



Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

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

RECHNUNGSHOFBERICHT

VORLAGE VOM 4. OKTOBER 2013

REIHE BUND 2013/08

ARBEITNEHMER SCHUTZ IN ÖSTERREICH

**KANALSANIERUNG IN GEMEINDEN UND
GEMEINDEVERBÄNDEN DER LÄNDER KÄRNTEN,
OBERÖSTERREICH UND SALZBURG**

**STUDIENVORANMELDUNG SOWIE STUDIENEINGANGS-
UND ORIENTIERUNGSPHASE**

**AUßENDIENSTPRÄSENZ DER WIENER POLIZEI; FOLLOW-
UP-ÜBERPRÜFUNG**

**LABORTARIFE BEI AUSGEWÄHLTEN
KRANKENVERSICHERUNGSTRÄGERN; FOLLOW-UP-
ÜBERPRÜFUNG**

INHALTSVERZEICHNIS

ARBEITNEHMER SCHUTZ IN ÖSTERREICH

Prüfungsziel	5
Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten	6

Arbeitsinspektion	7
-------------------	---

Aufgaben und Kompetenzverteilung	7
Strategie und Ziele / Kontrollbedarf und Ressourcenmodell	8
Aufbauorganisation und Struktur der Arbeitsinspektion / Steuerung	9
Ressourcenverteilung in den Arbeitsinspektoraten	10
Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung / Qualitätssicherung	11
Strafanzeigen / Organisation der Arbeitsinspektorate	12
Personal der Arbeitsinspektion	13
Wirtschaftliche Entwicklung	14

AUVA	15
------	----

Aufgaben der AUVA im Bereich der Prävention / Strategische Ziele der AUVA in der Prävention	15
Forum Prävention	16
Projekt „Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem“	16
Wirksamkeit der Prävention	16
Finanzielle Entwicklung der AUVA im Bereich Prävention	17

AUVAsicher	18
------------	----

Finanzielle Ausstattung / Zielvorgabe des Marktanteils	18
Betreuungszeiten der Präventivfachkräfte von AUVAsicher	18
Unfallverhütungsdienst / Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA	19

Schlussempfehlungen	21
---------------------	----

KANALSANIERUNG IN GEMEINDEN UND GEMEINDEVERBÄNDEN DER LÄNDER KÄRNTEN, OBERÖSTERREICH UND SALZBURG

Prüfungsziel	27
Organisation und Aufgabenverteilung	28
Bewilligungspflicht der Anlagen	29
Pflicht zur Wartung und Instandhaltung von Kanälen / Digitale Kanalinformationssysteme	30
Kanalwartung und Kanalreinigung / Erhebung des Kanalzustands (Kanalinspektion)	31
Sanierungskonzepte	32
Stand der Umsetzung der Sanierungskonzepte / Finanzierung der Sanierung	33
Gebührenhöhe	35
Schlussempfehlungen	35

STUDIENVORANMELDUNG SOWIE STUDIENEINGANGS- UND ORIENTIERUNGSPHASE

Prüfungsziel	39
Ausgangslage	40

Rechtliche Rahmenvorgaben	40
Gesetzesvorbereitung	40
Beratungsverordnung Studienvoranmeldung	41
Konsequenzen für den Universitätsbetrieb / Rechtliche Rahmenbedingungen	41
Durchführung / Fristen / Informationsmaßnahmen	42
Ausmaß der administrativen Tätigkeiten	42

Studieneingangs- und Orientierungsphase	43
Ziele und gesetzliche Regelung / Regelungen an den Universitäten	43
StEOP Evaluierung / Umsetzung der StEOP in den Studienplänen	43
Ausmaß der ECTS-Anrechnungspunkte für die StEOP	44
Inhaltliche Ausgestaltung der StEOP	46
StEOP-Prüfungen / StEOP im Sommersemester	47
Monitoring	48
Statistiken zur StEOP	49

Finanzielle Auswirkungen der StEOP	50
Schlussempfehlungen	52

AUßENDIENSTPRÄSENZ DER WIENER POLIZEI; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Prüfungsziel / Außendienstpräsenz	56
Zusammenlegung von Polizeiinspektionen / Sanierungs- und Erweiterungsbedarf	57
Polizeiinspektion Lainzerstraße / Führungsspanne in Polizeiinspektionen	57
Kriminaldienst / Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen	58
Belastung der Polizeiinspektionen / Großer Sicherheits- und Ordnungsdienst	59
Parteienverkehr in der Nacht	59
Dienstzeitsysteme / Diensteinteilung und –auswertung	60
Übernahme von Post- und Telekombediensteten / Soforterledigungsformular	60
Schlussempfehlungen	60

LABORTARIFE BEI AUSGEWÄHLTEN KRANKENVERSICHERUNGSTRÄGERN; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Prüfungsziel	62
Ausgewählte Laborpositionen	62
Laborgemeinschaften / Maßnahmen zur Mengensteuerung	63
Auswahl des Leistungserbringers / Vertragspartnerabrechnung	63
Rahmenbedingungen / Ausgabenbegrenzungen	64
Vertragspartnerökonomie	64
Schlussempfehlungen	64

ARBEITNEHMER SCHUTZ IN ÖSTERREICH

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

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

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

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

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

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

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der beiden größten Akteure im Arbeitnehmerschutz in Österreich: die Arbeitsinspektion als Kontrollorgan des Bundes im Bereich arbeitnehmerschutzrechtlicher Bestimmungen und die

Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) im Bereich ihres gesetzlichen Auftrags zur Prävention von Arbeitsunfällen¹ und Berufskrankheiten². Darüber hinaus war die Zusammenlegung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats im BMVIT mit der Arbeitsinspektion im BMASK per 1. Juli 2012 Gegenstand der Überprüfung. (TZ 1)

ENTWICKLUNG DER ARBEITSUNFÄLLE UND BERUFSKRANKHEITEN

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

In Österreich reduzierte sich die Anzahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle in den Jahren 1998 bis 2008 von 105.770 auf 66.528 bzw. um rd. 37 %. Dies entsprach dem Trend in der EU-15. Die rückläufigen Unfallzahlen waren u.a. auf die ständige Weiterentwicklung der Arbeitnehmerschutzzvorschriften, den aktuellen Stand der Technik, die Präventionsmaßnahmen sowie die konjunkturellen Entwicklungen zurückzuführen. Die Anzahl der Fälle von Lärmschwerhörigkeit hatte sich von rd. 400 im Jahr 2000 auf rd. 800 im Jahr 2011 verdoppelt und stellte zugleich die größte Gruppe der anerkannten Berufskrankheiten dar. Gleichzeitig war die Anzahl der Asthma- und Hauterkrankungen rückläufig. (TZ 6, 8)

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

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

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

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

Quelle: AUVA

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

ARBEITSINSPEKTION

Aufgaben und Kompetenzverteilung

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

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

¹ inkl. Bundeslehrer

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

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

Quelle: BMASK

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

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

Strategie und Ziele

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

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

Kontrollbedarf und Ressourcenmodell

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

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

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

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

Aufbauorganisation und Struktur der Arbeitsinspektion

Die Arbeitsinspektion bestand aus dem im BMASK angesiedelten Zentral-Arbeitsinspektorat und 20 nachgeordneten Arbeitsinspektoraten. 19 davon waren für jeweils einen regional zugeordneten Aufsichtsbezirk zuständig; die Zuständigkeit des Arbeitsinspektorats für Bauarbeiten erstreckte sich auf sämtliche Baustellen des mehrere Aufsichtsbezirke umfassenden Großraums Wien. Zusätzlich waren bei sieben Arbeitsinspektoraten Arbeitsinspektionsärzte bestellt; sie waren damit oftmals für mehrere Aufsichtsbezirke zuständig. Das Zentral-Arbeitsinspektorat war in der Sektion VII des BMASK als eigene Gruppe mit sechs Abteilungen eingerichtet. (TZ 14)

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

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

Steuerung

Im Jahr 2006 führte das Zentral-Arbeitsinspektorat eine jährliche Arbeitsplanung mit Themenschwerpunkten als Konsequenz auf ein EU-Audit aus dem Jahr 2003 ein. Allerdings

umfasste diese Arbeitsplanung nur Teilbereiche der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate. (TZ 15)

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

Ressourcenverteilung in den Arbeitsinspektoraten

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

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

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

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

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

Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung

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

Qualitätssicherung

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

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

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

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

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

Strafanzeigen

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

Organisation der Arbeitsinspektorate

Die Leistungserbringung der Arbeitsinspektoren konnte von den Führungskräften kaum überwacht und gesteuert werden, weil dazu sowohl die geeigneten Instrumente als auch die Vorgaben fehlten. Auch verhinderte die Geschäftsordnung einen größeren Einfluss der

Leitungsorgane auf die Arbeitsinspektoren. In Wien war — zusätzlich zu den in den einzelnen Arbeitsinspektoraten bestehenden Verwaltungsstellen — für Post- und Chauffeurdienste eine „zentrale Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien“ eingerichtet. Diese zusätzliche Einrichtung war nicht wirtschaftlich. (TZ 28)

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

Personal der Arbeitsinspektion

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

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

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

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

Zulässigkeit von Nebenbeschäftigung (bei Genehmigung) genügte nicht, um die Unbefangenheit der Arbeitsinspektoren zweifelsfrei sicherzustellen. (TZ 33)

Wirtschaftliche Entwicklung

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

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

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

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

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

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

AUVA

Aufgaben der AUVA im Bereich der Prävention

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

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

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

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

Strategische Ziele der AUVA in der Prävention

Die grundlegende strategische Ausrichtung der AUVA im Bereich der Prävention basierte auf dem im Juni 2009 vom Verwaltungsausschuss des Vorstands der AUVA beschlossenen Leistungspotfolio der AUVA. Im September 2009 überarbeitete die AUVA auf Grundlage der Empfehlungen eines externen Beraters die im Leistungspotfolio enthaltenen Strategien und

Ziele für den Bereich der Prävention. Übergeordnete, quantifizierte Zielwerte und Zeitrahmen für deren Umsetzung fehlten allerdings; die Ziele waren nicht mit der mittelfristigen Budgetplanung der AUVA verbunden. (TZ 40)

Forum Prävention

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

Projekt „Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem“

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

Wirksamkeit der Prävention

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

Die Beiträge zur Unfallversicherung betragen für alle unselbstständig Erwerbstätigen zur Zeit der Geburungsüberprüfung monatlich 1,4 % der allgemeinen Beitragsgrundlage. Im Jahr

2011 beliefen sich die Aufwendungen der AUVA für Prävention auf rd. 65,35 Mio. EUR. Das derzeitige Beitragssystem zur Unfallversicherung lieferte keine unmittelbaren Anreize für Unternehmen, vermehrt Arbeitnehmerschutzmaßnahmen, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgingen, zu treffen. Im Vergleich dazu gab es in Deutschland und der Schweiz ein risikoorientiertes Beitragssystem im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung. (TZ 44)

