



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2014/16

Tätigkeit des
Rechnungshofes

Themen der öffentlichen
Finanzkontrolle

Prüfungen 2014
im Überblick

Nachfrageverfahren 2013

Internationales

Bericht des Rechnungshofes

Rechnungshof
GZ 860.167/002-181/14

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum
Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>
Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Dezember 2014



Bericht des Rechnungshofes

Tätigkeit des Rechnungshofes

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Prüfungen 2014 im Überblick

Nachfrageverfahren 2013

Internationales

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Artikel 126d Absatz 1 Bundes-Verfassungsgesetz seinen Tätigkeitsbericht 2014.

Berichtsaufbau

Der Bericht skizziert im Allgemeinen Teil die Tätigkeit des RH und erörtert ausgewählte Themen der öffentlichen Finanzkontrolle:

- Die Rolle des RH im Hinblick auf die Wirkungsorientierung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013
- Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen
- Qualitätssicherung in Krankenanstalten
- Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten
- Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz und dem Parteiengesetz

Der Besondere Teil enthält die Prüfungen 2013 im Überblick und das Nachfrageverfahren mit dem Stand der Umsetzung jener Empfehlungen, die der RH im Jahr 2013 in Berichten an den Nationalrat veröffentlicht hatte.

Der Internationale Teil informiert über die grenzüberschreitenden Aktivitäten des RH.

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen-, Berufs- und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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



Inhalt

Inhaltsverzeichnis

ALLGEMEINER TEIL	Tätigkeit des Rechnungshofes _____	5
	Themen der öffentlichen Finanzkontrolle _____	33
	Die Rolle des RH im Hinblick auf die Wirkungsorientierung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013 _____	33
	Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen _____	39
	Qualitätssicherung in Krankenanstalten _____	49
	Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten _____	73
	Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz und dem Parteiengesetz _____	78
BESONDERER TEIL	Prüfungen 2014 im Überblick _____	83
	Nachfrageverfahren 2013 _____	185
INTERNATIONAL	Internationaler Teil _____	331





ALLGEMEINER TEIL

Tätigkeit des Rechnungshofes

Gebarungsüberprüfungen

Der RH überprüft als unabhängiges Organ der externen öffentlichen Finanzkontrolle, ob der Bund, die Länder und die Gemeinden ihre Mittel sparsam, wirtschaftlich und zweckmäßig verwenden. Im Jahr 2014 veröffentlichte er insgesamt 95 Prüfungsergebnisse und erreichte damit sein Wirkungsziel, „Erhöhung der Transparenz für Bürgerinnen und Bürger über die sparsame, wirtschaftliche und zweckmäßige Verwendung öffentlicher Mittel“.

Bund

Im Jahr 2014 übermittelte der RH dem Nationalrat 15 Berichte mit 67 Beiträgen sowie den **Tätigkeitsbericht**. Zusätzlich veröffentlichte er den Bundesrechnungs**abschluss** 2013 und den Einkommensbericht über die (durchschnittlichen) Einkommen der **unselbständig Erwerbstatigen**, der **selbständig Erwerbstatigen** und der PensionistInnen gemäß Art. 1 § 8 Abs. 4 des **Bezügebegrenzungsgesetzes**.

Eine Zusammenfassung der wichtigsten Aussagen aus diesen Berichten finden Sie im Besonderen Teil dieses Jahrestätigkeitsberichts.

Länder, Gemeinden, Gemeindeverbände

Im Jahr 2014 legte der RH den Landtagen insgesamt 54 Berichte mit 69 Beiträgen sowie den Tätigkeitsbericht vor; insgesamt zehn Berichte mit zehn Beiträgen davon den Gemeinderäten und Verbandsversammlungen.

Kammern

Der Prüfungsmaßstab des RH beschränkt sich bei Kammerprüfungen (gesetzliche berufliche Vertretungen) auf die „ziffernmäßige Richtigkeit“, die „Übereinstimmung mit den bestehenden Vorschriften“ sowie die „Sparsamkeit“ und „Wirtschaftlichkeit“. Eine Prüfung der „Zweckmäßigkeit“ ist in der gesetzlichen Bestimmung bei Kammerprüfungen – anders als bei allen übrigen Prüfungen des RH – nicht vorgesehen.

Die Kammern haben nach den gesetzlichen Bestimmungen die Prüfungsergebnisse des RH selbst zu veröffentlichen. Nach Vorlage an

Gebärungsüberprüfungen

das satzungsgebende Organ (den Vertretungskörper) muss der Bericht des RH vollständig zugänglich sein. Deshalb stellt der RH die Kammerberichte – nach Mitteilung über die erfolgte Veröffentlichung – in Wahrnehmung seines verfassungsgemäßen Auftrags – auch auf seiner Website www.rechnungshof.gv.at bereit. Um eine umfassende Darstellung der Tätigkeit des RH im Bereich der Kammerprüfungen sicherzustellen, informiert der RH auf seiner Website auch über den Inhalt der Stellungnahme der Kammer, die Darstellung der von der Kammer vorgenommenen Umsetzungsschritte der Empfehlungen aus dem Prüfungsergebnis sowie über eine inhaltliche Auseinandersetzung des RH mit den einzelnen Punkten der Stellungnahme.

Im Jahr 2014 veröffentlichte der RH erstmals die Ergebnisse folgender Kammerprüfungen:

- Landwirtschaftskammer Wien,
- Ärztekammer für Kärnten – Kammerverwaltung und Wohlfahrtsfonds sowie
- Arbeiterkammer Vorarlberg Immobilien GmbH; Arbeiterkammer Vorarlberg Immobilien GmbH & Co KG.

Querschnittsprüfungen

Das Bundes-Verfassungsgesetz weist dem RH eine besondere Stellung als föderatives Bund-Länder-Gemeinde-Organ zu. Damit kann er im Rahmen von Querschnittsprüfungen Vergleiche über alle Gebietskörperschaften hinweg ziehen, die ihm einen Vergleich ausgewählter Aufgaben bzw. Bereiche bei den überprüften Stellen auf Bundes-, Landes- und Gemeindeebene oder zwischen unterschiedlichen Rechtsträgern ermöglichen. Diese Berichte enthalten Best-Practices und Benchmarks, die den überprüften Stellen und den politischen Entscheidungsträgern Mehrwert bringen.

Im Jahr 2014 legte der RH den zuständigen Vertretungskörpern 20 Querschnittsprüfungen vor, so etwa zu Verkehrsverbände: Vergleich der Leistungen und der Finanzierung in Kärnten und Salzburg; Schulstandortkonzepte/-festlegung **im Bereich** der allgemein bildenden Pflichtschulen in den Ländern **Oberösterreich** und Steiermark; Bezirkshauptmannschaften – **Sprengelgrößen** und Effizienz; Konsolidierungsmaßnahmen der Länder **Oberösterreich**, Salzburg und Steiermark; Bedarfsorientierte Mindestsicherung.



Gebarungsüberprüfungen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Europäische Union

In Begleitung des Europäischen Rechnungshofes (ERH) bei dessen Prüfungen in Österreich kontrolliert der RH den Anteil an österreichischen und EU-Mitteln, sofern diese über die Haushalte von Bund, Ländern und Gemeinden fließen.

Der RH begleitete den ERH im Jahr 2014 bei folgenden Prüfungen:

- ZVE 2013: TEN-T-Projekt 2007-AT-01130-P (Bauarbeiten für eine neue Hochgeschwindigkeitsverbindung zwischen Kundl/Radfeld und Baumkirchen)
- ZVE 2013: Sozialversicherungsverband „New Services for EESSI“ (Elektronischer Austausch von Sozialversicherungsdaten); Stichprobe einer Abschlusszahlung
- Prüfung hinsichtlich der Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum – Wissenstransfer- und Beratungsmaßnahme
- ZVE 2014: Operationelles Programm Beschäftigung Österreich 2007-2013 für den Europäischen Sozialfonds (ESF)

Bei einigen ERH-Prüfungen bzw. Vorarbeiten beschränkte sich der RH auf seine Koordinations- und Unterstützungsfunktion.

Bundesrechnungsabschluss 2013

Der Bundesrechnungsabschluss (BRA) dient als Grundlage zur Ausübung der Kontrollrechte des Nationalrates. Er dokumentiert das Ergebnis der Gebarung des Bundes. Der BRA stellt in Umsetzung des seit 1. Jänner 2013 geltenden Verfassungsgrundsatzes der „möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Bundes“ (Art. 51 Abs. 8 B-VG) die Vermögens-, Ertrags- und Finanzlage des Bundes sowie der von ihm verwalteten Rechtsträger dar und gibt insbesondere Auskunft über den Stand der Bundesschulden. Weiters enthält der BRA einen Überblick über die gesamtstaatliche finanzielle Lage, wobei hier allerdings erhebliche Einschränkungen der Aussagekraft durch das Fehlen eines harmonisierten Rechnungs- und Veranschlagungswesens aller Gebietskörperschaften bestehen.

Der RH übermittelte dem Nationalrat am 29. April 2014 den „Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013 (Voranschlagsvergleichsrechnungen Stand 31. März 2014)“. Er enthält die Voranschlagsvergleichsrechnungen des Bundes in der Gliederung des Bundesfinanzgesetzes

Bundesrechnungsabschluss 2013

2013 (BFG 2013) für den Ergebnis- und Finanzierungshaushalt sowie eine gesamtwirtschaftliche Darstellung der Haushaltsführung des Bundes unter Einbeziehung der übrigen Gebietskörperschaften.

Am 30. September 2014 legte der RH den vollständigen Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2013 auf Basis der zweiten Etappe der Haushaltsrechtsreform des Bundes dem Nationalrat vor. Dieser endgültige BRA, der bis Ende September eines jeden Jahres an den Nationalrat übermittelt werden muss, enthält auch die konsolidierten Abschlussrechnungen des Bundes (Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung), die Abschlüsse der vom Bund verwalteten Rechtsträger und ausführlichere Analysen zur Voranschlagsvergleichsrechnung. Erstmals erschien der Textteil in zwei Bänden, wobei Band 1 den Bericht des RH zum BRA mit gesamt-, volks- und betriebswirtschaftlichen Analysen, Darstellungen und Erläuterungen zu den vorhandenen Zahlen und Band 2 den Bericht des RH zur Überprüfung der Abschlussrechnungen gemäß § 9 RHG enthält. Der Zahlenteil mit den Abschlussrechnungen des Bundes wurde dem Textteil als DVD beigelegt.

Im Jahr 2013 betrug der Nettofinanzierungssaldo im Finanzierungshaushalt des Bundes – also die Differenz zwischen Auszahlungen und Einzahlungen – 4,203 Mrd. EUR. Er war damit um 2,124 Mrd. EUR (- 33,6 %) geringer als im Voranschlag (- 6,327 Mrd. EUR) und um 2,746 Mrd. EUR (- 39,5 %) niedriger als der vergleichbare Wert im Jahr 2012 (- 6,949 Mrd. EUR). Der Primärsaldo des Bundes betrug + 2,008 Mrd. EUR (+ 0,6 % des BIP) und war nach einem negativen Saldo 2012 (- 1,901 Mrd. EUR) wieder positiv. Die Auszahlungen lagen mit 75,567 Mrd. EUR um 561 Mio. EUR (+ 0,7 %) über dem veranschlagten Betrag (75,006 Mrd. EUR) und um 2,686 Mrd. EUR (+ 3,7 %) über dem Erfolg im Jahr 2012 (72,880 Mrd. EUR). Die Einzahlungen von 71,364 Mrd. EUR lagen um 2,685 Mrd. EUR (+ 3,9 %) über dem Voranschlag (68,678 Mrd. EUR) und waren gegenüber dem Erfolg im Jahr 2012 (65,931 Mrd. EUR) um 5,433 Mrd. EUR höher (+ 8,2 %).

Das Nettoergebnis im Ergebnishaushalt des Bundes – also die Differenz zwischen Aufwendungen und Erträgen – betrug - 7,237 Mrd. EUR. Es war damit um 537 Mio. EUR (+ 8,0 %) höher als im Voranschlag (- 6,700 Mrd. EUR). Die Aufwendungen wichen um 4,032 Mrd. EUR (+ 5,4 %) vom Voranschlag ab und beliefen sich auf 78,110 Mrd. EUR. Die Erträge lagen mit 70,873 Mrd. EUR um 3,495 Mrd. EUR (+ 5,2 %) über dem Voranschlag, wobei der Mehrertrag zur Gänze aus der operativen Verwaltungstätigkeit bzw. Transfers resultierte.

In der Vermögensrechnung des Bundes lagen die Aktiva des Bundes zum 31. Dezember 2013 mit 90,182 Mrd. EUR um 673,03 Mio. EUR über



Bundesrechnungsabschluss 2013

Tätigkeit des Rechnungshofes

dem Wert in der Eröffnungsbilanz zum 1. Jänner 2013 (89,509 Mrd. EUR). Von den Aktiva waren 81,7 % dem langfristigen und 18,3 % dem kurzfristigen Vermögen zuzuordnen. Die Summe der Passiva von 90,182 Mrd. EUR ergab sich aus Fremdmitteln (230,773 Mrd. EUR, davon 73,6 % langfristige Finanzschulden), abzüglich dem Ausgleichsposten des negativen Nettovermögens (-140,591 Mrd. EUR). Das negative Nettovermögen hatte in der Eröffnungsbilanz zum 1. Jänner 2013 - 134,167 Mrd. EUR betragen. Das negative Nettovermögen des Bundes zum 31. Dezember 2013 lag 55,9 % über dem Gesamtwert der Aktiva.

Die bereinigten Finanzschulden des Bundes stiegen im Jahr 2013 auf 193,942 Mrd. EUR (2012: 189,551 Mrd. EUR) oder 61,9 % des BIP gemäß ESVG 95 (2012: 61,7 %) bzw. 60,1 % des BIP gemäß ESVG 2010¹. Es wurden 27,171 Mrd. EUR (2012: 26,250 Mrd. EUR) an Schulden neu aufgenommen. Als Hauptfinanzierungsquelle dienten auch im Jahr 2013 Bundesanleihen in heimischer Währung.

Die Bundeshaftungen gingen um 6,8 % auf 111,258 Mrd. EUR (2012: 119,397 Mrd. EUR) zurück.

Das reale BIP-Wachstum betrug im Jahr 2013 + 0,3 % gemäß ESVG 95 (2012: + 0,9 %) bzw. + 0,2 % gemäß ESVG 2010, der Stand an unselbständig aktiv Beschäftigten stieg um 0,6 % an. Die Arbeitslosenquote laut AMS stieg auf 7,6 % bzw. laut EUROSTAT auf 4,9 %. Der Leistungsbilanzsaldo war weiterhin positiv (+ 2,7 % des BIP gemäß ESVG 95 bzw. + 2,6 % gemäß ESVG 2010). Die Inflationsrate lag bei + 2,0 %.

Das gesamtstaatliche Maastricht-Defizit gemäß ESVG 95 konnte mit - 1,52 % des BIP (ESVG 2010: - 1,48 % des BIP) unter den Referenzwert von 3 % des BIP gesenkt werden. Das gesamtstaatliche strukturelle Defizit (Maastricht-Defizit bereinigt um Einmalmaßnahmen und konjunkturelle Effekte) betrug - 1,10 % des BIP. Der öffentliche Schuldenstand lag mit 74,49 % des BIP gemäß ESVG 95 (ESVG 2010: 81,21 % des BIP) deutlich über dem Referenzwert des Stabilitäts- und Wachstumspaktes der EU von 60 % des BIP.

Die im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung bis 2018 gesetzlich festgelegten Auszahlungsobergrenzen sollen bis 2018 auf insgesamt 80,521 Mrd. EUR um durchschnittlich + 1,4 % pro Jahr wachsen. In den Jahren 2009 bis 2013 stiegen die Auszahlungen jährlich

¹ Bei der Erstellung des Bundesrechnungsabschlusses 2013 lagen Daten noch auf Basis des ESVG 95 vor. Erst ab der Budget-Notifikation Ende September 2014 werden von der Statistik Austria die Budgetdaten an EUROSTAT gemäß ESVG 2010 gemeldet, was für Österreich Änderungen gegenüber dem ESVG 95 mit sich bringt (z.B. Zurechnung zum Sektor Staat, Höhe des BIP).

um durchschnittlich + 2,1 %. Zur Einhaltung der geplanten Veränderung der Auszahlungsobergrenzen bis 2018 sind auszahlungsdämpfende Maßnahmen bzw. Strukturreformen erforderlich. Der RH zeigte in seinen Berichten eine Reihe von konkreten Bereichen auf, die Verbesserungspotenzial für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen Österreichs aufweisen. Dazu zählen insbesondere die Bereiche Gesundheitswesen, Pensionen, Pflege, Bildung, Bankenwesen, Besteuerung, Förderungswesen, Öffentliche Verwaltung und Finanzausgleich und das Erfordernis eines einheitlichen und vergleichbaren Rechnungswesens für alle staatlichen Ebenen.

Überprüfung der Abschlussrechnungen des Bundes

Im Zusammenhang mit der Verfassung des BRA hat der RH gemäß § 9 Abs. 1 Rechnungshofgesetz (RHG) die ihm unmittelbar vorzulegenden Abschlussrechnungen zu prüfen und vorgefundene Mängel beheben zu lassen. Da der RH seit 2013 gemäß § 117 BHG 2013 bei der Überprüfung der Abschlussrechnungen zur Einhaltung nationaler und internationaler Prüfungsstandards verpflichtet ist, legte er seiner Überprüfung die Prüfungsstandards ISSAI bzw. ISA zugrunde. Die Überprüfung der Abschlussrechnungen erfolgte demnach nach dem risikoorientierten Prüfungsansatz mit einem besonderen Schwerpunkt der Beurteilung des internen Kontrollsystems wesentlicher Verrechnungsprozesse.

Die Überprüfung umfasste erstmals die Ergebnis-, Finanzierungs- und Vermögensrechnung des Bundes inklusive der Eröffnungsbilanz zum 1. Jänner 2013. Der RH führte dazu drei Funktionsprüfungen zur Beurteilung des Internen Kontrollsystems (IKS) durch. Diese betrafen die Leistungen des Arbeitsmarktservice Österreich (AMS) und den Kostenersatz, die Personalverrechnung sowie den Abschluss und die Verbuchung von Geldmarktveranlagungen und die damit verbundenen Zahlungen.

Weiters führte der RH eine Ordnungsmäßigkeits- und Belegprüfung der Haushaltsverrechnung des Bundes durch, im Rahmen derer auch stichprobenweise wesentliche Positionen der Eröffnungsbilanz überprüft wurden. Der RH zog betreffend die Eröffnungsbilanz Stichproben aus rd. 79 % der Buchwerte des Vermögens sowie rd. 85 % der Buchwerte der Fremdmittel. Die Feststellungen zur Überprüfung der Abschlussrechnungen 2013 gemäß § 9 Abs. 1 RHG finden sich erstmals in Band 2 des Textteils.



Tätigkeit des Rechnungshofes

Mitwirkung an der Rechnungsverwaltung

Mit der Haushaltsrechtsreform wurde ab 2013 ein doppisches Rechnungswesen, das sich an den IPSAS (International Public Sector Accounting Standards) orientiert, für den Bund eingeführt. Dies bewirkte im Bereich der Veranschlagung, dass es ab dem Jahr 2013 neben dem Budget auf Basis der Finanzierungsrechnung auch ein Budget auf Basis der Ergebnisrechnung gibt. Im Bereich der Abschlussrechnungen wurden 2014 erstmals für das Jahr 2013 zusätzlich zu den Voranschlagsvergleichsrechnungen die konsolidierten Abschlussrechnungen: Vermögens-, Ergebnis- und Finanzierungsrechnung dem RH vorgelegt, der diese nach der Überprüfung gemäß § 9 RHG unter Anwendung der RLV 2013 im BRA veröffentlichte.

Mitwirkung bei der Begründung von Finanzschulden

Mit der Gegenzeichnung aller Urkunden über Finanzschulden des Bundes bestätigt der Präsident des RH die Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahme und die ordnungsgemäße Eintragung in das Hauptbuch der Staatsschuld.

Finanzschulden sind alle Geldverbindlichkeiten des Bundes, die zu dem Zweck eingegangen werden, dem Bund die Verfügungsmacht über Geld zu verschaffen. Von Finanzschulden zu unterscheiden sind die sogenannten Kassenstärker, die als Liquiditätshilfe aufgenommen werden und innerhalb desselben Finanzjahres getilgt werden müssen.

Im Jahr 2014 wirkte der RH bis Mitte November bei folgenden Finanzschuldtaufnahmen mit:

Finanzschuldtaufnahmen des Bundes unter Mitwirkung des RH		
	2014 ¹	2013 ²
	Anzahl	
Finanzschulden des Bundes	59	73
davon Gegenzeichnungen	57	49
	Volumen in Mrd. EUR	
aufgenommene Finanzschulden	26,32	25,92
aufgenommene Kassenstärker	16,63	9,24

¹ Stand Mitte November 2014

² Stand Mitte November 2013

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Allgemeines

Seit 1. Jänner 2013 ist die in § 17 Bundeshaushaltsgesetz 2013 (BHG 2013) getroffene Regelung über die Wirkungsorientierte Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben anzuwenden. Diese ersetzt die mit Ablauf des 31. Dezember 2012 außer Kraft getretene Regelung über die Ermittlung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen in § 14 Bundeshaushaltsgesetz.

Gemäß § 17 BHG 2013 haben alle mit der Vorbereitung der Erlassung von Rechtsvorschriften des Bundes (Gesetze, Verordnungen, über- oder zwischenstaatliche Vereinbarungen, Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG), der Vorbereitung sonstiger rechtsetzender Maßnahmen grundsätzlicher Art gemäß § 16 Abs. 2 oder von Vorhaben gemäß § 58 Abs. 2 betrauten Organe eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung der wesentlichen Auswirkungen und – da gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 die finanziellen Auswirkungen jedenfalls wesentlich sind – eine Darstellung der finanziellen Auswirkungen anzuschließen.

Gemäß § 17 Abs. 4 BHG 2013 sind die finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt des Bundes im laufenden und mindestens in den nächsten vier Finanzjahren zu beziffern. Zudem müssen (neben den Regelungen zum Konsultationsmechanismus) auch die finanziellen Auswirkungen für Länder, Gemeinden und für Sozialversicherungsträger sowie die langfristigen Auswirkungen auf den Bundeshaushalt dargestellt werden.

Der RH beurteilt die Darstellung der finanziellen Auswirkungen insbesondere anhand der Einhaltung der Vorgaben der „Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben“ (WFA-FinAV; BGBl. II 490/2012) und konzentriert sich dabei auf Fragen der Plausibilität und der nachvollziehbaren Darstellung der angegebenen Annahmen und Kostenkalkulationen.

Wenn die mithilfe eines einheitlichen IT-Tools erstellten Erläuterungen festhalten, dass in den weiteren Wirkungsdimensionen gemäß § 17 Abs. 1 BHG 2013 keine wesentlichen Auswirkungen auftreten, geht der RH davon aus, dass nach den Angaben des Ressorts aufgrund der vorgeschlagenen Maßnahmen mit keinen finanziellen Auswirkungen i.S.d. § 17 BHG 2013 zu rechnen ist. Der RH beurteilt auch diese Angabe vor dem Hintergrund seiner Prüfungserfahrungen auf ihre Plausibilität und Nachvollziehbarkeit.



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Allgemein ist darauf hinzuweisen, dass gemäß § 9 Abs. 3 der „Verordnung des Bundeskanzlers über Grundsätze der wirkungsorientierten Folgenabschätzung bei Regelungsvorhaben und sonstigen Vorhaben“ (WFA-Grundsatz-Verordnung – WFA-GV; BGBl. II Nr. 489/2012) den begutachtenden Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Diese Sechs-Wochen-Frist wurde im Jahr 2014 bei 32 versendeten Entwürfen teils erheblich – mit einer Begutachtungsfrist von weniger als zehn Arbeitstagen – unterschritten.

Befassung und Beurteilung durch den RH

Gemäß der Entschließung des Nationalrates vom 19. März 1981 wurden dem RH im Jahr 2014² bislang insgesamt 163 Gesetzes- und Verordnungsentwürfe der Bundesverwaltung zur Stellungnahme zugeleitet. Von Seiten des Parlaments wurde der RH um Stellungnahme zu zwei Initiativanträgen ersucht. Ebenso übermittelten zwei Kammern dem RH insgesamt fünf Verordnungsentwürfe mit dem Ersuchen um Begutachtung.

Der RH beurteilte die ihm vorgelegten Gesetzes- und Verordnungsentwürfe aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle insbesondere hinsichtlich

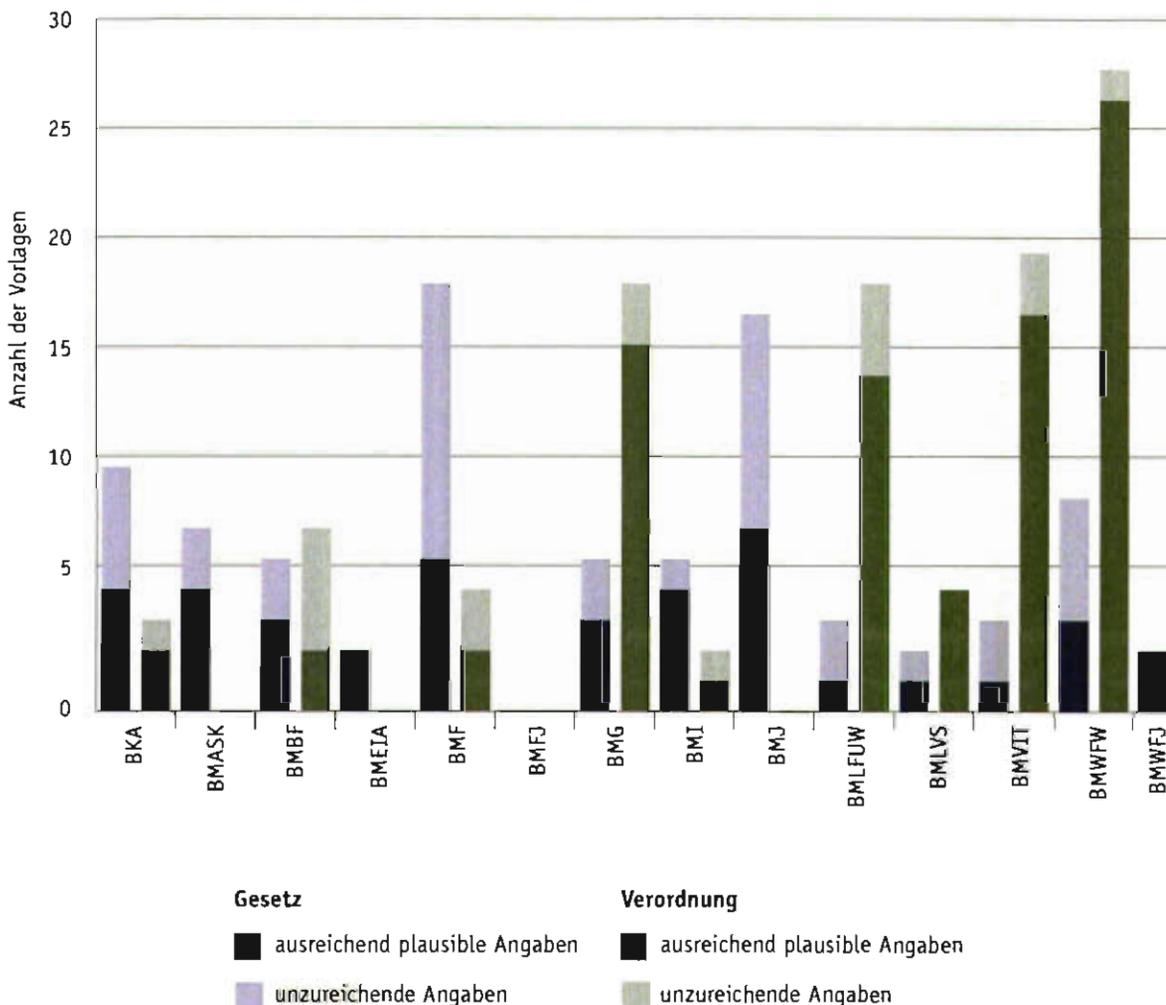
- der nachvollziehbaren Darstellung der Ergebnisse der wirkungsorientierten Folgenabschätzung hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen der neuen rechtsetzenden Maßnahmen auf die öffentlichen Haushalte gem. § 17 BHG 2013,
- der Umsetzung von Empfehlungen des RH, die auf den Ergebnissen seiner Prüfungstätigkeit beruhen,
- jener Empfehlungen des RH, die im Rahmen der vorgeschlagenen Novelle nicht berücksichtigt wurden, sowie
- der Auswirkungen der geplanten Maßnahmen auf die Prüfungstätigkeit des RH.

