



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2010/5

Bericht des Rechnungshofes

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien

**Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und der Angestellten;
Follow-up-Überprüfung**

VERBUND-Austrian Hydro Power AG: Pumpspeicherkraftwerk Limberg II

ÖBB: Langsamfahrstellen

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8450

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik:

Rechnungshof

Druck:

Druckerei des BMF

Herausgegeben:

Wien, im April 2010



Bericht des Rechnungshofes

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit
Länderaspekten in Tirol und Wien**

**Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter
und der Angestellten; Follow-up-Überprüfung**

**VERBUND–Austrian Hydro Power AG:
Pumpspeicherkraftwerk Limberg II**

ÖBB: Langsamfahrstellen

	<u>Tabellenverzeichnisse</u>	2
	<u>Abbildungsverzeichnis</u>	4
	<u>Abkürzungsverzeichnis</u>	5
Vorbemerkungen	<u>Vorlage an den Nationalrat</u>	7
	<u>Berichtsaufbau</u>	7
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit	
	<u>Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien</u>	9
BMASK	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz	
	<u>Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und der Angestellten; Follow-up-Überprüfung</u>	61
BMWFJ	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend	
	<u>VERBUND–Austrian Hydro Power AG: Pumpspeicherkraftwerk Limberg II</u>	71
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie	
	<u>ÖBB: Langsamfahrstellen</u>	95
ANHANG	<u>Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen</u>	145

Tabellen



Tabellenverzeichnis zum Berichtsbeitrag Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien

Tabelle 1:	Mittelaufbringung des TGF bzw. WGF für das Jahr 2007	19
Tabelle 2:	Außerhalb der Fonds bereitgestellte Finanzmittel zur Betriebsabgangsdeckung im Jahr 2007	20
Tabelle 3:	Fondsmittel für ambulante Krankenanstaltenleistungen im Zeitraum 2005 bis 2007 (ohne Mittel gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz)	27
Tabelle 4:	Quantifizierte Kostendämpfungseffekte	36
Tabelle 5:	Projektstatus der Wiener Reformpoolprojekte – Stand Mai 2009	41
Tabelle 6:	Projektstatus der Tiroler Reformpoolprojekte – Stand Mai 2009	42
Tabelle 7:	Entwicklung der durchschnittlichen Außenstände, Zahlungseingänge und Außenstandsdauern von Forderungen gegenüber Gastpatienten in Tirol	53

Tabellenverzeichnis zum Berichtsbeitrag ÖBB: Langsamfahrstellen

Tabelle 1:	UIC-Studie: Streckenbelastung auf Hauptstrecken	106
Tabelle 2:	Statistisch erfasste Gleislängen je Streckennetzkategorie	110
Tabelle 3:	Langsamfahrstellen je Netzkategorie (Stand 04/2009)	114
Tabelle 4:	Mittelherkunft und Mitteleinsatz in der Instandhaltung	124
Tabelle 5:	UIC-Studie: Instandhaltung auf Hauptstrecken	126

Abbildungen



Abbildungsverzeichnis zum Berichtsbeitrag ÖBB: Langsamfahrstellen

Abbildung 1:	Anzahl anlagenbedingter Langsamfahrstellen nach Netzkategorien	112
Abbildung 2:	Länge anlagenbedingter Langsamfahrstellen nach Netzkategorien (in km)	113
Abbildung 3:	Bestandsdauer von anlagenbedingten Langsamfahrstellen	115
Abbildung 4:	Anlagenbedingte Verspätungen im Schienen-Personenverkehr	118
Abbildung 5:	Schienen-Personenfernverkehr Verspätungsursachen gesamt	119
Abbildung 6:	Schienen-Personennahverkehr Verspätungsursachen gesamt	119
Abbildung 7:	Schienen-Güterverkehr Verspätungsursachen gesamt	120
Abbildung 8:	Zuwachs und Beseitigung von Langsamfahrstellen (Prognose 2009)	122
Abbildung 9:	Mittelherkunft und Mittelfluss in der Instandhaltung	123
Abbildung 10:	Mittelbedarf unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten	125
Abbildung 11:	Entwicklung der Investitionszuschüsse	129
Abbildung 12:	Darstellung der Verantwortungen für Instandhaltungsmaßnahmen	131
Abbildung 13:	Prozessablauf für Anträge zu Anlagenerneuerungen	135

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AG	Aktiengesellschaft
AKH	Allgemeines Krankenhaus
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMVIT	für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d.h.	das heißt
dzt.	derzeit
EDV	elektronische Datenverarbeitung
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.d.R.	in der Regel
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
km	Kilometer
km/h	Kilometer in der Stunde
kV	Kilovolt

Abkürzungen



LGBL.	Landesgesetzblatt
LKH	Landeskrankenhaus
m	Meter
m ²	Quadratmeter
m ³	Kubikmeter
m ³ /s	Kubikmeter/Sekunde
Mill.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
MW	Megawatt
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen – Unternehmensgruppe im Sinne des Bundesbahnstrukturgesetzes, i.d.g.F.
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UIC	Internationaler Eisenbahnverband (Union Internationale des Chemins de fer)
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Z	Ziffer(n)
z.B.	zum Beispiel

Weitere Abkürzungen sind bei der erstmaligen Erwähnung im Text angeführt.

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der RH erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 B-VG nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

Die Zuordnung zu den Wirkungsbereichen der einzelnen Bundesministerien folgt der zum Redaktionsschluss dieses Berichts geltenden Zuständigkeitsverteilung und Bezeichnung der Bundesministerien gemäß der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009.

Den mit den einzelnen Berichten verbundenen Gebarungsüberprüfungen lag zum Teil die Rechtslage vor dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz-Novelle 2009 zugrunde. Demgemäß entsprechen die Bezeichnungen der Bundesministerien bzw. deren Abkürzungen in diesen Berichtsbeiträgen noch der alten Rechtslage.

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den RH (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des RH (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

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



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien

Mit der Gesundheitsreform 2005 sollte die strikte Trennung der einzelnen Sektoren des Gesundheitswesens überwunden werden. Eine österreichweite, integrierte Leistungsangebotsplanung für alle Bereiche der Gesundheitsversorgung war vorgesehen, wurde jedoch bisher nicht realisiert. Zudem gab es keine transparente und umfassende Darstellung der Finanzierung der Fondskrankenanstalten als Voraussetzung für eine Optimierung des Mitteleinsatzes. Auch der Reformpool, in dem Land und Sozialversicherungsträger gemeinsame Projekte finanzieren und durchführen sollten, wurde bisher kaum genutzt.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war eine Beurteilung der Aufgaben der Landesgesundheitsfonds (LGF) von Tirol und Wien sowie der Umsetzung von Teilbereichen der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien. (TZ 1)

Finanzierung der Landesgesundheitsfonds in Tirol und Wien

Die Finanzierung des Tiroler Gesundheitsfonds (TGF) und des Wiener Gesundheitsfonds (WGF) unterschied sich im Wesentlichen durch die Dotierung der zur Betriebsabgangsdeckung zu leistenden Beiträge. Dem WGF stand im Vergleich zum TGF eine erheblich geringere Lenkungsmasse gegenüber, weil die Finanzierung der Betriebsabgänge außerhalb des Fonds erfolgte. (TZ 2)

Der TGF unterlag der Aufsicht der Landesregierung. Die Aufsicht betraf die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen und die Wirtschaftsführung. Gegenüber dem WGF bestand keine Aufsicht. (TZ 4)

Kurzfassung

Die Budgetierung und Gewährung des vom WGF zu leistenden Zuschusses an das Hanusch-Krankenhaus erfolgte außerhalb des WGF und widersprach damit den geltenden landesgesetzlichen Grundlagen. (TZ 5)

Obwohl die Bundesgesundheitsagentur ihre für die LGF bereitzustellenden Mittel direkt an diese zu leisten hatte, erhielt der WGF die Mittel der Bundesgesundheitsagentur im Wege des Budgets der Stadt Wien. (TZ 6)

Entgegen den – gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern abgeschlossenen – Reformvereinbarungen 2005 und 2008 waren in den LGF die Rechnungsabschlüsse der Krankenanstalten(verbände) und der Sozialversicherung weder transparent noch vollständig dargestellt. Die Berichte des TGF und WGF enthielten nur statistische Daten und Basiskennzahlen von Fondskrankenanstalten. (TZ 7)

Ausgestaltung des LKF-Systems zur Abgeltung von Leistungen

Stationäre Leistungen wurden nach dem System der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) den Krankenanstalten von den Fonds abgegolten. Dieses System setzte sich aus einem österreichweit einheitlich gestalteten Kernbereich und einem Steuerungsbereich, der dem Gestaltungsspielraum der Länder oblag, zusammen. Während in Tirol 70 % der Mittel im Kernbereich abgerechnet wurden, waren die Mittel in Wien in den Jahren 2005 bis 2008 zur Gänze dem Steuerungsbereich zugeteilt. Mangels einheitlicher Vorgaben zur Ausgestaltung des Steuerungsbereichs waren die Abrechnungsmodalitäten beim TGF und WGF unterschiedlich, was eine Vergleichbarkeit der beiden Fonds unmöglich machte. (TZ 9, 10)

Durch die weitreichende Gestaltungsfreiheit der Länder im Bereich des LKF-Modells war nicht das ursprüngliche Ziel, ein bundesweit einheitliches Vergütungssystem zu entwickeln, sondern die fehlende Vergleichbarkeit der Abrechnungsergebnisse bestimmend für das LKF-System. (TZ 9)

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien****Abgeltung von ambulanten Leistungen**

Obwohl die Reformvereinbarungen 2005 und 2008 auf ein einheitliches Abrechnungssystem für den gesamten ambulanten Bereich abzielten, erfolgte die Abgeltung in Tirol im Rahmen eines leistungsorientierten Verrechnungsmodells, in Wien pauschal. Diese unterschiedlichen Verrechnungssysteme und die unterschiedliche Fondsdotierung bewirkten, dass die für Ambulanzleistungen bereitgestellten Fondsmittel in Wien lediglich rd. 25 % höher waren als in Tirol, obwohl die für diesen Bereich entstandenen Endkosten in Wien mehr als dreimal so hoch waren als in Tirol. (TZ 11)

Abgeltung von Leistungen im Nebenkostenstellenbereich

Das Wiener Krankenanstaltengesetz legte zwar fest, dass der WGF zu bestimmen hatte, in welcher Form Leistungen im Nebenkostenstellenbereich abgegolten werden; nähere Bestimmungen dazu fehlten. Die im Nebenkostenstellenbereich entstandenen, nicht unmittelbar für die Leistungserbringung am Patienten angefallenen Kosten (z.B. Kosten für Gesundheits- und Krankenpflegeschulen) wurden außerhalb des Fonds finanziert. (TZ 12)

Leistungsangebotsplanung – Österreichischer Strukturplan Gesundheit

Gemäß der Reformvereinbarung 2005 bildete der Österreichische Strukturplan Gesundheit die verbindliche Grundlage für die integrierte Leistungsangebotsplanung und stellte gleichzeitig die Rahmenplanung für Detailplanungen auf regionaler Ebene (den Regionalen Strukturplänen Gesundheit) bzw. auf Ebene einzelner Bereiche der Gesundheitsversorgung dar. Die Zielsetzung, bis Ende 2008 über den stationären Akutbereich hinausgehend auch für die übrigen Bereiche der Gesundheitsversorgung eine Leistungsangebotsplanung zu entwickeln, erwies sich als nicht realistisch. (TZ 14)

Regionale Strukturpläne Gesundheit

Die Regionalen Strukturpläne Gesundheit sollten – ebenso wie der Österreichische Strukturplan Gesundheit – alle Bereiche der Gesundheitsversorgung und angrenzende Bereiche beinhalten sowie Verlagerungspotenziale zwischen den Bereichen der Gesundheitsversorgung berücksichtigen. (TZ 15)

Kurzfassung

Die Reformvereinbarungen 2005 und 2008 enthielten weder Vorgaben in methodischer Hinsicht noch bezüglich der in die Regionalen Strukturpläne Gesundheit aufzunehmenden Inhalte. Auch der Planungshorizont wurde nicht festgelegt. Das Fehlen jeglicher Standardisierung erschwerte den bundesländerübergreifenden Vergleich der regionalen Planungen. Anfang 2009 lagen in den Bundesländern Tirol und Wien noch keine Regionalen Strukturpläne vor. (TZ 15)

Dokumentation ambulanter Diagnosen und Leistungen

Im Gegensatz zur stationären medizinischen Versorgung existierte für den ambulanten Versorgungsbereich keine bundesweit einheitliche Diagnosen- und Leistungsdokumentation, wodurch die Leistungen im spitalsambulanten und niedergelassenen Bereich nicht vergleichbar waren. (TZ 16)

Die gemäß der Reformvereinbarung 2005 von Bund und Ländern sicherzustellende Diagnosendokumentation wurde bisher nicht umgesetzt. Hinsichtlich der im intra- und extramuralen Bereich erbrachten ambulanten Leistungen wurde bis zum Jahresende 2007 ein Leistungskatalog erstellt, der im Jahr 2008 weiterentwickelt wurde. (TZ 16)

Maßnahmen zur Kostendämpfung, Effizienzsteigerung und Steuerung

In der Reformvereinbarung 2005 waren Maßnahmen zur Kostendämpfung und Effizienzsteigerung im Ausmaß von 300 Mill. EUR vereinbart („Einsparungskatalog“). In welchem Zeitraum dieser Betrag erreicht werden sollte, wurde nicht festgelegt. Ebenso wenig gab es Angaben zur Verteilung des angestrebten Kostendämpfungspotenzials auf die einzelnen Akteure sowie zur Methode der Quantifizierung von Einsparungen. (TZ 18)

Trotz der unklaren Zielvorgaben wurde ein Evaluierungsbericht von einem Beratungsunternehmen erstellt. Darin enthaltene Aussagen über den Zielerreichungsgrad konnten vom RH nicht nachvollzogen werden. (TZ 18)

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien**

In der Reformvereinbarung 2008 wurde auf die Vereinbarung ziffernmäßig festgelegter Kostendämpfungsziele verzichtet. Eine zur Akkordierung und Steuerung von Maßnahmen zur Realisierung von Sparpotenzialen eingerichtete Arbeitsgruppe endete ohne Erzielung konkreter Ergebnisse. (TZ 19, 20)

Reformpool

Ziel des Reformpools war es, medizinische Leistungen aus dem stationären in den ambulanten Bereich bzw. umgekehrt zu verlagern, wenn diese dort kostengünstiger erbracht werden konnten. (TZ 21)

Für Reformpoolprojekte hätten gemäß der Reformvereinbarung 2005 in den Jahren 2006 bis 2008 mindestens 185,5 Mill. EUR (Wien) bzw. 55,7 Mill. EUR (Tirol) zur Verfügung gestellt werden können. Tatsächlich wurden aber deutlich geringere Mittel für Reformpoolprojekte beschlossen (in Wien 4,1 Mill. EUR; in Tirol 0,4 Mill. EUR), weil für den Reformpool eingesetztes Geld jene Mittel reduziert, die für die Finanzierung der Krankenanstalten und des niedergelassenen Bereichs zur Verfügung stehen. (TZ 22)

Reformpoolprojekte in Tirol und Wien

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Reformpoolprojekte liegt in der Projektauswahl. Die Herausforderung bestand darin, Projekte zu finden, die sowohl vom Land als auch von der Sozialversicherung als sinnvoll eingestuft und in der Folge ambitioniert durchgeführt werden. (TZ 23)

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ermöglichen Reformpoolprojekte zumindest kurzfristig keine (großen) Gewinne, die zwischen Land und Sozialversicherung geteilt werden können. Vielmehr wurde z.B. bei einem Diabetes-Projekt evident, dass eine verbesserte Patientenversorgung zu höheren Kosten in der Gegenwart führt, denen mögliche Einsparungen erst in der Zukunft gegenüberstehen. (TZ 23)

Die Gesundheitsplattformen beschlossen bis Ende 2008 fünf Reformpoolprojekte in Wien bzw. drei in Tirol. Davon wurde in Tirol bisher kein Reformpoolprojekt abgeschlossen, in Wien wurde ein Projekt beendet. (TZ 23, 24)

Kurzfassung

Das Wiener Reformpoolprojekt „Einrichtung einer kinderfachärztlichen Notdienstordination im AKH“ betraf die Sicherstellung der ambulanten Notfallversorgung für Kinder und Jugendliche an Wochenenden durch eine kinderfachärztliche Notdienstordination. Ob durch dieses Projekt tatsächlich eine Leistungsverlagerung stattfand, wurde von den Kooperationspartnern (Land, Sozialversicherung) unterschiedlich beurteilt. (TZ 25)

Beim Reformpoolprojekt „Integrierte Versorgung von Schlaganfallpatienten in Wien“ zeigte die Kosten-Nutzen-Analyse auf, dass der Mehrbedarf im niedergelassenen Bereich in Summe die angenommenen Einsparungen im stationären Bereich langfristig übersteigt. (TZ 26)

Die Plattform „www.LebensSeiten.at“ sollte Informationen über das Wiener Sozial- und Gesundheitswesen enthalten, die ein rasches Auffinden des optimalen Betreuungsangebots ermöglichen. Der mit diesem Projekt verbundene technische und redaktionelle Aufwand wurde deutlich unterschätzt. (TZ 27)

Verrechnung ausländischer Gastpatienten – Kostenerstattungsverfahren

In Österreich entfielen im Zeitraum 2005 bis 2007 im Jahresdurchschnitt rd. 27.000 stationäre Aufenthalte auf ausländische sozialversicherte Gastpatienten (Gastpatienten). Rund 37 % dieser Aufenthalte betrafen Tirol, rd. 6 % davon Wien. Die Ende 2007 offenen Forderungen aus Behandlungen von Gastpatienten betragen beim TGF 71,7 Mill. EUR und beim WGF rd. 13,6 Mill. EUR. (TZ 29)

In Wien finanzierte der WGF die Erstattungsentgelte von Gastpatienten vor. In Tirol trugen die Fondskrankenanstalten die Finanzierungskosten. Nach Ansicht des RH war die unterschiedliche Vorgangsweise in Tirol und Wien durch die verschiedenen hohen Außenstände begründet. (TZ 29)

Das mehrstufige Kostenerstattungsverfahren führte dazu, dass die Erstattungen der Jahre 2005 bis 2007 durchschnittlich erst rd. 2,7 Jahre (TGF) bzw. 3,85 Jahre (WGF) nach der Verrechnung durch die LGF bei diesen eintrafen. Die lange Erstattungsdauer verursachte – nach Schätzung des RH – in diesen Jahren Finanzierungskosten in Höhe von rd. 6,6 Mill. EUR beim TGF bzw. von rd. 1,6 Mill. EUR beim WGF. (TZ 30)

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien**

Zur Beschleunigung des Erstattungsverfahrens war mit Italien eine Vereinbarung über die Leistung von Vorauszahlungen geplant. (TZ 30)

Weiterleitung von Verrechnungsdaten der Gastpatienten

Der RH analysierte stichprobenartig die Durchlaufzeiten der Kostenerstattungen für im Zeitraum 2005 bis 2007 behandelte Gastpatienten. Dabei stellte sich heraus, dass die Weitergabe der Verrechnungsdaten vom TGF bis zur Weiterleitung an die ausländischen Verbindungsstellen durch den Hauptverband rd. 17 Monate dauerte, wovon rd. 14 Monate auf die Verweildauer bei der Tiroler Gebietskrankenkasse entfielen. Die seit 1998 auf mehr als das Doppelte angestiegene Erstattungsdauer und Außenstandshöhe war überwiegend durch die mangelhafte Schnittstelle zwischen dem TGF und der TGKK bedingt. (TZ 31)

Rückverfolgung der Zahlungseingänge für Gastpatienten

Im Gegensatz zum WGF konnte der TGF auf Patientenebene nicht feststellen, ob bzw. in welcher Höhe die gegenüber ausländischen Versicherungsträgern geltend gemachten Forderungen erstattet worden waren. (TZ 32)

Kostendeckungsgrad

Da in Wien der Betriebsabgang der Fondskrankenanstalten außerhalb des Fonds finanziert wurde, konnte der WGF gegenüber den ausländischen Versicherungsträgern nicht die vollen Kosten geltend machen. Der RH schätzte den damit verbundenen Einnahmenverzicht zu Lasten des Landes Wien im Jahr 2007 auf rd. 4,3 Mill. EUR. (TZ 33)

Kenndaten zur Gesundheitsreform

Rechtsgrundlagen	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens für den Zeitraum 2005 bis 2008 BGBl. I 73/2005					
	Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens für den Zeitraum 2008 bis 2013 BGBl. I 105/2008					
	Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz – KAKuG, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F.					
	Tiroler Krankenanstaltengesetz – Tir KAG, LGBl. Nr. 5/1958 i.d.g.F.					
	Wiener Krankenanstaltengesetz – Wr KAG, LGBl. Nr. 1/1958 i.d.g.F.					
	Tiroler Gesundheitsfondsgesetz – TGFG, LGBl. Nr. 2/2006 i.d.g.F.					
	Wiener Gesundheitsfondsgesetz – WGFG, LGBl. Nr. 3/2006 i.d.g.F.					
Fondsgebarung¹⁾	2005		2006		2007	
	Tirol	Wien	Tirol	Wien	Tirol	Wien
	in 1.000 EUR					
Aufwendungen/Erträge	549.798	1.296.333	572.982	1.359.480	600.515	1.411.831
Aktiva/Passiva	174.707	258.679	191.004	273.059	211.550	276.589
	Anzahl					
Fondskrankenanstalten	12	24	12	23	12	23
systemisierte Betten	4.279	11.756	4.263	11.622	4.295	11.572
	in 1.000 EUR					
Kosten	728.884	2.760.063	752.001	2.841.288	768.797	2.901.749
Zuschüsse ²⁾						
<i>für den Betrieb³⁾</i>	12.384	854.757	4.845	871.867	12.543	897.427
<i>für Investitionen</i>	18.489	90.709	24.734	142.083	28.373	144.362

¹⁾ Der Anfang 2006 eingerichtete Tiroler bzw. Wiener Gesundheitsfonds (TGF bzw. WGF) war Gesamtrechtsnachfolger des Tiroler bzw. Wiener Krankenanstaltenfinanzierungsfonds (TKF bzw. WKF).