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

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Bereich Prävention

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

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

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

AUVASICHER

Finanzielle Ausstattung

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

Zielvorgabe des Marktanteils

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

Betreuungszeiten der Präventivfachkräfte von AUVAsicher

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

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

Quellen: AUVA; Darstellung RH

In Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern war die Betreuungszeit gesetzlich fix vorgegeben: 1,2 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf Büroarbeitsplätzen und 1,5 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf sonstigen Arbeitsplätzen. Die Gründe für die Grenzziehung bei 50 Arbeitnehmern hinsichtlich der Betreuungszeiten durch Präventivfachkräfte waren nicht nachvollziehbar, da bereits ab 21 Arbeitnehmern die Unfallrate nahezu das gleiche Ausmaß

erreichte wie bei größeren Unternehmen. Der Einsatz von AUVA sicher konnte die Lücke (in der Betreuung von Unternehmen mit 20 bis 50 Arbeitnehmern) zur Vermeidung von Arbeitsunfällen nicht schließen. AUVA sicher war seit seiner Gründung hinsichtlich seiner Wirkung noch nicht evaluiert worden. (TZ 53)

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

Unfallverhütungsdienst

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

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

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

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

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

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

Gemäß § 20 Abs. 2 ArbIG mussten die Gewerbebehörden das zuständige Arbeitsinspektorat von der Neuerrichtung bzw. über Änderungen von Betriebsanlagen verständigen. Laut Zentral-Arbeitsinspektorat würden die Bezirksverwaltungsbehörden ihren Meldepflichten gegenüber den Arbeitsinspektoraten in unterschiedlichem Ausmaß nachkommen. Das geltende System des Zentralen Gewerberegisters war nicht geeignet, zeitnahe und zuverlässige Informationen über Arbeitsstätten zu liefern. Das Zentral-Arbeitsinspektorat nutzte aber seine Mitsprachemöglichkeit und seine Position als Stakeholder im Rahmen der Reorganisation der Gewerberegister kaum. (TZ 63)

Die AUVA eruierte Adressdaten von Arbeitsstätten auf Basis der Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger. Da daraus Daten über Filialbetriebe bzw. Arbeitsstätten nicht eindeutig erkennbar waren, war der AUVA das versicherte Risikoportfolio nicht zur Gänze bekannt. Hingegen könnten die Lohnzettelmeldungen — Dienstgeber waren verpflichtet, beim zuständigen Krankenversicherungsträger oder beim Finanzamt der Betriebsstätte den Lohnzettel einzubringen — eine Datenquelle für die Erhebung von Arbeitsstätten sowohl für die Arbeitsinspektorate als auch für die AUVA

darstellen. Dies hätte u.a. den Vorteil, nur eine Erhebung aus einer einheitlichen Datenquelle vornehmen zu müssen. (TZ 64)

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 Aufgabekritik 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 Arbeitsinspekitionsärzte 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)

(9) Aufgrund des beachtlichen Umfangs der Erlässe und im Hinblick auf die Bewältigbarkeit durch die Mitarbeiter wäre eine Überregelung 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 Nebenbeschäftigte 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 Nebenbeschäftigte 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 Gebarung 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)

(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 finanzielle 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)

(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 Betriebsanlagengenehmigungsverfahren 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 risiko-orientiertes 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)

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.

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 Ortskanalisationen, die als Mischwasserkanäle (gemeinsamer Transport von Abwasser und Niederschlagswasser) ausgebaut waren. Ortskanalisationen, 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)

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

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

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 Instandhaltungsauflagen 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

ermöglichen 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)

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

² Strecke eines Abwasserkanals zwischen zwei Schächten und/oder Sonderbauwerken

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 flächen-deckenden Erhebungen bereits nach relativ kurzer Zeit für strategische Sanierungs-planungen zur Verfügung. (TZ 7)

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 Wasser-verband Ossiacher See durchgeführten Zustandserhebungen fand das bei der selektiven Kanalinspektion wichtige Kriterium der repräsentativen Stichprobenauswahl keine Berücksichtigung; die Bewertung des bautechnischen Gesamtzustands des Kanalnetzes und der daraus abgeleitete Sanierungsbedarf waren daher mit Unsicherheit behaftet. Salzburg hatte bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung 52 % seiner Kanäle inspiziert, bis Ende 2013 sollte die Erhebung abgeschlossen sein. Positiv hervorzuheben war die umfassende Kenntnis der Gemeinde Villach zum baulichen Zustand des Kanalnetzes. Das in Villach vorgesehene generelle Inspektionsintervall von 30 Jahren war allerdings zu lang. (TZ 7)

SANIERUNGSKONZEPTE

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

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

überschaubare Einheiten, schrittweise 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 Dritteln 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 Sanierungs-raten 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 vereinzelten 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 Sanierungs-kosten 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 unvorhergesehene Mittelbedarf dienen und in der Höhe diesen Zielen angemessen sein. (TZ 10)

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

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

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

Das Finanzausgleichsgesetz 2008 ermächtigte Gemeinden, Gebühren bis zu einer Obergrenze des doppelten Jahresfordernisses für die Erhaltung und den Betrieb der Einrichtung sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten auszuschreiben. Dies durfte jedoch nicht zur Einhebung einer die allgemeinen Gemeindefordernisse 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)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW

(1) Hinsichtlich der Kanalanlagen wäre auf eine Bestimmung im Wasserrechtsgesetz zur verpflichtenden Erhaltung der Funktionsfähigkeit hinzuwirken. (TZ 4)

(2) Es wäre auf eine rechtliche Grundlage für ein bundesweit einheitliches Überwachungsregime (Umfang und Qualität der vorgeschriebenen Wartungsarbeiten) für Kanalanlagen sowie auf eine Festlegung einheitlicher Intervalle hinsichtlich der Berichtslegung hinzuwirken. (TZ 4)

Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg

(3) Im ländlichen Bereich wäre auf die Übertragung von Aufgaben der Abwasserentsorgung von kleinen Gemeinden an Verbände hinzuarbeiten. (TZ 2, 12)

Länder Oberösterreich und Salzburg

(4) Hinsichtlich der Möglichkeit der Überprüfung von Hausanschlüssen wären ähnliche gesetzliche Möglichkeiten wie in Kärnten anzustreben. (TZ 3)

Land Oberösterreich

(5) Das Rundschreiben zur Erstellung der Voranschläge der Gemeinden und Sozialhilfeverbände vom 18. November 2011 wäre hinsichtlich der Mindestgebühren an die aktuelle Judikatur des Verfassungsgerichtshofs anzupassen. (TZ 11)

Wasserverband Großraum Ansfelden und Abwasserverband Faaker See

(6) Die bestehenden Kanalbestandskataster sollten zu Kanalinformationssystemen erweitert werden, um dieses Instrument umfassend für die Planung, die Verwaltung und den Betrieb von Kanalanlagen nutzen zu können. (TZ 5)

Wasserverband Großraum Ansfelden

(7) Der Kanalbestand wäre vollständig zu erfassen. (TZ 5)

(8) Es sollten umgehend Kenntnisse über den Zustand der Kanalisation erarbeitet und für eine erste Abschätzung des Sanierungsbedarfs Methoden der selektiven Kanalinspektion angewendet werden. (TZ 7, 8)

(9) Ein Sanierungskonzept mit Kostenschätzung, Zeitplan und Finanzierungsplanung wäre zu erstellen. (TZ 8)

(10) Die Sanierung der bekannten Kanalschäden sollte umgehend in Angriff genommen werden. (TZ 9)

Abwasserverband Faaker See

(11) Die Ergebnisse der Inspektionen und die durch Sanierungen verbesserte Situation wäre im Kanalkataster laufend einzupflegen. (TZ 7)

(12) Ein Sanierungskonzept mit Sanierungsbedarf, Zeitplan, Kostenschätzungen und Finanzierungsplan wäre zu erarbeiten. (TZ 8)

Wasserverband Ossiacher See

(13) Es sollten zusätzliche Kanalabschnitte nach Auswahl durch statistische Berechnungen (repräsentative Stichprobenauswahl) bewertet werden, um den Kenntnisstand besser abzusichern. (TZ 7)

Abwasserverband Faaker See, Wasserverband Ossiacher See und Gemeinde Villach

(14) Es wäre zu prüfen, ob die in Salzburg verfolgte Reinigungsstrategie oder Teile davon auch für die eigenen Entsorgungsbereiche zweckmäßig sind. (TZ 6)

Wasserverband Großraum Ansfelden und Gemeinde Villach

(15) Von der in regelmäßigen Intervallen stattfindenden Spülung sollte auf eine bedarfsorientierte Spülung umgestellt werden. (TZ 6)

Gemeinden Feldkirchen und Villach

(16) Vom im Kärntner Gemeindekanalisationsgesetz vorgesehenen Recht der Gemeinde, die Hausanschlüsse zu überprüfen und gegebenenfalls zu sanieren, sollte in regelmäßigen Abständen und flächendeckend Gebrauch gemacht werden. (TZ 3)

Gemeinde Ansfelden

(17) Überschüsse aus der Gebarung des Wasserverbands Großraum Ansfelden sollten ausschließlich für Zwecke, die in einem inneren Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung stehen, eingesetzt werden: Die erzielten Überschüsse wären zu reservieren und für ein noch zu erarbeitendes Sanierungskonzept, für Kanalsanierungen und Ausbauprojekte einzusetzen. (TZ 10, 11)

Gemeinde Salzburg

(18) Die finanzielle Ausstattung der Kanalsanierungsprojekte wäre auf den erforderlichen Wert von 4,5 Mio. EUR pro Jahr anzuheben. (TZ 11)

(19) Längerfristig wäre auf einen Ausgleich der Einnahmen und Ausgaben im Gebührenhaushalt Abwasser hinzuwirken. (TZ 11)

Gemeinde Villach

(20) In Anbetracht des langen Inspektionsintervalls von 30 Jahren sollten zusätzliche selektive Kanalinspektionen durchgeführt werden. (TZ 7)

(21) Ein langfristiges Sanierungskonzept sollte ausgearbeitet und darin ein Zeithorizont für die Fertigstellung der Sanierungen festgelegt werden, um damit die Verfügbarkeit der erforderlichen Mittel gewährleisten zu können. (TZ 8, 9)

(22) Die bisher noch nicht als sanierungsbedürftig deklarierten Kanallängen mit Sanierungsbedarf (6.344 m) wären im Sanierungskonzept zu berücksichtigen. (TZ 8)

(23) Der Sanierung aller Kanäle mit Einsturzgefahr und/oder praktisch nicht mehr gegebener Funktionsfähigkeit wäre hohe Priorität zuzuweisen; sie wären unverzüglich zu sanieren. (TZ 8)

(24) Der jährliche Sanierungsumfang wäre anzuheben. (TZ 9)

(25) Die steigenden Rücklagen sollten vermehrt zur Finanzierung der Investitionsvorhaben im Kanalsystem einschließlich der Sanierungen verwendet werden. (TZ 10)

(26) Die Benützungsgebühr wäre künftig nach dem tatsächlichen Abwasseranfall vorzuschreiben. (TZ 13)

STUDIENVORANMELDUNG SOWIE STUDIENEINGANGS- UND ORIENTIERUNGSPHASE

Die überprüften Universitäten Graz und Innsbruck sowie neun weitere Universitäten hatten im Jahr 2011 die Studienvoranmeldung und die Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP) innerhalb eines kurzen Zeitrahmens umzusetzen. Deshalb schufen die beiden überprüften Universitäten kaum inhaltlich neue Lehrveranstaltungen, sondern erklärten bereits eingerichtete zu StEOP-Lehrveranstaltungen.

