



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
1031 Wien
Postfach 240

Tel +43 (1) 711 71 -8264
Fax +43 (1) 712 94 25
presse@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE BUND 2010/3

Vorlage vom 25. Februar 2010

Vollzug des Pflegegeldes	2
Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz; Follow-up-Überprüfung	7
Staatsanwaltschaft Wien	9
Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes	16
Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft ..	18

VOLLZUG DES PFLEGEgeldES

Die Gewährung des Pflegegeldes war hinsichtlich der Rechtsgrundlagen, der vollziehenden Stellen, der ärztlichen Gutachten sowie der administrativen Umsetzung strukturell zersplittert. Daraus resultierten unvollständige Daten, Ineffizienzen in der Vollziehung und Erschwernisse für die Pflegegeldbezieher.

Obwohl die Einführung des Pflegegeldes einen wichtigen Schritt in der österreichischen Pflegevorsorge darstellt, sind zur Sicherstellung des im geltenden Regierungsprogramm verankerten Ziels einer umfassenden Pflegevorsorge und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit weitere Maßnahmen bei der Struktur der Entscheidungsträger und der Pflegeinfrastruktur erforderlich.

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsprüfung war die Gewinnung von grundsätzlichen Aussagen über die Gewährung des Pflegegeldes. Besondere Schwerpunkte lagen dabei auf den Folgen der Aufteilung des Pflegegeldvollzugs auf die Vielzahl von Entscheidungsträgern, auf der Gewinnung von Vergleichskennzahlen und auf der Überprüfung der Erreichung der Ziele der Pflegegeldgesetze. (TZ 1)

Allgemeines

Der Pflegegeldaufwand betrug im Jahr 2007 für rd. 412.000 Pflegegeldbezieher rd. 2 Mrd. EUR (TZ 2). Mit der Administration des Pflegegeldes waren rd. 500 Vollzeit-äquivalente befasst; rd. 1.150 Ärzte erstellten Pflegegeldgutachten. (TZ 8, 17)

Strukturelle Zersplitterung

Die Rechtsgrundlagen für das Pflegegeld sind zersplittert. Sowohl zwischen dem Bundespflegegeldgesetz und den neun Landespflegegeldgesetzen als auch zwischen den einzelnen Landespflegegeldgesetzen bestanden Unterschiede. (TZ 3) Einschließlich der Gemeinden administrierten im Jahr 2007 mehr als 280 Stellen Pflegegeld. (TZ 4)

Die Aufteilung der Kompetenzen führte zu einem erheblichen Koordinationsaufwand (z.B. bei Kompetenzübergängen), zu unvollständigen Daten für die Steuerung (z.B. hinsichtlich der Anzahl der Pflegegeldbezieher) sowie zu Erschwernissen für die Pflegegeldwerber (z.B. bei der Suche nach der für sie zuständigen Stelle, durch zusätzliche Meldepflichten bei Wohnsitzwechsel zwischen den Bundesländern oder durch eine längere Verfahrensdauer). (TZ 5, 6)



BUND 2010/3

Seite 3 / 21

Administration

Die unterschiedliche Gestaltung der internen Verwaltungsabläufe der vollziehenden Stellen (TZ 10) führte zu großen Unterschieden im Ressourceneinsatz und bei der Verfahrensdauer: So betreute ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter je nach Entscheidungsträger zwischen 234 und 1.386 Pflegegeldbezieher. (TZ 8) Die Verfahrensdauer lag zwischen 40 Tagen (Österreichische Post Aktiengesellschaft) und 137 Tagen (Wien). Die größte Pflegegeld auszahlende Stelle, die Pensionsversicherungsanstalt, benötigte im Durchschnitt 58 Tage. In der Pensionsversicherung und bei den sonstigen Rechtsträgern lag der Anteil der seit mindestens drei Monaten unerledigten Pflegegeldanträge per 31. Jänner 2009 unter 8 %. Hingegen waren in Wien 70 % der Pflegegeldanträge seit mehr als drei Monaten unerledigt. (TZ 9)

Die Pflegegeldbezieher wurden hinsichtlich des Auszahlungszeitpunkts des Pflegegeldes und der Rückforderung von Übergewüssen unterschiedlich behandelt. Die Bescheidbegründungen waren unterschiedlich aussagekräftig bzw. nicht immer nachvollziehbar. (TZ 11, 13, 14)

Die Administration der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften bei Heimaufenthalten von Pflegegeldbeziehern war komplex, intransparent und teilweise fehlerhaft. (TZ 12) Die Ermittlung des akasalen Anteils in der Unfallversicherung war aufwendig. (TZ 7) Der Pflegegeldersatz durch den Bund führte bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft zu einer Ungleichbehandlung der Unternehmen im Vergleich mit privaten Dienstgebern. (TZ 16)

Ärztliche Gutachten

Fast ein Drittel der Ärzte, die Pflegegeldbegutachtungen durchführten, erstellten weniger als zehn Gutachten im Jahr. Rund 220 Gutachter waren für mehr als einen Entscheidungsträger tätig; sie erstellten rd. 37 % aller Gutachten. Eine zentrale Koordination der Aufträge (etwa im Hinblick auf eine optimierte regionale Zuteilung der Hausbesuche) erfolgte nicht. (TZ 17)

Die Qualität der Gutachten war im Hinblick darauf, dass sie zum Teil von den behandelnden Hausärzten und ohne Hausbesuch erstellt wurden, aufgrund der Vielzahl der verwendeten Formulare, der Unterschiede hinsichtlich der zeitlichen Vorgaben an die Ärzte und deren Einschulungen sowie der Oberbegutachtung uneinheitlich und teilweise sogar mangelhaft. (TZ 18)

