

Bericht des Rechnungshofes

Arbeitnehmerschutz in Österreich

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	9
Abkürzungsverzeichnis _____	12

**BMASK
BMG****Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Gesundheit****Arbeitnehmerschutz in Österreich**

KURZFASSUNG _____	16
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	35
Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten _____	36
Rechtliche Grundlagen der Behörde Arbeitsinspektion _____	43
Strategie und Ziele _____	45
Steuerung der Arbeitsinspektorate _____	49
Auswirkungen der Steuerungsinstrumente _____	56
Qualitätssicherungsinstrumente _____	66
Organisation der Arbeitsinspektorate _____	72
Personal der Arbeitsinspektion _____	75
Wirtschaftliche Entwicklung _____	80

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA	90
Wirksamkeit der Prävention	97
Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention	104
Präventionseinheiten der AUVA	107
Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA	123
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	131
ANHANG	
Begriffe zum Arbeitnehmerschutz	137

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle der EU-15 im Vergleich zu Österreich in den Jahren 1998 bis 2008 _____	39
Abbildung 2:	Meldepflichtige Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer im Jahr 2010 _____	40
Abbildung 3:	Häufigste anerkannte Berufskrankheiten in den Jahren 2000 bis 2011 _____	41
Tabelle 1:	Übersicht über Kompetenzverteilung und Aufsichtsbehörden _____	44
Tabelle 2:	Kernleistungen der Arbeitsinspektion _____	48
Abbildung 4:	Anteil der Kernleistungen am Ressourceneinsatz der Arbeitsinspektorate im Jahr 2006 _____	57
Tabelle 3:	Proaktive und reaktive Amtshandlungen im Jahr 2011 _____	58
Abbildung 5:	Tätigkeiten je VBÄ i.e.S. der Arbeitsinspektorate im Jahr 2010 _____	60
Tabelle 4:	Kontrollen von Arbeitsstätten nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011 _____	62
Tabelle 5:	Kontrollen von Arbeitnehmern nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011 _____	63
Tabelle 6:	Anzahl der drei Kernleistungen in den Jahren 2007 bis 2011 _____	64
Tabelle 7:	Auswertung aus der Erlassdatenbank _____	67
Tabelle 8:	Personalstand der Arbeitsinspektion in den Jahren 2007 bis 2011 _____	75
Tabelle 9:	Erfolg der Arbeitsinspektion in den Jahren 2009 bis 2011 _____	81

Tabelle 10:	Jährlicher Bundesvoranschlag (BVA) und Erfolg der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011 _____	82
Tabelle 11:	Rücklagenentwicklung der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011 _____	84
Tabelle 12:	Überplanmäßige Ausgaben der Arbeitsinspektorate _____	84
Tabelle 13:	Erfolg des Verkehrs-Arbeitsinspektorats in den Jahren 2007 bis 2012 _____	86
Tabelle 14:	Ausgabenentwicklung der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2011 – 2014 _____	88
Tabelle 15:	Geplante Ausgaben der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2013 – 2016 _____	88
Abbildung 6:	Vergleich der Ausgaben der Arbeitsinspektorate im BFRG 2011 – 2014 mit jenen im BFRG 2013 – 2016 _____	89
Tabelle 16:	Aufwendungen der AUVA für Prävention in den Jahren 2007 bis 2014 _____	104
Abbildung 7:	Präventionseinheiten der AUVA im Überblick _____	108
Tabelle 17:	Entwicklung des Marktanteils bei Arbeitsstätten bzw. Arbeitnehmern in den Jahren 2007 bis 2011 _____	111
Tabelle 18:	Besuchsintervall und Betreuungszeit der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen _____	112
Abbildung 8:	Betreuungszeiten durch die Präventivfachkräfte _____	113
Tabelle 19:	Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen _____	115
Tabelle 20:	Risikoorientierte Mindestbetreuungszeiten der Sicherheitsfachkräfte in Stunden von AUVAsicher seit dem Jahr 2010 _____	116

Tabelle 21:	Gegenüberstellung der Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen _____	117
Tabelle 22:	Tätigkeiten des Unfallverhütungsdienstes im Jahr 2011 _____	119
Tabelle 23:	Anzahl der Beanstandungen der Arbeitsinspektorate im Jahr 2011 _____	124

Abkürzungsverzeichnis

ArbIG	Arbeitsinspektionsgesetz
Art.	Artikel
ASchG	ArbeitnehmerInnenschutzgesetz
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
AUVA	Allgemeine Unfallversicherungsanstalt
B-BSG	Bundes-Bedienstetenschutzgesetz
BFG	Bundesfinanzgesetz
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMLFUW	für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
BRA	Bundesrechnungsabschluss
bspw.	beispielsweise
BVA	Bundesvoranschlag
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
Hrsg.	Herausgeber
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.e.S.	im engeren Sinn
i.H.v.	in Höhe von
ILO (engl.)	International Labour Organization
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie

lit.	litera
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
n.v.	nicht verfügbar
p.a.	per anno
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S	Seite(n)
SGM	Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem
TQM	Total Quality Management
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
ÜPA	überplanmäßige Ausgaben
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente
vgl.	vergleiche
WIFO	Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Wirkungsbereich der Bundesministerien für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz Gesundheit

Arbeitnehmerschutz in Österreich

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

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

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

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

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der beiden größten Akteure im Arbeitnehmerschutz in Österreich: die Arbeitsinspektion als Kontrollorgan des Bundes im Bereich arbeitnehmerschutzrechtlicher Bestimmungen und die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) im Bereich ihres gesetzlichen Auftrags zur Prävention von Arbeitsunfällen¹ und Berufskrankheiten². Darüber hinaus war die Zusammenlegung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats im BMVIT mit der Arbeitsinspektion im BMASK per 1. Juli 2012 Gegenstand der Überprüfung. (TZ 1)

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

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

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

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

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

Berufskrankheiten dar. Gleichzeitig war die Anzahl der Asthma- und Hauterkrankungen rückläufig. (TZ 6, 8)

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

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

Quelle: AUVA

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

Arbeitsinspektion

Aufgaben und Kompetenzverteilung

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

Kurzfassung

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

¹ inkl. Bundeslehrer

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

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

Quelle: BMASK

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

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

Strategie und Ziele

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

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

Kontrollbedarf und Ressourcenmodell

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

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

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

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

Aufbauorganisation und Struktur der Arbeitsinspektion

Die Arbeitsinspektion bestand aus dem im BMASK angesiedelten Zentral-Arbeitsinspektorat und 20 nachgeordneten Arbeitsinspektoraten. 19 davon waren für jeweils einen regional zugeordneten Aufsichtsbezirk zuständig; die Zuständigkeit des Arbeitsinspektorats für Bauarbeiten erstreckte sich auf sämtliche Baustellen des mehrere Aufsichtsbezirke umfassenden Großraums Wien. Zusätzlich waren bei sieben Arbeitsinspektoraten Arbeitsinspektionsärzte bestellt; sie waren damit oftmals für mehrere Aufsichtsbezirke zuständig. Das

Zentral-Arbeitsinspektorat war in der Sektion VII des BMASK als eigene Gruppe mit sechs Abteilungen eingerichtet. (TZ 14)

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

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

Steuerung

Im Jahr 2006 führte das Zentral-Arbeitsinspektorat eine jährliche Arbeitsplanung mit Themenschwerpunkten als Konsequenz auf ein EU-Audit aus dem Jahr 2003 ein. Allerdings umfasste diese Arbeitsplanung nur Teilbereiche der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate. (TZ 15)

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

Ressourcenverteilung in den Arbeitsinspektoraten

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

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

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

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

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

Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung

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

Qualitätssicherung

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

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

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

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

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

Strafanzeigen

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

Organisation der Arbeitsinspektorate

Die Leistungserbringung der Arbeitsinspektoren konnte von den Führungskräften kaum überwacht und gesteuert werden, weil dazu sowohl die geeigneten Instrumente als auch die Vorgaben fehlten. Auch verhinderte die Geschäftsordnung einen größeren Einfluss der Leitungsorgane auf die Arbeitsinspektoren. In Wien war – zusätzlich zu den in den einzelnen Arbeitsinspektoraten bestehenden Verwaltungsstellen – für Post- und Chauffeurdienste eine „zentrale Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien“ eingerichtet. Diese zusätzliche Einrichtung war nicht wirtschaftlich. (TZ 28)

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

Personal der Arbeitsinspektion

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

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

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

115 Bedienstete hatten bis April 2012 mindestens eine Nebenbeschäftigung gemeldet; 106 davon (rd. 92 %) waren Arbeitsinspektoren. Von den Nebenbeschäftigungen betrafen rd. 80 % eine Lehrtätigkeit bei diversen Bildungsinstituten. Das Zentral-Arbeitsinspektorat regelte seit dem Jahr 2006 im Code of Conduct die zulässigen Nebenbeschäftigungen der Arbeitsinspektoren. Die im Arbeitsinspektorat geübte Praxis der nur einmaligen Prüfung der Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen (bei Genehmigung) genügte nicht, um die Unbefangenheit der Arbeitsinspektoren zweifelsfrei sicherzustellen. (TZ 33)

Wirtschaftliche Entwicklung

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

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

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

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

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

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

AUVA

Aufgaben der AUVA im Bereich der Prävention

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

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

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

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

Strategische Ziele der AUVA in der Prävention

Die grundlegende strategische Ausrichtung der AUVA im Bereich der Prävention basierte auf dem im Juni 2009 vom Verwaltungsausschuss des Vorstands der AUVA beschlossenen Leistungsportfolio der AUVA. Im September 2009 überarbeitete die AUVA auf Grundlage der Empfehlungen eines externen Beraters die im Leistungsportfolio enthaltenen Strategien und Ziele für den Bereich der Prävention. Übergeordnete, quantifizierte Zielwerte und Zeitrahmen für deren Umsetzung fehlten allerdings; die Ziele waren nicht mit der mittelfristigen Budgetplanung der AUVA verbunden. (TZ 40)

Forum Prävention

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

Projekt „Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem“

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

Wirksamkeit der Prävention

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

Die Beiträge zur Unfallversicherung betragen für alle unselbständig Erwerbstätigen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung monatlich 1,4 % der allgemeinen Beitragsgrundlage. Im Jahr 2011 beliefen sich die Aufwendungen der AUVA für Prävention auf rd. 65,35 Mio. EUR. Das derzeitige Beitragssystem zur Unfallversicherung lieferte keine unmittelbaren Anreize für Unternehmen, vermehrt Arbeitnehmerschutzmaßnahmen, die über den gesetzlichen Rahmen hinausgehen, zu treffen. Im Vergleich dazu gab es in Deutschland und der Schweiz ein risikoorientiertes Beitragssystem im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung. (TZ 44)

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

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Bereich Prävention

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

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

Kurzfassung

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

AUVAsicher

Finanzielle Ausstattung

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

Zielvorgabe des Marktanteils

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

Betreuungszeiten der Präventivfachkräfte von AUVAsicher

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

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

Quellen: AUVA; Darstellung RH

In Unternehmen mit mehr als 50 Arbeitnehmern war die Betreuungszeit gesetzlich fix vorgegeben: 1,2 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf Büroarbeitsplätzen und 1,5 Stunden p.a. pro Arbeitnehmer auf sonstigen Arbeitsplätzen. Die Gründe für die Grenzziehung bei 50 Arbeitnehmern hinsichtlich der Betreuungszeiten durch Präventivfachkräfte waren nicht nachvollziehbar, da bereits ab 21 Arbeitnehmern die Unfallrate nahezu das gleiche Ausmaß erreichte wie bei größeren Unternehmen. Der Einsatz von AUVAsicher konnte die Lücke (in der Betreuung von Unternehmen mit 20 bis 50 Arbeitnehmern) zur Vermeidung von Arbeitsunfällen nicht schließen. AUVAsicher war seit seiner Gründung hinsichtlich seiner Wirkung noch nicht evaluiert worden. (TZ 53)

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

Unfallverhütungs-
dienst

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

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

Kurzfassung

Zusammenwirken der
Arbeitsinspektorate
und der AUVA

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

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

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

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

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

Gemäß § 20 Abs. 2 ArbIG mussten die Gewerbebehörden das zuständige Arbeitsinspektorat von der Neuerrichtung bzw. über Änderungen von Betriebsanlagen verständigen. Laut Zentral-Arbeitsinspektorat würden die Bezirksverwaltungsbehörden ihren Meldepflichten gegenüber den Arbeitsinspektoraten in unterschied-

lichem Ausmaß nachkommen. Das geltende System des Zentralen Gewerberegisters war nicht geeignet, zeitnahe und zuverlässige Informationen über Arbeitsstätten zu liefern. Das Zentral-Arbeitsinspektorat nutzte aber seine Mitsprachemöglichkeit und seine Position als Stakeholder im Rahmen der Reorganisation der Gewerbe-register kaum. (TZ 63)

Die AUVA eruierte Adressdaten von Arbeitsstätten auf Basis der Daten des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger. Da daraus Daten über Filialbetriebe bzw. Arbeitsstätten nicht eindeutig erkennbar waren, war der AUVA das versicherte Risikoportfolio nicht zur Gänze bekannt. Hingegen könnten die Lohnzettelmeldungen – Dienstgeber waren verpflichtet, beim zuständigen Krankenversicherungsträger oder beim Finanzamt der Betriebsstätte den Lohnzettel einzubringen – eine Datenquelle für die Erhebung von Arbeitsstätten sowohl für die Arbeitsinspektorate als auch für die AUVA darstellen. Dies hätte u.a. den Vorteil, nur eine Erhebung aus einer einheitlichen Datenquelle vornehmen zu müssen. (TZ 64)

Kenndaten zum Arbeitnehmerschutz in Österreich						
Rechtsgrundlagen	Arbeitsinspektionsgesetz – ArbIG, BGBl. Nr. 27/1993 i.d.g.F. ArbeitnehmerInnenschutzgesetz – ASchG, BGBl. Nr. 450/1994 i.d.g.F. Allgemeines Sozialversicherungsgesetz – ASVG, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.					
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in Mio. EUR ¹					in % ¹
Arbeitsinspektion						
Zentral–Arbeitsinspektorat						
Ausgaben	n.v.	n.v.	2,74	3,07	3,06	–
Einnahmen	–	–	–	–	–	–
Arbeitsinspektorate						
Ausgaben	24,86	25,77	26,75	26,58	27,54	10,8
Einnahmen	0,68	0,45	0,45	0,45	0,48	– 2,9
Arbeitsinspektion gesamt	n.v.	n.v.	29,04	29,20	30,12	3,7
Personal						
	in VBÄ ¹					
Zentral–Arbeitsinspektorat	46,18	46,90	43,10	46,45	45,28	– 1,9
Arbeitsinspektorate	407,23	400,23	392,28	387,65	382,53	– 6,1
Personal gesamt	453,41	447,13	435,38	434,10	427,81	– 5,7
Prävention der AUVA						
Aufwendungen						
	in Mio. EUR ¹					
Unfallverhütungsdienst	40,47	41,68	41,72	40,51	45,20	11,7
AUVAsicher	17,08	18,15	18,65	19,21	20,15	18,0
Prävention gesamt	57,56	59,83	60,37	59,72	65,35	13,5
Personal						
	in VBÄ ¹					
Unfallverhütungsdienst	240,60	240,95	244,60	243,20	239,58	– 0,4
AUVAsicher	107,63	109,80	111,23	112,88	114,13	6,0
Personal gesamt	348,23	350,75	355,83	356,08	353,71	1,6

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Zentral–Arbeitsinspektorat; AUVA

**Prüfungsablauf und
-gegenstand**

- 1 (1) Der RH überprüfte von Jänner 2012 bis Juli 2012 den Arbeitnehmerschutz in Österreich.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirksamkeit und Effizienz der beiden größten Akteure im Arbeitnehmerschutz in Österreich: die Arbeitsinspektion als Kontrollorgan des Bundes im Bereich arbeitnehmerschutzrechtlicher Bestimmungen und die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (AUVA) im Bereich ihres gesetzlichen Auftrags zur Prävention von Arbeitsunfällen⁴ und Berufskrankheiten⁵. Darüber hinaus war die Zusammenlegung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats im BMVIT mit der Arbeitsinspektion im BMASK per 1. Juli 2012 Gegenstand der Überprüfung.

(2) Bei der Arbeitsinspektion stand der Schutz der Arbeitnehmer im Mittelpunkt der Aktivitäten. Diese umfassten Themen wie z.B. Arbeitsunfälle, Berufskrankheiten oder die Einhaltung von Arbeitszeitbestimmungen. Dabei trat die Arbeitsinspektion als Behörde mit Vollzugsgewalt auf.

Die AUVA übernahm den Schadenersatz der Arbeitgeber gegenüber verunfallten Arbeitnehmern und war damit in erster Linie ein Dienstleister für die Arbeitgeber. Der Vorteil für die Arbeitnehmer lag im gesetzlichen Versicherungsschutz bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Darüber hinaus war die AUVA für die Vorsorge zur Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten zuständig.

Trotz der unterschiedlichen Ausgangslage zielten somit beide Institutionen auf die Vermeidung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten.

(3) Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2007 bis 2011.

(4) Zur leichteren Lesbarkeit wird für das für den Arbeitnehmerschutz zuständige Ministerium einheitlich die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aktuelle Bezeichnung BMASK verwendet.

(5) Zu dem im März 2013 an das BMASK, das BMG, das BMVIT und an die AUVA übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMG im Mai 2013 sowie das BMASK und die AUVA im Juni 2013 Stellung. Das BMVIT verzichtete im April 2013 mit dem Hinweis auf den Übergang

⁴ Ein Arbeitsunfall war ein Unfall, der sich im örtlichen, zeitlichen und ursächlichen Zusammenhang mit der Ausübung der beruflichen Tätigkeit ereignete.

⁵ Berufskrankheiten entstanden durch eine länger andauernde Einwirkung von Schadstoffen auf den menschlichen Organismus im Rahmen der versicherten Tätigkeit. Sämtliche (entschädigungspflichtige) anerkannte Berufskrankheiten waren in Anlage 1 zu § 177 ASVG geregelt.

der Zuständigkeit für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat an das BMASK mit Wirkung vom 1. Juli 2012 auf eine Stellungnahme.

Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im September 2013.

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Gegenstand des Arbeitnehmerschutzes

2 Gegenstand des Arbeitnehmerschutzes war es, die Belastungen der Arbeitnehmer zu erkennen, zu minimieren bzw. ganz auszuschalten, um deren Sicherheit zu gewährleisten und deren Gesundheit zu erhalten. Im Jahresdurchschnitt 2011 gab es bundesweit lt. Mikrozensus 3.574.300 unselbständig Erwerbstätige⁶. Viele dieser Arbeitnehmer waren im Arbeitsalltag verschiedensten Belastungen ausgesetzt.

Belastungen am Arbeitsplatz

3 Eine im Jahr 2007 von der Bundesanstalt „Statistik Österreich“ durchgeführte Erhebung⁷ zeigte folgendes Bild:

Rund 1,69 Mio. bzw. rd. 42 % der Erwerbstätigen in Österreich waren an ihrem Arbeitsplatz physischen Belastungsfaktoren wie dem Handtieren mit schweren Lasten, schwierigen Körperhaltungen, Arbeiten unter dem Einfluss von Chemikalien, Dämpfen oder Rauch bzw. Lärm ausgesetzt. Männer waren mit rd. 48 % deutlich häufiger physischen Belastungsfaktoren ausgesetzt als Frauen mit rd. 35 %.

Rund 1,29 Mio. bzw. rd. 32 % der Erwerbstätigen litten unter psychisch belastenden Faktoren, vor allem unter Zeitdruck. Von den erwerbstätigen Männern fühlten sich rd. 33 %, von den erwerbstätigen Frauen rd. 24 % „in ihrem Arbeitsalltag gehetzt“.

Insgesamt unterlagen rd. 56 % der Erwerbstätigen zumindest einer physisch und/oder psychisch belastenden Arbeitsbedingung. Rund 13 % der Erwerbstätigen hatten zumindest eine ausgeprägte berufsbedingte⁸

⁶ Die Zahl unselbständige Erwerbstätige lt. Mikrozensus unterscheidet sich von der Zahl im RH–Einkommensbericht 2012/1 (4.004.748), da sie u.a. nicht die geringfügig Beschäftigten enthält.

⁷ Die Erhebung umfasste selbständig und unselbständig Erwerbstätige.

⁸ Eine „berufsbedingte Erkrankung“ war eine Krankheit, die zwar ebenfalls im Zuge des die Versicherung begründenden Dienstverhältnisses auftrat, es gab jedoch keine (Renten)Leistungen der rechtlichen Unfallversicherung wie bei einer Berufskrankheit. Beispiele dafür waren Erkrankungen der Wirbelsäule sowie psychische Erkrankungen. Die Tätigkeiten der Arbeitsmediziner nach dem ASchG erstreckten sich jedoch auch auf die Verhinderung berufsbedingter Erkrankungen (Quelle: Begriffsbibliothek „Berufskrankheiten“, verfügbar unter: www.eval.at, abgefragt am 3. Mai 2012).

gesundheitliche Beschwerde und rd. 5 % der Erwerbstätigen hatten innerhalb eines Jahres einen Arbeitsunfall (ohne Wegunfälle) erlitten.

Belastungen im EU-Vergleich

- 4 Das Österreichische Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)⁹ führte im Jahr 2008 im Rahmen einer Studie u.a. eine Analyse aus EU-weiten Erhebungen¹⁰ zu Arbeitsbelastungen durch. Demnach lag Österreich hinsichtlich vieler Belastungsdimensionen im europäischen Mittelfeld der EU-15¹¹. Arbeitsintensität und Zeitdruck waren allerdings deutlich ausgeprägter als im Schnitt der EU-15. Ein Vergleich von Erhebungen aus den Jahren 2000 und 2005 zeigte, dass sich die Wahrnehmung der Arbeitnehmer in Österreich, zeitlich unter Druck zu stehen, deutlich verschärfte und der Abstand Österreichs zum Durchschnitt sich vergrößerte. Insgesamt wirkte sich der Wandel der Arbeitswelt auf die Arbeitnehmer in der EU-15 positiv aus. Die Häufigkeit von physischen und ergonomischen Belastungsfaktoren nahm ab. Österreich hatte jedoch in einigen Bereichen eine gegensätzliche Entwicklung: So nahm etwa die Verbreitung von schmerzhaften und ermüdenden Haltungen in Österreich im Vergleich zur EU-15 zu. Auch das Tragen von Schutzkleidung entwickelte sich in Österreich anders: Während Schutzkleidung in der EU-15 immer häufiger getragen wurde, stagnierte dies in Österreich und war damit deutlich geringer als im europäischen Schnitt.

⁹ WIFO-Studie „Arbeitsbedingte Erkrankungen, Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Kosten mit dem Schwerpunkt auf physische Belastungen“, erstellt im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Juli 2008

¹⁰ Erhebungswellen der European Survey on Working Conditions der Jahre 2000 und 2005 in den EU-15-Mitgliedstaaten sowie Mikrozensus aus dem Jahr 1999

¹¹ EU-15: Zu den EU-15 gehörten alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vor der sogenannten Ost-Erweiterung im Jahr 2004: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden und Spanien.

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Gesamtwirtschaftliche Kosten

5.1 Dieselbe Studie des WIFO¹² quantifizierte die direkten¹³ und indirekten¹⁴ gesamtwirtschaftlichen Kosten, die mit physischen Belastungen in Verbindung gebracht werden konnten, zwischen rd. 2,8 Mrd. EUR und rd. 3,0 Mrd. EUR bzw. zwischen rd. 1,2 % und rd. 1,3 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die erzielbare Kostenreduktion durch Verbesserungen von Arbeitsplätzen mit hoher physischer Belastungsintensität wurde von den Studienautoren auf bis zu 1,7 Mrd. EUR geschätzt.

Eine Studie des WIFO¹⁵ und der Donau-Universität Krems aus dem Jahr 2011 bezifferte die gesamtwirtschaftlichen Kosten, die mit psychischen Belastungen in Verbindung gebracht werden konnten, mit rd. 3,3 Mrd. EUR jährlich bzw. rd. 1,2 % des BIP im Jahr 2009. Die Berechnungen für Österreich legten nahe, dass psychische Belastungen am Arbeitsplatz mit ähnlich hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten verbunden waren wie physische Belastungen. Zwar war die Wahrscheinlichkeit, infolge von Arbeitsstress krank zu werden, geringer als bei physischen Belastungen, jedoch war die durchschnittliche Krankheitsdauer bei psychischen Belastungen mit 3,3 Ausfalltagen pro Person höher als bei körperlichen Belastungen mit 2,6 Ausfalltagen.