Die StEOP sollte dem Studienanfänger einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des jeweiligen Studiums vermitteln und eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die persönliche Beurteilung seiner Studienwahl schaffen. Ihre Absolvierung war seit dem Wintersemester 2011/2012 erforderlich, um das Studium fortsetzen zu können.

Das von den Universitäten für die Absolvierung der StEOP vorgesehene Arbeitspensum (Workload) der Studierenden bewegte sich zwischen 12,5 und 750 Arbeitsstunden; eine „idealtypische“ Workload zeichnete sich noch nicht ab. Ebenso war die inhaltliche Ausgestaltung der StEOP unterschiedlich. Der Anteil der Studienanfänger des Wintersemesters 2011/2012, welche die StEOP bis zum Stichtag 15. April 2012 absolviert hatten, reichte von 24 % (Universität Graz) bis 65 % (Montanuniversität Leoben und Universität für Bodenkultur Wien).

Die Studienvoranmeldung, als Voraussetzung für die Zulassung zu einem Studium, intendierte die bessere Planbarkeit des Studienbetriebs der Universitäten, insbesondere bei den Studienanfängern. Durch die fehlende Verbindlichkeit konnte diese jedoch nicht erreicht werden. Eine geringe Anzahl an „Reklamationen“ ließ an den Universitäten Graz und Innsbruck den Schluss zu, dass trotz kurzer Frist zur Implementierung alle Zielgruppen rechtzeitig erreicht werden konnten. Die Verpflichtung, sich zum Studium voranzumelden, wurde mit Änderung des Universitätsgesetzes 2002 (UG) am 6. Juni 2012 durch eine vorgezogene Zulassung für Studienanfänger ersetzt.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Querschnittsüberprüfung war es, die mit Wintersemester 2011/2012 neu eingeführte Anmeldung zum Studium (Studienvoranmeldung) sowie die umgestaltete Studieneingangs- und Orientierungsphase (StEOP) im BMWF und an den Universitäten Graz und Innsbruck zu beurteilen. Dazu wurden auch die weiteren betroffenen Universitäten Klagenfurt, Linz, Salzburg und Wien, die Montanuniversität Leoben, die Technischen Universitäten Graz und Wien, die Universität für Bodenkultur Wien sowie die Wirtschaftsuniversität Wien befragt. (TZ 1)

Insbesondere beurteilte der RH die rechtlichen Rahmenvorgaben sowie die Umsetzung der Studienvoranmeldung sowie der StEOP und stellte die finanziellen Auswirkungen sowie die Auswirkungen auf die Studierendenstatistik dar. Nicht-Ziel war die Überprüfung der Gebarung des BMWF bzw. der beiden Universitäten. (TZ 1)

AUSGANGSLAGE

Im Spannungsverhältnis zwischen freiem Hochschulzugang und den begrenzt zur Verfügung stehenden Ressourcen der Universitäten sollte für stark nachgefragte Studien (Massenfächer) ursprünglich eine Neugestaltung der Zulassung dahingehend erfolgen, dass der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung durch Verordnung in diesen Studien eine bestimmte Anzahl an Studienanfängern festlegt. (TZ 2)

Ein dahingehender Gesetzesentwurf wurde jedoch nicht umgesetzt. Stattdessen wurde eine Studienvoranmeldung neu eingeführt sowie die StEOP umgestaltet, und zwar mit folgenden Zielen: (TZ 2)

Durch die Studienvoranmeldung sollte dem Problem der mangelnden Planungsmöglichkeiten der Universitäten, wie viele Ressourcen für Studienanfänger benötigt werden, durch ein Anmeldesystem — zeitlich vor der eigentlichen Zulassung — begegnet werden. (TZ 5 bis 16)

Die bestehende StEOP sollte durch die Festlegung auf ein Semester und die Reduktion der Prüfungswiederholungen verbindlicher gestaltet werden. Nur der positive Erfolg bei allen Lehrveranstaltungen und Prüfungen der StEOP sollte zur Absolvierung der weiteren Lehrveranstaltungen und Prüfungen berechtigen. (TZ 17 bis 28)

RECHTLICHE RAHMENVORGABEN

Gesetzesvorbereitung

Im Dezember 2010 übermittelte das BMWF den Entwurf einer Novelle zum Universitätsgesetz 2002 (UG) in die Gesetzesbegutachtung, der zwei Eckpunkte aufwies: Studienberatung und Auswahlverfahren. Die Stellungnahmefrist zu diesem Entwurf wurde vom BMWF sehr kurz, mit zunächst vier, später mit insgesamt vierzehn Tagen bemessen. (TZ 3)

In der Folge wurde der Entwurf BMWF-intern überarbeitet — schriftliche Unterlagen hierüber konnte das BMWF dem RH nicht vorlegen — und die Änderung des UG ohne weitere Begutachtung Ende März 2011 kundgemacht. Diese Änderung des UG hatte jedoch einen

grundsätzlich anderen Regelungsansatz als der zur Begutachtung übermittelte Entwurf. (TZ 3)

Letztlich hatten über 60 Institutionen bzw. Personen Stellungnahmen zu einer nie realisierten Regelung erarbeitet; die in Gesetzeskraft erwachsene Neuregelung unterlag hingegen de facto keiner Begutachtung. Dadurch wurde der Zweck der Gesetzesbegutachtung verfehlt. (TZ 3)

Die Neugestaltung der StEOP erforderte eine kurzfristige Anpassung der universitären Curricula bis Ende Juni 2011. An den überprüften Universitäten zeigte sich, dass diese Frist von drei Monaten zu kurz für die Schaffung inhaltlich neuer Lehrveranstaltungen war. (TZ 3, 20)

Beratungsverordnung

Mangels Ausführungsverordnung existierte auch mehr als ein Jahr nach Inkrafttreten des entsprechenden Gesetzes die verpflichtende Studienberatung in der Praxis nicht. Das BMWF hatte hierfür bereits Aufwendungen von rd. 59.000 EUR getätigt. (TZ 4)

STUDIENVORANMELDUNG

Konsequenzen für den Universitätsbetrieb

Die Studienvoranmeldung intendierte eine bessere Planbarkeit des Studienbetriebs der Universitäten, insbesondere bei den Studienanfängern. Da sich die Studienwerber zu einem oder mehreren Studien unverbindlich voranmelden konnten — die Anzahl der Voranmeldungen überstieg die schließlich begonnenen Studien an der Universität Graz um 150 % und an der Universität Innsbruck um 210 % — war keine bessere Planbarkeit des Ressourceneinsatzes bzw. keine Nachfragesteuerung für die Universitäten erreicht worden. Diesem Mangel trug der Gesetzgeber durch eine „vorgezogene“ Zulassung für Studienanfänger ab dem Wintersemester 2012/2013 Rechnung, womit der Studienwerber verbindlich die Zulassung zu ausgewählten Studien beantragte. Die unverbindliche Studienvoranmeldung bestand daher letztlich nur im Studienjahr 2011/2012. (TZ 14)

Rechtliche Rahmenbedingungen

An den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck und an den befragten Universitäten bestanden jeweils inhaltlich ähnliche Verordnungen des Rektorats zur Studienvoranmeldung, welche weitgehend den gesetzlichen Vorgaben entsprachen. (TZ 5, 6)

Die Voranmeldungspflicht für Sportstudien an der Universität Graz fand jedoch im UG keine Deckung. Auch bestand für die Universitäten kein Spielraum dahingehend, dass keine Voranmeldung erforderlich war oder die Anzahl der Studien seitens der Universität beschränkt wurde. Trotzdem beschloss die Technische Universität Wien, die Bestimmung vorerst nicht umzusetzen und bis auf Weiteres keine entsprechende Verordnung zu erlassen. Die Universität Salzburg beschränkte in ihrer Verordnung die Anzahl der Voranmeldungen auf vier Studien. Das BMWF setzte jedoch keine Maßnahmen der Rechtsaufsicht. (TZ 6, 7)

Durchführung

An den überprüften Universitäten Graz und Innsbruck mussten sich die Studienwerber ausschließlich über Web-basierte Anmeldesysteme voranmelden. Trotz des engen Zeitrahmens von der Gesetzesänderung bis zur Freischaltung dieser Anmeldesysteme für die Studienvoranmeldung am 1. Juli 2011 — was für beide überprüfte Universitäten eine besondere Herausforderung darstellte — verlief die technische Umsetzung weitgehend reibungslos. (TZ 9, 10)

Fristen

Die gesetzlich vorgesehene Frist von zwei Wochen wurde bei allen betroffenen Universitäten — mit Ausnahme der Technischen Universität Wien — eingehalten. Das Rektorat der Technischen Universität Wien beschloss, die Studienvoranmeldung nicht umzusetzen. (TZ 9)

Informationsmaßnahmen

Eine geringe Anzahl an „Reklamationen“ wegen fehlender Information ließ an den Universitäten Graz und Innsbruck den Schluss zu, dass trotz kurzer Frist zur Implementierung der Studienvoranmeldung alle Zielgruppen rechtzeitig erreicht werden konnten. Allerdings wurden die durch den Studienanfänger in Anspruch genommenen Informationsquellen nicht systematisch erhoben. (TZ 11)

Umfassende Informationskampagnen führte größtenteils das BMWF durch; die Aufwendungen des BMWF dafür betrugen rd. 616.000 EUR. Der Universität Graz entstanden diesbezüglich keine zusätzlichen Aufwendungen, der Universität Innsbruck nur in einem sehr geringen Ausmaß (rd. 4.000 EUR). (TZ 11, 12)

Ausmaß der administrativen Tätigkeiten

Das Ausmaß der für die Umsetzung der Studienvoranmeldung angefallenen administrativen Tätigkeiten konnte aufgrund fehlender Ressourcenzuordnungen bzw. mangels gesonderter

Zeitaufzeichnungen jedoch nur sehr eingeschränkt quantifiziert sowie ex-post nicht seriös abgeschätzt und damit monetär nicht bewertet und kostenrechnerisch nicht dargestellt werden. An den Universitäten Graz und Innsbruck wurden allerdings weder zusätzliches Personal eingestellt, noch entstanden dafür sonstige zusätzliche Aufwendungen. (TZ 13, 16)