²⁾ vom Land/von Gemeinden an Fondskrankenanstalten außerhalb des Fonds; für Wien inklusive der an Krankenanstalten angeschlossene Geriatriezentren geflossenen Zahlungen für Investitionen und Betriebskostenzuschüsse (2005 und 2006) bzw. für Investitionen (2007)

³⁾ für Tirol: ohne Gegenrechnung der Krankenanstalten mit positiven Betriebsergebnissen

Quellen: Rechnungsabschlüsse 2005 bis 2007, DIAG (Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen), Werte gerundet

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien****Prüfungsablauf und
-gegenstand**

1 Der RH führte von Februar bis Juni 2009 mit Unterbrechung eine Gebarungsüberprüfung zur Gesundheitsreform 2005 durch. Prüfungsziel war eine Beurteilung der Aufgaben der Landesgesundheitsfonds (LGF) von Tirol und Wien sowie der Umsetzung von Teilbereichen der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien.

Prüfungsschwerpunkte waren insbesondere die Finanzierung und Leistungsabgeltung im Wege des Tiroler Gesundheitsfonds (TGF) und des Wiener Gesundheitsfonds (WGF), die Planung und Dokumentation, die Maßnahmen zur Kostendämpfung und Effizienzsteigerung, der Reformpool und die Verrechnung ausländischer Gastpatienten.

Rechtsgrundlage der Gesundheitsreform 2005 war die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen Bund und Ländern über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens für den Zeitraum 2005 bis 2008 (**Reformvereinbarung 2005**). Diese Vereinbarung wurde Ende 2007 vorzeitig beendet und durch die Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens für den Zeitraum 2008 bis 2013 (**Reformvereinbarung 2008**) ersetzt.

Zu dem im August 2009 übermittelten Prüfungsergebnis gaben das BMG, die Tiroler Landesregierung und der Wiener Stadtsenat im November 2009 ihre Stellungnahmen ab. Die Bundesgesundheitsagentur sowie der TGF und der WGF nahmen nicht gesondert Stellung. Diese war jeweils von den Stellungnahmen des BMG (für die Bundesgesundheitsagentur), der Tiroler Landesregierung (für den TGF) und des Wiener Stadtsenats (für den WGF) mitumfasst. Eine Gegenäußerung des RH war nicht erforderlich.

Das BMG hielt in seiner Stellungnahme grundlegend fest, dass die einvernehmlich zwischen Bund und Ländern geschlossene Reformvereinbarung die Grundlage für alle in Transformation dieser Vereinbarung in Kraft zu setzenden Gesetze sowie für das weitere Verwaltungshandeln darstelle. Im Rahmen dieser Vereinbarung sei auch festgelegt, dass für Beschlüsse der Bundesgesundheitskommission in allen wesentlichen Aufgabenbereichen der Bundesgesundheitsagentur (insbesondere betreffend die Planung, die Dokumentation und die Finanzierung) ein Einvernehmen zwischen dem Bund, den Ländern und der Sozialversicherung erforderlich sei.

Finanzierung

Dotierung der Landesgesundheitsfonds

2.1 Zur Wahrnehmung der im Rahmen der Gesundheitsreform 2005 übertragenen Aufgaben im Bereich der Planung, Steuerung und Finanzierung des Gesundheitswesens richtete der Bund die Bundesgesundheitsagentur und jedes Land einen LGF ein. Diese – seit 2006 bestehenden – öffentlich-rechtlichen Fonds mit eigener Rechtspersönlichkeit ersetzten die bis dahin in jedem Land bestehenden Krankenanstaltenfinanzierungsfonds.

Die Möglichkeit, für mehrere Bundesländer gemeinsam einen LGF einzurichten, nahm kein Land wahr. Jedes Land richtete einen eigenen LGF ein.

Die von den LGF bereitgestellten Gelder wurden überwiegend zur Finanzierung der Leistungen von Fondskrankenanstalten verwendet. Diese bestanden gemäß Reformvereinbarung 2005 aus Pflichtbeiträgen (Fixbeiträge der Bundesgesundheitsagentur, Umsatzsteueranteile des Bundes, der Länder und Gemeinden, Sozialversicherungsbeiträge und Zahlungen gemäß dem Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz – GSBG). Weitere von Ländern, Gemeinden und Krankenanstaltenträgern insbesondere zur Deckung von Betriebsabgängen oder zur Finanzierung von Investitionen bereitgestellte Finanzmittel konnten in die Fondsgebarung einfließen.

Im Detail gestaltete sich die Mittelaufbringung der LGF im Jahr 2007 wie folgt:

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien**

Tabelle 1: Mittelaufbringung des TGF bzw. WGF für das Jahr 2007

		TGF	WGF
		in 1.000 EUR	
Pflichtbeiträge	Fixbeitrag Bund	22.097	57.489
	USt-Anteile Bund, Länder, Gemeinden	46.129	181.324
	Beitrag Sozialversicherungsträger	304.234	965.249
	Mittel gemäß GSBG	37.514	150.697
	Summe	409.974	1.354.759
Fakultative Beiträge	Beitrag Land Tirol/Wien	77.655	–
	Beitrag Gemeinde(n) Tirol/Wien	77.655	–
	Beitrag Krankenfürsorgeanstalten	5.515	21.623
	Beitrag Rechtsträger	206	–
	Erträge aus zwischenstaatl. Abrechnung	24.321	2.116
	Kostenbeiträge, Selbstbehalte	3.157	6.813
	Sonstige Erträge	2.032	26.520
	Summe	190.541	57.072
Gesamterlöse		600.515	1.411.831

Quellen: Rechnungsabschlüsse des TGF und WGF, gerundet

Die Finanzgebarung des TGF und WGF unterschied sich im Wesentlichen durch die Dotierung der Beiträge, die zur Betriebsabgangsdeckung¹⁾ der Fondskrankenanstalten von Land, Gemeinden und Rechtsträgern zu leisten waren.

¹⁾ Der Betriebsabgang bezeichnet die Differenz zwischen den Betriebs- und Erhaltungskosten der Krankenanstalten und den dafür erhaltenen Einnahmen und ist vom Rechtsträger, vom Beitragsbezirk, vom Krankenanstaltensprengel und vom Bundesland abzudecken.

Ziel des TGF war, Ausgaben der Tiroler Fondskrankenanstalten möglichst zur Gänze durch den TGF zu finanzieren. Die Mittel des Landes Tirol und der Tiroler Gemeinden zur Abdeckung des Betriebsabgangs wurden deshalb für die Jahre 2006 bis 2013 im Tiroler Gesundheitsfondsgesetz betragsmäßig festgelegt und in die Fondsgebarung vereinnahmt. Ein allfälliger darüber hinaus noch entstehender Restbetriebsabgang wurde außerhalb des Fonds finanziert.

In Wien beschränkte sich die Fondsdotierung im Wesentlichen auf die Pflichtbeiträge. Die Finanzierung der Betriebsabgänge erfolgte außerhalb des WGF. Diese Vorgangsweise war laut Stadt Wien durch die in

Finanzierung

Wien vorhandene Krankenanstaltenstruktur von städtischen und nicht-städtischen Spitälern bedingt.

Folgende Tabelle zeigt die außerhalb der Fonds von Ländern und Gemeinden aufgebrauchten Zuschüsse zur Betriebsabgangsdeckung:

Tabelle 2: Außerhalb der Fonds bereitgestellte Finanzmittel zur Betriebsabgangsdeckung im Jahr 2007

	Tirol ¹⁾ in 1.000 EUR	in % des Fondsvolumens	Wien ²⁾ in 1.000 EUR	in % des Fondsvolumens
Beitrag Land	6.394	1,1	897.427	63,6
Beitrag Gemeinde(n)	6.149	1,0		
Summe	12.543	2,1	897.427	63,6

¹⁾ ohne Gegenrechnung der Krankenanstalten mit positiven Betriebsergebnissen

²⁾ umfasst Transferzahlungen für den laufenden Betrieb, für Verwaltungskostensätze an die Stadt Wien und für anteilige Pensionsausgaben der KAV-Spitäler, Transferzahlungen an Ordensspitäler und die Betriebsabgangsdeckung für das Hanusch-Krankenhaus

Quellen: Amt der Tiroler Landesregierung, Abt. Krankenanstalten; Magistrat Wien, Abteilung Finanzen; Werte gerundet

Während in Tirol lediglich eine Restbetriebsabgangsdeckung im Ausmaß von rd. 2,1 % des Fondsvolumens außerhalb des Fonds finanziert wurde, stellte Wien zur Abdeckung der Betriebskosten von Fondskrankenanstalten Finanzmittel im Ausmaß von rd. 63,6 % des Fondsvolumens außerhalb des WGF bereit.

Die Finanzmittel für Investitionen in Fondskrankenanstalten wurden sowohl durch die Fonds als auch von Ländern, Gemeinden und Rechtsträgern außerhalb des Fonds aufgebracht. Die dafür insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel beliefen sich im Jahr 2007 in Tirol auf rd. 37,2 Mill. EUR und in Wien auf rd. 190,1 Mill. EUR.³⁾

³⁾ inklusive Investitionszuschüsse für fünf an Fondskrankenanstalten angegliederte Geriatriezentren

2.2 Der RH verwies darauf, dass mangels verbindlicher Regelungen die Finanzgebarung des WGF und TGF unterschiedlich gestaltet war. Die Finanzgebarung unterschied sich insbesondere durch die in Wien außerhalb des Fonds erfolgende Finanzierung der Betriebsabgänge. Damit stand dem WGF im Vergleich zum TGF eine erheblich geringere Lenkungsmasse gegenüber.

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien

Nach Ansicht des RH stellte das Ziel des TGF, Landes- und Gemein- demittel zur Betriebsabgangsdeckung betragsmäßig zu begrenzen und in die Fondsgebarung aufzunehmen sowie nur eine allfällige Restbe- tribsabgangsdeckung außerhalb des Fonds durch die Krankenanstal- tenträger zu finanzieren, für Krankenanstaltenträger einen Anreiz zur sparsamen und wirtschaftlichen Gebarung dar. Weiters konnten die LGF ihre Steuerungsaufgaben umso effektiver erfüllen, je höher der Anteil der im Wege der LGF bereitgestellten Geldmittel zur Kranken- anstaltenfinanzierung war.

Ein Vergleich der Abgeltung von Krankenanstaltenleistungen bzw. der Finanzierung von Investitionen im Wege eines Fondsvergleichs war nicht möglich. Die Gebarung der LGF war daher nicht geeignet, öster- reichweit die Finanzierung der Fondskrankenanstalten transparent und vollständig wiederzugeben und die Voraussetzungen für eine Optimie- rung des Mitteleinsatzes zu schaffen.

Der RH empfahl dem BMG, im Zusammenwirken mit den Ländern im Rahmen einer allfälligen Verlängerung der Reformvereinbarung 2008 auf eine einheitliche, verbindliche Dotierung der LGF hinzuwirken. Die Fondsmittel sollten dabei einen möglichst hohen Anteil der für die Krankenanstaltenfinanzierung erforderlichen Finanzmittel abdecken. Dem Land Wien empfahl der RH, eine Finanzierung des Betriebsab- gangs von Fondsspitalern im Wege des WGF zu prüfen.

- 2.3** *Der Wiener Stadtsenat hielt in seiner Stellungnahme fest, dass gemäß Wiener Krankenanstaltengesetz der WGF nur den 50 %igen Betriebs- abgang für das Hanusch-Krankenhaus zu tragen habe.*

Laut Stellungnahme des BMG sei eine einheitliche verbindliche Dotie- rung der LGF seit Jahren ein wesentliches Anliegen des Bundes. Für die Verrechnung ausländischer Gastpatienten hätten nun alle Bundes- länder – teilweise zumindest fiktiv – nahezu alle Finanzierungsmittel in die Dotierung der LGF einbezogen.

Mindestdotierung
der Landesgesund-
heitsfonds

- 3.1** Laut Reformvereinbarung 2005 waren die LGF so zu dotieren, dass zumindest 51 % der laufenden Kosten der Krankenanstalten durch marktmäßige Umsätze (insbesondere Abgeltung der stationären und ambulanten Leistungserbringung durch die LGF) finanziert würden.

Finanzierung

Im Jahr 2007 waren beim TGF rd. 77 % bzw. beim WGF rd. 56 % der stationären und ambulanten Endkosten¹⁾ durch Abgeltungen aus dem Fonds gedeckt. Somit wurde die Vorgabe für die Mindestdotierung des Fondsvolumens sowohl vom TGF als auch WGF erfüllt.

¹⁾ Der Begriff Endkosten umfasst sämtliche (einschließlich kalkulatorische) im medizinischen und nicht-medizinischen Bereich von Krankenanstalten aufgetretenen Kosten.

- 3.2** Der RH vermerkte kritisch, dass die Regelung, wonach zumindest 51 % der laufenden Kosten der Krankenanstalten durch marktmäßige Umsätze zu finanzieren seien, nicht ausreichend war, um die Vergleichbarkeit und Transparenz der Fondsrankenanstaltenfinanzierung zu erhöhen.
- 3.3** *Laut Stellungnahme des BMG erachte es die Festlegung einer Mindestdotierung für LGF als wichtige Maßnahme im Hinblick auf eine einheitliche, verbindliche Fondsdotierung.*

Aufsicht über die Fonds

- 4.1** Der TGF unterlag der Aufsicht der Landesregierung. Die Landesregierung hatte die Aufsicht dahingehend auszuüben, dass das Tiroler Gesundheitsfondsgesetz und die in seiner Durchführung erlassenen Richtlinien sowie die Geschäftsordnung der Gesundheitsplattform eingehalten werden. Der Fonds hatte weiters der Landesregierung auf Verlangen alle Auskünfte zu erteilen und ihr aus Anlass der Überprüfung der Wirtschaftsführung Einsicht in sämtliche Geschäftsstücke und Geschäftsbücher zu gewähren.

Der WGF unterstand keiner Aufsicht.

- 4.2** Da der WGF im Gegensatz zum TGF keiner Aufsicht unterlag, empfahl der RH dem WGF, eine in die Verwaltung des WGF nicht involvierte Einrichtung mit der Aufsicht des WGF zu betrauen. Er vertrat die Ansicht, dass dies erforderlich wäre, um die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen sicherzustellen und die Wirtschaftsführung überprüfen zu können.
- 4.3** *Der Wiener Stadtssenat sagte dies in seiner Stellungnahme zu. Ein entsprechender Regelungsentwurf sei in Ausarbeitung.*

Abgangsdeckung
Hanusch-Kranken-
haus

5.1 Gemäß dem Wiener Krankenanstaltengesetz hatte der WGF¹⁾ seit 1997 einen jährlichen Zuschuss in Höhe von 50 % des Betriebsabgangs an öffentliche Fondskrankenanstalten, deren Rechtsträger nicht die Stadt Wien war, zu leisten. Die dafür erforderlichen Finanzmittel hatte das Land Wien dem Fonds bereitzustellen. Die aufgrund dieser Regelung im Zeitraum 2005 bis 2007 gewährten Finanzmittel betragen rd. 76,4 Mill. EUR und wurden ausschließlich dem Hanusch-Krankenhaus gewährt.²⁾

¹⁾ bzw. sein Vorgänger, der Wiener Krankenanstaltenfinanzierungsfonds

²⁾ Das Orthopädische Spital Speising hatte aufgrund seines Status als Krankenanstalt mit Öffentlichkeitsrecht auch Anspruch auf eine 50 %ige Betriebsabgangsdeckung durch die Stadt Wien, verzichtet jedoch zugunsten einer anderen Zuschussgewährung auf diese Mittel.

Der vom WGF zu leistende Zuschuss zum Betriebsabgang des Hanusch-Krankenhauses wurde jedoch nicht durch diesen, sondern direkt von der Stadt Wien budgetiert und geleistet. Der Magistrat Wien begründete diese Vorgangsweise mit der damit verbundenen Verwaltungsvereinfachung und der Vermeidung einer Bilanzverlängerung beim WGF.

Die von der Regelung mangels Öffentlichkeitsrecht nicht umfassten Ordensspitäler erhielten von der Stadt Wien aufgrund einer mehrjährigen Subventionsvereinbarung jährlich Zuschüsse. Die dafür bereitgestellten Finanzmittel erreichten im Zeitraum 2005 bis 2007 rd. 64,8 Mill. EUR und wurden außerhalb der Gebarung des WGF gewährt.

5.2 Sowohl die Budgetierung als auch die Gewährung des vom WGF zu leistenden Zuschusses an das Hanusch-Krankenhaus in Höhe von 50 % des Betriebsabgangs erfolgte außerhalb des WGF und widersprach damit den geltenden landesgesetzlichen Grundlagen.

Der RH vertrat die Ansicht, dass zur Optimierung der dem WGF zukommenden Steuerungsfunktion die Abwicklung der von Ländern und Gemeinden an Fondskrankenanstalten gewährten Mittel möglichst zur Gänze im Wege der LGF erfolgen sollte. Er empfahl dem Land Wien, eine gesetzeskonforme Abwicklung des vom Land Wien bereitzustellenden Beitrags zur Betriebsabgangsdeckung des Hanusch-Krankenhauses sicherzustellen und eine zukünftige Gewährung der Zuschüsse für fondsfinanzierte Ordensspitäler im Wege des WGF zu prüfen.

Finanzierung

- 5.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei der gesetzeskonformen Abwicklung des Beitrags der Stadt Wien zur Betriebsabgangsdeckung des Hanusch-Krankenhauses bereits bei der Erstellung des Voranschlags 2010 entsprochen worden. Die von der Stadt Wien den gemeinnützigen Wiener Ordensspitälern gewährten Subventionen seien eine freiwillige Unterstützung, die sich nicht an den Betriebsabgängen der einzelnen Häuser orientiere und mit der gesetzlichen Regelung für das Hanusch-Krankenhaus nicht vergleichbar sei. Darüber hinaus bestünde gemäß dem Wiener Krankenanstaltengesetz keine Verpflichtung, Zuschüsse für Ordensspitäler im Wege des WGF zu gewähren.*
- Mittel der Bundesgesundheitsagentur für den Wiener Gesundheitsfonds
- 6.1** Obwohl die Bundesgesundheitsagentur ihre für die LGF bereitzustellenden Mittel direkt an diese zu leisten hatte, erhielt sie der WGF im Wege des Budgets der Stadt Wien.
- 6.2** Der RH empfahl dem WGF, die von der Bundesgesundheitsagentur zufließenden Fondsmittel unmittelbar beim WGF zu budgetieren und zu vereinnahmen.
- 6.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei dieser Empfehlung im Rahmen des Voranschlags 2010 bereits entsprochen worden.*
- Einheitliches Berichtssystem
- 7.1** Die Reformvereinbarungen 2005 bzw. 2008 sahen vor, in den LGF die Rechnungsabschlüsse der Krankenanstalten(verbände) und der Sozialversicherung transparent darzustellen. In den Berichten des TGF und WGF waren diesbezüglich jedoch nur statistische Daten und Basis-kennzahlen von Fondskrankenanstalten enthalten.
- Ein bis Mitte 2008 von der Bundesgesundheitsagentur zu erarbeitendes einheitliches Berichtssystem zu den Ergebnissen der Rechnungsabschlüsse der Fondskrankenanstalten lag zum vereinbarten Termin noch nicht vor.
- 7.2** Der RH empfahl der Bundesgesundheitsagentur, nach Erarbeitung der Verordnung zum Berichtswesen von Rechnungsabschlüssen in Krankenanstalten Art und Form der Darstellung von Fondskrankenanstalten und Sozialversicherung in den LGF zu präzisieren.
- 7.3** *Laut Stellungnahme des BMG wurde die Verordnung Ende 2009 verlautbart. Eine bundesweit einheitliche Berichterstattung solle durch Schulungsveranstaltungen gewährleistet werden. Geplante Gespräche mit den Ländern und der Sozialversicherung würden auf eine standardisierte Berichterstattung abzielen.*



Finanzierung

BMG

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien

Vergleichbarkeit von
Kennzahlen

- 8.1** Fondskrankenanstalten hatten das Betriebsergebnis bzw. das um nicht krankenanstaltenspezifische Ausgaben und Einnahmen bereinigte Betriebsergebnis auszuweisen. Mangels bundesweit einheitlicher Erhebungsmethode waren die für Tiroler und Wiener Fondskrankenanstalten erhobenen (bereinigten) Betriebsergebnisse jedoch nicht vergleichbar.
- 8.2** Der RH empfahl dem BMG, die Vergleichbarkeit von Kennzahlen insbesondere bei der in Ausarbeitung befindlichen Verordnung zum Berichtswesen von Krankenanstalten-Rechnungsabschlüssen zu beachten.
- 8.3** *Das BMG sagte dies zu.*

Abgeltung von Leistungen

Leistungsorientierte
Krankenanstaltenfi-
nanzierung

- 9.1** Ursprüngliches Ziel der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF-System) war es, ein österreichweit einheitliches leistungsorientiertes Vergütungssystem unter Berücksichtigung des Krankenanstaltentyps zu entwickeln. Dieses Modell beruhte auf dem Grundgedanken, erbrachte Behandlungen auf Basis von leistungsorientierten Diagnosefallgruppen (LDF) leistungsorientiert abzurechnen. Stationäre Leistungen wurden seit 1997 nach dem LKF-System abgegolten.