5.2 Der RH hob hervor, dass die gesamtwirtschaftlichen Kosten aus physischen und psychischen Belastungen in der Arbeitswelt jährlich auf bis zu rd. 6,4 Mrd. EUR bzw. rd. 2,5 % des BIP geschätzt wurden. Diese Zahlen unterstrichen die Bedeutung des Arbeitnehmerschutzes mit dem Ziel der Reduktion von Belastungen zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Arbeitnehmer.

¹² WIFO-Studie „Arbeitsbedingte Erkrankungen, Schätzung der gesamtwirtschaftlichen Kosten mit dem Schwerpunkt auf physische Belastungen“, erstellt im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Juli 2008

¹³ Direkte Kosten entstanden durch die Zahlungen, die dem Arbeitnehmer im Fall krankheitsbedingter Fehlzeiten zustanden (Lohnfortzahlung und Krankengeld), und durch die Behandlungskosten von Krankheiten.

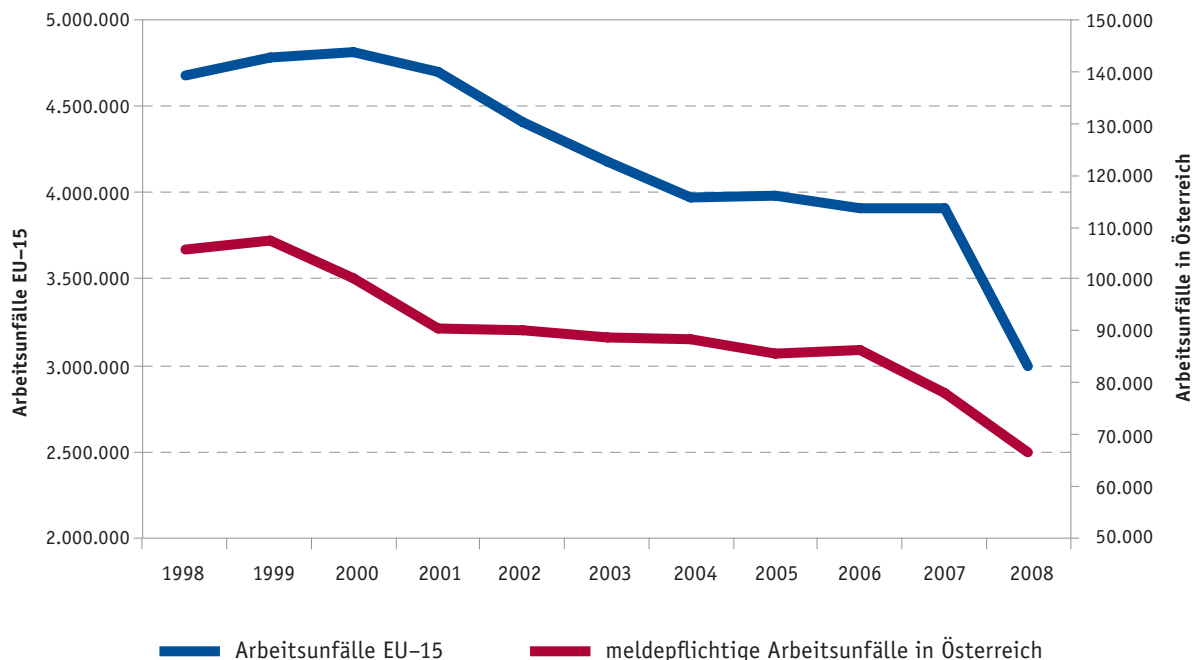
¹⁴ Indirekte Kosten entstanden durch die Verluste an produktiver Kapazität infolge des Arbeitsausfalls.

¹⁵ WIFO-Studie „Psychische Belastungen der Arbeit und ihre Folgen“, erstellt im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, September 2011

Meldepflichtige Arbeitsunfälle in Österreich im Vergleich zur EU

6 Die Anzahl der meldepflichtigen¹⁶ Arbeitsunfälle in der EU-15 nahm laut Statistischem Amt der Europäischen Union in den Jahren 1998 bis 2008 von rd. 4,68 Mio. auf rd. 2,99 Mio. bzw. um rd. 36 % ab. Die Anzahl der meldepflichtigen Arbeitsunfälle ging in Österreich von 105.770 auf 66.528 bzw. um rd. 37 % zurück. Die Zahl beinhaltete alle meldepflichtigen Arbeitsunfälle aller Unfallversicherungsträger.¹⁷

Abbildung 1: Entwicklung der meldepflichtigen Arbeitsunfälle der EU-15 im Vergleich zu Österreich in den Jahren 1998 bis 2008



Quellen: EUROSTAT; Auswertung der AUVA; Darstellung RH

Die rückläufigen Unfallzahlen waren auf die ständige Weiterentwicklung der Arbeitnehmerschutzvorschriften, den aktuellen Stand der Technik und die sicherheitstechnisch laufend verbesserten Arbeitsverfahren und -mittel zurückzuführen. Gleichzeitig beeinflussten auch Präventionsmaßnahmen sowie die konjunkturellen Entwicklungen und die Qualität der erhobenen Unfalldaten die Entwicklung der Unfallzahlen.

¹⁶ Ein Arbeitsunfall war meldepflichtig, wenn eine versicherte Person durch einen Arbeitsunfall getötet wurde oder mindestens drei Tage arbeitsunfähig war.

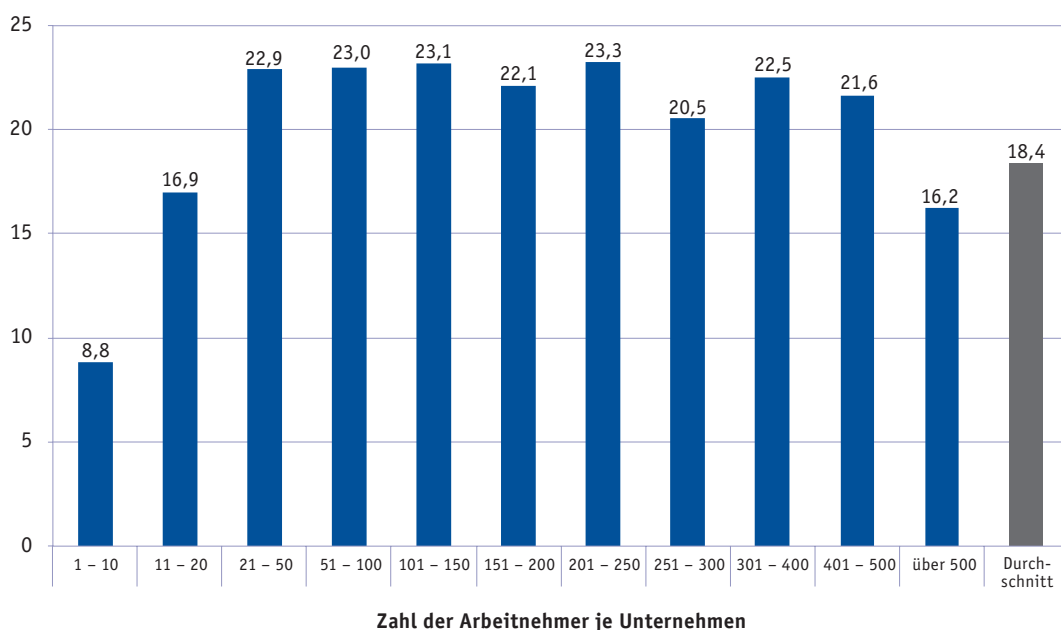
¹⁷ Träger der Unfallversicherung in Österreich waren die AUVA, die Sozialversicherungsanstalt der Bauern, die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau sowie die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (§ 24 ASVG und § 9 B-KUVG).

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Unfallrate nach Unternehmensgrößen im Jahr 2010

7 Im Jahr 2010 wies die Unfallrate (Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer) in den einzelnen Unternehmensgrößen deutliche Unterschiede auf:

Abbildung 2: Meldepflichtige Arbeitsunfälle pro 1.000 Arbeitnehmer im Jahr 2010



Quelle: AUVA

Die Unfallrate lag bei Unternehmen mit bis zu zehn Arbeitnehmern bei rund neun Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer. Bei Unternehmen zwischen elf und 20 Arbeitnehmern lag sie bei rd. 17 Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer. Bei den größeren Unternehmen mit 21 bis 500 Arbeitnehmern lag die Unfallrate deutlich höher bei durchschnittlich rd. 22 Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer. Bei den größten Unternehmen ab 500 Arbeitnehmern lag die Unfallrate mit rd. 16 Unfällen pro 1.000 Arbeitnehmer etwas niedriger.

Aus Sicht der AUVA waren die Unterschiede in den Unfallraten abhängig von der Unternehmensgröße auf mehrere Gründe zurückzuführen:

- bei besonders kleinen Unternehmen lag die Verantwortung für Arbeitnehmerschutz häufig beim Unternehmer selbst und besaß damit einen besonderen Stellenwert;
- kleine Unternehmen hatten eine flache Organisationsstruktur und meist geringe bzw. wenig komplexe Produktionsvorgänge;

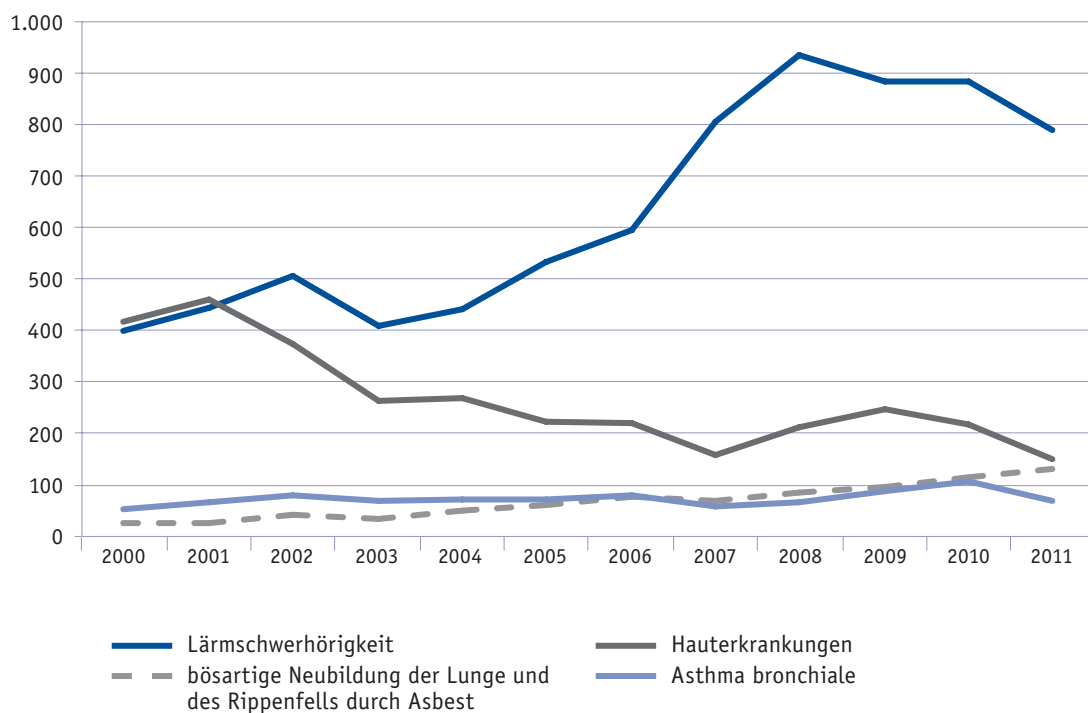
- größere Unternehmen kennzeichnete meist eine dynamische Unternehmensentwicklung, wobei der Arbeitnehmerschutz durch eine komplexer werdende Unternehmensstruktur zunehmend an Bedeutung verlor;
- besonders große Unternehmen wiesen eine gefestigte Organisation auf, wobei der Arbeitnehmerschutz aufgrund der gesetzlichen Vorschriften historisch fest verankert war.

Berufskrankheiten

8.1 Berufskrankheiten führte der Gesetzgeber in Anlage 1 des ASVG taxativ an. Eine Berufskrankheit (z.B. Lärmschwerhörigkeit und Hauterkrankungen) stand in direktem Zusammenhang mit der Ausübung eines die Versicherung begründenden Dienstverhältnisses.

Die Anzahl der häufigsten anerkannten Berufskrankheiten entwickelte sich im Zeitraum von 2000 bis 2011 wie folgt:

Abbildung 3: Häufigste anerkannte Berufskrankheiten in den Jahren 2000 bis 2011



Quelle: AUVA

Entwicklung der Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Besonders auffällig war, dass sich die Anzahl der Fälle von Lärmschwerhörigkeit von rd. 400 im Jahr 2000 auf rd. 800 im Jahr 2011 verdoppelte und zugleich die größte Gruppe der anerkannten Berufskrankheiten darstellte. Die Zahl der bösartigen Neubildungen der Lunge und des Rippenfells durch Asbest stieg kontinuierlich an. Die Anzahl der Asthma- und Hauterkrankungen war rückläufig.

Nicht nur Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle waren die Ursachen für Krankenstände der Erwerbstätigen. Auch berufsbedingte Krankheiten verursachten Fehlzeiten. Der Fehlzeitenreport 2011 des WIFO¹⁸ analysierte v.a. die Krankheitsdauer sowie die Art der Erkrankung. Unberücksichtigt dabei blieb die Ursache der Erkrankung (Berufskrankheit oder berufsbedingte Erkrankung).

Laut Fehlzeitenreport 2011 machten die Krankheiten der oberen Luftwege im Jahr 2010 mit rd. 31 % den größten Anteil an den gesamten Krankenstandsfällen der Erwerbstätigen bundesweit aus, gefolgt von den Muskel- und Skeletterkrankungen mit rd. 14 %. Die Krankheitsdauer psychischer Erkrankungen stieg im Zeitraum von 2004 bis 2010 von rd. 31 Tagen auf rd. 36 Tage am stärksten an.

Dies entsprach auch der im Bericht des RH zur Einführung des Pensionskontos (Reihe Bund 2011/8, TZ 17) festgestellten Zunahme der psychiatrischen Erkrankungen als Grund für eine krankheitsbedingte Pension.

- 8.2** Der RH wies bei den anerkannten Berufskrankheiten auf den starken Anstieg der Fälle von Lärmschwerhörigkeit hin, die sich seit dem Jahr 2000 mehr als verdoppelten und zugleich die größte Gruppe der anerkannten Berufskrankheiten darstellten. Die rückläufige Anzahl der Asthma- und Hauterkrankungen bei den Berufskrankheiten vermerkte er positiv.
- 8.3** *Laut Stellungnahme der AUVA sei der dramatische Anstieg der anerkannten Berufskrankheitenfälle Lärm seit dem Jahr 2006 vor allem auf eine europaweite Informationskampagne zur Prävention lärmbedingter Gefährdungen am Arbeitsplatz zurückzuführen. Im Rahmen dieser Kampagne sei auch intensiv über die Meldung einer Berufskrankheit Lärm informiert worden, was sich offenbar in erhöhten Meldungen ausgewirkt habe.*

¹⁸ Fehlzeitenreport 2011, Krankheits- und unfallbedingte Fehlzeiten in Österreich, Oktober 2011, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO)

Rechtliche Grundlagen der Behörde Arbeitsinspektion

Aufgaben der Arbeitsinspektion

9 Die Arbeitsinspektion war die zur Wahrung des gesetzlichen Schutzes der Arbeitnehmer berufene Behörde. Ihr Wirkungsbereich erstreckte sich auf Betriebsstätten und Arbeitsstellen (Arbeitsstätten¹⁹) aller Art²⁰. Sie war sowohl Arbeitgebern als auch Arbeitnehmern beratend zur Seite gestellt. Sie hatte die Einhaltung der dem Schutz der Arbeitnehmer dienenden Rechtsvorschriften und behördlichen Verfügungen zu überwachen, soweit diese folgende Bereiche betrafen (vgl. § 1 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Arbeitsinspektionsgesetz (ArbIG)):

- Schutz des Lebens, der Gesundheit und der Sittlichkeit,
- Beschäftigung von Kindern und Jugendlichen,
- Beschäftigung von Arbeitnehmerinnen, vor allem auch während der Schwangerschaft und nach der Entbindung,
- Beschäftigung besonders schutzbedürftiger Arbeitnehmer (Behinderte),
- Arbeitszeit, Ruhepausen und Ruhezeit, Arbeitsruhe, Urlaubsaufzeichnungen sowie
- Heimarbeit.

Kompetenzverteilung

10.1 (1) Arbeitnehmerschutzbestimmungen wurden grundsätzlich vom Bundesgesetzgeber erlassen und vollzogen²¹. Die Kontrolle der Einhaltung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen erfolgte durch die Arbeitsinspektion in unmittelbarer Bundesverwaltung. Gemäß §§ 88 ff. Bundes-Bedienstetenschutzgesetz (B-BSG) war die Arbeitsinspektion auch zur Überprüfung der Einhaltung des Schutzes der Bediensteten des Bundes berufen.

¹⁹ Arbeitsstätten waren alle Gebäude und sonstigen baulichen Anlagen sowie alle Orte auf einem Betriebsgelände, in denen Arbeitsplätze eingerichtet waren oder zu denen Arbeitnehmer im Rahmen ihrer Arbeit Zugang hatten.

²⁰ Ausgenommen vom Wirkungsbereich der Arbeitsinspektion waren gemäß § 1 Abs. 2 ArbIG die der Aufsicht der Land- und Forstwirtschaftsinspektionen unterstehenden Betriebsstätten und Arbeitsstellen, die der Aufsicht der Verkehrs-Arbeitsinspektion unterstehenden Betriebsstätten und Arbeitsstellen, die öffentlichen Unterrichts- und Erziehungsanstalten, die Kultusanstalten der gesetzlich anerkannten Kirchen und Religionsgesellschaften und die privaten Haushalte.

²¹ Dies betraf auch Bedienstete der Länder, die in Betrieben beschäftigt waren.

Rechtliche Grundlagen der Behörde Arbeitsinspektion

Die Kompetenzverteilung, die unterschiedlichen Zielgruppen und die Aufsichtsbehörden im Arbeitnehmerschutz in Österreich stellten sich wie folgt dar:

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

¹ inkl. Bundeslehrer

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

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

Quelle: BMASK

(2) Während der Gebarungsüberprüfung übertrug das 2. Stabilitätsgesetz 2012²² mit Wirkung 1. Juli 2012 die Agenden des Verkehrs-Arbeitsinspektorats vom BMVIT an das BMASK. Ziele der Zusammenführung waren u.a. die Bündelung des Expertenwissens und die Erzielung von Einsparungen aus dem Abbau von Doppelgleisigkeiten und dem Nutzen von Synergiepotenzialen (siehe TZ 37).

Das Verkehrs-Arbeitsinspektorat war eine noch bestehende Sonderarbeitsaufsicht im Zuständigkeitsbereich des Bundes.

In seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Verwaltungsreformgesetzes-Arbeitsinspektion²³ hatte der RH darauf hingewiesen, dass das Ziel einer Konzentration der Agenden des Arbeitnehmerschutzes bei einer Behörde durch die Zusammenführung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats und des Arbeitsinspektorats nicht in vollem Umfang erreicht werde, weil aufgrund der Kompetenzverteilung für die Wahrnehmung des gesetzlichen Schutzes der Arbeitnehmer in Betrieben der Land- und

²² BGBl. I Nr. 35/2012; Beschluss im Nationalrat: 28. März 2012; Beschluss im Bundesrat: 30. März 2012

²³ Dieser Entwurf ging im 2. Stabilitätsgesetz 2012 auf.

Forstwirtschaft weiterhin die jeweilige Land- und Forstwirtschaftsinspektion (§ 1 Abs. 2 Z 1 ArbIG, §§ 111 ff. Landarbeitsgesetz 1984²⁴) zuständig war.

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

- 10.2** Die Eingliederung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats stellte nach Ansicht des RH einen Schritt zur Bereinigung der Kompetenzersplitterung dar. Der RH wies jedoch darauf hin, dass trotz der Zusammenlegung eine zersplitterte Rechtslage im Arbeitnehmerschutz in Österreich vorlag und Handlungsbedarf zu deren Vereinheitlichung bestand. Dies betraf sowohl die Bestimmungen zum Schutz der Arbeitnehmer als auch die Behördenorganisation.

Strategie und Ziele

Österreichische
Arbeitsschutz-
strategie 2007–2012

- 11.1** (1) Am 25. Juni 2007 entschloss sich der Rat der Europäischen Union²⁵ zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz für die Jahre 2007 bis 2012. Der Rat unterstrich die Bedeutung des Arbeitnehmerschutzes für die Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und der Produktivität der Unternehmen durch die Senkung der sozialen und wirtschaftlichen Kosten von arbeitsbedingten Erkrankungen und Unfällen. Für den gesamten EU-Raum wurde das Ziel der Verringerung des Aufkommens von Arbeitsunfällen um 25 % unter Berücksichtigung der Ausgangslage und Möglichkeiten der einzelnen Mitgliedstaaten gesetzt.²⁶

In dieser Entschliebung wurden alle Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern eine schlüssige nationale Strategie für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz zu entwickeln. Dabei sollten u.a. messbare Ziele für eine weitere Ver-

²⁴ BGBl. Nr. 287 i.d.g.F.

²⁵ Entschliebung des Rates der Europäischen Union zu einer neuen Gemeinschaftsstrategie für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz (2007–2012)

²⁶ Seit dem Jahr 2002 wurde EU-weit eine 17 %ige Verringerung der tödlichen Unfälle und ein Rückgang von rd. 23 % bei Unfällen, die einen Arbeitsausfall von drei Tagen oder mehr nach sich zogen, erreicht (Stand Jänner 2012).

ringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen festgelegt werden.

(2) Im Jahr 2007 beauftragte der damals für Arbeitnehmerschutz zuständige Bundesminister den Arbeitnehmerschutzbeirat²⁷ gemäß § 91 ArbeitnehmerInnenschutzgesetz (ASchG) mit der Konzeption der Österreichischen Arbeitsschutzstrategie 2007–2012. Der Arbeitnehmerschutzbeirat setzte den Fachausschuss „Arbeitsschutzstrategie“ und fünf Arbeitsgruppen ein. Mit der Arbeitsschutzstrategie erfolgte erstmals eine breite institutionelle Vernetzung von Interessensträgern auf diesem Gebiet²⁸. Dem Zentral-Arbeitsinspektorat oblag die Geschäftsführung des Arbeitnehmerschutzbeirats und in der Folge die Koordination der Entwicklung und Umsetzung der Österreichischen Arbeitsschutzstrategie 2007–2012.

Der für Arbeitnehmerschutz zuständige Bundesminister gab den Arbeitsgruppen keine quantifizierten Zielvorgaben. Auch in den Arbeitsgruppen selbst fand keine Formulierung von gemeinsamen, quantifizierten Zielen statt. Insbesondere das Ziel der Senkung der Arbeitsunfallquoten EU-weit um 25 % wurde nicht auf Österreich umgelegt.

In der 33. Sitzung des Arbeitnehmerschutzbeirats am 4. Juni 2007 wurden die Einsetzung des Fachausschusses und die Bildung von Arbeitsgruppen beschlossen. In der 1. Sitzung des Fachausschusses am 13. September 2007 wurde vereinbart, dass Arbeitsaufträge an die Arbeitsgruppen nach Genehmigung der Vorschläge des Fachausschusses durch den Arbeitnehmerschutzbeirat erfolgten. Dazu kam es nicht. In der nächstfolgenden 34. Sitzung des Arbeitnehmerschutzbeirats am 8. September 2008 legten die Arbeitsgruppen Fortschrittsberichte vor. Zu den vielfältigen Projekten und Vorhaben der Arbeitsgruppen gab es – entgegen der Entschliebung des Europäischen Rates – weder eine weiterführende Festlegung messbarer Ziele zur weiteren Verringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen noch eine Festlegung von Wirkungsindikatoren. Die Ziele wurden rein qualitativ festgelegt. Ein strategisches Gesamtdokument fehlte.

²⁷ Zur Beratung des Bundesministers in grundsätzlichen Fragen der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes bei der Arbeit und zu seiner Information über die Organisation und die Tätigkeit der Präventionszentren der Träger der Unfallversicherungen war gemäß § 91 ASchG ein Arbeitnehmerschutzbeirat eingerichtet. Im Arbeitnehmerschutzbeirat waren im Wesentlichen das Zentral-Arbeitsinspektorat, das Verkehrs-Arbeitsinspektorat, die Sozialpartner sowie die AUVA vertreten. Die Einberufung und Geschäftsführung oblagen dem Zentral-Arbeitsinspektorat. Zur Vorberatung konnten Fachausschüsse eingerichtet werden.