STUDIENEINGANGS- UND ORIENTIERUNGSPHASE

Ziele und gesetzliche Regelung

Die StEOP sollte dem Studierenden einen Überblick über die wesentlichen Inhalte des Studiums und dessen weiteren Verlauf vermitteln sowie eine sachliche Entscheidungsgrundlage für die persönliche Beurteilung der Studienwahl schaffen und im Vergleich zur Vorgängerregelung durch die Reduktion der Prüfungsantritte und die Festlegung auf ein Semester verbindlicher gestaltet werden. Allerdings zeigte die ab dem Wintersemester 2011/2012 geltende Neuregelung Unklarheiten; insbesondere im Hinblick auf die Formulierung, dass sich die StEOP-Lehrveranstaltungen über mindestens ein halbes Semester erstrecken konnten, die gesamte StEOP aber ein Semester zu umfassen hatte, sowie hinsichtlich der Interpretation des Begriffs „besondere gesetzliche (Zulassungs-)Regelungen“. (TZ 17)

Regelungen an den Universitäten

Gemäß UG berechtigte erst der positive Abschluss bei allen Lehrveranstaltungen und Prüfungen der StEOP zur Absolvierung der weiteren Lehrveranstaltungen und Prüfungen. Beide überprüften Universitäten ließen jedoch die Absolvierung weiterer Lehrveranstaltungen (also die Ablegung von Prüfungen) neben den StEOP- Lehrveranstaltungen zu. An den befragten Universitäten bestanden diesbezüglich unterschiedliche Vorgangsweisen. Obwohl diese dem UG und der Rechtsansicht des BMWF widersprachen, setzte das BMWF keine Maßnahmen der Rechtsaufsicht. (TZ 18)

StEOP Evaluierung

Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung hat die Auswirkungen der StEOP in Zusammenarbeit mit den Universitäten zu evaluieren und dem Nationalrat spätestens bis Dezember 2015 einen Bericht über das Ergebnis der Evaluierung vorzulegen. (TZ 19)

Umsetzung der StEOP in den Studienplänen

Die im März 2011 in Kraft getretene Novelle des UG bedingte, dass beide überprüften Universitäten in einem Zeitraum von knapp drei Monaten die StEOP in den Studienplänen

(Curricula) für 60 (Universität Graz) und für 54 (Universität Innsbruck) Diplom-, Lehramts- und Bachelorstudien umzusetzen hatten. Im Regelfall standen für Curricula-Änderungen acht bis neun Monate Vorlaufzeit zur Verfügung. (TZ 20)

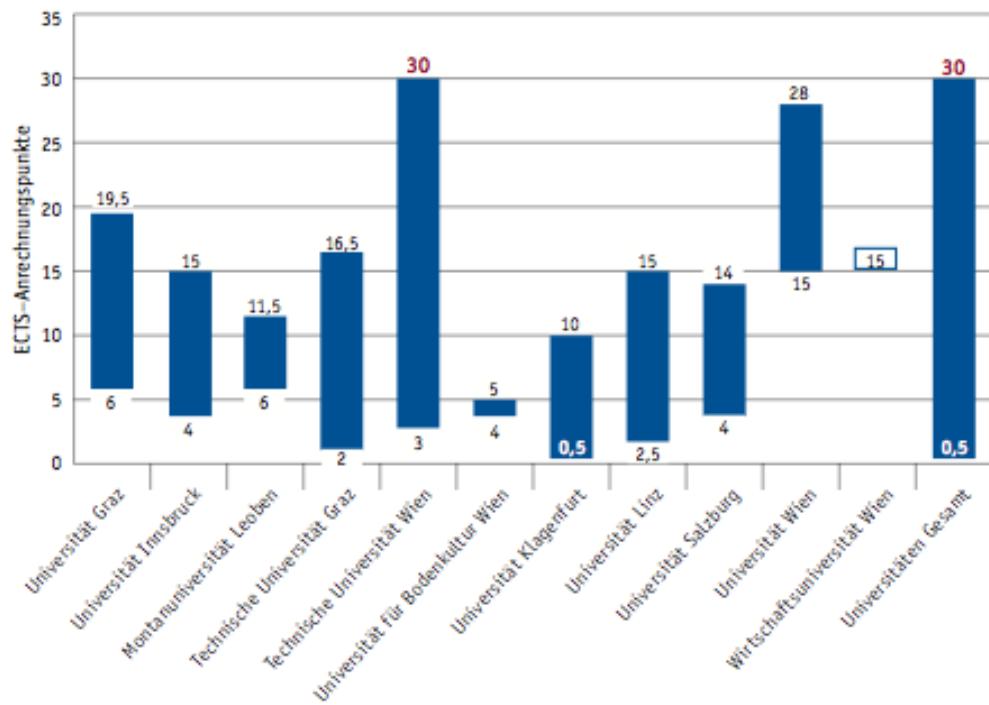
Die Universität Graz setzte die StEOP auch im Unterrichtsfach Bewegung und Sport sowie im Bachelorstudium Sportwissenschaften um, obwohl für diese Studien eine Eignungsprüfung vorgesehen war und damit eine besondere gesetzliche Regelung für die Zulassung bestand. (TZ 20)

Einer Fragebogenerhebung des RH zufolge setzte die Mehrzahl der neun befragten Universitäten, welche die StEOP ebenfalls anzuwenden hatten, diese in ihren Curricula — in unterschiedlicher Weise — flächendeckend um. An der Universität Salzburg erfolgte — deren Angaben nach — aus zeitlichen Gründen die Umsetzung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur in rund drei Viertel der Studien. Die Technische Universität Wien unterließ die Umsetzung der StEOP bei den Lehramtsstudien mit der Begründung, dass hier weitreichende Umstrukturierungen bzw. Verlagerungen an die Universität Wien vorgesehen seien. (TZ 20)

Ausmaß der ECTS-Anrechnungspunkte für die StEOP

Die Festlegung der Anzahl der für die Absolvierung der StEOP zu erwerbenden European Credit Transfer System (ECTS)-Anrechnungspunkte — dem Arbeitsaufwand (Workload) aus Sicht der Studierenden — oblag, in dem von den überprüften Universitäten jeweils vorgegebenen Rahmen, den einzelnen Curricularkommissionen bzw. dem Senat. Ein Anrechnungspunkt entsprach dabei 25 Arbeitsstunden. (TZ 21)

Bandbreite der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte im Überblick der elf Universitäten



Quellen: Angaben der Universitäten

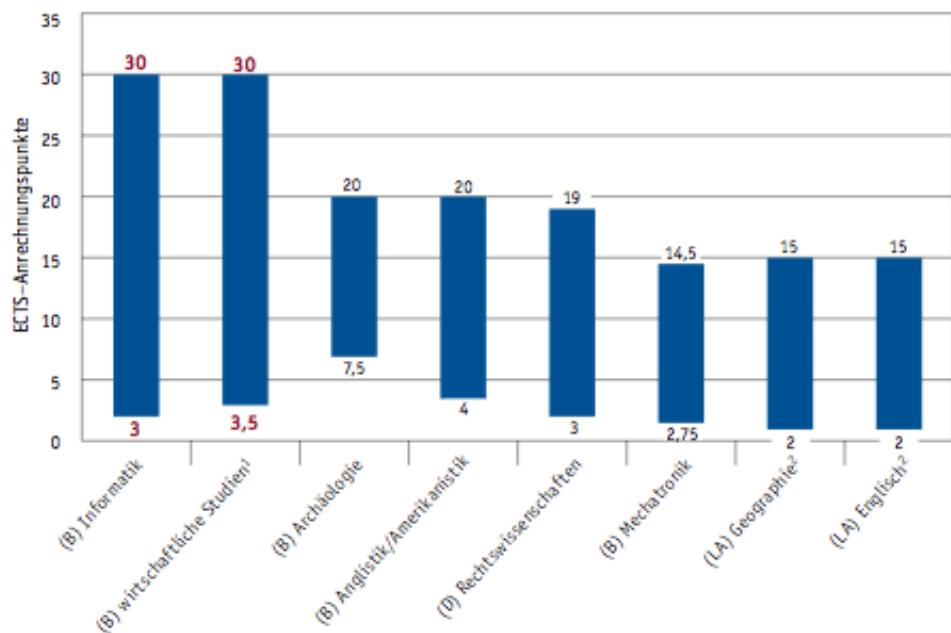
Die Bandbreite der im Rahmen der StEOP zu erwerbenden ECTS- Anrechnungspunkte betrug an der Universität Graz zwischen sechs (z.B. Bachelorstudien Latein, Russisch und Griechisch) und 19,5 (Diplomstudium Pharmazie). Im Verhältnis zur für das gesamte Studium zu absolvierenden ECTS-Anrechnungspunktezahl betrug die Workload für die StEOP zwischen 2,7 % und 10,6 %. (TZ 21)

An der Universität Innsbruck machte die Bandbreite der im Rahmen der StEOP zu absolvierenden ECTS-Anrechnungspunkte zwischen vier (Bachelorstudium Anglistik und Amerikanistik) und 15 (z.B. Diplomstudium Pharmazie) aus. Im Verhältnis zur für das gesamte Studium zu absolvierenden ECTS-Anrechnungspunktezahl betrug die Workload für die StEOP zwischen 1,7 % und 8,3 %. (TZ 21)

An den insgesamt elf von der StEOP betroffenen Universitäten erstreckte sich die für die StEOP vorgesehene Bandbreite an zu erwerbenden ECTS-Anrechnungspunkten von

0,5 (Universität Klagenfurt, Bachelorstudium Informationstechnik) bis 30 (Technische Universität Wien, z.B. Bachelorstudien Informatik). (TZ 22)

Vergleich der StEOP-ECTS-Anrechnungspunkte beispielhaft ausgewählter Studien



¹ wirtschaftliche Studien: Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Wirtschaftsinformatik, Betriebswirtschaft, Statistik, Volkswirtschaft, Wirtschaft und Recht, Informationsmanagement

² (LA) Geographie und (LA) Englisch: die 15 ECTS-Anrechnungspunkte beinhalteten auch einen pädagogischen Teil im Ausmaß von 5 ECTS-Anrechnungspunkten; die Absolvierung der StEOP in einem Unterrichtsfach und des pädagogischen Teils berechtigten dazu, dieses Unterrichtsfach abzuschließen, auch wenn die StEOP im zweiten Unterrichtsfach noch nicht absolviert war.