Die Honorare für Gutachten waren sehr unterschiedlich und betrugen für externe Ärzte – ohne Berücksichtigung von Zuschlägen – zwischen rd. 40 EUR und 91 EUR. Es gab

Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung von Wegstrecken sowie Doppelverrechnungen von ärztlichen Leistungen an die Pflegegeld auszahlenden Stellen und die Krankenversicherungen. (TZ 19) Amtshilfe wurde nicht immer unentgeltlich geleistet. (TZ 20)

Auswirkungen des Pflegegeldes

Pensionsbezieher aus Berufsgruppen mit hohen körperlichen Belastungen bzw. Ausgleichszulagenempfänger bezogen häufiger Pflegegeld. Es bestanden erhebliche regionale Unterschiede: Der Anteil der Pflegegeldbezieher an der Bevölkerung lag in Kärnten rd. 20 % über dem Bundesschnitt, in Vorarlberg rd. 27 % darunter. Die Auszahlung pro Pflegegeldbezieher war in Wien mit 4.730 EUR/Jahr am niedrigsten, in Vorarlberg mit 5.847 EUR/Jahr am höchsten. Ein wirkungsorientiertes Controlling der Einstufungspraxis erfolgte nicht. (TZ 21)

Eine vom Einkommen des Pflegegeldbeziehers unabhängige Wahlfreiheit zwischen ambulanter und stationärer Betreuung besteht nicht. Es existiert keine umfassende Absicherung gegen das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit. Mit der Gewährung des Pflegegeldes ist nicht sichergestellt, dass die notwendigen Pflegeleistungen angeboten werden, leistbar sind bzw. auch tatsächlich qualitativ hochwertig erbracht werden. (TZ 15, 22)

Angesichts der demographischen Entwicklung sind zur Sicherstellung einer umfassenden Pflegevorsorge und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit weitere Maßnahmen bei der Struktur der Entscheidungsträger und der Pflegeinfrastruktur erforderlich. (TZ 23)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK und alle Länder

(1) Es wäre eine Novellierung der Pflegegeldgesetze anzustreben, mit welcher die Anzahl der Entscheidungsträger und der bescheiderlassenden Stellen deutlich verringert wird. Es sollte mit einem Rechtsträger, der in jedem Bundesland eine Landesstelle unterhält, das Auslangen gefunden werden. (TZ 4)

(2) Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung sollte die Aufsicht beim BMASK konzentriert werden. (TZ 4)

(3) Eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Gewährung des Pflegegeldes wäre zu schaffen, in der auch die konkretisierenden Regeln zur Einstufung enthalten sind. Dadurch wären für alle Entscheidungsträger und die Gerichte dieselben Kriterien maßgeblich. (TZ 3)



BUND 2010/3

Seite 5 / 21

- (4) Durch ein ausreichendes Controlling wäre dafür zu sorgen, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht mehr als 60 Tage beträgt und mindestens 80 % der Verfahren innerhalb von 90 Tagen erledigt werden. (TZ 9)*
- (5) Eine Novellierung der Pflegegeldgesetze wäre anzustreben, mit welcher eine einfachere, pauschalierte Abwicklung der Zahlungen zwischen Pflegegeld auszahlenden Stellen und Sozialhilfeträgern ermöglicht wird. (TZ 12)*
- (6) Es wäre dafür zu sorgen, dass im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung die Daten betreffend die Einstufung der Pflegegeldwerber genutzt werden, um ungerechtfertigte Einstufungsunterschiede auszuschließen und alle Pflegegeldwerber gleich zu behandeln. (TZ 21)*
- (7) Fälle mit Verdacht auf Verwahrlosung sollten gesondert erfasst und entsprechende Fristen für Nachuntersuchungen gesetzt werden. Die Maßnahmen des BMASK und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern zur Qualitätssicherung der Pflege sollten auf alle Entscheidungsträger ausgedehnt werden. (TZ 15)*
- (8) Es wären frühzeitig an den tatsächlichen Bedürfnissen der Pflegebedürftigen orientierte strategische Entscheidungen zu treffen, welcher Anteil der Kosten der Pflegevorsorge öffentlich finanziert werden soll und wie Geld- bzw. Sachleistungen verteilt sein sollen, damit die entsprechende Infrastruktur rechtzeitig bereitgestellt werden kann. (TZ 23)*
- (9) Solange die zersplitterte Struktur der Rechtsgrundlagen und Entscheidungsträger weiter besteht, wäre dafür zu sorgen, dass*
- a) alle Entscheidungsträger das Pflegegeld einheitlich im Nachhinein auszahlen (TZ 11),*
 - b) die Gutachten nicht von behandelnden Ärzten erstellt werden (TZ 18),*
 - c) die Gutachten grundsätzlich aufgrund eines angekündigten Hausbesuchs unter Verwendung eines einheitlichen Begutachtungsformulars innerhalb von vier Wochen erstellt werden (TZ 18),*
 - d) einheitliche, verpflichtende Schulungen (z.B. bei den Landesstellen der Pensionsversicherungsanstalt, dem größten Entscheidungsträger) durchgeführt werden, wobei auf die speziellen Anforderungen der Begutachtung von Kindern besonders eingegangen werden sollte (TZ 18),*
 - e) eine Oberbegutachtung erfolgt (TZ 18),*