²⁸ In den Arbeitsgruppen waren Vertreter von Ministerien, Landesregierungen, Unfallversicherungsträgern, Sozialpartnern, Interessenvertretungen, sicherheitstechnischen und arbeitsmedizinischen Zentren, Forschungsstellen, Universitäten, Überwachungsstellen, Betrieben und Vereinen.

- 11.2** Der RH hielt kritisch fest, dass in der Österreichischen Arbeitsschutzstrategie 2007–2012 entgegen der Entschließung des Europäischen Rates messbare Ziele zur weiteren Verringerung der Arbeitsunfälle und der Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen fehlten. Weiters gab der RH kritisch zu bedenken, dass die Arbeitsgruppen des Fachausschusses ohne Genehmigung ihrer Aufträge tätig wurden und ein strategisches Gesamtdokument fehlte.

Der RH empfahl dem BMASK, an den Beginn der Strategieentwicklung für die Österreichische Arbeitsschutzstrategie 2013–2020 die Entwicklung eines strategischen Gesamtdokuments sowie nicht nur eine qualitative, sondern auch eine quantitative Zieldefinition und die Festlegung von Wirkungsindikatoren zu stellen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei ein Gesamtdokument für die Strategie 2013–2020 geplant. Quantitative Wirkungsindikatoren seien für die beiden laufenden wirkungsorientierten Schwerpunktaktionen (Bergbau, Möbeltischler) bereits ab dem Jahr 2012 berücksichtigt worden. Die Zieldefinitionen für diese Schwerpunktaktionen enthielten Wirkungsindikatoren, wie Mängelbehebung bzw. Grad der Einhaltung der Rechtsvorschriften und – soweit statistisch möglich – auch die zu erwartende Senkung der Arbeitsunfallrate in der jeweiligen Branche.*

Eine Zahl zur Senkung der Arbeitsunfallquote österreichweit und branchenübergreifend vorzugeben sei unter realistisch planbaren Gesichtspunkten nicht möglich, weil die Wirkung der Arbeitsinspektion auf die Arbeitsunfallquote nicht gesondert ableitbar und damit auch nicht prognostizierbar sei. Gleiches gelte für die arbeitsbedingten Erkrankungen.

- 11.4** Der RH entgegnete, dass die Entschließung des Europäischen Rates sehr wohl vorsah, in die nationalen Arbeitsschutzstrategien und nicht nur in einzelnen Projekten messbare Ziele zur weiteren Senkung der Arbeitsunfälle und Inzidenz von arbeitsbedingten Erkrankungen aufzunehmen. Nach Ansicht des RH wäre die gemeinsame Zieldefinition motivierend und identitätsstiftend für die vielfältigen Akteure im Arbeitnehmerschutz in Österreich.

Strategie und Ziele

Rahmenstrategie im Arbeitsschutz für die Arbeitsinspektion

12 Das BMASK definierte die strategische Positionierung der Arbeitsinspektion in der Arbeitswelt in der Rahmenstrategie 2007 im Arbeitsschutz.²⁹ Dabei legte das BMASK Kernkompetenzen der Arbeitsinspektion sowie deren Kernleistungen fest. Breiten Raum nahmen die sieben Kernleistungen der Arbeitsinspektion sowie die damit zu erfüllenden Ziele ein:

Tabelle 2: Kernleistungen der Arbeitsinspektion	
Kernleistung	Ziel
Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen (Kontrollen)	Auswahl (Art und Häufigkeit) der zu kontrollierenden Betriebe nach deren Gefährdungspotenzial bzw. Arbeitsschutzniveau
Parteistellung in Verwaltungsverfahren	einheitliche Richtlinien; Teilnahme am Verfahren in Abhängigkeit von der präventiven Wirkung und Effizienz; gleichartiges Vorgehen der Arbeitsinspektoren
rechtsverbindliche Beratung als Unterstützung im Zusammenhang mit Überprüfungen und ihrer Parteistellung	Beantwortung jeder Anfrage; Beratung erfolgt auf Basis der zu vollziehenden Rechtsvorschriften; Beratungsschwerpunkte ergeben sich aus den Erkenntnissen der Arbeitswelt
Weiterentwicklung der Sicherheit und Gesundheit in der Arbeitswelt	Reaktion auf Verbesserungsbedarf (durch Defizite und Veränderungen in der Arbeitswelt); Impulse setzen zur Weiterentwicklung einer menschengerechten Arbeitswelt
Aus- und Weiterbildung von Multiplikatoren des Arbeitsschutzes	Multiplikatoren helfen, die präventive Wirkung weiterzutragen und erhöhen damit die Umsetzungswahrscheinlichkeit; Vortrags- und Lehrtätigkeit der Arbeitsinspektoren als wichtige Aufgabe
Beteiligung an nationalen und internationalen Projekten	schnelle und transparente Informationsweitergabe; gemeinsamer Wissensstand und Aktivitäten aller Beteiligten
Sensibilisierung der Gesellschaft	Sicherheit und Gesundheit bei der Arbeit als Wert in der Gesellschaft

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Operativ am bedeutendsten waren die drei Kernleistungen

- Kontrolle,
- Parteistellung in Verwaltungsverfahren,
- rechtsverbindliche Beratung.

²⁹ Eine in den Grundzügen ähnliche Rahmenstrategie des BMASK lag bereits 2001 vor.

Bei den Kernkompetenzen waren das Bestreben des B MASK nach einer bundesweit homogenen Vollzugspraxis sowie das Bemühen um einen breiten Zugang zu arbeitsschutzrelevanten Daten und Informationen hervorzuheben.

Steuerung der Arbeitsinspektorate

Kontrollbedarf und Ressourcenmodell

13.1 (1) Gemäß § 16 ArbIG oblag dem Zentral-Arbeitsinspektorat die oberste Leitung und zusammenfassende Behandlung der Angelegenheiten der Arbeitsinspektorate sowie die Aufsicht über deren Tätigkeit. Da das Gesetz keine weitergehenden inhaltlichen Vorgaben zur Koordination und Leitung der Arbeitsinspektorate enthielt, verblieb dem Zentral-Arbeitsinspektorat ein großer Freiraum bei deren konkreter Ausgestaltung.

(2) Das B MASK richtete im Jahr 2010 eine Arbeitsgruppe zur Ermittlung des Ressourcenbedarfs in den Arbeitsinspektoraten ein. Anlass dafür waren die in den Jahren davor geforderten Personaleinsparungen im Außendienst der Arbeitsinspektorate im Rahmen der den gesamten Bundesbereich betreffenden Einsparungen sowie die geringe bundesweite Kontrollquote von rd. 14,7 % der vorgemerkten Arbeitsstätten³⁰ im Jahr 2009.

Die Arbeitsgruppe setzte sich aus Mitgliedern des Zentral-Arbeitsinspektorats, der Präsidialsektion des B MASK und der Personalvertretung zusammen. Ziel der Arbeitsgruppe war die Erstellung eines neuen Ressourcenmodells, mit dessen Hilfe eine gleichmäßige Verteilung des Personals auf die bestehenden Arbeitsinspektorate umgesetzt werden sollte. Aufgabenkritik und effizienzsteigernde Maßnahmen waren nicht explizites Ziel dieser Arbeitsgruppe.

(3) Das neue Ressourcenmodell errechnete den Personalbedarf in Abhängigkeit vom Überprüfungsintervall der jeweiligen Arbeitsstätte. So wären nach diesem Modell bspw. zur Umsetzung eines einjährigen Überprüfungsintervalls bei sämtlichen Arbeitsstätten statt der vorhandenen rd. 300 Arbeitsinspektoren bis zu 2.020 Arbeitsinspektoren notwendig. Die Arbeitsgruppe gab dabei zu verstehen, dass das Überprüfungsintervall und damit indirekt auch die Anzahl der Arbeitsinspektoren einer grundsätzlichen politischen Vorgabe bedürften. Jedoch gab es im überprüften Zeitraum dazu keine gesetzliche Regelung oder eine Vorgabe des B MASK.

³⁰ Im Vergleich dazu lag der Anteil der besuchten Arbeitsstätten im Verhältnis zu den vorgemerkten Arbeitsstätten im Jahr 2006 noch bei rd. 21,6 %.

Die Auswirkungen effizienzsteigernder Maßnahmen berücksichtigte das neue Ressourcenmodell nicht. So fehlten bspw. Berechnungen dazu, welche Effekte ein optimierter Personaleinsatz und eine effiziente Organisation auf das Überprüfungsintervall hätten.

- 13.2** Der RH wies darauf hin, dass das ArbIG keine exakten Festlegungen bezüglich der Koordination der Tätigkeit der Arbeitsinspektorate durch das Zentral-Arbeitsinspektorat enthielt. Das Gesetz eröffnete die Möglichkeit für unterschiedliche Vorgangsweisen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten bei der Aufgabenerledigung.

Weiters gab der RH zu bedenken, dass es keine Vorgaben des BMASK hinsichtlich des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätten (Kontrollquote) durch die Arbeitsinspektoren gab. Der RH kritisierte, dass das Ressourcenmodell keine Aufgabenkritik und keine effizienzsteigernden Maßnahmen zum Gegenstand hatte. Er empfahl dem BMASK, den Arbeitsinspektoraten als Ziel die Dichte des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätten vorzugeben. Dies wäre eine zentrale Voraussetzung, um eine effiziente Organisation und eine wirtschaftliche Planung in der Arbeitsinspektion herbeiführen zu können. Darauf aufbauend wären eine Aufgabenkritik und effizienzsteigernde Maßnahmen durchzuführen und auf dieser Basis die Organisationsform und die Personalausstattung zu wählen.

- 13.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei auf Basis der durch das Ressourcenmodell geschaffenen österreichweit annähernd gleichen Verteilung der Tätigkeit im Jahr 2011, mit Wirkung für 2012, eine Rahmenvereinbarung mit den Arbeitsinspektoraten geschlossen worden. Ziele dieser Vereinbarung sei neben quantitativen und qualitativen Vorgaben auch die Einführung eines Benchmarkings und Controllings unter den Arbeitsinspektoraten. Weiters sollten Effizienz und Effektivität der Arbeitsinspektorate durch verbesserte Qualitätssicherung und Risikoorientierung bei den Kontrollen gesteigert werden. Es sei geplant, bis 2015 diese wirkungsorientierte Rahmenvereinbarung hinsichtlich Steuerungsrelevanz in vollem Umfang zu etablieren.*

Weiters führte das BMASK aus, dass die Effizienz durch die Forcierung der risikobasierten Inspektion weiter verbessert werden würde. Deren Steuerung werde den Amtsleitungen durch gezieltere Tools erleichtert.

- 13.4** Der RH anerkannte die geplanten Maßnahmen bis 2015. Er wies aber erneut auf die Notwendigkeit hin, die Dichte des Überprüfungsintervalls den einzelnen Arbeitsinspektoraten konkret vorzugeben, um eine effiziente Organisation und wirtschaftliche Planung in der Arbeitsin-

spektion herbeizuführen. Dabei wies der RH auf den Bedarf nach einer Aufgabenkritik und effizienzsteigernden Maßnahmen hin.

Aufbauorganisation
und Struktur der
Arbeitsinspektion

14.1 (1) Die Arbeitsinspektion bestand aus dem im BMASK angesiedelten Zentral-Arbeitsinspektorat und 20 über das gesamte Bundesgebiet verteilten Arbeitsinspektoren. 19 Arbeitsinspektorate waren für jeweils einen regional zugeordneten Aufsichtsbezirk, der entweder ein gesamtes Bundesland oder einen Teil davon umfasste, zuständig. Nur beim Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten erstreckte sich die Zuständigkeit auf sämtliche Baustellen des mehrere Aufsichtsbezirke umfassenden Großraums Wien.³¹

(2) Zusätzlich waren gemäß § 17 Abs. 1 ArbIG zur Wahrnehmung von Aufgaben auf dem Gebiet der Arbeitshygiene und -physiologie sowie zur Verhütung von Berufskrankheiten Arbeitsinspektionsärzte bei einzelnen Arbeitsinspektoren zu bestellen. In sieben Arbeitsinspektoren waren Arbeitsinspektionsärzte angesiedelt. Organisatorisch waren die Mitglieder des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes den Arbeitsinspektoren als eigene Abteilung eingegliedert, sie agierten aber fachlich unabhängig und waren oftmals für mehrere Aufsichtsbezirke zuständig. Insgesamt deckten sie das gesamte Bundesgebiet ab.

(3) Das Zentral-Arbeitsinspektorat war in der Sektion VII des BMASK als eigene Gruppe eingerichtet. Diese umfasste die sechs Abteilungen Bau- und Bergwesen, Administration, Logistik, technischer Arbeitnehmerschutz, Arbeitsmedizin, Innovation und internationaler Arbeitnehmerschutz. Darüber hinaus war eine Stabstelle für Haushaltsangelegenheiten der dezentralen Arbeitsinspektoren direkt der Sektionsleitung unterstellt. Die Zuständigkeit der Stabstelle beschränkte sich auf Budgetangelegenheiten hinsichtlich des Sachaufwands der Arbeitsinspektion; die Verwaltung des Personalaufwands lag in der Kompetenz der Personalabteilung des BMASK.

(4) Mitte des Jahres 2012 erfolgte die Zusammenlegung der Arbeitsinspektion mit dem Verkehrs-Arbeitsinspektorat (siehe TZ 10), das neben Verwaltungspersonal noch rd. 19 Verkehrs-Arbeitsinspektoren beschäftigte. Das Verkehrs-Arbeitsinspektorat wurde beim BMASK in der Sektion VII als eigene Gruppe Zentral-Arbeitsinspektorat Verkehr eingegliedert.

³¹ Die Rechtsgrundlage für die Gebietseinteilung stellte die aus dem Jahr 1993 stammende Verordnung über die Aufsichtsbezirke und den Wirkungsbereich der Arbeitsinspektion dar.

(5) Die Anzahl der Arbeitsinspektorate und damit verbunden die Einteilung der Aufsichtsbezirke war historisch gewachsen und blieb in den letzten Jahrzehnten nahezu unverändert. Dies obwohl die österreichische Wirtschaft in den letzten Jahrzehnten einen tiefgreifenden Strukturwandel erlebte: Traditionelle Industriestandorte verloren stark an Einwohnern und Arbeitskräften, während bspw. die Ballungsräume mit ihrer starken Dominanz des Dienstleistungssektors wuchsen. Trotzdem erfolgte die letzte größere Veränderung durch die Einrichtung des Arbeitsinspektorats in Wels bereits im Jahr 1987.

Das neue Ressourcenmodell (siehe TZ 13) führte dazu, dass die bestehende Organisation der Arbeitsinspektion mit den 20 Arbeitsinspektoraten, welche im Jahr 2011 jeweils etwa 20 Mitarbeiter umfassten, unangetastet blieb³². Die Schaffung von bundesländerübergreifenden Zuständigkeiten durch Zusammenlegungen von Arbeitsinspektoraten war im neuen Ressourcenmodell nicht vorgesehen, obwohl bereits die Prüfberichte sowohl des Senior Labour Inspectors Committee (SLIC) aus dem Jahr 2004 als auch der internen Revision des BMASK aus dem Jahr 2006 kritisch auf die Kleinteiligkeit der Aufsichtsbezirke der Arbeitsinspektorate hingewiesen hatten.

14.2 Nach Ansicht des RH war die Kleinteiligkeit der Aufsichtsbezirke der Arbeitsinspektorate nicht mehr zeitgemäß und entsprach nicht mehr den wirtschaftlichen Gegebenheiten.

Der RH bemängelte, dass das BMASK und das Zentral-Arbeitsinspektorat weder die Anregungen des Senior Labour Inspectors Committee und der internen Revision des BMASK noch die sich durch den Strukturwandel (siehe TZ 13) ergebenden geänderten Rahmenbedingungen berücksichtigten. Auch nutzten sie das neue Ressourcenmodell nicht für eine umfassende Neugestaltung der Aufsichtsbezirke, obwohl es wesentliche Anhaltspunkte dafür enthielt.

³² Die Berechnung der Personalverteilung im neuen Ressourcenmodell ergab zunächst, dass bei gleichmäßiger Verteilung der Arbeitsbelastung auf fünf Arbeitsinspektorate weniger als zehn Arbeitsinspektoren entfallen würden, davon auf zwei Arbeitsinspektorate sogar nur sechs Arbeitsinspektoren. Daher wurde die Berechnung derart angepasst, dass zumindest zehn Arbeitsinspektoren pro Arbeitsinspektorat vorhanden sein sollten. Dies wurde damit begründet, dass bei einer geringeren Ausstattung das erforderliche Expertenwissen nicht mehr aufrecht zu erhalten sei, Schwerpunktaktionen nicht mehr durchgeführt werden könnten und die erforderliche Aus- und Weiterbildung nicht mehr möglich wäre. Trotz dieser deutlichen Hinweise auf die Nachteile zu kleiner Einheiten blieben, durch das Festhalten an der bestehenden Anzahl der Arbeitsinspektorate, die Möglichkeiten einer Strukturbereinigung ungenutzt.

Der RH empfahl dem BMASK, größere Arbeitsinspektorate zu schaffen und die Anzahl der Aufsichtsbezirke auf maximal einen pro Bundesland zu reduzieren. Er sah die Konzentration der Arbeitsinspektionsärzte auf sieben Standorte (siehe auch TZ 29) als Good-practice-Modell für eine künftige Neuorganisation der Arbeitsinspektorate. Nach Ansicht des RH könnten allein durch die damit verbundene Reduktion an Führungskräften Einsparungen in Höhe von rd. 500.000 EUR p.a. erzielt werden.

- 14.3 *Das BMASK sagte zu, die Empfehlung aufzugreifen und die Organisation der Arbeitsinspektion einer Überprüfung zu unterziehen.*

Ziel sei aus Sicht des BMASK nicht primär die Abschaffung von Leitungsfunktionen, sondern die Optimierung der Organisation. Für einen solchen Reformprozess seien neben einer Analyse der derzeitigen Situation Zielvorstellungen und Kriterien für eine geänderte Aufbau- und Ablauforganisation zu entwickeln und die maßgeblichen Stakeholder miteinzubeziehen.

Derzeit stehe die Integration des Verkehrs-Arbeitsinspektorats in die Arbeitsinspektion im Fokus; ein künftiger Organisationsreformprozess könne daher nicht vor dem Jahr 2014 beginnen.

- 14.4 Der RH anerkannte die Bereitschaft des BMASK, die grundsätzliche Organisation der Arbeitsinspektion einer Überprüfung zu unterziehen. Er konnte aber keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Integration des Verkehrs-Arbeitsinspektorats und der Neufestlegung der Aufsichtsbezirke der Arbeitsinspektorate bzw. deren Reorganisation erkennen. Er hielt daher an seiner Empfehlung zur Reduktion der Aufsichtsbezirke mit den organisatorischen Konsequenzen im Bereich der Arbeitsinspektorate fest. Dabei war der Hinweis auf die möglichen Einsparungen im Bereich der Führungskräfte als ein Teilaspekt der möglichen Synergieeffekte durch die Zusammenlegungen der Zuständigkeiten zu werten.

Steuerung der Arbeitsinspektorate

Nationale Steuerung durch gemeinsame Arbeitsplanung

15.1 Als Konsequenz eines EU-Audits³³ aus dem Jahr 2003 wurde im Jahr 2006 eine vom Zentral-Arbeitsinspektorat gesteuerte jährliche Arbeitsplanung mit Themenschwerpunkten (JAP) für alle Arbeitsinspektorate und mit Vorgaben für eine einheitliche Durchführung eingeführt. Die Themenwahl erfolgte in Kommunikation mit den 20 Arbeitsinspektoraten. Teilweise wurden auch EU-weite Themen übernommen. Endberichte dokumentierten die Ergebnisse der Kontrollen. In den Jahren 2006 bis 2011 fanden jährlich zwischen drei und sieben Schwerpunktaktionen bundesweit statt.

Außerhalb der JAP gab es bis Ende 2011 nur in wenigen Bereichen quantifizierte Vorgaben seitens des Zentral-Arbeitsinspektorats (z.B. jährliche Kontrolle von mindestens 95 % der Hochrisikobetriebe seit dem Jahr 2006).

15.2 Der RH beurteilte die Einführung der gemeinsamen, teils EU-weiten Arbeitsplanung positiv. Er wies allerdings darauf hin, dass die Jahresplanung nur Teilbereiche der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate umfasste. Der RH empfahl dem BMASK, die Steuerung der Kontrolltätigkeit der Arbeitsinspektorate mittels Jahresarbeitsplänen auszubauen.

15.3 *Laut Stellungnahme des BMASK seien die angesprochenen Pläne Jahresarbeitspläne für Schwerpunktaktionen und auf diese beschränkt. Es sei beabsichtigt, die Schwerpunkte künftig in einem Fünfjahresintervall statistisch zu begleiten und wirkungsorientiert zu planen. Die Schwerpunkte seien Teil der wirkungsorientierten Ausrichtung der Arbeitsschutzstrategie 2013–2020.*

15.4 Der RH hielt daran fest, dass die Jahresarbeitspläne nicht nur auf die Schwerpunktaktionen beschränkt, sondern auf weitere Bereiche ausgedehnt werden sollten.

³³ Das Audit wurde von Vertretern des SLIC (Senior Labour Inspectors Committee; Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter) in Form einer Peer-Review durchgeführt. Der Ausschuss hoher Arbeitsaufsichtsbeamter wurde 1982 gegründet, um der Europäischen Kommission bei der Überwachung der Durchsetzung der EU-Gesetzgebung auf lokaler Ebene zu helfen.

Steuerung auf Basis von Wirkungskennzahlen

16.1 Im Rahmen des Total Quality Management Projekts (TQM-Projekt) während der Jahre 1999 bis 2007 wurden u.a. Kennzahlen für die Wirkung der Arbeitsinspektion zu allen drei Kernleistungen („Kontrolle“, „Parteistellung“ und „Beratung“) erarbeitet und in den Jahren 2005 und 2006 auch im Echtbetrieb erhoben und ausgewertet.

Zwei Kennzahlen unterschieden sich in ihrer Wirkungsmessung deutlich von den anderen Kennzahlen, welche überwiegend die Häufigkeit von definierten Ereignissen maßen (vgl. Tätigkeitsbericht der Arbeitsinspektion):

- Die Wirkungskennzahl „Anteil der behobenen Mängel bei Folgekontrollen innerhalb von drei Jahren“: Der Anteil der behobenen Mängel lag bspw. im Jahr 2005 bei durchschnittlich rd. 78 %. In den einzelnen Arbeitsinspektoren differierte der Prozentsatz zwischen rd. 55 % und rd. 92 %.
- Die Wirkungskennzahl „Anteil der erfüllten Arbeitnehmerschutzaufgaben“: Der Anteil der erfüllten Arbeitnehmerschutzaufgaben gemäß Genehmigungsbescheid lag bspw. im Jahr 2005 bei durchschnittlich rd. 82 %. In den einzelnen Arbeitsinspektoren differierte der Prozentsatz zwischen rd. 62 % und rd. 91 %.

Die Ergebnisse der Auswertungen wurden u.a. bei den Amtsleitertagungen in den Jahren 2005 und 2006 vorgestellt. Aus diesen Wirkungskennzahlen leitete das Zentral-Arbeitsinspektorat keine Zielvorgaben für die regionalen Arbeitsinspektorate ab. Die Erhebung der Kennzahlen wurde mit der Erhebung im Jahr 2006 eingestellt.

16.2 Nach Ansicht des RH war die Ermittlung von Wirkungskennzahlen zweckmäßig. Dadurch wurde der sehr unterschiedliche Wirkungsgrad der einzelnen Arbeitsinspektorate deutlich. Der RH kritisierte allerdings, dass keine Zielvorgaben aus den Wirkungskennzahlen abgeleitet wurden und die Erhebung der Kennzahlen 2006 eingestellt wurde. Er empfahl dem BMASK die Festlegung von wirkungsorientierten Zielvorgaben für die Arbeitsinspektorate durch das Zentral-Arbeitsinspektorat.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMASK seien im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung übergeordnet wirkungsorientierte Ziele und Maßnahmen für die gesamte Organisation (Zentral-Arbeitsinspektorat und Arbeitsinspektorate) festgelegt worden.*

Steuerung der Arbeitsinspektorate

Das Zentral-Arbeitsinspektorat werde im Jahr 2014 die Implementierung und in Zukunft die laufende Erhebung der Kennzahlen „Anzahl der behobenen Mängel des letzten Befundes“ und „Anteil der behobenen Mängel bezogen auf die Zahl der Beanstandungen im letzten Befund“ durchführen. Basierend auf einer Analyse der ermittelten Werte würden ab dem Jahr 2016 Wirkungsziele definiert und vorgegeben.