Quellen: Angaben der Universitäten; B = Bachelorstudium; LA = Lehramtsstudium; D = Diplomstudium

Auch bei einzelnen beispielhaft ausgewählten Studien, insbesondere dem Bachelorstudium Informatik und den wirtschaftlichen Bachelorstudien, waren die Anforderungen (Workload von 3 bzw. 3,5 bis 30 ECTS-Anrechnungspunkte) der beiden überprüften und der befragten Universitäten an die StEOP-Studierenden sehr unterschiedlich. (TZ 22)

Inhaltliche Ausgestaltung der StEOP

Die inhaltlichen Zielsetzungen zur StEOP im UG eröffneten einen weiten Interpretations- spielraum für deren Ausgestaltung, den die Universitäten in unterschiedlicher Weise nutzten. (TZ 23)

Die beiden überprüften Universitäten schufen — abgesehen von Orientierungslehrveranstaltungen an der Universität Graz — nur in Einzelfällen inhaltlich neue Lehrveranstaltungen für die StEOP; im Regelfall erklärten sie bereits eingerichtete Lehrveranstaltungen zu StEOP-Lehrveranstaltungen und modifizierten teilweise das ECTS- Ausmaß oder den Lehrveranstaltungstyp (Proseminar, Übung etc.). (TZ 23)

An der Universität Graz umfasste die StEOP zwischen zwei und sieben Lehrveranstaltungen, wobei in rd. 25 % der Studien bzw. Unterrichtsfächer zwei und in rd. 45 % drei Lehrveranstaltungen vorgesehen waren. An der Universität Innsbruck enthielt die StEOP zwischen zwei und vier zu absolvierende Lehrveranstaltungen (bei rd. 80 % der Studien bzw. Unterrichtsfächer waren es zwei Lehrveranstaltungen). (TZ 23)

StEOP-Prüfungen

Innerhalb der StEOP mussten laut UG mindestens zwei Prüfungen vorgesehen werden, für die in jedem Semester mindestens zwei Prüfungstermine anzusetzen waren. An der Universität Graz sowie an fünf der befragten Universitäten (Technische Universitäten Graz und Wien; Universitäten Klagenfurt, Salzburg und Wien) gab es StEOP-Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter (Beurteilung aufgrund einer begleitenden Erfolgskontrolle und nicht aufgrund eines einzigen Prüfungsakts). Unklar war, wie die zitierte gesetzliche Forderung nach zwei Prüfungen mit mindestens zwei Prüfungsterminen je Semester bei solchen Lehrveranstaltungen umgesetzt werden soll. (TZ 24)

An der Universität Innsbruck konnte aus der elektronischen Studienverwaltung heraus nicht überprüft werden, ob für jede Studienorientierungslehrveranstaltung jeweils zwei Prüfungstermine pro Semester vorgesehen waren, weil diese in mehreren Gruppen abgehalten wurden. Anders als an der Universität Graz sah die Satzung der Universität Innsbruck keine Definition der einzelnen Lehrveranstaltungstypen vor. (TZ 24)

An beiden überprüften Universitäten waren erste und/oder zweite Prüfungstermine für StEOP-Lehrveranstaltungen des Wintersemesters 2011/2012 auch in der lehrveranstaltungsfreien Zeit (Februar 2012) oder auch erst im März 2012, also nach Ende des Wintersemesters 2011/2012 vorgesehen. (TZ 24)

StEOP im Sommersemester

Beide überprüften Universitäten boten die StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester 2012 nicht durchgängig im gleichen Umfang an wie im Wintersemester 2011/2012. An der Universität Graz gab es im Gegensatz zur Universität Innsbruck keine Vorgaben des Rektorats zur Vorgangsweise im Sommersemester 2012. (TZ 25)

Auch die anderen vom RH befragten Universitäten behelfen sich im Sommersemester teilweise mit alternativen Lösungen als Ersatz für StEOP-Lehrveranstaltungen. StEOP-Prüfungen konnten trotzdem absolviert werden. (TZ 25)

Monitoring

Beide überprüften Universitäten hatten ihre elektronischen Studienverwaltungssysteme im Zusammenhang mit der Einführung der StEOP entsprechend angepasst, um die elektronische Administrierung der StEOP zu ermöglichen. An beiden Universitäten wurde grundsätzlich elektronisch überprüft, ob der Studierende die Voraussetzungen für die Teilnahme an einer Lehrveranstaltung bzw. das Ablegen einer Prüfung erfüllte. (TZ 26)

Beim Monitoring der StEOP im Rahmen der elektronischen Studienverwaltung wies die Universität Innsbruck gegenüber der Universität Graz folgende Besonderheit auf:

An der Universität Graz verfügte nur eine beschränkte Anzahl an Mitarbeitern (bestimmte Mitarbeiter des Studiendekanats, der Studien- und Prüfungsabteilung) über die Befugnis, in der elektronischen Studienverwaltung einen Studierenden zu einer Lehrveranstaltung bzw. Prüfung händisch zuzulassen, also die Vorgaben des elektronischen Systems zu ändern; dadurch sollte auf Sonderfälle (bspw. noch fehlende Anerkennung von Prüfungen einer anderen Universität) reagiert werden können. (TZ 26)

An der Universität Innsbruck waren jedoch jeder Lehrveranstaltungsleiter für seine Lehrveranstaltung sowie bestimmte Institutsangehörige für die Lehrveranstaltungen des Instituts berechtigt (insgesamt rd. 2.430 Personen), die Vorgaben des elektronischen Systems von Hand zu ändern. Dies führte dazu, dass im Sommersemester 2012 in rd. 1.700 Fällen (rd. 2,3 % der insgesamt rd. 75.000 Anmeldevorgänge) Anmeldungen von Studierenden zu Lehrveranstaltungen des zweiten oder eines höheren Semesters bestätigt wurden, obwohl diese die StEOP — der elektronischen Studienverwaltung zufolge — noch nicht abgeschlossen hatten. (TZ 26)

An beiden überprüften Universitäten war in der Satzung nicht verpflichtend vorgeschrieben, alle Prüfungstermine vorab in die elektronische Studienverwaltung einzutragen, wodurch eine elektronische Anmeldung zu jenen Prüfungen im Vorhinein nicht möglich war. Durch die erst nachträgliche gemeinsame Eintragung von Prüfungstermin samt Prüfungsergebnis entging dem Lehrveranstaltungsleiter die Möglichkeit, elektronisch zu überprüfen, ob die Anmeldung zulässig war. (TZ 26)

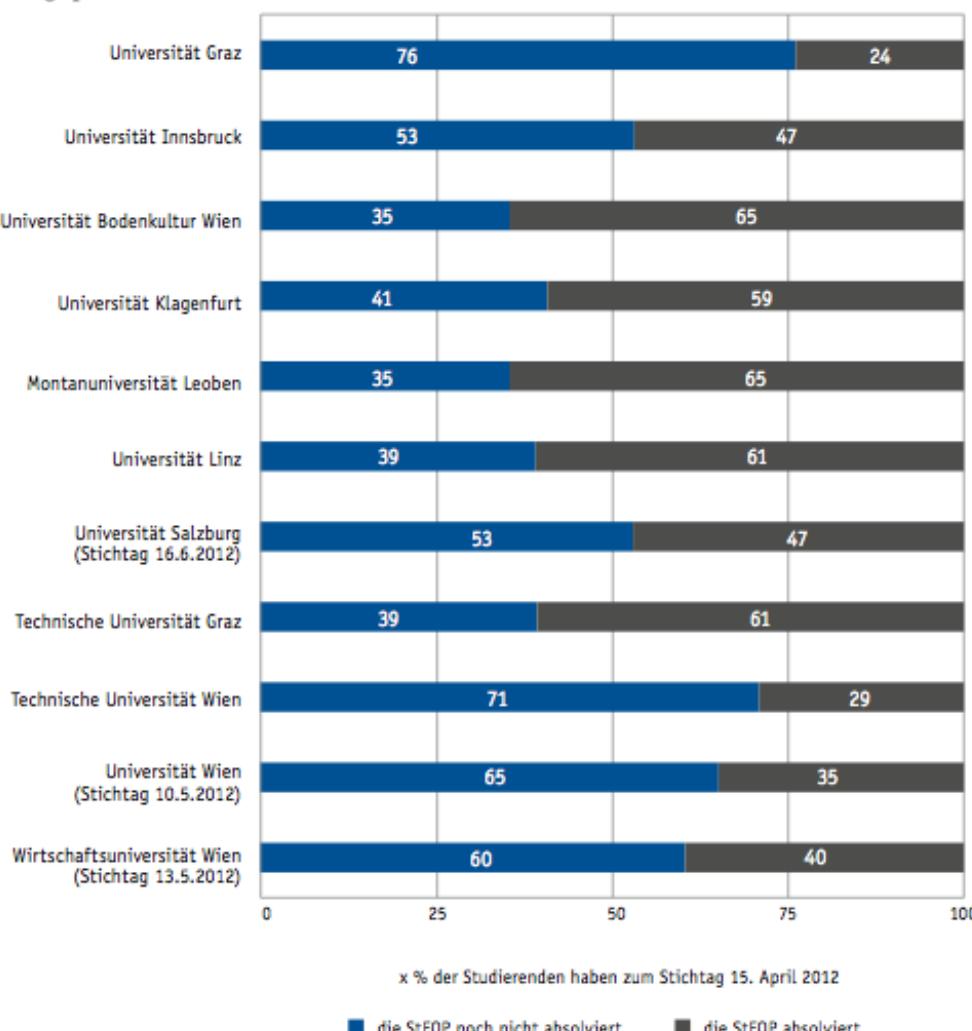
Weiters waren — für den Fall, dass die elektronische Studienverwaltung eine Anmeldung zu einer Lehrveranstaltung oder Prüfung ablehnte und dies händisch geändert wurde — weder

eine Begründungspflicht für dieses Vorgehen noch eine nachgängige Kontrolle vorgesehen.
(TZ 26)

Statistiken zur StEOP

Der Anteil jener Studierenden, welche die StEOP bereits vollständig absolviert hatten, an der Gesamtzahl der Studienanfänger („Erfolgsquote“) zeigte sich an den beiden überprüften sowie den neun befragten Universitäten wie folgt:

Erfolgsquote der StEOP



Quellen: Angaben der Universitäten

Zwischen der Workload der StEOP bzw. dem Ausmaß der zusätzlich in dieser Phase erwerbbaren ECTS-Anrechnungspunkte und der Anzahl der StEOP-Absolvierungen bestand ein Zusammenhang. Je geringer die Workload war bzw. je weniger in dieser Phase zusätzliche ECTS-Anrechnungspunkte erworben werden konnten, desto höher war meist die Erfolgsquote in der StEOP. (TZ 27)

An den überprüften Universitäten war die Erfolgsquote an der Universität Innsbruck mit 47 % fast doppelt so hoch wie an der Universität Graz (24 %). An den befragten Universitäten lag diese zum jeweiligen Stichtag zwischen 29 % (Technische Universität Wien) und 65 % (Universität für Bodenkultur Wien und Montanuniversität Leoben). (TZ 27)

Die Universitäten Salzburg und Wien konnten Auswertungen hinsichtlich einer erfolgreichen Absolvierung der StEOP zu bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkten mit vertretbarem Aufwand nicht vornehmen. (TZ 27)

Weiters zeigte eine Analyse des RH für den Zeitraum Wintersemester 2008/2009 bis Wintersemester 2011/2012, dass die Anzahl jener Studienanfänger, die im ersten Semester mindestens eine Prüfung bestanden hatten, an der Universität Graz in den Wintersemestern 2008/2009 bis 2010/2011 bei rd. 75 % lag und im Wintersemester 2011/2012 auf rd. 83 % anstieg. Demgegenüber war diese Entwicklung an der Universität Innsbruck im betrachteten Zeitraum weniger ausgeprägt (Wintersemester 2008/2009: 70 %, Wintersemester 2011/2012: 74 %). (TZ 27)