- f) ein österreichweiter ärztlicher „Gutachterpool“ geschaffen wird, aus dem alle Entscheidungsträger Gutachter beauftragen können; dadurch könnten die Gutachtertätigkeit und die Schulungsmaßnahmen besser koordiniert werden (TZ 17),
- g) einheitliche Tarife und Aufwandsersätze vereinbart werden (TZ 19),
- h) die wegen der Vielzahl der Entscheidungsträger eintretenden Kompetenzübergänge nicht zu Nachteilen für die Pflegebedürftigen führen (TZ 5),
- i) das Vorgehen bei Rückforderungen von Übergehüssen vereinheitlicht und insbesondere eine einheitliche Bagatellgrenze festgelegt wird (TZ 13),
- j) die Pflegeldwerber die Einstufung überprüfen können (insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Pflegestunden und die berücksichtigten Pflegemaßnahmen) (TZ 14),
- k) alle Entscheidungsträger zur richtigen und vollständigen Eingabe in die Bundespflegegeld-Datenbank verpflichtet werden (TZ 6),
- l) Transparenz über die Verwaltungskosten und das eingesetzte Personal hergestellt sowie Maßnahmen zur Steigerung der Verwaltungseffizienz getroffen werden (TZ 8),
- m) das Vorgehen für die Begutachtung im Wege der Amtshilfe vereinheitlicht wird (TZ 20) und
- n) alle Entscheidungsträger eine dienstrechtlich exakte Abgrenzung der Dienstverhältnisse von weiteren Gutachtertätigkeiten vorsehen (TZ 17).

BMASK

- (10) Es wäre eine Novellierung des Bundespflegegeldgesetzes anzustreben, mit welcher
- die Kostentragung für das Pflegegeld und die Pflegegeldadministration bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft im Sinne einer Gleichbehandlung mit anderen privaten Dienstgebern neu geregelt wird (TZ 16) und
 - der akusale Anteil des Pflegegeldes in der Unfallversicherung pauschaliert wird (TZ 7).



BUND 2010/3

Seite 7 / 21

UNFALLCHIRURGISCHE VERSORGUNG DER LANDESHAUPTSTADT LINZ; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG

Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt und die Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH setzten den überwiegenden Teil der Empfehlungen des RH zur unfallchirurgischen Versorgung der Landeshauptstadt Linz, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte, um. Weiterhin nicht verwirklicht wurde die Empfehlung zur Dämpfung der Personalkosten im Ärztebereich des Unfallkrankenhauses Linz.

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt bzw. die AKh Allgemeines Krankenhaus der Stadt Linz GmbH zugesagt hatten. (TZ 1)

Ausgelagerte Bereiche (Sterilisation, Reinigung)

Im Bereich der Sterilisation und der Reinigung konnte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt entsprechend den Empfehlungen des RH deutliche Kosteneinsparungen gegenüber den Vorjahren erzielen. (TZ 3, 4)

OP-Projekt im Unfallkrankenhaus Linz

Die gemäß der Empfehlung des RH durchgeführte Evaluierung der OP-Organisation führte zu kürzeren Wartezeiten, verbindlichen Richtlinien und der Schaffung einer OP-Koordinationsstelle. (TZ 5)

Nutzung freier Kapazitäten und Kooperationen

Durch Kooperationen im Küchenbereich, die Vermietung von Räumlichkeiten, Maßnahmen bei der Medikamentenversorgung sowie in den Bereichen Pflege der Hydrokulturen und Maßnahmen zur Organisation des Wach- und Schließdienstes wurden die Empfehlungen des RH weitgehend umgesetzt. Die von der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt zugesagte Kooperation mit der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse auf dem Gebiet der Physiotherapie fand nicht statt. Auch wurde das begonnene Projekt zur gemeinsamen Betreibung eines Facility Managements zwischen dem Unfallkrankenhaus Linz und dem Allgemeinen Krankenhaus Linz nicht weitergeführt. Die Empfehlung des RH wurde somit teilweise umgesetzt. (TZ 6)

Personalkosten im Ärztebereich Der vom RH empfohlenen Dämpfung der Personalkosten im Ärztebereich des Unfallkrankenhauses Linz wurde nicht entsprochen. (TZ 2)

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

Von den fünf überprüften Empfehlungen aus den Vorberichten wurden drei vollständig umgesetzt. Einer Empfehlung wurde teilweise, einer weiteren nicht entsprochen.

Der RH hob folgende Empfehlungen hervor:

(1) Zur Erzielung einer mittelfristigen Dämpfung der Personalkosten im Ärztebereich des Unfallkrankenhauses Linz sollte mittels Abschlusses einer Betriebsvereinbarung die Effizienz der ärztlichen Leistungserbringung durch einen flexibleren Personaleinsatz erhöht werden. (TZ 2)

(2) Bezüglich der Physiotherapie sollte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt entweder die Zusammenarbeit mit der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse realisieren oder sich um eine andere Kooperationsmöglichkeit bemühen. (TZ 6)

(3) Hinsichtlich der gemeinsamen Betreuung eines Facility Managements sollte die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt die Gespräche mit dem Allgemeinen Krankenhaus Linz sowie mit der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse wieder aufnehmen. (TZ 6)



BUND 2010/3

Seite 9 / 21

STAATSANWALTSCHAFT WIEN

Die Neuordnung des strafprozessualen Vorverfahrens mit 1. Jänner 2008 führte bei der Staatsanwaltschaft Wien zu zusätzlichen Aufgaben und einer wesentlichen Personalerhöhung. Das BMJ koordinierte den Veränderungsprozess nur unzureichend. Zur Bewältigung der Aufgabenänderung bestand bei der Staatsanwaltschaft Wien noch Verbesserungsbedarf – insbesondere beim Personaleinsatz, in der Organisation, bei den Bezirksanwälten, im Qualitätsmanagement sowie beim Einsatz von Informationstechnologie.