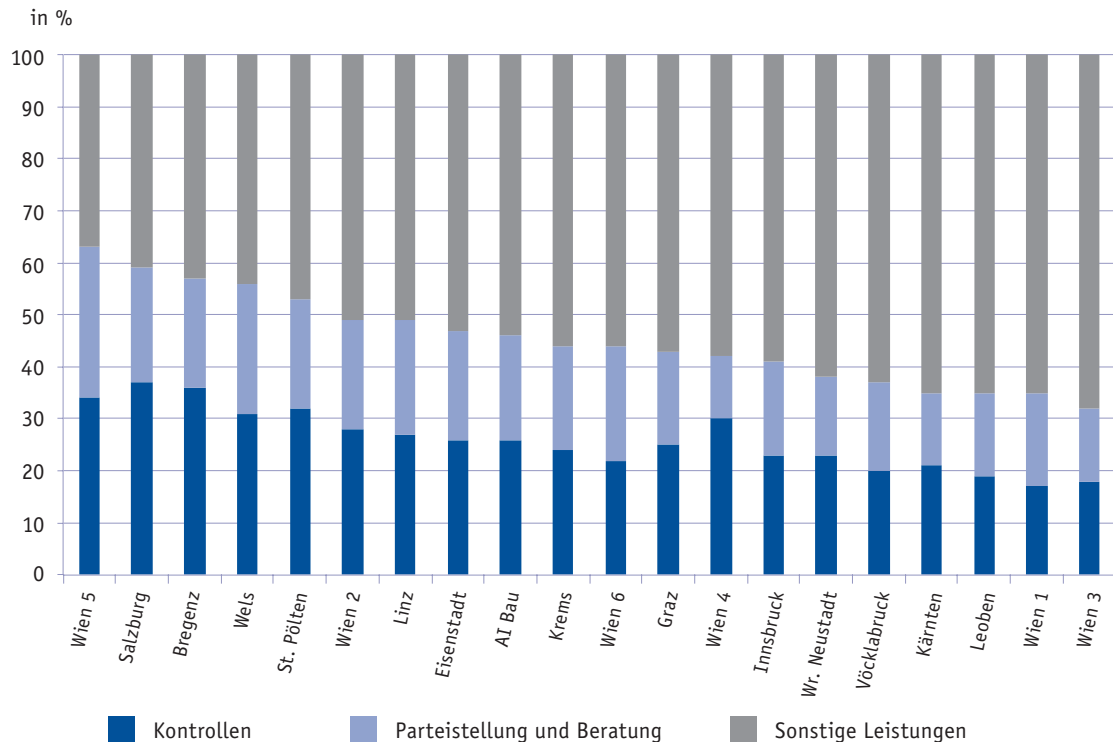
Weiters führte das BMASK aus, dass basierend auf einer Analyse der ermittelten Werte der derzeit bereits erhobenen Anzahl der gutgeschriebenen Prioritätspunkte diese ab 2015 zur wirkungsorientierten Steuerung im Sinne einer Prioritätensetzung herangezogen würden.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

Ressourceneinsatz in den Arbeitsinspektoraten **17.1** (1) Der Ressourceneinsatz für die Kernleistungen (Kontrolle, Parteistellung und Beratung) je Arbeitsinspektorat stellte sich im Jahr 2006³⁴ wie folgt dar:

³⁴ Ressourcenerfassungen lagen nur für die Jahre 2005 und 2006 vor (Kennzahlenprojekt im Rahmen des TQM).

Abbildung 4: Anteil der Kernleistungen am Ressourceneinsatz der Arbeitsinspektorate im Jahr 2006



Quellen: Zentral-Arbeitsinspektorat; Darstellung RH

Die zentrale Kernleistung Kontrolle (siehe Rahmenstrategie im Arbeitnehmerschutz aus dem Jahr 2007) der Arbeitsinspektorate schwankte im Jahr 2006 je nach Arbeitsinspektorat zwischen rd. 17 % und rd. 37 % gemessen am gesamten Ressourceneinsatz. Die beiden weiteren Kernleistungen (Parteistellung und Beratung) betragen je nach Arbeitsinspektorat im Jahr 2006 zwischen rd. 12 % und rd. 29 % des Ressourceneinsatzes. Die restlichen Ressourcen der Arbeitsinspektorate fielen auf Weg- und Wartezeiten, das Wissensmanagement³⁵ sowie sonstige Leistungen (z.B. Führungstätigkeiten, EDV, Archiv, Sonderfunktionen wie Personalvertretung und Brandschutz, aber auch noch nicht definierte Leistungen z.B. des ärztlichen Dienstes). Diese lagen zwischen rd. 37 % und rd. 68 % des gesamten Ressourceneinsatzes. Diese großen Unterschiede im Ressourceneinsatz führten zu keinen weiteren Analysen über deren Gründe.

³⁵ Unter Wissensmanagement fiel jede im direkten Zusammenhang mit den Amtshandlungen stehende Aus- und Fortbildung, aber auch z.B. Amtsbesprechungen, Erlasstudium zur Vorbereitung auf Außendienst etc.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

(2) Eine aktuelle Auswertung aus dem Jahr 2011 zeigte, dass deutliche Unterschiede in der Amtskultur weiter fortbestanden. Darauf wiesen auch die Unterschiede zwischen dem proaktiven (ohne äußeren Anlass) und dem reaktiven Amtshandeln hin (z.B. als Reaktion auf eine Beschwerde, eine Einladung zu einer Verhandlung, eine Weisung des Zentral-Arbeitsinspektorats oder eine Mutterschutzmeldung):

Tabelle 3: Proaktive und reaktive Amtshandlungen im Jahr 2011					
Arbeitsinspektorat	proaktiv	Anteil proaktiv	reaktiv	Anteil reaktiv	Summe
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl
1 (Wien 1)	497	16	2.638	84	3.135
2 (Wien 2)	1.133	40	1.732	60	2.865
3 (Wien 3)	1.580	43	2.134	57	3.714
4 (Wien 4)	766	22	2.745	78	3.511
5 (Wien 5)	995	20	4.064	80	5.059
6 (Wien 6)	1.128	23	3.737	77	4.865
7 (Wr. Neustadt)	1.050	31	2.356	69	3.406
8 (St. Pölten)	2.791	42	3.903	58	6.694
9 (Linz)	2.433	40	3.690	60	6.123
10 (Salzburg)	1.114	27	3.028	73	4.142
11 (Graz)	4.087	48	4.505	52	8.592
12 (Leoben)	2.627	52	2.466	48	5.093
13 (Kärnten)	1.484	29	3.647	71	5.131
14 (Innsbruck)	1.541	27	4.120	73	5.661
15 (Bregenz)	1.844	37	3.185	63	5.029
16 (Eisenstadt)	1.476	37	2.498	63	3.974
17 (Krems)	2.300	51	2.216	49	4.516
18 (Vöcklabruck)	830	24	2.645	76	3.475
19 (Wels)	1.920	40	2.897	60	4.817
Bau	4.616	75	1.551	25	6.167
Summe	36.212	38	59.757	62	95.969

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Der Anteil der proaktiven Amtshandlungen der einzelnen Arbeitsinspektorate (ausgenommen Bau-Arbeitsinspektorat) lag im Jahr 2011 zwischen rd. 16 % und rd. 52 %.

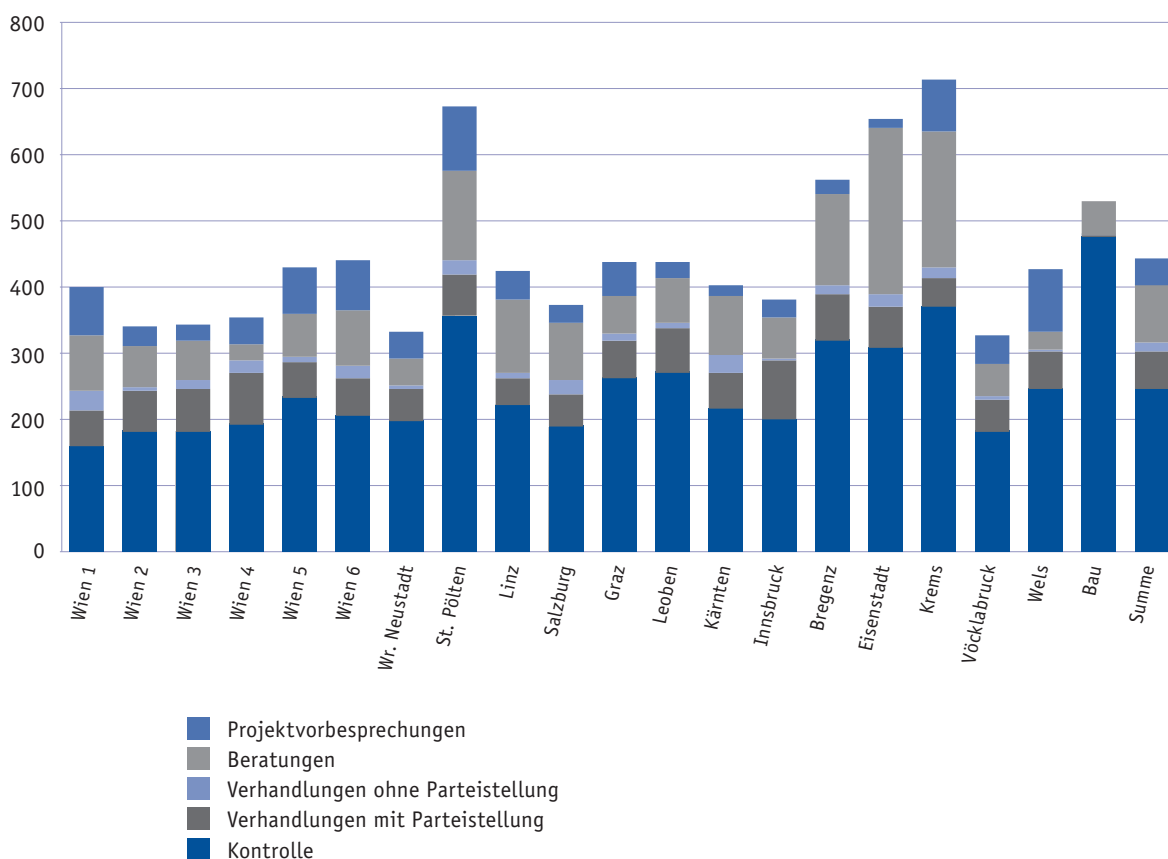
Das Zentral-Arbeitsinspektorat nahm keine detaillierte Analyse für die Gründe der unterschiedlichen Leistungsausprägung je nach Arbeitsinspektorat vor. Dadurch waren die Gründe für die Unterschiede nicht nachvollziehbar.

- 17.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass die 20 regionalen Arbeitsinspektorate weitgehend frei waren bei der operativen Gestaltung ihrer Tätigkeit. Nach Ansicht des RH gab es seit Jahren keine einheitliche Amtskultur in den 20 Arbeitsinspektoraten, weil jedes Arbeitsinspektorat seine Leistungsschwerpunkte individuell festlegte. Dies war eine Folge der mangelnden zentralen Steuerung wie auch der fehlenden Analyse der Gründe für die unterschiedliche Leistungsausprägung. Der RH empfahl dem BMASK, auf eine Vereinheitlichung der Kernleistungsbereiche hinsichtlich Leistungserbringung in den einzelnen Arbeitsinspektoraten hinzuwirken.
- 17.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei ein entsprechender Prozess im Jahr 2011 eingeleitet worden. Das Konzept der neuen Einschau, mit dem drei Arbeitsinspektorate pro Jahr vor Ort überprüft werden könnten, und insbesondere das quartalsmäßig durchgeführte Benchmarking und Controlling seien bereits im Jahr 2012 umgesetzt worden. Die Aussprachen mit den Leitungen der Arbeitsinspektorate würden ab dem Jahr 2013 dreimal im Jahr erfolgen. Abweichungen bei den relevanten Daten würden hinterfragt, Vorgangsweisen diskutiert und angeglichen sowie unterschiedliche Datenerfassungen und fehlerhafte Eingaben geprüft und klargestellt.*
- 17.4** Der RH entgegnete, dass es mündliche Erörterungen der Unterschiede bereits in der Vergangenheit gegeben hatte. Diesen müssten jedoch Vereinheitlichungen in der Leistungserbringung und gegebenenfalls angepasste, ausreichend konkrete Zielsetzungen folgen.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

Amtshandlungen je VBÄ **18.1** Eine Auswertung der Häufigkeiten der Amtshandlungen je VBÄ i.e.S.³⁶ aller drei Kernleistungen (Kontrolle, Parteistellung, Beratung) in den Arbeitsinspektoraten im Jahr 2010 zeigte ebenfalls große Unterschiede in der Leistungserbringung in den einzelnen Arbeitsinspektoraten:

Abbildung 5: Tätigkeiten je VBÄ i.e.S. der Arbeitsinspektorate im Jahr 2010



Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Vier der 19 Arbeitsinspektorate³⁷ lagen deutlich über dem Schnitt von rd. 444 Amtshandlungen je VBÄ i.e.S. und wiesen Werte zwischen 712 und 563 Amtshandlungen je VBÄ i.e.S. auf. Auffallend war hier, dass es selbst in dieser Spitzengruppe deutliche Unterschiede in den drei Kernleistungen gab.

³⁶ Personal im Außendienst, exklusive Personen in Ausbildung oder mit Sondertätigkeiten (z.B. Leitung, EDV-Betreuung, Personalvertretung etc.)

³⁷ Das Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten für Wien und Teile Niederösterreichs war mit den anderen 19 regionalen Arbeitsinspektoraten nur bedingt vergleichbar.

Eine Analyse der Unterschiede der Amtshandlungen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten sowie darauf aufbauende Good-practice-Empfehlungen für die Steuerung von Arbeitsinspektoraten gab es – über mündliche Erörterungen hinaus – nicht.

18.2 Der RH wies kritisch auf die Leistungsunterschiede nach VBÄ i.e.S. in den einzelnen Arbeitsinspektoraten hin. Die Wahrnehmung des Außendienstes schwankte je nach Arbeitsinspektorat erheblich. Der RH empfahl dem BMASK, auf eine Vereinheitlichung der Leistungserbringung je Mitarbeiter in den einzelnen Arbeitsinspektoraten hinzuwirken.

18.3 *Das BMASK hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die Leistungserbringung je Mitarbeiter mit der im Jahr 2011 konzipierten neuen Einschau kontrolliert werde. Um die Umsetzung zu forcieren, sei zur Einschau ein Qualitätshandbuch mit Fragen aufgelegt worden, das die Leitungen der Arbeitsinspektorate bereits vor der geplanten Einschau und grundsätzlich für Verbesserungen anwenden könnten. Darüber hinaus wirke auch das im Jahr 2012 eingeführte Benchmarking und Controlling in Verbindung mit der Steuerung durch die Amtsleitungen über aktuelle Tätigkeitsauswertungen je Mitarbeiter.*

18.4 Der RH anerkannte die bisher gesetzten Maßnahmen. Er vermisste aber nach wie vor Zielsetzungen für die Leistungserbringung je Mitarbeiter. Er hielt daher an seiner Empfehlung zur Vereinheitlichung der Leistungserbringung je Mitarbeiter fest.

Kontrollen der
Arbeitsstätten und
Arbeitnehmer

19.1 (1) Eine Auswertung der Kontrollen von Arbeitsstätten durch die unterschiedlichen Arbeitsinspektorate im Jahr 2011 zeigte ebenfalls erhebliche regionale Unterschiede:

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

Tabelle 4: Kontrollen von Arbeitsstätten nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011			
Arbeitsinspektorat	vorgemerkte Arbeitsstätten	besichtigte Arbeitsstätten	durchschnittliches Prüfungsintervall
	Anzahl		in Jahren
1 (Wien 1)	13.832	892	15,5
2 (Wien 2)	9.823	1.157	8,5
3 (Wien 3)	10.104	1.725	5,9
4 (Wien 4)	10.480	1.423	7,4
5 (Wien 5)	13.740	2.102	6,5
6 (Wien 6)	14.292	1.728	8,3
7 (Wr. Neustadt)	8.531	884	9,7
8 (St. Pölten)	9.468	2.666	3,6
9 (Linz)	19.456	1.959	9,9
10 (Salzburg)	16.109	966	16,7
11 (Graz)	17.750	2.797	6,3
12 (Leoben)	12.223	1.465	8,3
13 (Kärnten)	17.175	2.163	7,9
14 (Innsbruck)	19.274	1.666	11,6
15 (Bregenz)	12.003	1.937	6,2
16 (Eisenstadt)	7.448	1.728	4,3
17 (Krems)	7.306	1.848	4,0
18 (Vöcklabruck)	12.212	1.250	9,8
19 (Wels)	9.483	1.842	5,1
Summe	240.709	32.198	7,5

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Die Arbeitsinspektoren besuchten die Arbeitsstätten in durchschnittlichen Intervallen von 3,6 Jahren bis 16,7 Jahren. Im Jahr 2011 lag die Streuung der Kontrollquoten von Arbeitsstätten (Detail- oder Überblickskontrolle) zwischen den einzelnen Arbeitsinspektoraten zwischen rd. 6 % und rd. 28 %.

(2) Die Kontrollen von Arbeitnehmern stellten sich im Jahr 2011 wie folgt dar:

Tabelle 5: Kontrollen von Arbeitnehmern nach Arbeitsinspektoraten im Jahr 2011			
Arbeitsinspektorat	gesamt vorgemerkte Arbeitnehmer	kontrollierte Arbeitnehmer	
		Anzahl	in %
1 (Wien 1)	190.530	34.752	18
2 (Wien 2)	118.760	45.226	38
3 (Wien 3)	112.759	61.428	54
4 (Wien 4)	116.341	47.807	41
5 (Wien 5)	162.732	59.691	37
6 (Wien 6)	156.144	68.432	44
7 (Wr. Neustadt)	92.024	34.447	37
8 (St. Pölten)	122.566	61.737	50
9 (Linz)	270.745	100.653	37
10 (Salzburg)	192.646	37.102	19
11 (Graz)	271.140	118.629	44
12 (Leoben)	117.617	48.266	41
13 (Kärnten)	179.236	71.500	40
14 (Innsbruck)	231.064	67.841	29
15 (Bregenz)	131.126	65.482	50
16 (Eisenstadt)	69.325	34.922	50
17 (Krems)	63.613	33.064	52
18 (Vöcklabruck)	145.555	56.063	39
19 (Wels)	116.522	51.080	44
Summe	2.860.445	1.098.122	38

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

Die Streuung der Kontrollquote bei den Arbeitnehmern lag im Jahr 2011 zwischen rd. 18 % und rd. 54 %.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

(3) Das Zentral-Arbeitsinspektorat legte keine Kontrollquoten (quantifizierte Zielvorgaben) in Bezug auf die vorgemerkten Arbeitsstätten bzw. die vorgemerkten Arbeitnehmer fest.

19.2 Der RH kritisierte die regional stark variierenden Kontrollquoten. Er verwies auf seine Empfehlung in TZ 13 hinsichtlich der Vorgabe eines Überprüfungsintervalls je Arbeitsstätte durch das BMASK.

Auswirkungen auf die drei Kernleistungen

20.1 Anhand des „Tätigkeitsberichts der Arbeitsinspektion“ für das Jahr 2011 ließ sich zusammenfassend die Entwicklung der Kernleistungsbereiche wie folgt nachvollziehen:

Tabelle 6: Anzahl der drei Kernleistungen in den Jahren 2007 bis 2011						
Kernleistungen	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	Anzahl					in %
Kontrollen ¹	95.444	68.132	63.998	58.907	57.699	- 15,3 ²
Parteistellung ³	17.358	18.687	17.148	17.142	18.137	4,5
Beratungstätigkeit	24.852	28.523	27.900	31.638	31.347	26,1

¹ exkl. Kontrollen von Lenkern, da die Anzahl der Kontrollen von Lenkern von der EU vorgegeben und von den Arbeitsinspektoraten nicht beeinflussbar war

² Datensprung bei „Besichtigungen“ in den Jahren 2007 bis 2008 durch Änderung der Zählweise; Berechnung der Veränderung bei „Besichtigungen“ deshalb für die Jahre 2008 bis 2011

³ Teilnahme an behördlichen Verhandlungen

Quellen: Zentral-Arbeitsinspektorat; Darstellung RH

In der Kernleistung „Kontrolle“ kam es zu einem Rückgang um rd. 15,3 % in den Jahren 2008 bis 2011; in der Kernleistung „Parteistellung“ in den Jahren 2007 bis 2011 zu einem Zuwachs um rd. 4,5 % und in der Kernleistung „Beratung“ im selben Zeitraum ebenfalls zu einem Zuwachs: um rd. 26,1 %.

20.2 Der RH kritisierte den ungesteuerten Rückgang in der Kernleistung „Kontrolle“. Weiters kritisierte er, dass der Ausbau der Beratungstätigkeit zu Lasten der Kontrolltätigkeit nicht auf quantifizierten Zielvorgaben basierte. Der RH verwies auf seine Empfehlung in TZ 21 hinsichtlich der Steuerung aller drei Kernleistungsbereiche.

Rahmenvereinbarung
Wirkungsorientierte
Steuerung

21.1 Für das Jahr 2012 schloss das Zentral-Arbeitsinspektorat in vorbereitender Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2013 Leistungsvereinbarungen mit den Arbeitsinspektoraten ab, die sogenannte Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung. Diese Rahmenvereinbarung legte u.a. per Erlass den Mindeststandard für Inhalte und Tätigkeiten einer Kontrolle und das Mengengerüst für die Besichtigungen fest. Neu war die Kombination aus Inhalt und Mengengerüst. Als Ziele nannte die Rahmenvereinbarung u.a. die Stabilisierung der Erbringung der Kernleistungen und die bessere Vergleichbarkeit der Eingabedaten für die allgemeine Tätigkeitsstatistik im Hinblick auf validere Benchmarks. Eine vorangehende Analyse der großen Unterschiede in den Tätigkeiten zwischen den Arbeitsinspektoraten gab es nicht (siehe TZ 17).

Die Berechnung der mengenmäßigen Mindestvorgaben orientierte sich an den im Jahr 2010 erbrachten Kontrollen aller Arbeitsinspektorate und einer Ermittlung der für den Außendienst im engeren Sinne eingesetzten VBÄ (inkl. Teilzeitbeschäftigungen, Führungsfunktionen, Sonderfunktionen wie Arbeitsinspektionsärztlicher Dienst, Messteams, Grundausbildung, EDV-Betreuung und Personalvertretung). Aus diesen beiden Faktoren ermittelte sich eine durchschnittliche Kontrollquote pro VBÄ.

Für acht Arbeitsinspektorate lagen die Zielvorgaben teils deutlich unter dem bereits erbrachten Niveau (bis zu minus 1.771 Besichtigungen von Arbeitsstätten pro Jahr pro Arbeitsinspektorat), für elf Arbeitsinspektorate lagen die Zielvorgaben teils deutlich über dem bereits erbrachten Niveau (bis zu zusätzlich 905 Besichtigungen von Arbeitsstätten pro Jahr pro Arbeitsinspektorat).

21.2 Der RH kritisierte die z.T. wenig ambitionierten Zielvorgaben in der Rahmenvereinbarung durch die Orientierung am Durchschnitt der Leistungserbringung der Arbeitsinspektorate. Eine der Hauptintentionen der Rahmenvereinbarung – die Stabilisierung der Erbringung der Kernleistungen – war zudem aus Sicht des RH nur z.T. geglückt, weil nur eine der drei Kernleistungen in der Rahmenvereinbarung nach Inhalt und Menge festgelegt war. Für die Kernleistungen „Parteistellung“ und „Beratung“ gab es weiterhin keine mengenmäßigen Vorgaben.

Der RH empfahl dem BMASK, eine Orientierung der mengenmäßigen Vorgaben an den leistungsstarken Arbeitsinspektoraten zu forcieren. Weiters empfahl er dem BMASK, im Zuge der Umsetzung der Haushaltsrechtsreform 2013 eine Rahmenvereinbarung „Wirkungsorientierte Steuerung“ zu formulieren, die alle drei Kernleistungsbereiche (Kontrolle, Parteistellung, Beratung) umfasste.