Die dem RH im Jahr 2014 aus dem Bundesbereich zugegangenen (und bis 30. November 2013 begutachteten) Entwürfe neuer rechtsetzender Maßnahmen lassen nachstehende Beurteilung des Erfüllungsgrades der Kalkulationspflicht durch die einzelnen Ressorts zu:

² bis zum Stichtag 30. November 2014

Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Erfüllungsgrad der Kalkulationspflicht



Zusammenfassende
Bemerkung

Zu den bis 30. November 2014 übermittelten und begutachteten 163 Gesetzes- und Verordnungsentwürfen des Bundes ist festzuhalten, dass der Verpflichtung zur Abschätzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen auf den Vermögens-, Finanzierungs- und Ergebnishaushalt des Bundes – bzw. gem. § 17 Abs. 4 Z 2 BHG 2013 auch auf jenen der Länder, der Gemeinden sowie der Sozialversicherungsträger – nunmehr in rd. 65 % der Fälle in ausreichendem Umfang nachgekommen wurde. Damit hat sich der Anteil der Entwürfe mit ausreichend plausiblen Angaben erstmals gegenüber den Vorjahren – und dies deutlich – verbessert (2013: 50 %; 2012: 56 %; 2011: 59 %; 2010: 68 %, 2009: 64 %).



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Der Verpflichtung zur Abschätzung und Darstellung der finanziellen Auswirkungen wurde beispielsweise bei folgenden Entwürfen nicht ausreichend entsprochen:

Entwurf eines
Abgabenänderungs-
gesetzes 2014

Der RH hielt zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen kritisch fest, dass die Angaben in den Erläuterungen nicht nachvollziehbar dargestellt wurden, sondern die Materialien lediglich allgemeine Ausführungen wie bspw. „die Schätzung ... wurde aus historischen Aufkommensdaten abgeleitet“ enthielten. Darüber hinaus wurden einige der mit den vorgeschlagenen Regelungen einhergehenden finanziellen Auswirkungen in den Erläuterungen nicht näher dargestellt. Letztlich stimmten einige der in den Erläuterungen angegebenen Ausgangsgrundlagen (etwa im Fall der mit 100 Mio. EUR bezifferten Mindereinnahmen aufgrund der Gesellschaftsteuer) nicht mit bisherigen Daten Grundlagen (der Bundesrechnungsabschluss für 2012 wies Einnahmen von 89,32 Mio. EUR aus) überein.

Gelegenheits-
verkehrsgesetz

Der Entwurf sah vor, die Definition des Taxi-Gewerbes im Gelegenheitsverkehrsgesetz um die Durchführung von „Schülertransporten aufgrund besonderer Aufträge“ zu erweitern. Dabei sollten im Rahmen des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) Beförderungsverträge mit Taxiunternehmen abgeschlossen werden können, um den gravierenden Kapazitätsproblemen im Bereich der Schülertransporte in ländlichen Gebieten entgegenzutreten. Obwohl festgehalten wird, dass künftig Beförderungsverträge zwischen Taxiunternehmen und den zuständigen Finanzämtern abgeschlossen werden können, die vom FLAF finanziert werden sollen, enthielten die Erläuterungen keine Ausführungen zu den damit verbundenen finanziellen Auswirkungen. Aus Anlass dieser Begutachtung verwies der RH neuerlich auf die prekäre finanzielle Situation des Reservefonds für Familienbeihilfen (Schuldenstand 2013 in Höhe von 3.641 Mio. EUR) und dass nach Ansicht des RH dem FLAF durch die vorgeschlagene Maßnahme zusätzliche Kosten erwachsen werden.

Ausgewählte Begutachtungen im Jahr 2013

Entwurf einer Novelle
zum Bundeshaftungs-
obergrenzengesetz

Der Entwurf sah vor, dass im Zeitraum Anfang 2015 bis Ende 2018 der jeweils ausstehende Gesamtbetrag an Haftungen des Bundes 180,9 Mrd. EUR nicht übersteigen darf, wobei Zinsen und Kosten auf diesen Höchstbetrag nicht anzurechnen sind. Dieser Betrag gliederte sich in Haftungen, die vom Bund selbst übernommen wurden (180 Mrd. EUR) und in Haftungen, die von außerbudgetären Ein-

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

heiten des Bundes, die dem Sektor Staat zugehören und im Verantwortungsbereich des Bundes liegen, für Dritte übernommen wurden (900 Mio. EUR).

In seiner Stellungnahme erachtete der RH die gesetzliche Festlegung einer Obergrenze für die Übernahme von Haftungen im Verantwortungsbereich des Bundes zur Umsetzung der Verpflichtung aus dem Österreichischen Stabilitätspakt 2012 als grundsätzlich positiv.

Aus seiner Sicht wäre jedoch sicherzustellen gewesen, dass die Summe der einfachgesetzlichen Haftungen den Gesamthaftungsrahmen nach dem BHOG nicht überschreitet. Deshalb wäre eine tagaktuelle Gegenüberstellung des Gesamthaftungsrahmens und der einzelnen einfachgesetzlich geregelten Haftungsrahmen erforderlich.

Zu den Haftungen für ausgegliederte Einheiten des Bundes, die dem Sektor Staat zugerechnet werden, merkte er an, dass für diese lediglich ein Gesamtbetrag an Haftungen (900 Mio. EUR), nicht jedoch für die Gesellschaft verbindliche Obergrenzen festgelegt wurden.

Weiters kritisierte der RH die Nichtberücksichtigung der Zinsen und Kosten, wodurch eine Überschreitung des gesetzlich festgelegten Gesamtbetrags an Haftungen gemäß dem Bundshaftungsobergrenzengesetz möglich sei. Diese sollten daher in den zulässigen Gesamtbetrag an Haftungen einbezogen und bei Bildung von Risikovorsorgen berücksichtigt werden.

Das Bundshaftungsobergrenzengesetz sieht eine Meldeverpflichtung der außerbudgetären Einheiten des Bundes über ihre Haftungen an die Bundesanstalt Statistik Österreich, nicht jedoch an den RH vor. Eine entsprechende Meldeverpflichtung war auch im Rahmen der Novelle nicht geplant. Da in den vom RH zu erstellenden Bundesrechnungsabschluss auch Angaben zu den Haftungen außerbudgetärer Einheiten des Bundes aufzunehmen sind, sollten die diesbezüglichen Meldungen auch an den RH erfolgen.

Abschließend bemängelte der RH die Darstellung der finanziellen Auswirkungen, weil diese die Kosten der Bundesanstalt Statistik Österreich mit 50.000 EUR pro Jahr bezifferten, ohne diesen Betrag mittels eines Mengengerüsts näher zu erläutern, und weil Angaben über die im Bereich des BMF für den Gesetzesvollzug anfallenden Kosten fehlten.



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Aktiengesetz, das Gerichtsorganisationsgesetz, das Justizbetreuungsagentur-Gesetz und die Rechtsanwaltsordnung geändert werden

Im Rahmen der geplanten Maßnahmen im Bereich des Justizbetreuungsagentur-Gesetzes soll die Justizbetreuungsagentur zum Abschluss von Verträgen zur Unterstützung der Gerichte in jugendstrafrechtlichen Angelegenheiten ermächtigt werden. Die Bereitstellung von Experten zur Unterstützung der Gerichte in familienrechtlichen Angelegenheiten habe sich bewährt, weshalb die Praxis diese Unterstützungsmöglichkeit auch in jugendstrafrechtlichen Angelegenheiten angeregt wurde.

In seiner Stellungnahme wies der RH darauf hin, dass das Bundesministerium für Justiz mit der Errichtung der Justizbetreuungsagentur die Strategie verfolgte, dem Strafvollzug trotz fehlender Planstellen zusätzliches Betreuungspersonal zur Verfügung stellen zu können. Innerhalb von knapp fünf Jahren stellte die Justizbetreuungsagentur weiteres Personal – außerhalb des Personalplans des Bundes – für Aufgaben des BMJ (z.B. Kinderbeistände, Experten, Amtsdolmetscher, Familiengerichtshilfe) bereit. Der Entfall der verpflichtenden Planstellenbindung für überlassene Arbeitskräfte und die intensive Nutzung dieser Bestimmung durch das BMJ – im Jahr 2014 sollen ca. 550 bis 600 Personen über die Justizbetreuungsagentur für das BMJ tätig sein – führe zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands. Darüber hinaus seien die Ausgaben für das von der Justizbetreuungsagentur beschäftigte Personal im Rechnungsabschluss des Bundes als Sachaufwand ausgewiesen. Dies stehe im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit.

Der RH wies daher darauf hin, dass die vorgesehene gesetzliche Ausweitung der Möglichkeit des Vertragsabschlusses der Justizbetreuungsagentur mit Experten für den Bereich der jugendstrafrechtlichen Angelegenheiten nun eine weitere Ausdehnung der Strategie, trotz fehlender Planstellen zusätzliches Betreuungspersonal zur Verfügung stellen zu können, bedeutete, welche in der Konsequenz durch Ausweisung als Sachaufwand zu einer noch geringeren Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands führen werde.

Entwurf eines Sonderpensionenbegrenzungsgesetzes – SpBegrG

Die mit dem Sonderpensionenbegrenzungsgesetz beabsichtigte Neuregelung im Zusammenhang mit überdurchschnittlich hohen Bezügen und Ruhebezügen öffentlicher Funktionsträger sah etwa die Harmonisierung der Pensionssysteme durch Anpassung der Anspruchsvoraussetzungen und des Leistungsniveaus, eine Erhöhung der Pensionsbeiträge und der Pensionssicherungsbeiträge sowie die Festlegung einer absoluten Obergrenze für Ruhe- und Versorgungsbezüge vor. Damit sollten „entstandene Schicflagen im Zusammenhang mit Sonderpensionen (beseitigt) und eine nachhaltige Sicherung der Finanzierung von Pensionsleistungen (erreicht werden)“.

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Die mit dem Entwurf verfolgten Ziele wertete der RH in seiner Stellungnahme vor dem Hintergrund seiner Empfehlungen zu den bestehenden Sonderpensionsrechten (z.B. Reihe Bund 2014/6, „Pensionsrecht der Bediensteten der Oesterreichischen Nationalbank“ und Reihe Bund 2012/10, „Pensionsrecht der Bediensteten der Sozialversicherungen“) als grundsätzlich positiv. Hinsichtlich der Dienstnehmer der OeNB sah der RH durch die Regelung der Pensionssicherungsbeiträge, der Pensionsbeiträge, des Pensionsantrittsalters, der Gesamtdienstzeit, der Pensionsanpassung, der Wartefrist und des Entfalls des Sterbequartals wesentliche Empfehlungen aus seinem Bericht Reihe Bund 2014/6 als umgesetzt.

Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass der Entwurf lediglich in Teilbereichen bestehender Sonderpensionsrechte Neuregelungen enthielt, jedoch bei weitem nicht das gesamte, vom RH in den zitierten Berichten errechnete Einsparungspotenzial erreichte.

Der RH machte überdies darauf aufmerksam, dass seine Empfehlungen im Bericht Reihe Bund 2012/10 zu den Referenzbeträgen für den von den pensionierten Bediensteten der Sozialversicherungen zu leistenden Pensionssicherungsbeitrag mit dem Entwurf nicht nur nicht umgesetzt, sondern bereits erzielte Einsparungseffekte teilweise rückgängig gemacht wurden.

Zur Darstellung der mit dem Entwurf beabsichtigten finanziellen Auswirkungen hielt der RH u.a. kritisch fest, dass die Ausgangsgrundlagen (Anzahl der Betroffenen, Höhe der Pensionen usw.) nur mangelhaft dargestellt wurden. Mangels Gegenüberstellung des bisherigen Aufwands für bestehende sonderpensionsrechtliche Regelungen mit den mit dem Entwurf verbundenen Mehreinnahmen war eine Bewertung der vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf ihre Nachhaltigkeit nicht möglich. Der Entwurf stellte auch, obwohl die beabsichtigten Maßnahmen langfristig wirksam sein sollten, die langfristigen finanziellen Auswirkungen nicht dar.

Aus Anlass dieser Begutachtung wies der RH für den Bereich der Alterspensionen auf das dringende Erfordernis weiterer Reformschritte hin, um die Tragfähigkeit öffentlicher Finanzen angesichts der budgetären Rahmenbedingungen sicherzustellen.



Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Regierungsvorlage zu einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über eine Änderung der Vereinbarung gemäß Artikel 15a B-VG über den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots

Die Regierungsvorlage zielte auf eine Verlängerung der Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Leistung von Zweckzuschüssen des Bundes an die Länder für den Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots (Ausbauvereinbarung) ab.

Da der ursprüngliche Begutachtungsentwurf dem RH aufgrund eines technischen Versehens auf Seiten des BMFJ nicht übermittelt wurde, wies der RH in seiner Stellungnahme zur Regierungsvorlage im Lichte seiner Festhaltungen und Empfehlungen, die er im Bericht Reihe Bund 2013/11 „Kinderbetreuung für 0- bis 6-Jährige“ getroffen hatte, im Wesentlichen kritisch darauf hin, dass

- die Zweckzuschüsse des Bundes im Vergleich zur bestehenden Ausbaueinbarung massiv erhöht werden und dabei gleichzeitig der Kofinanzierungsanteil der Länder gesenkt wird, ohne dass die vom RH im genannten Bericht festgestellten Mängel der bisherigen Abrechnungspraxis (die Vorgaben des Bundes für die Vergabe der Geldmittel wurden nicht eingehalten; der Bund anerkannte auch Verwendungsnachweise, die nicht der Ausbaueinbarung entsprachen) beseitigt werden,
- die Gründe für diese Erhöhung nicht näher dargelegt werden bzw. infolge Erreichung der Barcelona-Ziele für die Drei- bis Sechsjährigen nicht nachvollziehbar sind,
- den Ländern ein im Vergleich zur bisherigen Ausbaueinbarung noch weitergehender Spielraum für die Verwendung der Bundesmittel eingeräumt wird,
- damit die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung noch weiter auseinanderfällt,
- die Komplexität der Transferbeziehungen zwischen den Gebietskörperschaften durch die Gewährung von Bundesmitteln – trotz grundsätzlich bestehender Zuständigkeit der Länder zur Gesetzgebung und Vollziehung im Kinderbetreuungswesen – ausgeweitet wird,
- die für die Zuweisung der Bundesmittel erforderlichen Mindestöffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen teilweise um zwei Wochen reduziert werden, womit es zu einer Verschlechterung des Betreuungsangebots trotz Erhöhung der Mittel kommen kann,

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

- die Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der Verwendungsnachweise der Bundesmittel weiterhin auf drei Bundesministerien (BMF im Einvernehmen mit dem BMFJ und dem BMBWF) aufgeteilt sind und damit Mehrgleisigkeiten und Mehrfachbefassungen bestehen bleiben und
- eine in der bisherigen Ausbaueinbarung vorgesehene Evaluierung der Zielerreichung und Auswirkungen nicht stattgefunden hat, so dass die für die Verlängerung entscheidenden Daten über die Wirkungen der bisher finanzierten Maßnahmen nicht vorliegen.

Dienstrechts-
Novelle 2013 –
Pädagogischer Dienst

Mit Blick auf den Reformbedarf im Bereich des Schulwesens hatte der RH u.a. die Empfehlungen abgegeben,

- zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen insbesondere in der Neuen Mittelschule und aufgrund des hohen Einstellungsbedarfs an Bundeslehrpersonal ein einheitliches Dienst- und Besoldungsrecht für Bundes- und Landeslehrkräfte zu schaffen (Reihe Bund 2013/5 „Personalplanung im Bereich der Bundeslehrer“),
- zur Beseitigung der strukturellen Probleme im Bereich des Lehrpersonaleinsatzes die Lehrverpflichtung zu erhöhen (Reihe Bund 2013/5),
- zur Beseitigung der mangelnden Durchlässigkeit zwischen einzelnen Lehrpersonalgruppen ein einheitliches Dienst- und Besoldungsrecht und eine einheitliche Lehrerausbildung zu verankern, eine einheitliche Fortbildungsverpflichtung für Bundes- und Landeslehrpersonal sowie die Verpflichtung zur Fortbildung in der unterrichtsfreien Zeit vorzusehen (Reihe Bund 2006/3 „Lehrerfortbildung“, Reihe Bund 2008/11 „Lehrerfortbildung; Follow-up-Überprüfung“),
- das Lehrpersonal durch Entlasten von Verwaltungstätigkeiten auf das Unterrichten zu fokussieren (Reihe Bund 2013/5).

In seinem Positionspapier Reihe 2009/1 „Verwaltungsreform II“ hatte der RH die Gründe für die Probleme im Schulwesen u.a. in der Kompetenzzersplitterung und dem Auseinanderfallen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung, der uneinheitlichen Schulstandortstruktur, dem geringen Anteil der Unterrichtszeiten an der Gesamtarbeitszeit der Lehrer und der verbesserungswürdigen Schulaufsicht gesehen.



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Die von der Arbeitsgruppe „Verwaltung Neu“ zur Erarbeitung von Verwaltungsreformmaßnahmen behandelten Kernprobleme hatten u.a. die Defizite in der Wahrnehmung der Leistungsverantwortung für Schulleiter und Mängel in den Bereichen Personalsteuerung und Controlling betroffen.

Im Begutachtungsverfahren zur Dienstrechts-Novelle 2013 – Pädagogischer Dienst bemerkte der RH positiv, dass der Entwurf

- eine Vereinfachung des Dienst- und Besoldungsrechts sowie der Zulagensystematik bei Leistungsfunktionen,
- die Steigerung der Attraktivität des Lehrberufs für Neu- und Quereinsteiger,
- eine Vereinheitlichung der unterschiedlichen Unterrichtsverpflichtungen,
- die Fokussierung der Verwendung auf pädagogische Kernaufgaben und
- die Berücksichtigung einer neuen Ausbildungsarchitektur im Dienstrecht

vorsah.

Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass der Entwurf die folgenden Empfehlungen nicht bzw. nur teilweise berücksichtigte:

- Vereinheitlichung des Dienst- und Besoldungsrechts,
- Erhöhung der Unterrichtsverpflichtung,
- einheitliche Fortbildungsverpflichtung,
- Stärkung der Schulautonomie im Zusammenhang mit Personalmaßnahmen,
- Setzung von Anreizen für eine längere Verweildauer des Lehrpersonals im Dienststand,
- Entlastung von Lehrpersonen von Verwaltungstätigkeiten sowie
- Beseitigung von Doppelgleisigkeiten bei der Lehrpersonalaus- und -fortbildung.

Finanzielle Auswirkungen rechtsetzender Maßnahmen

Die finanziellen Erläuterungen des Entwurfs waren für den RH aufgrund des Fehlens konkreter Berechnungsgrundlagen nicht nachvollziehbar.

Der RH hielt kritisch fest, dass die für die Umsetzung einer Verwaltungsreform im Schulwesen notwendigen Reformschritte, insbesondere zur Bereinigung der komplexen Kompetenzverteilung im Bereich der Schulverwaltung und zu einer Harmonisierung der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung, weiterhin nicht umgesetzt wurden. Die Lösung dieser Problemfelder ist aber nach Ansicht des RH eine notwendige Voraussetzung für die Schaffung entsprechender dienstrechtlicher Rahmenbedingungen.

Ärztegesetz-Novelle

Dieser Entwurf setzte sich das Ziel, die postpromotionelle Ärzteausbildung umfassend im Sinne einer modernen und qualitätsgesicherten Ausbildung zu erneuern, um die zeitgemäßen, umfangreichen Anforderungen des heutigen Stands der Wissenschaft und den Bedarf an bestmöglicher Patientenversorgung zu berücksichtigen. Diese Ziele wurden vom RH grundsätzlich als positiv beurteilt.

Der RH hielt allerdings kritisch fest, dass

- der Begutachtungsentwurf nicht nachvollziehbar darlegte, auf welchen Grundlagen die Neugestaltung basiert und warum gerade die im Entwurf enthaltenen Maßnahmen eine moderne und bedarfsgerechte Ärzteausbildung sicherstellen können,
- der Entwurf zahlreiche Herausforderungen, die sich aus dem zu erwartenden Zeitdruck (Inkrafttreten der Neuregelung am 1. Jänner 2015, Beginn der neuen Ausbildung am 1. Juli 2015) ergeben, nicht thematisierte,
- die Regelung des Übergangsrechts und weiterer wesentlicher Teile der inhaltlichen Neugestaltung der Ärzteausbildung einer Verordnung vorbehalten und damit dem parlamentarischen Prozess sowie der abschließenden Beurteilung aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle entzogen wurden,
- die Gründe für zahlreiche Neuregelungen nicht näher erläutert wurden,
- vor dem Hintergrund der umfassenden Neugestaltung der Ärzteausbildung nicht nachvollziehbar ist, warum nach dem Entwurf nur die verpflichtende Absolvierung eines Teils der Ausbildung in



Finanzielle Auswirkungen
rechtsetzender Maßnahmen

Tätigkeit des Rechnungshofes

Lehr(gruppen)praxen evaluiert werden soll, nicht aber die Auswirkungen der gesamten Neuerungen der Ärzteausbildung, sowie

- u.a. die Bestimmungen über die Ausbildung zum Arzt für Allgemeinmedizin, die Anerkennung von Ausbildungsstätten für die Ausbildung zum Arzt, die Verantwortlichkeiten im Zusammenhang mit der Ausbildung, Spezialisierungen und Lehrambulatorien in näher genannten Punkten verbesserungsfähig sind.

Im Zusammenhang mit der Anerkennung von Ausbildungsstätten zum Arzt wertete der RH

- das Anerkennungserfordernis der Wahrnehmung des mitverantwortlichen Tätigkeitsbereichs durch den diplomierten Pflegedienst,
- das Erfordernis eines schriftlichen Ausbildungskonzepts,
- den Ausbildungsplan und
- die Befristung der Anerkennung als Ausbildungsstätte

grundsätzlich als positiv.

Der Behauptung im Vorblatt des Entwurfs, es seien mit dem Entwurf keine finanziellen Auswirkungen verbunden, hielt der RH mit näherer Begründung entgegen, dass mehrere Regelungen (z.B. zur Lehrpraxis, zum Anerkennungsverfahren und zum Elektronischen Meldesystem) finanzielle Auswirkungen erwarten lassen, die daher darzustellen gewesen wären.

Rechnungshof und Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz

Das Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz sieht vor, dass seit 1983 alle Regierungsmitglieder auf Bundes- und Landesebene sowie die Staatssekretäre jedes zweite Jahr sowie anlässlich ihres Amtsantritts und ihres Ausscheiden aus dem Amt dem Präsidenten des RH ihre Vermögensverhältnisse offenlegen müssen. Der Präsident des RH hat dem Präsidenten des Nationalrats bzw. des jeweiligen Landtags über außergewöhnliche Vermögenszuwächse zu berichten.

Der Präsident des RH hat bei den Aufgaben nach dem Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz notarielle Funktion, nicht jedoch Prü-

Rechnungshof und Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz

fungs- oder Kontrollmöglichkeiten auf inhaltliche Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben.

Das Unvereinbarkeitsgesetz wurde mit BGBl. I Nr. 59/2012 geändert (nunmehr: Unvereinbarkeits- und Transparenz-Gesetz). Für den RH ergeben sich durch diese Gesetzesänderung allerdings keine geänderten Aufgaben.

Der RH übermittelte dem Nationalrat und den Landtagen in seinem Bericht über die Tätigkeit im Jahr 2011 (z.B. Reihe Bund 2011/13, S. 20 ff.) eine umfangreiche Darstellung zu Inhalt und Umfang der in § 3a Unvereinbarkeitsgesetz getroffenen Regelungen.

Der RH wies insbesondere darauf hin, dass

- die Angaben zu „Kapitalvermögen“ und „Verbindlichkeiten“ der meldepflichtigen Personen lediglich in einer Summe zu erfolgen haben und
- hinsichtlich der „Liegenschaften“ und „Unternehmen bzw. Anteilsrechte an Unternehmen“ keine Angabe des tatsächlichen Wertes gefordert wird.

Der RH hat auch nicht die Möglichkeit, die inhaltliche Vollständigkeit und Richtigkeit der abgegebenen Meldungen – insbesondere der ersten Meldung zum Amtsantritt – zu überprüfen.

Zur Regelung des § 3a Unvereinbarkeitsgesetz wurde daher zusammengefasst darauf hingewiesen, dass die vom Gesetzgeber angestrebten Zielsetzungen des Unvereinbarkeitsgesetzes, nämlich vor allem die Abklärung eines „außergewöhnlichen Vermögenszuwachses“ und die Information an die Präsidenten bzw. Präsidentinnen der jeweiligen allgemeinen Vertretungskörper über das Vorliegen einer solchen Veränderung im Vermögen, nicht im erwünschten Umfang möglich sein kann.

Rechnungshof und Medientransparenzgesetz

Um die Transparenz bei Inseraten und Medienkooperationen der öffentlichen Hand zu erhöhen, werden Ministerien, Länder, größere Gemeinden, Gemeindeverbände, gesetzliche Interessenvertretungen, Sozialversicherungsträger und Unternehmen sowie Stiftungen und Fonds, die der Kontrolle des RH unterliegen, verpflichtet, Inserate und andere Werbeaufträge sowie Förderungen bekanntzugeben, die Zeitungen und



Tätigkeit des Rechnungshofes

andere periodische Druckwerke sowie Radio- und TV-Sender von ihnen erhalten. Die Meldung muss halbjährlich erfolgen und die Gesamthöhe der an das jeweilige Medium geleisteten Entgelte umfassen. Behördliche Bekanntmachungen, Ausschreibungen und Stellenangebote sind ausdrücklich ausgenommen.

Veröffentlicht werden sollen die Daten durch die KommAustria, die säumigen Stellen gegebenenfalls eine Nachfrist setzen kann. Der RH erhielt die Aufgabe übertragen, die korrekte Bekanntgabe von Werbeschaltungen und Medienförderungen zu prüfen.

Im Jahr 2014 veröffentlichte der RH folgende Berichte zur Medientransparenz:

- Medientransparenz in Graz
- Medientransparenz in Kärnten
- Medientransparenz in Tirol

Rechnungshof und Parteiengesetz 2012

Im Rahmen des „Transparenzpakets“ wurde im Jahr 2012 auch das Parteiengesetz 2012 beschlossen. Auf die Parteien kommen damit neue Offenlegungspflichten im Sinne verstärkter Transparenz zu.

Dem RH wurden mit dem Parteiengesetz zahlreiche zusätzliche Aufgaben übertragen, wie bspw.:

- Prüfung der ziffernmäßigen Richtigkeit und Veröffentlichung der Rechenschaftsberichte politischer Parteien und wahlwerbender Parteien (§ 5 Abs. 7, § 10 Abs. 1-3, § 13 PartG)
- Veröffentlichung der Rechtsträger, die Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen abgeschlossen haben, die der RH-Kontrolle unterliegen (§ 5 Abs. 6, § 13 PartG)
- Publikmachung von Meldungen betreffend Spenden an politische und wahlwerbende Parteien, die die Höhe von 50.000 Euro übersteigen (§ 6 Abs. 5, § 13 PartG)
- Weiterleitung der Unterlagen an den Unabhängigen Parteien-Transparenz-Senat in Fällen von vermuteten Verstößen politischer oder

Rechnungshof und Parteiengesetz

wahlwerbender Parteien, diesen nahestehender Organisationen oder Gliederungen der Partei mit eigener Rechtspersönlichkeit, eines Abgeordneten oder Wahlwerbers (§ 10 Abs. 4 bis 8, § 11 Abs. 1, § 12 Abs. 1, § 13 PartG)

- Kundmachung der Beträge zu Parteienförderung, Wahlwerbungsausgaben und Spenden, die sich durch Valorisierung geändert haben (§ 14 PartG)

Im Jahr 2014 wurden dem RH (Stand Mitte November 2014) insgesamt 21 den Betrag von 50.000 EUR übersteigende Spenden gemäß § 6 Abs. 5 Parteiengesetz gemeldet, die der RH auf seiner Website veröffentlichte.