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war insbesondere die Beurteilung der Auswirkungen der mit 1. Jänner 2008 in Kraft getretenen Änderung des strafprozessualen Vorverfahrens auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft (StA) Wien. (TZ 1)

Aufgabenwandel

Durch das Inkrafttreten des Strafprozessreformgesetzes mit 1. Jänner 2008 kam es zu einem grundlegenden Aufgabenwandel. Die nunmehr frühzeitige und zielgerichtete Steuerung kriminalpolizeilicher Ermittlungen durch den Staatsanwalt sollte einerseits den Erfordernissen des Hauptverfahrens verbessert Rechnung tragen und andererseits eine Straffung der Verfahrensabläufe bewirken. (TZ 3)

Vorbereitung auf die neuen Strafprozessvorschriften

Fehlendes Projektmanagement verhinderte eine ausreichende Koordination zwischen den einzelnen Teilbereichen, führte zu verspäteten Grundsatzentscheidungen des BMJ und damit auch zu einer nicht ausreichenden Vorbereitung der StA Wien. (TZ 4)

Die zwischen Polizei und StA vernetzte Ausbildung zur Anwendung der neuen Rechtslage ermöglichte ein ressortübergreifendes Aufgabenverständnis und bildete die Basis zur Gestaltung neuer Kooperationsmodelle. (TZ 5)

Eine 2003 erstellte Studie legte einen österreichweiten Personalmehrbedarf von 128 Planstellen für Staats- und Bezirksanwälte fest, mit dem durch die Neugestaltung des Vorverfahrens zu rechnen war. Nachträgliche grundlegende Festlegungen interner Abläufe sowie der Aktenbildung fanden keine Berücksichtigung. (TZ 6)

Auswirkungen der Strafprozessreform

Organisation

Über die von allen Staatsanwaltschaften gleichermaßen zu bewältigende Strafprozessreform hinaus war die StA Wien mit besonderen Rahmenbedingungen konfrontiert, die im atypischen Kriminalitätsaufkommen, der Konzentration von Großverfahren sowie in der hohen Bedienstetenanzahl lagen. (TZ 7)

Personal

Von 1. Jänner 2006 bis zur Erreichung des Vollstands mit 1. September 2008 erhöhte sich der Personalstand von 53 auf 90 Staatsanwälte. Die Besetzung der 37 Planstellen erfolgte bis auf lediglich zwei ehemalige Richter durch Richteramtswärter, die unmittelbar davor nicht der StA Wien zur Ausbildung zugewiesen waren. (TZ 8)

Die Reform der Strafprozessordnung (StPO) führte zu einer Erhöhung administrativer Tätigkeiten insbesondere im Bereich der Aktenführung durch vermehrte Verständigungspflichten und den Ausbau des Rechtsschutzes. (TZ 9)

Die Führungsaufgaben in der StA Wien waren nicht definiert und präzise festgelegt. Es fehlte ein Sicherheitskonzept. (TZ 11)

Die Zuteilung aller zu erledigenden Geschäftsfälle erfolgte gemäß der Geschäftsverteilung nach festen Verteilungsschlüsseln, die Fälle nach dem Zufallsprinzip auf die Staatsanwälte aufteilten. Außergewöhnlichem Arbeitsanfall begegnete die StA Wien mit Einlaufsperrern oder Zuweisung zusätzlichen Personals. (TZ 12)

Ein koordiniertes Raumkonzept für das Landesgericht für Strafsachen und die StA Wien kam nicht zustande. Die dadurch bedingte ungünstige räumliche Verteilung der Mitarbeiter verursachte vermeidbare Wege für Staatsanwälte, wodurch rd. 1,6 VBÄ (rd. 120.000 EUR) verloren gingen. (TZ 13)

Bezirksanwälte

In den Jahren 2004 bis 2008 fielen rd. 60 % aller Straffälle der StA Wien in die Zuständigkeit der für das Hauptverfahren zuständigen Bezirksgerichte und waren von den unter der Leitung der Staatsanwälte stehenden Bezirksanwälten zu erledigen. (TZ 17)

Bezirksanwälte waren Beamte, die sich vorwiegend aus Kanzleipersonal rekrutierten. Sie übernahmen immer mehr und höherwertigere Aufgaben. (TZ 14)



BUND 2010/3

Seite 11 / 21

Die Rolle der Bezirksanwälte — zuständig für die so genannte Kleinkriminalität — war nicht an die vermehrte Übernahme höherwertiger Aufgaben angepasst worden. Die seit 1980 geltende Grundausbildungsverordnung war weder aktualisiert, noch an das erweiterte Aufgabenspektrum angepasst worden. (TZ 14, 15)

Seit Einführung des staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens war verstärkter Kontakt der Bezirksanwälte zu den Staatsanwälten notwendig. Die zentrale Ansiedlung der Bezirksanwälte bei der Staatsanwaltschaft — und nicht beim Bezirksgericht — war daher zweckmäßig. (TZ 16)

Obwohl im Rahmen der Vorbereitung der StPO-Reform die Kapazitätsbedarfsberechnung auch die Bezirksanwälte einbezog, unterblieb eine Aufstockung. Zudem waren von 2005 bis 2008 nur rd. 83 % der Planstellen besetzt. Die Anzahl an zu erledigenden Straffällen (Sollwert pro Monat) je vollbeschäftigten Bezirksanwalt stieg jedoch von 2006 bis 2008 von 82,5 auf 90,1. Dies führte zu erheblichen Rückständen — bei einigen Abteilungen bis zum Fünffachen des Monatsanfalls. Bei den Staatsanwälten sanken die Straffälle von 63,6 auf 33,9 je vollbeschäftigten Staatsanwalt. (TZ 17)

Seit 1. Jänner 2008 konnten Berechtigte die Fortführung bereits eingestellter Verfahren verlangen. Bei der StA Wien wurden im Jahr 2008 rd. 760 Fortführungsanträge gestellt, wovon rund ein Sechstel erfolgreich war. (TZ 18)

Qualitätsmanagement

Das BMJ verfügte über keine Ursachenanalysen für den Anstieg der durchschnittlichen Bearbeitungszeiten der StA Wien um rd. 29 % (bei Einstellungen rd. 50 %) und konnte daher auch keine Steuerungsmaßnahmen setzen. (TZ 19)