Auswirkungen der Steuerungsinstrumente

21.3 Laut Stellungnahme des BMASK habe das Zentral-Arbeitsinspektorat im Jahr 2013 begonnen, ein System zur Prioritätensetzung bei der Beschickung von Verhandlungen mit Parteistellung zu entwickeln. Da bei der Kernleistung Parteistellung auch andere Behörden beteiligt seien, werde sich die Festlegung von Auswahlkriterien wesentlich komplexer gestalten als bei der Kontrolle, so dass frühestens im Jahr 2016 mit einer Umsetzung gerechnet werden könne. Außerdem werde das Zentral-Arbeitsinspektorat Kennzahlen zur Messung der Wirkung bzw. Effektivität der Teilnahme an Verhandlungen entwickeln und implementieren, um die Kernleistung Parteistellung wirkungsorientiert steuern zu können.

Weiters führte das BMASK aus, dass Beratungen meist auf Wunsch der Zielgruppen im Rahmen anderer Aktivitäten wie Kontrollen oder Verhandlungen erfolgten und gemeinsam mit der Kernleistung Parteistellung behandelt würden.

21.4 Der RH erachtete die Festlegung mengenmäßiger Vorgaben für die drei Kernleistungen weiterhin als vordringlich. Dabei sollte sich das BMASK an den leistungsstarken Arbeitsinspektionen orientieren, um eine Effizienzsteigerung zu erzielen. Weiters hielt der RH den Zeithorizont bei der Beschickung von Verhandlungen mit Parteistellung (Umsetzung frühestens 2016) als zu großzügig bemessen.

Qualitätssicherungsinstrumente

Erlässe des Zentral-Arbeitsinspektorats

22.1 In der Arbeitsinspektion kamen unterschiedliche Instrumente der Qualitätssicherung, teils parallel, teils nacheinander, zum Einsatz. Erlässe des Zentral-Arbeitsinspektorats bildeten die Basis für eine einheitliche Rechtsanwendung in den Arbeitsinspektoraten. Die Erlässe enthielten teils Vorgaben zur einheitlichen Vorgehensweise z.B. bei Unfallereignissen oder bei gemeinsamen Schwerpunktaktionen. In der Regel enthielten sie aber keine organisatorischen Vorgaben für eine effiziente Verwaltungsführung.

Die Erlässe wurden in einer Erlassdatenbank gespeichert, allen Arbeitsinspektoren zur Verfügung gestellt und im Internet veröffentlicht. Schulungen und Erfahrungsaustausch sollten die einheitliche Vollzugspraxis gewährleisten. Der Umfang der Erlassdatenbank stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 7: Auswertung aus der Erlassdatenbank			
Jahr ¹	aktive Erlässe		
	Erlässe	Zeichen	Seiten ²
2007	786	6.148.678	2.003
2008	828	6.615.290	2.155
2009	874	6.964.860	2.269
2010	935	7.462.664	2.431
2011	969	7.771.222	2.532

¹ Stichtag 31. Dezember

² Die in der Erlassdatenbank abgelegten Erlässe werden bei Aufruf in Echtzeit generiert. Die Anzahl der Seiten kann somit nicht direkt angegeben werden. Es ist allerdings möglich, die Anzahl der Zeichen, die ein Erlass umfasst, abzufragen. Anhand der aktuellen Erlässe aus dem Jahr 2011 sowie der bisherigen Erlässe des Jahres 2012 wurde mittels Ausdrucken die durchschnittliche Anzahl der Zeichen pro Seite ermittelt. Eine Erlass-Seite umfasste rd. 3.069 Zeichen.

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

In den Jahren von 2007 bis 2011 stieg die Anzahl der aktiven Erlässe von 786 auf 969 bzw. um rd. 23 % an. Im Jahr 2011 umfassten die aktiven Erlässe rd. 2.500 Seiten.

22.2 Der RH wies auf den steigenden Umfang der Erlässe zur Umsetzung der Arbeitnehmerschutzbestimmungen hin. Aufgrund des beachtlichen Umfangs der Erlässe und im Hinblick auf die Bewältigbarkeit durch die Mitarbeiter empfahl er dem BMASK, eine Überregelung im Arbeitnehmerschutzbereich möglichst zu vermeiden.

22.3 *Laut Mitteilung des BMASK werde ab sofort geprüft, inwieweit Informationen in Erlassform zu erfolgen hätten. Weiters würden die bestehenden Erlässe überprüft, inwieweit eine Straffung bzw. zusammenfassende Aktualisierung erfolgen könnte. Die Umsetzung dieses Vorhabens sei bereits begonnen worden.*

Schlüsselzahlenverzeichnis und Total Quality Management

23.1 (1) Das Schlüsselzahlenverzeichnis enthielt ansatzweise Beschreibungen von Umfang und Inhalt der Leistungen der Arbeitsinspektion. Es diente als Grundlage für die Erfassung der Tätigkeiten der Arbeitsinspektion. Das Schlüsselzahlenverzeichnis war jedoch zu wenig präzise, um eine Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Leistungserbringung zu gewährleisten.

(2) Im Zuge des extern begleiteten Total Quality Management Projekts (TQM-Projekt) in den Jahren 2000 bis 2006 wurde neben Kennzahlen für die Effizienz und Wirkung der Arbeitsinspektion u.a. ein Qualitätshandbuch entwickelt. Dieses Qualitätshandbuch enthielt Werthaltungen und Ziele, jedoch keine konkreten Festlegungen für die Qualität der zu erbringenden Leistungen der Arbeitsinspektion.

Zur Sicherung der Qualität setzte das TQM-Projekt auf Eigenüberwachung. Dies führte zu sehr heterogenen Qualitätszielen in den einzelnen Arbeitsinspektoraten und – aufgrund weiterer Faktoren – letztendlich zur Beendigung des TQM-Projekts mit dem Jahr 2006.

23.2 Nach Ansicht des RH waren weder das Schlüsselzahlenverzeichnis noch die Eigenüberwachung aus dem TQM-Projekt geeignet, die Qualität der Leistungserbringung der einzelnen Arbeitsinspektorate zu standardisieren und zu überwachen. Kritisch sah der RH insbesondere die heterogenen Qualitätsziele in den einzelnen Arbeitsinspektoraten. Der RH empfahl dem BMASK die Weiterentwicklung des vorhandenen Qualitätshandbuchs mit konkreten Festlegungen zur Qualität der zu erbringenden Leistungen der Arbeitsinspektion und einer Verknüpfung mit den Erlässen.

23.3 *Laut Stellungnahme des BMASK sei ein wichtiger Schritt zur Steuerung der Arbeitsinspektorate mit der Rahmenvereinbarung Wirkungsorientierte Steuerung im Jahr 2012 erfolgt, mit der ein Mindeststandard für Kontrollen definiert worden sei. Es sei geplant, die Definition von Mindeststandards und die Sicherung der Qualität bis zum Jahr 2015 weiter auszubauen, wobei elektronisch verfügbare Tools zur inhaltlichen Steuerung der einheitlichen Vorgangsweise, wie Erlassdatenbank und kommentierte Vorschriften, berücksichtigt würden.*

23.4 Der RH wertete die geplanten Maßnahmen positiv. Die Definition von Mindeststandards sollte jedenfalls die drei Kernbereiche umfassen.

Einschau „alt“

24.1 (1) Von 1995 bis 2011 waren die Modalitäten und Zielsetzungen der Einschaütätigkeit des Zentral-Arbeitsinspektorats bei den Arbeitsinspektoraten – in Ausübung der Fach- und Dienstaufsicht – in einer internen Richtlinie festgelegt. Diese besagte, dass in jedem Arbeitsinspektorat innerhalb von sieben, jedoch längstens innerhalb von zehn Jahren zumindest eine Einschau vorzunehmen war.

Das Verfahren der Einschau „alt“ folgte einem Einschauplan, der die Themen der Einschau in Stichworten anführte. Eine Abteilung im Zentral-Arbeitsinspektorat koordinierte die Einschautätigkeit. Mitglieder der Fachabteilungen im Zentral-Arbeitsinspektorat nahmen die Fachthemen wahr. Die Einschautätigkeit vor Ort beruhte auf Befragung, Akteneinsicht, Überprüfung von Unterlagen und Begleitung bei Außendiensttätigkeiten.

(2) In den 17 Jahren Einschau „alt“ hatte in 16 der 20 Arbeitsinspektorate jeweils eine Einschau stattgefunden; vier Arbeitsinspektorate hatten keine Einschau „alt“ erfahren. Die letzte Einschau „alt“ wurde im Oktober 2008 durchgeführt. Die tatsächliche Einschaufrequenz lag bei durchschnittlich etwa einer Einschau „alt“ je Arbeitsinspektorat in rd. 21 Jahren. Der erhebliche zeitliche Aufwand wurde als einer der Gründe für das Einstellen der Einschau „alt“ genannt.

24.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die vom Zentral-Arbeitsinspektorat angestrebte Einschaufrequenz weit verfehlt wurde. Die Einschau „alt“ war aufgrund ihres zeitlichen und organisatorischen Aufwands nicht geeignet, die Qualität in den regionalen Arbeitsinspektoraten zu sichern.

Einschau „neu“

25.1 Die Einschau „neu“ wurde im Jahr 2012 gestartet. Sie verband die Einschautätigkeit vor Ort mit einer quartalsweisen Kennzahlenbeobachtung durch das Zentral-Arbeitsinspektorat. Der Unterschied zur Einschau „alt“ lag v.a. in der Straffung des Ablaufs (um in Zukunft drei Einschauen pro Jahr durchführen zu können), in der abteilungsübergreifenden Behandlung bestimmter Themengebiete und in der begleitenden systematischen quartalsweisen Datenbeobachtung (Maßnahmencontrolling). Die vom Zentral-Arbeitsinspektorat angestrebte Einschaufrequenz in den einzelnen Arbeitsinspektoraten lag somit bei einer Einschau rund alle sieben Jahre.

Die Auswahl der im Jahr 2012 zu überprüfenden Arbeitsinspektorate im Rahmen der Einschau „neu“ wurde damit begründet, dass in diesen seit dem Jahr 1995 keine Einschau erfolgt war.

25.2 Der RH anerkannte die Bemühungen des B MASK um eine Verbesserung der Qualitätssicherung durch die Einschau „neu“. Er kritisierte aber die Auswahl der im Jahr 2012 zu überprüfenden Arbeitsinspektorate als zu wenig strategisch und zu vergangenheitsorientiert. Er empfahl dem B MASK, bei der Jahresplanung der Einschau „neu“ eine gewichtete Stichprobe zu ziehen, welche die Entwicklung von Good-practice-Modellen ermöglichte. Denkbar wäre ein Vergleich von

Arbeitsinspektoraten mit ähnlichen Anforderungsprofilen, z.B. in stark industrialisierten Wirtschaftsräumen oder in klein-gewerblich dominierten Wirtschaftsräumen.

25.3 *Das BMASK sagte zu, die Empfehlung des RH bei der künftigen Planung der Einschau zu berücksichtigen.*

Risikoorientierte
Auswahl der zu kontrollierenden Betriebe

26.1 (1) Im Jahr 2002 wurde ein einfaches, EDV-unterstütztes Instrument (Ampelsystem) entwickelt und im Jahr 2005 in allen Arbeitsinspektoraten eingeführt. Ziel des Ampelsystems war eine Steigerung der Wirksamkeit der Kontrollen bei den Arbeitsstätten dadurch, dass u.a. die Häufigkeit der Kontrollen von Arbeitsstätten von der statistischen Gefährdung der Arbeitnehmer im Betrieb abhängig gemacht wurde. Die Arbeitsstätten wurden aufgrund ihrer Branche (ÖNACE) einer von drei Gefährdungsklassen zugeordnet (überdurchschnittlich = 3, durchschnittlich = 2, unterdurchschnittlich = 1). Zusätzlich nahm der Arbeitsinspektor eine allgemeine Einschätzung des Gefährdungspotenzials einer Arbeitsstätte vor. Besonders gefährliche Betriebe wurden als „Rot-Betriebe“ bezeichnet. Anlässlich einer Kontrolle nahmen die Arbeitsinspektoren eine Aktualisierung der Einstufung vor.

Im Jahr 2006 wurde das Ampelsystem evaluiert. Dabei zeigte sich u.a., dass in der Praxis nur mehr zwischen Rot-Betrieben und Nicht-Rot-Betrieben unterschieden wurde. Damit war das Ampelsystem – mit Ausnahme der verpflichtenden Kontrolle der Rot-Betriebe³⁸ – nicht mehr relevant für die Auswahl der Betriebe. Wesentliche Informationen, wie z.B. Anzahl der Mitarbeiter, Datum des letzten Besuchs durch Arbeitsinspektionsinspektoren oder Unfallmeldungen, fanden keine Berücksichtigung im Auswahlprozess.

(2) Im Jahr 2008 wurde ein Projekt zur Erarbeitung eines Systems zur risikoorientierten Auswahl der Betriebe in Richtung Unfallprävention gestartet. Das sogenannte Prioritätspunktesystem ging im Jahr 2012 in den Probelauf und sollte ab dem Jahr 2013 das Ampelsystem ablösen.

Die Prioritätspunkte waren eine betriebsbezogene Kennzahl, die den Handlungsbedarf für eine Kontrolle anzeigte. Sie errechneten sich EDV-unterstützt aus der Unfallhäufigkeit in der Branche³⁹, der Anzahl der Arbeitnehmer im Betrieb und dem Zeitpunkt der letzten Kontrolle durch

³⁸ 95 % der Rot-Betriebe eines regionalen Arbeitsinspektorats waren mindestens ein Mal jährlich zu kontrollieren.

³⁹ Unfallquote = Anzahl der Arbeitsunfälle je 1.000 Arbeitnehmer branchenbezogen gemäß den Berechnungen der AUVA

die Arbeitsinspektion. Das Erfahrungswissen der Arbeitsinspektoren wurde nicht mehr berücksichtigt.

26.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der Arbeitsinspektion, die Risikoorientierung in der Auswahl der Betriebe zu erhöhen. Er stellte jedoch kritisch fest, dass das Prioritätspunktesystem die Unfallprävention in den Mittelpunkt rückte. Nach Ansicht des RH fehlte eine allgemeine Bewertung der Arbeitsstätte durch den Arbeitsinspektor hinsichtlich des Gefährdungspotenzials aus dem Blickwinkel des Arbeitnehmerschutzes. Er empfahl dem BMASK, das Prioritätspunktesystem um eine Bewertung des Arbeitnehmerschutzniveaus in den einzelnen Betrieben durch die Arbeitsinspektoren zu erweitern.

26.3 *Laut Stellungnahme des BMASK sei diese Empfehlung im März 2013 umgesetzt worden. Durch die Einführung der Basisbeurteilung würden im Prioritätspunktesystem nicht mehr nur unfallbezogene Aspekte, sondern ein weites Spektrum von präventiven Maßnahmen berücksichtigt.*

Strafanzeigen bei der Bezirksverwaltungsbehörde

27.1 (1) Eine homogene Vollzugspraxis in den 20 Arbeitsinspektoraten in rechtlicher, technischer und arbeitsmedizinischer Hinsicht wurde u.a. durch Erlässe, Schulungen und Erfahrungsaustausch angestrebt.

Im Falle von Mängeln erhielten die Arbeitgeber im Anschluss an die Kontrolltätigkeit durch den Arbeitsinspektor eine schriftliche Beanstandung von Übertretungen samt Aufforderung zur Behebung der Mängel. § 9 ArbIG sah bei Feststellung von Übertretungen von Arbeitnehmerschutzvorschriften zwei Möglichkeiten für das Vorgehen der Arbeitsinspektion vor: Bei einer schwerwiegenden Übertretung war ohne vorausgehende Aufforderung Strafanzeige bei der Bezirksverwaltungsbehörde zu erstatten. Bei nicht schwerwiegenden Übertretungen war der Arbeitgeber vom Arbeitsinspektorat schriftlich aufzufordern, innerhalb einer angemessenen Frist den rechtmäßigen Zustand herzustellen.

Zur Vereinheitlichung der Vorgehensweise wurde bereits im Jahr 1996 ein Fristenkatalog für Standardfälle ausgearbeitet und immer wieder aktualisiert. Die jüngste Aktualisierung stammte aus dem Jahr 2010. Bei Übertretungen, die nicht im Katalog aufschienen, war mit Analogien zu arbeiten.

(2) Verwaltungsübertretungen waren gemäß § 24 Abs. 1 ArbIG von der Bezirksverwaltungsbehörde (Bezirkshauptmannschaft oder Magistrat) mit Geldstrafen in Höhe von 41 EUR bis 4.140 EUR, im Wiederholungsfall mit Geldstrafen in Höhe von 83 EUR bis 4.140 EUR zu

bestrafen. Gemäß § 24 Abs. 2 ArbIG hatte das Arbeitsinspektorat mit der Anzeige von Verwaltungsübertretungen ein bestimmtes Strafausmaß zu beantragen. Von Seiten des Zentral-Arbeitsinspektorats gab es keine Festlegung einer österreichweit einheitlichen Vorgehensweise bei der Beantragung der Strafausmaße⁴⁰.

Einen Strafkatalog – in Analogie zum Fristenkatalog zur Behebung von Mängeln – gab es nicht. Ein Arbeitsinspektorat hatte für den internen Gebrauch einen Strafkatalog entwickelt.

27.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass bundesweit keine einheitliche Regelung zur Bemessung der Strafvorschläge der Arbeitsinspektorate vorhanden war. Er empfahl dem BMASK, einen Strafkatalog zur einheitlichen Vorgehensweise der Arbeitsinspektorate bei der Bemessung der Strafvorschläge durch die Arbeitsinspektoren zu entwickeln.

27.3 *Laut Mitteilung des BMASK sollte für die häufigsten Übertretungen bis Ende 2014 ein einheitlicher Strafkatalog ausgearbeitet werden.*

Organisation der Arbeitsinspektorate

Aufbauorganisation und interne Steuerung der einzelnen Arbeitsinspektorate

28.1 (1) Jedes Arbeitsinspektorat verfügte neben der Leitung, die je nach Größe des Arbeitsinspektorats entweder eine selbständige Position darstellte oder von einem Abteilungsleiter des Arbeitsinspektorats wahrgenommen wurde, über eine Verwaltungsstelle sowie je eine Abteilung für technischen Arbeitnehmerschutz und Verwendungsschutz. In einigen Arbeitsinspektoraten war zusätzlich noch eine Abteilung für den arbeitsinspektionsärztlichen Dienst eingerichtet. Im Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten in Wien waren darüber hinaus auch die Mitarbeiter der „zentralen Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien“ beschäftigt, die Post- und Chauffeurdienste für die sechs Wiener Arbeitsinspektorate und das Arbeitsinspektorat für Bauarbeiten erbrachten.

(2) Die wesentlichen Fragen der Organisation regelte die vom BMASK erlassene einheitliche Geschäftsordnung für die Arbeitsinspektorate. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung handelte es sich hierbei um die Fassung aus dem Jahr 2011. Die Aufgaben der Organisationseinheiten ergaben sich aus den einschlägigen Rechtsvorschriften, insbesondere dem ArbIG und diversen Arbeitnehmerschutzvorschriften. Arbeitsstätten, die als überdurchschnittlich gefährlich eingestuft wur-

⁴⁰ Einen Strafkatalog gab es für Übertretungen im Zusammenhang mit Lenker-Arbeitszeiten. Die Auswertung der Zeiten sowie das Erstellen der Aufforderungen und Strafanzeigen erfolgten hier – vereinfacht dargestellt – in einem elektronischen System, in dem auch die Strafhöhen (je nach Schwere der Übertretung) vorgegeben waren.

den, und Arbeitsstätten mit mehr als 100 Arbeitnehmern mussten laut Geschäftsordnung einzelnen Arbeitsinspektoren zugeteilt werden. Die Zuteilungen waren nach höchstens sieben Jahren neu zu verteilen. Die Verantwortlichkeit für die Besichtigungsintervalle der zugeteilten Arbeitsstätten lag bei den einzelnen Arbeitsinspektoren. Nur in dringenden Fällen (z.B. bei unmittelbar drohender Gefahr für Leben und Gesundheit) konnte sich die Leitung des Arbeitsinspektorats über diese Zuteilung hinwegsetzen.

(3) Die Führungskräfte der Arbeitsinspektorate (Amtsleiter, Abteilungsleiter) waren im Allgemeinen neben ihrer leitenden Tätigkeit auch in eingeschränktem Umfang als Arbeitsinspektoren tätig. Das jährliche Mitarbeitergespräch diente als wichtigstes Instrument zur Steuerung. Weitere, über die darin vereinbarten Ziele hinausgehende Vorgaben, gab es nicht.

28.2 (1) Der RH erachtete die Einrichtung einer zentralen Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien, zusätzlich zu den in den einzelnen Arbeitsinspektoraten bestehenden Verwaltungsstellen, für nicht wirtschaftlich. Er empfahl daher dem BMASK, die zentrale Verwaltungsstelle der Arbeitsinspektion Wien aufzulösen.

(2) Der RH bemängelte, dass die Leistungserbringung der Arbeitsinspektoren von den Führungskräften kaum überwacht und gesteuert werden konnte, weil dazu sowohl die geeigneten Instrumente als auch die Vorgaben fehlten. Auch verhinderte die Geschäftsordnung einen größeren Einfluss der Leitungsorgane auf die Arbeitsinspektoren.

Der RH empfahl dem BMASK, die Geschäftsordnung dahingehend zu ändern, dass die Leitung des Arbeitsinspektorats die Möglichkeit erhielt, die Überprüfungsintervalle aktiv zu steuern.

Des Weiteren empfahl er dem BMASK, das Controlling in den Arbeitsinspektoraten auszubauen und die Führungskräfte zu einer intensiveren Steuerung und Überwachung der Zielerreichung zu verpflichten.

28.3 (1) *Laut Stellungnahme des BMASK werde die Empfehlung zur Auflösung der Zentralen Verwaltungsstelle der Wiener Arbeitsinspektorate mit der Neuorganisation der Aufsichtsbezirke (siehe TZ 14) zu verknüpfen sein. Mit zu berücksichtigen sei dabei, dass dies eine Verlagerung der Tätigkeiten zu den Verwaltungsstellen der Wiener Arbeitsinspektorate bedeuten würde.*

Organisation der Arbeitsinspektorate

(2) Die Empfehlung zur aktiven Steuerung der Überprüfungsintervalle durch die Leitung des Arbeitsinspektorats werde laut BMASK durch eine Änderung der Geschäftsordnung umgesetzt. Die Führungskräfte seien aber bereits jetzt verpflichtet, die vereinbarten Ziele und inhaltlichen Vorgaben umzusetzen.

Arbeitsinspektions-
ärztlicher Dienst

29.1 (1) Der arbeitsinspektionsärztliche Dienst bestand bundesweit aus zwölf Ärzten und diesen zugeordneten Verwaltungskräften, die sich auf sieben Standorte in ganz Österreich verteilten. Die Mitarbeiter des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes waren dienstrechtlich und organisatorisch jeweils in ein Arbeitsinspektorat eingegliedert, auch wenn sie für mehrere Arbeitsinspektorate zuständig waren.

Neben ihrer medizinischen Ausbildung hatten die Ärzte zusätzlich die Ausbildung zum Arbeitsinspektor zu absolvieren.

(2) Die Ärzte der Arbeitsinspektion kontrollierten gemäß §§ 53 und 55 ASchG die Untersuchungsergebnisse und die Befunde von Arbeitsmedizinern bspw. bei Tätigkeiten, bei denen die Gefahr von Berufskrankheiten bestand. Die Befunde von Arbeitsmedizinern konnten die Ärzte der Arbeitsinspektion mittels Bescheids abändern und dabei bspw. das Untersuchungsintervall verdichten oder ein Beschäftigungsverbot aussprechen. Darüber hinaus führten sie in Arbeitsstätten unter arbeitsmedizinischen Aspekten Erhebungen durch. Eigene medizinische Untersuchungen führten sie nicht durch.

(3) Gemäß § 3 Abs. 3 Mutterschutzgesetz 1979 stellten die Ärzte der Arbeitsinspektion oder ein Amtsarzt Zeugnisse zur Freistellung von schwangeren Arbeitnehmerinnen aus, wenn das Leben oder die Gesundheit von Mutter oder Kind bei Fortdauer der Beschäftigung gefährdet war. Im Jahr 2010 stellten die Ärzte der Arbeitsinspektion im Großraum Wien 3.716 Freistellungen nach Mutterschutzgesetz aus. Durch eine Änderung der Rechtslage⁴¹ ging zwar im Großraum Wien die Anzahl der Freistellungen auf rd. 850 im Jahr 2011 zurück, der Freistellungsprozess beanspruchte jedoch noch immer beachtliche Ressourcen der Ärzte der Arbeitsinspektion.