Das LKF-Modell 2009 enthielt rd. 1.000 Diagnosefallgruppen, denen ein LDF-Pauschale (LKF-Punkte) zugeordnet war. Das je LKF-Punkt erstattete Entgelt bemaß sich an dem vom jeweiligen Fonds für stationäre Krankenhausleistungen bereitgestellten Finanzvolumen und war in jedem Bundesland unterschiedlich hoch.

Das LKF-System setzte sich aus je einem Kern- und Steuerungsbereich zusammen. Der Kernbereich war österreichweit einheitlich gestaltet. Der Steuerungsbereich oblag dem Gestaltungsspielraum der Länder, die auf die besonderen Versorgungsfunktionen von Krankenanstalten Rücksicht nehmen konnten. Einheitliche Vorgaben über einen Verteilungsschlüssel zwischen Kern- und Steuerungsbereich oder zur Ausgestaltung des Steuerungsbereichs bestanden nicht. Dementsprechend unterschiedlich waren die Abrechnungsmodalitäten beim TGF bzw. WGF gestaltet.

Der TGF teilte die für den stationären Bereich vorgesehenen Fondsmittel seit 1997 im Verhältnis 70:30 zwischen dem Kern- und Steuerungsbereich auf. Im Steuerungsbereich wurde die Zentralversorgungsfunktion des LKH Innsbruck berücksichtigt.

Abgeltung von Leistungen

In Wien waren die für den stationären Bereich vorgesehenen Finanzmittel zur Gänze dem Steuerungsbereich zugeteilt. Im Zeitraum 2005 bis 2008 wurden dabei insbesondere Krankenanstalten mit einer Zentral- oder Schwerpunktfunktion bzw. orthopädischen Versorgungsfunktion sowie die Auslastung von Krankenanstalten berücksichtigt. Für das Jahr 2009 war vorgesehen, die Mittel zur Gänze im Kernbereich zu verteilen.

- 9.2** Durch die weitreichende Gestaltungsfreiheit der Länder im Bereich des LKF-Modells war nicht das ursprüngliche Ziel, ein bundesweit einheitliches Vergütungssystem zu entwickeln, sondern die fehlende Vergleichbarkeit der Abrechnungsergebnisse bestimmend für das LKF-System. Entsprechende Bedenken hatte der RH bereits in einem Vorbericht (Reihe Bund 2000/4) geäußert.

Der RH empfahl dem BMG, im Zusammenwirken mit den Ländern im Rahmen einer allfälligen Verlängerung der Reformvereinbarung die Mittelverteilung zwischen dem Kern- und Steuerungsbereich und das maximale Ausmaß der Gewichtungsfaktoren im Steuerungsbereich einheitlich zu regeln.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des BMG sei es um eine möglichst bundeseinheitliche Umsetzung des LKF-Systems bemüht und beabsichtige es, die Ausgestaltung des Steuerungsbereichs in den LGF strenger zu prüfen.*

Ausgestaltung des Steuerungsbereichs beim Wiener Gesundheitsfonds

- 10.1** Für die Ausgestaltung des Steuerungsbereichs waren Parameter festgelegt. Bis Ende 2004 konnten sechs unterschiedliche Parameter, beispielsweise die Auslastung von Krankenanstalten, berücksichtigt werden. Ab 2005 konnte im Steuerungsbereich ausschließlich auf die besondere Versorgungsfunktion von Krankenanstalten abgestellt werden.

Das LKF-Modell des WGF berücksichtigte auch im Zeitraum 2005 bis 2008 bei bis zu fünf Fondskrankenanstalten, deren Auslastung weniger als 80 % betrug, einen Abschlagsfaktor. Für 2009 war dieser Faktor nicht mehr vorgesehen.

- 10.2** Der RH beurteilte die Weiterverwendung des Parameters „Auslastung“ von 2005 bis 2008 als nicht vereinbarungskonform.

Zur Sicherstellung einer vergleichbaren Gestaltung des Steuerungsbereichs empfahl der RH dem BMG, im Zusammenwirken mit den Ländern auf klar definierte Kriterien für den Steuerungsbereich hinzuwirken.

- 10.3** *Das BMG sagte dies zu.*

Abgeltung von ambulanten Leistungen **11.1** Die Landesgesetzgebung hatte gemäß dem Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz zu bestimmen, in welcher Form ambulante Leistungen von Fondskrankenanstalten durch den LGF abgegolten werden.

In Ausführung dieses Grundsatzgesetzes legte das Tiroler Krankenanstaltengesetz fest, dass an sozialversicherten Patienten erbrachte Leistungen des spitalsambulanten Bereichs im Wege der Ambulanzgebührenersätze abgegolten sind. Die Abgeltung erfolgte im Rahmen eines leistungsorientierten Verrechnungsmodells, dem ein jährlich von der Landesgesundheitsplattform beschlossener Ambulanzabrechnungskatalog zugrunde lag.

Das Wiener Krankenanstaltengesetz enthielt selbst keine Bestimmungen zur Verrechnung von ambulanten Leistungen und übertrug dem WGF die Aufgabe, bis zur Einführung eines bundesweit einheitlichen Abrechnungssystems für ambulante Leistungen Abgeltungsbestimmungen zu definieren. Der WGF legte in seinen Richtlinien fest, dass gegenüber sozialversicherten Patienten erbrachte ambulante Leistungen pauschal abgegolten werden.

Nachstehende Tabelle stellt den Gebarungsumfang der gegenüber sozialversicherten Patienten (inklusive ausländischen sozialversicherten Gastpatienten) von Fondskrankenanstalten im Zeitraum 2005 bis 2007 erbrachten ambulanten Leistungen dar.

Tabelle 3: Fondsmittel für ambulante Krankenanstaltenleistungen im Zeitraum 2005 bis 2007 (ohne Mittel gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz)

	Fondsmittel		Anteil der Fondsmittel am Fondsvolumen für ambulante und stationäre Krankenanstaltenbetriebs- leistungen	Endkosten der ambulanten Patientenversorgung in Fondskrankenanstalten
	in Mill. EUR		in %	in Mill. EUR
	insgesamt	jährlicher Durchschnitt	insgesamt bzw. jährlicher Durchschnitt	jährlicher Durchschnitt
TGF	186,3	63,8	13,0	120,2
WGF	240,7	80,2	6,8	410,3

Quellen: Rechnungsabschlüsse der LGF 2005 bis 2007; DIAG (Dokumentations- und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen)

Abgeltung von Leistungen

Die in der Reformvereinbarung 2005 für Anfang 2007 geplante Einführung eines bundesweit einheitlichen Modells zur leistungsorientierten Abgeltung im gesamten ambulanten Bereich war zur Zeit der Überprüfung durch den RH noch nicht realisiert. Die Reformvereinbarung 2008 sah eine sektorübergreifende Finanzierung von ambulanten Leistungen vor und zielte auf ein einheitliches Abrechnungssystem für den ambulanten Bereich ab.

- 11.2** Zu den in Tirol und Wien verwendeten unterschiedlichen Modellen zur ambulanten Leistungsabgeltung vermerkte der RH, dass weder die Leistungen noch die im Wege der LGF bezahlten Leistungsentgelte vergleichbar waren. Die unterschiedlichen Verrechnungssysteme und die unterschiedliche Fondsdotierung bewirkten, dass die für Ambulanzleistungen bereitgestellten Fondsmittel in Wien lediglich rd. 25 % höher waren als in Tirol, obwohl die für diesen Bereich entstandenen Endkosten in Wien mehr als drei Mal so hoch waren als in Tirol.

Der RH anerkannte die in den Reformvereinbarungen enthaltene Absicht, ein bundesweit einheitliches Modell zur ambulanten Leistungsabgeltung einzuführen und empfahl dem BMG, im Zusammenwirken mit den Ländern dieses Ziel weiter zu verfolgen und umzusetzen.

Abgeltung von Leistungen im Nebenkostenstellenbereich

- 12.1** Gemäß dem Kranken- und Kuranstaltengesetz hatte die Landesgesetzgebung zu bestimmen, in welcher Form Leistungen im Nebenkostenstellenbereich¹⁾ durch den LGF abgegolten werden.

¹⁾ Nebenkostenstellenbereiche sind jene kostenverursachenden Teilbereiche der Krankenanstalten, die Leistungen nicht unmittelbar am Patienten erbringen. Dazu zählen beispielsweise Kosten für Gesundheits- und Krankenpflegeschulen, Personal- und Dienstwohnungen sowie Pensionen bzw. Pensionszuschüsse.

Das Tiroler Gesundheitsfondsgesetz und die Richtlinien des TGF entsprachen diesen Vorgaben. Im Zeitraum 2005 bis 2007 stellte der TGF für Nebenkostenstellen und den Fachhochschulbereich 5,5 % der für Betriebsleistungen von Fondsrankenanstalten vorgesehenen Mittel bzw. rd. 82 Mill. EUR zur Verfügung.

Das Wiener Krankenanstaltengesetz legte zwar fest, dass der WGF zu bestimmen hatte, in welcher Form Leistungen im Nebenkostenstellenbereich abgegolten werden; nähere Bestimmungen dazu fehlten. Die im Nebenkostenstellenbereich entstandenen Kosten wurden außerhalb des Fonds finanziert.

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien

12.2 Der RH kritisierte, dass in Wien die Leistungsabgeltung im Nebenkostenstellenbereich außerhalb des WGF erfolgte. Der RH empfahl dem Land Wien, zukünftig eine Abgeltung von Leistungen im Nebenkostenstellenbereich im Wege des WGF vorzunehmen.

12.3 *Der Wiener Stadtsenat sagte dies zu.*

Planung und Dokumentation

Leistungsangebots- planung

13 Durch die Gesundheitsreform 2005 sollte insbesondere die strikte Trennung der einzelnen Sektoren des Gesundheitswesens überwunden werden. In diesem Sinn sah die Reformvereinbarung 2005 in der Präambel und dem Art. 3 Abs. 1 eine österreichweite integrierte Leistungsangebotsplanung vor, die alle Bereiche der Gesundheitsversorgung zu umfassen hatte. Diese betrafen den stationären Bereich, den ambulanten Bereich, den Rehabilitationsbereich sowie die Nahtstellen zum Pflegebereich.

Im Rahmen dieser umfassenden integrierten Leistungsangebotsplanung sollten strukturelle Fehlentwicklungen, die als Folge der bisher fehlenden Koordination und Kooperation der jeweiligen Versorgungsbereiche des Gesundheitswesens entstanden waren, beseitigt werden.

Gemäß Art. 22 Abs. 1 Z 6 der Reformvereinbarung 2005 und den im Österreichischen Strukturplan Gesundheit 2006 festgelegten Zielen und Planungsgrundsätzen sollte durch eine Verlagerung von Kapazitäten und Leistungen in andere Versorgungsbereiche insbesondere auch eine Entlastung der Krankenanstalten stattfinden.

Die Leistungsangebotsplanung löste die bisherige Planung im Rahmen des Österreichischen Krankenanstaltenplans/Großgeräteplans ab, die sich darauf beschränkte, Standorte und Kapazitäten der Fondskrankenanstalten (Betten, Fächerstruktur, Ausstattung mit medizinisch-technischen Großgeräten) festzulegen.

Österreichischer Strukturplan Gesundheit

14.1 Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Reformvereinbarung 2005 bildete der Österreichische Strukturplan Gesundheit (ÖSG) die verbindliche Grundlage für die integrierte Leistungsangebotsplanung und beinhaltete gleichzeitig die Rahmenplanung für Detailplanungen auf regionaler Ebene (die Regionalen Strukturpläne Gesundheit) bzw. auf Ebene einzelner Bereiche der Gesundheitsversorgung.

Planung und Dokumentation

Der ÖSG legte das Mindestangebot bzw. die erforderliche Mindestmenge an medizinischer Behandlung und Betreuung nach Fallgruppen zur Versorgung der Bevölkerung in 32 Versorgungsregionen bzw. vier Versorgungszonen durch Prognoseberechnungen fest.

Für die Leistungserbringung waren grundsätzlich keine Standorte, Organisationsformen und Versorgungsbereiche vorgegeben. Voraussetzung für die Leistungserbringung war, dass bestimmte Qualitätskriterien (z.B. Ausstattung, Mindestfrequenzen) eingehalten wurden.

Gemäß der Reformvereinbarung 2005 hatte der ÖSG eine Leistungsangebotsplanung für den stationären Akutbereich zu umfassen. Die Leistungsangebotsplanung für die übrigen Bereiche war sukzessive bis zum Ende der Vereinbarungsperiode im Jahr 2008 verbindlich festzulegen und in den ÖSG aufzunehmen.

Der auf Basis der Reformvereinbarung 2005 mit dem Planungshorizont 2010 erstellte ÖSG 2006 enthielt Planungsaussagen ausschließlich zum stationären Akutbereich. In den übrigen Versorgungsbereichen wurde der Ist-Stand der Versorgungsstruktur dargestellt.

Die Reformvereinbarung 2008 sah vor, dass eine Leistungsangebotsplanung in jenen Bereichen vorzunehmen wäre, wo die Datengrundlagen dies ermöglichen würden. Ein verbindlicher Zeithorizont für die Realisierung war nicht vereinbart. Allerdings war für den ambulanten Bereich vorgesehen, dass möglichst ab 2009 vergleichbare Datengrundlagen vorliegen sollten.

Der auf Basis der Reformvereinbarung 2008 im März 2009 beschlossene ÖSG 2008 enthielt Planungsaussagen weiterhin nur zum stationären Akutbereich.

- 14.2** Die in der Reformvereinbarung 2005 festgelegte Zielsetzung, bis zum vorgesehenen Ende der Vereinbarungsperiode im Jahr 2008 über den stationären Akutbereich hinausgehend auch für die übrigen Bereiche der Gesundheitsversorgung eine Leistungsangebotsplanung zu entwickeln, erwies sich als nicht realistisch.

Der RH empfahl der Bundesgesundheitsagentur, die Entwicklung eines umfassenden, über den stationären Akutbereich hinausreichenden ÖSG weiter voranzutreiben.

- 14.3** *Laut Stellungnahme des BMG würde es auch in seiner Funktion als Geschäftsführung der Bundesgesundheitsagentur kontinuierlich das Ziel eines umfassenden, über den stationären Akutbereich hinausreichenden ÖSG im Rahmen seiner Möglichkeiten verfolgen (z.B. durch die Entwicklung von entsprechenden Arbeitsprogrammen).*

In einer von den Ländern initiierten und geleiteten Arbeitsgruppe würden seit dem Frühjahr 2009 die Grundsätze und das zukünftige Prozedere für die ÖSG-Weiterentwicklung gemeinsam mit Bund und Sozialversicherung abgestimmt. Aufbauend auf diesen Festlegungen würden beginnend mit dem Jahr 2010 die notwendigen Erweiterungen des ÖSG auf alle Bereiche des Gesundheitswesens schrittweise vorgenommen.

Regionale Strukturpläne Gesundheit

- 15.1** Gemäß Art. 4 Abs. 1 der Reformvereinbarungen 2005 und 2008 waren in den Bundesländern auf Basis des als Rahmenplan erstellten ÖSG Detailplanungen in Form Regionaler Strukturpläne Gesundheit (RSG) zu erstellen.

Die RSG sollten ebenso wie der ÖSG im Sinne einer integrierten Gesundheitsplanung alle Bereiche der Gesundheitsversorgung und angrenzende Bereiche beinhalten sowie Verlagerungspotenziale zwischen den Bereichen der Gesundheitsversorgung berücksichtigen.

Die Reformvereinbarungen enthielten weder Vorgaben in methodischer Hinsicht noch bezüglich der in die RSG aufzunehmenden (Mindest-)Inhalte. Auch der Zeitraum, auf den sich die Planungsperiode beschränken sollte (Planungshorizont), wurde nicht festgelegt. Die Bundesländer Wien und Tirol hatten bis Anfang 2009 noch keine RSG erstellt.

Regionaler Strukturplan Gesundheit Tirol

Der TGF beabsichtigte, den RSG Tirol in den Modulen stationär (akutstationär), ambulant und Nahtstellen zu erstellen. Das Land Tirol beauftragte die Gesundheit Österreich GmbH im Februar 2007 zunächst mit Planungsarbeiten für den stationären Bereich der Versorgungsregion Nord Ost und im Jänner 2008 mit der Erstellung des stationären Moduls für alle Tiroler Versorgungsregionen.

Die Tiroler Landesregierung beauftragte die zuständigen Organisationseinheiten des Amtes der Tiroler Landesregierung mit Beschluss vom März 2008, den ÖSG in den RSG Tirol umzusetzen.

Planung und Dokumentation

Die Planungsarbeiten im stationären Modul für alle vier Versorgungsregionen begannen im ersten Quartal 2009. Nach deren Abschluss beschloss die Gesundheitsplattform das stationäre Modul des RSG Tirol im Juni 2009. Es war geplant, die entsprechende Verordnung der Landesregierung im August bzw. September 2009 zu erlassen.

Die Ausschreibung des ambulanten Moduls war für das Jahr 2009 geplant, die Auftragsvergabe des Moduls Nahtstellen soll im Jahr 2010 erfolgen. Hinsichtlich der Umsetzung der beiden Module war laut einer Einschätzung der Geschäftsführung der Gesundheitsplattform mit mehreren Jahren zu rechnen.

Regionaler Strukturplan Gesundheit Wien

Der WGF beabsichtigte, einen integrierten, alle Bereiche umfassenden RSG zu erstellen. Er vergab im Oktober 2008 die Planungsarbeiten für den akutstationären Bereich, die medizinisch-technischen Großgeräte sowie die Nahtstellen an ein Consultingunternehmen und im Februar 2009 für den ambulanten Bereich an die Gesundheit Österreich GmbH.

- 15.2** Der RH beanstandete, dass die Reformvereinbarungen weder Vorgaben zur Methode der RSG-Erstellung noch zu den in die RSG aufzunehmenden Mindestinhalten enthielten und dass auch der Planungshorizont nicht einheitlich festgelegt war. Das Fehlen jeglicher Standardisierung erschwerte den bundesländerübergreifenden Vergleich der regionalen Planungen. Darauf aufbauende Interpretationen büßten an Aussagekraft und Akzeptanz ein. Der RH empfahl der Bundesgesundheitsagentur, auf eine Vereinheitlichung der RSG in methodischer und inhaltlicher Hinsicht hinzuwirken sowie einheitliche Planungshorizonte zu vereinbaren.

Da Anfang 2009 in den Bundesländern Tirol und Wien noch keine RSG vorlagen, empfahl der RH den LGF Wien und Tirol, die Erstellung der RSG zügig voranzutreiben.

- 15.3** *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung sei der RSG Tirol 2015 (stationäres Modul) in der Sitzung der Gesundheitsplattform vom 15. Juni 2009 einstimmig beschlossen worden. Die Beschlussfassung der darauf aufbauenden Verordnung hinsichtlich des Tiroler Krankenanstaltenplans 2009 sei in der Sitzung der Tiroler Landesregierung am 20. Oktober 2009 erfolgt.*

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien**

Der Wiener Stadtsenat teilte mit, dass der integrierte RSG Wien in der Ausprägung stationärer Teil, ambulanter Teil, medizinisch-technische Großgeräte im intramuralen und extramuralen Bereich sowie Planung an den Nahtstellen der Wiener Gesundheitsplattform in der Herbstsitzung 2009 der Wiener Gesundheitsplattform beschlossen worden sei.

Laut Stellungnahme des BMG sei ihm eine bessere Vergleichbarkeit der RSG ein wesentliches Anliegen, das kontinuierlich verfolgt werde. Seitens der Länder bestehe ein grundsätzliches Verständnis für dieses Ziel.