Näheres dazu siehe Beitrag „Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz und dem Parteiengesetz“ dieses Berichts.

Bezügebegrenzungsgesetz

Das Bezügebegrenzungsgesetz basiert auf einer Gehaltspyramide und legt vom Bundespräsidenten bis zum Bundesratsabgeordneten und vom Landeshauptmann bis zum Landtagsabgeordneten nach der jeweiligen Funktion abgestufte Beträge fest. Zusätzlich sieht es Einkommensobergrenzen für Funktionen in der Nationalbank, den gesetzlichen Interessenvertretungen und den Sozialversicherungsträgern vor.

Für den RH bzw. dessen Präsidenten legt das Bezügebegrenzungsgesetz drei Aufgaben fest:

- Kundmachung des Anpassungsfaktors der Bezüge öffentlicher Funktionäre,
- Vorlage eines Berichts über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung (Einkommensbericht) sowie
- Erstellung eines Berichts über Bezüge bei öffentlichen Unternehmen, die der Kontrolle durch den RH unterliegen (Bezügebegrenzungsgesetz).



Tätigkeit des Rechnungshofes

Kundmachung des Anpassungsfaktors

Der RH hat aufgrund der geltenden Fassung des Bezügebegrenzungsgesetzes³ bis 5. Dezember jeden Jahres den Faktor zu ermitteln und kundzumachen, mit dem die Bezüge öffentlicher Funktionäre anzupassen sind. Dies macht er auf Basis der Mitteilungen der Bundesanstalt Statistik Österreich und des BMASK.

Der Faktor entspricht entweder der Inflationsrate des Vorjahres oder der ASVG-Pensionserhöhung des laufenden Jahres – je nachdem, welcher Wert niedriger ist. Die Anpassung der Bezüge erfolgt jeweils mit 1. Jänner des Folgejahres.

Der RH ermittelte für das Jahr 2014 einen Faktor von 1,017 und veröffentlichte ihn am 4. Dezember 2014 im Amtsblatt zur Wiener Zeitung.

Einkommensbericht über die durchschnittlichen Einkommen der gesamten Bevölkerung

Der Einkommensbericht liefert Informationen zur Höhe und Struktur der Einkommensverteilung in Österreich. Er stellt die Einkommen der österreichischen Bevölkerung nach unselbständig und selbständig Erwerbstätigen sowie Pensionisten dar. Zusätzlich ist er nach Männern und Frauen sowie nach Branchen, Berufsgruppen und Funktionen aufgeschlüsselt und enthält Daten aus der Land- und Forstwirtschaft. Er präsentiert inflationsbereinigt die Entwicklung des mittleren Bruttojahreseinkommens von Erwerbstätigen im Vergleich zum Verbraucherpreisindex (VPI) sowie von Pensionistinnen und Pensionisten im Vergleich zum Preisindex für Pensionistenhaushalte (PIPH) und vergleicht die Einkommen in Privatwirtschaft und öffentlichem Dienst.

Rechnungshof
02 995 5806/7 92 0114

Kundmachung des Präsidenten des Rechnungshofes über den Anpassungsfaktor gemäß § 3 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre

§ 3. Inhalt § 3 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre (BGBl. I Nr. 59/2012, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 209/2013), wurde aufgrund der Mitteilung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz über die Anpassung der Prämien aus der geschätzten Sozialversicherung für das jeweils folgende Jahr abzurufen. Anpassungsfaktor sowie der Mitteilung der Bundesanstalt Statistik Österreich¹ über die auf einen Faktor umgerechnete Inflationsrate des Monats Juli 2014 bis Mai 2014 (Anpassungsfaktor mit 1,017 ermittelt).

§ 2. Für das in § 1 Abs. 1 des Bundesverfassungsgesetzes über die Begrenzung von Bezügen öffentlicher Funktionäre nach § 3 Abs. 1 (Zus. 3) des Bundesverfassungsgesetzes (BGBl. I Nr. 59/2012) zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 209/2013, genannten Funktionäre ergeben sich Gemäß nach dieser Kundmachung mit Wirksamkeit vom 1. Jänner 2015 die nachstehend angeführten Bezüge, gemindert auf 100 Euro:

Der Rechnungshof

1.0	Neue Bezüge	in % des Ausgabebetrags	Betrag in €
1.0	Neue Bezüge	in % des Ausgabebetrags	Betrag in €
1.1	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.2	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.1	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.2	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.3	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.4	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.5	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.6	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.7	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.8	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.9	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.10	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.11	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.12	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.13	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.14	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.15	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.16	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.17	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.18	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.19	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.20	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.21	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.22	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.23	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.24	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.25	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.26	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.27	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.28	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.29	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.30	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.31	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.32	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.33	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.34	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.35	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.36	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.37	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.38	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.39	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.40	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.41	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.42	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.43	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.44	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.45	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.46	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.47	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.48	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.49	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.50	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.51	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.52	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.53	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.54	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.55	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.56	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.57	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.58	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.59	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.60	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.61	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.62	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.63	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.64	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.65	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.66	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.67	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.68	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.69	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.70	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.71	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.72	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.73	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.74	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.75	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.76	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.77	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.78	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.79	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.80	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.81	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.82	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.83	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.84	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.85	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.86	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.87	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.88	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.89	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.90	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.91	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.92	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.93	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.94	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.95	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.96	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.97	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.98	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.99	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.100	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.101	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.102	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.103	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.104	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.105	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.106	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.107	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.108	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.109	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.110	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.111	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.112	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.113	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.114	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.115	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.116	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.117	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.118	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.119	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.120	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.121	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.122	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.123	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.124	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.125	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.126	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.127	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.128	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.129	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.130	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.131	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.132	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.133	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.134	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.135	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.136	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.137	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.138	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.139	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.140	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.141	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.142	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.143	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.144	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.145	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.146	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.147	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.148	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.149	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.150	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.151	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.152	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.153	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.154	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.155	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.156	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.157	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.158	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.159	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.160	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.161	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.162	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.163	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.164	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.165	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.166	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.167	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.168	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.169	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.170	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.171	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.172	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.173	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.174	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.175	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.176	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.177	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.178	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.179	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.180	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.181	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.182	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.183	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.184	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.185	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.186	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.187	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.188	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.189	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.190	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.191	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.192	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.193	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.194	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.195	Für den Vizekanzler	100	10.000,00
1.3.196	Für den Bundespräsidenten	100	24.513,00
1.3.197	Für den Bundeskanzler	170	11.906,00
1.3.198	Für den Vizekanzler		

Bezügebegrenzungsgesetz

Gemäß diesem gesetzlichen Auftrag legt der RH den Einkommensbericht alle zwei Jahre dem Nationalrat, dem Bundesrat und den Landtagen vor. Der aktuelle Bericht enthält eine Reihe von Neuerungen:

- Hinsichtlich der Entwicklung der Einkommen von 1998 bis 2013 werden erstmals die Einkommen der ganzjährig Vollzeitbeschäftigten und die Einkommen der ganzjährig Teilzeitbeschäftigten getrennt dargestellt.
- Ergänzend werden die Gliederungen nach sozialer Stellung und Geschlecht kombiniert.
- Die Einkommen der unselbständig Erwerbstätigen 2013 werden zusätzlich nach Altersgruppen dargestellt und analysiert.
- Im Exkurs zu den Transfereinkommen werden die Ergebnisse auch getrennt für Frauen und Männer beschrieben.
- Weiters werden hinsichtlich der Verteilung der Einkommen der atypisch Beschäftigten 2013 die Formen der atypischen Beschäftigung differenzierter dargestellt.

Den Bericht über die Jahre 2012 und 2013 übermittelte der RH im Dezember 2014 an den Nationalrat, den Bundesrat und die Landtage.

Darin hielt der RH fest, dass Frauen nach wie vor und in allen Beschäftigtengruppen deutlich weniger verdienen als Männer: Im Jahr 2013 betrug das mittlere Einkommen der Frauen 61 % des mittleren Männereinkommens. Zusätzlich hängt die Höhe des Bruttojahreseinkommens stark vom Wirtschaftsbereich ab, in dem eine Person beschäftigt ist. Die Branchen (ÖNACE 2008-Abschnitte) mit den höchsten Bruttojahreseinkommen sind die Energieversorgung (Median 2013: 50.236 EUR), die Erbringung von Finanz- und Versicherungsdienstleistungen (42.726 EUR) sowie der Bereich Information und Kommunikation (40.847 EUR). Die mit Abstand niedrigsten Einkommen werden in der Branche Beherbergung und Gastronomie (mittleres Bruttojahreseinkommen 2013: 10.069 EUR) erzielt. Auch im Bereich Sonstige wirtschaftliche Dienstleistungen sind die Einkommen mit 15.480 EUR bzw. im Bereich Kunst, Unterhaltung und Erholung mit 13.921 EUR niedrig.

Abhängig von Ausbildung und Qualifikation ist das Medianeinkommen für Führungskräfte (61.748 EUR) mehr als viermal so hoch wie jenes der Hilfsarbeitskräfte (14.546 EUR). In akademischen Berufen betrug im Jahr 2013 das Medianeinkommen 41.827 EUR.



Bezügebegrenzungsgesetz

Tätigkeit des Rechnungshofes

In leitenden und akademischen Berufen finden sich ebenso wie in Berufen des Produzierenden Bereichs mit Medianeinkommen von 31.116 EUR (Handwerks- und verwandte Berufe) bzw. 29.771 EUR (Bediener von Anlagen und Maschinen sowie Montageberufe) höhere Einkommen als in Dienstleistungsberufen mit 15.799 EUR. In Berufen des Produzierenden Bereichs zeigt sich gleichzeitig eine geringere Streuung der Einkommen.

Nach wie vor sind in Berufen des Produzierenden Bereichs weitgehend Männer tätig. Auch in Führungspositionen sind Frauen deutlich seltener vertreten als Männer, Dienstleistungsberufe und Bürokräfte sind dagegen ebenso wie Hilfsarbeitskräfte überproportional weiblich besetzt. In den weiblich dominierten Berufsgruppen wird zudem überdurchschnittlich häufig Teilzeit gearbeitet. Der Umstand, dass Frauen vor allem in schlecht bezahlten Berufen und dort überproportional teilzeitbeschäftigt sind, schlägt sich auch in den geschlechtsspezifischen Einkommensunterschieden nieder.

Neben der Teilzeitbeschäftigung wurden auch andere atypische Beschäftigungsformen im Einkommensbericht berücksichtigt. Dazu zählen geringfügige Beschäftigungsverhältnisse, befristete Tätigkeiten und Anstellungen bei Leih- und Zeitarbeitsfirmen. Auf 41 % aller unselbstständig Erwerbstätigen traf zumindest eines der genannten Kriterien (inkl. Teilzeit) für atypische Beschäftigung zu. Frauen sind deutlich häufiger von atypischen Beschäftigungsformen betroffen als Männer: 60 % der Frauen, aber nur 23 % der Männer sind atypisch beschäftigt. Mit einem Bruttojahreseinkommen von 11.922 EUR verdienen atypisch Beschäftigte im Median rund ein Drittel von Personen mit einem Normalarbeitsverhältnis (35.445 EUR).

Auch unter den Selbständigen bestehen große Unterschiede zwischen den Einkommen der Frauen und der Männer. Im Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen – der Branche mit den vierthöchsten Einkommen – verdienen Frauen im Mittel 12 % so viel wie Männer. Der geringste Einkommensunterschied zwischen Frauen und Männern besteht im Bereich Beherbergung und Gastronomie. Hier erreichen die Frauen – bei einem insgesamt niedrigen Niveau – im Mittel Einkünfte von 8.235 EUR, was einem Anteil von 76 % der mittleren Einkünfte der ausschließlich selbstständig erwerbstätigen Männer in dieser Branche (10.900 EUR) entspricht.

Ein Vergleich der Entwicklung von hohen und niedrigen Einkommen zeigt, dass die Einkommensschere seit 1998 auseinanderging und sich dieser Trend nach einer kurzen Gegenentwicklung 2006 und 2007 in den letzten vier Berichtsjahren fortgesetzt hat.

Bezügebegrenzungsgesetz

**Bericht über Bezüge
bei öffentlichen
Unternehmen**

Gemäß Art. 1 § 8 Abs. 1 bis 3 Bezügebegrenzungsgesetz sollte der RH jedes zweite Jahr einen Bericht über jene Bezüge und Ruhebezüge von Personen vorlegen, die diese von Rechtsträgern beziehen, die der Kontrolle des RH unterliegen und die jährlich insgesamt 14-mal 80 % des monatlichen Bezugs eines Nationalratsabgeordneten übersteigen. Aufgrund des VfGH-Erkenntnisses vom 28. November 2003, KR 1/00-33, und des OGH-Beschlusses vom 21. Jänner 2004, Ob A77/03v, sind die Bestimmungen über die Meldepflichten nicht mehr anzuwenden, weil eine namentliche Offenlegung der Bezüge und die Beschaffung von Daten zu diesem Zweck im Widerspruch zur EU-Datenschutz-Richtlinie stehen.

**Einkommenserhebung über die durchschnittlichen
Einkommen der öffentlichen Wirtschaft des Bundes**

Der RH ist gemäß Art. 121 Abs. 4 B-VG verpflichtet, alle zwei Jahre bei allen Unternehmen und Einrichtungen des Bundes, die seiner Kontrolle unterliegen, die durchschnittlichen Einkommen einschließlich aller Sozial- und Sachleistungen sowie die zusätzlichen Leistungen für Pensionen von Mitgliedern des Vorstands und des Aufsichtsrats sowie aller Beschäftigten zu erheben und darüber dem Nationalrat zu berichten.

Für die Berichterstattung werden die durchschnittlichen Einkommen bestimmter Personengruppen, die im jeweiligen Berichtsjahr in einem Bezugsverhältnis zu den namentlich angeführten Rechtsträgern standen, erhoben und dargelegt. Das konkrete Einkommen einer bestimmten natürlichen Person kann nicht zwingend rückgerechnet werden, weil die angeführten Durchschnittswerte auch Zahlungen an Personen beinhalten können, die aus dem Unternehmen oder der Einrichtung ausgeschieden sind.

Den Bericht über die Jahre 2011 und 2012 legte der RH im Dezember 2013 vor. Darin stellte er u.a. Folgendes fest:

Das durchschnittliche Einkommen für Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer in Unternehmen mit Bundesbeteiligung bewegte sich in den Jahren 2011 und 2012 zwischen 180.300 EUR und 181.300 EUR pro Jahr. In den Jahren 2009 und 2010 waren die Werte zwischen 168.400 EUR und 173.600 EUR gelegen.

Im Jahr 2011 wiesen 26 Unternehmen und Einrichtungen für insgesamt 65 Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer ein Einkommen pro Vollzeitäquivalent aus, das über dem Bezug des Bundeskanzlers

Tätigkeit des Rechnungshofes

(285.600 EUR) lag. Im Jahr 2012 wiesen 22 Unternehmen und Einrichtungen mit insgesamt 53 Vorstandsmitgliedern bzw. Geschäftsführern ein Einkommen pro Vollzeitäquivalent über jenem des Bundeskanzlers (wiederum 285.600 EUR) aus.

Der Frauenanteil im Vorstandsbereich lag in den Jahren 2011 und 2012 bei 16,4 % bzw. 17,7 % (im Vergleich dazu in den Jahren 2009 und 2010 bei 13,7 % bzw. 15,0 %). Bei Aufsichtsräten betrug dieser Anteil in den Jahren 2011 und 2012 21,5 % bzw. 23,2 %, was gegenüber den Jahren 2009 (18,1 %) und 2010 (21,5 %) ebenfalls eine Steigerung darstellt.

Die Einkommen der weiblichen Vorstandsmitglieder bzw. Geschäftsführer betragen im Jahr 2012 im Durchschnitt über alle Branchen 152.060 EUR, das sind 81,3 % der Durchschnittsbezüge ihrer männlichen Kollegen (187,042 EUR).

Die zusätzlichen Leistungen für Pensionen betragen im Jahr 2011 für 25.254 Personen 524,40 Mio. EUR und im Jahr 2012 für 25.626 Personen 539,73 Mio. EUR. 2009 hatten 24.995 Personen 507,10 Mio. EUR und im Jahr 2010 25.409 Personen 522,34 Mio. EUR erhalten.





Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Die Rolle des RH im Hinblick auf die Wirkungsorientierung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013

Mit dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 wurde der Grundsatz der Wirkungsorientierung, insbesondere unter Berücksichtigung des Ziels der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern, in der Haushaltsführung des Bundes verankert. Der RH ist davon in zweifacher Hinsicht betroffen: sowohl in seiner Rolle als oberstes Organ der öffentlichen Finanzkontrolle als auch in seiner Rolle als haushaltsleitendes Organ:

Als oberstes Organ der externen Finanzkontrolle

- führt der RH Gebarungüberprüfungen zur Wirkungsorientierung durch, die sich entweder zur Gänze dem Thema widmen oder einzelne Aspekte der Wirkungsorientierung (z.B. Angemessenheit von Indikatoren) herausgreifen;
- gibt der RH Stellungnahmen zu den finanziellen Auswirkungen in den Entwürfen von Rechtsvorschriften ab, die seit 2013 eine wirkungsorientierte Folgenabschätzung (WFA) für gesetzlich vorgegebene Wirkungsdimensionen aufweisen müssen;
- weist der RH im Bundesvoranschlag auf strategisch relevante, aber noch nicht umgesetzte Empfehlungen auf Globalbudgetebene nochmals hin und verstärkt somit deren Wirkung;
- kann der RH dem Budgetausschuss zu den im Bundesvoranschlagsentwurf enthaltenen Angaben zur Wirkungsorientierung, insbesondere zur Relevanz, inhaltlichen Konsistenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit, Vergleichbarkeit und Überprüfbarkeit der Angaben, eine Stellungnahme vorlegen;
- hat der RH die Möglichkeit, vom jeweiligen haushaltsleitenden Organ Unterlagen zum Wirkungscontrolling während des laufenden Finanzjahres anzufordern.

Wirkungsorientierung gemäß Bundeshaushaltsgesetz 2013

Als haushaltsleitendes Organ ist der RH selbst verpflichtet,

- Wirkungsziele, Maßnahmen und Kennzahlen festzulegen,
- seine Steuerungslogik darauf umzustellen und
- ein internes Wirkungscontrolling (z.B. durch die Erstellung regelmäßiger Wirkungscontrollingberichte mit Risikoanalysen) durchzuführen.

Dem RH war es bei seinen Gebarungsüberprüfungen entsprechend dem verfassungsmäßig verankerten Prüfungsmaßstab der Zweckmäßigkeit immer ein Anliegen, mit seinen Empfehlungen darauf hinzuwirken, dass öffentliche Dienststellen – im Rahmen ihrer Gebarung – strategische Überlegungen treffen: Welche Wirkungen sollen mit den finanzierten Programmen und Maßnahmen erreicht werden? Wie können diese zielgerichtet ausgestaltet und evaluiert werden?

Auch das Ziel der Gleichstellung von Frauen und Männern bildete regelmäßig einen Schwerpunkt in der Prüftätigkeit des RH. So finden sich in zahlreichen bereits vor dem Inkrafttreten des Bundeshaushaltsgesetzes 2013 veröffentlichten Berichten Empfehlungen zu Wirkungen bzw. zur Gleichstellung (z.B. Nachhaltige Entwicklung in Österreich und Verwendung der Mehreinnahmen aus der Mineralölsteuer im Jahr 2010, Spitzensportförderung im Jahr 2012), zumal der Grundsatz der tatsächlichen Gleichstellung von Frauen und Männern im Rahmen der Haushaltsführung bereits seit 2009 verfassungsrechtlich verankert ist.

Dennoch ergeben sich durch die flächendeckende Einführung der Wirkungsorientierung Veränderungen für die Prüfer des RH. Mit den von den Bundesministerien in den Bundesvoranschlägen für die Jahre 2013 bis 2015 dargestellten Wirkungszielen, Umsetzungsmaßnahmen und zugehörigen Kennzahlen sowie dem vor Kurzem dem Parlament vorgelegten ersten Bericht zur Wirkungsorientierung 2013 liegen nunmehr für den RH standardisierte Informationen vor, aus denen eine angestrebte Entwicklung in den jeweiligen Politikfeldern abgeleitet werden kann. Gemeinsam mit den Ausführungen in den wirkungsorientierten Folgenabschätzungen stellen sie eine wesentliche Grundlage für seine risikoorientierte Prüfungsauswahl dar.

Der RH sieht die Einführung der Wirkungsorientierung als wichtigen Meilenstein an und misst der vollständigen und qualitativ hochwertigen Umsetzung eine wesentliche Bedeutung bei. Anders als die Inputorientierung trägt die Wirkungsorientierung – durch die Ausrichtung der



Wirkungsorientierung gemäß
Bundeshaushaltsgesetz 2013

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

öffentlichen Leistungen auf die tatsächlich angestrebten Wirkungen – zu einem effektiven Mitteleinsatz bei und hat damit mittelfristig auch das Potenzial, die nachhaltige Finanzierbarkeit von Leistungen sicherzustellen. Durch die Information, welche Wirkung mit einer öffentlichen Leistung verbunden ist bzw. durch aussagekräftige Datengrundlagen, die vor allem auch mehrjährige Trends abbilden, stehen künftig fundiertere Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung. Die erhöhte Transparenz erleichtert die Durchführung einer Aufgaben- und Leistungskritik und das Abstellen der Leistungen auf Bedarf und Nutzen.

Mit der Einführung der Wirkungsorientierung durch das Bundeshaushaltsgesetz 2013 war ein Kulturwandel intendiert, nämlich die Einführung einer völlig neuen Steuerungslogik im Bund. Um diesen zu unterstützen, legt der RH bei seinen Gebarungüberprüfungen nunmehr einen Schwerpunkt auf die wirkungsorientierte Haushaltsführung.

Mit der eingesetzten Prüfmethodik soll primär auf eine qualitativ hochwertige Umsetzung dieser Steuerungslogik hingewirkt werden, um sowohl für die Bundesministerien und Obersten Organe als Anwender aber auch für die Bürger einen möglichst hohen Nutzen zu erzielen. Dem Parlament sollen dadurch verbesserte Entscheidungsgrundlagen geliefert werden.

Die Wirkungsziele selbst unterliegen hinsichtlich ihrer Ausrichtung keiner inhaltlichen Prüfung durch den RH, stellen sie doch eine politische Prioritätensetzung dar. Dennoch finden sich wesentliche Ansätze bei Gebarungüberprüfungen, die ersichtlich machen können, ob die Bundesministerien den Grundsatz der wirkungsorientierten Haushaltsführung eingeführt haben bzw. ob ihre Steuerung einem Wirkungsansatz unterliegt. Dies zeigt sich vorrangig durch

- Vornahme von Anpassungen in den Strategien,
- Anpassung von Organisationsaufbau und -abläufen an eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung,
- Einsatz von unterjährigen Steuerungsinstrumenten zur Zielverfolgung und Maßnahmenumsetzung,
- Aufbau eines aussagekräftigen Controllings samt effektivem Berichtswesen,
- Definition eindeutiger Verantwortlichkeiten für die Zielerreichung,
- Festlegung relevanter und aussagekräftiger Indikatoren,

**Wirkungsorientierung gemäß
Bundeshaushaltsgesetz 2013**

- Einführung verbindlicher Ressourcen-, Ziel- und Leistungspläne,
- Eignung der rd. 320 Indikatoren auf Untergliederungs- bzw. rd. 460 auf Globalbudgetebene auf Steuerungsrelevanz (Zahlen beinhalten Mehrfachnennungen),
- Aufbau einer validen Datengrundlage und
- Verankerung der Wirkungsorientierung im bestehenden Risikomanagement bzw. im Internen Kontrollsystem.

Primär wird bei Gebarungsüberprüfungen der Qualitätsaspekt beleuchtet, wie etwa jener der Prozesse zur Zielformulierung, der Kennzahlen und der Evaluierung, sowie das gewählte Ambitionsniveau. Weiters werden die Angaben der Bundesministerien auch einer Plausibilitätsüberprüfung unterzogen. So wird der RH z.B. basierend auf dem vorliegenden Bericht zur Wirkungsorientierung 2013, der von den insgesamt rd. 120 Wirkungszielen rd. 70 als zur Gänze bzw. überplanmäßig erreicht ausweist, überprüfen, ob daraus die Erreichung der mittelfristig angelegten Wirkungsziele bereits nach einem Jahr abgeschätzt werden kann. Da erwünschte Wirkungen oftmals nicht von einer Stelle, sondern ausschließlich durch das Zusammenwirken mehrerer Stellen erreicht werden können, werden auch langjährige Forderungen des RH, wie z.B. die notwendige Gesamtbetrachtung bestimmter Bereiche (wie z.B. Förderungen) oder die vernetzte Betrachtung der Verbundenheit der Finanzwirtschaft, weiterhin verfolgt.

Der RH hat gemäß dem Bundeshaushaltsgesetz 2013 die Möglichkeit, im Bundesvoranschlag auf Globalbudgetebene Auszüge von Empfehlungen aus bereits veröffentlichten Berichten im Zusammenhang mit den Angaben zur Wirkungsorientierung auszuweisen. Da der RH ex post überprüft, werden konkrete Empfehlungen zu den Angaben zur Wirkungsorientierung erst ab dem kommenden Jahr veröffentlicht. Deshalb entschloss sich der RH insbesondere die ersten Jahre dafür zu nutzen, im Sinne der Wirkungsorientierung strategisch relevante und noch nicht umgesetzte Empfehlungen, die inhaltlich im Zusammenhang mit dem jeweiligen Globalbudget stehen, nochmals auszuweisen und dadurch die Wirkung zu verstärken. Ab dem Jahr 2014 legt der RH einen Prüfungsschwerpunkt auf die Wirkungsorientierung und ist bestrebt, künftig konkrete Empfehlungen zur qualitativen Weiterentwicklung der Wirkungsorientierung abzugeben.

Erste Erfahrungen aus dem Prüfbereich zeigen, dass es in der Umsetzung noch erhebliches Weiterentwicklungspotenzial gibt. So bedarf z.B. die Budgetstruktur einer Verbesserung, um tatsächlich einen trans-



Wirkungsorientierung gemäß
Bundshaftungsgesetz 2013

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

parenten und vollständigen Überblick zu gewährleisten. Weiters war die budgetäre Bedeckung einzelner Maßnahmen nicht sichergestellt. In den Budgets 2014 und 2015 gab es im Vergleich zum Budget 2013 kaum qualitative Verbesserungen bei den Angaben zur Wirkungsorientierung. Beim Festlegen geeigneter, aussagekräftiger und steuerungsrelevanter Wirkungsindikatoren besteht außerdem weiterhin großes Verbesserungspotenzial. Die auf viele Dokumente verteilten Informationen werfen zahlreiche Fragestellungen auf, was deutlich macht, dass die Erläuterungen und Darstellungen noch nicht selbsttragend sind. Darüber hinaus steht das Steuern mit den Wirkungsdaten vielfach noch am Anfang und der fehlende gesamthafte Wirkungsansatz zeigt, dass der Change-Process noch nicht abgeschlossen ist. Auch auf die mangelnde Qualität bei der Abschätzung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzungen von Regelungsvorhaben weist der RH in seinen Stellungnahmen laufend hin. Daraus entsteht für ihn ein Handlungsauftrag, dem er sich in den nächsten Jahren schwerpunktmäßig widmen wird.