29.2 Der RH wies auf die nach wie vor hohe zeitliche Inanspruchnahme der Ärzte der Arbeitsinspektion im Großraum Wien im Rahmen der Freistellungen von schwangeren Arbeitnehmerinnen hin. Er erachtete eine Konzentration der Tätigkeit des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes, welcher nur mit zwölf Ärzten besetzt war, auf die Aufgaben im Rah-

⁴¹ Das BMASK überarbeitete die Gründe für eine Freistellung und schränkte diese in Zusammenarbeit mit der Ärztekammer im Jahr 2010 erheblich ein.

men des ASchG für vorteilhaft. Daher empfahl er dem BMASK, darauf hinzuwirken, die Freistellungen nach dem Mutterschutzgesetz möglichst auf die Amtsärzte zu konzentrieren, um die Tätigkeit der Ärzte der Arbeitsinspektorate auf die Aufgaben im Rahmen des ASchG zu fokussieren.

29.3 Laut Stellungnahme des BMASK bedürfe die Umsetzung dieser Maßnahme einer Änderung des § 3 Abs. 3 Mutterschutzgesetz. Eine solche Änderung werde seitens des BMASK angestrebt.

Personal der Arbeitsinspektion

Personelle Ausstattung der Arbeitsinspektion

30.1 Die Zusammensetzung und Entwicklung des Personalstands in VBÄ des Zentral-Arbeitsinspektorats (ohne Sektionsleitung und dieser unterstelltem Sekretariatspersonal) und der 20 Arbeitsinspektorate stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 8: Personalstand der Arbeitsinspektion in den Jahren 2007 bis 2011						
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in VBÄ ¹					in % ¹
Zentral-Arbeitsinspektorat						
Führungskräfte	8,00	8,00	8,00	7,00	7,08	- 11,5
Sachbearbeiter	32,80	33,60	31,60	35,45	34,20	4,3
Sekretariat	4,38	5,30	3,50	3,00	3,00	- 31,5
sonstige	1,00	-	-	1,00	1,00	-
Summe Zentral-Arbeitsinspektorat	46,18	46,90	43,10	46,45	45,28	- 1,9
Arbeitsinspektorate						
Führungskräfte	67,47	66,60	65,15	65,30	61,98	- 8,1
Inspektoren mit besonderer Funktion (z.B. Ärzte, Messdienst)	104,69	106,12	106,34	105,64	102,89	- 1,7
Inspektoren im engeren Sinn	146,53	144,86	141,66	137,86	138,38	- 5,6
Sekretariat	79,08	75,75	73,22	73,96	74,88	- 5,3
sonstige	9,48	6,93	5,93	4,93	4,43	- 53,3
Summe 20 Arbeitsinspektorate	407,23	400,23	392,28	387,65	382,53	- 6,1

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Arbeitsinspektion

Personal der Arbeitsinspektion

Während sich der Personalstand im Zentral–Arbeitsinspektorat in den Jahren 2007 bis 2011 um 0,90 VBÄ bzw. um rd. 1,9 % reduzierte, nahm er in den 20 Arbeitsinspektoraten insgesamt um 24,7 VBÄ oder rd. 6,1 % ab.

Der überwiegend als Overhead zu bezeichnende Anteil der Mitarbeiter des Zentral–Arbeitsinspektorats, der Führungskräfte in den Arbeitsinspektoraten, des Sekretariatspersonals und der sonstigen Mitarbeiter lag in den Jahren 2007 bis 2011 bei durchschnittlich rd. 44 %.

In den Arbeitsinspektoraten waren einer Führungskraft durchschnittlich fünf Mitarbeiter direkt unterstellt (Leitungsspanne).

Der relativ hohe Anteil an Sekretariatskräften in den Arbeitsinspektoraten (rd. 19 % der Mitarbeiter) war dadurch bedingt, dass nur ein Teil der Arbeitsinspektoren ihre Inspektionsergebnisse selbst EDV–mäßig erfasste.

30.2 Der RH bemängelte, dass die Reduktion des Personals zwischen den Jahren 2007 und 2011 überwiegend in den Arbeitsinspektoraten erfolgte, während das Zentral–Arbeitsinspektorat davon weniger betroffen war. Weiters beurteilte er die geringe Leitungsspanne und den hohen Overhead von rd. 44 % kritisch. Er empfahl dem BMASK, eine stärkere Verlagerung des Personals vom Zentral–Arbeitsinspektorat hin zu den Arbeitsinspektoraten durchzuführen. Weiters empfahl der RH dem BMASK, im Zuge der unter TZ 14 empfohlenen Neuorganisation der Aufsichtsbezirke eine Vergrößerung der Leitungsspanne umzusetzen und auf eine Reduktion des Overheads, insbesondere durch eine Reduktion der Sekretariatskräfte, hinzuwirken.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMASK sei das Zentral–Arbeitsinspektorat von seiner Aufgabenstellung nicht nur Oberbehörde der Arbeitsinspektorate, sondern hätte auch zentrale andere Aufgaben im Rahmen des BMASK wahrzunehmen. Daher sei es aus Sicht des BMASK nicht sachgerecht, die Personalentwicklung im Zentral–Arbeitsinspektorat und in den Arbeitsinspektoraten in Beziehung zu setzen. Eine Personalverlagerung sei wegen der unterschiedlichen Qualifikationen und Anforderungen wenig sinnvoll.*

Zur Neuorganisation der Aufsichtsbezirke und der Vergrößerung der Leitungsspanne (siehe Stellungnahme zu TZ 14) führte das BMASK weiters aus, dass im Hinblick auf die vorgegebenen Personalressourcen Änderungen in der Arbeitsorganisation erforderlich sein würden. Insbesondere könnten durch eine verstärkte elektronische Unterstützung der Außendienstarbeit Sekretariatsarbeiten entfallen.

30.4 Der RH entgegnete, dass neben dem allgemeinen Personalabbau die Personalpolitik zu Gunsten des Zentral-Arbeitsinspektorats zu einer zusätzlichen Schwächung der Kernleistung Kontrolle der Arbeitsinspektorate beitrug (siehe TZ 20). Daher war es nach Ansicht des RH gerechtfertigt, die Entwicklungen des Personalstandes im Zentral-Arbeitsinspektorat und in den Arbeitsinspektoraten mit dem Ziel der Minimierung des Overheads kritisch gegenüberzustellen.

Personalstruktur der
Arbeitsinspektion

31.1 Zum Stichtag 1. März 2012 betrug das durchschnittliche Alter der Mitarbeiter in der Sektion VII Arbeitsrecht und Zentral-Arbeitsinspektorat 46,9 Jahre. In den nächsten Jahren rechnete das BMASK mit fünf Pensionierungen in der Sektion. Bis zum Jahr 2016 waren laut Sparpaket der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 fünf Planstellen in der Sektion VII des BMASK einzusparen.

Bei den Arbeitsinspektoraten war fast die Hälfte der Mitarbeiter älter als 50 Jahre; das BMASK rechnete mit rd. 55 Pensionierungen bis zum Jahr 2016. Laut dem Sparpaket der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 sollten bis zum Jahr 2016 neun Planstellen in den Arbeitsinspektoraten eingespart werden. Dem zu erwartenden Personalrückgang stand der Zugang von insgesamt 22 Mitarbeitern vom BMLVS und der Telekom Austria AG gegenüber. Daraus würde sich in den Jahren bis 2016 eine Personallücke von 24 Mitarbeitern ergeben. Eine über das Ressourcenmodell hinausgehende, vorausschauende Personalplanung, um den Personalabgang zu bewältigen, fehlte.

31.2 Der RH wies kritisch auf die fehlende Personalplanung hin. Er empfahl dem BMASK, im Hinblick auf die notwendige Straffung der Steuerung und die Reorganisation der Arbeitsinspektion (siehe TZ 14), den Aufbau einer sowohl das Zentral-Arbeitsinspektorat als auch die Arbeitsinspektorate umfassenden Personalplanung.

31.3 *Laut Stellungnahme des BMASK werde es die Anregung einer Weiterentwicklung der Personalplanung aufnehmen und in Zukunft Personalkontrakte in Abstimmung mit der Fachsektion abschließen, die die Personalplanung sowohl für das Zentral-Arbeitsinspektorat als auch die Arbeitsinspektorate berücksichtigen würden.*

Personal der Arbeitsinspektion

Personaleinsatz der
Arbeitsinspektion

32.1 (1) Das im Außendienst der Arbeitsinspektorate tätige Personal setzte sich aus Akademikern und nichtakademischen Arbeitsinspektoren zusammen. Eine exakte Abgrenzung betreffend das Aufgabengebiet lag nicht vor. Der Personaleinsatz richtete sich in erster Linie nach den vorhandenen Ressourcen, wobei der jeweilige Leiter der Organisationseinheit (Amt, Abteilung) den optimalen Einsatz des Personals verantwortete. In der Regel wurden die akademischen Arbeitsinspektoren für komplexere Überprüfungen und Inspektionen größerer Betriebe eingesetzt.

(2) Das Zentral-Arbeitsinspektorat teilte das Personal an die Arbeitsinspektorate nach der von ihm eingeschätzten Mindestausstattung an Expertenwissen zu. Demnach sollte aus den technischen Fachgebieten Chemie, Maschinenbau, Elektrotechnik, Physik und Bauwesen zumindest ein Experte in jedem Arbeitsinspektorat vorhanden sein sowie zusätzlich Experten für die Bereiche Mutterschutz, Kinder- und Jugendbeschäftigung, Gastgewerbe, Lenkerkontrollen und Hygienetechnik.

Aufgrund der geringen Größe der einzelnen Arbeitsinspektorate standen in diesen pro Fachgebiet in der Regel nur ein bis zwei Mitarbeiter zur Verfügung. Dies erschwerte einen Erfahrungsaustausch zwischen den Experten der einzelnen Fachrichtungen.

32.2 Nach Ansicht des RH war es nicht zweckmäßig, sämtliche Fachgebiete in einem Arbeitsinspektorat abzudecken, weil dadurch bedarfsunabhängig hohe Personalfixkosten entstanden. Er empfahl dem BMASK, das Expertenwissen aus weniger oft benötigten Fachrichtungen in bestimmten Arbeitsinspektoraten zu bündeln und bei Bedarf den anderen Arbeitsinspektoraten zur Verfügung zu stellen.

32.3 *Laut Mitteilung des BMASK sei diese Empfehlung teilweise bereits umgesetzt worden, z.B. im Bereich des arbeitsinspektionsärztlichen Dienstes oder des Messteams. Sie werde im Zuge der weiteren Organisationsdiskussion mitzubersichtigen sein.*

Nebenbeschäftigungen in den
Arbeitsinspektoraten

33.1 (1) Eine Analyse der Nebenbeschäftigungen der Arbeitsinspektorate, Stand April 2012, ergab, dass 115 Bedienstete zumindest eine Nebenbeschäftigung gemeldet hatten; 106 davon (rd. 92 %) betrafen Arbeitsinspektoren; davon wiederum elf Amtsleiter und 15 Amtsleiter-Stellvertreter. Insgesamt entfielen rd. 80 % der gemeldeten Nebenbeschäftigungen auf eine Lehrtätigkeit bei diversen Bildungsinstituten (d.h. Vorträge bei Schulungen bzw. Abnahme oder Kommissionsbesitz der Prüfung).

(2) Gemäß § 18 Abs. 3 ArbIG durften Organe der Arbeitsinspektion weder an der Leitung und Verwaltung von Unternehmen beteiligt sein noch in einem Arbeitsverhältnis mit einem Unternehmen stehen, wenn dieses in deren Wirkungsbereich fiel. Gemäß § 18 Abs. 4 ArbIG konnte der Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz im Einzelfall eine Ausnahme bewilligen. Dies kam im überprüften Zeitraum nicht zum Tragen.

Das Organ der Arbeitsinspektion war verpflichtet, eine Nebenbeschäftigung im Sinne des § 56 Beamten-Dienstrechtsgesetz (BDG) seiner Dienstbehörde unverzüglich zu melden.

(3) Das Zentral-Arbeitsinspektorat definierte die zulässigen Nebenbeschäftigungen seit dem Jahr 2006 im sogenannten Code of Conduct (das war ein Erlass der zuständigen Fachsektion im BMASK), zuletzt aktualisiert im Jahr 2009. Dabei handelte es sich um ein detailliertes Regelwerk, welches zu seinem sicheren Verständnis wesentliche personalrechtliche Kenntnisse erforderte. Für die Amtsleiter der Arbeitsinspektorate und deren Stellvertreter waren strengere Regeln im Code of Conduct enthalten als für die Arbeitsinspektoren.

(4) Die Genehmigung der einzelnen Nebenbeschäftigungen erfolgte durch das BMASK auf der Grundlage einer positiven Beurteilung durch das Zentral-Arbeitsinspektorat. Die inhaltliche Qualität der Begründung für die Genehmigung einer Nebenbeschäftigung im jeweiligen Personalakt war unterschiedlich.

(5) Das BMASK führte Aufzeichnungen über die genehmigten Nebenbeschäftigungen. Eine genaue Kenntnis über den Inhalt der Nebenbeschäftigung lag jedoch häufig nicht vor, weil die Dokumentation unterschiedlich detailliert war. Die jeweilige Genehmigung durch das BMASK war z.T. von der Einhaltung rechtlicher Details im Rahmen der Nebenbeschäftigung abhängig, welche im Nachhinein kaum oder nur arbeitsaufwendig zu kontrollieren waren. Eine nachgängige Prüfung der Zulässigkeit sämtlicher Nebenbeschäftigungen nahm das BMASK nicht vor.

33.2 Der RH wies auf die hohe Anzahl der Nebenbeschäftigungen der Arbeitsinspektoren im Verhältnis zur gesamten Bedienstetenanzahl hin. Nach Ansicht des RH genügte eine einmalige Prüfung bei der Genehmigung der Zulässigkeit von Nebenbeschäftigungen nicht, um die Unbefangenheit der Arbeitsinspektoren auf Dauer zweifelsfrei sicherzustellen.

Personal der Arbeitsinspektion

Der RH empfahl dem BMASK, die aktuellen Nebenbeschäftigungen von Arbeitsinspektoren auf ihre Vereinbarkeit mit den dienstlichen Anforderungen neuerlich zu prüfen und dies in regelmäßigen Abständen zu wiederholen. Dabei wären die Gründe für die Genehmigung detailliert darzulegen und zu dokumentieren sowie kritisch zu hinterfragen.

- 33.3** *Laut Stellungnahme des BMASK sei eine jährliche bzw. wiederholte Prüfung weder nach den Bestimmungen des BDG noch im ArbIG vorgesehen.*

Für den Bereich der Arbeitsinspektion liege seit Jänner 2013 ein Formular auf, das verpflichtend für die Meldung von Nebenbeschäftigungen zu verwenden sei. Darin seien von den Bediensteten alle Aspekte der beabsichtigten Nebenbeschäftigung detailliert darzulegen. Die Beurteilung der Angaben erfolge anhand der entsprechenden Vorschriften und des dazu ergangenen Erlasses und werde schriftlich und aktenmäßig dokumentiert.

- 33.4** Der RH nahm die Verbesserungen zur Kenntnis. Er hielt aber unter dem Aspekt einer laufenden Korruptionsprävention an seiner Empfehlung, die Meldungen an Nebenbeschäftigungen durch regelmäßige Überprüfungen aktuell zu halten, fest.

Wirtschaftliche Entwicklung

Budget und Erfolg der Arbeitsinspektion

- 34** Den Bundesvoranschlag (BVA) für das Zentral-Arbeitsinspektorat erstellte das BMASK budgettechnisch im Rahmen der Zentralstelle des Ministeriums. Nur für die Arbeitsinspektorate erfolgte dieser in einer eigenen Budgetuntergliederung. Eine gemeinsame Darstellung von Voranschlag und Rechnungsabschluss für das Zentral-Arbeitsinspektorat und die Arbeitsinspektorate war deshalb nur mit Einschränkungen möglich. Eine unmittelbare Vernetzung zwischen den Zielen der Rahmenstrategie 2007 im Arbeitnehmerschutz mit dafür bereitzustellenden finanziellen Mitteln im Rahmen des Budgets war dadurch nicht möglich.

- 35.1** (1) Die Einnahmen und Ausgaben (Erfolg) der gesamten Arbeitsinspektion konnten aus den in TZ 34 genannten Gründen erst ab dem Jahr 2009 mittels Sonderauswertung ermittelt werden. Die gesamte finanzielle Entwicklung des Zentral-Arbeitsinspektorats und der Arbeitsinspektorate stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 9: Erfolg der Arbeitsinspektion in den Jahren 2009 bis 2011¹

Erfolg	2009	2010	2011	Veränderung
	in Mio. EUR			in %
Summe Zentral-Arbeitsinspektorat	2,74	3,07	3,06	+ 12
<i>davon</i>				
<i>Personalausgaben</i>	2,62	2,96	3,02	+ 15
<i>Sachausgaben</i>	0,12	0,11	0,04	- 64
Summe Arbeitsinspektorate	26,75	26,58	27,54	+ 3
Gesamtausgaben Arbeitsinspektion	29,49	29,65	30,60	+ 4
Einnahmen Arbeitsinspektorate	0,45	0,45	0,48	+ 7

¹ Daten für die Jahre 2007 und 2008 konnten vom BMWFJ nicht zur Verfügung gestellt werden, da sie nicht gesondert darstellbar waren.

Quelle: BMASK

Die Gesamtausgaben der Arbeitsinspektion stiegen in den Jahren 2009 bis 2011 von rd. 29,49 Mio. EUR auf rd. 30,60 Mio. EUR bzw. um rd. 4 %. Die Ausgaben des Zentral-Arbeitsinspektorats nahmen mit einem Anstieg von rd. 2,74 Mio. EUR auf rd. 3,06 Mio. EUR bzw. um rd. 12 % stärker zu als jene der Arbeitsinspektorate (rd. 3 %). Die relativ starke Steigerung der Ausgaben im Zentral-Arbeitsinspektorat lag in der deutlichen Zunahme der Personalausgaben um rd. 15 % in drei Jahren begründet.

(2) Der vollständig darstellbare jährliche BVA und Erfolg der Arbeitsinspektorate (ohne Zentral-Arbeitsinspektorat) entwickelte sich in den Jahren 2006 bis 2011 wie folgt:

Tabelle 10: Jährlicher Bundesvoranschlag (BVA) und Erfolg der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung
	in Mio. EUR ¹						in %
BVA Personalausgaben	17,48	19,07	19,12	21,67	21,33	22,14	+ 27
Erfolg Personalausgaben	18,63	19,14	20,44	21,45	21,28	22,02	+ 18
BVA Sachausgaben	7,62	6,68	6,68	5,90	6,00	3,60	- 53
Erfolg Sachausgaben	6,47	5,72	5,33	5,30	5,30	5,52	- 15
Summe BVA Ausgaben	25,11	25,75	25,80	27,56	27,33	25,74	+ 3
Summe Erfolg Ausgaben	25,10	24,86	25,77	26,75	26,58	27,54	+ 10
BVA Einnahmen	0,30	0,31	0,31	0,31	0,31	0,31	+ 3
Erfolg Einnahmen	0,38	0,68	0,45	0,45	0,45	0,48	+ 26

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; Teilhefte zum BFG der Jahre 2006 bis 2011; BRA 2011

Die Personalausgaben lagen seit dem Jahr 2009 nach einer deutlichen Erhöhung gegenüber den drei Vorjahren geringfügig unter den Budgetwerten. Bei den Sachausgaben waren in den Jahren 2006 bis 2010 erhebliche Unterschreitungen der Budgetwerte von bis zu rd. 1,35 Mio. EUR bzw. rd. 20 % im Jahr 2008 feststellbar. In Summe betrug diese Unterschreitungen in den Jahren 2006 bis 2010 rd. 4,76 Mio. EUR. Im Jahr 2011 stiegen die Sachausgaben gegenüber dem Jahr 2010 mit rd. 4,2 % etwas an. Die erhebliche Überschreitung um rd. 1,92 Mio. EUR gegenüber dem stark reduzierten Budgetwert wurde aus einer Rücklage⁴², die bis zum Jahr 2008 gebildet wurde, finanziert (siehe TZ 36).

35.2 Der RH gab kritisch die jahrelange merkbare Abweichung zwischen den budgetierten und den tatsächlichen Sachausgaben im Bereich der Arbeitsinspektorate zu bedenken, welche auf Planungsfehler bei der Budgetierung schließen ließ. Weiters fielen die im Bereich des Zentral-Arbeitsinspektorats ab dem Jahr 2009 im Vergleich zu jenen in den Arbeitsinspektoraten stärker steigenden Personalausgaben negativ auf. Dies stellte nach Ansicht des RH eine relative Ausgabenverschiebung zugunsten des Overheads dar.

⁴² Rücklagen werden im Allgemeinen aus Minderausgaben bzw. Mehreinnahmen aus Vorjahren gebildet und können zu einem späteren Zeitpunkt (unter bestimmten Bedingungen) konsumiert werden.

Angesichts der im Wesentlichen einheitlichen Aufgabenstellung von Zentral-Arbeitsinspektorat und Arbeitsinspektoraten hielt der RH die Trennung der Abrechnungssysteme für wirtschaftlich nicht gerechtfertigt.

Der RH empfahl dem BMASK, im Bereich der nachgeordneten Arbeitsinspektorate die finanzielle Planung zu verbessern. Dabei empfahl er dem BMASK, die Verrechnung der Arbeitsinspektorate und des Zentral-Arbeitsinspektorats innerhalb einer Budgetuntergliederung gemeinsam durchzuführen, um neben einer transparenten Gebarung eine effiziente Steuerung der gesamten Arbeitsinspektion zu ermöglichen.

- 35.3** *Laut Mitteilung des BMASK hätten durch eine wirtschaftliche, sparsame und zweckmäßige Gebarung in den Jahren 2006 bis 2010 im Bereich des Sachaufwandes haushaltsrechtlich zulässige Rücklagen gebildet werden können. Aufgrund der restriktiven Budgetvorgaben 2011 und 2012 sei trotz Sparsamkeit die Auflösung der Rücklagen der Vorjahre für eine entsprechende Dotierung des Budgets der Arbeitsinspektion unabdingbar geworden. Unter Miteinbeziehung der Rücklagen sei der Sachaufwand im Jahr 2012 zu 95 % ausgeschöpft worden. Die finanzielle Planung werde aber verbessert.*

Die Anregungen des RH zur einheitlichen Verrechnung des Zentral-Arbeitsinspektorats und der Arbeitsinspektorate werde vom BMASK insofern aufgenommen, als im Rahmen des nächsten zu erstellenden Bundesvoranschlags mit dem BMF entsprechende Gespräche zur Änderung der Budgetstruktur aufgenommen würden.

- 35.4** Der RH nahm die in Aussicht gestellten Gespräche zur Änderung der Budgetstruktur zustimmend zur Kenntnis. Dazu hielt er ergänzend fest, dass ein eigenes Globalbudget im Sinne der Zusammenführung von Finanzierungs-, Ausgaben- und Aufgabenverantwortung zweckmäßig wäre.

Wirtschaftliche Entwicklung

36.1 (1) Aufgrund der in TZ 35 erwähnten Einsparungen bei den Sachausgaben im Bereich der nachgeordneten Arbeitsinspektorate konnte das BMASK – haushaltsrechtlich zulässig – in den Jahren 2006 bis 2010 in diesem Bereich beachtliche Rücklagen bilden:

Tabelle 11: Rücklagenentwicklung der Arbeitsinspektorate in den Jahren 2006 bis 2011

Rücklagen der Arbeitsinspektorate	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2006 bzw. 2009 bis 2011
	in Mio. EUR ¹						in %
Zuführung	0,38	0,46	0,34	0,81	0,84	0,52	–
Entnahme	–	–	–	–	–	2,32	–
Rücklage bis zum Jahr 2008 ²	4,55	5,01	5,35	5,35	5,26	2,95	– 35
UG-Rücklage ab dem Jahr 2009 ³	–	–	–	0,81	1,65	2,17	+ 167
Rücklagenendbestand Summe	4,55	5,01	5,35	6,16	6,91	5,12	+ 13

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Rücklage bis zum Jahr 2008: Nur bestimmte Ausgabeneinsparungen waren als Rücklage für künftige Finanzjahre vorzumerken.

³ UG-Rücklage: Sämtliche Ausgabeneinsparungen können als Rücklage für künftige Finanzjahre vorgemerkt werden.

Quellen: BMASK; BRA 2006 bis 2011

In Summe betragen die Rücklagenzuführungen in den Jahren 2006 bis 2010 insgesamt rd. 2,83 Mio. EUR. Die Rücklagen verursachten ab dem Zeitpunkt ihrer Inanspruchnahme Finanzierungskosten und belasteten ab da das Budget.