Dokumentation ambulanter Diagnosen und Leistungen

- 16.1** Die ambulante Versorgung erfolgte durch Spitalsambulanzen in den Akutkrankenanstalten, durch Ambulatorien und durch niedergelassene Ärzte. Im Gegensatz zur stationären medizinischen Versorgung existierte für den ambulanten Versorgungsbereich keine bundesweit einheitliche Diagnosendokumentation und keine bundesweit einheitliche Leistungsdokumentation, wodurch die Leistungen im spitalsambulanten und niedergelassenen Bereich nicht vergleichbar waren. Ebenso konnten die zwischen diesen Gesundheitsbereichen bestehenden Wechselbeziehungen und Synergiepotenziale nicht bzw. nur eingeschränkt analysiert werden. Die Planung und Steuerung der einzelnen Sektoren erfolgte voneinander getrennt und nicht aufeinander abgestimmt.

Die Reformvereinbarung 2005 sah daher vor, dass Bund und Länder im spitalsambulanten Bereich eine bundesweit einheitliche Dokumentation der Diagnosen und eine bundesweit einheitliche Leistungsdokumentation sicherstellen sollten.

Die Diagnosendokumentation wurde bisher nicht umgesetzt. Hinsichtlich der im intra- und extramuralen Bereich erbrachten ambulanten Leistungen beschloss die Bundesgesundheitskommission, bis zum 31. Dezember 2007 einen gemeinsamen Katalog vorzulegen.

Ende des Jahres 2007 lag ein vorläufiger Leistungskatalog zur Dokumentation von Leistungsdaten im spitalsambulanten und niedergelassenen Bereich vor. Er beruhte auf den spitalsambulanten Katalogen von vier Bundesländern und der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt sowie auf der Metahonorarordnung des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger und deckte alle medizinischen Fachhauptbereiche, außer Zahn-, Mund- und Kieferheilkunde, ab.

Planung und Dokumentation

Dieser vorläufige Leistungskatalog war für eine bundesweite Leistungsangebotsplanung noch nicht geeignet und wurde im Jahr 2008 weiterentwickelt, indem die bisher nicht beteiligten Bundesländer eingebunden und der Katalog um weitere Leistungspositionen ergänzt wurde.

16.2 Der RH empfahl der Bundesgesundheitsagentur, die Umsetzung des ambulanten Leistungskatalogs zügig voranzutreiben, um die Leistungen im spitalsambulanten und niedergelassenen Bereich vergleichbar zu machen. Eine kompatible Leistungsdokumentation ist zudem erforderlich, um sektorenübergreifende ambulante Abrechnungsmodelle entwickeln zu können.

16.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei ein wesentlicher Schwerpunkt der Arbeiten der Bundesgesundheitsagentur die rasche Umsetzung einer vergleichbaren Dokumentation im ambulanten Bereich in ausgewählten Pilotbundesländern. Derzeit würden die notwendigen Voraussetzungen finalisiert, die eine gemeinsame sektorenübergreifende Dokumentation im ambulanten Bereich in den Pilotbundesländern ab 1. Jänner 2010 ermöglichen.*

Modellversuche zur integrierten fachärztlichen Versorgung

17.1 In Art. 30 Abs. 1 der Reformvereinbarung 2005 war die Durchführung von gemeinsamen Modellversuchen zur integrierten Planung, Umsetzung und Finanzierung der fachärztlichen Versorgung im Bereich der Spitalsambulanzen und des niedergelassenen Bereichs vorgesehen. Die Bundesgesundheitsagentur hatte geeignete Formen der Zusammenarbeit von Leistungserbringern zu entwickeln (Art. 11 Abs. 1 Z 3 der Reformvereinbarung 2005).

Die Realisierung eines vom Gesundheitsressort im Jahr 2007 entwickelten und mit den Ländern sowie dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger weitgehend abgestimmten Modells für neue Versorgungsstrukturen im ambulanten Bereich („Ambulante Versorgungszentren“) scheiterte laut Auskunft des Gesundheitsressorts am Widerstand der Ärztekammer.

Die Tätigkeit einer gemäß Art. 12 der Reformvereinbarung 2008 eingerichteten Arbeitsgruppe zur Erarbeitung von Modellen einer bedarfs- und patientenorientierten Versorgungsstruktur wurde nach deren Konstituierung im April 2008 wieder beendet. Laut Gesundheitsressort sei eine konstruktive Diskussion nach Protestaktionen der Ärztekammer im Sommer 2008 nicht möglich gewesen. Unter Hinweis auf ein beim EuGH anhängiges Verfahren unternahm das Gesundheitsressort in der Folge keine weiteren Schritte.

17.2 Der RH wies auf die Bemühungen des Gesundheitsressorts zur Entwicklung geeigneter Formen der Zusammenarbeit von Leistungserbringern hin. Die Durchführung von Modellversuchen wäre eine angemessene Maßnahme zur Erprobung neuer Versorgungsstrukturen im Echtbetrieb gewesen. Eine Evaluierung der Modellversuche wäre zudem geeignet gewesen, die Vor- und Nachteile der ambulanten Versorgungszentren einer objektiven Beurteilung zu unterziehen und daraus etwaige Verbesserungen des Konzepts abzuleiten.

Maßnahmen zur Kostendämpfung, Effizienzsteigerung und Steuerung

Ziele und Evaluierung **18.1** In Art. 30 Abs. 2 der Reformvereinbarung 2005 wurden Maßnahmen zur Kostendämpfung und Effizienzsteigerung im Ausmaß von 300 Mill. EUR vereinbart („Einsparungskatalog“). Das Ziel sollte insbesondere durch Senkung der Verwaltungskosten in Krankenanstalten, durch neue Organisationsformen in Krankenanstalten und durch Vermeidung von Doppelgleisigkeiten erreicht werden. Ein Zeitraum zur Realisierung des genannten Einsparungsbetrags wurde nicht festgelegt.

Gemäß Art. 31 der Reformvereinbarung 2005 waren alle Maßnahmen in allen Sektoren des Gesundheitswesens nach Vorgaben der Bundesgesundheitsagentur zu evaluieren. In Bezug auf den Einsparungskatalog war darüber hinaus in Art. 30 Abs. 4 eine Evaluierung in Intervallen von jeweils zwei Jahren vorgesehen.

Ein Beratungsunternehmen erstellte im September 2007 im Auftrag des BMG einen Evaluierungsbericht, die Kosten dafür betrugen rd. 13.000 EUR. Darin wurden die von den Ländern dem Gesundheitsressort für die Jahre 2005 und 2006 gemeldeten Einsparungsvolumina bzw. -potenziale – unter Verweis auf unterschiedliche Quantifizierungsmethoden – wie folgt zusammengefasst:

Maßnahmen zur Kostendämpfung, Effizienzsteigerung und Steuerung

Tabelle 4: Quantifizierte Kostendämpfungseffekte

Land	Kostendämpfungseffekt
	in Mill. EUR
Burgenland, Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Wien	– ¹⁾
Kärnten	27,40
Niederösterreich	14,80
Salzburg	16,71
Vorarlberg	0,04
Summe der quantifizierten Effekte	58,95

¹⁾ nicht quantifiziert

Die von der Sozialversicherung für die Jahre 2005 und 2006 gemeldeten Kostendämpfungseffekte im Gesamtausmaß von 328 Mill. EUR wurden auf Maßnahmen in den Bereichen Vertragsarzthonorare (69 Mill. EUR), Heilmittel (221 Mill. EUR) und Verwaltung (38 Mill. EUR) zurückgeführt.

Das Beratungsunternehmen vertrat in seinem Bericht die Ansicht, dass das in der Reformvereinbarung 2005 verankerte Einsparungsziel erreicht worden sei.

- 18.2** Der RH kritisierte die seiner Ansicht nach nicht hinreichende Präzisierung des Einsparungsziels, weil kein Umsetzungshorizont vereinbart und nicht festgelegt wurde, wer welchen Beitrag zur Zielerreichung leisten sollte. Auch die Methode zur Quantifizierung der erzielten Effekte blieb ungeklärt.

Außerdem hielt der RH fest, dass eine Evaluierung bei derart unklaren Zielvorgaben nicht zweckmäßig war. Er konnte die Aussage des Beratungsunternehmens über die Erreichung des Einsparungsziels aufgrund fehlender Bewertungsmaßstäbe nicht nachvollziehen.

Er empfahl dem BMG, in Hinkunft im Zusammenwirken mit den Ländern Einsparungsziele ausreichend zu definieren (Inhalt, Ausmaß, Zeitbezug, Zielbeitrag der einzelnen Akteure) und auch die Methode zur Quantifizierung der erzielten Effekte von vornherein klar festzulegen. Im Fall von unklaren Zielvorgaben sollte auf eine Evaluierung angesichts der zusätzlichen Kosten verzichtet werden.

18.3 *Laut Stellungnahme des BMG habe die Aufnahme eines betragsmäßig definierten Kostendämpfungspotenzials in die Reformvereinbarung 2005 einen großen Fortschritt dargestellt. Mit der erfolgten Evaluierung hätten jedenfalls für den Bereich der Sozialversicherung und partiell auch für den Bereich der Länder entsprechende Kostendämpfungs- und Effizienzsteigerungspotenziale nachgewiesen und beziffert werden können. Auch hätten diese Berichte und die Diskussionen darüber entsprechende Anstöße gegeben, vergleichbare Maßnahmen auch in jenen Bundesländern zu betreiben, die diese Maßnahmen nicht oder noch nicht in diesem Umfang realisiert haben.*

Zielvereinbarungen
 ab 2008

19.1 Auch in der Reformvereinbarung 2008 wurde ein Maßnahmenpaket zur Kostendämpfung und Effizienzsteigerung vereinbart. Im Unterschied zur Reformvereinbarung 2005 wurde das angestrebte Einsparungsvolumen nicht ziffernmäßig bezeichnet. Die grundsätzliche Übereinkunft, alle Maßnahmen nach Vorgaben der Bundesgesundheitsagentur zu evaluieren, wurde gegenüber der Reformvereinbarung 2005 um den Auftrag zur Quantifizierung der gesetzten Maßnahmen ergänzt.

19.2 Der RH beanstandete, dass in der Reformvereinbarung 2008 auf die Vereinbarung ziffernmäßig festgelegter Kostendämpfungsziele verzichtet wurde. Dies stellt den Nutzen der vereinbarten Quantifizierung der Kostendämpfungseffekte in Frage.

Der RH erachtet es als zweckmäßig, Ziele durch die Bildung von Kennzahlen messbar zu machen und deren Einhaltung im Rahmen eines jährlich wiederkehrenden Prozesses zu überwachen. Er empfahl daher der Bundesgesundheitsagentur, die Vereinbarung messbarer Teilziele und die Entwicklung bundeseinheitlicher Evaluierungsvorgaben zu forcieren.

Arbeitsgruppe „Sparpotenziale im Krankenanstaltenbereich“

20.1 Im Oktober 2005 konstituierte sich eine Arbeitsgruppe unter Leitung des Gesundheitsressorts, deren Aufgabe die Akkordierung und Steuerung von Maßnahmen zur Realisierung von Sparpotenzialen in den Krankenanstaltenverwaltungen bzw. in den mit Krankenanstalten befassten Organisationseinheiten der Landesverwaltungen war.

Maßnahmen zur Kostendämpfung, Effizienzsteigerung und Steuerung

Die Arbeitsgruppe beendete ihre Tätigkeit bereits nach zweimaligem Zusammentreten wieder. Das Konzept einer bundesländerübergreifenden Einkaufsgesellschaft für den zentralen Einkauf in Krankenanstalten wurde nicht weiter verfolgt. Die Durchführung eines bundesweiten Benchmarking der Verwaltungskosten der Krankenanstalten unterblieb wegen Schwierigkeiten bei der Definition der Verwaltungskosten. Eine Anregung des Landes Tirol, die vergleichende Analyse der Produktivitäten der Fondskrankenanstalten nicht auf den Verwaltungsbereich zu beschränken, verfolgte das Gesundheitsressort nicht weiter.

- 20.2** Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe endete ohne Erzielung konkreter Ergebnisse. Der RH würdigte die Anregung des Landes Tirol, einen Vergleich der Produktivitäten der Fondskrankenanstalten anzustellen und vermerkte kritisch, dass das Gesundheitsressort diese Anregung nicht aufgriff.

Er empfahl der Bundesgesundheitsagentur, einen systematischen kennzahlenbasierten Vergleich der Krankenanstalten zu entwickeln, um unterschiedliche Produktivitätsniveaus und Effizienzpotenziale aufzeigen und effizienzsteigernde Maßnahmen umsetzen zu können.

- 20.3** *Laut Stellungnahme des BMG habe die Arbeitsgruppe sehr wohl Ergebnisse erzielt. So sei den Krankenanstalten empfohlen worden, sich beim Einkauf vermehrt der Bundesbeschaffungsgesellschaft zu bedienen. Zur Anregung des Landes Tirol hielt das BMG fest, dass eine Behandlung des Vorschlags aufgrund begrenzter Ressourcen nicht möglich gewesen sei. Das BMG werde sich weiterhin bemühen, die Möglichkeiten zur selbstständigen Durchführung geeigneter Kennzahlenvergleiche auf Basis des im Ministerium eingerichteten Dokumentations- und Informationssystems für Analysen im Gesundheitswesen (DIAG) zu verbessern.*

Reformpool

Allgemeines

- 21.1** Ziel des Reformpools war gemäß der Reformvereinbarung 2005, medizinische Leistungen aus dem stationären in den ambulanten Bereich bzw. umgekehrt zu verlagern, wenn diese dort kostengünstiger erbracht werden konnten.

In diesem Sinn kamen Bund und Länder in der Reformvereinbarung 2005 überein, gemeinsam vereinbarte Strukturveränderungen oder Projekte, die Leistungsverschiebungen zwischen dem intra- und extramuralen Bereich auf Landesebene zur Folge haben, zu fördern. Die Mittel dafür sollten im Rahmen der LGF bereitgehalten werden.

Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005 mit Länderaspekten in Tirol und Wien

Diese betragen für die Jahre 2005 und 2006 mindestens 1 % bzw. für die Jahre 2007 und 2008 mindestens 2 % der Gesamtmittel für den intra- und extramuralen Bereich.

Voraussetzung für die Förderung dieser Leistungsverschiebung war, dass sich das jeweilige Land und die Sozialversicherung im Voraus auf diese Maßnahmen inhaltlich einigen und sowohl das Land als auch die Sozialversicherung von diesen Verschiebungen profitieren.

Die Bundesgesundheitsagentur erarbeitete Leitlinien für den Kooperationsbereich (Reformpool). Die Leitlinie vom Juli 2005 bestimmte u.a., dass Ziel der Leistungsverschiebungen die Erhöhung der Effektivität und Effizienz des Gesundheitswesens war. Auch die Auswahlkriterien für Reformpoolprojekte waren detailliert in den Leitlinien geregelt, z.B. die Darstellung des finanziellen Ausgleichs der allfälligen Leistungsverschiebung zwischen Land und Sozialversicherung (Prinzip „Geld folgt Leistung“). Die Leitlinien wurden von den Ländern in modifizierter Form übernommen.

Mit der Reformvereinbarung 2008 wurde der Anwendungsbereich des Reformpools verbreitert und die Höhe der verwendbaren Mittel nicht mehr definiert. Der Reformpool dient nunmehr zur Förderung von Projekten der Integrierten Versorgung (z.B. Versorgung von Diabetes- und Schlaganfallpatienten). Weiters können Projekte gefördert werden, die Leistungsverschiebungen zwischen dem intra- und extramuralen Bereich zur Folge haben, Pilotprojekte zur sektorübergreifenden Finanzierung des ambulanten Bereichs und bereits während der Laufzeit der Reformvereinbarung 2005 beschlossene Projekte. Nähere Regelungen enthalten die Leitlinien für den Kooperationsbereich der Bundesgesundheitsagentur vom Mai 2008.

- 21.2** Der RH erachtete die Verbreiterung des Anwendungsbereichs der Reformpoolprojekte als zielführend, weil die Fixierung auf eine Leistungsverschiebung und die Forderung, dass sowohl das Land als auch die Sozialversicherung von diesen Verschiebungen profitieren sollten, sich als nachteilig für die Initiierung von Reformpoolprojekten erwiesen hatten.

Reformpool

Reformpoolmittel

22.1 Als Basis für die Ermittlung der Reformpoolmittel dienten im intramuralen Bereich die bundeseinheitliche Krankenanstaltenkostenrechnung bzw. im extramuralen Bereich die endgültige Erfolgsrechnung der Krankenversicherungsträger. Die jeweiligen Summen wurden auf die neun Bundesländer aufgeteilt.

Gemäß der Reformvereinbarung 2005 hätten die Reformpoolmittel für Wien und Tirol in den Jahren 2006 bis 2008 mindestens 185,5 Mill. EUR (Wien) bzw. 55,7 Mill. EUR (Tirol) betragen können.

Tatsächlich beschloss die Wiener Gesundheitsplattform Reformpoolmittel für die Jahre 2006 bis 2008 im Ausmaß von rd. 4,1 Mill. EUR. Davon wurden bis 31. Dezember 2008 rd. 1,87 Mill. EUR ausbezahlt. Die Ursache dafür war insbesondere eine Projektverzögerung beim Projekt „PatientInnenorientierte integrierte Krankenbetreuung“, wodurch noch keine Arbeitsplätze für Entlassungsmanager eingerichtet wurden.

In Tirol wurden für Projekte des TGF je 100.000 EUR vom Land Tirol und der Tiroler Gebietskrankenkasse sowie 500.000 EUR vom TGF für das Jahr 2007 zur Verfügung gestellt. Für das Jahr 2008 wurden je 100.000 EUR vom Land Tirol und der Tiroler Gebietskrankenkasse sowie 379.000 EUR zuzüglich Rückstellungen aus den Vorjahren vom TGF zur Verfügung gestellt.

Die Tiroler Gesundheitsplattform beschloss im Jahr 2007 Reformpoolprojekte mit Projektkosten von 425.000 EUR, wovon in den Jahren 2007 und 2008 61.155,59 EUR ausbezahlt wurden. Der Grund war insbesondere eine Projektverzögerung beim Reformpoolprojekt „Integrierter Patientenpfad/Behandlungspfad Schlaganfall“, bei dem der Projektbeginn von ursprünglich Juli 2007 auf Oktober 2008 verschoben wurde.

In der Reformvereinbarung 2008 sind keine Angaben zur Höhe der Reformpoolmittel mehr enthalten.

22.2 Der RH stellte fest, dass die genehmigten Mittel für Reformpoolprojekte gemessen an den Möglichkeiten der Reformvereinbarung 2005 sehr gering ausfielen. Dafür war insbesondere die Tatsache wesentlich, dass für den Reformpool eingesetztes Geld jene Mittel reduziert, die für die Finanzierung der Krankenanstalten und des niedergelassenen Bereichs zur Verfügung stehen. Aufgrund von Projektverzögerungen waren die tatsächlich für Reformpoolprojekte ausbezahlten Gelder noch deutlich geringer. Der Reformpool stellt damit ein Finanzierungsinstrument dar, das derzeit in der Praxis wenig genutzt wird.

Der RH empfahl dem WGF und TGF, das Instrument des Reformpools im Sinne einer verbesserten Patientenversorgung stärker zu nutzen. Auch würden dadurch persönliche Kontakte zwischen Vertretern von Land und Sozialversicherung geschaffen werden, die dazu beitragen können, die strikte Trennung der Sektoren des Gesundheitswesens zu überwinden. Weiters werden durch Reformpoolprojekte Sachverhalte zwischen dem Land und der Sozialversicherung thematisiert, wodurch auch gemeinsame Lösungen (z.B. für offenkundige Versorgungsdefizite) gefunden werden könnten.

22.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats teile er die Ansicht, dass durch Reformpoolprojekte persönliche Kontakte geschaffen werden, die zur Überwindung der strikten Trennung der Sektoren des Gesundheitswesens beitragen können. In Wien seien Kooperationsvorhaben von Land und Sozialversicherung auch außerhalb des Reformpools umgesetzt worden, z.B. im Bereich der Dialyseversorgung. In jenen Fällen, wo ein Vorhaben den Intentionen des Reformpools entspricht, werde seitens des WGF dieses Finanzierungsinstrument auch zukünftig genutzt werden.*

Reformpoolprojekte

Übersicht über die Projekte in Wien und Tirol

23.1 Die Gesundheitsplattformen beschlossen bis Ende 2008 fünf Reformpoolprojekte in Wien bzw. drei in Tirol.

Die Wiener Reformpoolprojekte wiesen folgenden Projektstatus auf:

Tabelle 5: Projektstatus der Wiener Reformpoolprojekte – Stand Mai 2009

Projekt	Projektstatus
Einrichtung einer kinderfachärztlichen Notdienstordination im AKH	beendet
Arzt für Allgemeinmedizin im Donauespital	nie begonnen
Integrierte Versorgung von Schlaganfallpatienten	nach Ist-Analyse beendet
Therapie Aktiv-Diabetes im Griff	wird fortgeführt
PatientInnenorientierte integrierte Krankenbetreuung	wird fortgeführt, Teilprojekt beendet

Reformpoolprojekte

Die Projekte „Einrichtung einer kinderfachärztlichen Notdienstordination im AKH“ (TZ 25) und „Integrierte Versorgung von Schlaganfallpatienten in Wien“ (TZ 26) wurden beendet.