Die guten Kontakte zu den Obersten Kontrollbehörden anderer Länder erleichtern den internationalen Erfahrungsaustausch. Der RH steht in Angelegenheiten zur wirkungsorientierten Haushaltsführung insbesondere mit den Obersten Kontrollbehörden in Schweden, Holland, Dänemark, Frankreich und in der Schweiz in Verbindung. Der Informationsaustausch zeigt, dass die Herausforderungen und relevanten Problembereiche bei der Einführung von Wirkungsaspekten in der öffentlichen Verwaltung in allen Ländern ähnlich sind. Der notwendige Ressourceneinsatz für die Implementierung, die Steigerung der Akzeptanz bei allen Betroffenen, die hohe Anzahl an Indikatoren (wie z.B. 894 in Frankreich im Jahr 2010), die für eine effektive Steuerung noch zu reduzieren wären, sowie die Erhöhung der Aussagekraft beschäftigen auch in diesen Ländern die öffentliche Verwaltung. Alleine der Einführungsprozess dauerte etwa in Schweden drei bis fünf Jahre. Einigkeit besteht darin, dass es sich bei der Wirkungsorientierung um einen stetigen Prozess handelt, der von laufender Weiterentwicklung und Verbesserungsnotwendigkeit geprägt ist.

Als haushaltsleitendes Organ nimmt der RH die von ihm festgelegten Angaben zur Wirkungsorientierung sehr ernst und ist bestrebt, mit den ihm zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen seine Wirkungsziele zu erreichen. Ein aussagekräftiges Wirkungscontrolling und ein standardisiertes Berichtswesen erleichtern die unterjährige Steuerung und erlauben rechtzeitig allfällige notwendige Gegensteuerungsmaßnahmen. Durch das Einbeziehen der Wirkungsinformationen in zahlreiche Führungskräfterunden und Mitarbeiterveranstaltungen soll das Bewusstsein geschärft und eine Zielverfolgung

**Wirkungsorientierung gemäß
Bundeshaushaltsgesetz 2013**

durch alle Mitarbeiter sichergestellt werden. Durch das hohe Ambitionsniveau der Zielwerte des RH konnte er im Jahr 2013 nicht alle erreichen. Die Abweichungen können durch seine Controllinginstrumente nachvollziehbar erklärt werden, wie z.B. durch veränderte Rahmenbedingungen aufgrund der Übertragung zusätzlicher administrativer Aufgaben durch das Medientransparenz- und das Parteiengesetz. Der RH ist bestrebt, seine Angaben zur Wirkungsinformation stetig zu verbessern und weiterzuentwickeln. Er wird seine operativen Kenntnisse und Erfahrungen auch im Rahmen seiner Prüfungs- und Beratungstätigkeit einsetzen, um die seiner Ansicht nach unbedingt notwendige Wirkungsausrichtung öffentlicher Leistungen weiter voranzutreiben.

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

Ausgangslage

Korruption beeinträchtigt die objektive Aufgabenwahrnehmung, schädigt den Staatshaushalt, hemmt die wirtschaftliche und geistige Entwicklung und schmälert das Vertrauen in Rechtsstaatlichkeit und Demokratie und kann dadurch Staaten zum Scheitern bringen.

Der RH ist sich seiner Verantwortung und seiner Rolle im Kampf gegen dieses staatsgefährdende Phänomen bewusst und misst dem Thema Korruptionsbekämpfung seit jeher einen besonderen Stellenwert bei. Da Korruption vor keinen Staatsgrenzen halt macht und zur wirksamen Bekämpfung eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit unbedingt notwendig ist, nimmt der RH seine Verantwortung nicht nur auf nationaler, sondern auch auf internationaler Ebene wahr. Durch die Initiative des RH ist Korruptionsbekämpfung Thema verschiedener Kongresse und Veranstaltungen der International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), dessen Generalsekretariat vom RH-Präsidenten geleitet wird.

Bereits beim INTOSAI-Kongress 1998 in Montevideo wurden entsprechende Richt- und Leitlinien der Rechnungshöfe zur Korruptionsbekämpfung beschlossen. Der Großteil dieser ging auf Initiativen des österreichischen Rechnungshofs zurück. Es wurden bereits damals folgende Verwaltungsbereiche als besonders korruptionsanfällig identifiziert:

- Einhebung von Abgaben (besonders von Zöllen) und Gebühren,
- Beschaffungsvorgänge,
- Privatisierungsprozesse,
- Vergabe von Subventionen,
- Einstellung von öffentlich Bediensteten.

Der RH ist auch Mitglied in der 2007 eingerichteten INTOSAI-Arbeitsgruppe für den Kampf gegen Korruption und Geldwäsche, wo er sich intensiv für die Erarbeitung internationaler Standards zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen einsetzt.

Auf nationaler Ebene spielt die Thematik Korruption eine immer stärkere und umfassendere Rolle im Rahmen der Kernaufgaben des RH – Prüfen und Beraten.

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

Zur Bekämpfung ist ein ganzheitlicher und multidisziplinärer Ansatz notwendig, der (zumindest) auf den Säulen Verfolgung, Prävention, Edukation und (inter-)nationaler Kooperation aufbaut. Während Korruptionsbekämpfung im engeren Sinn, d.h. die Aufklärung und Verfolgung von einzelnen Korruptionsdelikten, primär Aufgabe der Strafverfolgungsbehörden ist, kommt dem RH eine wesentliche Bedeutung im Bereich der Korruptionsprävention zu. Dabei bedient er sich einer der wirkungsvollsten Waffen gegen Korruption – der Transparenz.

Mit seinen Gebarungsüberprüfungen leistet der RH einen wertvollen Beitrag zur Schaffung dieser notwendigen Transparenz. Er weist auf Unzulänglichkeiten hin, deckt Missstände auf und spricht Empfehlungen zur Vorbeugung weiterer Fehlentwicklungen aus. Sollte bei einer Prüfung der Verdacht einer strafbaren Handlung auftreten (bspw. korruptive oder betrügerische Handlungen), wird der Sachverhalt vom RH an die zuständige Strafverfolgungsbehörde übermittelt. Durch die Prüfung von Korruptionspräventionsmaßnahmen bei seinen Prüfkunden und der anschließenden Veröffentlichung seiner Berichte kann der RH – mit der damit verbundenen verstärkten Transparenz – einen wesentlichen Beitrag zur Erhöhung des Problembewusstseins leisten.

Prüfungen von Korruptionspräventionssystemen sind grundsätzlich in allen Prüfbereichen sinnvoll, insbesondere jedoch dort, wo durch Korruption

- aufgrund eines hohen Gebarungsvolumens ein erhöhtes monetäres Schadensausmaß oder
- aufgrund des Aufgabenbereichs eine besondere Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der staatlichen Aufgabenwahrnehmung bzw. des Vertrauens der Allgemeinheit in diese

zu befürchten ist.

Bei der Prüfungsplanung ist das potenzielle Korruptionsrisikos dementsprechend zu berücksichtigen und die Prüfung inklusive dem Ressourceneinsatz entsprechend zu planen.

Zielsetzung

Mit der Erstellung des Leitfadens zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen soll die Korruptionspräventionsthematik systematisch in den Prüfprozess des RH integriert werden.

Der Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen dient dabei zur Unterstützung der Prüfteams in allen Phasen des Prüfpro-



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

zesses. Als strukturierte Ausgangsbasis bietet er Hilfestellung für ein auf die konkrete Prüfung abgestimmtes und auf den Prüfkunden angepasstes Prüfungskonzept. In der Vorbereitungsphase kann der Prüfer sein Wissen im Bereich der Korruptionsprävention mit dem Leitfaden vertiefen und er bekommt Anregungen, welche Unterlagen im Vorfeld angefordert werden könnten. Während der Einschau vor Ort sollen die (meist) offenen Fragestellungen im Leitfaden den Prüfer bei seiner Tätigkeit beim Prüfkunden unterstützen.

Erarbeitungsprozess

Der Leitfaden wurde in einer Projektorganisation über einen Zeitraum von ca. fünf Monaten erstellt. Im Projektteam waren erfahrene Prüfer aus allen Prüfsektionen des RH und deckten dabei Prüfbereiche ab, die grundsätzlich einem erhöhten Korruptionsrisiko unterliegen, bspw. Bauangelegenheiten, Infrastruktur und Raumordnung oder öffentliche Beteiligungen.

Grundlagen

Bei einer Literaturrecherche betreffend einer Implementierung systematischer Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption wird man eine Vielzahl von Resultaten erzielen, meist im Zusammenhang mit Compliance. Dieses Wort wird abgeleitet vom englischen Verb „to comply with“ (einhalten) und bedeutet in unserem Sinn generell das Einhalten von Regeln, sowohl extern – bspw. von Gesetzen – aber auch unternehmensintern – wie bspw. Konzernrichtlinien. Die Vermeidung von Korruption ist dabei nur ein Aspekt von Compliance neben weiteren wie bspw. der Einhaltung von Kartellrecht oder Kapitalmarktrecht bzw. IT-Compliance.

Aus den oben genannten Überlegungen basiert der Leitfaden zur Überprüfung von Korruptionspräventionssystemen auf den Grundzügen von Compliance Management Systemen. Im deutschsprachigen Raum gibt es zu diesen Systemen mehrere Standards – wie den Prüfungsstandard des Institutes der Wirtschaftsprüfer IDW PS 980 oder den Standard von Austrian Standards ÖNORM 192050. Insbesondere die Gliederung im IDW PS 980 wurde als Grundlage für die Erstellung des Leitfadens herangezogen.

Der Leitfaden berücksichtigt die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit von verschiedenen Maßnahmen. Bei der Beurteilung ist, unter Berücksichtigung von Kosten-Nutzenüberlegungen, auf Größe und Aufgabenbereich der geprüften Stelle Rücksicht zu nehmen. Der Leitfaden verzichtet daher darauf, personelle oder organisatorische (Mindest-)Maßnahmen im Verhältnis zu gewissen Kennzahlen (bspw. Mitarbeiteranzahl, Gebarungsvolumen) anzugeben. Es obliegt dem Ermessen

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

des Prüfers zu beurteilen, ob die gesetzten Maßnahmen zur Erreichung der Zielvorgaben verhältnismäßig und angemessen sind. Die Beschreibung des Soll-/Zielzustandes soll dem Prüfer dafür als Anhalt dienen.

Die Unterschiede zwischen Kernverwaltung und ausgegliederten Unternehmen, bspw. bei gesetzlichen Rahmenbedingungen, finden im Leitfaden ebenfalls Berücksichtigung.

Struktur

Neben einer Einleitung gliedert sich der Leitfaden in sieben Kapitel, die jeweils die – aus Sicht des RH – wesentlichen Bestandteile eines Korruptionspräventionssystems beschreiben.

Abbildung 1: Struktur Leitfaden



Quelle: RH

Eine trennscharfe Abgrenzung zwischen den verschiedenen Kapiteln ist bei dem komplexen Thema sowohl in der Literatur als auch in der Praxis schwer möglich. Elemente der Kommunikation bspw. finden sich in verschiedenen Kapiteln, aufgrund der Bedeutung dieses Aspektes für eine wirkungsvolle Korruptionsprävention wird darauf auch in einem eigenen Kapitel eingegangen. Der Leitfaden versucht Korruptionspräventionssysteme möglichst vollständig und breit abzubilden und dadurch den Prüfern zu einer umfassenden Beurteilung zu leiten.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

Kapitelintern gibt es eine einheitliche Untergliederung.

Im 1. Teil wird ein Soll-/Zielzustand beschrieben, um den Prüfern einen Überblick zu geben, welche Elemente zu beachten sind. Es wird in diesem Zusammenhang aber nochmals darauf hingewiesen, dass die angesprochenen Unterschiede zwischen öffentlicher Kernverwaltung und öffentlichen Unternehmen sowie die Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit zu berücksichtigen sind.

Der 2. Teil beschreibt das Ziel der Prüfung des konkreten Aspektes und ist insbesondere für die Erstellung des Prüfungskonzeptes von Bedeutung.

Im 3. Teil finden sich die wesentlichen (meist) offenen Prüfungsfragen samt Unterfragen, die für die Beurteilung beantwortet werden sollten. Darüber hinaus wird das damit aufzudeckende Risiko beschrieben und es werden Anhaltspunkte gegeben, mit welcher Methodik die Beantwortung am besten möglich scheint.

Im 4. und letzten Teil eines jeden Kapitels finden sich die bereits veröffentlichten Kernaussagen und weiterführende Beispiele aus Rechnungshofberichten.

Inhaltliche Anmerkungen

Antikorruptionskultur

Das erste Kapitel des Leitfadens behandelt ein sehr wesentliches, aber zugleich auch das am schwersten zu prüfende Thema, die Antikorruptionskultur. Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung, die auf dem Papier zu finden sind, sind dieses oft nicht wert, wenn in einer Organisation nicht eine Kultur vorherrscht, die die Korruptionsbekämpfung unterstützt. Ein „tone from (at) the top“, das Bekenntnis der Leitung einer Organisation zu ethisch moralischen Grundwerten⁴, ist eine *conditio sine qua non* für ein funktionierendes Korruptionspräventionssystem. Regelungen und Wertevorstellungen, die im Rahmen eines Korruptionspräventionsprogramms vermittelt werden, können nur dann die notwendige Akzeptanz bei den Mitarbeitern erreichen, wenn die Führungskräfte eine Vorbildfunktion wahrnehmen. Gibt es (informelle) Ausnahmen für Führungskräfte von allgemein gültigen Regelungen, die sachlich nicht begründet sind, ist ein Sinken der allgemeinen Bereitschaft zum Einhalten dieser Regelungen vorprogrammiert.

⁴ Schwarzbartl Martin/Pyreck Andreas: Compliance Management. Wien 2012, S. 29

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

Beeinflusst wird die Antikorruptionskultur in einer Organisation u.a. durch:

- das Verhalten der gesetzlichen Vertreter und die dadurch erfolgende Vermittlung der Werte einer Organisation,
- die geltenden und kommunizierten Verhaltensgrundsätze,
- das integrale, verantwortungsvolle und werteorientierte Verhalten der Personen in allen Führungsebenen in Übereinstimmung mit den geltenden Regeln,
- die Anreizsysteme, mit denen regelkonformes Verhalten gefördert wird, einschließlich der Berücksichtigung von Aspekten der Korruptionsprävention (bspw. Besuch von Schulungen) bei Personalbeurteilungen und Beförderungen,
- den Führungsstil und die Personalpolitik der Organisation (bspw. Bedeutung der Kompetenz und Erfahrung der Mitarbeiter) sowie
- die Stellung des Aufsichtsorgans und die Art der Aufgabenwahrnehmung durch dieses im Zusammenhang mit Risikomanagement und Korruptionsprävention.

Antikorruptionsziele

Antikorruptionsziele einer Organisation sind Inhalt von Kapitel zwei. Das Ziel, eine absolut korruptionsresistente Umgebung zu schaffen, ist zwar wünschenswert, aber unrealistisch zu erreichen. Es sind vielmehr auf einer strategischen Ebene Ziele vorzugeben, die untereinander konsistent, verständlich und praktikabel bzw. messbar sowie auf die verfügbaren Ressourcen abgestimmt sind, um das Korruptionsrisiko auf ein akzeptables Maß zu reduzieren.

Die strategischen Ziele im Bereich der Korruptionsprävention liegen in der frühzeitigen Identifizierung bzw. Verhinderung von Regelverstößen in der Organisation. Dabei geht es um die Vermeidung von wirtschaftlichen und rechtlichen Risiken sowie von Reputationsschäden bzw. von Vertrauensverlust. Dazu kommt der Schutz der in der Organisation beschäftigten Mitarbeiter und Leitungsorgane vor einer möglichen Strafverfolgung und einer persönlichen Haftung. Nicht zuletzt liegt das Ziel von Compliance im Ganzen und von Korruptionsprävention als Teilbereich auch in der Verbesserung der Organisationskultur. Welche Schwerpunkte im Rahmen des Korruptionspräventions-



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

systems jeweils gesetzt werden müssen, ist vom Zuständigkeits- bzw. Tätigkeitsbereich der Organisation abhängig.⁵

Die strategische Zielsetzung muss mit Maßnahmen hinterlegt sein, die präzise definiert, mit messbaren Indikatoren versehen, angemessen konzipiert und somit akzeptierbar, realistisch erreichbar und mit zeitlichen Parametern versehen sind.

Risikoanalyse

Das nächste Element in der Kapitelfolge ist das Thema Risikoanalyse. Dieses eigentlich sehr augenscheinliche Instrument zur Identifizierung potenzieller Gefahren für eine Organisation scheint in der Praxis sehr oft vernachlässigt zu werden, zumindest die Durchführung in einem standardisierten, aus mehreren Phasen bestehenden und in regelmäßigen Abständen durchgeführten Prozess. Auf Basis einer Risikoidentifikation und -bewertung sollten geeignete Maßnahmen getroffen werden, um das Korruptionsrisiko auf ein akzeptierbares Maß zu senken.

Bei einer Risikoanalyse sind ein mögliches Schadensausmaß und eine Eintrittswahrscheinlichkeit eines potenziellen Risikos zu bewerten und entsprechend ihrer Bedeutung und Dringlichkeit zu priorisieren.

Korruptionspräventionsprogramm

Diese Maßnahmen sollten sich im Korruptionspräventionsprogramm wiederfinden, das im vierten Kapitel behandelt wird. Dieses sollte Elemente beinhalten, die Korruption verhindern bzw. aufdecken und Maßnahmen, die sich mit der Reaktion auf Korruptionsfälle befassen.

Vorbeugung

Im Bereich der Vorbeugung sind insb. schriftliche Regelungen bzw. kodifizierte Verhaltensstandards, Maßnahmen im Personalmanagement und Interne Kontrollsysteme (IKS) von wesentlicher Bedeutung.

Die Art und der Umfang von schriftlichen Regelungen ist je nach Organisationsart unterschiedlich. Im Bereich der staatlichen Kernverwaltung wird es eventuell umfangreiche gesetzliche Regelungen geben (bspw. Beamtendienstrechtsgesetz) und es werden somit ergänzende, erklärende oder wertebasierende Dokumente ausreichen, während bei ausgliederten Unternehmen eventuell umfangreiche verbindliche Vorgaben auf Organisationsebene getroffen werden müssen.

⁵ vgl. *Peitsche/Mair, Handbuch Compliance* (2010), 52 f.

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

Wesentliche Inhalte von schriftlichen Regelungen sind insbesondere:

- Bekenntnis zu gesetzeskonformen, rechtmäßigen an ethischen Grundsätzen orientiertem Verhalten
- Nebenbeschäftigungen
- Vermeidung von Interessenskonflikten und Befangenheiten
- Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung
- Umgang mit Fragestellungen, Beschwerden und Hinweisen
- Umgang mit vertraulichen Informationen, Verschwiegenheitspflichten
- Regelungen bei Ausscheiden aus der Organisation („Cooling off-Phase“)

Darüber hinaus können noch besondere bzw. ergänzende Richtlinien für besonders korruptionsgefährdete Prozesse und Organisationsbereiche notwendig sein, welche detailliertere themenspezifische Vorgaben zur Korruptionsprävention machen und die besondere Bedeutung für Vorbeugung in diesem Bereich untermauern (bspw. Vergabeprozess).

Im Bereich der Vorbeugung sind weiters Maßnahmen im Personalmanagement zu beachten. Neben einer gewissen Sorgfalt bei der Personalauswahl – insb. für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete – sollten bei der Personalentwicklung, bspw. für das Erreichen höherer Hierarchieebenen, Mindestanforderungen an Ausbildung im Korruptionspräventionsbereich gesetzt werden.

Bei der Aus- und Weiterbildung sollte, je nach Funktion und Hierarchieebene angepasst, ein gewisses Maß an Schulungen im Korruptionspräventionsbereich vorgesehen sein.

Bei Funktionen in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen (bspw. Entscheidungsträger bei Vergabeverfahren, Funktionen mit erhöhtem Kundenkontakt) sollte die Leitung einer Organisation geeignete Maßnahmen für einen regelmäßigen personellen Wechsel vorzusehen (Jobrotation).

Interne Kontrollsysteme sind ein weiterer elementarer Bestandteil wirkungsvoller Korruptionsprävention. Dazu gibt es im RH einen eigenen Prüfungsleitfaden.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

Aufdecken

Um Korruptionsfälle aufzudecken, ist **ein besonderes** Augenmerk auf die Meldung von Korruptionsverdachts**fällen zu legen**. Es sollten geeignete Meldewege eingerichtet sein, um Verdachtsfälle sowohl intern als auch extern melden zu können. Dies kann bspw. IKT-unterstützt erfolgen oder durch die Implementierung von Vertrauenspersonen.

Darüber hinaus ist es von Bedeutung, dass in einer Organisation die Bearbeitung von Verdachtsfällen standardisiert erfolgt und somit der Ablauf und die beteiligten Personen klar und nachvollziehbar festgelegt sind. Dadurch soll eine notwendige Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit geschaffen und die Einhaltung von rechtlichen Bestimmungen (bspw. arbeits- oder datenschutzrechtliche Aspekte) gewährleistet werden.

Reaktion

Hat sich ein Verdachtsfall erhärtet und ist ein korruptives Verhalten gesetzt worden, sollte die Organisation die rechtlich zur Verfügung stehenden Sanktionsmöglichkeiten im Verhältnis zur Schwere der Tat ergreifen. Neben der Einleitung von strafrechtlichen bzw. dienst- oder arbeitsrechtlichen Maßnahmen sind auch Rückforderungen im Wege schadenersatzrechtlicher Bestimmungen zu berücksichtigen. Das Bekenntnis einer Organisation, dass korruptives Verhalten Sanktionen nach sich zieht, sollte auch aktiv kommuniziert werden.

Eine Organisation muss aus diesen Fehlverhalten ihre Lehren ziehen und das Korruptionspräventionssystem **gegebenenfalls** anpassen. Diesem Aspekt wird auch ein eigenes Kapitel gewidmet.

Organisatorische Regelungen

Das nächste Kapitel behandelt die Verankerung einer organisatorischen Verantwortung für das Thema Korruptionsprävention. Es gibt dabei verschiedene Ansätze, wie bspw. eine zentrale Lösung als Stabsstelle bei der **Leitung** einer Organisation oder dezentrale, durch Einrichtung von **Gremien**, die sich aus **Vertretern** aus unterschiedlichen Bereichen der Organisation zusammensetzen. Insbesondere bei kleinen Organisationen **kann** – nach **Kosten-Nutzen-Überlegungen** und beim Fehlen von internen Ressourcen und Know-how – eine Auslagerung sinnvoll sein. Auch in diesem Bereich gibt es **keine allgemein gültige** Mustervorlage. Wesentlich ist jedoch, dass die **Aufgaben** und die damit verbundene Verantwortung klar und dokumentiert **geregelt** sind. Weiters ist natürlich Voraussetzung, dass die verantwortliche Stelle mit den

Leitfaden zur Prüfung von Korruptionspräventionssystemen

entsprechenden Kompetenzen und Ressourcen ausgestattet ist, die ihr eine wirksame Aufgabenerfüllung möglich macht.

Kommunikation

Obwohl Kommunikation im Zuge einer Prüfung auch bei anderen Themenkapiteln zu berücksichtigen ist, wird aufgrund der großen Bedeutung für die Korruptionsprävention der Aspekt Kommunikation in einem eigenen Kapitel behandelt. Es ist sowohl in der organisations-internen wie externen Kommunikation von großer Bedeutung, dass das Thema Korruption aktiv angesprochen und nicht totgeschwiegen wird. Eine gute Kommunikationsarbeit unterstützt die Wertevermittlung top-down, darf jedoch auch nicht als Einbahnstraße verstanden werden. Sie wird vielmehr durch die Wechselbeziehung zwischen Leitungsorganen, Mitarbeitern sowie externen Dritten bestimmt. Durch das Nutzen aller verfügbarer Kanäle und Möglichkeit der Kommunikation wird die Botschaft einer strikten Antikorruptionspolitik in der Organisation verstärkt.

Überwachung und Verbesserung

Abschließend wird der Prozess der Überwachung und Verbesserung eines Korruptionspräventionssystems beleuchtet. Mit der einmaligen Implementierung eines entsprechenden Systems ist die Organisation nicht von ihrer Verantwortung entbunden, die Korruption zu bekämpfen. Es ist vielmehr ein dauerhafter Prozess, das System ständig weiterzuentwickeln. Dazu ist es notwendig, dieses System intern als auch extern prüfen zu lassen, bekanntgewordene Korruptionsfälle zu analysieren und gegebenenfalls erkannte Schwachstellen im System zu beseitigen.

Weitere Schritte

Bei Präsentationen herrschte ein reges Interesse am Leitfaden und unterstreicht die Notwendigkeit für Prüfungen in diesem Bereich. Im zweiten Halbjahr 2014 wurde der Leitfaden in einer RH-internen Feedbackphase auf seine Anwendbarkeit überprüft. In dieser mehrmonatigen Zeitspanne wurde den Prüfern die Gelegenheit gegeben, den Leitfaden anzuwenden und Anregungen zur Verbesserung einzubringen, die nach Diskussion im Projektteam in den Leitfaden eingearbeitet wurden. Das Projektteam hat sich als Ziel gesetzt, den Leitfaden regelmäßig in ca. halbjährlichem Abstand zu überarbeiten. Im Jahr 2015 wird das Thema Korruptionspräventionssysteme verstärkt im Prüfungsprogramm verankert.

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Allgemeines

(1) Qualitätssicherung im Gesundheitswesen dient im Wesentlichen, Organisation, Technik bzw. Pflege und ärztliche Behandlung in der Patientenversorgung zu verbessern. Für Träger von Krankenanstalten sind derartige Maßnahmen mittlerweile unverzichtbar geworden; einerseits aufgrund der gesetzlichen Vorgaben und andererseits deshalb, weil Qualitätssicherung in der Regel auch zu einer optimierten Ressourcennutzung führt und daher dazu beitragen kann, Rationalisierungspotenziale besser auszuschöpfen.⁶

(2) Vor diesem Hintergrund beurteilte der RH in mehreren Gebarungsüberprüfungen⁷ die Qualitätssicherung in insgesamt 18 Krankenanstalten in Salzburg, in Vorarlberg und im Burgenland⁸. Darüber hinaus hinterfragte er die Umsetzung seiner Empfehlungen im Rahmen der jährlichen Nachfrageverfahren⁹.

(3) Im Rahmen der Gebarungsüberprüfungen befasste sich der RH

- auf Ebene des Bundes insbesondere mit der Umsetzung der Vorgaben des Bundesgesetzes zur Qualität von Gesundheitsleistungen, BGBl. I Nr. 179/2004 (Gesundheitsqualitätsgesetz – GQG) durch den Bundesminister für Gesundheit,
- auf Ebene der Länder bzw. der Krankenanstaltenträger insbesondere mit den im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) vorgegebenen Strukturqualitätskriterien anhand ausgewählter medizinischer Eingriffe bzw. des Bereichs der onkologischen Versorgung und

⁶ vgl. dazu: Tragl, Die Grundlagen der Qualitätssicherung in der medizinischen Versorgung, in: Fischer/Tragl (Hrsg.), Qualitätssicherung in der Medizin, Wien 2000, S. 9 und die Ausführungen in der Qualitätsstrategie des Bundes (S. 3 Z 5), unter www.goeg.at/de/Bereich/Qualitaetsstrategie.html abrufbar

⁷ Reihe Bund 2012/12 und Reihe Salzburg 2012/9 sowie Reihe Bund 2014/13 und Reihe Salzburg 2014/5, Reihe Bund 2013/3 und Reihe Salzburg 2013/1, Reihe Bund 2013/12 und Reihe Vorarlberg 2013/8 sowie Reihe Bund 2014/7 und Reihe Burgenland 2014/4

⁸ Salzburg: Landeskrankenhaus (LKH) Salzburg sowie Krankenhäuser (KH) Schwarzach und Hallein; LKH Mittersill und Tamsweg, KH Zell am See und Oberndorf sowie KH der Barmherzigen Brüder Salzburg; Vorarlberg: LKH Bludenz, Bregenz, Feldkirch und Hohenems (gemeinsame Rechtsträgerin: Vorarlberger Krankenhaus-Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung) sowie KH Dornbirn; Burgenland: KH Güssing, Ladislaus Batthyány-Strattmann KH Kittsee sowie KH Oberpullendorf und KH Oberwart (gemeinsame Rechtsträgerin: Burgenländische Krankenanstalten-Gesellschaft m.b.H.) und KH der Barmherzigen Brüder Eisenstadt.