(2) In den Jahren 2006 bis 2011 genehmigte das BMF auf Antrag des BMASK Ausgabenüberschreitungen (überplanmäßige Ausgaben⁴³) für den Bereich der Arbeitsinspektorate:

Tabelle 12: Überplanmäßige Ausgaben der Arbeitsinspektorate

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	in Mio. EUR ¹					
Personalausgaben	1,32	0,15	1,33	–	0,06	–
Sachausgaben	–	–	–	0,03	0,02	2,32
Summe	1,32	0,15	1,33	0,03	0,08	2,32

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: BMASK; ÜPA-Anträge

⁴³ Unter überplanmäßigen Ausgaben waren Mehrausgaben über den veranschlagten Rahmen (Budget) zu verstehen, die entweder durch Minderausgaben, Mehreinnahmen bzw. Rücklagenentnahmen zu bedecken waren.

Die Bedeckungen der überplanmäßigen Ausgaben erfolgten großteils durch Umschichtung von vorhandenen Mitteln aus anderen Bereichen des BMASK. Erst im Jahr 2011 zog das Ministerium jene Rücklagen zur Bedeckung der Mehrausgaben heran, die durch die geringeren Sachausgaben ermöglicht wurden (vgl. TZ 35).

(3) Möglich wurde die Bildung von Rücklagen in Höhe von rd. 2,83 Mio. EUR bis zum Jahr 2010, obwohl gleichzeitig Mehrausgaben im Personalbereich in Höhe von rd. 2,87 Mio. EUR genehmigt wurden, weil innerhalb des Ministeriums die Personal- und Sachausgaben für die nachgeordneten Arbeitsinspektorate getrennt voneinander budgetiert wurden. Verbunden damit war aber auch, dass zwei verschiedene Sektionen für den Budgetvollzug zuständig waren und damit die finanzielle Verantwortung im BMASK zersplittert war.

- 36.2** Der RH kritisierte die widersprüchliche Budgetpraxis des BMASK im Bereich der Arbeitsinspektorate, bei der das BMASK einerseits durch Einsparungen im Sachausgabenbereich Rücklagen bildete und andererseits für Mehrausgaben beim Personal überplanmäßige Ausgaben benötigte.

Der RH empfahl dem BMASK, im Zusammenhang mit der unter TZ 35 empfohlenen einheitlichen Budgetierung für eine einheitliche finanzielle Verantwortung für den gesamten Bereich der Arbeitsinspektion zu sorgen, um hier finanzielle Fehlentwicklungen (Rücklagenbildung bei gleichzeitigen Mehrausgaben) durch eine wirtschaftliche Gesamtsteuerung der Bereiche Zentral-Arbeitsinspektorat und nachgeordnete Arbeitsinspektorate zu vermeiden. Weiters sollte – damit verbunden – eine finanzielle Quantifizierung der Ziele der Rahmenstrategie im Arbeitsschutz 2007 für die Arbeitsinspektion angestrebt werden (siehe TZ 11 und 34).

- 36.3** *Das BMASK merkte in seiner Stellungnahme hinsichtlich der im Prüfungszeitraum erfolgten Rücklagengebarung an, dass die Rücklagengebarung 2006 bis 2008 noch vom damaligen BMWA zu verantworten sei. Die Bewilligungen von Rücklagenauflösungen durch das BMF in den Jahren 2009 und 2010 seien bereits weit vor dem Jahresende erfolgt, als in den Planungen noch von einer entsprechenden Ausschöpfung der Mittel auszugehen gewesen wäre.*

Im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungsführung sei im BMASK eine Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplanung eingeführt worden, die im Jahr 2012 auf die Arbeitsinspektorate ausgedehnt worden sei. Die Arbeitsinspektorate müssten die Kernleistungen und prioritären Ziele auf fünf Jahre vorausschauend planen. Dieser Planungs-

Wirtschaftliche Entwicklung

prozess finde auch auf die Ziele der Arbeitsschutzstrategie 2013–2020 Anwendung.

36.4 Der RH entgegnete, dass er nicht den Zeitpunkt von Rücklagenentnahmen kritisierte, sondern die Budgetpraxis, bei gleichzeitigen Einsparungen im Sachausgabenbereich beim Personal überplanmäßige Ausgaben vorzunehmen und damit die Einsparungserfolge wieder zu schmälern. Er hielt daher an seiner Empfehlung, für eine einheitliche finanzielle Verantwortung zu sorgen, fest.

Einsparungen durch die Eingliederung des Verkehrs–Arbeitsinspektorats in das BMASK

37.1 (1) Das Verkehrs–Arbeitsinspektorat wurde als Teil der Zentralstelle des BMVIT nicht gesondert budgetiert. Die jährlichen Erfolge von 2007 bis 2011 dieses Bereichs waren jedoch auswertbar:

Tabelle 13: Erfolg des Verkehrs–Arbeitsinspektorats in den Jahren 2007 bis 2012							
	2007	2008	2009	2010	2011	PLAN 2012	Veränderung 2007 bis 2012
	in Mio. EUR ¹						in %
Personalausgaben	0,90	0,99	1,03	0,99	0,98	1,01	+ 12
Sachausgaben (insb. Personalausleihungen)	0,93	0,68	0,71	0,73	0,86	1,09	+ 17
<i>davon sonstige Sachausgaben</i>	<i>0,01</i>	<i>0,04</i>	<i>0,02</i>	<i>0,03</i>	<i>0,02</i>	<i>0,07</i>	<i>+ 600</i>
Gesamt	1,82	1,67	1,74	1,72	1,84	2,10	+ 15

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: BMVIT

Die Gesamtausgaben des Verkehrs–Arbeitsinspektorats im Jahr 2011 waren beinahe zu 100 % personalbezogen und betrafen 18 Mitarbeiter (Beamte, Vertragsbedienstete und ein Lehrling) sowie elf Arbeitsleihverträge (Personal von ÖBB–Gesellschaften). Die Infrastruktur wurde durch die Zentralstelle des BMVIT beigestellt und finanziell nicht dem Verkehrs–Arbeitsinspektorat angelastet. Rund 38 % des für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat tätigen Personals war mittels Arbeitsleihverträgen beschäftigt. Diese verursachten rd. 42 % der Gesamtausgaben des Verkehrs–Arbeitsinspektorats.

(2) Im Zuge des 2. Stabilitätsgesetzes 2012 war mit dem Ziel, durch Aufgabe von Doppelstrukturen und parallelen Zuständigkeiten Synergien zu heben, die Übertragung des Verkehrs–Arbeitsinspektorats vom BMVIT an das BMASK vorgesehen.

Das BMVIT plante für das Jahr 2012 Ausgaben von rd. 2,10 Mio. EUR für den Bereich des Verkehrs–Arbeitsinspektorats. Dies entsprach gegenüber den im Jahr 2011 angefallenen Ausgaben einer Erhöhung von rd. 260.000 EUR bzw. um rd. 14 % und stellte eine überdurchschnittliche Erhöhung des Budgetwerts gegenüber den Vorjahren seit 2007 dar. BMASK und BMVIT vereinbarten für das restliche Jahr 2012 einen Abzug von 350.000 EUR vom budgetierten Betrag für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat. Dieser, als Einsparungspotenzial benannte Betrag, berechnete sich aus fünf einzusparenden Arbeitsleihverträgen zu je 70.000 EUR pro Jahr. Der so ermittelte reduzierte Voranschlagsbetrag von rd. 1,75 Mio. EUR wurde aufgrund der unterjährigen Übertragung anteilig den Budgets des BMVIT und des BMASK zugeordnet. In den danach folgenden Jahren sollten die Ausgaben des BMASK für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat konstant bei rd. 1,75 Mio. EUR bleiben.

37.2 Die sachliche Begründung für die Zusammenlegung erschien dem RH plausibel und nachvollziehbar. Der RH hielt aber kritisch fest, dass die vom BMVIT für das Jahr 2012 gegenüber dem Vorjahr überdurchschnittlich erhöht budgetierten Ausgaben für das Verkehrs–Arbeitsinspektorat die Basis für die Einsparungen im Bereich des Verkehrs–Arbeitsinspektorats bildeten. Dadurch würde nach Ansicht des RH die beabsichtigte Reduzierung der Ausgaben im Bereich des Verkehrs–Arbeitsinspektorats bei rd. 90.000 EUR p.a. liegen. Das Einsparungspotenzial hätte auf der Basis des Erfolgs vom Jahr 2011 anstelle des überdurchschnittlich erhöhten Budgetwerts für das Jahr 2012 berechnet werden müssen. Eine Einsparung von fünf Arbeitsleihverträgen hielt der RH daher als für nicht ausreichend, um auf der Basis des Erfolgs des Jahres 2011 das angepeilte Einsparungsvolumen zu erzielen.

Finanzielle Planung der Arbeitsinspektorate bis zum Jahr 2016

38.1 (1) Das Bundesfinanzrahmengesetz (BFRG) 2011–2014 ging von restriktiven Budgetvorgaben für die Arbeitsinspektorate aus. Dies hätte bereits im Laufe des Jahres 2013 im Bereich der Sachausgaben – selbst bei Auflösung noch vorhandener Rücklagen – zu einem finanziellen Engpass von rd. 3,84 Mio. EUR geführt:

Tabelle 14: Ausgabenentwicklung der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2011 – 2014				
BFRG 2011 bis 2014	2011	2012	2013	2014
	in Mio. EUR			
Personalausgaben	22,14	22,87	23,89	24,81
Sachausgaben	3,60	2,77	1,56	0,64
Gesamtausgaben	25,74	25,64	25,45	25,45
vom BMASK errechneter Bedarf an Sachausgaben	5,90	5,65	5,40	5,40
Differenz BVA/BFRG – errechneter Bedarf	– 2,30	– 2,88	– 3,84	– 4,76

Quelle: BMASK

(2) Im BFRG 2012–2015 verringerte sich der zu erwartende Fehlbetrag aufgrund interner Mittelverschiebungen im BMASK. Im BFRG 2013–2016 erhöhte das BMASK den Ausgabenrahmen⁴⁴ (Sach- und Personalausgaben) für die Arbeitsinspektorate gegenüber den Vorgaben des BFRG 2011–2014 erneut und vermied damit einen finanziellen Fehlbetrag:

Tabelle 15: Geplante Ausgaben der Arbeitsinspektorate gemäß BFRG 2013 – 2016						
	Erfolg 2011	BVA 2012	BFRG 2013 – 2016			
			2013 ¹	2014 ¹	2015	2016
	in Mio. EUR					
Personalausgaben	22,02	22,97	24,76	25,75	26,69	27,58
Sachausgaben	5,52	3,17	5,04	4,94	4,94	4,84
Gesamt	27,54	26,14	29,80	30,69	31,63	32,42

¹ Aufgrund der rollierenden Planung wurden auch die Werte im BFRG 2013 bis 2016 für die Jahre 2013 und 2014 erhöht.

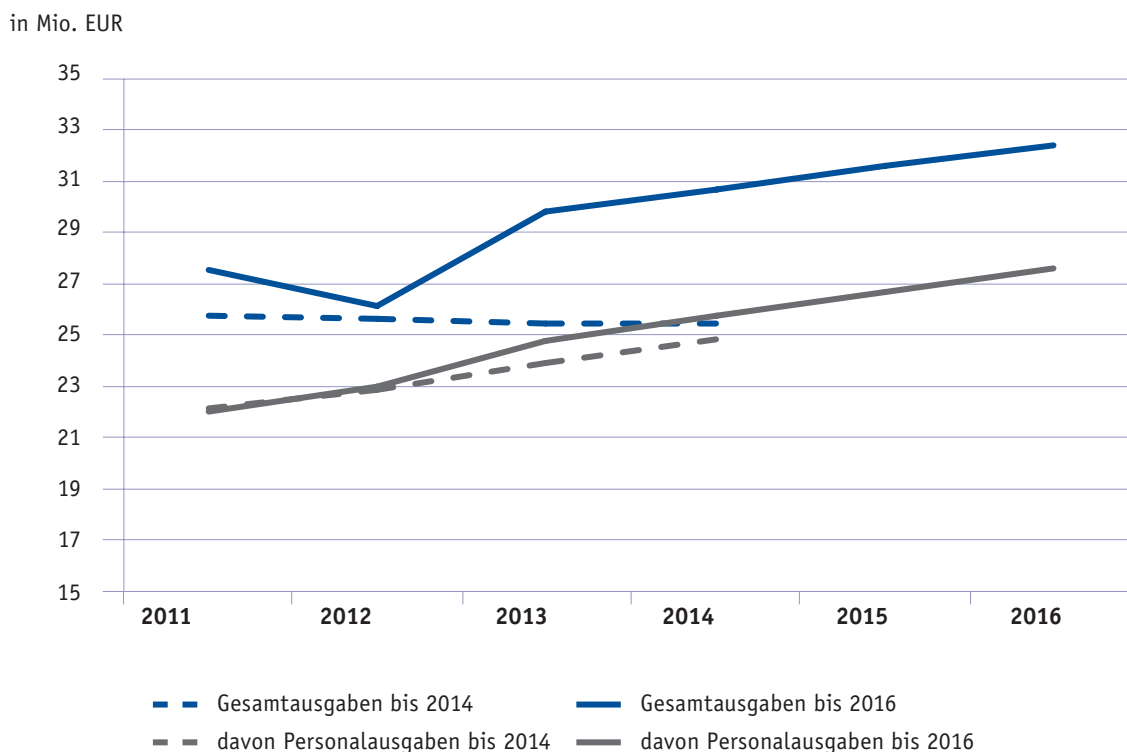
Quelle: BMASK

(3) Eine vergleichbare Vorschauplanung der finanziellen Entwicklung, welche auch das Zentral-Arbeitsinspektorat und das übertragene Verkehrs-Arbeitsinspektorat umfasste, lag nicht vor.

(4) Zusammengefasst lieferte ein Vergleich der geplanten Ausgaben der Arbeitsinspektorate im BFRG 2011–2014 mit den Planungswerten im BFRG 2013–2016 folgendes Bild:

⁴⁴ Ohne Eingliederung des Verkehrs-Arbeitsinspektorats; dieses war in den Ausgaben der Zentralstelle des Ministeriums berücksichtigt.

Abbildung 6: Vergleich der Ausgaben der Arbeitsinspektorate im BFRG 2011 – 2014 mit jenen im BFRG 2013 – 2016



Quelle: BMASK

Aufgrund der bis 2014 (im BFRG 2011–2014) geplanten Personalausgaben wären relativ kurzfristig personalwirksame Reorganisationsmaßnahmen notwendig gewesen, ohne welche die Arbeitsinspektorate spätestens im Jahr 2014 aufgrund fehlender Mittel für Sachausgaben handlungsunfähig geworden wären. Das BMASK entschied sich – anstelle von Reorganisationsmaßnahmen und Einsparungen – für eine kontinuierliche Ausweitung des Ausgabenrahmens von rd. 27,54 Mio. EUR im Jahr 2011 auf rd. 32,42 Mio. EUR im Jahr 2016 bzw. um rd. 17,7 %. Eine strategische Begründung dafür, wie z.B. die in TZ 13 empfohlene Festlegung des Überprüfungsintervalls der jeweiligen Arbeitsstätte, fehlte.

38.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass das BMASK den noch im BFRG 2011–2014 angepeilten Sparkurs im Bereich der Arbeitsinspektorate rasch verließ. Eine strategisch motivierte Begründung dafür fehlte. Konsequente Sparmaßnahmen hätten nach Ansicht des RH die strukturell notwendigen Änderungen bei Organisation und Aufgabenerfüllung im Bereich der Arbeitsinspektorate erheblich unterstützt.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

Aufgaben der AUVA im Bereich der Prävention

39 (1) Die AUVA traf gemäß §§ 172 bis 220a ASVG Vorsorge für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, für die erste Hilfeleistung bei Arbeitsunfällen sowie für die Unfallheilbehandlung, die Rehabilitation von Verletzten und die Entschädigung nach Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten. Berufsbedingte Erkrankungen (wie Muskel- und Skeletterkrankungen oder psychische Erkrankungen) wie auch Freizeitunfälle waren weder im ASchG noch im ASVG im gesetzlichen Auftrag für Präventionsmaßnahmen enthalten.

Systematische Auswertungen der AUVA über die Entwicklung der Arbeitsunfälle bzw. der Berufskrankheiten nach Art bzw. Branche stellten eine wesentliche Basis für die Definition, die Auswahl und den gezielten Einsatz geeigneter Präventionsmaßnahmen dar.

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

(2) Unfallverhütungsdienst:

Gemäß § 186 ASVG bestanden die Instrumente der Unfallverhütung und der Vorsorge für eine erste Hilfeleistung insbesondere aus:

- Werbung für den Gedanken der Unfallverhütung,
- Beratung und Schulung,
- Zusammenarbeit mit Betrieben zum Zweck der Einhaltung von Vorschriften und Anordnung im Zusammenhang mit Unfallverhütung,
- Ursachenforschung für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten,
- vorbeugende Betreuung von Berufskrankheiten spezieller Risikogruppen sowie
- Zusammenarbeit mit Einrichtungen zum Transport von Verletzten.

Der Unfallverhütungsdienst gemäß § 187 ASVG war bei der Hauptstelle der AUVA in Wien und in den vier Landesstellen bzw. den dazugehörigen fünf Außenstellen der AUVA als eigene Abteilung eingerichtet (zur Organisation siehe TZ 49).

(3) AUVAsicher:

Zur Erfüllung der arbeitnehmerschutzrechtlichen Verpflichtungen gemäß § 78a ASchG stand AUVAsicher mit seinen Präventivfachkräften Unternehmen mit bis zu 50 Arbeitnehmern bzw. bei mehreren Arbeitsstätten bis zu 250 Arbeitnehmern (Begehungsmodell) kostenlos zur Verfügung. Die AUVA betrieb dieses Modell im Rahmen ihrer neun Präventionszentren in den Bundesländern.

Strategische Ziele der AUVA in der Prävention

40.1 (1) Die grundlegende strategische Ausrichtung der AUVA im Bereich der Prävention basierte auf dem im Juni 2009 vom Verwaltungsausschuss des Vorstands⁴⁵ beschlossenen Leistungsportfolio der AUVA. Es beinhaltete die strategischen Ziele für alle vier Aufgabenfelder (Prävention, Unfallheilbehandlung, Rehabilitation und finanzielle Entschädigung).

(2) Bereits im Jahr 2002 begleitete ein externer Berater u.a. den Strategieprozess der AUVA im Bereich der Prävention. Wesentlichstes Ergebnis einer neuerlichen Beratung im Jahr 2009 durch den selben Berater war je ein Evaluierungsbericht (2009) über Unfallverhütungsdienst und über AUVAsicher. Dabei handelte es sich um Organisations- und Wirtschaftlichkeitsanalysen; Aussagen über die Wirksamkeit der beiden Präventionseinheiten beinhalteten sie nicht.

(3) Im Bereich Unfallverhütungsdienst konkretisierte die AUVA auf Grundlage der Empfehlungen des Beraters im September 2009, nachdem dieser festgestellt hatte, dass keine gelebte Strategie vorhanden war, ihre strategischen Ziele⁴⁶. Diese waren weder quantifiziert noch mit der mittelfristigen Budgetplanung unmittelbar verbunden.

⁴⁵ Gemäß der Geschäftsordnung des Vorstands der AUVA oblagen dem Verwaltungsausschuss des Vorstands die Vorberatung aller dem Vorstand schriftlich vorzulegenden Anträge sowie die Abgabe von Entscheidungsvorschlägen.

⁴⁶ Die strategischen Ziele des Unfallverhütungsdienstes waren: Sicherheit, Gesundheit und Leistungsfähigkeit aller Versicherten in allen Altersstufen erhalten und verbessern; Innovation in der Prävention vorantreiben; Zusammenarbeit mit Betrieben, Schulen und Organisationen mit dem Ziel, sichere, gesunde und dadurch ökonomisch erfolgreiche Arbeitsplätze zu entwickeln; Kundenorientierung verstärken; strategische und zielorientierte Kooperation mit kompetenten Partnern; Planung und Bewertung von Präventionsleistungen nach Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit sowie Qualifikation und Weiterentwicklung der eigenen Mitarbeiter.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

(4) Im Bereich von AUVAsicher überarbeitete die AUVA im Jahr 2009 ebenfalls auf Empfehlung des externen Beraters die vorhandenen fünf strategischen Ziele⁴⁷.

(5) Im Jahr 2009 setzte sich die AUVA auch das Ziel, sich bis zum Jahr 2020 am Österreichischen Gesundheitsmarkt unter dem Schlagwort „AUVA 2020“ neu zu positionieren und zum möglichst einzigen Unfallversicherungsträger im Rahmen des in Österreich bestehenden 3-Spartenmodells (Krankenversicherung, Pensionsversicherung und Unfallversicherung) zu werden.

(6) In einem internen Projekt⁴⁸ überlegte die AUVA im Jahr 2011, u.a. vermehrt Kosten-Nutzen-Überlegungen in die Präventionsmaßnahmen zu integrieren. Im Projektverlauf stellte sich allerdings heraus, dass die Statistikdaten im Bereich Prävention nicht ausreichend, nämlich regelmäßig und standardisiert, analysiert wurden, um daraus notwendige strategische und operative Schritte für die Prävention ableiten zu können.

40.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die strategische Ausrichtung der AUVA für den Bereich der Prävention (Unfallverhütungsdienst und AUVAsicher) keine übergeordneten quantifizierten Ziele und Zeitrahmen für deren Umsetzung enthielt, obwohl bereits im Jahr 2002 ein externer Berater den Strategieprozess der AUVA begleitete. Weiters waren die Ziele nicht unmittelbar mit der mittelfristigen Budgetplanung der AUVA verbunden. Der RH empfahl der AUVA, eine Strategie für den Bereich Prävention mit quantifizierten Zielwerten zu erarbeiten und diese mit der finanziellen Planung zu verbinden.

40.3 *Die AUVA stellte die Kritik des RH in Abrede. Laut Stellungnahme der AUVA sei in den Jahren vor 2009 vom Aufgabenkatalog des ASVG für die Prävention ausgegangen worden und seien bundesweit (Gehörschutzaktion, Sturz und Fall, Prävention bei jungen Arbeitnehmern, Bäckerprojekt etc.) bzw. landesweit Präventionsaktionen durchgeführt worden.*

⁴⁷ Die strategischen Ziele von AUVAsicher waren: Unfälle und Berufskrankheiten reduzieren; Innovationen in der Prävention vorantreiben; Reduzierung der arbeitsbedingten Erkrankungen und Bewusstseinsbildung für betriebliche Gesundheitsförderung mit Schwerpunkt Prävention für ältere Arbeitnehmer (45+); Kundenbindung stärken sowie die Marktführerschaft festigen (Qualität und Quantität).

⁴⁸ Projekt „Reduktion der arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren, Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten sowie Einführung von betrieblicher Gesundheitsförderung“

Weiters wies die AUVA darauf hin, dass EUROSTAT im Jahr 2010 die statistische Dokumentation der Arbeitsunfälle umgestellt habe, wodurch ein Bruch zu den Daten der Vorjahre entstanden sei. Dies habe die Anknüpfung an die Vergangenheit erheblich erschwert und manche Auswertungen unmöglich gemacht.

Darüber hinaus führte die AUVA aus, dass das Projekt „Kosten–Nutzen–Überlegungen in der Prävention“ zwischenzeitlich weiter fortgeschritten sei. Die grundsätzlichen Ausarbeitungen dazu seien fertiggestellt.

Für das Ziel, SGM–Methoden (SGM = Sicherheits– und Gesundheitsmanagementsystem) zu vermarkten und einzuführen (siehe TZ 42), seien u.a. bis Ende 2011 ein Marketing– und Öffentlichkeitsarbeitskonzept und im Jahr 2012 Tools für Führungskräfte zur Förderung von Sicherheits– und Gesundheitsmanagement eingeführt sowie verschiedenste weitere Maßnahmen gesetzt worden. In den Arbeitsgruppenkonzepten sei Ähnliches festgehalten.

- 40.4** Der RH nahm zustimmend zur Kenntnis, dass das Projekt „Kosten–Nutzen–Überlegungen in der Prävention“ laut AUVA fortgeschritten sei. Er hielt aber daran fest, dass die AUVA nach wie vor über keine Gesamtstrategie für den Bereich Prävention mit quantifizierten Zielwerten verfügte. Die von der AUVA dargelegten zahlreichen von ihr durchgeführten Maßnahmen konnten nach Ansicht des RH diesen Anspruch nicht erfüllen, weil dabei keine quantifizierten Ziele bzw. Wirkungen der Maßnahmen (wie bspw. Reduktion der Unfallzahlen um x %) ersichtlich waren. Darüber hinaus fehlte die für einen effizienten Mitteleinsatz unverzichtbare Verknüpfung der strategischen (wirkungsorientierten) Zielfestlegungen mit der finanziellen Planung.