Das Projekt „Therapie Aktiv – Diabetes im Griff“ zielte ebenso wie das Tiroler Diabetes-Projekt u.a. auf eine Reduktion von diabetischen Folgeerkrankungen (z.B. Amputation, Erblindung) durch eine optimierte medizinische Betreuung im niedergelassenen Bereich ab. Dadurch wurden Einsparungen bei teuren Spätfolgen erwartet, denen aber sofort anfallende Kosten für den erhöhten Betreuungsaufwand gegenüber stehen. Beide Projekte wurden im Jahr 2009 fortgeführt.

Das Wiener Projekt „PatientInnenorientierte integrierte Krankenbetreuung“ umfasste die Teilprojekte Entlassungsmanagement, Selbsthilfegruppen im Spital und die Informationsplattform „www.Lebens-Seiten.at“ (siehe TZ 27). Ziel des Teilprojekts Entlassungsmanagement war, eine optimale Versorgung von Menschen mit komplexem Betreuungsbedarf nach dem stationären Aufenthalt sicherzustellen. Durch das Teilprojekt Selbsthilfegruppen im Spital sollte die Schnittstelle zwischen Krankenhaus und Selbsthilfegruppen verbessert werden. Als Anschubfinanzierung wurden vom WGF rd. 2,5 Mill. EUR beschlossen, wovon bis Ende 2008 726.755 EUR ausbezahlt wurden. Weitere Auszahlungen sollen insbesondere nach Maßgabe der eingerichteten Arbeitsplätze für Entlassungsmanager erfolgen.

Von vier neuen Anträgen für Reformpoolprojekte, die im Jahr 2007 fristgerecht eingereicht worden waren, wurden drei Anträge in der Folge von den Projektwerbern zurückgezogen. Der Antrag „Ambulante Betreuungsstrategie bei Herzinsuffizienz“ wurde vom Reformpoolgremium inhaltlich positiv bewertet. Aufgrund der finanziellen Situation der Krankenversicherungsträger wurde von der Umsetzung im Rahmen des Reformpools Abstand genommen.

Die drei im Jahr 2007 genehmigten Tiroler Reformpoolprojekte befanden sich in folgendem Projektstatus:

Tabelle 6: Projektstatus der Tiroler Reformpoolprojekte – Stand Mai 2009

Projekt	Projektstatus
Heilmittel an der Schnittstelle	läuft
DMP Diabetes mellitus Typ 2	wird fortgeführt
Integrierter Patientenpfad/Behandlungspfad Schlaganfall	läuft

Beim Projekt „Integrierter Patientenpfad/Behandlungspfad Schlaganfall“ wurde der Projektbeginn von ursprünglich Juli 2007 auf Oktober 2008 verschoben.

Durch das Projekt „Heilmittel an der Schnittstelle“ sollte verhindert werden, dass Patienten an der Schnittstelle zwischen spitalsambulanten und niedergelassenem Bereich bei der Abgabe von teuren Heilmitteln hin- und hergeschickt werden. Im Zuge des Projekts wurde festgestellt, dass beim Bezug der Heilmittel im niedergelassenen Bereich deutlich höhere Preise anfielen als bei der Beschaffung über Anstaltsapotheken im Krankenanstaltenbereich.

Für ein neues Reformpoolprojekt „Onkologie in der freien Praxis“ wurde in der Gesundheitsplattform Ende 2008 ein Budgetrahmen genehmigt. Das Ziel ist die Erprobung einer palliativen Therapiebetreuung von Patienten mit Blut- und Tumorerkrankungen im niedergelassenen Bereich.

- 23.2** Der RH stellte fest, dass nur wenige Reformpoolprojekte bereits abgeschlossen und kaum neue Projekte bewilligt wurden.

Aufgrund der bisherigen Erfahrungen ermöglichen Reformpoolprojekte zumindest kurzfristig keine (großen) Gewinne, die zwischen Land und Sozialversicherung geteilt werden können. Vielmehr wurde z.B. beim Diabetes-Projekt evident, dass eine verbesserte Patientenversorgung zu höheren Kosten in der Gegenwart führt, denen mögliche Einsparungen erst in der Zukunft gegenüberstehen.

Der RH vertrat die Ansicht, dass ein wesentlicher Erfolgsfaktor für Reformpoolprojekte neben der Kooperationsfähigkeit/-möglichkeit zwischen Land und Sozialversicherung vor allem in der Projektauswahl liegt. Die Herausforderung bestand darin, Projekte zu finden, die sowohl vom Land als auch der Sozialversicherung als sinnvoll eingestuft, somit in der Gesundheitsplattform genehmigt und in der Folge ambitioniert durchgeführt werden.

Er empfahl dem WGF und TGF, insbesondere kleine, überschaubare Reformpoolprojekte durchzuführen, die im Falle eines Erfolgs flächendeckend ausgeweitet werden können.

In Bezug auf das Reformpoolprojekt „Heilmittel an der Schnittstelle“ empfahl der RH dem TGF, die Voraussetzungen für einen gemeinsamen zentralen Einkauf sehr teurer Medikamente für den Krankenanstaltenbereich und den niedergelassenen Bereich durch Anstaltsapotheken zu erheben, um dadurch günstige Einkaufspreise sicherzustellen.

Reformpoolprojekte

Analyse der abgeschlossenen Reformpoolprojekte

Überblick

- 23.3** *Der Wiener Stadtsenat merkte zur Empfehlung des RH betreffend überschaubare Reformpoolprojekte an, dass sich die Art der eingereichten Projekte der unmittelbaren Einflussnahme des WGF entziehen würde.*
- 24** In Wien wurde bereits ein Reformpoolprojekt abgeschlossen („Einrichtung einer kinderfachärztlichen Notdienstordination im AKH“) und ein weiteres nach der Analyse des Ist-Zustandes beendet („Integrierte Versorgung von Schlaganfallpatienten“). Ebenso wurde ein Teilprojekt („www.LebensSeiten.at“) abgeschlossen. In Tirol war noch kein Reformpoolprojekt abgeschlossen.

Einrichtung einer kinderfachärztlichen Notdienstordination im AKH

- 25.1** Das Projekt betraf die Sicherstellung der ambulanten Notfallversorgung für Kinder und Jugendliche an Wochenenden durch die Errichtung einer kinderfachärztlichen Notdienstordination – die dem niedergelassenen Bereich zuzuordnen ist – im AKH. Diese sollte die pädiatrische Notfallambulanz im AKH durch die Betreuung von Patienten mit „banalen“ Beschwerden entlasten. Im Projektzeitraum (1. Juli 2006 bis 30. Juni 2007) wurden an Wochenenden rd. 9.400 Behandlungen in beiden Einrichtungen durchgeführt, wovon 47,6 % auf die Notdienstordination entfielen.

Durch die Notdienstordination wurden laut Projektendbericht der Wiener Gebietskrankenkasse, der zugleich als Evaluierungsbericht diente, Leistungen von der Notfallambulanz in die Notdienstordination, die zum extramuralen Bereich zählt, verlagert. Die Kosten-Nutzen-Bewertung des Projekts ergab laut Evaluierungsbericht einen Gewinn von rd. 50.000 EUR im Projektzeitraum. Dieser setzte sich aus den Leistungseinsparungen der Notfallambulanz abzüglich der Kosten für das Reformpoolprojekt zusammen.

Das Projekt wurde plangemäß beendet. Eine Überführung des Projekts in den Regelbetrieb erfolgte nicht. Als Grund dafür wurde u.a. angeführt, dass es durch die Ambulanz und Ordination zu einem Anstieg der Frequenzen der behandelten Kinder im Sinne einer angebotsinduzierten Nachfrage kam. Weiters wurde dem WGF zufolge vom AKH mitgeteilt, dass es zu keiner Veränderung im Sinne einer Kostenminderung auf der entsprechenden Kostenstelle gekommen war.

Hinsichtlich der im Evaluierungsbericht erwähnten Leistungsverschiebung vom intra- in den extramuralen Bereich und deren Ausgleich im Sinne des Prinzips „Geld folgt Leistung“ kam es zu keiner abschließenden gemeinsamen Einschätzung durch Land und Sozialversicherung.

- 25.2** Der RH stellte fest, dass bei Leistungsverschiebungsprojekten ein tatsächlicher Gewinn erst entsteht, wenn beim abgebenden Leistungserbringer (der höhere Kosten als der neue Leistungserbringer hat) ein Ressourcenabbau erfolgt. Nur in diesem Fall wäre sichergestellt, dass keine teuren Doppelstrukturen entstehen, die in der Folge mehr Geld als die bisherige Form der Versorgung kosten. Durch dieses Reformpoolprojekt wurde aufgezeigt, dass die Frage, ob tatsächlich eine Leistungsverschiebung zwischen dem intra- und extramuralen Bereich stattgefunden hat, von den Kooperationspartnern (Land, Sozialversicherung) unterschiedlich beurteilt werden kann.

Er empfahl dem WGF und TGF, bei einer nachgewiesenen Leistungsverlagerung sicherzustellen, dass tatsächlich ein Ressourcenabbau beim abgebenden Leistungserbringer erfolgt, um Doppelstrukturen bzw. Überversorgungen zu verhindern.

- 25.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei erst bei einem tatsächlichen Ressourcenabbau bei der leistungsabgebenden Stelle eine nachgewiesene Leistungsverlagerung eingetreten. Diese Linie werde auch in zukünftigen Diskussionen mit Sozialversicherungsträgern weiter verfolgt.*

Integrierte Versorgung von Schlaganfallpatienten in Wien

- 26.1** Durch dieses Reformpoolprojekt sollte u.a. die Schlaganfallerkennung im Notfallmanagement erhöht sowie mehr Schlaganfallpatienten in kürzerer Zeit an Stroke Units¹⁾ gebracht werden und damit eine optimale Behandlung und Frührehabilitation bereits im Krankenhaus gesichert werden. Rehabilitationsanträge sollten rechtzeitig im Krankenhaus gestellt werden und so ein Anschlussheilverfahren ohne Wartezeit begonnen werden.

¹⁾ Stroke Units sind Spezialstationen zur Behandlung von Schlaganfallpatienten, in welchen die Patienten interdisziplinär betreut werden und Untersuchungen rund um die Uhr möglich sind.

Reformpoolprojekte

Die Wiener Gesundheitsplattform genehmigte die erste Phase des Projekts (Ist-Analyse). Gemäß den Ergebnissen der Ist-Analyse war die Strukturqualität im Krankenhaus ausreichend, die Prozessqualität kann aber noch verbessert werden (z.B. durch eine Optimierung des Weiterversorgungsprozesses). Ebenso sollten freie Kapazitäten an Stroke Units belegt werden, indem die Patienten durch die Rettung besser verteilt werden.

Zudem sollte eine rechtzeitige (Früh-)Rehabilitation und eine adäquate Nachsorge im extramuralen Bereich sichergestellt werden.

Die Analyse zeigte auf, dass der Mehrbedarf im niedergelassenen Bereich in Summe die angenommenen Einsparungen im stationären Bereich langfristig übersteigt. Deshalb konnte kein Einvernehmen hinsichtlich der Weiterführung dieses Projekts im Rahmen des Reformpools erzielt werden, obwohl es aus Patientensicht zweckmäßig war.

26.2 Das Projekt zur integrierten Versorgung von Schlaganfallpatienten zeigte auf, dass Qualitätsverbesserungen zu Mehrkosten im niedergelassenen Bereich geführt hätten. Der RH empfahl dem WGF, im Interesse einer verbesserten Patientenversorgung möglichst viele Maßnahmen aus den Erkenntnissen der Studie zur Schlaganfallversorgung in Wien abzuleiten (z.B. Belegung freier Kapazitäten auf den Stroke Units).

26.3 *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats hätten die Wiener Fonds-krankenanstalten ein trägerübergreifendes Projekt gestartet, das die Erkenntnisse aus der ersten Phase des Reformpoolprojekts „Integrierte Schlaganfallversorgung“ als Anknüpfungspunkte zur Verbesserung der Prozesse in der Schlaganfallversorgung verwertet.*

Informationsplattform www.LebensSeiten.at

27.1 Die Plattform „www.LebensSeiten.at“ war ein Teilprojekt des Reformpoolprojekts „PatientInnenorientierte integrierte Krankenbetreuung“ und sollte Informationen über das Wiener Sozial- und Gesundheitswesen enthalten, die ein rasches Auffinden des optimalen Betreuungsangebots ermöglichen. Die Online-Schaltung wurde insbesondere aufgrund von technischen Problemen mehrfach verschoben. Verzögerungen traten aber auch dadurch ein, dass Maßnahmen aufgrund der Usability-Tests, welche die Benutzerfreundlichkeit ermitteln sollten, erforderlich wurden. Dabei zeigte sich, dass Informationen nur schwer gefunden werden konnten.

Nach Fertigstellung und Online-Schaltung wies die Informationsplattform Fehler, beispielsweise in der Suchfunktion, auf. Sie wurde daher im September 2008 offline gestellt und das Teilprojekt als beendet erklärt. Die tatsächlichen Projektkosten für die Informationsplattform betragen rd. 286.000 EUR, davon waren rd. 105.500 EUR Reformpoolmittel. Weitere Mittel für dieses Projekt konnten nicht mehr aufgebracht werden.

27.2 Das Teilprojekt wurde ohne Erfolg beendet, weil der damit verbundene technische und redaktionelle Aufwand deutlich unterschätzt wurde. Der RH empfahl dem WGF und TGF, Projekte, bei denen von Beginn an massive Probleme auftreten, rechtzeitig abzubrechen, um den verlorenen Aufwand möglichst gering zu halten.

27.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte die Ansicht des RH, dass Projekte, die von Beginn an massive Probleme verursachen, aus Kosten-Nutzen-Erwägungen rechtzeitig abgebrochen werden sollten. Im konkreten Fall sei festzuhalten, dass die auftretenden Probleme zunächst als projektimmanent und technisch lösbar gesehen wurden. Sobald sich abgezeichnet habe, dass das Projekt in der geplanten Form nicht mehr durchführbar war, sei es trotz Widerstands einiger Projektpartner beendet worden.*

Verrechnung ausländischer Gastpatienten

Allgemeines

28 Die Reformvereinbarung 2005 regelte die Zuständigkeit für die Leistungserbringung von Krankenanstalten an ausländischen sozialversicherten Gastpatienten (Gastpatienten)¹⁾ und übertrug die Verrechnung der dafür angefallenen Kosten den LGF. Im Falle einer Behandlung solcher Patienten erstattete der ausländische Versicherungsträger Entgelte.

¹⁾ Art. 39 der Reformvereinbarung 2005 verwendet den Begriff „Ausländischer Anspruchsberechtigter“

Kostenerstattungsverfahren im Wege der ausländischen Versicherungsträger fanden zwischen den zuständigen Behörden in Österreich und den EU-Mitgliedstaaten und EWR-Staaten sowie zwischen Österreich und sieben weiteren Staaten statt.²⁾

²⁾ Ohne entsprechende zwischenstaatliche oder überstaatliche Rechtsgrundlage war keine Kostenerstattung im Wege von ausländischen Versicherungsträgern vorgesehen. Nicht anspruchsberechtigte ausländische Patienten hatten im Falle einer Behandlung in einer österreichischen Fondskrankenanstalt die Kosten selbst zu tragen und dem Krankenanstaltenträger zu bezahlen.

Verrechnung ausländischer Gastpatienten

Kostenerstattungs- verfahren

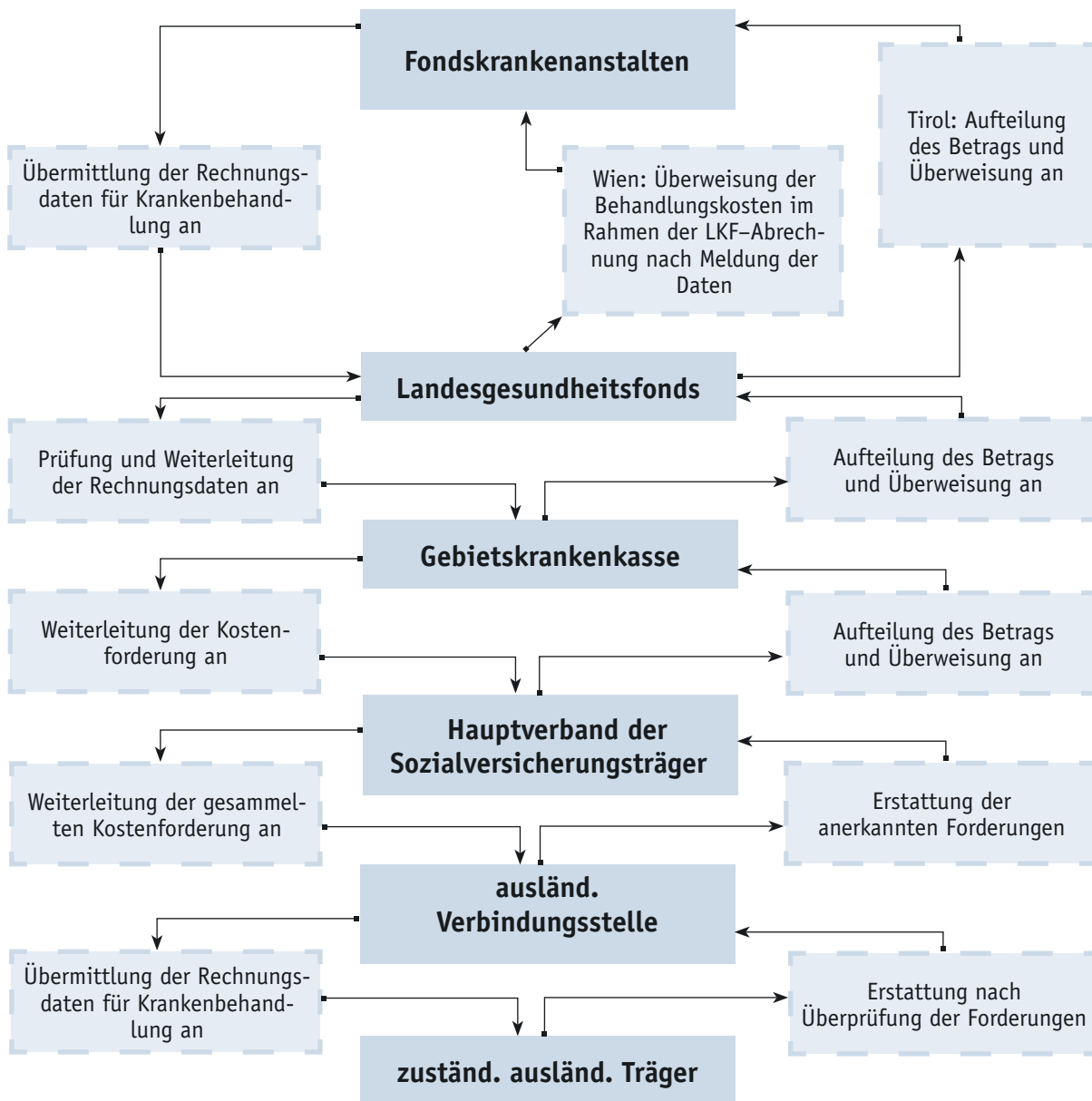
29.1 In Österreich entfielen im Zeitraum 2005 bis 2007 im Jahresdurchschnitt rd. 27.000 von rd. 2,4 Mill. stationären Aufenthalten auf Gastpatienten. Rund 37 % dieser Aufenthalte betrafen Tirol, rd. 6 % davon Wien.

Die Außenstände der Krankenanstalten gegenüber Gastpatienten hatten sich in Tirol von rd. 14,5 Mill. EUR per Jahresende 1997 auf rd. 71,7 Mill. EUR per Jahresende 2007 erhöht. Der Anteil dieser Außenstände am Tiroler Fondsvolumen stieg von rd. 4 % im Jahr 1997 auf rd. 12 % im Jahr 2007 an. Beim WGF betrug die Außenstände gegenüber Gastpatienten Ende 2007 rd. 13,6 Mill. EUR bzw. 1 % des Fondsvolumens.

Gemäß der Reformvereinbarung 2005 waren die bei der Behandlung von Gastpatienten entstandenen Kosten von den Krankenanstalten mit den LGF abzurechnen. In die Erstattung der von den LGF aufgewendeten Beträge waren in Österreich neben den Fonds die örtlich zuständigen Gebietskrankenkassen und der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger eingebunden.

Folgendes Organigramm stellt das Kostenerstattungsverfahren für Gastpatienten im Krankenanstaltenbereich dar:

Abbildung 1: Kostenerstattungsverfahren



Verrechnung ausländischer Gastpatienten

Die Kostenerstattungsverfahren waren in Tirol und Wien unterschiedlich ausgestaltet: Der TGF leitete die Entgelte für Behandlungskosten für Gastpatienten erst nach ihrem Eingang beim TGF an die Fondskrankenanstalten weiter. Der WGF hingegen erstattete die Entgelte bereits nach Erhalt der Rechnungsdaten. Damit erfolgte in Wien eine Vorfinanzierung der Entgelte von Gastpatienten durch den Fonds. In Tirol trugen die Fondskrankenanstalten die Finanzierungskosten.