⁹ Reihen Bund 2013/13 und 2014/16, Reihen Salzburg 2013/10 und 2014/7 sowie Reihe Vorarlberg 2014/5

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Umsetzung der Vorgaben des Gesundheitsqualitätsgesetzes

- auf Ebene der einzelnen Krankenanstalten insbesondere mit der Umsetzung der in den krankenanstaltenrechtlichen Vorschriften¹⁰ festgelegten Qualitätssicherung wie z.B. des Hygienemanagements.

(1) Das Gesundheitsqualitätsgesetz (GQG) wurde im Zuge der Gesundheitsreform 2005 mit dem Ziel beschlossen, ein bundesländer- und sektorenübergreifendes Qualitätssystem zu implementieren und verbindliche Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen zu schaffen, die im Sinne einer systematischen Qualitätsarbeit Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität berücksichtigen. Dafür war der Bundesminister für Gesundheit verantwortlich, dem das Gesetz die Möglichkeit einräumte, Qualitätsstandards als Bundesqualitätsrichtlinien durch Verordnung zu erlassen oder als Bundesqualitätsleitlinien zu empfehlen.

(2) Im Zuge seiner Gebarungüberprüfungen stellte der RH fest, dass der Bundesminister für Gesundheit – ungeachtet der gesetzlichen Zielsetzung, für verbindliche Qualitätsvorgaben zu sorgen – von seiner Möglichkeit, Bundesqualitätsrichtlinien durch Verordnung zu erlassen, nicht Gebrauch gemacht hatte.

- Für den Bereich der Strukturqualität¹¹ hatte der Bundesminister für Gesundheit im Rahmen des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) verbindliche Qualitätskriterien festgelegt. Diese waren aus der Sicht des RH grundsätzlich geeignet, die Strukturqualität in den österreichischen Krankenanstalten zu sichern.
- Im Bereich Prozessqualität¹² hatte der Bundesminister für Gesundheit nur unverbindliche Bundesqualitätsleitlinien erlassen (z.B. zum Aufnahme- und Entlassungsmanagement). Der RH bemängelte, dass seit Inkrafttreten des GQG im Jahr 2005 erst drei derartige Leitlinien erlassen wurden.

¹⁰ Krankenanstaltengesetze des Bundes (Bundesgesetz über Krankenanstalten und Krankenanstalten (KAKuG), BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.) und der Länder (hinsichtlich der Gebarungüberprüfungen: Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 24/2000 i.d.g.F.; Vorarlberger Gesetz über Krankenanstalten (Spitalgesetz), LGBl. Nr. 54/2005 i.d.g.F. und Burgenländisches Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 52/2000 i.d.g.F.)

¹¹ Wie gut ist die sachliche und personelle Ausstattung der Krankenanstalt auf die angebotene medizinische Versorgung abgestimmt?

¹² Wie gut sind die im Rahmen der medizinischen Versorgung in der Krankenanstalt zu durchlaufenden Prozesse darauf abgestimmt, das bestmögliche Behandlungsergebnis zu erzielen?



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

- Zur Ergebnisqualität¹³ wurde im Zuge der Gesundheitsreform 2013 das für den stationären Bereich entwickelte Indikatorenmodell zur Ergebnisqualitätsmessung (Austrian Inpatient Quality Indicators – A-IQI) auch gesetzlich verankert; es befindet sich mittlerweile für alle Krankenanstalten bundesweit verbindlich im Echtbetrieb. Diese flächendeckende Einführung von A-IQI sah der RH positiv, wies jedoch darauf hin, dass die erhobenen Ergebnisse im Interesse der Patienten und für transparente Vergleiche zwischen den Krankenanstalten – wie im GQG vorgesehen – auch im Rahmen eines österreichischen Qualitätsberichts veröffentlicht werden sollten.

Die Bemühungen des BMG im Rahmen der Gesundheitsreform 2013, insbesondere durch die Zielsteuerung-Gesundheit¹⁴ bundesweit einheitliche Vorgaben zur Prozess- und Ergebnisqualität sicherstellen zu wollen, beurteilte der RH ebenfalls positiv. Ein gesamtösterreichisches Qualitätssystem, wie es das GQG forderte, war ohne bundeseinheitliche, sektorenübergreifende und transparente Standards nicht denkbar.

Umsetzung der Vorgaben des Österreichischen Strukturplans Gesundheit

Verbindlichkeit der Strukturqualitätskriterien

(1) Die Art. 15a-Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens¹⁵ legt den Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) mit seinen fachbezogenen und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien als verbindliche Grundlage für die Planung der österreichischen Gesundheitsversorgungsstruktur fest. Er ist daher als Rahmenvorgabe für die Länder bei der Entwicklung ihrer Regionalen Strukturpläne Gesundheit (RSG) zu betrachten, die ihrerseits Grundlage für die von der jeweiligen Landesregierung per Verordnung zu erlassenden Landeskrankenanstaltenpläne sind.

Mit einer Novelle des KAKuG¹⁶ wurde darüber hinaus klargestellt, dass insbesondere die Qualitätskriterien des ÖSG den Stand der medizinischen Wissenschaft im Sinne des § 8 Abs. 2 KAKuG abbilden und diesbezüglich „als Sachverständigengutachten“ in die Rechtsordnung einfließen. Sie sind daher von den Behörden beim Vollzug der Lan-

¹³ Wie gut ist das erzielte im Vergleich zum erzielbaren Behandlungsergebnis?

¹⁴ siehe das im Rahmen der Gesundheitsreform 2013 erlassene Bundesgesetz zur partnerschaftlichen Zielsteuerung-Gesundheit, BGBl. I Nr. 81/2013 (Gesundheits-Zielsteuerungsgesetz – G-ZG)

¹⁵ Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG, mit der die bisher gültige Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens geändert wird, BGBl. I Nr. 199/2013

¹⁶ BGBl. I Nr. 147/2011

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

deskrankenanstaltengesetze und der sanitären Aufsicht sowie von den Krankenanstaltenträgern im Rahmen ihrer Verpflichtung zur Qualitätssicherung grundsätzlich als Maßstab heranzuziehen.

Bund und Länder hatten sich daher im Rahmen der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Zielsteuerung-Gesundheit¹⁷ darauf geeinigt, die Erbringung und Verrechenbarkeit von Leistungen per Gesetz an die Einhaltung der festgelegten essentiellen Qualitätsstandards – im Bereich der Strukturqualität waren das die Kriterien des ÖSG – zu binden. Bundesgesetzlich war dies durch § 27b Abs. 5 KAKuG und durch § 3 Abs. 3 GQG erfolgt.

(2) Der RH stellte bei seinen Prüfungen fest, dass in allen drei überprüften Bundesländern den Krankenanstalten Leistungen, die den Strukturqualitätskriterien widersprachen, dennoch in vollem Umfang abgegolten wurden.

- Der Salzburger Gesundheitsfonds wies die Krankenanstalten zwar mit einem Monitoring anhand einzelner Leistungen auf die Nichterfüllung bestimmter Qualitätskriterien des ÖSG hin; dies führte jedoch nur fallweise zu einem Punkteabzug. Der RH erkannte die Bemühungen an, empfahl aber im Hinblick auf die im Krankenhaus (KH) Hallein und im KH der Barmherzigen Brüder Salzburg entgegen den Strukturqualitätskriterien erbrachten elektiven orthopädischen bzw. unfallchirurgischen Leistungen, die Abrechnungskriterien an die Vorgaben des ÖSG anzugleichen und Leistungen, die diesen nicht entsprechen, auch nicht zu vergüten. Laut Mitteilung des Landes Salzburg war dies bereits geschehen.
- In Vorarlberg hatte die Landesregierung die im ÖSG festgelegten Strukturqualitätskriterien per Verordnung für verbindlich erklärt, was der RH positiv wertete. Deren Nichterfüllung war seit dem 1. Oktober 2013 mit einem Punkteabzug verbunden, allerdings waren davon einige Leistungen ausgenommen. Der RH erkannte die Bemühungen an, kritisierte allerdings, dass es nach wie vor Ausnahmen gab. Der RH empfahl dem Land Vorarlberg daher, die Finanzierungsregelung in Zukunft ausnahmslos anzuwenden. Laut Mitteilung des Landes Vorarlberg sei diese Empfehlung bereits umgesetzt worden.
- Im Burgenland war die Abgeltung stationärer Leistungen durch den Landesgesundheitsfonds bisher nicht an die Einhaltung der Strukturqualitätskriterien gebunden, weshalb der RH dem Land Burgenland empfahl, den Landesgesundheitsfonds dazu anzuhalten, die Abrech-

¹⁷ Art. 7 Abs. 6, BGBl. I Nr. 200/2013



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

nungskriterien an die Strukturqualitätskriterien des ÖSG anzugleichen und Leistungen, die diesen nicht entsprechen, den Fondskrankenanstalten auch nicht zu vergüten.

Auf die Mitteilung des Landes Burgenland, dennoch an der bisherigen Vorgehensweise festhalten zu wollen, entgegnete der RH, dass sich das Burgenland in der Art. 15a-Vereinbarung Zielsteuerung-Gesundheit dazu bekannte, die Erbringung und Verrechenbarkeit stationärer Leistungen von der Einhaltung der essentiellen Qualitätsstandards und damit des ÖSG abhängig zu machen.

Da der RH darüber hinaus auch festgestellt hatte, dass der Burgenländische Landeskrankenanstaltenplan entgegen der krankenanstaltenrechtlichen Vorgaben nicht vollständig mit dem RSG abgestimmt war, empfahl er dem Land Burgenland zusätzlich, diesen in Zukunft enger mit den Strukturplanungen auf Bundes- und auf Landesebene abzustimmen und aktuell zu halten. Das Land Burgenland teilte dazu u.a. mit, dass der Landeskrankenanstaltenplan nicht jede Änderung abbilden könne, die einer krankenanstaltenrechtlichen Bewilligung bedürfe.

Diesbezüglich wies der RH darauf hin, dass der Landeskrankenanstaltenplan als Verordnung die Grundlage für alle krankenanstaltenrechtlichen Bewilligungen in Bescheidform darstellt. Insofern sind Änderungen, die seine landesgesetzlich vorgegebenen Mindestinhalte¹⁸ betreffen, von der Landesregierung zuerst in der Verordnung selbst vorzunehmen, weil ansonsten eine entsprechende Grundlage für den Bewilligungsbescheid fehlt.

Einhaltung der Strukturqualitätskriterien anhand ausgewählter Eingriffe

(1) Da der ÖSG die verbindliche Grundlage für die Planung der österreichischen Gesundheitsversorgungsstruktur darstellt, überprüfte der RH auch die Einhaltung der darin festgelegten leistungs- und fachbezogenen Strukturqualitätskriterien in den überprüften Krankenanstalten.

(2) Für einen Vergleich der Einhaltung dieser leistungs- und fachbezogenen Strukturqualitätskriterien zog der RH folgende ausgewählte Eingriffe und Fachrichtungen heran:

¹⁸: z.B. Standorte der Fondskrankenanstalten, medizinische Fachbereiche und dafür jeweils vorgesehene Organisationseinheiten je Standort, Festlegung von Referenzzentren und speziellen Versorgungsbereichen je Standort

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Ausgewählte Eingriffe		
Fachrichtung	Eingriffsart	Mindestfrequenzen
HNO	Mandel- und Nasenpolypentfernung (Adeno-, Tonsillo- und Tonsillektomien)	keine
Chirurgie	Bauchchirurgie: OP Bauchspeicheldrüse (Pankreatektomien)	10 (verbindlich)
	OP Dickdarm (Colonresektionen)	keine
	OP Blinddarm (Appendektomie)	keine
	OP Schilddrüse (Thyreoidektomien)	30
	OP Gallenblase (Cholezystektomie)	keine
Gynäkologie/Geburtshilfe	Kaiserschnittgeburt (Entbindung durch Sectio caesarea)	365 (Geburten insgesamt)
	Brustkrebsoperationen	30 ¹
Orthopädie/Unfallchirurgie	Arthroskopien Knieendoprothetik Hüftendoprothetik	jeweils 100 (Abteilung) bzw. 50 (Fachschwerpunkt oder Department) ¹
¹ Gemäß Beschluss der Bundesgesundheitskommission vom 23. November 2012 (ÖSG 2012) wurde die Mindestfallzahl für Brustkrebsoperationen auf 50 angehoben. Für den relevanten Prüfungszeitraum galten allerdings ausschließlich die Mindestfallzahlen des ÖSG 2010.		
Quelle: ÖSG		

Leistungsbezogene
Strukturqualitäts-
kriterien

(1) Zu den leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien gehörten insbesondere die für ausgewählte medizinische Einzelleistungen pro Jahr und Krankenanstalten-Standort festgelegten Mindestfrequenzen. Sie sind grundsätzlich als von medizinischen Experten/Fachgesellschaften vorgeschlagene Richtwerte zu verstehen, werden aber, sobald gute Evidenz für eine Verbesserung der Ergebnisqualität bei Erhöhung der Fallzahlen vorliegt, verbindlich gestellt. Bisher war dies bspw. bei Eingriffen an der Speiseröhre und der Bauchspeicheldrüse erfolgt.

(2) Der RH stellte bei seinen Prüfungen kritisch fest, dass die Mehrheit der überprüften Krankenanstalten zumindest bei einzelnen der ausgewählten Leistungen Schwierigkeiten hatten, die Mindestfrequenzen zu erfüllen. Die diesbezüglichen Empfehlungen des RH reichten, insbesondere abhängig vom jeweiligen Erfüllungsgrad, aber auch von den individuellen Bedingungen in den Krankenanstalten, von der Beobachtung der jeweiligen Leistungsentwicklung bis hin zur Einstellung der Leistung bzw. deren Konzentration an einem Standort.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

- Schwierigkeiten mit der Erreichung von Mindestfrequenzen hatten insbesondere die Salzburger Krankenanstalten:

Krankenanstalten, die Mindestfrequenzen für folgende Eingriffe zu maximal 50 % erreichten

Eingriffe	Krankenanstalten
Operationen der Bauchspeicheldrüse	KH Schwarzach, KH Zell am See, KH Oberndorf
Schilddrüsenoperationen	KH Hallein, Landeskrankenhaus (LKH) Mittersill, KH Zell am See, KH Oberndorf
Brustkrebsoperationen	KH Hallein, KH Zell am See
Knieoperationen	KH Hallein, LKH Tamsweg, KH Zell am See
Hüftoperationen	KH Zell am See

Die niedrigen Fallzahlen waren aus Sicht des RH auch Ausdruck eines Defizits in der Leistungsangebotsplanung des Landes Salzburg, weshalb er diesem empfahl, bei der Neuerstellung des RSG auf Konformität mit den Strukturqualitätskriterien zu achten.

Wie die Stellungnahmen und die Follow-up-Überprüfung ergaben, war eine Bereinigung des Leistungsangebots mittlerweile im Gange. Beispielsweise hatten das KH Schwarzach und das KH Zell am See vereinbart, nunmehr u.a. Operationen der Bauchspeicheldrüse am KH Zell am See und Schilddrüsenoperationen am KH Schwarzach zu konzentrieren.

- In Vorarlberg erfüllten folgende Krankenanstalten die Mindestfrequenzen im mehrjährigen Durchschnitt bei zwei der ausgewählten Eingriffe zu weniger als 50 %:

Krankenanstalten, die Mindestfrequenzen für folgende Eingriffe zu weniger als 50 % erreichten

Eingriffe	Krankenanstalten
Operationen der Bauchspeicheldrüse	LKH Bregenz, KH Dornbirn
Schilddrüsenoperationen	LKH Bludenz, LKH Bregenz, KH Dornbirn

Die Vorarlberger Krankenhaus-Betriebsgesellschaft mit beschränkter Haftung (KHBG) und die Stadtgemeinde Dornbirn sagten in ihren Stellungnahmen zu, die vom RH empfohlene Konzentration dieser Leistungen am LKH Feldkirch umsetzen zu wollen.

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

- Im Burgenland wurde nur die Mindestfrequenz für Operationen der Bauchspeicheldrüse in den KH Kittsee und Oberwart um mehr als die Hälfte unterschritten. Das Land Burgenland und die Burgenländische Krankenanstalten-Gesellschaft m.b.H. (KRAGES) sagten in ihren Stellungnahmen zu, sich dieser Thematik im Rahmen der RSG-Revision anzunehmen. Das KH Güssing erreichte die Mindestfrequenz für Schilddrüsenoperationen im mehrjährigen Durchschnitt nur zu 50 %.

Krankenanstalten, die Mindestfrequenzen für folgende Eingriffe um mindestens 50 % unterschritten

Eingriffe	Krankenanstalten
Operationen der Bauchspeicheldrüse	KH Kittsee, Oberwart
Schilddrüsenoperationen	KH Güssing

Fachbezogene Strukturqualitätskriterien

(1) Die fachbezogenen Strukturqualitätskriterien geben vor, dass fachrichtungsspezifische Leistungen grundsätzlich nur im Rahmen einer Fachabteilung, in begründeten Ausnahmefällen aber auch in je nach Fachrichtung unterschiedlichen reduzierten Organisationsformen (Satellitendepartment, Fachschwerpunkt, dislozierte Tagesklinik) zu erbringen sind. Letztere sind jedoch in ihrem Leistungsangebot entsprechend der jeweils gültigen Leistungsmatrix des ÖSG beschränkt und bedürfen zu Zwecken der Qualitätssicherung der Anbindung an eine fachgleiche Abteilung einer anderen Krankenanstalt als Kooperationspartner (Patronanzabteilung), die schriftlich zu regeln ist.

(2) Der RH stellte bei seinen Gebarungsüberprüfungen in allen Bundesländern Verletzungen der fachbezogenen Strukturqualitätskriterien fest: Zum einen wurden bestimmte Leistungen an Krankenanstalten erbracht, die nicht über die notwendige Organisationsform verfügten, weshalb der RH empfahl, entsprechende Bereinigungen des Leistungsangebots vorzunehmen. Zum anderen fehlten – bis auf das Burgenland – häufig auch schriftliche Vereinbarungen über die Anbindung von reduzierten Organisationsformen an die entsprechenden Fachabteilungen in anderen Krankenanstalten; der RH empfahl daher, solche abzuschließen.

- In Salzburg hielten das KH Hallein und das KH der Barmherzigen Brüder Salzburg die fachbezogenen Strukturqualitätskriterien für Orthopädie und Unfallchirurgie nicht ein. An beiden Krankenanstalten wurden elektive orthopädische bzw. unfallchirurgische Ein-



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

griffe durchgeführt, obwohl beide nicht über eine Fachabteilung oder eine reduzierte Organisationsform verfügten.

Die Follow-up-Überprüfung des RH ergab, dass für das KH Hallein nunmehr Maßnahmen für eine ÖSG- und rechtskonforme Lösung getroffen wurden; die für die Realisierung notwendigen Schritte waren aber noch nicht abgeschlossen. Auch das KH der Barmherzigen Brüder Salzburg teilte mit, die entsprechenden Leistungen eingestellt zu haben.

- In Vorarlberg entsprach das Leistungsangebot der dislozierten Tageskliniken insofern nicht den fachbezogenen Strukturqualitätskriterien des ÖSG, als die Leistungen nicht nur tageschirurgisch durchgeführt wurden, sondern zum Teil mehrtägige stationäre Aufenthalte zur Folge hatten. Auch wurden Eingriffe in den Tageskliniken vorgenommen, deren Durchführung laut ÖSG Fachabteilungen vorbehalten war. Die KHBG und die Stadtgemeinde Dornbirn sagten in ihren Stellungnahmen eine Umsetzung der vom RH empfohlenen Bereinigung des Leistungsangebots zu.
- Im Burgenland waren die fachbezogenen Strukturqualitätskriterien hinsichtlich der elektiven unfallchirurgischen Eingriffe am KH Oberpullendorf nicht erfüllt. Zur Stellungnahme der KRAGES, wonach auch hier das im Burgenland geforderte wohnortnahe Versorgungsprinzip gelte, entgegnete der RH, dass das Krankenanstaltenrecht Maßstab für die Leistungserbringung in den burgenländischen Krankenanstalten ist; danach sind für den Fachbereich Unfallchirurgie zwei Versorgungsstrukturen (Fachabteilung und Satellitendepartment) vorgesehen; keine von diesen war aber im KH Oberpullendorf vorhanden.

Strukturqualitätskriterien für die onkologische Versorgung

Allgemeines

(1) Laut ÖSG kann die medizinische, pflegerische und soziale Versorgung und Betreuung von Krebskranken entweder durch ein Onkologisches Zentrum (ONKZ)¹⁹, einen Onkologischen Schwerpunkt (ONKS)²⁰ oder eine assoziierte onkologische Versorgung (ONKA)²¹ erfolgen.

¹⁹ stellt die höchste Versorgungsstufe dar; beinhaltet onkologische Forschung und Ausbildung sowie die Betreuung seltener onkologischer Erkrankungen oder solcher Krebskrankheiten, die mit hohem diagnostischem oder therapeutischem Aufwand verbunden sind

²⁰ Erbringung auch komplexer onkologischer Leistungen, Ausbildung etc.

²¹ Erbringung von Therapie und Übernahme weiterer Leistungen in Abstimmung mit kooperierenden ONKS und/oder ONKZ; Notfallversorgung

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Ziel dieser abgestuften integrierten Versorgung ist u.a. die Erhöhung der Behandlungssicherheit und gleichzeitig die Verringerung des Risikopotenzials sowie eine flächendeckende Verbesserung der onkologischen Versorgung unter Einbeziehung der gesamten Behandlungskette von der Früherkennung über die Diagnostik und Behandlung bis hin zu Nachsorge.

(2) Umfassend befasste sich der RH mit der Thematik der Onkologischen Versorgung vor allem in den Krankenanstalten Vorarlbergs und im Burgenland.

Onkologische Versorgungsstrukturen in Vorarlberg und im Burgenland

(1) In Vorarlberg wurde der RSG als Verordnung erlassen und stellte gleichzeitig den gesetzlich vorgesehenen Landeskrankenanstaltenplan (zuletzt LGBl. 48/2013) dar; darin war die onkologische Versorgungsstruktur festgelegt.

Im Burgenland war diese – entgegen den gesetzlichen Bestimmungen – im insgesamt nicht mehr aktuellen Burgenländischen Landeskrankenanstaltenplan hingegen nicht ausgewiesen; damit fehlte die entsprechende Grundlage für die Bewilligungsbescheide. Der RH empfahl daher ergänzend eine ehestmögliche Überarbeitung und Ausweisung der onkologischen Versorgungsstufen der burgenländischen Krankenanstalten (auf Basis des aktuellen ÖSG); das Land Burgenland sagte dies in seiner Stellungnahme zu.

(2) Alle zehn in Vorarlberg und im Burgenland überprüften Krankenanstalten mit 118 Betten (KH Kittsee) bis 606 Betten (LKH Feldkirch) erbrachten onkologische Leistungen. Sie waren entweder als Onkologische Schwerpunkte oder assoziierte onkologische Versorgungen ausgewiesen.²²

Das KH Dornbirn war im RSG als assoziierte onkologische Versorgung (3. Stufe in der abgestuften Versorgungsstruktur, immer verpflichtende Abstimmung mit einer höheren Stufe) festgelegt, blieb aber – der Stellungnahme der Stadtgemeinde Dornbirn zufolge – trotzdem ein Onkologischer Schwerpunkt (also die 2. Stufe, wo auch komplexe onkologische Leistungen erbracht werden dürfen).

²² Festlegungen zur Onkologie traf im Burgenland nur der RSG 2011, dem im Burgenland anders als in Vorarlberg – keine rechtliche Wirkung zukam.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, Zusammenarbeit

(1) Laut ÖSG hatte der Krankenanstaltenträger unter Berücksichtigung der definierten Qualitätskriterien und der Behandlungssicherheit festzulegen, welche Abteilung für welche onkologischen Leistungen zuständig und verantwortlich ist.

- Entsprechende schriftliche Festlegungen fehlten zur Zeit der Gebärungsüberprüfungen sowohl in Vorarlberg als auch im Burgenland. Insbesondere zur Gewährleistung höchstmöglicher Patientenbehandlungssicherheit, aber auch zur Optimierung von Arbeits- und Prozessabläufen in der gesamten Behandlungskette, erachtete der RH jedoch solche Festlegungen für die onkologische Versorgung unter Einhaltung der im ÖSG definierten Qualitätskriterien durch die Krankenanstaltenträger und eine Überprüfung durch das jeweilige Land für unahdingbar.

In diesem Zusammenhang verwies der RH auch auf den Standpunkt des BMG, wonach „es in dem qualitativ äußerst sensiblen, aber in Österreich immer noch relativ klein strukturierten und damit zersplitterten onkologischen Versorgungsbereich dringend erforderlich ist, diesen besser zu strukturieren sowie die vorhandene Expertise und Ausstattung stärker zu bündeln, klare Versorgungsaufträge festzulegen sowie die optimale Versorgungs- und Behandlungsqualität für die Patienten nachhaltig sicherzustellen“.

- Entsprechende Zusagen der überprüften Träger blieben jedoch weitgehend aus. Das Land Vorarlberg verwies in seiner aktuellsten Stellungnahme auf die im Entwurf vorliegende neue „Onkologische Kooperation in Vorarlberg“; diese zielt primär auf eine qualitätsbezogene ergebnisbasierte onkologische Versorgung ab, um eine Behandlung aller Patienten auf gleichem Qualitätsniveau sicherzustellen.

(2) Der ÖSG sah weiters – vor dem Hintergrund der dreistufigen onkologischen Versorgung – eine institutionalisierte Zusammenarbeit der „niedrigeren“ onkologischen Versorgungsstufe mit einer „höheren“ vor, also einer assoziierten onkologischen Versorgung mit einem Onkologischen Zentrum und/oder Schwerpunkt sowie eines Onkologischen Schwerpunkts mit einem Onkologischen Zentrum.

- In allen zehn überprüften Krankenanstalten fehlten schriftliche Kooperationsvereinbarungen. Im Interesse der Sicherstellung der Qualität der Patientenbehandlung beurteilte der RH das Fehlen schriftlicher Vereinbarungen kritisch und empfahl, solche abzuschließen.

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

In ihren Stellungnahmen sagten alle überprüften Krankenanstalten bzw. Träger – mit Ausnahme des Konvents der Barmherzigen Brüder – dies grundsätzlich zu.²³

In den Kooperationsvereinbarungen sollten nicht nur Aufgaben, Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten der Kooperationspartner ÖSG-konform festgelegt sein, sondern auch weitere wichtige Aspekte, wie etwa die Fortbildung von onkologisch tätigen Ärzten im Onkologischen Schwerpunkt bzw. Zentrum, geregelt werden. Solche Vereinbarungen/Festlegungen hielt der RH auch bei einer gemeinsamen Rechtsträgerschaft, wie etwa bei den Krankenhäusern der KHBG oder der KRAGES für erforderlich, um Transparenz, Kontinuität und klare Verfahrensabläufe im Interesse der Patientensicherheit zu gewährleisten.

Tumorboards in Vorarlberg und im Burgenland

(1) Gemäß ÖSG sollte für die Behandlung von Krebspatienten in jedem Onkologischen Zentrum und in jedem Onkologischen Schwerpunkt ein Tumorboard eingerichtet sein. Damit sollen auf interdisziplinärem Wege – im Sinne einer verpflichtenden konsiliarärztlichen Kooperation bzw. Second Opinion – die erforderlichen diagnostischen und therapeutischen Schritte im Zusammenhang mit bösartigen Erkrankungen besprochen und festgelegt werden.

In der assoziierten onkologischen Versorgung hatten die Therapie und die Übernahme weiterer Leistungen in Abstimmung mit dem kooperierenden Onkologischen Schwerpunkt und/oder Onkologischen Zentrum zu erfolgen; die Zusammenarbeit mit dem Tumorboard des kooperierenden Schwerpunkts und/oder Zentrums war zu institutionalisieren.