Die Angemessenheit des Personaleinsatzes war auf Basis der vorhandenen Daten sowie des vergleichsweise kurzen Anwendungszeitraums der neu gestalteten StPO nicht feststellbar. Im Herbst 2008 begann die Erhebung für eine Personalanforderungsrechnung, die eine präzise Personalzumessung ermöglichen soll. (TZ 20)

Die von der BRZ GmbH im Auftrag des BMJ übermittelten Kontrolldaten verursachten der StA Wien — wegen der nicht anwenderfreundlichen Form — zusätzlichen Bearbeitungsaufwand. (TZ 24, 26)

Die bei Überprüfungen getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung langer Bearbeitungszeiten waren nicht ausreichend dokumentiert. (TZ 25)

Die seit 1. Jänner 2008 geltende Pflicht zur Dokumentation von Weisungen im — der Akteneinsicht zugänglichen — Ermittlungsakt sowie zur Berichterstattung an das Parlament erhöhte die Transparenz über die Anwendung des Weisungsrechts. Von 2007 auf 2008 ging die Anzahl der Weisungen des BMJ österreichweit von 22 auf drei zurück. Eine laufende statistische Auswertung der Weisungen für nachgängige Kontrollzwecke fehlte. (TZ 27)

Für die von den Oberstaatsanwaltschaften im Rahmen ihrer Dienstaufsicht regelmäßig bei den ihnen unterstellten Staatsanwaltschaften durchzuführenden „Einschauen“ fehlten einheitliche Vorgaben. (TZ 28)

Ein speziell auf die Tätigkeit der Staatsanwaltschaften ausgerichtetes Revisionsystem fehlte. (TZ 29)

Informationstechnologie

Die Verfahrensautomation Justiz erfüllte Funktionen der Registerführung und der Aktenverwaltung. Sie stellte jedoch vornehmlich auf die Tätigkeit der Gerichte ab. Spezifische Bearbeitungsregelungen für die Staatsanwaltschaften bestanden nicht. (TZ 30)

Darüber hinaus bedingte die Vielzahl von Verfahrenscodes längere Einarbeitungszeiten und stellte mangels ausreichender Vorgabe logischer Verknüpfungen eine erhebliche Fehlerquelle dar. (TZ 30, 31)

Bei der Einführung eines elektronischen Rechtsverkehrs zwischen Polizei und Staatsanwaltschaften führten ein später Projektbeginn, die laufende Veränderung grundlegender Anforderungen sowie ein fehlender Probetrieb zu vermeidbaren Komplikationen. Überdies war der gewählte Zeitpunkt ungünstig, weil gleichzeitig die praktische Anwendung der neuen strafprozessualen Vorschriften zu bewältigen war. (TZ 32)

Die elektronische Bearbeitung und Ablage von Verfahren gegen unbekannte Täter würde jährliche Einsparungen von rd. 20.000 EUR für Lagerkosten ermöglichen. (TZ 33)

**Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:****BMJ**

(1) Vorhaben größeren Umfangs und weitreichender Auswirkung wären künftig in entsprechenden Projektstrukturen abzuwickeln. (TZ 4)

(2) Die Stellung der Bezirksanwälte wäre neu und umfassend zu definieren, wobei der Anteil der Kanzleitätigkeit bei gleichzeitiger Erhöhung qualitativer Tätigkeiten verringert werden sollte. Damit einhergehend wäre auch die Arbeitsplatzbewertung anzupassen. (TZ 14)

(3) Der gestiegene Arbeitsaufwand für Bezirksanwälte sollte evaluiert werden um Rückstände zu vermeiden und die mögliche Verjährung von Straftaten hintanzuhalten. (TZ 17)

(4) Es wäre eine neue Ausbildungsregelung für Bezirksanwälte — unter Berücksichtigung des neu festzulegenden Berufsbilds — vorzunehmen. (TZ 15)

(5) Es sollte geprüft werden, ob das Modell der zentralen Ansiedlung der Bezirksanwälte bei der Staatsanwaltschaft (StA) Wien auch für andere Staatsanwaltschaften zweckmäßig ist. (TZ 16)

(6) Es wären Ursachenanalysen für den Anstieg der Bearbeitungszeiten zu erstellen und auf Grundlage der automationsunterstützt erfassten Daten künftig systematisch Kennzahlen bezüglich der Erledigungsdauer im strafprozessualen Verfahren (für Staatsanwaltschaften wie auch Gerichte) zu ermitteln. (TZ 19)

(7) Es wären Vorkehrungen zu treffen, um künftig Kontrolldaten den Bedarfsträgern in anwenderfreundlicher und automationsunterstützt bearbeitbarer Form übermitteln zu können. (TZ 24, 26)

(8) Es sollte überlegt werden, die bisher ausschließlich intern genutzten Kontrollinstrumente der StA Wien — in entsprechend erweiterter bzw. überarbeiteter Form — auch zur Berichterstattung an die vorgesetzten Dienststellen zu nutzen. (TZ 26)

(9) Weisungen an die Staatsanwaltschaften sollten in geeigneter Form erfasst werden, um die Identifikation der Fälle mit Weisungen für nachgängige Kontrollzwecke sowie laufende statistische Auswertungen über die Anwendung des Weisungsrechts sicherzustellen. (TZ 27)

(10) Es sollten einheitliche inhaltliche Vorgaben für die Durchführung der Einschaueen durch die Oberstaatsanwaltschaften sowie für die Berichtsgestaltung erarbeitet werden. (TZ 28)

(11) Es sollte ein an den speziellen Erfordernissen der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit ausgerichtetes Revisionssystem entwickelt und mit den neu gestalteten Vorgaben für den Bereich der Einschaueen abgestimmt werden. (TZ 29)