29.2 Nach Ansicht des RH war die unterschiedliche Vorgangsweise in Tirol und Wien durch die verschieden hohen Außenstände begründet. Im Hinblick auf eine Verkürzung der Vorfinanzierungsdauer empfahl der RH dem TGF, auf eine Verringerung der Außenstände hinzuwirken.

29.3 *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung hätte eine Vorfinanzierung der Auslandsabgeltungen eine erhebliche Verringerung der Fondsmittel für Inlandsabgeltungen bewirkt. Dies sei weder vom Fonds noch von den Rechtsträgervertretern als akzeptabel angesehen worden.*

Erstattungsdauer

30.1 Das mehrstufige Kostenerstattungsverfahren führte dazu, dass die Erstattungen der Jahre 2005 bis 2007 durchschnittlich erst rd. 2,7 Jahre (TGF) bzw. 3,85 Jahre (WGF) nach der Verrechnung durch die LGF bei diesen eintrafen.

Sowohl der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger als auch das Gesundheitsressort hatten auf EU-Ebene bzw. in bilateralen Kontakten auf die langen Verfahrensdauern hingewiesen und waren für eine beschleunigte Abwicklung und Erstattung eingetreten. Der Entwurf einer voraussichtlich 2010 in Kraft tretenden neuen gemeinschaftsrechtlichen Durchführungsverordnung sah verbindliche Zahlungsfristen und die Möglichkeit der Verrechnung von Verzugszinsen vor.

Italien leistete beispielsweise im Zeitraum 2007 bis Februar 2009 Kostenerstattungen von insgesamt rd. 42,5 Mill. EUR. Ende Juni 2009 waren gegenüber Italien Kostenerstattungen in Höhe von rd. 11,8 Mill. EUR offen. Zur Beschleunigung des Erstattungsverfahrens war zwischen den zuständigen Ressorts in Österreich und Italien eine Vereinbarung über die Leistung von Vorauszahlungen geplant gewesen.



30.2 Der RH bemängelte, dass die lange Erstattungsdauer in den Jahren 2005 bis 2007 nach seiner Schätzung Finanzierungskosten in Höhe von rd. 6,6 Mill. EUR beim TGF bzw. von rd. 1,6 Mill. EUR beim WGF verursachte. In Tirol entsprachen damit die Finanzierungskosten für Gastpatienten rd. 28 % des in den Jahren 2005 bis 2007 insgesamt entstandenen Betriebsabgangs.

Hingegen anerkannte der RH die Bemühungen des Gesundheits- und Sozialressorts sowie des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger, insbesondere das Kostenerstattungsverfahren mit Italien zu verkürzen und empfahl dem BMG, auf eine baldige Umsetzung der geplanten Vereinbarung mit Italien über Vorauszahlungen hinzuwirken. Ein Abschluss entsprechender Vorauszahlungsregelungen mit anderen Staaten wäre zu prüfen.

30.3 *Laut Stellungnahme des BMG seien in einer im Mai 2010 in Kraft tretenden EU-Verordnung kürzere Zahlungsfristen, die Verrechnung von Verzugszinsen und die Möglichkeit einer Akontierung von bis zu 90 % der voraussichtlichen Kosten vorgesehen. Dadurch sei eine Verringerung der Außenstände zu erwarten.*

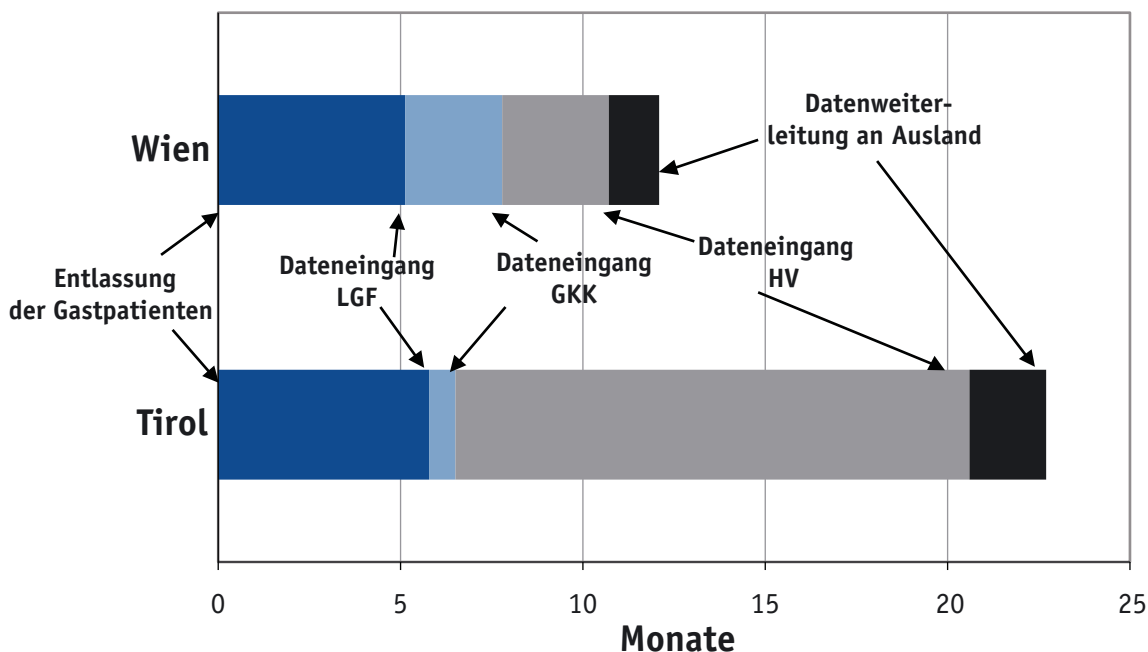
Weiterleitung von
Verrechnungsdaten

31.1 Angesichts der Außenstände des TGF und WGF Ende 2007 von insgesamt rd. 85,3 Mill. EUR analysierte der RH stichprobenartig die Durchlaufzeiten der Kostenerstattungen für im Zeitraum 2005 bis 2007 behandelte Gastpatienten.

Nachstehendes Diagramm stellt die für die Stichprobenfälle erhobenen Durchlaufzeiten für die Weiterleitung der Verrechnungsdaten von Gastpatienten in Wien und Tirol dar.

Verrechnung ausländischer Gastpatienten

Abbildung 2: Vergleich der Durchlaufzeiten in Monaten für die Weiterleitung der Verrechnungsdaten von Gastpatienten



- Fondskrankenanstalten
- Fonds
- Gebietskrankenkasse (GKK)
- Hauptverband der Sozialversicherungsträger (HV)

Die Weitergabe der Verrechnungsdaten vom WGF bis zur Weiterleitung an die ausländische Verbindungsstelle durch den Hauptverband der Sozialversicherungsträger dauerte rund sieben Monate, wovon rund drei Monate auf die Bearbeitung durch die Wiener Gebietskrankenkasse entfielen. In Tirol dauerte die Weitergabe der Verrechnungsdaten vom TGF bis zur Weiterleitung an die ausländische Verbindungsstelle durch den Hauptverband der Sozialversicherungsträger rd. 17 Monate, wovon rd. 14 Monate auf die Verweildauer bei der Tiroler Gebietskrankenkasse entfielen.

Die Entgelte für den WGF wurden dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger rd. 18 Monate nach dessen Anforderung an das Ausland erstattet und binnen weiterer zwei Monate von diesem an den WGF weitergeleitet. Die Gesamtdurchlaufzeit von der Entlassung des Gastpatienten bis zum Geldeingang beim WGF betrug somit insgesamt rd. 2,7 Jahre.

Bezogen auf die beim TGF gezogene Stichprobe war eine Erhebung der Erstattungsdauer nicht möglich. Einerseits war zum Auswertungszeitpunkt im Mai 2009 erst rund ein Drittel der erhobenen Fälle erstattet worden. Andererseits war es mehrheitlich weder der Tiroler Gebietskrankenkasse noch dem TGF möglich, die eingelangten Beträge den dazugehörigen Patienten zuzuordnen. Im Zeitraum 1998 bis 2007 entwickelte sich die Erstattung von Forderungen gegenüber Gastpatienten wie folgt:

Tabelle 7: Entwicklung der durchschnittlichen Außenstände, Zahlungseingänge und Außenstandsdauern von Forderungen gegenüber Gastpatienten in Tirol

Jahr	durchschnittlicher Außenstand	Zahlungseingang	durchschnittliche Außenstandsdauer
	in Mill. EUR		in Jahren
1998	20,8	16,7	1,2
2007	62,1	21,9	2,8

Quelle: TGF, Werte ohne Mittel gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

31.2 Der RH kritisierte, dass Verrechnungsdaten von Gastpatienten im Zeitraum 2005 bis 2007 in Tirol erst rd. 1,7 Jahre nach der Entlassung des Patienten an den Hauptverband weitergeleitet wurden und somit erst knapp zwei Jahre nach der Entlassung des Patienten die ausländischen Verbindungsstellen erreichten.

Weiters bemängelte der RH, dass sich in Tirol im Zeitraum 1998 bis 2007 sowohl die Höhe der Außenstände als auch die durchschnittlichen Außenstandsdauern von Forderungen gegenüber Gastpatienten um das rd. 2,3-Fache erhöhten, der Zahlungseingang im selben Zeitraum hingegen nur um rd. 30 % anstieg. Die seit 1998 ansteigende Erstattungsdauer war überwiegend durch die mangelhafte Schnittstelle zwischen dem TGF und der Tiroler Gebietskrankenkasse bedingt.

Der RH empfahl dem TGF, auf eine stärkere Koordination und regelmäßige Abstimmungen mit der Tiroler Gebietskrankenkasse hinzuwirken. Insbesondere die Datenschnittstelle zwischen der Tiroler Gebietskrankenkasse und dem TGF wäre im Hinblick auf Verbesserungspotenziale zu analysieren. Es wären gemeinsam Lösungen mit dem Ziel der Beschleunigung des derzeitigen Verfahrens zu entwickeln.

Verrechnung ausländischer Gastpatienten

Im Zusammenhang mit den vom RH festgestellten Mängeln ließ der TGF zusammen mit der Tiroler Gebietskrankenkasse Ende Juli 2009 eine Analyse des Datenmanagementprozesses zwischen TGF und Tiroler Gebietskrankenkasse erstellen und Lösungsvorschläge zur Verbesserung dieses Prozesses erarbeiten.

31.3 *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung seien seitens des TGF und der Tiroler Gebietskrankenkasse gemeinsam massive Anstrengungen unternommen worden, den elektronischen Datenaustausch zwischen den Fondskrankenanstalten, dem TGF und den Sozialversicherungsträgern zu verbessern. Die Probleme im Datenaustausch seien überwiegend durch die leistungsorientierte Verrechnung im ambulanten Bereich verursacht. Die aus der Analyse der Datenschnittstelle resultierenden Vorschläge für Verbesserungen im Datenmanagement sollen zur Beschleunigung der Verfahren beitragen. Zur Verbesserung der Koordination und Kommunikation seien weiters regelmäßig Sitzungen von TGF, Tiroler Gebietskrankenkasse und Fondskrankenanstalten geplant.*

Rückverfolgung der Zahlungseingänge

32.1 Der WGF aktualisierte kontinuierlich seine Forderungslisten gegenüber Gastpatienten und hatte dadurch auf Patientenebene laufend Kenntnis über den Stand seiner Forderungen.

Auch der TGF und die Tiroler Gebietskrankenkasse verfügten über Forderungslisten, jedoch hatten beide keine aktuellen Informationen darüber, ob Forderungen einzelner Patienten zur Gänze, teilweise oder nicht erstattet worden waren.

Mangels entsprechender Informationen konnte der TGF die erstatteten Entgelte nicht an jene Krankenanstalten weiterleiten, für deren Patienten die Erstattung erfolgt war. Stattdessen teilte der TGF erhaltene Zahlungen an die Fondskrankenanstalten im Verhältnis ihrer Außenstände zu.

Ob die Einzelforderungen von den ausländischen Versicherungsträgern zur Gänze erstattet worden waren, konnte der TGF insbesondere erst im Falle einer 100 %igen Erstattung der Forderungen eines Jahres feststellen. Da seit 1997 keine Jahresforderungen zur Gänze erstattet worden waren, bezahlte der TGF die bei den Fondskrankenanstalten bestehende offene Differenz aus seinem Budget. Dafür hatte der TGF gemäß Jahresabschluss 2004 rd. 17.000 EUR verausgabt und für 2009 eine Rückstellung von 1,1 Mill. EUR vorgesehen.

32.2 Der RH bemängelte, dass der TGF im Gegensatz zum WGF auf Patientenebene nicht feststellen konnte, ob bzw. in welcher Höhe die gegenüber ausländischen Versicherungsträgern geltend gemachten Forderungen erstattet worden waren. Für den RH war es weder zweckmäßig noch vertretbar, dass die Aufteilung der Entgelte auf die Fondskrankenanstalten aufgrund eines vom TGF festgelegten Verteilungsschlüssels erfolgte.

Der RH vertrat die Ansicht, dass eine patientenbezogene Zuordnung der Erstattungsentgelte die Basis für einen nachvollziehbaren Zahlungsvollzug und für ein funktionierendes Mahnwesen bildete. Er empfahl dem TGF, auf die Sicherstellung einer lückenlosen Information über erstattete Entgelte im Wege des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger und der Tiroler Gebietskrankenkasse hinzuwirken und in Abstimmung mit der Tiroler Gebietskrankenkasse das Verrechnungssystem dahingehend weiterzuentwickeln, dass eine patientenbezogene Auswertung der offenen Erstattungen möglich wird.

32.3 *Laut Stellungnahme der Tiroler Landesregierung würden zum Teil Akontozahlungen ohne Personenbezug geleistet. Im ambulanten Bereich seien darüber hinaus personenbezogene Rückmeldungen über die Zahlungseingänge seitens der Sozialversicherung derzeit nicht vorgesehen. Mittelfristig müsse daher darauf hingewirkt werden, dass bei Endabrechnungen mit den ausländischen Sozialversicherungsträgern auch personenbezogene Rückmeldungen über die Zahlungseingänge erfolgten.*

Kostendeckungsgrad

33.1 Sowohl die Reformvereinbarung 2005 als auch die gemeinschaftsrechtlichen Rechtsgrundlagen sahen vor, dass die Behandlungskosten für Gastpatienten wie für österreichische Versicherte abzurechnen waren.

Die Höhe der Kostenerstattungen hatte somit den im Rahmen der LKF-Abrechnung verrechenbaren Entgelten zu entsprechen und hing damit von der Mittelausstattung der LGF ab. Da beim WGF die Behandlungskosten jedoch nicht in voller Höhe über den Fonds abgerechnet wurden, konnte der WGF gegenüber den ausländischen Versicherungsträgern nicht die vollen Kosten geltend machen. Der Einnahmenverzicht zu Lasten des Landes Wien betrug nach Schätzungen des RH rd. 4,3 Mill. EUR.

Laut Auskunft des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger werde die Möglichkeit, die nicht über die LGF finanzierten Betriebsabgangsdeckungen anteilig gegenüber den ausländischen Versicherungsträgern zu verrechnen, derzeit auf EU-Ebene diskutiert.

Verrechnung ausländischer Gastpatienten

- 33.2** Der RH hielt kritisch fest, dass es beim WGF aufgrund seiner Mitteleinrichtung zu einem Einnahmenverzicht bei der Behandlung von Gastpatienten zu Lasten des Landes Wien kam. Er empfahl dem Land Wien, eine Finanzierung der Betriebsabgänge der Wiener Fondskrankenanstalten im Wege des WGF zu prüfen.
- 33.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats beabsichtige der WGF, einen Vorschlag zu erarbeiten, wodurch Betriebsabgänge bei der Verrechnung von Auslandsabgeltungen berücksichtigt werden könnten.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

34 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMG

- (1) Im Zusammenwirken mit den Ländern sollte im Rahmen einer allfälligen Verlängerung der Reformvereinbarung auf eine einheitliche, verbindliche Dotierung der Landesgesundheitsfonds (LGF) hingewirkt werden. Die Fondsmittel sollten dabei einen möglichst hohen Anteil der für die Krankenanstaltenfinanzierung erforderlichen Finanzmittel abdecken. (TZ 2)
- (2) Neben einer einheitlichen, verbindlichen Regelung der Fondsdotation sollte im Zusammenwirken mit den Ländern die Mittelverteilung zwischen dem Kern- und Steuerungsbereich und das maximale Ausmaß der Gewichtungsfaktoren im Steuerungsbereich einheitlich geregelt werden. (TZ 9)
- (3) Die Kriterien für den Steuerungsbereich sollten im Zusammenwirken mit den Ländern zukünftig klar definiert werden. (TZ 10)
- (4) Das Ziel, ein bundesweit einheitliches Modell zur ambulanten Leistungsabgeltung einzuführen, sollte im Zusammenwirken mit den Ländern weiter verfolgt und umgesetzt werden. (TZ 11)
- (5) In Hinkunft sollten im Zusammenwirken mit den Ländern Einsparungsziele ausreichend definiert (Inhalt, Ausmaß, Zeitbezug, Zielbeitrag der einzelnen Akteure) und auch die Methode zur Quantifizierung der erzielten Effekte klar festgelegt werden. Im Fall von unklaren Zielvorgaben sollte auf eine Evaluierung angesichts der zusätzlichen Kosten verzichtet werden. (TZ 18)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMG

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien**

Bundesgesundheits-
agentur

(6) Die Vergleichbarkeit von Kennzahlen sollte insbesondere bei der in Ausarbeitung befindlichen Verordnung zum Berichtswesen von Krankenanstalten-Rechnungsabschlüssen beachtet werden. (TZ 8)

(7) Es sollte auf eine baldige Umsetzung der geplanten Vereinbarung mit Italien über Vorauszahlungen hingewirkt werden. Ein Abschluss entsprechender Vorauszahlungsregelungen mit anderen Staaten wäre zu prüfen. (TZ 30)

(8) Art und Form der Darstellung von Fondskrankenanstalten und Sozialversicherung in den LGF sollten präzisiert werden. (TZ 7)

(9) Die Entwicklung eines umfassenden, über den stationären Akutbereich hinausreichenden Österreichischen Strukturplans Gesundheit sollte weiter vorangetrieben werden. (TZ 14)

(10) Es wäre auf eine Vereinheitlichung der Regionalen Strukturpläne Gesundheit in methodischer und inhaltlicher Hinsicht hinzuwirken. Einheitliche Planungshorizonte wären zu vereinbaren, um den bundesländerübergreifenden Vergleich der regionalen Planungen zu erleichtern. (TZ 15)

(11) Die Umsetzung des ambulanten Leistungskatalogs sollte zügig vorangetrieben werden, um die Leistungen im spitalsambulanten und niedergelassenen Bereich vergleichbar zu machen. Eine kompatible Leistungsdokumentation ist zudem erforderlich, um sektorenübergreifend ambulante Abrechnungsmodelle entwickeln zu können. (TZ 16)

(12) Im Zusammenhang mit Zielvorgaben sollten messbare Teilziele vereinbart und die Entwicklung bundeseinheitlicher Evaluierungsvorgaben forciert werden. (TZ 19)

(13) Es sollte ein systematischer, kennzahlenbasierter Vergleich der Krankenanstalten entwickelt werden, damit unterschiedliche Produktivitätsniveaus und Effizienzpotenziale aufgezeigt und effizienzsteigernde Maßnahmen umgesetzt werden können. (TZ 20)

Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

Wiener und Tiroler
Gesundheitsfonds

(14) Die im Rahmen der Reformvereinbarung 2005 und 2008 vorgesehene Erstellung der Regionalen Strukturpläne Gesundheit sollte zügig umgesetzt werden. (TZ 15)

(15) Das Instrument des Reformpools sollte im Sinne einer verbesserten Patientenversorgung stärker genutzt werden. Auch würden dadurch persönliche Kontakte zwischen Vertretern von Land und Sozialversicherung geschaffen werden, die dazu beitragen können, die strikte Trennung der Sektoren des Gesundheitswesens zu überwinden. Weiters werden durch Reformpoolprojekte Sachverhalte zwischen dem Land und der Sozialversicherung thematisiert, wodurch auch gemeinsame Lösungen (z.B. für offenkundige Versorgungsdefizite) gefunden werden könnten. (TZ 22)

(16) Es sollten insbesondere kleine, überschaubare Reformpoolprojekte durchgeführt werden, die im Falle eines Erfolgs flächendeckend ausgeweitet werden können. (TZ 23)

(17) Bei einer nachgewiesenen Leistungsverlagerung sollte sichergestellt werden, dass tatsächlich ein Ressourcenabbau beim abgebenden Leistungserbringer erfolgt, um Doppelstrukturen bzw. Überversorgungen zu verhindern. (TZ 25)