(2) (a) Der RH stellte bei seinen Gebarungsüberprüfungen fest, dass in allen fünf überprüften Krankenanstalten Vorarlbergs Tumorboards eingerichtet waren, obwohl nur das LKH Feldkirch ein Onkologischer Schwerpunkt war. Laut Mitteilung der KHBG reduzierte diese ihre Tumorboards zwar von neun auf sechs; die Tumorboards in den assoziierten onkologischen Versorgungslinien Bludenz, Bregenz und Hohenems wurden aber mit der Begründung beibehalten, es sei ausreichend, wenn an diesen Tumorboards ein Radioonkologe und ein Pathologe des LKH Feldkirch teilnehmen würden. Auch das KH Dornbirn behielt sein Tumorboard bei.

²³ Im Rahmen des Nachfrageverfahrens in Vorarlberg stellte der RH fest, dass diese an alle Krankenanstalten gerichtete Empfehlung nach wie vor offen war.

Im Burgenland bestand für alle Krankenanstalten der KRAGES ein – in Form einer Videokonferenz – gemeinsam abgehaltenes Tumorboard, eine Maßnahme, die mit dem Ziel einer Bündelung von Expertise, Erfahrung und Ressourcen anzuerkennen war; dies auch deshalb, weil dieses Tumorboard regelmäßig evaluiert wurde. Allerdings berücksichtigte die Geschäftsordnung Tumorboard die im ÖSG definierte Unterscheidung zwischen Onkologischem Schwerpunkt und assoziierter onkologischer Versorgung nicht explizit, wodurch das abgestufte Versorgungsprinzip aus Sicht des RH nicht abgebildet wurde. Im KH der Barmherzigen Brüder Eisenstadt war ein eigenes Tumorboard eingerichtet.

- Das BMG führte zur Empfehlung des RH nach einer Klarstellung der ÖSG-Konformität von Tumorboards in der assoziierten onkologischen Versorgung aus, es sei nicht grundsätzlich ausgeschlossen, dass in einer assoziierten onkologischen Versorgung ein eigenes Tumorboard eingerichtet sei, solange eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit dem kooperierenden Onkologischen Zentrum bzw. Schwerpunkt erfolge.

Die Führung eines eigenen Tumorboards in einer assoziierten onkologischen Versorgung könne sich allerdings in der Praxis unter Umständen als ressourcenaufwendig und daher wenig effizient erweisen, weil die Besprechungsdichte höher sei (Besprechungen im Tumorboard der assoziierten onkologischen Versorgung und Besprechungen mit dem Tumorboard des Onkologischen Zentrums bzw. Schwerpunkts) sowie die Informationsunterlagen, Dokumentationen und Vorgehensweisen in den verschiedenen Tumorboards unterschiedlich und daher nur mit höherem Aufwand vergleichbar seien.²⁴

(b) Die im ÖSG geforderte Zusammensetzung der Tumorboards (u.a. aus Fachärzten für Pathologie, Radiodiagnostik, Radioonkologie und Innere Medizin/Hämato-Onkologie) wurde an keiner der überprüften Krankenanstalten in Vorarlberg und im Burgenland (durchgängig) eingehalten; dadurch war die im Sinne der Patientenbehandlungssicherheit geforderte Interdisziplinarität nicht (immer) gegeben. Besonders

²⁴ Weiters führte das BMG u.a. aus, dass eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit einem Onkologischen Zentrum bzw. Schwerpunkt auch dahin führen sollte, dass alle Krebspatienten einer größeren Region (z.B. eines kleinen Bundeslandes) an einer einzigen Stelle anzumelden seien und damit für alle an der Versorgung dieser Patienten Beteiligten ein regelmäßiger aktueller Überblick und Austausch auf Expertenebene über das diesbezügliche Versorgungsgeschehen im Land gewährleistet sei.

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

häufig fehlten ein Pathologe und/oder ein Radioonkologe.²⁵ Nur die KHBG sicherte eine vollständige Besetzung in jedem Tumorboard zu.

(c) Der ÖSG legte für das Tumorboard betreffend Patientenkreis ausdrücklich Folgendes fest: „Anmeldung jeder Person mit einer malignen Neuerkrankung; jene Abteilung zunächst zuständig, die den Patienten dem Tumorboard vorstellt“. Trotzdem waren auch hier die Vorgangsweisen der überprüften Krankenanstalten unterschiedlich:

- In Vorarlberg sahen weder die KHBG-Häuser noch das KH Dornbirn eine Anmeldung (bzw. Vorstellung) aller (neuerkrankten) Krebspatienten in den Tumorboards vor.²⁶
- Demgegenüber wertete der RH das Bestreben des KRAGES-Tumorboards positiv, alle Krebspatienten im Tumorboard anzumelden, um eine lückenlose Erfassung aller Tumorpatienten sicherzustellen. Handlungsbedarf sah der RH jedoch insbesondere im Zusammenhang mit der Definition der sogenannten „Routinefälle“ und des Auswahlverfahrens für die Besprechung solcher Fälle im Tumorboard.²⁷ Im KH Barmherzige Brüder Eisenstadt wurden – wie in Vorarlberg – nicht alle Krebspatienten im Tumorboard angemeldet.

Laut Mitteilung der KHBG und der Stadtgemeinde Dornbirn würden nunmehr alle Neuerkrankungen im Tumorboard angemeldet. Im Zusammenhang mit den „Routinefällen“ im Burgenland bestand aus Sicht des RH weiterhin Klärungsbedarf mit dem BMG.²⁸ Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Vorgangsweisen und im Interesse höchstmöglicher Behandlungssicherheit sah der RH die Zusage des BMG positiv, auch diese Thematik im Rahmen der ÖSG-Revision zu behandeln.

(d) Umfassende Arbeits- und Verfahrensanweisungen, die im Interesse höchstmöglicher Behandlungssicherheit für die Sicherstellung gere-

²⁵ Darüber hinaus nahmen manchmal Ärzte in Facharztausbildung (anstelle von ausgebildeten Fachärzten) teil.

²⁶ Das Handbuch Tumorboard der KHBG sah zur Zeit der Gehörungsüberprüfung eine Anmeldung von Krebspatienten im Tumorboard nämlich nur dann vor, wenn die maligne Neuerkrankung nicht den Kriterien eines bestimmten Workflows entsprach (also kein „Standardfall“ war). Im KH Dornbirn wurden bestimmte bösartige Hauterkrankungen nicht im Tumorboard behandelt.

²⁷ Routinefälle waren Fälle, die zwar angemeldet, aber in der Regel nicht im Tumorboard besprochen wurden.

²⁸ Im Rahmen des Stimmnahmeverfahrens übermittelte die KRAGES dem Entwurf einer Änderung der Tumorboard-Geschäftsordnung; dieser sah u.a. vor, dass jedes Tumorboard-Mitglied (und damit auch solche von assoziierten onkologischen Versorgungseinrichtungen) entscheiden konnte, ob ein Routinefall im Tumorboard behandelt wurde.



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

gelter Abläufe in einem Tumorboard erforderlich sind, fehlten entweder gänzlich (so etwa im KH Dornbirn oder im KH Barmherzige Brüder Eisenstadt) oder wiesen deutlichen Verbesserungs- bzw. Ergänzungsbedarf auf. Auch die Dokumentation der Tumorboardbeschlüsse war häufig unzureichend und teilweise nicht geeignet, das ÖSG-gemäße Zustandekommen nachzuweisen.²⁹

Das BMG sagte – wie vom RH empfohlen – eine „Mustergeschäftsordnung“ zu. Laut Mitteilung des Landes Vorarlberg, der KHBG und der Stadtgemeinde Dornbirn seien diesbezüglich bereits Verbesserungen erzielt worden bzw. solche geplant (Einrichtung einer umfassenden Tumordokumentation samt Ergebnisevaluation für alle Vorarlberger Krankenanstalten (auch KH Dornbirn)). Der Konvent der Barmherzigen Brüder teilte mit, dass eine Geschäftsordnung für das Tumorboard erlassen worden sei.

Umsetzungsmaßnahmen des BMG

(a) Wie der RH sah auch das BMG im Zusammenhang mit der Onkologischen Versorgung in Österreich dringenden Handlungsbedarf. So waren die Festlegungen des ÖSG für den Bereich der Onkologischen Versorgung teilweise unklar bzw. unzureichend.

Bspw. waren der Begriff „Leistung“ bei den Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten, die Krankenanstaltenträger zu treffen, oder die notwendige Ausgestaltung der pathologischen Versorgung als Voraussetzung für die Einstufung als Onkologischen Schwerpunkt nicht klar definiert. Ob bzw. unter welchen Voraussetzungen Tumorboards in assoziierten onkologischen Versorgungen zulässig waren oder welche Patienten im Tumorboard behandelt wurden (Anmeldung und Vorstellung), warfen – wie auch die unterschiedlichen Vorgangsweisen zeigen – viele Fragen auf.

(b) Zum Themenbereich Onkologie traf das BMG teilweise bereits in seinen Stellungnahmen zu den einzelnen Berichten **Klarstellungen** (siehe dazu oben bspw. **betreffend** Tumorboards in assoziierten onkologischen Versorgungen). Im Hinblick auf mögliche Unklarheiten auch in anderen Bundesländern empfahl der RH dem BMG, seine Ausführungen zur **Organisation** der onkologischen Versorgung auch den anderen Bundesländern bzw. den Rechtsträgern der Krankenanstalten mitzuteilen.

²⁹ Auch der ÖSG legte ausdrücklich Dokumentationspflichten für Tumorboards fest.

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

(c) Der RH wertete weiters das Vorhaben des BMG positiv, sämtliche an dieses gerichtete Empfehlungen zur onkologischen Versorgung in das für Planung und ÖSG zuständige Arbeitsgremium der Bundesgesundheitsagentur mit dem Ziel einzubringen, dass die diesbezüglichen Vorgaben des ÖSG gemeinsam mit den Systempartnern Länder und Sozialversicherung geprüft und allfällig notwendige Klarstellungen im Rahmen der in Aussicht genommenen Revision des ÖSG berücksichtigt werden.

Auch die vom BMG geplante Entwicklung einer Mustergeschäftsordnung für Tumorboards durch den von ihm eingerichteten Onkologie-Beirat beurteilte der RH positiv; diese sollte u.a. jene Fragestellungen behandeln, die bei für Onkologische Zentren/Schwerpunkte und assoziierte onkologische Versorgungen gemeinsam eingerichtete Tumorboards auftreten.

Umsetzung der Qualitätssicherung in den überprüften Krankenanstalten

Allgemeines

Gemäß der krankenanstaltenrechtlichen Vorgaben des Bundes (§ 5b KAKuG) haben die Landesgesetzgeber die Krankenanstaltenträger in den jeweiligen Ausführungsgesetzen zu verpflichten, Qualitätssicherungsmaßnahmen vorzusehen; diese sollten auch vergleichende Prüfungen mit anderen Krankenanstalten ermöglichen. Die Voraussetzungen für diese Maßnahmen haben die Träger selbst zu schaffen, wobei sowohl Struktur- als auch Prozess- und Ergebnisqualität zu berücksichtigen sind.

Entsprechende Maßnahmen waren insbesondere das Hygienemanagement, die Erfassung von Komplikationen, die Durchführung von histologischen Untersuchungen, die Einführung von Fehlermelde- und Lernsystemen, die Anwendung von OP-Checklisten sowie klinische Obduktionen. In der Folge werden die Feststellungen und Empfehlungen des RH in den überprüften Krankenanstalten näher ausgeführt.

Hygienemanagement

Hygieneteams

(1) Gemäß krankenanstaltenrechtlicher Vorgaben ist in jeder Krankenanstalt ein Hygieneteam, bestehend aus ärztlichem Personal (Krankenhaustygieniker oder einem hygienebeauftragten Arzt) und diplomiertem Gesundheits- und Krankenpflegepersonal (Hygienefachkraft), zu bestellen, um u.a. folgende gesetzlich geforderte Aufgaben wahrzunehmen:



Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

- Information und Fortbildung der Mitarbeiter der Krankenanstalt über die Belange der Hygiene,
- Erstellen von Richtlinien zu hygienisch relevanten Tätigkeiten und Hygieneplänen sowie
- Überwachen von nosokomialen Infektionen und Führen entsprechender Statistiken.

Hierzu benötigt ein Hygieneteam ausreichende personelle Ressourcen und eine adäquate Infrastruktur. Das BMG hat daher in dem Dokument PROHYG 2.0 „Organisation und Strategie der Krankenhaushygiene“ anhand von Kriterien wie Bettenanzahl und Leistungsangebot einer Krankenanstalt Empfehlungen für eine adäquate Personalausstattung des Hygieneteams ausgesprochen.

(2) In den 18 vom RH überprüften Krankenanstalten Salzburgs, Vorarlbergs und im Burgenland unterschritt die Personalausstattung der jeweiligen Hygieneteams das vom BMG in dem Dokument PROHYG 2.0 empfohlene Ausmaß – wenn auch unterschiedlich stark.

Handlungshedarf sah der RH insbesondere dort, wo die Empfehlungen des BMG nicht einmal zu 50 % verwirklicht wurden. Er empfahl aber allen Krankenanstalten, die Personalausstattung der Hygieneteams zu ergänzen und sich dabei an den Empfehlungen des BMG zu orientieren.

- In Salzburg waren die Empfehlungen des BMG hinsichtlich des ärztlichen Personals in den KH Schwarzach und Hallein, im LKH Mittersill sowie im KH der Barmherzigen Brüder Salzburg und hinsichtlich der Hygienefachkräfte im LKH Mittersill, in den KH Zell am See und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder Salzburg zu weniger als 50 % umgesetzt.

Laut Stellungnahmen bzw. der Follow-up-Überprüfung zufolge hatten die überprüften Krankenanstalten nunmehr – mit Ausnahme des KH der Barmherzigen Brüder Salzburg – bereits Maßnahmen getroffen bzw. zugesagt, um die Personalausstattung der Hygieneteams zu ergänzen.

- In Vorarlberg lag der Erfüllungsgrad der Empfehlungen des BMG hinsichtlich des ärztlichen Personals in vier Krankenanstalten (LKH Bregenz, Bludenz und Hohenems sowie KH Dornbirn), hinsichtlich der Hygienefachkräfte nur im LKH Bregenz unter 50 %. Die KHBG und die Stadtgemeinde Dornbirn sagten in ihren Stellungnahmen zu, die Personalausstattung der Hygieneteams zu ergänzen.

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

- Im Burgenland waren die Empfehlungen des BMG hinsichtlich des ärztlichen Personals in allen überprüften Krankenanstalten zu weniger als 50 % umgesetzt. Bei den Hygienefachkräften lag der Erfüllungsgrad durchgängig über 50 %. Die KRAGES und der Konvent der Barmherzigen Brüder sagten in ihren Stellungnahmen zu, sich um die Ergänzung ihrer Hygieneteams zu bemühen.

Nosokomiale Infektionen

(1) Nosokomiale Infektionen sind Infektionen, die sich ein Patient im Laufe des Spitalsaufenthalts zuzieht. Die krankenanstaltenrechtlichen Vorgaben enthielten die gesetzliche Verpflichtung, ein international anerkanntes, dem Stand der Wissenschaft entsprechendes System zur Überwachung von Infektionen (sogenanntes Surveillance-System) einzurichten, das über eine rein krankenhausinterne Erfassung hinausgeht und ein Benchmarking der eigenen Ergebnisse mit denen anderer vergleichbarer Institutionen ermöglicht.

Darunter sind Systeme wie das österreichische ANISS-Projekt (Austrian Nosocomial Infection Surveillance System) oder das deutsche KISS (Krankenhaus-Infektions-Surveillance-System) zu verstehen, die schwerpunktmäßig in besonderen Risikobereichen – laut den gesetzlichen Materialien etwa die Fachdisziplinen Intensivmedizin und Chirurgie – zur Anwendung kommen sollten. Der RH betrachtete vor diesem Hintergrund die Geburtshilfe, die Neonatologie im Rahmen der Kinderheilkunde sowie die Unfallchirurgie und Orthopädie als solche Risikobereiche. Sofern in der jeweiligen Krankenanstalt eine entsprechende Fachabteilung vorhanden war, sollte daher auch dort eine Infektions-Surveillance stattfinden.

(2) Der RH stellte in Salzburg, Vorarlberg und im Burgenland bei der Überprüfung, ob ein entsprechendes Infektions-Surveillance-System eingerichtet war und ob dieses an jenen Fachabteilungen angewandt wurde, die einen Risikobereich darstellten, kritisch fest, dass die überprüften Krankenanstalten ihrer gesetzlichen Verpflichtung in unterschiedlichem Ausmaß bzw. zum Teil gar nicht nachkamen; dies sah er im Zusammenhang mit der im Vergleich zu den Empfehlungen des BMG durchwegs niedrigeren Personalausstattung. Der RH empfahl daher, – wie vom Gesetz gefordert – ein international anerkanntes, dem Stand der Wissenschaft entsprechendes System zur Überwachung von Infektionen einzurichten bzw. die Surveillance auf jene Risikobereiche auszudehnen, die bisher noch nicht überwacht wurden.



Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

- In Salzburg war in drei von acht Krankenanstalten kein den gesetzlichen Kriterien entsprechendes System zur Überwachung von Infektionen eingerichtet. Die anderen Krankenanstalten überwachten – mit Ausnahme des LKH Salzburg – nicht alle aus Sicht des RH relevanten Risikobereiche.

Laut Stellungnahmen und der Follow-up-Überprüfung des RH zufolge, war nunmehr in allen überprüften Krankenanstalten ein entsprechendes Infektions-Surveillance-System eingerichtet bzw. in Einführung. Alle Krankenanstalten außer dem KH der Barmherzigen Brüder Salzburg hatten die Infektionsüberwachung bereits auf weitere Risikobereiche ausgedehnt.

- In Vorarlberg war – im Gegensatz zu Salzburg – bereits zur Zeit der Gebärungsüberprüfung in allen überprüften Krankenanstalten ein entsprechendes Infektions-Surveillance-System vorhanden bzw. in Einführung. Die Krankenanstalten überwachten damit allerdings nicht alle aus Sicht des RH relevanten Risikobereiche.

Laut Mitteilung der KHBG bzw. der Stadtgemeinde Dornbirn war eine Ausdehnung der Überwachung auf die empfohlenen Risikobereiche an den überprüften Vorarlberger Krankenanstalten in Umsetzung bzw. zum Teil bereits umgesetzt.

- Im Burgenland kamen die KH Güssing, Kittsee, Oberpullendorf und Oberwart ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Überwachung nosokomialer Infektionen mit einem international anerkannten, dem Stand der Wissenschaft entsprechenden System zur Zeit der Gebärungsüberprüfung noch nicht nach. Das KH der Barmherzigen Brüder Eisenstadt hatte ein entsprechendes System im Einsatz, überwachte aber nicht alle aus Sicht des RH relevanten Risikobereiche. In ihren Stellungnahmen sagten die KRAGES die Einrichtung einer Infektions-Surveillance (ANISS) ab 2014 und der Konvent der Barmherzigen Brüder eine entsprechende Ausweitung zu.

Erfassung von
Komplikationen und
Indikatorenmodell

(1) Wesentliche Indikatoren für die Qualität der medizinischen Leistungserbringung sind auch Art und Anzahl von Komplikationen nach operativen Eingriffen. Für deren genaue Erfassung und Auswertung bestanden weder auf Bundes- noch auf Landesebene einheitliche Vorgaben.

(2) Der RH stellte fest, dass die Erfassung von Komplikationen an den überprüften Krankenanstalten je nach Abteilung unterschiedlich und abhängig vom persönlichen Engagement des jeweiligen Abteilungs-

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

leiters war. Dadurch war eine krankenhausübergreifende zentrale Auswertung in keiner der überprüften Krankenanstalten möglich.

In diesem Zusammenhang wies der RH auf die krankenanstaltenrechtliche Verantwortung der kollegialen Führung, insbesondere der ärztlichen Leitung hin, „die Durchführung umfassender Qualitätssicherungsmaßnahmen sicherzustellen“ (§ 5b Abs. 3 KAKuG); dazu gehörten aus seiner Sicht auch Maßnahmen zur Sicherung der Ergebnisqualität, für deren Beurteilung ein Überblick über die Komplikationsraten der einzelnen Abteilungen ein wesentliches Kriterium war.

In den Zeitraum der Gebarungsüberprüfungen fiel allerdings auch die Entwicklung und Einführung des erwähnten Indikatorenmodells A-IQI. Seit 2014 werden damit, bundesweit einheitlich und für alle Krankenanstalten verpflichtend, statistische Auffälligkeiten, die auf Komplikationen hindeuten können – etwa Sterbe- oder Intensivhäufigkeiten – ausgewertet und im Rahmen von Peer-Review-Verfahren analysiert. Dazu greift das Modell auf Daten zurück, die für die Abrechnung nach dem System der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung routinemäßig in jeder Krankenanstalt erfasst werden.

Laut Mitteilung mancher Krankenanstalten hatten diese – der Empfehlung des RH entsprechend – darüber hinausgehende Systeme zur laufenden Erfassung und zentralen Auswertung von Komplikationen eingeführt bzw. deren Einführung zugesagt.

Histologische Untersuchungen

(1) Das Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, das Vorarlberger Spitalgesetz und das Burgenländische Krankenanstaltengesetz 2000 sahen im Unterschied etwa zum Wiener Krankenanstaltengesetz nicht vor, dass alle durch diagnostische und therapeutische Eingriffe gewonnenen Zellen und Gewebe einer zytopathologischen bzw. histopathologischen Untersuchung zuzuführen sind.

(2) Da nach Ansicht von Pathologen solche Untersuchungen jedoch eine strenge dauerhafte Qualitätskontrolle garantieren, die auch Aspekte der medizinischen Prozessqualität erfassen, untersuchte der RH, in welchem Ausmaß die überprüften Krankenanstalten insbesondere bei allgemeinchirurgischen Eingriffen zytopathologische bzw. histopathologische Untersuchungen durchführten.

Die Salzburger Krankenanstalten führten zur Zeit der Gebarungsüberprüfungen zytopathologische bzw. histopathologische Untersuchungen nicht lückenlos durch. Ihren Stellungnahmen zufolge hatte sich die Situation jedoch seither deutlich verbessert. In den Krankenanstalten



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

Vorarlbergs und im Burgenland wurden solche Untersuchungen bei den überprüften **allgemeinchirurgischen Eingriffen** flächendeckend vorgenommen.³⁰

Fehlermeldesysteme

(1) Bei Fehlermeldesystemen (sogenannte Critical Incident Reporting Systems – CIRIS) handelt es sich um Erfassungssysteme für Fehler, „Beinaheschäden“ und Schäden, die auf Analyse der Fehlererkennung und Vermeidung zukünftiger Fehler ausgerichtet sind. Solche Systeme basieren auf freiwilligen Meldungen. Krankenhausmitarbeiter können anonym kritische Ereignisse an eine zentrale Stelle (zumeist an den Abteilungsvorstand) melden, an der diese Meldungen ausgewertet sowie eventuell Verbesserungsvorschläge erstellt und diese veröffentlicht werden. Solche Meldungen sind unabhängig von etwaigen Straf- oder Zivilverfahren und haben ausschließlich das Ziel, die Fehlerkultur zu verbessern.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfungen 2011/2012 fehlten interne Fehlermeldesysteme in den acht Salzburger Krankenanstalten noch mehrheitlich; zur Zeit der Stellungnahmen bzw. der Follow-up-Überprüfung waren sie bereits überall eingerichtet oder in der Implementierungsphase. In Vorarlberg gab es solche Systeme bereits 2012 flächendeckend. Die Krankenanstalten im Burgenland befanden sich 2013 noch mehrheitlich in der Implementierungsphase; laut Stellungnahme der KRAGES würden die Fehlermeldeformulare in allen KRAGES-Häusern nunmehr verwendet.

WHO-Checkliste

(1) Die WHO fasste im Oktober 2004 eine Resolution, in der die Mitgliedstaaten aufgefordert wurden, der Patientensicherheit große Aufmerksamkeit zu widmen und die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung von Standards im Bereich der Patientensicherheit zu unterstützen. In diesem Rahmen erarbeiteten Experten, Ärzte und Patienten eine OP-Checklist (z.B. Patientenidentität, Operationsfeld, Beatmungsrisiken), um Sicherheitsstandards in Erinnerung zu rufen sowie Kommunikation und Teamwork im OP-Saal zu verbessern. Die Checkliste sollte einfach zu handhaben, für möglichst alle Operationen anwendbar und messbar sein.

³⁰ Im KH der Barmherzigen Brüder Eisenstadt wurden im Bereich der HNO bei bestimmten Patientengruppen nur bei klinisch auffälligen Befund histologische Untersuchungen angeordnet.

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

In einer Studie³¹, die in acht Krankenanstalten in acht Staaten durchgeführt wurde, konnte nachgewiesen werden, dass durch die Einführung der OP-Checkliste die Todesrate von 1,5 % auf 0,8 %, der Anteil der Komplikationen von 11 % auf 7 % sank.

(2) Die Gebarungsüberprüfungen und die Follow-up-Überprüfung des RH sowie die Stellungnahmen ergaben, dass alle überprüften Krankenanstalten in Salzburg, Vorarlberg und im Burgenland nunmehr OP-Checklisten verwendeten, die den WHO-Vorgaben entsprachen.

Obduktionen

(1) In Österreich werden gerichtliche, sanitätsbehördliche und klinische Obduktionen unterschieden. Eine klinische Obduktion wird bei Versterben eines Patienten in einer öffentlichen Krankenanstalt auf landesgesetzlicher Grundlage angeordnet. Obduktionsindikatoren sind vor allem diagnostische Unklarheit oder postoperatives Ableben. Die klinische Obduktion dient zur genaueren Abklärung der Todesursache und zur klinischen Qualitätssicherung.

(2) Die klinischen Obduktionsraten (Anteil der Obduktionen an allen in der Krankenanstalt Verstorbenen) waren in den überprüften Krankenanstalten³² sehr unterschiedlich; hohe Obduktionsraten bestanden nicht nur in den Schwerpunktkrankenanstalten. Insgesamt lag in Vorarlberg und im Burgenland die Obduktionsrate zwischen 5,5 % (LKH Hohenems im Jahr 2010) und 76,7 % im LKH Feldkirch (2009); die Gründe für diese Unterschiede waren nur teilweise bekannt.

Obwohl in manchen Krankenanstalten die klinischen Obduktionsraten im überprüften Zeitraum anstiegen, war mehrheitlich eine sinkende Tendenz erkennbar; dies entsprach auch dem gesamtösterreichischen Trend.

Obduktions-Richtlinien/-Vorgaben, die – zur Konkretisierung der gesetzlichen Bestimmungen – u.a. festlegten, in welchen Fällen Obduktionen in die Wege zu leiten und auf wessen Anordnung hin diese vorzunehmen waren, gab es zur Zeit der jeweiligen Gebarungsüberprüfung nicht. Solche wurden von den überprüften Krankenanstalten in den Stellungnahmen teilweise zugesagt.

Zertifizierungen

(1) Zertifizierungsverfahren dienen im Bereich von Krankenanstalten u.a. zur Überprüfung der Rahmenbedingungen der medizinischen Leis-

³¹ A Surgical Safety Checklist to Reduce Morbidity and Mortality in a Global Population, *New England Journal of Medicine* 2009; 360:491-9

³² nur in Vorarlberg und im Burgenland auf Ebene der Krankenanstalten untersucht



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

tungserbringung, wie etwa der Aufbau- und Ablauforganisation und interner Prozesse auf Übereinstimmung mit bestimmten Standards. Sie werden von zumeist privaten Organisationen vorgenommen.

(2) Die vom RH überprüften 18 Krankenanstalten waren entweder gar nicht, teilweise oder vollständig zertifiziert; manche planten eine Zertifizierung.

Der RH hielt dazu fest, dass einzig die krankenanstaltenrechtlichen Vorgaben und die Strukturqualitätskriterien des ÖSG als Maßstab für die Beurteilung der Erfüllung der Qualitätssicherungskriterien heranzuziehen waren. Zertifizierungen waren als Nachweis der Erfüllung dieser Verpflichtungen nicht ausreichend.

Zusammenfassung

Nach den Feststellungen des RH waren die Qualitätssicherung bzw. das Bewusstsein dafür in den überprüften Krankenanstalten bzw. bei deren Trägern unterschiedlich stark ausgeprägt.