(12) Nach entsprechendem Zeitablauf und ausreichenden Erfahrungen sollte eine vertiefte Evaluierung hinsichtlich der Inanspruchnahme der neuen Rechtsschutzinstrumente im Ermittlungsverfahren vorgenommen und gegebenenfalls Maßnahmen veranlasst werden. (TZ 18)

(13) Der Personalbedarf für Kanzleipersonal wäre zu evaluieren. (TZ 9)

(14) Für die Registerführung in der Verfahrensautomation Justiz (VJ) wären an die Bedürfnisse der Staatsanwaltschaften angepasste Bestimmungen zu erarbeiten und in das VJ-Handbuch einzuarbeiten. (TZ 30)

(15) Es wäre zu entscheiden, ob die für die Staatsanwaltschaften erforderlichen Funktionalitäten auf Basis der bisherigen VJ umsetzbar sind oder die Einführung einer neuen Applikation erforderlich ist. (TZ 31)

(16) Schnellstmöglich wäre auf die Erarbeitung und Umsetzung eines gemeinsamen Raumkonzepts für die StA Wien und das Landesgericht für Strafsachen Wien zu dringen. (TZ 13)

(17) Für die StA Wien sollte ein Servicecenter eingerichtet werden. (TZ 34)

(18) Die Wirksamkeit der Kontrolltätigkeit der Revisoren im Strafverfahren sollte im Hinblick auf finanzielle Auswirkungen evaluiert werden. (TZ 34)

Staatsanwaltschaft Wien

(19) Führungsaufgaben sollten im Detail definiert, präzise festgelegt und Funktionsträgern zugewiesen werden. Ebenso wäre ein Sicherheitskonzept zu erarbeiten. (TZ 11)

(20) Es wäre zu untersuchen, mit welchen personellen Ressourcen eine generelle Anklagevertretung durch den ermittelnden Staatsanwalt in Schöffenprozessen möglich wäre und diesem Ergebnis eine Nutzenabwägung gegenüberzustellen. (TZ 12)



BUND 2010/3

Seite 15 / 21

(21) Die im Rahmen der Kontrolle der Bearbeitungszeiten regelmäßig vorgenommenen Überprüfungen und getroffenen Maßnahmen zur Verhinderung unnötiger Verzögerungen im Ermittlungsverfahren sollten dokumentiert und aufbewahrt werden. (TZ 25)

BMJ und Staatsanwaltschaft Wien

(22) Gemeinsam sollte eine Lösung zur elektronischen Bearbeitung und Ablage von Verfahren gegen unbekannte Täter erarbeitet und dadurch eine Verkürzung des Bearbeitungsaufwands für alle Beteiligten erreicht werden. (TZ 33)

EINHEITLICHE BETRIEBSPRÄMIE; TEILNAHME AN EINER PRÜFUNG DES EUROPÄISCHEN RECHNUNGSHOFES

Die Prüfung des Europäischen Rechnungshofes führte bei einem der ausgewählten Betriebe zu einer Rückforderung von mehr als 20 % der gewährten Förderung.

Den Empfehlungen des RH aus früheren Gebarungsüberprüfungen zur Einheitlichen Betriebsprämie kam die Agrarmarkt Austria teilweise nach.

Prüfungsziel

Ziel der Prüfung durch den Europäischen Rechnungshof (ERH) war, die Abwicklung der Einheitlichen Betriebsprämie anhand einer Stichprobe von Gebarungsvorgängen zu beurteilen. Der RH verfolgte mit der Teilnahme an der Prüfung des ERH das Ziel, die Umsetzung von wesentlichen Empfehlungen, die er im Jahr 2007 bei vorangegangenen Gebarungsüberprüfungen bezüglich der Abwicklung der Einheitlichen Betriebsprämie abgegeben hatte, zu überprüfen. (TZ 1)

Rechtmäßigkeit der Ansprüche

Bei einem überprüften Betrieb waren die gemeldeten Daten keine Grundlage für die zuerkannte Erhöhung der Einheitlichen Betriebsprämie. Der ERH stufte diesen Fehler als „quantifizierbaren Fehler“ der Zuverlässigkeitserklärung (ZVE) ein. Die Agrarmarkt Austria (AMA) anerkannte diesen in ihrem Verantwortungsbereich liegenden Fehler und leitete die Rückforderung des überhöht ausbezahlten Betrags von rd. 4.800 EUR (das entspricht einer Fehlerquote von rd. 23 %) ein. (TZ 5)

Zuverlässigkeit der Rechnungsführung

Die stichprobenweise Überprüfung der Berechnungsgrundlage für die Einheitliche Betriebsprämie und die automatisierte Berechnung der Zahlungsansprüche der AMA ergaben keinen Anlass zur Beanstandung. (TZ 3, 4)

Umsetzung früherer Empfehlungen des RH

Die Empfehlung des RH, bei Änderung des Bewertungssystems den Begriff „Vorsatz“ gemäß der Verordnung (EG) Nr. 796/2004 — Kürzung der zuerkannten Förderung bei einem vorsätzlich begangenen Verstoß — genauer zu definieren, wurde im Prüferhandbuch 2007 umgesetzt. (TZ 10)



BUND 2010/3

Seite 17 / 21

Entsprechend der Empfehlung des RH, den bisherigen Mindestbetrag von 1 EUR für die Auszahlung der Einheitlichen Betriebsprämie zu erhöhen, wurde der Mindestbetrag in der Umsetzungsverordnung des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems INVEKOS auf 10 EUR angehoben. (TZ 8)