Bereits seit dem Wintersemester 2009/2010 konzentrierten sich die Studienanfänger auf ein einziges Studium. Dieser Trend setzte sich auch im Wintersemester 2011/2012 fort; so hatten an der Universität Graz nur 6,5 % der Studienanfänger mindestens eine Prüfung in einem anderen Studium abgelegt, an der Universität Innsbruck waren es 7,9 %. (TZ 27)

Finanzielle Auswirkungen der StEOP

Die Universität Graz stellte — zur Unterstützung der Studienabteilung — eine zusätzliche Mitarbeiterin (Aufwand von rd. 8.000 EUR) an; zudem entstanden an der Universität Graz für die Anpassungen der IT-Applikation „UNIGRAZonline“ zusätzliche Aufwendungen von rd. 3.000 EUR. Die Universität Innsbruck fand mit dem bestehenden Personal das Auslangen; die hauseigene IT-Abteilung führte die programmtechnischen Änderungen für die StEOP durch. (TZ 28)

Höhere zusätzliche Aufwendungen entstanden an den beiden überprüften Universitäten im Bereich der Lehre. Für das Studienjahr 2011/2012 betrugen die Aufwendungen des zusätzlichen Lehrangebots an der Universität Graz rd. 21.000 EUR, an der Universität

Innsbruck rd. 90.000 EUR. Aufgrund der Vorgaben für die StEOP war mit wiederkehrenden und somit laufenden diesbezüglichen Aufwendungen (Bereitstellung von zusätzlichen Lehrveranstaltungen insbesondere im Sommersemester) zu rechnen. (TZ 28)

Insgesamt konnte der erhöhte Arbeits- bzw. Verwaltungsaufwand bei der Umsetzung der StEOP aufgrund fehlender Zeitaufzeichnungen nicht monetär dargestellt werden. (TZ 28)

Zusammenfassung/Checkliste

Für die vorgesehene Evaluierung der StEOP wären aus Sicht des RH zusammenfassend folgende Aspekte miteinzubeziehen (TZ 29):

- Workload (ECTS-Anrechnungspunkte) der StEOP in den unterschiedlichen Studien;
- inhaltliche Ausgestaltung der StEOP (insbesondere Arten und Inhalte der Lehrveranstaltungen);
- StEOP-Prüfungen (insbesondere Anzahl, Art (bspw. prüfungsimmanente Lehrveranstaltungen) und Termingestaltung);
- Monitoring der StEOP (insbesondere durch die elektronische Studienverwaltung);
- Ergreifen von Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes im Hinblick auf eine monetäre Bewertung und kostenrechnerische Darstellung von zusätzlichen administrativen Aufwendungen;
- ehestmögliche Festlegung der Kriterien zur Messung der Auswirkungen der StEOP, um laufend jene Datenbasis zu generieren, die als Grundlage für die spätere Evaluierung nötig ist;
- Sicherstellen, dass statistische Auswertungen zu einem bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkt erstellt werden können.

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMWF

- (1) *In Zukunft wären gesetzliche Neuregelungen so rechtzeitig einzuleiten, dass den begutachtenden Stellen eine angemessene, wenn möglich sechswöchige, Frist zur Begutachtung eingeräumt werden kann und zur Umsetzung der Regelung ausreichend Zeit besteht. (TZ 3)*
- (2) *Änderungen an Begutachtungsentwürfen und deren Motive wären nachvollziehbar zu dokumentieren und aufzubewahren. (TZ 3)*
- (3) *Das BMWF sollte in Fällen bekannt gewordener Verletzungen der Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzungen der Universitäten seine Rechtsaufsicht wahrnehmen. (TZ 7)*
- (4) *Es wäre auf eine entsprechende gesetzliche Klarstellung im § 66 UG hinzuwirken, ob jene Zugangsregelungen, welche die Rektorate der Universitäten oder die Bundesregierung auf der Grundlage des UG, aber durch Verordnungen trafen, als besondere gesetzliche (Zulassungs-)Regelungen anzusehen waren, die den Entfall einer StEOP begründen konnten. (TZ 17)*
- (5) *Auf eine weitere gesetzliche Regelung wäre mit dem Ziel hinzuwirken, dass die Evaluierung der StEOP durchgeführt wird, bevor die sie betreffenden Regelungen auslaufen oder die StEOP-Geltungsdauer entsprechend verlängert wird, so dass eine Fristenkongruenz zwischen Evaluierung und StEOP-Geltungsdauer hergestellt wird. (TZ 19)*
- (6) *Im Rahmen der Rechtsaufsicht wäre darauf zu achten, dass alle betroffenen Universitäten die StEOP dem UG entsprechend vollständig umsetzen. (TZ 20)*
- (7) *Die Frage des „idealtypischen“ Ausmaßes einer StEOP in den unterschiedlichen Studien wäre im Hinblick auf die Zielsetzung der StEOP bei der gesetzlich vorgesehenen Evaluierung besonders zu beachten und darauf basierend eine entsprechende gesetzliche Präzisierung in die Wege zu leiten. (TZ 22)*
- (8) *Im Rahmen der Evaluierung der StEOP wären im Besonderen auch die jeweiligen inhaltlichen Ausgestaltungen der StEOP zu berücksichtigen. Für den Fall der Fortführung der StEOP wären entweder die gesetzlichen Bestimmungen entsprechend den Erkenntnissen der Evaluierung zu konkretisieren oder zumindest diesbezügliche Empfehlungen an die Universitäten abzugeben. (TZ 23)*

(9) Da unklar war, wie die gesetzliche Forderung nach zwei Prüfungen, für die in jedem Semester zwei Prüfungstermine anzusetzen waren, bei StEOP-Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter umgesetzt werden soll, wäre eine entsprechende Klarstellung erforderlich. (TZ 24)

(10) Es wäre klarzustellen, dass Prüfungstermine für StEOP-Lehrveranstaltungen auch während der lehrveranstaltungsfreien Zeit zulässig sind, um den Vorgaben des UG nach zwei Prüfungsterminen pro Semester zu entsprechen. (TZ 24)

(11) In der Evaluierung der StEOP sollten auch die Zweckmäßigkeit von eingeschränkten Wiederholungsmöglichkeiten, die Prüfungsarten sowie die Festlegung der Prüfungstermine berücksichtigt werden. (TZ 24)

(12) Es wäre klarzustellen, ob in begründeten Ausnahmefällen StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester durch Alternativen ersetzt werden können, wenn ihre Absolvierung trotzdem sichergestellt ist. Gegebenenfalls wären diese alternativen Durchführungsformen hinsichtlich ihrer Zielerreichung in die Evaluierung der StEOP miteinzubeziehen. (TZ 25)

(13) Im Einvernehmen mit den Universitäten wäre auch das Monitoring der StEOP (insbesondere durch die elektronischen Studienverwaltungssysteme) in die Evaluierung miteinzubeziehen. (TZ 26)

BMWF und Universität Graz

(14) Das BMWF sollte klarstellen, ob die Einführung einer StEOP auch in Studien mit Eignungsprüfungen zulässig ist. In der Folge dieser Klarstellung sollte die Universität Graz die Curricula der beiden Sportstudien erforderlichenfalls adaptieren. (TZ 20)

BMWF und Universitäten

(15) Bei Informationskampagnen wäre vom BMWF gemeinsam mit den Universitäten eine Wirkungsanalyse der einzelnen Informationsmaßnahmen (bspw. durch Abfrage der durch die Studienanfänger in Anspruch genommenen Informationsquellen im Zuge einer elektronischen Vorerfassung) vorzusehen. (TZ 11)

(16) Zur Bereinigung der Situation betreffend die Absolvierung (neben StEOP-bezogener) weiterer Lehrveranstaltungen empfahl der RH alternativ folgende Maßnahmen:

1. Änderung der Vorgaben und Curricula an den Universitäten dahingehend, dass zunächst alle Prüfungen der StEOP absolviert werden müssen, bevor Prüfungen aus Nicht-StEOP-Lehrveranstaltungen abgelegt werden dürfen;
2. Änderung des UG dahingehend, dass es in einem klar definierten maximalen Ausmaß die Ablegung von Prüfungen aus Nicht-StEOP-Lehrveranstaltungen vor Absolvierung der StEOP zulässt;
3. Wahrnehmung der aufsichtsbehördlichen Funktion durch das BMWF. (TZ 18)

(17) Im Sinne einer wirkungsorientierten Steuerung wären in Zusammenarbeit mit den Universitäten Kriterien zur Messung der Auswirkungen der StEOP ehestens festzulegen, um im Hinblick auf die im UG vorgesehene Evaluierung bereits jetzt und laufend jene Datenbasis zu generieren, die als Grundlage für die spätere Evaluierung nötig ist. Dazu wäre auch sicherzustellen, dass die von der StEOP betroffenen Universitäten statistische Auswertungen zu bestimmten vergangenen Vergleichszeitpunkten erstellen können. (TZ 27)

Universitäten Graz und Innsbruck

(18) Im Hinblick auf eine monetäre Bewertung und kostenrechnerische Darstellung von administrativen Tätigkeiten wären in ähnlich gelagerten Fällen (bspw. die Umgestaltung der StEOP) Maßnahmen zur Feststellung des Ressourceneinsatzes zu ergreifen. (TZ 13, 28)

(19) Es wären Maßnahmen zu setzen und klare Verantwortlichkeiten zu definieren, um die Einräumung und Überprüfung der gesetzlich vorgesehenen zwei Prüfungstermine pro Semester — im Sinne der Klarstellung durch das BMWF (siehe Schlussempfehlung (10)) — zu gewährleisten. (TZ 24)

(20) Es wären in Entsprechung der Umsetzung der Schlussempfehlung (12) an das BMWF universitätsweite Vorgaben für Alternativlösungen zu StEOP-Lehrveranstaltungen im Sommersemester zu definieren. (TZ 25)

(21) Es wäre dafür zu sorgen, dass alle Prüfungstermine flächendeckend und vor Prüfungsdurchführung in die elektronische Studienverwaltung eingetragen werden, um die automatische Überprüfung der Anmeldungszulässigkeit durch das Monitoringsystem zu gewährleisten. Ferner wären Vorgaben für eine händische Abänderung in der elektronischen Studienverwaltung zu definieren und Kontrollsleifen vorzusehen. (TZ 26)

Universität Innsbruck

(22) Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Einheitlichkeit wären die Lehrveranstaltungstypen in der Satzung klar zu definieren. Weiters wäre festzulegen, ob diese mit einem einzigen Prüfungsakt enden oder Lehrveranstaltungen mit immanentem Prüfungscharakter sind. (TZ 24)

(23) Unter Berücksichtigung von Erfahrungen betreffend Schwachstellen wäre die Notwendigkeit der großen Anzahl von Berechtigungen zum händischen Ändern der elektronischen Systemvorgaben zu prüfen. (TZ 26)

AUßENDIENSTPRÄSENZ DER WIENER POLIZEI; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Das BMI und die Landespolizeidirektion Wien kamen den Empfehlungen des RH, die er zum Thema Außendienstpräsenz der Wiener Polizei im Jahr 2010 (Reihe Bund 2010/11) veröffentlicht hatte, nur in Teilbereichen nach.