(18) Projekte, bei denen von Beginn an massive Probleme auftreten, sollten rechtzeitig abgebrochen werden, um den verlorenen Aufwand möglichst gering zu halten. (TZ 27)

Tiroler Gesundheits-
fonds

(19) Die Voraussetzungen für einen gemeinsamen zentralen Einkauf sehr teurer Medikamente für den Krankenanstaltenbereich und den niedergelassenen Bereich durch Anstaltsapotheken sollten erhoben werden, um dadurch günstige Einkaufspreise sicherzustellen. (TZ 23)

(20) Im Hinblick auf eine Verkürzung der Vorfinanzierungsdauer sollte auf eine Verringerung der gegenüber ausländischen Gastpatienten bestehenden Außenstände hingewirkt werden. (TZ 29)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

BMG

**Teilbereiche der Gesundheitsreform 2005
mit Länderaspekten in Tirol und Wien**

(21) Im Bereich Verrechnungsdaten von ausländischen Gastpatienten sollte auf eine stärkere Koordination und regelmäßige Abstimmung mit der Tiroler Gebietskrankenkasse hingewirkt werden. Insbesondere die Datenschnittstelle zwischen der Tiroler Gebietskrankenkasse und dem Tiroler Gesundheitsfonds (TGF) wäre im Hinblick auf Verbesserungspotenziale zu analysieren und gemeinsam Lösungen mit dem Ziel der Beschleunigung des derzeitigen Verfahrens zu entwickeln. (TZ 31)

(22) In Abstimmung mit der Tiroler Gebietskrankenkasse sollte das Verrechnungssystem für Gastpatienten dahingehend weiterentwickelt werden, dass eine patientenbezogene Auswertung der offenen Erstattungen möglich wird. (TZ 32)

Wiener Gesundheits-
fonds

(23) Mit der Aufsicht des Wiener Gesundheitsfonds (WGF) sollte eine in die Verwaltung des WGF nicht involvierte Einrichtung betraut werden. (TZ 4)

(24) Die von der Bundesgesundheitsagentur zufließenden Fondsmittel sollten unmittelbar beim WGF budgetiert und vereinnahmt werden. (TZ 6)

(25) Im Interesse einer verbesserten Patientenversorgung sollten möglichst viele Maßnahmen aus den Erkenntnissen der Studie zur Schlaganfallversorgung in Wien abgeleitet werden (z.B. Belegung freier Kapazitäten auf Stroke Units). (TZ 26)

Land Wien

(26) Im Hinblick auf eine Optimierung der Steuerungsfunktion des WGF sollte eine Finanzierung des Betriebsabgangs von Fondsspitalern im Wege des WGF geprüft werden. (TZ 2)

(27) Eine gesetzeskonforme Abwicklung des vom Land Wien bereitzustellenden Betriebsabgangsdeckungsbeitrags an das Hanusch-Krankenhaus sollte sichergestellt und eine zukünftige Gewährung der Zuschüsse für fondsfinanzierte Ordensspitäler im Wege des WGF geprüft werden. (TZ 5)

(28) Die zukünftige Abgeltung von Leistungen im Nebenkostenstellenbereich sollte im Wege des WGF vorgenommen werden. (TZ 12)



(29) Angesichts des Einnahmenverzichts bei der Behandlung von ausländischen Gastpatienten sollte die Finanzierung der Betriebsabgänge der Wiener Fondskrankenanstalten im Wege des WGF geprüft werden. (TZ 33)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz

Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und der Angestellten; Follow-up-Überprüfung

Die Pensionsversicherungsanstalt kam dem überwiegenden Teil der Empfehlungen des RH nach, die er im Jahr 2007 veröffentlicht hatte; bei der Abrechnung von externen Dienstleistungen bestand jedoch noch Verbesserungsbedarf. Der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger hat die vom RH empfohlene Änderung der Dienstordnung der Sozialversicherungsträger zur kostengünstigeren Umsetzung struktureller Änderungen im Rahmen von Fusionen noch nicht vorgenommen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung der Pensionsversicherungsanstalt zum Thema Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und der Angestellten war es, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung zugesagt wurde. (TZ 1)

Fusionsaufwand

Entsprechend der Empfehlung des RH hat die Pensionsversicherungsanstalt den Fusionsaufwand für die restliche Fusionsperiode klar definiert und den Verwaltungskörpern vorgelegt. (TZ 2)

Planung des Personalbedarfs

Der Empfehlung des RH entsprechend wurde der Personalbedarf auf der Grundlage optimierter Geschäftsprozesse neu berechnet. (TZ 3)

Kurzfassung

Verkauf von Immobilien

In Umsetzung der Empfehlung des RH setzte die Pensionsversicherungsanstalt ihre Verkaufsbemühungen fort und verkaufte in den Jahren 2006 bis 2008 auch Liegenschaften in veraltetem bzw. sanierungsbedürftigem Zustand. (TZ 7)

Mietangelegenheiten

Die Umsetzung der Empfehlung des RH, bei der Anmietung von Objekten immer mehrere Vergleichsangebote einzuholen, konnte mangels eines entsprechenden Anwendungsfalls nicht beurteilt werden. (TZ 5)

Die Berechnung von Nutzflächen hat im Sinne der Empfehlung des RH nunmehr einheitlich auf Basis der ÖNORM B 1800 zu erfolgen. (TZ 6)

IT-Angelegenheiten

Die trägerübergreifende Zusammenarbeit im IT-Bereich wurde in Umsetzung der Empfehlung des RH verbessert. Die Pensionsversicherungsanstalt ist nunmehr in vollem Umfang in das Netzwerk der Sozialversicherung eingebunden und berechnet alle Pensionen im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung. (TZ 8)

Die Empfehlungen betreffend IT-Unterstützungsleistungen sind teilweise umgesetzt worden. Bei der Abrechnung von IT-Unterstützungsleistungen traten trotz deutlicher Verbesserungen noch Mängel auf; es bestand aber nur noch ein Vertrag betreffend IT-Unterstützungsleistungen. (TZ 9, 10)

Dienstordnung der Sozialversicherungsträger

Die vom RH empfohlene Änderung der Dienstordnung, um strukturelle Änderungen im Rahmen von Fusionen kostengünstig umsetzen zu können, konnte der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger noch nicht erreichen. (TZ 4)



Fusion der Pensionsversicherungsanstalten; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und der Angestellten

	2006	2007	2008
		in Mill. EUR	
Gebarung	22.476,13	23.521,46	24.871,36
Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand	257,54	264,70	273,34
		Anzahl	
Pflichtversicherte im Jahresdurchschnitt	2.824.500	2.898.700	2.982.200
Pensionen ¹⁾	1.709.755	1.739.542	1.767.046
Gesamtpersonalstand ²⁾	6.381	6.373	6.364
<i>davon Verwaltungs- und Verrechnungspersonal</i>	<i>3.787</i>	<i>3.771</i>	<i>3.750</i>

¹⁾ jeweils zum 31. Dezember

²⁾ im Jahresdurchschnitt

Quellen: Statistische Handbücher der österreichischen Sozialversicherung

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Mai und Juni 2009 bei der Pensionsversicherungsanstalt (PVA) zum Thema Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und der Angestellten die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung zugesagt wurde. Der in der Reihe Bund 2007/8 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis dieses Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2008/13 veröffentlicht.

Zu dem im September 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die PVA im Oktober 2009 sowie der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (**Hauptverband**) und das BMASK im Dezember 2009 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2010.

Fusionsaufwand

2.1 Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, den Fusionsaufwand (für die restliche Fusionsperiode) klar zu definieren und mit konkreten Zielvorgaben zu versehen. Weiters wäre der gesamte fusionsbedingte Aufwand zu erfassen und den Verwaltungskörpern vorzulegen.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass sich der Fusionsaufwand in den Jahren 2006 und 2007 stark rückläufig entwickelt habe. Darüber sei in den Vorstandssitzungen ausführlich berichtet worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass der Fusionsaufwand neu erfasst und berechnet wurde. In den Vorstandsberichten wurde der Fusionsaufwand, aufgeschlüsselt nach Personal-, Sozial- und Sachaufwand, für jedes Jahr dargestellt. Er betrug im Jahr 2006 rd. 15,5 Mill. EUR, im Jahr 2007 rd. 8 Mill. EUR und im Jahr 2008 rd. 5,6 Mill. EUR. Ab 2008 wurde er nur noch für anstaltsinterne Zwecke von der PVA erfasst.

2.2 Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

Planung des Personalbedarfs

3.1 Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, auf Grundlage optimierter Geschäftsprozesse eine Neuberechnung des Personalbedarfs durchzuführen.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, sie habe zur Sicherstellung einer einheitlichen Vorgangsbearbeitung und als Basis für die Zeitenbewertung die Soll-Geschäftsprozesse für wesentliche Kernaufgaben definiert sowie deren verpflichtende Einhaltung per Dienstanweisung geregelt. Weiters sei eine Feststellung des Arbeitsaufwands eines Sachbearbeiters im Leistungsbereich erfolgt, um die notwendigen Veränderungen im Dienstpostenplan 2009 durchführen zu können.

Der RH stellte nunmehr fest, dass eine Definition der Geschäftsprozesse für alle Pensionsarten erfolgte und deren Einhaltung durch Dienst- bzw. Arbeitsanweisung geregelt ist.

Die Neuberechnung des Personalbedarfs wurde im Jahr 2008 abgeschlossen.

Der Soll-Personalstand blieb in den Jahren 2005 bis 2007 mit 3.967,17 Dienstposten gleich und verringerte sich im Jahr 2008 auf 3.947 sowie im Jahr 2009 auf 3.900 Dienstposten.



Planung des Personalbedarfs

**Fusion der Pensionsversicherungsanstalten;
Follow-up-Überprüfung**

Aufgrund des ermittelten Mehrbedarfs an Gutachterärzten wurden im Jahr 2008 rund sechs und im Jahr 2009 drei zusätzliche Dienstposten vorgesehen.

Weiters ist entsprechend dem verringerten Soll-Personalstand im Zeitraum vom 31. Dezember 2006 bis 31. März 2009 auch der Ist-Personalstand¹⁾ kontinuierlich gesunken (von 4.086,58 auf 3.997,19).

¹⁾ Angestellte, Arbeiter, Ärzte und Pflegepersonal in den Verwaltungsdienststellen

3.2 Der RH erachtete somit seine Empfehlung als umgesetzt.

Dienstordnung der Sozialversicherungsträger

4.1 Der RH hatte dem Hauptverband in seinem Vorbericht unter Hinweis darauf, dass die Regelungen der Dienstordnung der Sozialversicherungsträger zu unflexibel waren, um strukturelle Änderungen im Rahmen von Fusionen kostengünstig umsetzen zu können, empfohlen, entsprechende Vorkehrungen in der Dienstordnung anzustreben.

Der Hauptverband hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, er habe das Thema in den zuständigen Gremien behandelt und werde es im Rahmen der Weiterentwicklung des Arbeits- und Dienstrechts im Auge behalten.

Der RH stellte nunmehr fest, dass zwar Vorschläge zur Änderung der Dienstordnung in den zuständigen Gremien behandelt wurden, es aber bisher zu keiner diesbezüglichen Änderung gekommen ist. Dies deshalb, weil der Hauptverband auf Basis einer höchstgerichtlichen Entscheidung die Ansicht vertrat, dass Versetzungen nunmehr möglich seien und es somit keiner Änderungen der Dienstordnung bedürfe.

4.2 Der RH erachtete daher seine Empfehlung als nicht umgesetzt. Da aufgrund des höchstgerichtlichen Urteils zwar eine Versetzung für zulässig erachtet wurde, dem Dienstnehmer im Anlassfall aber sowohl die dienst- als auch die bezugsrechtliche Stellung erhalten blieb, hielt der RH eine Änderung der Dienstordnung nach wie vor für erforderlich, um strukturelle Änderungen im Rahmen von Fusionen kostengünstig vornehmen zu können.

4.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands fänden derzeit mit der zuständigen Gewerkschaft Gespräche zur Modernisierung des Dienstrechts statt, in denen auch der Einreichungs- und Funktionsschutz einen wichtigen Punkt darstellt. Er gehe davon aus, dass den Empfehlungen des RH Rechnung getragen werden könne und werde sich weiterhin um deren Umsetzung bemühen.*

Laut Stellungnahme des BMASK unterstütze es die Bestrebungen des Hauptverbands. Es handle sich dabei aber um kollektivvertragliche Vereinbarungen, die sich der Einflussnahme durch die Aufsichtsbehörde entzögen.

Standortauswahl

- 5.1** Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, bei der Anmietung von Objekten immer mehrere Vergleichsangebote einzuholen.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, sie werde die Empfehlung bei künftigen Anmietungen umsetzen.

Der RH stellte nunmehr fest, dass seither kein Objekt angemietet wurde. Lediglich in einem Fall (Landesstelle Tirol) kam es in Ausübung eines bereits im Jahr 2006 vereinbarten Optionsrechts zu einer geringfügigen Erweiterung der Bürofläche.

- 5.2** Eine Beurteilung der Umsetzung der Empfehlung des RH, bei der Anmietung von Objekten immer mehrere Vergleichsangebote einzuholen, war mangels eines entsprechenden Anwendungsfalls nicht möglich.

Mietverträge

- 6.1** Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, Art und Ausmaß der gemieteten Flächen genau zu definieren, um die Preisangemessenheit der geforderten Mieten besser beurteilen zu können.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, es sei die diesbezügliche Berichterstattung an die Selbstverwaltungskörper vereinheitlicht und eine Differenzierung zwischen Gesamt-, Nutz- und Verkehrsflächen sichergestellt worden.

Der RH stellte nunmehr fest, dass gemäß einer internen Weisung sämtliche Anmietungen ausschließlich auf Basis von Nutzflächen im Sinne der ÖNORM B 1800, Punkt 4.3.1, zu erfolgen haben.

- 6.2** Die Empfehlung des RH wurde somit umgesetzt.

**Fusion der Pensionsversicherungsanstalten;
Follow-up-Überprüfung****Verkauf von
Immobilien**

- 7.1** Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, Verkaufsbemühungen auf der Grundlage realistischer Schätzwerte fortzusetzen, um die Leerstellungskosten zu minimieren.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass der Bestellungsmodus der Sachverständigen verändert worden sei. Demnach würde nunmehr für jede Schätzung ein eigener ortsansässiger Sachverständiger bestellt.

Der RH stellte nunmehr fest, dass in den Jahren 2006 bis 2008 Liegenschaften verkauft wurden, wie beispielsweise Objekte mit veralteten Büroräumlichkeiten in sanierungsbedürftigem Zustand und teilweise hohen Betriebskosten aufgrund aufgebrauchter Reparaturrücklagen.

Weiters wurde eine Liegenschaft in Wien um rd. 1,4 Mill. EUR über jenem Wert verkauft, der sich aufgrund eines von der PVA beauftragten Sachverständigengutachtens ergab.

- 7.2** Der RH erachtete somit seine Empfehlung als umgesetzt.

**Trägerübergreifende
Zusammenarbeit im
IT-Bereich**

- 8.1** Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, die Bestrebungen zur Konsolidierung der IT-Landschaft innerhalb der Sozialversicherung durch Verringerung der Anzahl der Rechenzentren und des erforderlichen IT-Personals verstärkt fortzusetzen. Dazu wäre die Mitarbeit aller Sozialversicherungsträger notwendig.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass sie ab 1. Jänner 2008 auch die Pensionen für die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft und damit alle Pensionen im Bereich der gesetzlichen Pensionsversicherung berechne und betreue. Bis Ende 2008 sollten alle ihre Standorte in das gemeinsame Netz der Sozialversicherung (CNSV) eingebunden sein. Weiters setze sie acht Standardprodukte ein und unterstütze die IT-Services der Sozialversicherung GmbH bei der gemeinsamen Lizenzbeschaffung bei wesentlichen Produkten.

Der Hauptverband hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die zitierte Reduzierung der Rechenzentren zwar in die einschlägigen Richtlinien aufgenommen, die ursprünglich vorgesehene Vorgangsweise aber modifiziert worden sei.

Trägerübergreifende Zusammenarbeit im IT-Bereich

Der RH stellte nunmehr fest, dass die PVA in vollem Umfang in das Netzwerk der Sozialversicherung (CNSV) eingebunden ist. Der Plan zur Zusammenführung der Rechenzentren befindet sich in Umsetzung, allerdings wurde der Zieltermin für die Überlassung der Mitarbeiter und Übertragung der Assets auf den 1. Juli 2009 verschoben.

Das von der PVA beabsichtigte Projekt für die technische und fachliche Neukonzeption der EDV-Unterstützung im Bereich der Pensionsversicherung (ZEPTA) soll als Standardprodukt von der PVA in enger Zusammenarbeit mit der IT-Services der Sozialversicherung GmbH realisiert werden und mit den anderen IT-Anwendungen der Sozialversicherung kompatibel sein.

8.2 Der RH erachtete seine Empfehlung somit als umgesetzt.

Einsatz billigerer eigener Ressourcen

9.1 Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, auf Dauer die billigeren eigenen Ressourcen einzusetzen und externes IT-Personal nur für Spitzen- und Spezialbedarf heranzuziehen.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, sie habe den Aufwand für externe Unterstützung auf das absolut notwendige Maß reduziert und mehrere Verträge betreffend verschiedene IT-Dienstleistungen gekündigt. Daraus ergäbe sich insgesamt ein jährliches Einsparungspotenzial von rd. 1,36 Mill. EUR.

Der RH stellte nunmehr fest, dass die von der PVA angeführten Verträge gekündigt worden sind. Zur Zeit der Gebarungüberprüfung bestand nur noch ein Vertrag betreffend IT-Unterstützungsleistungen mit einer Laufzeit bis März 2011.

9.2 Der RH erachtete seine Empfehlung somit als größtenteils umgesetzt.

9.3 *Laut Stellungnahme der PVA werde sie ihre Bemühungen zur vollständigen Umsetzung der Empfehlung des RH fortsetzen.*

9.4 Der RH sah der vollständigen Umsetzung seiner Empfehlung entgegen.



Fusion der Pensionsversicherungsanstalten; Follow-up-Überprüfung

Zahlungen für Dienstleistungen im IT-Bereich

10.1 Der RH hatte der PVA in seinem Vorbericht empfohlen, Zahlungen für erbrachte externe Dienstleistungen erst nach Vorlage vollständiger Zeitaufzeichnungen zu leisten.

Die PVA hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass alle Zahlungen für IT-Unterstützungsleistungen ausnahmslos nur gegen nachgeprüfte schriftliche Leistungsaufzeichnungen erbracht würden.

Der RH stellte bei der Überprüfung der Abrechnungen nunmehr zwar deutliche Verbesserungen, aber immer noch Mängel betreffend die Angaben über Arbeitsinhalte und die verrechneten Stundensätze fest; Anwesenheitslisten wurden nicht geführt.

10.2 Der RH erachtete seine Empfehlung daher als nur teilweise umgesetzt. Da noch ein Vertrag betreffend IT-Unterstützungsleistungen bestand, hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, Zahlungen für erbrachte externe Dienstleistungen erst nach Vorlage vollständiger Zeitaufzeichnungen zu leisten.

10.3 *Laut Stellungnahme der PVA werde sie ihre Bemühungen zur vollständigen Umsetzung der Empfehlung des RH fortsetzen.*

10.4 Der RH sah der vollständigen Umsetzung seiner Empfehlung entgegen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

11 Der RH stellte fest, dass von neun Empfehlungen des Vorberichts fünf vollständig und zwei teilweise umgesetzt wurden. Die Umsetzung einer Empfehlung konnte mangels eines entsprechenden Anwendungsfalls nicht beurteilt werden. Eine Empfehlung wurde noch nicht umgesetzt. Er hob die folgenden Empfehlungen hervor.

Hauptverband der
österreichischen
Sozialversicherungs-
träger

(1) Die Dienstordnung der Sozialversicherungsträger sollte geändert werden, um strukturelle Anpassungen im Rahmen von Fusionen kostengünstig vornehmen zu können. (TZ 4)

Pensionsversiche-
rungsanstalt

(2) Zahlungen für erbrachte externe Dienstleistungen sollten erst nach Vorlage vollständiger Zeitaufzeichnungen geleistet werden. (TZ 10)



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

VERBUND–Austrian Hydro Power AG: Pumpspeicherkraftwerk Limberg II

Beim Bau des Pumpspeicherkraftwerks Limberg II in Kaprun traten asbesthaltige Gesteinschichten auf. Dies erschwerte die Arbeitsbedingungen und führte zu Mehrkosten von rd. 16 Mill. EUR.