Die Empfehlung des RH, maßgebliche Daten für die Berechnung der Zahlungsansprüche in den Bescheiden der AMA aufzunehmen, wurde teilweise umgesetzt, weil die AMA in den Vorinformationen an die Landwirte die Berechnungsdaten transparenter darstellte. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, den Kontrollorganen die notwendigen Informationen — wie z.B. Gewichtung der Kriterien pro ausgewähltem Betrieb — zu übermitteln, wurde teilweise umgesetzt. (TZ 11)

Der Empfehlung des RH, die Berechnung des Referenzzeitraums den EU-Regelungen anzupassen, kam die AMA nicht nach. (TZ 9)

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

Im Zuge der Teilnahme an der Prüfung zur Zuverlässigkeitserklärung 2008 durch den Europäischen Rechnungshof überprüfte der RH die Umsetzung von fünf Empfehlungen, die er in seinen Vorberichten Reihe Bund 2007/3 und 2007/14 abgegeben hatte. Von diesen setzte die AMA zwei vollständig, zwei teilweise und eine nicht um. Der RH hob nachfolgende Empfehlungen hervor.

(1) Der Referenzzeitraum für die Berechnung des Referenzbetrags in Härtefällen wäre an die gemeinschaftlichen Regelungen anzupassen. (TZ 9)

(2) Bescheide an die Landwirte wären im Hinblick auf Berufungen so zu gestalten, dass die Berechnung der Zahlungsansprüche vollständig nachvollziehbar ist. (TZ 7)

(3) Die Prüfaufträge für die Kontrollorgane des Technischen Prüfdiensts sollten Informationen über die Gründe für die Auswahl der zu überprüfenden Betriebe enthalten. (TZ 11)

SONDERPREISANGEBOTE DER ÖBB-PERSONEN- VERKEHR AKTIENGESELLSCHAFT

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft bot eine für den Kunden schwer überschaubare Anzahl von Sonderpreisprodukten – allein im Jahr 2008 241 verschiedene Angebote – an. Ein wirtschaftlicher Nutzen dieser Produkte für die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft war mangels Planungsrechnungen und aussagekräftiger Evaluierungen nicht nachweisbar.

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der von der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft angebotenen Sonderpreisprodukte hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen Zweckmäßigkeit. Der RH überprüfte, ob den Sonderpreisprodukten ein zweckmäßiges Konzept und eine nachvollziehbare Kalkulation zugrunde lagen sowie, welchen Beitrag diese Produkte langfristig zu den Umsätzen der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft leisteten. (TZ 1)

Angebot an Sonderpreisprodukten und Nachfrage

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft verfolgte eine de-facto-Politik der Angebotsvielfalt von Sonderpreisprodukten und der Positionierung der Bahn als Billigtransportmittel, die keinen Rückhalt in ihrem Strategie- und Marketingkonzept fand. (TZ 4 bis 6)

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft bot allein im Jahr 2008 im Sonderpreis-segment 54 Produktlinien mit insgesamt 241 verschiedenen Sonderpreisprodukten an. Die Breite und Unstrukturiertheit des Angebots wie auch die vielfältigen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme erschwerten die Darstellbarkeit und damit auch die Kommunikation und den Vertrieb der Produkte. (TZ 5 bis 8)

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft erzielte mit den Sonderpreisprodukten einen jährlichen Umsatz von etwa 21 Mill. EUR; das entsprach rd. 7 % bis 8 % des Gesamtumsatzes aus Ticketverkäufen (exkl. Verbundtickets). Die Sonderpreisprodukte beinhalteten allerdings eine Vielzahl von Angeboten (Destinationen), die von den Kunden kaum nachgefragt wurde. Bei einer Reihe von Kombitickets wurde die Mindestumsatzgrenze nicht erreicht. Zwei Drittel des Umsatzes aus Sonderprodukten und drei Viertel der Anzahl der Tickets aus Sonderpreisprodukten entfielen auf nur drei Angebote: SparSchiene, EURegio und Jugendaktion. (TZ 20, 21)



BUND 2010/3

Seite 19 / 21

Konzeption und Evaluierung der Sonderpreisprodukte

Die Konzeption und Einführung von Sonderpreisprodukten erfolgte ohne klare betriebswirtschaftliche Zielsetzung. Kosten- und Ertragserwartungen spielten bei Konzeption und Preisgestaltung eine nur untergeordnete Rolle. Die Kosten der Einführung und Administration von Sonderpreisprodukten waren nicht hinreichend bekannt. (TZ 9, 10)

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft wählte Vertragspartner für Kombinationsangebote und Eventtickets überwiegend nicht aktiv aus und akzeptierte Kooperationsverträge unter Vernachlässigung eigener wirtschaftlicher Interessen. Eine Gesamtstrategie zur Auswahl von Partnern für diese Produkte existierte nicht. (TZ 13, 14)

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft evaluierte ihre Sonderpreisprodukte nicht durchgängig; sie evaluierte mit Instrumenten, die eine systematische Verzerrung in Richtung eines positiven Ergebnisses bewirkten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung führte sie überhaupt keine Evaluierungen mehr durch. (TZ 15 bis 19)

Beispiel Seniorenaktion

Die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft führte seit 2005 zwei Mal im Jahr für je sieben Wochen eine Seniorenaktion durch. Im Rahmen dieser Aktion konnten Senioren um 7 EUR von Samstag 0 Uhr bis Sonntag 12 Uhr in ganz Österreich unbegrenzt mit der Bahn fahren. Der Preis war mit 7 EUR im Vergleich zum Normalpreis, aber auch im Vergleich zum Vorteils-card-Preis besonders niedrig angesetzt. (TZ 24, 25)

Die Zielgruppe zeigte sich schon aufgrund des extrem niedrigen Preises mit der Aktion grundsätzlich sehr zufrieden. Andererseits führte gerade die hohe Inanspruchnahme der Aktion dazu, dass Züge bisweilen überfüllt waren, was zu Kundenbeschwerden führte. (TZ 33)