Seit der ersten Gebarungsüberprüfung zum Thema fand auf diesem Gebiet jedoch eine signifikante Weiterentwicklung statt. Auch bei der im Jahr 2013 beschlossenen Gesundheitsreform wurde dem Thema Qualitätssicherung ein erhöhter Stellenwert eingeräumt und etwa das Indikatorenmodell A-IQI gesetzlich verankert.

Dennoch besteht aus Sicht des RH weiterhin großer Handlungsbedarf bei der Qualitätssicherung in Krankenanstalten, etwa

- bei der Leistungskonzentration zur Erreichung der Mindestfrequenzen bei operativen Eingriffen und der Leistungsbereinigung,
- beim Ausbau des Hygienemanagements und der Verbesserung der Infektions-Surveillance,
- bei der qualitätsgesicherten Zusammenarbeit zwischen reduzierten Organisationsformen (z.B. Fachschwerpunkten, dislozierten Tageskliniken etc.) und Partronanzabteilungen sowie
- bei der Onkologischen Versorgung.

Gerade für Letztere sind vor allem auch klare Vorgaben (etwa im ÖSG) für alle an diesem Prozess Beteiligten erforderlich, damit sich – wie auch das BMG ausführte – die Patienten darauf verlassen können, dass alle verfügbaren Expertisen in ihre Behandlung einfließen und

Qualitätssicherung in Krankenanstalten

eine solche im Nachbarkrankenhaus nicht bessere Erfolgchancen mit sich gebracht hätte.

Insgesamt sind nach Ansicht des RH noch zahlreiche Maßnahmen – auf Ebene des Bundes, der Länder, der Krankenanstaltenträger und der Krankenanstalten selbst – erforderlich, um insbesondere für die Patienten die höchstmögliche Behandlungssicherheit zu gewährleisten aber auch, um – im Sinne einer optimierten Ressourcennutzung – Rationalisierungspotenziale besser ausschöpfen zu können. Hervorzuheben ist aber die verstärkte Befassung mit diesem wichtigen Thema und die hohe Bereitschaft der überprüften Stellen, die Empfehlungen des RH umzusetzen sowie entsprechende Maßnahmen einzuleiten bzw. weiterzuentwickeln.

Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten

Ein Gebührenhaushalt ist ein abgegrenzter Verrechnungsbereich, der öffentliche Aufgaben umfasst und seine Kosten/Ausgaben über eingehobene Gebühren deckt. Am häufigsten werden Gebührenhaushalte für die Wasserversorgung sowie die Abwasser- und die Abfallentsorgung angewendet.

Die Gebühren sollten auf Grundlage einer Kalkulation festgesetzt werden, die alle relevanten Einnahmen und Aufgaben vollständig erfasst. Dabei wären u.a. im Wege der internen Leistungsverrechnung auch alle Leistungen einzurechnen, die andere Organisationseinheiten der Gemeinde zur jeweiligen Aufgabenerfüllung erbrachten.

Die Gebühren sollen die Ausgaben für die jeweilige Aufgabenerfüllung jedenfalls abdecken. Eine Teilfinanzierung bzw. Unterdeckung der Kosten wäre nicht zweckmäßig. Stattdessen stellte der RH mehrfach fest, dass Gebühren nicht nur die relevanten Kosten abdecken, sondern daraus teilweise erhebliche Überschüsse erwirtschaftet werden. Aus diesem Anlass thematisiert der RH neuerlich die Rechtmäßigkeit der Entnahme von Gebührenüberschüssen.

Rechtslage

Die Grundlage für die Einhebung der Gebühren bilden das Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (§ 8 Abs. 5) und das Finanzausgleichsgesetz 2008 (§ 15 Abs. 3 Z 4 FAG 2008), das den Gemeinden erlaubt, Gebühren für die Benützung von Gemeindeeinrichtungen und -anlagen festzusetzen. Seit dem Finanzausgleichsgesetz 1993 gilt für die Gebührenhöhe das doppelte Äquivalenzprinzip als bundesgesetzlich festgelegte Obergrenze. Das doppelte Äquivalenzprinzip besagt, dass Gebühren nur bis zu einem Ausmaß festgesetzt werden dürfen, bei dem der mutmaßliche Jahresertrag der Gebühren das doppelte Jahreserfordernis für die Erhaltung, den Betrieb sowie für die Verzinsung und Tilgung der Errichtungskosten der Anlage nicht übersteigt. Somit ist eine Überschreitung der einfachen Kostendeckung grundsätzlich zulässig.

Der VfGH hat jedoch in seinem Erkenntnis vom 10. Oktober 2001, B 260/01, Grenzen für die Verwendung der Mittel gesetzt. Er bestätigt, dass Gemeinden Gebühren bis zum doppelten Jahreserfordernis vorschreiben dürfen, weist jedoch darauf hin, dass die Gemeinden nicht ermächtigt werden, den Benützern von Gemeindeeinrichtungen nunmehr neben der Anlastung der vollen Kosten der Gemeindeeinrichtung im Sinne des Äquivalenzprinzips zusätzlich noch eine Steuer in gleicher Höhe aufzuerlegen. Demnach sind über die einfache Kostendeckung hinausgehende Mittel ausschließlich für Ausgaben vorzusehen,

Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten

die im inneren Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung stehen. Dieser innere Zusammenhang besteht insbesondere bei Folgekosten aus der Anlagenerrichtung, Kosten für die Erreichung von Lenkungszielen (z.B. ökologischer Art) oder der Bildung von Rücklagen.

In seinem Erkenntnis vom 11. März 2014, B462-463/2013, bestätigt der VfGH, dass Kostenüberdeckungen erst dann den Charakter einer Steuer annehmen, wenn deren Verwendung in keinem inneren Zusammenhang mit der Einrichtung steht. Für die Beurteilung der Frage nach dem Bestehen eines inneren Zusammenhangs ist ein Gesamtbetrachtungs- und Ausgleichszeitraum von bis zu zehn Jahren heranzuziehen. Der innere Zusammenhang ist erst dann nicht gegeben, wenn Überschüsse der Einrichtung dauerhaft entzogen werden.

Teilaspekte der Verwendung von Überschüssen

Grundsätzlich besteht die Möglichkeit, angesparte Mittel im Wege einer inneren Anleihe für andere Zwecke zu verwenden. Dabei muss jedoch sichergestellt sein, dass diese wieder zurückfließen und letztendlich im inneren Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung ausgegeben werden. Der RH verweist auf das Prüfungsergebnis St. Veit/Glan (Reihe Kärnten 2013/7, TZ 78), in dem er positiv bewertete, dass die für diverse Gemeindevorhaben der Abwasserrücklage entnommenen Beträge in Teilbeträgen der Rücklage wieder ordnungsgemäß zugeführt wurden und so die widmungsgemäße Verwendung der Abwassergebühren gewährleistet war.

Der RH verweist darauf, dass die Verwendung der Überschüsse jedenfalls nachvollziehbar dokumentiert sein muss, um feststellen zu können, ob Gebührenüberschüsse innerhalb des Betrachtungszeitraumes von zehn Jahren verbraucht bzw. nicht im inneren Zusammenhang verwendete Entnahmen in den Gebührenhaushalt zurückerstattet wurden.

Bei Verletzung dieser Rahmenbedingungen entspricht die Einhebung von über der Kostendeckung liegenden Gebühren einer Steuer ohne Rechtsgrundlage und ist somit rechtswidrig. Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf das Risiko rechtswidriger Gebührenbescheide und eine allfällige Rückzahlungspflicht von überhöhten Gebühren.

Fehlen hingegen Rücklagen, muss beispielsweise bei Erweiterungen oder Sanierungen die gesamte Finanzierung mit Darlehen erfolgen. Könnten vergleichsweise Eigenmittel aus Rücklagen eingebracht werden, würden sich die Gesamtkosten der Finanzierung vermindern. So müssen die Gebührenzahler einerseits die Überschussentnahmen tragen, andererseits auch die gesamten Finanzierungskosten von fremd-



Entnahmen von Überschüssen
aus Gebührenhaushalten

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

finanzierten Vorhaben. Daraus resultiert auch eine Verschiebung der finanziellen Belastung in zukünftige Perioden.

Gebühren- überschüsse in Beteiligungen

Die Problematik der Mittelverwendung aus Gebührenhaushalten bestand auch bei ausgegliederten Unternehmen von Gemeinden. So verwies der RH in seinem Bericht betreffend die Wolfsberger Stadtwerke GmbH (Reihe Kärnten 2014/4, TZ 31) darauf, dass Überschüsse aus dem Bereich Kanal zur Abdeckung von Abgängen in anderen Bereichen (Stadionbad, Freizeitbetriebe, Bestattung etc.) verwendet wurden. Die Vorgangsweise entsprach nicht der Rechtsprechung des VfGH, weil zwischen diesen Betrieben kein innerer Zusammenhang bestand.

Als weiteres Beispiel sei der Bericht zur Wasserversorgung Stadt Villach, Landeshauptstadt Klagenfurt am Wörthersee, Landeshauptstadt Innsbruck (u.a. Reihe Tirol 2009/10, TZ 21) angeführt. Auch die im Alleineigentum der Landeshauptstadt Innsbruck stehende Innsbrucker Kommunalbetriebe Aktiengesellschaft verwendete Überschüsse aus dem Bereich Wasser zur Abdeckung von Abgängen im Bereich der Bäder. In ihrer Stellungnahme vertrat sie die Ansicht, dass das Finanzausgleichsgesetz nicht auf ihre Tarife anwendbar sei, diese privatrechtlich vereinbart seien und deshalb auch kein innerer Zusammenhang bestehen müsse.

Der RH stellte jedoch klar, dass öffentliche Einrichtungen und Anlagen auch dann Teil der kommunalen Leistungsverwaltung sind, wenn sie von einem ausgegliederten Rechtsträger der Gemeinde betrieben werden. Für die Festsetzung der Benützungsentgelte sind daher jene Grundsätze anzuwenden, nach denen die Gemeinde selbst Benützungsgebühren festsetzen muss. Diese Grundsätze sind von der Gemeinde im Gesellschaftsvertrag bzw. in der Satzung, aber auch mittels ihrer organisationsrechtlichen Einflussmöglichkeiten sicherzustellen.

Beispiele aus RH-Berichten

- Schon vor mehr als zehn Jahren zeigte der RH in seinem Bericht betreffend das Wasserwerk Krems (Wasserwerk Krems, Reihe Niederösterreich 2004/12, TZ 7) die nicht mit der Rechtsprechung des VfGH im Einklang stehende Gestaltung der Gebühren auf. So führte die Stadt Krems im Zeitraum 1999 bis 2003 insgesamt 1,74 Mio. EUR alleine aus dem Gebührenhaushalt Wasser dem ordentlichen Haushalt zu. Auch in einem nachfolgenden Bericht (Krems, Reihe Niederösterreich 2006/5, TZ 10) verwies der RH auf die nicht im inneren Zusammenhang verwendeten Überschussentnahmen und die Belastung der Kremser Bürger mit versteckten Steuern durch die überhöhten Wasser-, Müll- und Kanalgebühren.

Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten

- Ebenso ergab die Prüfung der Stadt Wien (Stadt Wien; Wasser-, Kanal- und Müllgebühren sowie Energiepreise, Reihe Wien 2010/2, TZ 37, 38, 39), dass für den Zeitraum 2005 bis 2007 Überschüsse in Höhe von 191,07 Mio. EUR für Wasser, 95,45 Mio. EUR für Kanal und 101,68 Mio. EUR für Abfall, insgesamt somit rd. 390 Mio. EUR in drei Jahren, entnommen wurden. Diese Überschussentnahmen veranlagte die Stadt Wien nicht als zweckgebundene Rücklagen, sondern führte sie dem ordentlichen Haushalt zu.
- Die Stadt Salzburg erzielte in den Jahren 2007 bis 2011 Überschüsse aus der Abwasserentsorgung von insgesamt rd. 30,7 Mio. EUR (Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg, Reihe Bund 2013/8, TZ 10). Einen Teilbetrag in Höhe von 10,04 Mio. EUR verwendete sie für die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs und damit zweckfremd.
- Die Gemeinde Ansfelden verwendete entnommene Überschüsse aus dem Bereich der Wasserversorgung in Höhe von 670.000 EUR für den Ausgleich des ordentlichen Gemeindehaushalts 2009 und für diverse Vorhaben (Kanalsanierung in Gemeinden und Gemeindeverbänden der Länder Kärnten, Oberösterreich und Salzburg, Reihe Bund 2013/8, TZ 10).
- In seinem Bericht über die Abwasserentsorgung im Raum Braunau am Inn (Abwasserentsorgung im Raum Braunau am Inn, Reihe Oberösterreich 2013/4, TZ 22) verwies der RH auf die in den Jahren 2007 bis 2011 im Gebührenhaushalt erzielten Überschüsse von insgesamt 2,24 Mio. EUR, die zumindest teilweise nicht im inneren Zusammenhang verwendet wurden.
- Anlässlich der beiden genannten Prüfungen in Ansfelden und Braunau am Inn teilte das Land Oberösterreich in seinem Erlass an die Gemeinden zur Voranschlagserstellung mit, dass Mittel aus einer allfälligen Überdeckung auch für allgemeine Haushaltsbelange verwendet werden können, sofern im weitesten Sinne ein innerer Zusammenhang gegeben sein sollte. Dies entsprach nach Ansicht des RH nicht der Judikatur des VfGH. Der RH stellte damals neuerlich klar, dass Überschüsse aus Gebühreneinnahmen nicht für allgemeine Haushaltsbelange verwendet werden dürfen, sondern ausschließlich für die im inneren Zusammenhang mit der Einrichtung stehenden, vom VfGH definierten Verwendungen.
- Im Rahmen der 2013 durchgeführten Querschnittsprüfung von acht Gemeinden mit 10.000 bis 20.000 Einwohnern stellte der RH in den



Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

Entnahmen von Überschüssen aus Gebührenhaushalten

Abwassergebührenhaushalten für die Jahre 2008 bis 2011 fest, dass vier Gemeinden Überschüsse von insgesamt 3,5 Mio. EUR (Bludenz 280.000 EUR, Eisenstadt 390.000 EUR, Knittelfeld 330.000 EUR, Stockerau 2,5 Mio. EUR) entnommen hatten. Diese Gelder flossen dem ordentlichen Haushalt zu. (Eisenstadt, Reihe Burgenland 2013/3, TZ 76, Bludenz, Reihe Vorarlberg 2013/6, TZ 67, Stockerau, Reihe Niederösterreich 2013/4, TZ 36, 87, 89, Knittelfeld, Reihe Steiermark 2013/5, TZ 46).

Zusammenfassend gibt der RH zu bedenken, dass die Finanzierung des ordentlichen Haushalts mitunter nur durch Überschussentnahmen aus Gebührenhaushalten sichergestellt werden kann. Gemeinden mit angespannter finanzieller Lage sind dann nicht mehr in der Lage, ihre ordentlichen Ausgaben ohne diese zusätzlichen Einnahmen zu finanzieren.

Resümee

Zusammenfassend verwies der RH auf die Notwendigkeit, die Einnahmen/Ausgaben laufend zu erfassen und darauf aufbauend die Gebühren zu kalkulieren. Allfällige innerhalb des doppelten Jahreserfordernisses liegende Mehreinnahmen wären im inneren Zusammenhang mit der Aufgabenerfüllung zu verwenden, wobei ein Betrachtungszeitraum von zehn Jahren zu beachten ist. Bei zwischenzeitlicher Verwendung außerhalb des Gebührenhaushalts ist eine ausreichende Dokumentation und ein Rückfluss an den Gebührenhaushalt binnen zehn Jahren sicherzustellen.

Tätigkeiten des RH im Zusammenhang mit den Medientransparenzgesetzen und dem Parteiengesetz

Verwaltungs- aufgaben des RH im Bereich Medientransparenz

Das BVG Medienkooperation und Medienförderung sieht eine Sonderaufgabe des RH bei der Vollziehung vor. Der RH hat zweimal jährlich eine Liste der Namen der ihm bekannten, seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger samt Adressen und vertretungsbefugten Organen an die KommAustria zu übermitteln. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes wurden insgesamt fünf Listen mit (zuletzt) ca. 5.900 Rechtsträgern an die KommAustria übermittelt. Die jeweils aktualisierte Liste der Namen und Adressen der Rechtsträger wird auf der Homepage des RH unter <http://www.rechnungshof.gv.at/beratung/pruefobjekte.html> veröffentlicht. Diese Liste ist auch die Grundlage für die Meldungen an die KommAustria als Basis für die von ihr durchzuführende quartalsweise Abfrage der Nettosummen für Werbeaufträge, Medienkooperationen und Förderungen, die wiederum die quartalsweisen Meldungen auf ihrer Website <https://www.rtr.at/de/m/Medientransparenz> veröffentlicht.

Bei diesen Aufgaben entsteht dem RH ein hoher administrativer Aufwand insbesondere zur Aktualhaltung der vertretungsbefugten Organe. Der RH führt zudem Recherchen durch, um neu hinzugekommene Rechtsträger, die seiner Kontrolle unterliegen, zeitnah zu erfassen. Für den RH waren im Berichtsjahr bis Ende Oktober 2014 insgesamt rd. 245 Arbeitstage, und seit Inkrafttreten des Medientransparenzgesetzes 2012 insgesamt rd. 1.200 Arbeitstage für diese Verwaltungsaufgaben erforderlich. Mit diesen Ressourcen hätte der RH rund 20 Stichproben- oder Follow-up-Überprüfungen durchführen können.

Der RH weist in diesem Zusammenhang erneut darauf hin, dass er eine – bspw. im Rechnungshofgesetz verankerte – gesetzliche Meldepflicht von neu eingerichteten Rechtsträgern, die aufgrund der verfassungsgesetzlichen Bestimmungen seiner Kontrolle unterliegen, begrüßen würde.

Bezüglich der Zuständigkeit des RH zur Rechnungs- und Gebarungskontrolle kristallisierten sich einige Gruppen von Rechtsträgern heraus, bei denen die Frage der Zuständigkeit vom RH, der KommAustria und den geprüften Stellen selbst unterschiedlich ausgelegt werden. Dies betrifft insbesondere Gemeindeverbände, Auslandsbeteiligungen, tatsächliche Beherrschung und Unternehmen von Kammern.

In der Praxis kommt es daher zu unterschiedlichen Auffassungen über die auf der Liste des RH angeführten kontrollunterworfenen Rechtsträger. Während die KommAustria bei einigen Rechtsträgern die Kon-



Medientransparenzgesetz
und Parteiengesetz

Themen der öffentlichen Finanzkontrolle

trollunterworfenheit verneint und sie nicht als bekanntgabepflichtig einstuft, werden dieselben Rechtsträger nach wie vor auf der Liste des RH als kontrollunterworfen angeführt.

Verwaltungs- aufgaben des RH im Bereich Parteiengesetz

Im Rahmen des so genannten „Transparenzpaketes“ wurden dem RH umfangreiche Sonderaufgaben – vor allem im Zusammenhang mit dem Parteiengesetz 2012 (PartG), BGBl. I Nr. 56/2012 (nunmehr in der Fassung BGBl. I Nr. 84/2013) – übertragen. Für ihn sind damit auch zusätzliche neue Verwaltungsaufgaben und somit prüfungsfremde Tätigkeiten verbunden, wie er bereits ausführlich in seinen Tätigkeitsberichten für das Jahr 2012, Reihe Bund 2012/13, Seiten 69 bis 76 und für das Jahr 2013, Reihe Bund 2013/13, Seiten 62 bis 76 darlegte.

Die Durchführung dieser verwaltungsintensiven Sonderaufgaben schränkt die Wahrnehmung der Kernaufgaben des RH, nämlich die Durchführung von Gebarungüberprüfungen und seine Beratungstätigkeit, entsprechend ein. Für die Durchführung der Sonderaufgaben nach dem PartG war seit Anfang 2014 ein Personalaufwand von rd. 650 Prüfertagen erforderlich. Mit demselben Aufwand hätte der RH etwa 10 Follow-up-Überprüfungen durchführen können.

Wahrnehmung der Aufgaben des RH im Bereich Parteiengesetz

Im Berichtszeitraum konzentrierte sich die Tätigkeit des RH im Zusammenhang mit dem PartG – neben der laufenden Veröffentlichung von Spenden über 50.000 EUR – auf die Veröffentlichung weiterer Frequently Asked Questions auf seiner Website, die Bestellung der Wirtschaftsprüfer, die Kontrolle der Rechenschaftsberichte und die Vorbereitung und Durchführung der Befragung aller der RH-Kontrolle unterliegenden Rechtsträger hinsichtlich Rechtsgeschäften mit Beteiligungsunternehmen.

Weiterleitung unzulässiger Spenden

Politische und wahlwerbende Parteien dürfen von den in § 6 Abs. 6 PartG aufgelisteten natürlichen oder juristischen Personen keine Spenden annehmen. Nach dieser Bestimmung unzulässige Spenden sind von der Partei unverzüglich, spätestens mit Einreichung des Rechenschaftsberichts für das betreffende Jahr, an den RH weiterzuleiten. Der RH hat die eingehenden Beträge auf einem gesonderten Konto zu verwahren. Gemäß § 6 Abs. 8 PartG hat der RH die innerhalb eines Kalenderjahres **eingegangenen** Beträge zu Beginn des darauf folgenden Kalenderjahres **an Einrichtungen**, die mildtätigen oder wissenschaftlichen Zwecken **dienen, weiterzuleiten**.

Medientransparenzgesetz und Parteiengesetz

Bis Redaktionsschluss wurden dem RH keine unzulässigen Spenden von Parteien gemeldet bzw. wurden keine entsprechenden Beträge auf Grundlage dieser Bestimmungen weitergeleitet.

Veröffentlichung von weiteren FAQs

Der RH hat die – bislang zu den Themen Geltungsbereich des PartG, Rechenschaftsberichte und Wirtschaftsprüfer – veröffentlichten häufigsten Fragen (Frequently Asked Questions – FAQ) zum PartG um weitere Themen, wie z.B. Spenden, Sponsoring und Inserate, Vorgänge nach Übermittlung des Rechenschaftsberichts und Bekanntgabe der Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen, erweitert. Diese FAQs sind auf seiner Website www.rechnungshof.gv.at abrufbar, um den Informationsstand zu fördern und die Abwicklung der Aufgaben nach dem PartG zu erleichtern. Die FAQs beziehen sich ausschließlich auf jene Teile des PartG, die den RH betreffen.

Bestellung der Wirtschaftsprüfer

Der RH gab in seinem Tätigkeitsbericht für das Jahr 2013 sowie auf seiner Website die durch einen beratenden Beirat erarbeiteten Kriterien für die Auswahl der Wirtschaftsprüfer gemäß § 5 Abs. 2 i.V.m. § 13 PartG bekannt.

Auf der Grundlage dieser Kriterien hat der RH im Jahr 2014 – jeweils aus einem Fünfvorschlag der jeweiligen politischen Partei – für zehn Parteien je zwei Wirtschaftsprüfer bestellt.

Entgegennahme der Rechenschafts- berichte

Bis Redaktionsschluss übermittelten neun Parteien dem RH ihre Rechenschaftsberichte. Drei Berichte langten fristgerecht bis zum 30. September 2014 ein. Sechs Berichte wurden innerhalb der – von den Parteien nach § 5 Abs. 7 PartG beantragten und vom RH gewährten – Fristerstreckung bis 28. Oktober 2014 übermittelt.

Kontrolle der Rechenschafts- berichte

Bis zum Berichtszeitpunkt war die Kontrolle der Rechenschaftsberichte durch den RH im Gang. Bei allen dem RH übermittelten Rechenschaftsberichten kam es – trotz der Bestätigungsvermerke der Wirtschaftsprüfer, dass der Rechenschaftsbericht den Vorschriften des PartG entspricht – aufgrund von konkreten Anhaltspunkten zu allenfalls unrichtigen oder unvollständigen Angaben zu Aufforderungen zur Stellungnahme an die jeweilige Partei.



Medientransparenzgesetz
und Parteiengesetz

Tätigkeit des Rechnungshofes

Veröffentlichung
der Rechenschafts-
berichte

Wenn der RH feststellt, dass der Rechenschaftsbericht den Anforderungen des PartG entspricht, ist er samt Spenden-, Sponsoring- und Inseratenlisten und der Liste der Beteiligungsunternehmen auf der Website des RH zu veröffentlichen.

Aufgrund der zum Berichtszeitpunkt laufenden Stellungnahmeverfahren war bis zum Redaktionsschluss noch kein Rechenschaftsbericht auf der Website des RH zu veröffentlichen.

Befragung
hinsichtlich der
Rechtsgeschäfte
mit Beteiligungs-
unternehmen

Gemäß § 5 Abs. 6 PartG hat der RH die ihm von den Parteien im Rechenschaftsbericht bekannt gegebenen Beteiligungsunternehmen (das sind Unternehmen, an denen eine Partei oder eine ihr nahestehende Organisation oder eine Gliederung der Partei, die eigene Rechtspersönlichkeit besitzt, beteiligt sind) den seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträgern mitzuteilen. Er hat diese Rechtsträger aufzufordern, ihm binnen eines Monats den Gesamtbetrag der zwischen den Rechtsträgern und jedem einzelnen der Beteiligungsunternehmen im Berichtszeitraum des Rechenschaftsberichts abgeschlossenen Rechtsgeschäfte bekanntzugeben.

Für die erste Befragung gemäß § 5 Abs. 6 PartG wurden die der RH-Kontrolle unterliegenden Rechtsträger im November 2014 aufgefordert, Rechtsgeschäfte mit den von den Parteien genannten Beteiligungsunternehmen innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist von einem Monat bekanntzugeben. Rund 85 % der Rechtsträger gaben Ihre Meldung innerhalb der gesetzlichen Frist ab. Insbesondere die Unternehmen der Kammern kamen der Meldeverpflichtung nach dem Parteiengesetz nicht nach, weil diese die Prüfständigkeit des RH verneinen.

Bericht zu den
Sonderaufgaben des
Rechnungshofes
i.Z.m. den
Bestimmungen der
Medientransparenz-
gesetzte und des
Parteiengesetzes

Nach Abschluss seiner Tätigkeiten i.Z.m. der Kontrolle der ziffernmäßigen Richtigkeit des Rechenschaftsberichts und dessen Übereinstimmung mit dem PartG (§ 10 Abs. 2 PartG) sowie der Befragung hinsichtlich der Rechtsgeschäfte mit Beteiligungsunternehmen (§ 5 Abs. 6 PartG) wird der RH dem Nationalrat und den Landtagen in einem eigenen Bericht zum Thema über die Probleme bei der Vollziehung seiner Sonderaufgaben i.Z.m. den Bestimmungen der Medientransparenzgesetzte und des Parteiengesetzes berichten.

BESONDERER TEIL

Prüfungen 2014 im Überblick

Dieser Abschnitt bietet einen Überblick über die Berichtsbeiträge, die der RH im Jahr 2014 veröffentlicht hat, sowie eine kurze Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse aus den insgesamt 67 Beiträgen in 15 Berichten.

Bundeskanzleramt (BKA)

Gesamtausgaben bzw. -auszahlungen:	Finanzierungsvoranschlag 2014: (davon Kunst und Kultur: 368,6 Mio. EUR)	764,6 Mio. EUR
Planstellen:	1.502 (davon Kunst und Kultur: 312)	
Der Aufgabenbereich des BKA umfasst u.a.:	<ul style="list-style-type: none"> - Koordination der allgemeinen Regierungspolitik - Informationspolitik der Bundesregierung - Vertretung der Republik Österreich vor dem VfGH, dem VwGH und den Verwaltungsgerichten sowie internationalen Gerichtshöfen - Kunst und Kultur - Angelegenheiten der staatlichen Verfassung - Medienangelegenheiten - Angelegenheiten des Kultusamtes - Angelegenheiten der Archive 	

Prüfungsobligo des RH: 60 Prüfobjekte

Quellen: BMF _ Budgetbericht 2014/2015 (April 2014)
BMF _ Personalplan, Anlage IV zum BFG 2014

Im Berichtszeitraum legte der RH dem Nationalrat elf Beiträge aus dem Wirkungsbereich des BKA vor, davon eine Follow-up-Überprüfung.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
EU-Finanzbericht 2011	Bund 2014/2	24.04.14	29.04.14
Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in den Bildungseinrichtungen der politischen Parteien	Bund 2014/4	15.10.14	22.10.14
Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen	Bund 2014/5		
Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)	Bund 2014/6	—	11.12.14
Personalmaßnahmen im Rahmen der Reorganisation der Österreichischen Post AG	Bund 2014/6	—	11.12.14
Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst	Bund 2014/6	—	11.12.14
Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz	Bund 2014/8		
Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte; Follow-up-Überprüfung	Bund 2014/9		
Bundestheater-Holding GmbH	Bund 2014/10	15.10.14	22.10.14
Attachéwesen	Bund 2014/13		
Operationelles Programm "Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013"	Bund 2014/15		

EU-Finanzbericht 2011

Österreich erhielt im Jahr 2011 1,876 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Davon flossen 1,481 Mrd. EUR über den Bundeshaushalt nach Österreich, die übrigen Rückflüsse gingen direkt an Förderungsempfänger wie Forschungseinrichtungen und Energieunternehmen. Der Nettosaldo Österreichs an die EU erhöhte sich im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2010 um 128,16 Mio. EUR auf 805,11 Mio. EUR.