Weiterhin offen war eine Neustrukturierung der Dienststellen der Wiener Polizei: In den 95 Polizeiinspektionen waren rd. 23 % der Planstellen für die Dienstführung vorgesehen. Bei gleichbleibendem systemisierten Personalstand wären durch die Schaffung von Polizeiinspektions-Clustern mit je 100 Planstellen rd. 265 Exekutivbedienstete nicht mehr für die Dienstführung erforderlich, sondern für den Einsatz im Außendienst verfügbar. Die überprüften Stellen konnten den Außendienstanteil weiterhin weder messen noch diesbezügliche Zielvorgaben überprüfen.

Durch die Einführung von Polizeiinspektions-Ermittlern in Polizeiinspektionen und Tatort-Opfer-Teams setzte die Landespolizeidirektion Wien Elemente einer notwendigen Spezialisierung bei der Bearbeitung von gerichtlich strafbaren Handlungen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Follow-up-Überprüfung zum Thema Außendienstpräsenz der Wiener Polizei war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

AUßENDIENSTPRÄSENZ

Die Empfehlung des RH, den Anteil der Außendienstpräsenz der Exekutivbediensteten der Wiener Polizei an ihrer Gesamtdienstzeit systematisch zu erheben, für alle Exekutivbediensteten eine konkrete Zielvorgabe festzulegen und deren Zielerreichung kontinuierlich zu prüfen, wurde teilweise umgesetzt, indem das BMI und die Landespolizeidirektion Wien (LPD Wien) konkrete Zielvorgaben für den Außendienstanteil im Exekutivdienst festlegten: Diese fanden sich in den Exekutivdienstrichtlinien, der Regionalstrategie für die Streifentätigkeit im Allgemeinen und im Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Fußstreifentätigkeit im Besonderen. Einheitliche Zielvorgaben gab es nicht; so lag der von der LPD Wien in der Regionalstrategie definierte Außendienstanteil von rd. 57 % deutlich unter dem dafür in den Exekutivdienstrichtlinien definierten Mindestanteil von rd. 67 %. (TZ 2)

Ein Instrument zur systematischen Erhebung und damit kontinuierlichen Überprüfung des Außendienstanteils gab es nicht. Die mit März 2012 zur strukturierten Dokumentation des Dienstes der Sicherheitsexekutive eingeführte Applikation „Elektronische Dienstdokumentation“ war zur Auswertung der tatsächlich erbrachten Außendienstpräsenz nicht geeignet, weil Außendienstzeiten auch in anderen Leistungsarten aufgingen, die in der Elektronischen Dienstdokumentation nicht als Außendienst aufschienen. (TZ 2)

ZUSAMMENLEGUNG VON POLIZEIINSPEKTIONEN

Die Empfehlungen des RH zur Zusammenführung der Polizeiinspektionen zu je einer Zentralinspektion pro Wiener Gemeindebezirk und zur Erstellung eines diesbezüglichen Konzepts wurden nicht umgesetzt. Es bestanden im Zuständigkeitsbereich der LPD Wien weiterhin 95 Polizeiinspektionen und es gab kein Konzept zur Zusammenlegung von Polizeiinspektionen zu Zentralinspektionen. (TZ 3)

SANIERUNGS- UND ERWEITERUNGSBEDARF

Eine dienststellenbezogene und an der empfohlenen Neustrukturierung (Zentralinspektionen) ausgerichtete Gesamtübersicht über Umfang und Kosten der erforderlichen Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen gab es nicht, obwohl nur 40 % der Polizeiinspektionen barrierefrei waren. Das BMI und die LPD Wien hatten damit die diesbezügliche Empfehlung des RH nicht umgesetzt. (TZ 4)

POLIZEIINSPEKTION LAINZERSTRASSE

Die Empfehlung des RH, die Polizeiinspektion Lainzerstraße aufzulassen und den Mietvertrag zu kündigen, setzten das BMI und die LPD Wien nicht um. Am Standort Lainzerstraße war weiterhin eine Polizeiinspektion untergebracht, dies unter Nutzung von nur 31 % der verfügbaren Bürofläche und jährlichen Standortkosten von mehr als 165.000 EUR. (TZ 5)

FÜHRUNGSSPANNE IN POLIZEIINSPEKTIONEN

Indem weiterhin rd. 23 % der Exekutivbediensteten in den Polizeiinspektionen für die Dienstführung vorgesehen waren, hatten das BMI und die LPD Wien die Empfehlung des RH zur Reduktion des Anteils an dienstführenden Exekutivbediensteten und zur Erhöhung der Führungsspanne nicht umgesetzt. Damit wurden Potenziale für die Erhöhung der Außendienstpräsenz nicht genutzt. (TZ 6)

Bei gleichbleibendem systemisiertem Personalstand wären durch die Schaffung von Polizeiinspektions-Clustern mit einer Größe von rd. 100 Planstellen rd. 265 E2a-Exekutivbedienstete nicht mehr für die Dienstführung erforderlich und die Außendienstpräsenz ließe sich dadurch entsprechend verstärken. (TZ 6)

KRIMINALDIENST

Die Empfehlung des RH, in einem Deliktskatalog die grundsätzliche Zuständigkeit des Landeskriminalamts zur Bearbeitung von Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen verbindlich festzulegen und bei Unklarheiten über die Zuständigkeit die Entscheidung der Sicherheitsbehörde zu übertragen, wurde teilweise umgesetzt. Mit dem „Büro für Zentrale Koordination“ war nunmehr eine Stelle bei der LPD Wien installiert, die u.a. bei Kompetenzkonflikten zur Bearbeitung gerichtlich strafbarer Handlungen entschied. (TZ 7)

Die grundsätzliche Zuständigkeit des Landeskriminalamts zur Bearbeitung von Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen war nicht festgelegt worden. Die LPD Wien führte jedoch in den Polizeiinspektionen sogenannte PI-Ermittler ein, die für die Aktenbearbeitung und Ermittlungstätigkeit bei gerichtlich strafbaren Handlungen zuständig waren. Mit Dezember 2012 waren in den Wiener Polizeiinspektionen 339 PI-Ermittler im Einsatz. Eine der jeweiligen Spezialisierung angepasste Aufgabentrennung bzw. -wahrnehmung bot Potenzial für eine effiziente Verbrechensbekämpfung. (TZ 7)

Auch die im April 2012 geschaffenen Tatort-Opfer-Teams (TOP- Teams), zuständig für die gesamte, bisher von den Exekutivbediensteten der Polizeiinspektionen wahrgenommene Tatortarbeit, brachten eine Spezialisierung. (TZ 7, 8)

BEARBEITUNG VON EINBRUCHSDIEBSTÄHLEN

Die Empfehlung des RH, die Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen bei den spezialisierten Exekutivbediensteten des Landeskriminalamts zu konzentrieren, um dadurch die Streifentätigkeit zu erhöhen und der Entwicklung der Einbruchskriminalität entgegenzuwirken, setzten das BMI und die LPD Wien teilweise um. Die LPD Wien setzte durch die Einrichtung von PI-Ermittlern auf den Polizeiinspektionen und von TOP-Teams Maßnahmen mit ähnlicher Wirkung, die u.a. zu einer Spezialisierung bei der Bearbeitung von Einbruchsdiebstählen auf den Polizeiinspektionen führten. (TZ 8)

BELASTUNG DER POLIZEIINSPEKTIONEN

Die LPD Wien setzte die Empfehlung des RH, durch Personalverschiebungen zwischen den Stadtpolizeikommanden flexibel auf Belastungsunterschiede der Exekutivbediensteten im Stadtgebiet zu reagieren, teilweise um. So war das Personal im am höchsten belasteten Stadtpolizeikommando Favoriten um sieben Exekutivbedienstete erhöht worden. Es gab allerdings weiterhin Diskrepanzen zwischen der Belastung durch die Aufgabenwahrnehmung und der Personalausstattung. So war bspw. das Stadtteilkommando Donaustadt in den Jahren 2010 bis 2012 unter den fünf am höchsten belasteten Stadtpolizeikommanden, hatte aber einen um sieben Exekutivbedienstete reduzierten Ist-Stand. Hingegen war das Stadtteilkommando Josefstadt unter den zwei am wenigsten belasteten Stadtpolizeikommanden, hatte aber mit zusätzlich 13 Exekutivbediensteten beim Ist-Stand den dritthöchsten Zuwachs. (TZ 9)

GROßER SICHERHEITS- UND ORDNUNGSDIENST

Durch die Einführung einer Flexibilisierung für die Dienstplanung im Gruppendiffert — Verschiebung eines 12-stündigen Dienstes pro Kalendermonat — wurde die Empfehlung des RH, im Rahmen einer flexiblen Dienstplanung darauf zu achten, dass das auf den Polizeiinspektionen verfügbare Personal durch den Einsatz bei Großveranstaltungen im Rahmen des Großen Sicherheits- und Ordnungsdienstes nicht zusätzlich vermindert wird, teilweise umgesetzt; Potenzial für weitere Flexibilisierungen war gegeben. (TZ 10, 12)

Eine Maßnahme mit ähnlicher Wirkung stellte die mit 1. November 2012 neu geschaffene Bereitschaftseinheit dar. Zu den durch die Streifentätigkeit der Bereitschaftseinheit beabsichtigten Zielen zählte u.a. auch die Entlastung der Polizeiinspektionen von Streifendienstaktionen. (TZ 10)

PARTEIENVERKEHR IN DER NACHT

Die LPD Wien hatte die Empfehlung des RH, während der Nachtstunden nicht alle Polizeiinspektionen offenzuhalten, sondern den Parteienverkehr in der Nacht konzentriert in den 14 am Standort der Stadtteilkommanden eingerichteten Polizeiinspektionen abzuwickeln, nicht umgesetzt. Zu begründen war allerdings die laut Angaben der LPD Wien für 2013 geplante Konzentration von Polizeiinspektionen für den Parteienverkehr während der Nachtstunden, um dadurch die Außendienstpräsenz zu erhöhen. (TZ 11)

DIENSTZEITSYSTEME

Mit der bei Bedarf zwingend einzuplanenden Verschiebung eines 12-stündigen Dienstes je Kalendermonat setzte das BMI die Empfehlung des RH, weitere Flexibilisierungselemente der Dienstzeit für die Exekutivbediensteten im Gruppendiffensystem einzuführen, teilweise um. Allerdings war dies nur ein erstes Instrument für die Polizeiinspektionskommandanten, um die Dienstplanung an spezifische örtliche und zeitliche Anforderungen anzupassen; Potenzial zur weiteren Flexibilisierung war vorhanden. (TZ 12)