Bis Ende 2007 konnte die Aktion die Zielsetzung, neue Kunden für die Vorteils-card-Senior zu gewinnen, erfüllen. Der Verlauf der Verkaufszahlen deutete jedoch darauf hin, dass das Potenzial an Vorteils-card-Kunden im Seniorenbereich Ende 2007 ausgeschöpft war. (TZ 30)

Dennoch führte die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft im Frühjahr 2008 neuerlich eine Seniorenaktion durch und begleitete diese mit einer besonders aufwendigen Werbekampagne. Das Werbevolumen betrug rd. 917.000 EUR und war damit das mit Abstand höchste nach Einführung des Produkts. Der Auftrag für die Werbekampagne erfolgte ohne die notwendige Genehmigung durch den Vorstand und unter Missachtung der Bestimmungsvorschriften (keine Schriftlichkeit). Auch hatte die ÖBB-Personenverkehr

Aktiengesellschaft im Vorfeld der Aktion nicht erhoben, ob das Marktpotenzial eine derart aufwendige Kampagne rechtfertigte. (TZ 26, 27)

Resumee

Der wirtschaftliche Nutzen der Sonderpreisprodukte für die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft war mangels Planungsrechnungen und aussagekräftiger Evaluierungen nicht nachweisbar. Ein nennenswerter Effekt der Sonderpreisangebote auf das Image der ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft wie auch auf die Kundenzufriedenheit insgesamt war nicht gegeben. (TZ 22, 23, 32, 33)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft sollte sich auf strategischer Ebene intensiver mit den Sonderpreisangeboten auseinandersetzen und insbesondere klären, welche Zielsetzungen mit Sonderpreisangeboten verfolgt werden, sowie welche Bedeutung Sonderpreisprodukten im Produktangebot der ÖBB zukommen soll. Weiters sollten die Fragen geklärt werden, welches Ausmaß an Preisreduktion gegenüber dem Vollpreis zweckmäßig ist und wie viele Sonderpreisprodukte sinnvollerweise nebeneinander angeboten werden können, um noch vom Kunden wahrgenommen zu werden. (TZ 4)

(2) Das Angebot an Sonderpreisprodukten wäre im Hinblick auf die strategischen Zielsetzungen des Unternehmens, seine „Kommunizierbarkeit“ und seinen Beitrag zum wirtschaftlichen Erfolg des Unternehmens kritisch zu hinterfragen. Komplizierte, unwirtschaftliche und wenig nachgefragte Produkte wären zu eliminieren. Das verbleibende Angebot wäre zu kategorisieren und übersichtlicher zu gestalten. (TZ 5)

(3) Im Rahmen von Evaluierungen wären die Umsatzanteile und Verkaufszahlen sowie die Deckungsbeiträge von Sonderpreisprodukten regelmäßig auszuwerten. (TZ 20)

(4) Die Mindestabsatzgrenze für Kombinationsangebote wäre zu beachten. Auf Basis von Evaluierungsergebnissen (Deckungsbeitragsrechnungen) wären allenfalls auch für weitere Sonderpreisprodukte Mindestabsatzgrenzen festzulegen. (TZ 21)

(5) Zur Lösung von Auslastungsproblemen wären statt temporärer Aktionen permanent wirksame Maßnahmen, wie bspw. eine generelle preisliche Vergünstigung für auslastungsschwache Zeiten, zu erwägen. (TZ 9)

(6) Vor Einführung neuer Sonderpreisprodukte wäre ihre wirtschaftliche Zweckmäßigkeit durch Planungsrechnungen (Deckungsbeitragsrechnungen) abzuschätzen. (TZ 10)



BUND 2010/3

Seite 21 / 21

- (7) Das Angebot an Kombinationsprodukten und Eventtickets wie auch die Auswahl von Partnern wäre am zu erwartenden Nutzen für die ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft auszurichten. (TZ 13)*
- (8) Die eigenen Interessen am angebotenen Produkt und die kommunikationspolitischen Erfordernisse wären zu klären und diese bei den Vertragsverhandlungen konsequent zu verfolgen. (TZ 14)*
- (9) Alle Sonderpreisprodukte und die Sonderpreispolitik insgesamt wären einer regelmäßigen Evaluierung zu unterziehen. Dabei wäre als Mindestanforderung eine Gegenüberstellung der mit den einzelnen Produkten direkt erzielten Erträge und der Kosten erforderlich. Darüber hinaus wäre eine Abschätzung der indirekten Kosten durch Kannibalisierungseffekte sowie der indirekten Einnahmen durch Anwerbung neuer Kunden bzw. durch Verbesserung der Kundenbindung zweckmäßig. (TZ 15)*
- (10) Es wäre eine methodisch verbesserte Evaluierung aller Sonderpreisprodukte vorzunehmen sowie ein klarer Prozess der Ergebnisberücksichtigung zu etablieren. Zur methodischen Verbesserung der eingesetzten Evaluierungsinstrumente (Einnahmen-Ausgaben-Rechnung, Nutzwertanalyse) wären alle mit Konzeption und Administration verbundenen Kosten der Sonderpreisprodukte zu berücksichtigen sowie mögliche „Kannibalisierungseffekte“ zu identifizieren und zu berücksichtigen. Weiters sollten Messgrößen trennscharf festgelegt, adäquat gewichtet und kohärent eingesetzt sowie eine sachgerechte Abzinsung zukünftiger Einnahmen vorgenommen werden. (TZ 19)*
- (11) Die Seniorenaktion sollte — da das Marktpotenzial an Vorteils-card-Kunden im Seniorenbereich ausgeschöpft war — nicht in der bestehenden Form und nicht mit den bestehenden Zielsetzungen fortgeführt werden. (TZ 30)*