Forum Prävention

- 41.1** (1) Das Forum Prävention war die wesentlichste Informationsveranstaltung gemäß § 186 Abs. 1 Z 2 ASVG für Personen des Arbeitnehmerschutzes sowie alle darüber hinaus Interessierten. Weiters war es eine Bildungsveranstaltung gemäß ASchG für Sicherheitsvertrauenspersonen, Arbeitsmediziner und betriebseigene Sicherheitsfachkräfte. Dabei vermittelte die AUVA über Vorträge in den Fachtagungen von Experten aus dem Arbeitnehmerschutz die neuesten Entwicklungen im Arbeitnehmerschutz.

Darüber hinausgehende grundsätzliche Informationen über die längerfristigen Zielsetzungen des Forums Prävention im Zusammenwirken mit übergeordneten strategischen Zielsetzungen der AUVA im Bereich der Prävention fehlten.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

(2) Die AUVA verzeichnete in den Jahren 2007 bis 2011 einen Anstieg der Teilnehmer am Forum Prävention von 695 auf 1.106 bzw. um rd. 59 % sowie eine Verdoppelung der Aussteller von 32 auf 66⁴⁹.

(3) Klare Zielgruppendefinitionen und ein anzustrebender Repräsentationsgrad der jeweiligen Zielgruppe fehlten. So waren die Arbeitsinspektoren nicht als eigene Zielgruppe definiert. Auch erhob die AUVA nicht, welche Funktion im Arbeitnehmerschutz (z.B. Sicherheitsvertrauensperson, Sicherheitsfachkraft oder Arbeitsmediziner, Behörden-, Interessen-, Personalvertreter) die einzelnen Teilnehmer hatten.

Auf Anregung des RH erhob die AUVA die teilnehmenden Mitarbeiter der Arbeitsinspektorate: Im Jahr 2011 waren dies 43.

- 41.2** Nach Ansicht des RH betrieb die AUVA keine ausreichend gezielte Kundenansprache, um das Potenzial des Forums Prävention als Informations- bzw. Bildungsveranstaltung für alle mit dem Arbeitnehmerschutz befassten Personen vollständig auszuschöpfen. Unklar blieb, welche Personengruppe in welcher Intensität angesprochen wurde bzw. am Forum Prävention teilnehmen sollte.

Der RH empfahl der AUVA, im Rahmen des Forums Prävention den bereits bestehenden Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen Behörden, Präventivfachkräften und Sicherheitsvertrauenspersonen zu stärken. Dazu sollte die AUVA für das Forum Prävention Zielgruppen definieren und quantifizierte Ziele über die zu erreichende Teilnehmeranzahl bzw. -struktur festlegen, um damit gezielter potenzielle Teilnehmer ansprechen zu können. In diesem Zusammenhang wären auch von den Teilnehmern des Forums Prävention deren Funktionen im Arbeitnehmerschutz zu erheben.

- 41.3** *Laut Mitteilung der AUVA sei aufgrund der Steigerungsrate der Teilnehmer des Forums Prävention eine sehr gute Kundenansprache erkennbar. Die längerfristige Zielsetzung des Forums Prävention sei seit 2007 die Entwicklung des Forums Prävention zur größten österreichischen Präventionsveranstaltung „A+A Österreichs“. Dies solle mit den aktuellsten Themen, hochwertigen Vorträgen und einer attraktiven Ausstellung erreicht werden.*

⁴⁹ Das Forum Prävention verursachte im Jahr 2011 Kosten in Höhe von rd. 303.300 EUR. Demgegenüber standen rd. 165.000 EUR Einnahmen aus Teilnehmer- sowie Ausstellergebühren.

Die Struktur der Teilnehmer sei nach Ansicht der AUVA ausreichend bekannt und werde zusätzlich bei der Feedbackbefragung abgefragt. Weiters sei die Kritik, dass die Arbeitsinspektion nicht als eigene Zielgruppe definiert worden sei, nicht zutreffend. Behördenvertreter, wozu auch die Arbeitsinspektoren gehörten, seien fixer Bestandteil des Forums Prävention, sowohl als Vortragende als auch als Teilnehmer. Eine einzelne Veranstaltung könne naturgemäß nicht alle im Arbeitnehmerschutz involvierten Personen gleichzeitig ansprechen. Auch seien die Funktionen und das Vorwissen von z.B. Sicherheitsfachkräften und Sicherheitsvertrauenspersonen unterschiedlich und könnten nicht in einer Veranstaltung zur Zufriedenheit aller abgedeckt werden.

- 41.4** Der RH anerkannte die Zielsetzung der AUVA, das Forum Prävention zur größten Veranstaltung Österreichs auf dem Gebiet des Arbeitnehmerschutzes auszubauen. Allerdings blieb nach Ansicht des RH dabei unklar, welche Personengruppe in welcher Intensität angesprochen werden sollte bzw. wer am Forum Prävention teilnehmen sollte und welches Potenzial an Teilnehmern vorhanden war.

Deshalb hielt er an seiner Empfehlung fest, für das Forum Prävention Zielgruppen zu definieren und quantifizierte Ziele über die zu erreichende Teilnehmeranzahl bzw. -struktur festzulegen, um damit gezielter potenzielle Teilnehmer ansprechen zu können bzw. diese bereits bei der Anmeldung zu erfassen.

Projekt „Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem“

- 42.1** (1) Bereits seit dem Jahr 2002 bot die AUVA als Dienstleistung ein Sicherheits- und Gesundheitsmanagementsystem (SGM) für Unternehmen an. In einer Presseinformation aus dem Jahr 2006 bezeichnete die AUVA das SGM als ein neues Kapitel in der Unternehmensberatung. Mittels SGM sollten im Unternehmen gesundheitsrelevante Themen in die Unternehmensorganisationen eingebracht werden. Ziel war die Erhaltung der Arbeitsfähigkeit und Förderung der Gesundheit der Mitarbeiter mit Hilfe eines prospektiven Ansatzes.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 31 Unternehmen nach SGM zertifiziert.⁵⁰

Neben der Zertifizierung gemäß SGM bot die AUVA auch Beratungsleistungen sowie Seminare und Ausbildungen in diesem Zusammenhang an.

⁵⁰ Die Einnahmen aus dem SGM betragen im Jahr 2011 rd. 32.600 EUR.

Ziele und Strategie der Prävention der AUVA

(2) Im Rahmen der Erarbeitung der Fachgruppenkonzepte und der operativen Ziele von AUVA auf Basis der Empfehlungen des externen Beraters (TZ 40) wurde das Ziel „SGM-Methoden vermarkten und einführen“ Mitte des Jahres 2011 erneut aufgegriffen. Eine Definition des Umfangs und der zeitlichen Umsetzung des SGM fehlte aber, z.B. war das Marktpotenzial nicht erhoben, die Kosten waren nicht kalkuliert und ein eigener Kostenrechnungskreis war nicht gebildet worden. Eine Genehmigung des SGM durch den Verwaltungsausschuss des Vorstands war im überprüften Zeitraum ausständig und die gesetzliche Deckung der Mittelverwendung war expressis verbis aus dem ASVG nicht ableitbar⁵¹.

- 42.2** Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die AUVA das SGM initiierte, obwohl eine Kostenschätzung fehlte, die AUVA dafür keinen potenziellen Markt festgelegt hatte und es keine finanztechnische Abgrenzung der bisherigen Ausgaben gab. Ferner fehlte für das SGM ein ausdrücklicher gesetzlicher Auftrag an die AUVA.

Der RH sah aber in der Erweiterung des Sicherheitsbegriffs für Arbeitnehmer einen wesentlichen Vorteil von SGM. Er empfahl daher der AUVA, die Wirkung von SGM auf den Arbeitnehmerschutz sowie das wirtschaftliche Potenzial für die AUVA zu ermitteln. Im Falle einer positiven Beurteilung wären die gesetzlichen Voraussetzungen für das SGM als Präventionsstrategie klarzustellen. Weiters empfahl der RH der AUVA, die finanztechnische Abwicklung von SGM über einen eigenen Kostenrechnungskreis abzubilden, um die Wirtschaftlichkeit von SGM steuern zu können und um sicherzustellen, dass keine Quersubventionierung aus dem übrigen gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Präventionsbereich erfolgte.

- 42.3** (1) *Laut Mitteilung des BMG finde die Umsetzung des SGM in den die Unfallverhütung regelnden Bestimmungen des ASVG, konkret in § 186 Abs. 1 Z 2 und 3 ASVG, Deckung, wenngleich eine derartige Maßnahme im Hinblick auf die generell abstrakte Formulierung des Gesetzestextes nicht explizit genannt sei. Es erscheine aber jedenfalls unbestreitbar, dass ein Sicherheits- und Gesundheitsmanagement für Betriebe einen wesentlichen Beitrag zu der in den gesetzlichen Aufga-*

⁵¹ Gemäß § 81 Abs. 1 ASVG durften die Mittel der Sozialversicherung nur für die gesetzlich vorgeschriebenen oder zulässigen Zwecke verwendet werden. Zu den zulässigen Zwecken gehörten auch Aufklärung, Information und sonstige Formen der Öffentlichkeitsarbeit sowie die Mitgliedschaft zu gemeinnützigen Einrichtungen, die der Forschung nach den wirksamsten Methoden und Mitteln zur Erfüllung der Aufgaben der Sozialversicherung dienen. Gleichzeitig war gemäß § 186 Abs. 1 Z 2 ASVG die AUVA dazu angehalten, die Mittel der Unfallverhütung und der Vorsorge für erste Hilfeleistungen u.a. für Beratungen und Schulungen von Arbeitgebern und -nehmern einzusetzen.

benbereich der Unfallversicherung fallenden Unfallverhütung leisten könne.

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

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

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

Wirksamkeit der Prävention

Messbarkeit der
Wirksamkeit

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Präventionswirkung
der Unfallversicherungsbeiträge

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

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

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

⁵⁶ Präventionsaktivitäten: Unfallverhütungsdienst sowie Präventionsberatung durch AUVAsicher

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Forschungsaktivitäten der AUVA für die Prävention

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

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

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

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

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

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

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

45.2 Der RH gab kritisch zu bedenken, dass die AUVA bei ihren Forschungsaktivitäten einer direkten Kooperation mit der Wirtschaft einen geringen Stellenwert beimaß und im Forschungskonzept dafür keine Voraussetzungen schuf. Der RH empfahl der AUVA, das vorliegende Forschungskonzept in Richtung verstärkter Kooperation mit der Wirtschaft zu überarbeiten. Dabei könnten Erfahrungen aus dem Bereich der angewandten Forschung der Universitäten in Zusammenarbeit mit Unternehmen herangezogen werden.

45.3 *Laut Stellungnahme der AUVA hätten Forschungs- und Entwicklungsprojekte der AUVA, Bereich Prävention, das Ziel, ganz konkrete Sicherheits- und Gesundheitsprobleme am Arbeitsplatz zu lösen. Dies sei nur möglich, wenn vor Ort Messungen durchgeführt und praktikable Lösungsmöglichkeiten mit den Betroffenen ausgearbeitet und besprochen werden könnten. Eine Reihe von Forschungsprojekten mit direktem Transfer der Ergebnisse in die Praxis seien dem Thema „Gefahrenevaluierung“ von speziellen Belastungen gewidmet.*

45.4 Der RH erwiderte, dass durch die weitgehend fehlenden Forschungsoperationen mit Unternehmen die Vorteile eines intensiven Know-how-Transfers auf verschiedenen Ebenen ungenutzt blieben. Beispielsweise hätte dies die Einbindung der AUVA-Forschungsaktivitäten bereits in die Entwicklung neuer Produkte umfassen können sowie die Möglichkeit erschlossen, Drittmittel zur Finanzierung der Forschungsaktivitäten der AUVA zu akquirieren.

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention

Aufwendungen für die Prävention

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

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

Tabelle 16: Aufwendungen der AUVA für Prävention in den Jahren 2007 bis 2014									
	2007	2008	2009	2010	2011	Voranschlag			Veränderung 2007 bis 2011
						2012	2013	2014	
in Mio. EUR ¹									in % ¹
Unfallverhütungsdienst ²	40,47	41,68	41,72	40,51	45,20	47,23	49,03	50,89	11,7
AUVAsicher ³	17,08	18,15	18,65	19,21	20,15	21,09	21,98	22,90	18,0
Summe	57,56	59,83	60,37	59,72	65,35	68,32	71,00	73,79	13,5
in % ¹									
Anteil Präventionsaufwendungen an Gesamtaufwendungen AUVA	5,1	5,1	5,0	4,9	5,2	5,2	5,2	5,3	

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² gemäß Erfolgsrechnung: Unfallverhütung

³ gemäß Erfolgsrechnung: Präventionsberatung

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

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

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

⁵⁸ Regierungsvorlage 1449 BlgNR XX. GP, S. 14

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

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

Personelle Ausstattung des Aufgabenbereichs Prävention

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

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

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

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

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

Finanzielle Entwicklung der AUVA im Aufgabenbereich Prävention

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

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

Kaufmännische
Steuerungsinstrumente des
Aufgabenbereichs
Prävention

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

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

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

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

Organisation der Prävention in der AUVA

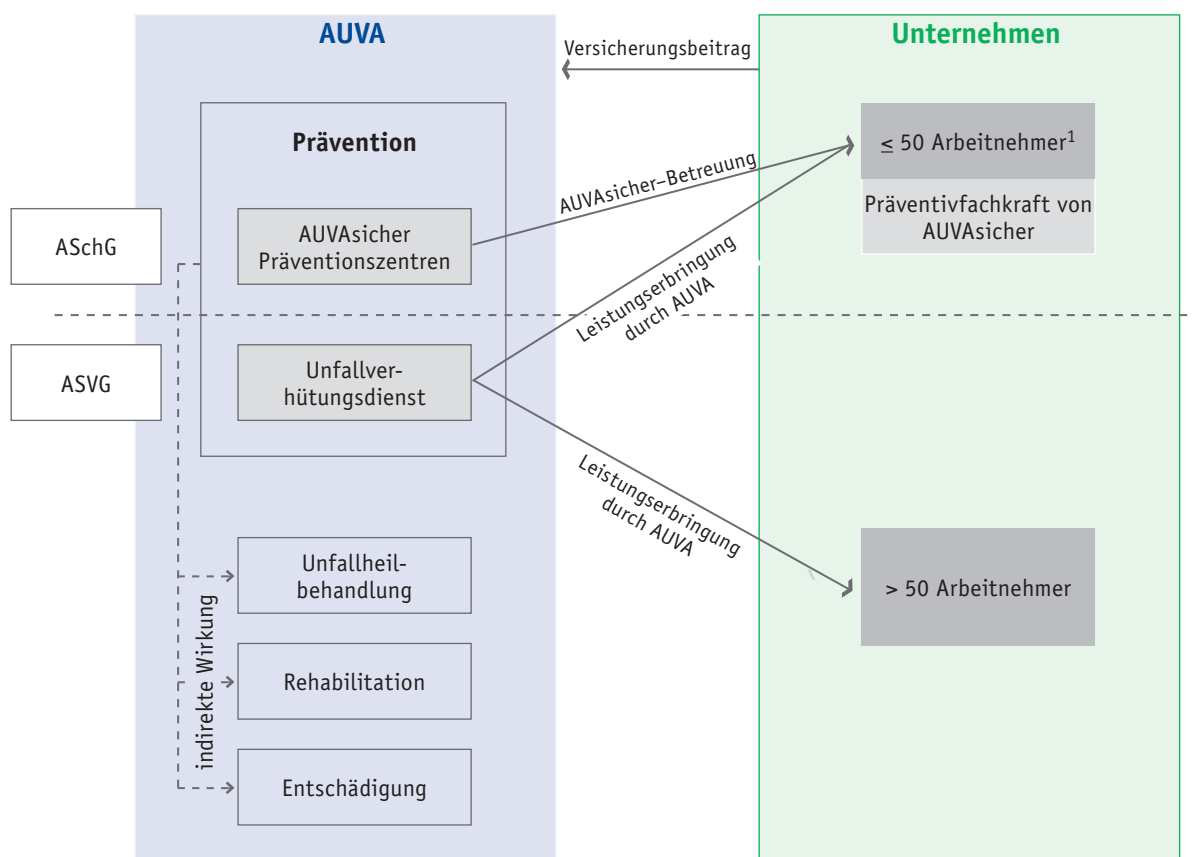
- 49.1** (1) Gemäß § 78a ASchG richtete die AUVA bundesweit neun Präventionszentren ein. Über diese konnten die Unternehmen AUVAsicher kostenlos in Anspruch nehmen.

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

Abbildung 7: Präventionseinheiten der AUVA im Überblick



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

Quelle: RH

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

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

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

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

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

Aufgaben von
AUVAsicher

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

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

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

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

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

Finanzielle Ausstattung
von AUVAsicher

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

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

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

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

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

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

Zielvorgabe des Marktanteils von AUVAsicher

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

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

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

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

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

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

² Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: AUVA; Darstellung RH

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

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

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

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

Präventionseinheiten der AUVA

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

Betreuungszeiten der Präventivfachkräfte von AUVA-sicher

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

Tabelle 18: Besuchsintervall und Betreuungszeit der Präventivfachkräfte für von AUVA-sicher betreute Unternehmen	
Unternehmen	Besuchsintervall und Betreuungszeit
1-10 Arbeitnehmer	mindestens alle 2 Jahre 2 Stunden
11-20 Arbeitnehmer	mindestens jährlich 4 Stunden
21-50 Arbeitnehmer	mindestens jährlich 8 Stunden

Quellen: AUVA; Darstellung RH

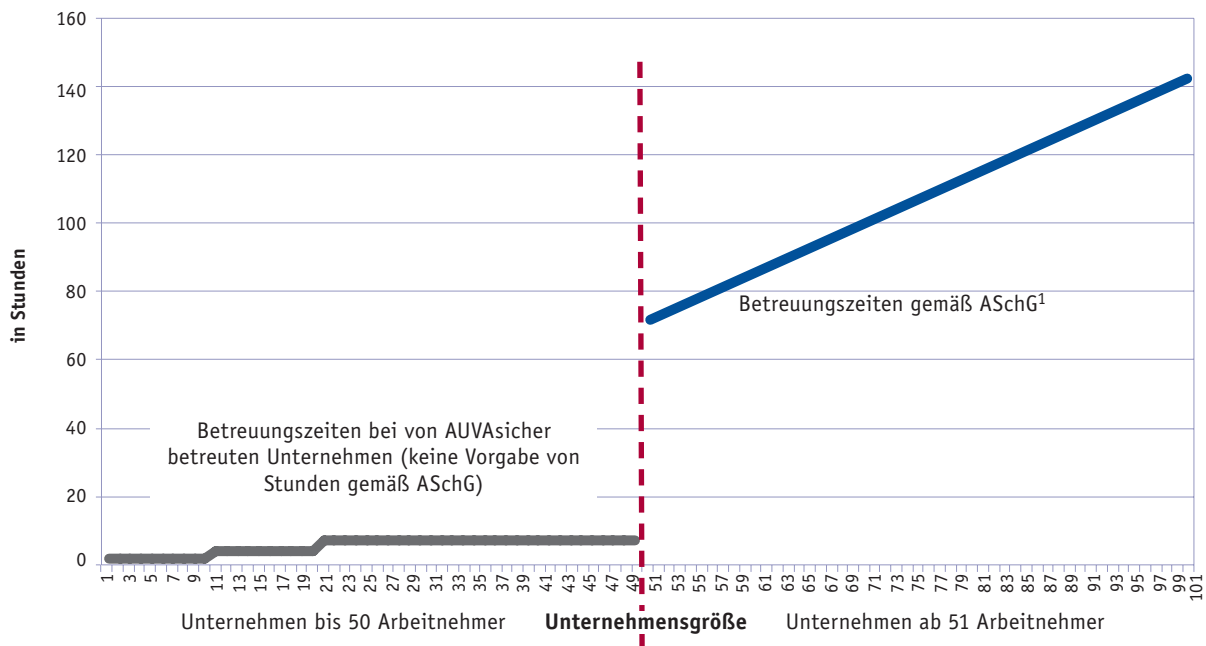
§ 77a ASchG gab vor, dass die Präventivfachkräfte ausschließlich Begehungen durchzuführen hatten. Diese mussten in Unternehmen mit bis zu zehn Arbeitnehmern mindestens einmal alle zwei Jahre und in Unternehmen mit elf bis 50 **Arbeitnehmern mindestens jährlich** stattfinden.

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

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

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

Abbildung 8: Betreuungszeiten durch die Präventivfachkräfte



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

Quelle: AUVA

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

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

⁶⁰ bei Unternehmen mit 201 bis 250 Arbeitnehmern

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

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

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

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

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

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

Soll-Ist-Vergleich der
Betreuungszeiten der
Präventivfachkräfte
von AUVAsicher

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

Tabelle 19: Mindestbetreuungszeiten der Präventivfachkräfte für von AUVAsicher betreute Unternehmen

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

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.
² Die Betreuung erfolgte jährlich.
³ seit dem Jahr 2003 von der AUVA auf 2,2 erhöht

Quellen: AUVA; Darstellung RH

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

Risikoorientierte
Mindestbetreuungs-
zeiten der Sicher-
heitsfachkräfte von
AUVAsicher

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

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

⁶¹ Endbericht Analysephase zur Evaluierung AUVAsicher vom 19. März 2009

Präventionseinheiten der AUVA

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

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

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

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

Quellen: AUVA; RH

Für die Verteilung der Mindestbetreuungszeiten waren folgende einschränkende Rahmenbedingungen maßgeblich:

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

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

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

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

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

¹ Die Betreuung erfolgte alle zwei Jahre.

² Die Betreuung erfolgte jährlich.

Quelle: Darstellung RH

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

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

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

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

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

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

Leistungen des
Unfallverhütungs-
dienstes

- 56.1** Im Jahr 2011 führte der Unfallverhütungsdienst folgende Präventions-tätigkeiten in Arbeitsstätten durch:

Tabelle 22: Tätigkeiten des Unfallverhütungsdienstes im Jahr 2011

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

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: AUVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Reorganisation des Unfallverhütungsdienstes

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

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

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

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

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

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

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

⁶⁴ Der Leistungsbogen war eine vereinfachte Balanced Scorecard.

ermittelt werden, welche Leistungen mit welchem Ressourceneinsatz einhergingen.

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

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

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

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

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Einflussfaktoren auf das Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

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

Datenaustausch zwischen den Arbeitsinspektoraten und der AUVA sowie Beanstandungen

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Tabelle 23: Anzahl der Beanstandungen der Arbeitsinspektorate im Jahr 2011

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

Quelle: Zentral-Arbeitsinspektorat

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

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

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

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

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

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

Meldung von Arbeitsunfällen der AUVA an die Arbeitsinspektorate

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

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

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Unfallmeldungen. Die Umsetzung werde voraussichtlich im Jahr 2015 abgeschlossen.

Betriebsanlagen-genehmigung

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

Von den Arbeitsinspektoraten erfasste Arbeitnehmer und Arbeitsstätten

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

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

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

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

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

Meldungen der Arbeitsstätten nach Arbeitsinspektionsgesetz und Gewerbeordnung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Meldungen der
Arbeitsstätten auf
Basis der Daten des
Hauptverbands

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

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

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

Zusammenwirken der Arbeitsinspektorate und der AUVA

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

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

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

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

65 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

AUVA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

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

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

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

BMASK und AUVA

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

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

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

BMG und AUVA

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

ANHANG

Begriffe zum Arbeitnehmerschutz

Arbeitgeber: Pflichten nach ASchG

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

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

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

Arbeitnehmer: Pflichten nach ASchG

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

Arbeitsinspektionsärztliche Beurteilungen und Beratungen

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

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

Arbeiterkammer

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

Arbeitsmediziner

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

Arbeitsschutzausschuss

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

Befugnisse der Arbeitsinspektion

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

⁶⁹ BGBl. Nr. 626/1991

⁷⁰ BGBl. I Nr. 169/1998

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

Beratung der Arbeitsinspektion

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

Besuch einer Arbeitsstätte

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

Besuchte Arbeitsstätten

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

Ermächtigte Ärzte

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

Gewerbeberechtigung

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

Kontrolle durch die Arbeitsinspektoren

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

Präventivfachkräfte

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

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

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

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

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

Sicherheitsvertrauenspersonen

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

Unfallversicherungsträger

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

Vorbesprechung von betrieblichen Projekten mit den Arbeitsinspektoren

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

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