DIENSTEINTEILUNG UND -AUSWERTUNG

In Umsetzung der Empfehlung des RH war mit der Elektronischen Dienstdokumentation die Erfassung der von Exekutivbediensteten für einzelne Tätigkeiten aufgewendeten Zeit seit März 2012 verpflichtend vorgesehen. (TZ 13)

ÜBERNAHME VON POST- UND TELEKOMBEDIENSTETEN

Indem die LPD Wien die Anzahl der in ihrem Zuständigkeitsbereich eingesetzten ehemaligen Post- und Telekombediensteten seit dem Vorbericht mehr als verdreifachte (von 26 auf 85), setzte sie die Empfehlung des RH, auf den Polizeiinspektionen verstärkt Verwaltungsbedienstete — zur Entlastung der Exekutivbediensteten von administrativen Aufgaben und damit zur Erhöhung der Außendienstpräsenz — einzusetzen, um. (TZ 14)

SOFORTERLEDIGUNGSFORMULAR

Nicht umgesetzt wurde die Empfehlung des RH, bei Anzeigen gerichtlich strafbarer Handlungen ohne Ermittlungsansatz die bezügliche Aufnahme, Protokollierung und weitere Bearbeitung — in Form des Soforterledigungsformulars — von Verwaltungsbediensteten auf den Polizeiinspektionen durchführen zu lassen. Exekutivbedienstete hatten auch bei Nichtvorliegen eines Ermittlungsansatzes die Amtshandlung weiterzuführen und den Anzeiger beim Ausfüllen des Soforterledigungsformulars zu unterstützen. (TZ 15)

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMI, Landespolizeidirektion Wien

(1) Der Anteil der Außendienstpräsenz der Exekutivbediensteten der Wiener Polizei an ihrer Gesamtdienstzeit sollte systematisch erhoben und die Erreichung der Zielvorgabe zum Außendienstanteil kontinuierlich geprüft werden. (TZ 2)

(2) In jedem Wiener Gemeindebezirk sollte eine Zentralinspektion eingerichtet werden und die Polizeiinspektionen wären bei dieser zusammenzuführen. Der Neustrukturierung vorausgehend wäre ein Konzept über die Zusammenlegung der Polizeiinspektionen an den Standorten von Zentralinspektionen zu erstellen. (TZ 3)

(3) Die erwartbaren Gesamtkosten für die erforderlichen baulichen Maßnahmen wären dienststellenbezogen zu erheben. Die baulichen Sanierungs- und Erweiterungsmaßnahmen sollten dabei an der vom RH empfohlenen Neustrukturierung der Polizeiinspektionen (Zentralinspektionen) ausgerichtet werden. (TZ 4)

(4) Die Polizeiinspektion Lainzerstraße sollte aufgelassen und der Mietvertrag des dringend sanierungsbedürftigen Gebäudes gekündigt werden. (TZ 5)

(5) Unabhängig von der Einrichtung von Zentralinspektionen wäre der Anteil an dienstführenden Exekutivbediensteten auf den Polizeiinspektionen zu reduzieren und dadurch die Führungsspanne maßgeblich zu erhöhen. (TZ 6)

(6) Die durch die Einführung von Polizeiinspektions-Ermittlern erfolgte Spezialisierung in den Polizeiinspektionen sollte im Hinblick auf deren Auswirkungen evaluiert und das Ergebnis bei den Zuständigkeitsregelungen für die Bearbeitung gerichtlich strafbarer Handlungen berücksichtigt werden. (TZ 7, 8)

LABORTARIFE BEI AUSGEWÄHLTEN KRANKENVERSICHERUNGSTRÄGERN; FOLLOW-UP- ÜBERPRÜFUNG

Die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft und die Steiermärkische Gebietskrankenkasse kamen den Empfehlungen des RH, die er zum Thema Labortarife im Jahr 2010 veröffentlicht hatte (Reihe Bund 2010/6), nur teilweise nach.

Zwar konnten die vom RH aufgezeigten erheblichen Unterschiede bei den Tarifen und Preisen für Laborleistungen durch Vereinbarungen mit den jeweiligen Ärztekammern reduziert werden, doch lagen die Ausgaben je Anspruchsberechtigten für Laborleistungen bei der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter immer noch um rd. 80 % und bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft um rd. 46 % über jenen der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Follow-up-Überprüfung von Labortarifen ausgewählter Krankenversicherungsträger war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

AUSGEWÄHLTE LABORPOSITIONEN

Der Empfehlung des RH entsprechend hatten die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) und die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) ihre Tarife reduzieren können. Mit rd. 46 EUR bei der BVA bzw. rd. 38 EUR bei der SVA lagen die Ausgaben für Laborleistungen je Anspruchsberechtigten weiterhin deutlich über jenen der Steiermärkischen Gebietskrankenkasse (StGKK) mit rd. 26 EUR. Bei allen Krankenversicherungsträgern lagen die Tarife für die Ärzte über den Institutstarifen, die anhand einer am Labormusterkatalog¹ orientierten Kostenkalkulation vereinbart waren. Die Tarife der BVA und der SVA für Ärzte lagen immer noch wesentlich über jenen der StGKK. (TZ 2)

¹ Der Musterkatalog Labor 2006 enthält die Laborpositionen und die dafür kalkulierten Tarife. Er wurde im Auftrag des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger vom Kompetenzzentrum der Wiener Gebietskrankenkasse, Abteilung Behandlungskosten und Verrechnung, erstellt.

LABORGEMEINSCHAFTEN

Entgegen der Empfehlung des RH hatten weder die BVA noch die SVA Rahmenbedingungen für Laborgemeinschaften geschaffen. Die StGKK hatte zwar die Rahmenbedingungen geregelt, aber keine vergünstigten Tarife vereinbaren können. (TZ 3)

MAßNAHMEN ZUR MENGENSTEUERUNG

Entsprechend der Empfehlung des RH führten die SVA und die StGKK im Rahmen der Vertragspartneranalyse des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger systematische trägerübergreifende Vergleiche durch. Die BVA nahm an diesem Projekt hingegen nicht teil, sondern unternahm lediglich einzelne Bemühungen zu Vergleichen. (TZ 4)

AUSWAHL DES LEISTUNGSERBRINGERS

Der RH sah seine Empfehlung nur als teilweise umgesetzt an, nämlich im Hinblick auf die Auswahl der Leistungsparameter, nicht aber im Hinblick auf die Auswahl der Leistungserbringer. Obwohl einerseits zwischen den einzelnen Leistungsanbietern, insbesondere zwischen Instituten und Laborfachärzten, erhebliche Tarifunterschiede für die gleiche Leistung bestanden und andererseits der Gesetzgeber eine ökonomische Zuweisung sicherstellen wollte, nutzten die Krankenversicherungsträger kein Instrumentarium, um eine Leistungserbringung beim günstigsten Anbieter sicherzustellen. (TZ 5)

VERTRAGSPARTNERABRECHNUNG

Die Empfehlung des RH an die drei Krankenversicherungsträger, gemeinsam mit den Vertragspartnern für ökonomische Zuweisungen zu sorgen, wurde nur teilweise umgesetzt. Der Anteil der ausgefüllten Zuweiser-Vertragspartnernummern war bei allen drei Krankenversicherungsträgern gestiegen. Da die Zuweisungen weiterhin in Papierform übermittelt wurden, war ein systematischer Abgleich der angeforderten mit den abgerechneten Laborparametern² nicht möglich. (TZ 6)

² abgerechnete Laborleistungsposition laut Honorarordnung

RAHMENBEDINGUNGEN

Die BVA, die SVA und die StGKK setzten die Empfehlung des RH, zu evaluieren, ob eine Änderung der gesamtvertraglichen Rahmenbedingungen eine Absenkung des Preisniveaus erleichtern würde, um. Der Hauptverband hatte gemeinsam mit Vertretern der Krankenversicherungsträger die Chancen und Risiken, die eine Teilkündigungsmöglichkeit für die Krankenversicherungsträger mit sich brächten, erörtert und sich dafür ausgesprochen, das Gesamtvertragssystem derzeit nicht in Frage zu stellen. (TZ 7)

Entgegen der Empfehlung des RH hatte die StGKK die Leistungen ihrer eigenen Einrichtung wie bisher ohne Berücksichtigung von Degressionseffekten bewertet und keine schriftlichen Vereinbarungen mit der BVA oder der SVA abgeschlossen. (TZ 8)

AUSGABENBEGRENZUNGEN

Entgegen der Empfehlung des RH vereinbarten weder die BVA noch die SVA Ausgabenbegrenzungen. Im Unterschied dazu verfügte die StGKK über wirksame Degressionsmodelle und nutzte somit die Möglichkeit, an der Fixkostendegression der Anbieter teilhaben zu können. (TZ 9)

VERTRAGSPARTNERÖKONOMIE

Die BVA und die SVA setzten die Empfehlung des RH, ihre Aktivitäten im Rahmen der Vertragspartnerökonomie zu verstärken, um. Beide Krankenversicherungsträger führten im Rahmen der Ökonomiekontrolle sowohl systematische Auswertungen wie auch Einzelfallprüfungen durch. (TZ 10)

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

BVA, SVA und StGKK

(1) Weitere Tarifsenkungen im Laborbereich sollten angestrebt werden. (TZ 2)

(2) Auf eine Klarstellung der Anwendbarkeit der Richtlinien über die Berücksichtigung ökonomischer Grundsätze bei der Krankenbehandlung wäre hinzuwirken. (TZ 5)

(3) Weiters wäre entsprechend § 342 Abs. 1 Z 4 ASVG eine Regelung für ökonomische Zuweisungen in die Gesamtverträge aufzunehmen. (TZ 5)

(4) Auf eine elektronische Zuweisung wäre hinzuwirken. (TZ 6)

(5) Zumindest bis einheitliche Tarife auf dem Niveau der Institute erreicht sind, sollte sichergestellt werden, dass die wirtschaftlichen Vorteile einer Laborgemeinschaft durch niedrigere Tarife zumindest teilweise an die Krankenversicherungsträger weitergegeben werden. (TZ 3)

BVA und SVA

(6) Bei technischen Fächern wären ähnlich wirksame Degressionsmodelle wie bei den Gebietskrankenkassen zu vereinbaren. (TZ 9)

(7) Bei Laborgemeinschaften wären Regelungen zu Verantwortlichkeiten, Qualität sowie personeller und technischer Ausstattung zu vereinbaren. (TZ 3)

BVA

(8) Am Projekt Vertragspartneranalyse sollte teilgenommen werden. (TZ 4)

StGKK

(9) In der Rentabilitätsrechnung wäre ein Wert anzusetzen, der jenen Werten entspricht, welche die StGKK im niedergelassenen Bereich tatsächlich bezahlen müsste (z.B. einen Durchschnittspreis). Dieser Wert sollte dann schon aus Konsistenzgründen auch in FOKO und in die Leistungsinformation an die Versicherten eingespielt werden. (TZ 8)