Förderung der staatsbürgerlichen Bildungsarbeit in den Bildungseinrichtungen der politischen Parteien

Von 2007 bis 2011 erhielten die Bildungseinrichtungen der politischen Parteien Förderungsmittel für die staatsbürgerliche Bildungsarbeit in der Höhe von rd. 56,63 Mio. EUR. Bei den geförderten Einrichtungen handelte es sich um das Dr.-Karl-Renner-Institut (Renner Institut), die Politische Akademie der ÖVP (Politische Akademie), das Bildungsinstitut der Freiheitlichen Partei Österreichs (FPÖ-Bildungsinstitut), die Grüne Bildungswerkstatt sowie die Zukunftsakademie Österreich des BZÖ (Zukunftsakademie Österreich). Diese setzten im Jahr 2011 zwischen rd. 75 % und rd. 87 % der Förderungsmittel für Bildungsaktivitäten ein. Der Personalaufwand nahm bei vier der fünf geförderten Bildungseinrichtungen bereits mehr als die Hälfte der jährlichen Förderungsmittel in Anspruch. Das Publizistikförderungsgesetz 1984 und die von dem im BKA eingerichteten Beirat erlassenen Richtlinien boten in Bezug auf die Aktivitäten der Bildungseinrichtungen zum Teil großen Interpretations- bzw. Handlungsspielraum.

Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen

Der Bund finanzierte die Pensionen der Landeslehrer sowie jener Beamten, die in der Hoheitsverwaltung, in ausgegliederten Institutionen, in Unternehmen nach dem Poststrukturgesetz oder der ÖBB-Unternehmensgruppe tätig waren. Dafür hob der Bund auf unterschiedliche Weise Pensionsbeiträge von den Beamten und Deckungsbeiträge von den Dienstgebern ein, meist als Prozentsatz des Aufwandes für die aktiven Beamten.

Wegen fehlender Verordnungen bzw. Kontrollmöglichkeiten musste sich der Bund dabei auf die Angaben der Unternehmen nach dem Poststrukturgesetz, der ÖBB-Unternehmensgruppe und der Länder verlassen.

Die Darstellung der Pensionsaufwendungen für die verschiedenen Beamtengruppen im Bundeshaushalt war uneinheitlich, intransparent und irreführend. So wurden bspw. die Dienstnehmerbeiträge zur Krankenversicherung der Pensionisten der ÖBB-Unternehmensgruppe nicht als Teil der Bruttopension, sondern auf dem Konto der Dienstgeberbeiträge verbucht.

Infolge unterschiedlicher Auslegungen der gesetzlichen Bestimmungen über die Deckungsbeiträge führten die Unternehmen nach dem Poststrukturgesetz nach den Berechnungen des RH in den Jahren 2005 bis 2011 zwischen rd. 6,93 Mio. EUR und 8,04 Mio. EUR jährlich zu wenig an den Bund ab. Diese bereits Mitte des Jahres 2010 bekannt gewordenen Auffassungsunterschiede betreffend die Berechnung der Deckungsbeiträge waren bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch immer nicht gelöst.

Der Bund war bei den Landeslehrern für die Gesetzgebung (u.a. besoldungs- und pensionsrechtliche Vorschriften) zuständig, die Vollziehung und Auszahlung der Pensionen oblag den Ländern. Der Bund ersetzte den Ländern den Aufwand hierfür nach den Bestimmungen des Finanzausgleichsgesetzes. Der Kostenersatz für die Pensionen der Landeslehrer führte wegen des Auseinanderfallens von Abrechner und Zahler zu einem erheblichen Abrechnungs- und Koordinationsaufwand sowohl auf Seiten des Bundes als auch auf Seiten der Länder; es kam zu einem vermehrten Verwaltungsaufwand, Ineffizienzen und Doppelgleisigkeiten. Die Lohnsteuer wurde zwischen Bund und Ländern im Kreis geschickt.

Die Länder Oberösterreich und Salzburg verrechneten dem Bund bundesgesetzlich nicht gedeckte Zuzahlungen an pensionierte Landeslehrer und belasteten ihn dadurch finanziell; der Bund hatte aufgrund fehlender Kontrollen jedoch keine Kenntnis davon. Die Länder gewährten pensionierten Landeslehrern ohne gesetzliche Grundlage Weihnachtsgaben und stellten den Aufwand hierfür dem Bund ohne gesonderten Ausweis in Rechnung. Aufgrund der Prüfung des RH stellte das Land Salzburg die Doppelgewährung der Allgemeinen Leistungszulage an pensionierte land- und forstwirtschaftliche Lehrer mit Ende April 2013 ein.

Bei Neuverhandlungen des Finanzausgleichs sollte das BMF mit den Ländern vereinbaren, die Pensionsauszahlung für pragmatisierte Landeslehrer ab dem Jahr 2016 dem BVA-Pensionservice zu übertragen. Danach wäre möglichst bald (nach Maßgabe der technischen Möglichkeiten) auch die Pensionsbemessung dem BVA-Pensionservice zu übertragen.

Derzeit ist die Österreichische Post AG für die Pensionsbemessung (nur die Telekom Austria AG bemisst die Pensionen selbst) und Pensionsauszahlung für die den Unternehmen nach dem Poststrukturgesetz zugewiesenen Beamten zuständig. Da die Bemessung und Auszahlung von Beamtenpensionen keine Aufgabe von privatwirtschaftlich geführten Unternehmen darstellt, wäre sie ab dem Jahr 2015 auf das BVA-Pen-

sionsservice zu übertragen; auch die damit befassten Beamten wären dem BVA-Pensionservice zuzuweisen.

Damit wäre das BVA-Pensionservice für alle Beamtenpensionen zuständig, die nach den Bestimmungen des Pensionsgesetzes 1965 gewährt werden. Auf Seiten des Bundes stehen diesem Mehraufwand beträchtliche Synergien, der Entfall aufwendiger Abrechnungen und Zinsvorteile gegenüber. Andererseits wären vor allem die Länder erheblich entlastet, weil sie nicht mehr die Bestimmungen des Pensionsgesetzes 1965 in ihren IT-Systemen abbilden und vollziehen müssten, um die rd. 2.400 pro Jahr anfallenden Pensionen für Landeslehrer bemessen und monatlich rd. 40.000 Pensionen für Landeslehrer korrekt abrechnen und auszahlen zu können.

Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus)

Die Gesamtkosten der Generalsanierung und Erweiterung des Museums für zeitgenössische Kunst (21er Haus) erhöhten sich von rd. 18,13 Mio. EUR auf rd. 29,94 Mio. EUR. Die Ursachen dafür waren die Projekterweiterung um die Artothek des Bundes, die mangelhafte Qualität der Planungsleistungen samt den damit verbundenen Massenmehrungen und Leistungsänderungen sowie Mängel in der Kostenberechnung. Die Sicherung der Finanzierung in Höhe der geplanten Kosten war nicht durchgängig gegeben.

Die Trennung der Bauherrnfunktion auf die Burghauptmannschaft und die Galerie Belvedere war nicht zweckmäßig. Sämtliche 72 überprüften Vergabefälle der Burghauptmannschaft und der Galerie Belvedere wiesen Verstöße gegen die Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes bzw. sonstige Mängel auf.

Personalmaßnahmen im Rahmen der Reorganisation der Österreichischen Post AG

Die Personalmaßnahmen der Post AG boten im überprüften Zeitraum 2002 bis 2011 keine Anreize zum Verbleib in der Erwerbstätigkeit.

Insgesamt traten zwischen 2002 und 2011 8.443 Beamte aus der Post AG aus, davon wurden 6.703 bzw. 79 % in den Ruhestand versetzt. Mehr als jede zweite Ruhestandsversetzung (rd. 56 %) erfolgte

wegen Dienstunfähigkeit. Im überprüften Zeitraum 2002 bis 2011 lag das jährliche durchschnittliche Pensionsantrittsalter der Beamten der Post AG zwischen 51 (2006) und 55 (2003) Lebensjahren.

Insgesamt wendete die Post AG seit 2002 für gesetzliche Abfertigungen, freiwillige Abfertigungen, Sozialplanzahlungen und Urlaubersatzleistungen rd. 177,57 Mio. EUR für Austritte von Mitarbeitern auf. Das Übergangsmodell, ein postspezifischer Vorruhestand, wurde seit 2008 als Mittel zum beschleunigten Abbau von Beamten verwendet; bis 2011 fielen dafür Kosten von 39,26 Mio. EUR an. Bis 2021 könnten insgesamt 1.585 Postbeamte das Übergangsmodell in Anspruch nehmen. Unter Annahme der durchschnittlichen Jahreskosten von rd. 47.360 EUR und einer maximalen Dauer der Übergangsleistung von 2,5 Jahren würde das Übergangsmodell Kosten von insgesamt 187,66 Mio. EUR verursachen.

Für Personaltransfers zu anderen Bundesdienststellen wirkten das eigenständige Laufbahn- und Besoldungsschema (PT-Schema), das fehlende Vorbildungsprinzip und das höhere Lohnniveau – im Vergleich zum allgemeinen Verwaltungsdienst – mobilitätshemmend.

Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität im Bundesdienst

Der Bund setzte seit 2009 einzelne rechtsetzende und organisatorische Maßnahmen zur Förderung der Personalmobilität von Bundesbediensteten. Ein zentrales Mobilitätsmanagement war im BKA vorgesehen, jedoch fehlten strategische Vorgaben und Ziele sowie davon abgeleitet ein konkretes Maßnahmenpaket für die Umsetzung.

Die Personalübernahmen von Beamten der Post und der Telekom in das BMF, BMI und BMJ erfolgten ohne entsprechende Einbindung des BKA. Fundierte Entscheidungsgrundlagen für die Personaltransfers (Kostenberechnungen, Bedarfserhebungen) fehlten. Die Vereinbarungen zwischen Post, Telekom und den Personal aufnehmenden Ressorts bezüglich der zu tragenden Ausgaben waren unterschiedlich.

Das höhere Bezugsniveau der Beamten der Post und Telekom gegenüber der allgemeinen Verwaltung beeinträchtigte grundsätzlich die Mobilität und verursachte Mehrausgaben für den Bund.

Durch den Transfer von 566 Post- und Telekombeamten anstelle des Einsatzes von Vertragsbediensteten resultierten Mehrausgaben in der

Größenordnung von rd. 28,63 Mio. EUR für die Ressorts (berechnet auf 20 Jahre).

Bezirkshauptmannschaften – Sprengelgrößen und Effizienz

Bezirkshauptmannschaften erfüllen bedeutende staatliche Aufgaben im Rahmen der klassischen Hoheitsverwaltung; sie sind die Haupt-Anlaufstellen für erstinstanzliche Verwaltungsangelegenheiten.

Die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften beanspruchten zwar nur einen relativ geringen Teil des Landesbudgets (unter 2 %), bedingten jedoch etwa ein Viertel der Ausgaben der Allgemeinen Verwaltung (im Wesentlichen Hoheitsverwaltung).

Die Ausgaben für die Bezirkshauptmannschaften waren in Niederösterreich von 2008 bis 2012 um 20 % gestiegen, in der Steiermark im selben Zeitraum nur um 1 %.

Kleine (einwohnerschwache) Bezirkshauptmannschaften verursachten relativ höhere Personalkosten als größere Bezirkshauptmannschaften. Die Kostenunterschiede waren beträchtlich; sehr kleine Bezirkshauptmannschaften (unter 40.000 Einwohner) verzeichneten (in Niederösterreich und der Steiermark) einen um etwa zwei Drittel höheren Personalaufwand je Einwohner als große Bezirkshauptmannschaften (über 80.000 Einwohner).

Eine Reduzierung der Anzahl der kleinen Bezirkshauptmannschaften hätte in Niederösterreich ein Einsparungspotenzial in der Größenordnung von 9 % der Personalausgaben der Bezirkshauptmannschaften. Bei einer Kostenbetrachtung unter Mitberücksichtigung der künftigen Pensionsaufwendungen war von einem Einsparungspotenzial in der Größenordnung von jährlich 12 Mio. EUR auszugehen.

Die Steiermark hatte mit der Bezirkszusammenlegung 2012 (Bezirkshauptmannschaft Murtal) und den weiteren Zusammenlegungen 2013 (Bezirkshauptmannschaften Bruck-Mürzzuschlag, Hartberg-Fürstenfeld, Südoststeiermark) diesbezügliche Schritte mit dem Ziel einer Kostenreduktion bereits gesetzt; das volle Potenzial an Kosteneinsparung kann allerdings nur ausgeschöpft werden, wenn an den aufgelassenen Standorten bestehen gebliebene parallele Verwaltungsstrukturen abgebaut werden.

Flächenfreihaltung für Infrastrukturprojekte; Follow-up-Überprüfung

Eine Rahmenkompetenz des Bundes im Bereich Raumplanung, um dem öffentlichen Interesse an hochrangiger Infrastruktur Rechnung zu tragen sowie Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, war weiterhin nicht gegeben. Allerdings setzten das BKA bzw. die Österreichische Raumordnungskonferenz durch die gemeinsamen Arbeiten der zuständigen Bundesministerien und der Länder im Rahmen des Projekts „Flächenfreihaltung für linienhafte Infrastrukturen“ wesentliche Schritte zur Verbesserung der Information und Koordination.

Das BMWFW und das BMVIT setzten durch die Strategiepläne und die Verbesserung der Zusammenarbeit mit den Ländern zahlreiche Empfehlungen des RH um; es konnten Vereinfachungen und Beschleunigungen in Bewilligungsverfahren erzielt werden. Allerdings waren wesentliche Schritte sowie Gesetzesvorschläge für Straßen- und Leitungsprojekte erst in Ausarbeitung. Daher waren Bauführungen in Trassen und Umwidmungen vor und während der Bewilligungsverfahren weiterhin möglich. Ebenso waren bei der Planung von Starkstromfreileitungen weiterhin andere Abstände einzuhalten als nach deren Fertigstellung, ohne dass gleichermaßen eine Einschränkung für die Bebauung und Widmung bestand.

Das Fehlen hoheitlicher Planungsinstrumente wirkte sich weiterhin ungünstig auf die rasche Umsetzung von Starkstromfreileitungen aus. Verbunden mit Interessenskonflikten führte dies – am Beispiel der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Planung befindlichen Salzburgleitung – zu Projektverzögerungen und zusätzlichen Ablösekosten.

Die ASFINAG Bau-Management GmbH und die Austrian Power Grid AG (APG) setzten die Empfehlungen des RH, insbesondere bezüglich der Abstimmungsmaßnahmen mit Ländern und Gemeinden sowie der Einreichung der Projekte, um. Offen verblieben hingegen die Empfehlungen bezüglich der Servitute bzw. der privatrechtlichen Freihaltung von Leitungstrassen.

Bundestheater-Holding GmbH

Das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit des Bundestheater-Konzerns war in den Geschäftsjahren 2009/2010 bis 2011/2012 stets negativ und verschlechterte sich in diesem Zeitraum um rd. 68,5 % auf

– 9,10 Mio. EUR. Der Bundestheater-Konzern wies 2011/2012 trotz der Auflösung von Rücklagen in Höhe von 7,34 Mio. EUR und der Verwendung eines Gewinnvortrags von rd. 1,82 Mio. EUR keinen Bilanzgewinn mehr aus. Von 2009/2010 bis 2011/2012 nahmen die Rücklagen und der Gewinnvortrag beim Bundestheater-Konzern um rd. 88,1 % auf rd. 1,73 Mio. EUR ab. Dadurch verfügte der Bundestheater-Konzern kaum mehr über Reserven.

Die Bundestheater-Holding GmbH erfüllte ihre strategische Führungsrolle im Hinblick auf Darlegung des mehrjährigen Finanzbedarfs für den Bundestheater-Konzern unzureichend. Die Bundestheater-Holding GmbH konnte

- keine genehmigungsfähigen Dreijahrespläne mit den Bühnengesellschaften erarbeiten,
- keine realistischen mehrjährigen Finanzierungskonzepte für den Bundestheater-Konzern erstellen.

Die Bundestheater-Holding GmbH wies in den Finanzierungskonzepten für den Bundestheater-Konzern negative Ergebnisse und daher einen zusätzlichen Finanzbedarf aus. Maßnahmen zum Ausgleich der negativen Ergebnisse waren nicht enthalten.

Das Kulturressort reagierte nicht auf die Ausführungen der Bundestheater-Holding GmbH in den Finanzierungs- und Strategiekonzepten und forderte von der Bundestheater-Holding GmbH keine Maßnahmen ein.

Die Bundestheater-Holding GmbH koordinierte ihre Tochtergesellschaften in den Bereichen Publikumsdienst, Reinigung, Mobiltelefonieleistungen und Druckleistungen unzureichend. Sie forderte auch die Einhaltung der eigenen Controllingvorgaben insbesondere bezüglich der Berichtspflicht bei den Tochtergesellschaften nicht nachvollziehbar ein.

Die Qualität der Quartalsberichte war mangelhaft, Qualitätssicherungsmaßnahmen der Bundestheater-Holding GmbH fehlten. Weder die Bundestheater-Holding GmbH noch ihre Tochtergesellschaften wiesen in den Quartalsberichten die gesetzlich vorgesehenen Rückstellungen aus.

Mit einer zentralen Liquiditätsplanung wurde erst 2010 begonnen; Berichte zur konzernweiten Liquidität wurden erst ab dem Frühjahr 2011 erstellt. Die Abnahme der liquiden Mittel gefährdete die Finanzierung des künftigen Geschäftsbetriebs des Bundestheater-Konzerns.

Die vom Kulturressort ab 2009 in Auftrag gegebene Evaluierung des Bundestheater-Konzerns kostete insgesamt 521.650 EUR inkl. USt. Der daraus von der Bundestheater-Holding GmbH ausgearbeitete Maßnahmenkatalog wies zwar ein Optimierungspotenzial von rd. 12,37 Mio. EUR aus, wobei jedoch zahlreiche Maßnahmen der bereits bisher gehandhabten Vorgangsweise der Gesellschaften des Bundestheater-Konzerns entsprachen. Lediglich ein Optimierungspotenzial von 5.000 EUR war als Neuerung nachvollziehbar.

Attachéwesen

Neben dem BMEIA und dem BMLVS hatten im Jahr 2012 acht Bundesministerien zusätzlich zur Ständigen Vertretung Österreichs bei der EU in Brüssel 54 Attachés an österreichische Vertretungen im Ausland entsandt. Die Personal- und Sachausgaben für die Attaché-Büros beliefen sich auf rd. 10,02 Mio. EUR und hatten sich seit 2009 um 17 % erhöht.

Die Auswahl der Standorte für Attachés mit bilateralen Aufgaben war teilweise nicht nachvollziehbar. In den meisten Bundesministerien lagen konkrete inhaltliche Zielvorgaben für den Einsatz der Attachés nicht vor bzw. waren pauschal formuliert und für eine Evaluierung nicht geeignet. Evaluierungen hinsichtlich der Umsetzung von Zielvorgaben bzw. der Aufgabenerfüllung durch die Attachés fehlten überwiegend.

Die Auswahl der Attachés war überwiegend nicht transparent.

Operationelles Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“

Das EU- und national kofinanzierte Programm „Europäische Territoriale Zusammenarbeit Österreich – Tschechische Republik 2007–2013“ (ETZ-Programm AT-CZ) förderte bilaterale Kooperationsprojekte im Grenzraum der Tschechischen Republik mit den Bundesländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien. Das Programmbudget betrug 126,4 Mio. EUR, auf Österreich entfielen davon 45,1 Mio. EUR. Bis Ende 2013 hatte das Programm mit der Förderung von rd. 180 größeren Projekten und rd. 850 Kleinprojekten die EFRE-Mittel nahezu vollständig ausgeschöpft.

Die Umsetzung war sehr komplex: Bei jedem Projekt mussten sich mehrere Projektpartner, Programmbehörden und nationale Verwaltungs-

stellen grenzüberschreitend abstimmen; mehrere Projektphasen gingen mit aufwändigen Berichts- und Kontrollpflichten einher.

Für den Aufwand der Programmumsetzung widmete Österreich bis Ende 2013 13,8 % seiner EFRE-Mittel und lag damit mehr als doppelt so hoch wie die EU-Vorgabe von 6 %.

Dennoch verfügten die Programmbehörden für ihre umfangreichen Aufgaben und Verantwortungen nur über verhältnismäßig geringe Ressourcen und ungünstige Rahmenbedingungen. So standen der Verwaltungsbehörde an ihrem Standort St. Pölten keine Mitarbeiter zur Verfügung, weil das Gemeinsame Technische Sekretariat (GTS) seine Zentrale in Brünn und eine Zweigstelle in Wien hatte. Die Prüf- und Kontrollstellen konnten die von der EU vorgegebenen Fristen häufig nicht einhalten.

Die Projektauswahl und Projektgenehmigung traf der mit tschechischen und österreichischen Vertretern besetzte gemeinsame Begleitausschuss einstimmig. Trotz dieser supranationalen Entscheidungsfindung haftete gemäß EU-Vorgabe jeder Mitgliedstaat – in Österreich jedes Bundesland – anteilig für die EFRE-Mittel. Die landesinterne Projektbegutachtung, Haftungsübernahme und Willensbildung, die v.a. in den Ländern Niederösterreich und Wien weitgehend formlos erfolgten und mangels Dokumentation nicht nachvollziehbar waren, stellten dabei ein Risikopotenzial dar.

Bei Abstimmungen im Begleitausschuss sowie bei einzelnen EFRE-Förderverträgen, u.a. mit landesnahen Projektträgern in Niederösterreich und Oberösterreich, traten schwerwiegende Interessenkonflikte auf.

Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (BMASK)

Gesamtausgaben bzw. -auszahlungen:	Finanzierungsvoranschlag 2014:	20.157,3 Mio. EUR
Planstellen:	1.564	
Der Aufgabenbereich des BMASK umfasst u.a.:	<ul style="list-style-type: none"> - Angelegenheiten des Arbeitsrechts, soweit sie nicht in den Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Justiz fallen - Angelegenheiten des Arbeitsmarktes - Allgemeine Sozialpolitik - Angelegenheiten der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung (ohne Krankenversicherung und Unfallversicherung) - Angelegenheiten der allgemeinen und der besonderen Fürsorge - Pflegevorsorge sowie Behinderten-, Versorgungs- und Sozialhilfeangelegenheiten - Angelegenheiten der Konsumentenpolitik einschließlich des Konsumentenschutzes; Koordination der Konsumentenpolitik 	
Prüfungsobligo des RH: 73 Prüfobjekte		
Quellen: BMF _ Budgetbericht 2014/2015 (April 2014) BMF _ Personalplan, Anlage IV zum BFG 2014		

Im Berichtszeitraum legte der RH dem Nationalrat zwölf Beiträge aus dem Wirkungsbereich des BMASK vor.

Prüfungsergebnisse	Bericht	Ausschuss	Plenum
Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Länder 3 durch die Universität Wien	Bund 2014/1	26.06.14	24.09.14
EU-Finanzbericht 2011	Bund 2014/2	24.04.14	29.04.14
Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen	Bund 2014/5		
Kriegsopfer- und Behindertenfonds	Bund 2014/6	—	11.12.14
Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform	Bund 2014/7	26.06.14	19.11.14
Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des AMS	Bund 2014/7	26.06.14	19.11.14
Register im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger	Bund 2014/8		
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	Bund 2014/9		
Verein Schulungszentrum Fohnsdorf	Bund 2014/10	15.10.14	22.10.14
Attachéwesen	Bund 2014/13		
System der Gesundheitsvorsorge	Bund 2014/14		
Vermögensmanagement ausgewählter Kranken- und Unfallversicherungsträger	Bund 2014/15		

Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien

Beim Teilverkauf der KBB – Klinikum Besitz- und Betriebs Gesellschaft m.b.H. mit vier Sonderkrankenanstalten in Baden, Bad Gastein, Bad Hall und Bad Schallerbach wandte die Sozialversicherungsanstalt der Bauern ein unzweckmäßiges Bewertungssystem an. Dies könnte für die Sozialversicherungsanstalt der Bauern bis 2026 zu Mehrkosten zwischen rd. 32,40 Mio. EUR und 33,53 Mio. EUR führen.

Die Erlöserwartungen der Pensionsversicherungsanstalt beim Verkauf ihrer drei größten Liegenschaften wurden bereits vorab gesenkt, weil vom BMASK beauftragte Gutachten werterhöhende Faktoren nicht berücksichtigten.

Darüber hinaus verzichtete die Pensionsversicherungsanstalt bei den Verkäufen Schiffamtsgasse 15 und Malzgasse 8–10 auf eine öffent-

liche Interessentensuche und verhandelte rund zwei Monate direkt nur mit einer privaten Immobiliengesellschaft.

Beim Verkauf Roßauer Lände 3 entschied sich die Pensionsversicherungsanstalt trotz weit fortgeschrittener Verkaufsverhandlungen mit dem Bestbieter aufgrund eines nachträglich geänderten Angebots für eine Versteigerung. Dabei schränkte sie durch kurzfristige Terminsetzung und Einladung von nur zwei der ursprünglich sieben Bieter den Wettbewerb entscheidend ein.

Über die im Jahr 2007 an ein Unternehmen einer Bank veräußerte Liegenschaft Roßauer Lände 3 schloss die Universität Wien, die bereits seit 2004 ihre Standortpolitik auf eine Innenstadtuniversität ausrichtete, einen wirtschaftlich nachteiligen Mietvertrag. Der Verzicht auf das Kündigungsrecht für einen unangemessen langen Zeitraum von 40 Jahren bedeutete bis 2053 eine Vorbelastung der künftigen Budgets durch Mietzahlungen in Höhe von insgesamt rd. 296,32 Mio. EUR.

Für mehr als die Hälfte der zwischen 2007 und 2011 erfolgten 70 Liegenschaftsverkäufe aller Sozialversicherungsträger bestand lediglich eine Anzeigepflicht gegenüber dem BMASK bzw. dem BMG. In zwei Drittel dieser Transaktionen nahmen die Sozialversicherungsträger diese mangelhaft bzw. gar nicht wahr. Bei den genehmigungspflichtigen Verkäufen führte die Herstellung des Einvernehmens zwischen dem BMASK und dem BMG zu einer Doppelgleisigkeit ohne zusätzlichen Nutzen.

EU-Finanzbericht 2011

Österreich erhielt im Jahr 2011 1,876 Mrd. EUR an EU-Mitteln. Davon flossen 1,481 Mrd. EUR über den Bundeshaushalt nach Österreich, die übrigen Rückflüsse gingen direkt an Förderungsempfänger wie Forschungseinrichtungen und Energieunternehmen. Der Nettosaldo Österreichs an die EU erhöhte sich im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2010 um 128,16 Mio. EUR auf 805,11 Mio. EUR.

Zahlungsströme im Zusammenhang mit bundesfinanzierten Pensionen

Der Bund finanzierte die Pensionen der Landeslehrer sowie jener Beamten, die in der Hoheitsverwaltung, in ausgegliederten Institutionen, in Unternehmen nach dem Poststrukturgesetz oder der ÖBB-Unterneh-