Trotzdem wird es der VERBUND–Austrian Hydro Power AG voraussichtlich gelingen, das Projekt im vom Aufsichtsrat genehmigten Kostenrahmen und um bis zu sieben Monate früher als ursprünglich geplant fertigzustellen.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, die Zweckmäßigkeit der Organisation von Projektaufbau und –ablauf sowie die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch die VERBUND–Austrian Hydro Power AG (Austrian Hydro Power) bei der Errichtung des Pumpspeicherkraftwerks Limberg II in Kaprun zu beurteilen. Der RH analysierte die Auftragsvergaben und –abwicklungen in Hinblick auf mögliche Einsparungspotenziale und zeigte Lösungen auf, um zukünftige Fehler zu vermeiden. (TZ 1)

Projektübersicht

Mit dem Pumpspeicherkraftwerk Limberg II soll unter Nutzung der bestehenden Speicher Mooserboden und Wasserfallboden die Leistung der bestehenden Anlage um 480 MW erhöht und damit insgesamt mehr als verdoppelt werden. Die Inbetriebnahme des Pumpspeicherkraftwerks Limberg II ist für das Jahr 2011 geplant. (TZ 2)

Bauzeitverkürzung

Die geologischen Verhältnisse ermöglichten einen schnelleren Baufortschritt als ursprünglich geplant. Falls die beabsichtigte Bauzeit-

Kurzfassung

verkürzung um sieben Monate im vollen Ausmaß umgesetzt werden kann, übersteigen die erwarteten zusätzlichen Einnahmen die Mehrkosten für Beschleunigungsmaßnahmen und die Betriebskosten infolge der vorzeitigen Inbetriebnahme. (TZ 5)

Das Projekt wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Rahmen des um sieben Monate verkürzten Zeitplans und des vom Aufsichtsrat genehmigten Kostenrahmens (405,6 Mill. EUR einschließlich Preisgleitung und Schätzkosten für Unvorhergesehenes) abgewickelt. (TZ 2)

Das hohe Interesse der Austrian Hydro Power an einer Bauzeitverkürzung führte zur Anerkennung von rd. 920.000 EUR bei der Abgeltung der Beschleunigungsmaßnahmen. (TZ 16)

Fremdvergabe von Leistungen

Die Ausschreibungsunterlagen berücksichtigten den bei Asbestbelastung der Luft erforderlichen Arbeitnehmerschutz zu wenig. Das Auftreten von Asbest in Faserform führte aufgrund der erschwerten Arbeitsbedingungen zu Mehrkosten von rd. 16 Mill. EUR. (TZ 15)

Die Ausschreibungsunterlagen zu den Bauarbeiten wiesen mehrfach auf Lawinensprengungen, die für einen sicheren Bauablauf einer Hochgebirgsbaustelle notwendig sind, hin. Trotzdem beauftragte die Austrian Hydro Power für Lawinensprengungen zusätzliche Leistungen von rd. 0,46 Mill. EUR. (TZ 14)

Mängel bei den nach dem Bundesvergabegesetz anzuwendenden Vergabeverfahren – wie die schriftliche Beurteilung der Teilnahmeanträge und die schriftliche Festlegung der Gründe für die Auftragsvergabe – führten zu keinen Einsprüchen. (TZ 6, 8, 9, 10)

Im Zusammenhang mit einer Änderung von Lieferfristen bei Stahlwasserbauarbeiten fehlte die transparente Dokumentation über die damit einhergehende Änderung der Zahlungsbedingungen. (TZ 18)

Aufgrund von Abrechnungsvereinbarungen waren abgerechnete Teilleistungen schwer mit der Ausschreibung vergleichbar. (TZ 12)

Die immateriellen Fremdleistungen wurden vertragsgemäß und mängelfrei abgewickelt. (TZ 19, 20)



BMWFJ

VERBUND–Austrian Hydro Power AG: Pumpspeicherkraftwerk Limberg II

Projektorganisation

Die Austrian Hydro Power nahm die Auftraggeberfunktionen weitgehend selbst aktiv wahr. (TZ 4)

Die Projektorganisation und –dokumentation der Austrian Hydro Power erwies sich wegen der Konzentration des konzerneigenen Know-how und der Entscheidungskompetenzen als zweckmäßig und effektiv. (TZ 4)

Kenndaten der VERBUND–Austrian Hydro Power AG

Unternehmensgegenstand	Errichtung und Betrieb von Wasserkraftwerken zur Stromerzeugung		
Grundkapital	138.477.985 EUR (18.477.598 Stückaktien)		
Eigentümer	Österreichische Elektrizitätswirtschafts–Aktiengesellschaft (Verbundgesellschaft) 80,33 %		
	KELAG – Kärntner Elektrizitäts–Aktiengesellschaft 10,02 %		
	Energie Steiermark AG 5,31 %		
	Wienstrom GmbH 2,94 %		
	EVN AG 0,73 %		
	Energie AG Oberösterreich 0,44 %		
	TIWAG – Tiroler Wasserkraft AG 0,22 %		
Personalstand	2006	2007	2008
		Anzahl	
Vorstandsmitglieder	2	2	2
Beschäftigte ¹⁾	1.344	1.341	1.340
		in Mill. EUR	
Betriebserfolg (EBIT)	423,8	605,5	754,4
Umsatzerlöse	799,0	964,7	1.161,8
Bilanzsumme	3.991,2	4.016,9	4.085,0
Personalaufwand gesamt	145,5	137,1	153,5

¹⁾ in Vollzeitäquivalenten; im Jahresschnitt

Kenndaten zum Projekt Pumpspeicherkraftwerk Limberg II

Beschluss der Aufsichtsrats	20. Februar 2006			
Realisierungszeitraum	2006 bis 2012			
Kosten				
Budget bei Projektbeschluss	365 Mill. EUR			
Budget Ende 2008	370 Mill. EUR			
	2006	2007	2008	Gesamt-Prognose
	Ist	Ist	Ist	
	in 1.000 EUR			
Eigenleistungen				
Austrian Hydro Power	1.195	1.544	2.180	12.830
Fremdleistungen	40.240	61.385	76.893	357.170
Technische Kenndaten				
Turbinentyp	Pumpturbine, vertikal eingebaut			
Mittlere Rohfallhöhe	365 m			
Anzahl der Maschinensätze	2			
Maximale Turbinenleistung	2 x 240 MW			
Maximale Pumpleistung	2 x 240 MW			
Maximale Durchflussmenge je Turbinensatz	72 m ³ /s			
Gesamthöhe des Maschinensatzes	18,5 m			
	Kraftkaverne		Trafokaverne	
Felsausbruch	52.900 m ³		12.500 m ³	
Länge	62 m		61 m	
Breite	25 m		15 m	
Höhe	43 m		16 m	

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Jänner bis Mai 2009 die Gebarung der VERBUND–Austrian Hydro Power AG (Austrian Hydro Power) im Zusammenhang mit der Errichtung des Pumpspeicherkraftwerks Limberg II in Kaprun vom Beginn der Ausschreibungsplanung im Februar 2005 bis zur Abrechnung der Teilleistungen bis Dezember 2008. Ziel war es, die Zweckmäßigkeit der Organisation von Projektaufbau und -ablauf sowie die Wahrnehmung der Bauherrenfunktion durch die Austrian Hydro Power zu beurteilen.

Zu dem im August 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Austrian Hydro Power im September 2009 sowie das BMWFJ und die Steiermärkische Landesregierung im November 2009 Stellung. Der Wiener Stadtsenat, die Niederösterreichische Landesregierung, die Oberös-



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMWFJ

**VERBUND–Austrian Hydro Power AG:
Pumpspeicherkraftwerk Limberg II**

terreichische Landesregierung, die Tiroler Landesregierung, die Landeshauptstadt Linz sowie die Kärntner Landesregierung verzichteten auf die Abgabe einer Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2009.

Die im Bericht angeführten EUR–Beträge enthalten – sofern nicht ausdrücklich anders angegeben – keine Preisgleitung¹⁾ und keine Umsatzsteuer.

¹⁾ Preisgleitung: Bei Vereinbarung von veränderlichen Preisen werden die Angebotspreise bei Veränderung definierter Preisgrundlagen (bspw. des Baukostenindex) unter bestimmten Voraussetzungen angepasst.

Projektübersicht

2.1 (1) Die zur Gänze im Berg gelegenen Betriebsräume (Kraftwerkskavernen) des Pumpspeicherkraftwerks Limberg II liegen nahe dem bestehenden Kraftwerk Limberg in der östlichen Talflanke des Kapruner Tales. Für die Wasserzuleitung wird ein rd. 5,4 km langer Stollen mit einem Durchmesser von bis zu neun Metern (Triebwasserweg) vom Speicher Mooserboden zur Krafthauskaverne und weiter zum Speicher Wasserfallboden errichtet.

Die Projektplanung fußte auf früheren Planungen aus dem Jahr 1970 und nachfolgenden Variantenuntersuchungen. Die oberste Wasserrechtsbehörde bewilligte das Projekt Limberg II mit Bescheid vom 5. April 1994 und datierte das Ende der Bauausführungsfrist mit 31. Dezember 2005.

Der Aufsichtsrat der Austrian Hydro Power fasste im Februar 2005 einen Grundsatzbeschluss, das Bauprojekt umzusetzen.

Die Ausbauleistung legte die Austrian Hydro Power nach energiewirtschaftlichen und bautechnischen Optimierungen auf zwei Aggregate zu je maximal 240 MW (zusammen 480 MW) fest. Diese sollten im August 2011 bzw. Februar 2012 in Probetrieb gehen.

Aufgrund der erschwerten Zufahrtsmöglichkeiten und der hohen Lawinengefahr in den Wintermonaten erforderte der für die Einhaltung der kurzen Bauzeit notwendige kontinuierliche Baustellenbetrieb besondere logistische Maßnahmen.

(2) Der Aufsichtsrat der Austrian Hydro Power genehmigte auf Antrag des Vorstands

– im Februar 2006 die Errichtung des Projekts Pumpspeicherkraftwerk Limberg II mit veranschlagten Kosten von 365 Mill. EUR (ohne Preis-



Projektübersicht

gleitung), Beginn des Probebetriebs 30. August 2011 bzw. 10. Februar 2012; und

- im Mai 2008 die – wegen der Übernahme eines Kostenanteils für die Umlegung der 380 kV-Leitung erforderlichen – Erhöhung der veranschlagten Kosten auf 370 Mill. EUR.

Den Bericht des Vorstands betreffend eine Bauzeitverkürzung um rd. sieben Monate und den damit verbundenen Beginn des Probebetriebs im Februar 2011 bzw. Juni 2011 nahm der Aufsichtsrat im Februar 2008 zur Kenntnis.



Projektübersicht

BMW FJ

**VERBUND–Austrian Hydro Power AG:
Pumpspeicherkraftwerk Limberg II**

Tabelle 1: Chronologie des Projekts

Jahr	Ereignis	nähere Darstellung
1970	Planungen zur Erweiterung des Pumpspeicherkraftwerks in Kaprun	TZ 3
5. April 1994	Wasserrechtliche Bewilligung für die Erweiterung des Pumpspeicherkraftwerks Limberg in Kaprun (Ende der Bauausführungsfrist 31. Dezember 2005)	TZ 3, 5, 7
19. Februar 1999	Elektrizitätswirtschafts- und -organisationsgesetz (EIWOG, BGBl. I Nr. 143/1998 § 66 (1)) Nationale Umsetzung der EU-Richtlinie vom 19. Juli 1997 zur stufenweisen Liberalisierung des österreichischen Strommarkts – 1. Stufe	TZ 7
14. Februar 2005	Aufsichtsrat 40. Sitzung Planung und Ausschreibung zur Erweiterung des Pumpspeicherkraftwerks Limberg, Vorbereitung des Baubeschlusses durch den Aufsichtsrat Einrichtung eines Lenkungsausschusses (ab März 2005), dem auch die beiden Vorstandsmitglieder angehörten	TZ 5
30. Juni 2005	Antrag auf Verlängerung der Bauausführungsfrist laut wasserrechtlicher Bewilligung	TZ 7
2005 bis 2006	Abwicklung der übrigen materienrechtlichen Genehmigungsverfahren	TZ 7
20. Februar 2006	Aufsichtsrat 45. Sitzung Baubeschluss Kraftwerk Limberg II und Zustimmung zur Vergabe der Hauptbauarbeiten und der Rohrpanzerungen Triebwasserweg und Verteilrohrleitungen sowie Ermächtigung zur Vergabe der elektro-maschinellen Anlagen, der Sicherheits-Absperrklappen und von zwei Pumpturbinen-Maschinensätzen mit Beginn der Probetriebe am 30. August 2011 bzw. 10. Februar 2012 Zustimmung des Arbeitsausschusses zur Vergabe der örtlichen Bauaufsicht und der Ausführungsplanung	TZ 5
8. März 2006	Beginn der Bauarbeiten	TZ 2
7. März 2008	17. Sitzung des Lenkungsausschusses: Beschluss sieben Monate Bauzeitverkürzung Beginn der Probetriebe 7. Februar 2011 bzw. 24. Juni 2011	TZ 5
8. Mai 2008	Aufsichtsrat 45. Sitzung Zustimmung zum Budgetnachtrag von 5 Mill. EUR	TZ 5

Projektübersicht

(3) Im Februar 2009 informierte die Projektleitung der Austrian Hydro Power den vom Vorstand eingerichteten Lenkungsausschuss über die voraussichtlichen Gesamtprojektkosten von 405,6 Mill. EUR. Dieser Betrag blieb innerhalb des vom Aufsichtsrat (ohne Preisleitung) genehmigten Budgets von 370 Mill. EUR und enthielt neben den Kosten für die Preisleitung (rd. 35,61 Mill. EUR) auch Schätzkosten für bereits absehbare Zusatzleistungen (rd. 0,48 Mill. EUR) und für Unvorhergesehenes (rd. 17,98 Mill. EUR).

Die nachstehende Übersicht informiert zusammenfassend über die Budgetierung und den Anteil der überprüften Aufträge am Gesamtbauvolumen.

Tabelle 2: Budget 2009 und Übersicht der Fremdleistungen

		in Mill. EUR
(1) Budget		
einschließlich Eigenleistungen vom Aufsichtsrat im Mai 2008 genehmigt (ohne Preisleitung)		370,00
budgetierte Preisleitung		35,61
Gesamtbudget Februar 2009 (einschließlich Preisleitung)		405,61
(2) Fremdleistungen bis Februar 2009 vergeben:		
Hauptleistungen (überprüfte Aufträge)	fortgeschriebene Auftragssumme (einschließlich Preisleitung)	Abrechnungsstand 31. Dezember 2008 (einschließlich Preisleitung)
in Mill. EUR		
Baumaßnahmen	136,19	109,00
Motor-Generatoren	24,35	6,04
Stahlwasserbau hochdruckseitig	39,80	17,99
Stahlwasserbau niederdruckseitig	5,40	2,37
Schaltanlagen	7,09	2,26
Pumpturbinen, Nebenanlagen	35,26	10,83
Ingenieurleistungen, Qualitätssicherungen	13,89	7,87
Sonstige Leistungen	66,39	19,49
Zwischensumme Fremdleistungen	328,37	175,85
davon Anteil Preisleitung	- 13,19	- 13,19
Summe	315,18	162,66
(3) Noch nicht für Fremdleistungen verfügte Mittel (budgetiert):		
Geschätzte Mehrkosten bei bestehenden Aufträgen	0,48	
Preisleitung 2009 bis 2013	21,31	
Noch nicht beauftragte Fremdleistungen	23,89	
Unvorhergesehenes	17,98	
Summe	63,66	

Quelle: Information des Lenkungsausschusses im Februar 2009



VERBUND–Austrian Hydro Power AG: Pumpspeicherkraftwerk Limberg II

- 2.2 Der RH stellte positiv fest, dass das Projekt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Rahmen des verkürzten Zeitplans und des vom Aufsichtsrat genehmigten Kostenrahmens abgewickelt wurde.

Projektorganisation

Immaterielle Eigenleistungen

- 3 Die von der Austrian Hydro Power für das Projekt Limberg II selbst erbrachten mit rd. 3,5 % der Projektkosten budgetierten, immateriellen Leistungen beschränkten sich im Wesentlichen auf das Projektmanagement. Dazu zählten unter anderem die Koordination, die technische und die kaufmännische Projektleitung sowie das Controlling. Für Planung, Bauaufsicht und Leistungen von Sonderfachleuten beauftragte sie geeignete Unternehmen.

- 4.1 (1) Eine externe Planungsgemeinschaft erstellte auf Basis des bereits 1994 wasserrechtlich genehmigten Projekts die Planungs- und Ausschreibungsgrundlagen. Die Austrian Hydro Power erarbeitete die Kostenprognose sowie eine Wirtschaftlichkeitsberechnung des Projekts und erörterte diese in dem seit März 2005 eingerichteten Lenkungsausschuss, dem auch die beiden Vorstandsmitglieder der Austrian Hydro Power angehörten.

(2) Die Aufgaben des vom Vorstand eingerichteten Projektmanagements umfassten gesamtheitlich den Bau, die maschinelle und elektrotechnische Ausrüstung, die kaufmännische Abwicklung sowie das Projektcontrolling einschließlich der Kostenkontrolle, das auch die Basisdaten für das gesamtheitliche Controlling des Mutterkonzerns (Verbundgesellschaft) lieferte.

Die Austrian Hydro Power rekrutierte für die Aufgaben des Projektmanagements Mitarbeiter aus anderen Geschäftszweigen der Austrian Hydro Power bzw. schloss mit verbundenen Unternehmungen Überlassungsverträge für namentlich genannte Mitarbeiter ab. Diese bildeten die Projektleitung, das Projektkernteam und das erweiterte Projektteam.

In vier- bis achtwöchigen stattfindenden Bauprojektausschüssen wurden die Entscheidungsgrundlagen für den Vorstand und in der Folge für den Aufsichtsrat vorbereitet.

In den vier bis sechs Mal im Jahr tagenden Lenkungsausschüssen informierte die Projektleitung den Vorstand umfassend über die Kostenprognosen und den Baufortschritt sowie über Risiken und Chancen.

Projektorganisation

Die Kostenkontrolle erfasste und überwachte die für Unvorhergesehenes vorgesehene Budgetreserve sowie die Gesamtkostenentwicklung.

Vertragsänderungen waren der Projektleitung der Austrian Hydro Power vorbehalten. Die Leistungen der – fremdvergebenen – Örtlichen Bauaufsicht waren im Wesentlichen auf die Vertragsumsetzung beschränkt.

- 4.2** Der RH beurteilte die vorgefundene Projektorganisation und -dokumentation der Austrian Hydro Power wegen der Konzentration des konzerneigenen Know-how und der Entscheidungskompetenzen als zweckmäßig und effektiv. Die Auftraggeberfunktionen wurden weitgehend von der Austrian Hydro Power selbst aktiv wahrgenommen.

Bauzeitverkürzung

- 5.1** Da die geologischen Verhältnisse besser als angenommen waren, schritten die Bauarbeiten in den Kavernen schneller voran als im Bauzeitplan festgelegt. Die Projektleitung entschloss sich daher im Dezember 2007, eine Bauzeitverkürzung von sieben Monaten auf ihre Wirtschaftlichkeit hin zu untersuchen.

Mit den Vertretern der Gewerke wie Rohrpanzerung, Pumpturbinen usw. war zu klären, ob – abweichend von vereinbarten Lieferterminen – die Maschinenteile früher produziert und montiert werden konnten. Die Verhandlungen mit den ausführenden Unternehmen ergaben schließlich Mehrkosten von insgesamt 4,91 Mill. EUR für die erforderlichen Beschleunigungsmaßnahmen. Die Austrian Hydro Power konnte für die neuen Preise teilweise die dem Bauauftrag zugrunde liegenden – unter Wettbewerb erstellten – Kalkulationen berücksichtigen. Bei den Ausrüstungsgewerken mit funktionaler Ausschreibung¹⁾ (und eingeschränktem Marktangebot) beschränkte sich die Preisprüfung auf eine Plausibilitätskontrolle.

¹⁾ Aufgabenbeschreibung durch Festlegung von Leistungs- und Funktionsanforderungen.

Die Gegenüberstellung der erwarteten zusätzlichen Einnahmen mit den Betriebskosten für den Zeitraum der vorzeitigen Inbetriebnahme und den Folgekosten aus der Bauzeitverkürzung von sieben Monaten ergab einen positiven Kapitalwert²⁾. Der Lenkungsausschuss stimmte deshalb im März 2008 der Bauzeitverkürzung zu.

²⁾ Ein nach der Kapitalwertmethode ermittelter, positiver Kapitalwert bedeutet, dass das betrachtete Investitionsprojekt vorteilhaft ist.



Projektorganisation

BMW FJ

**VERBUND–Austrian Hydro Power AG:
Pumpspeicherkraftwerk Limberg II**

- 5.2 Der RH bewertete das Bestreben der Austrian Hydro Power positiv, günstige Bedingungen zu einer Bauzeitverkürzung zu nützen und durch betriebswirtschaftliche Kennzahlen diese Entscheidung transparent darzulegen. Gleichzeitig stellte er jedoch fest, dass der ausgewiesene Vorteil nur dann vollständig zum Tragen kommt, wenn die Bauzeitverkürzung in vollem Ausmaß umgesetzt werden kann.

Der RH wies auch darauf hin, dass die erwarteten betriebswirtschaftlichen Vorteile zu tendenziell hohen Preisvorstellungen der Auftragnehmer bei den Preisverhandlungen über Mehrkostenforderungen für zusätzliche oder geänderte Leistungen führen können.

- 5.3 *Laut Stellungnahme der Austrian Hydro Power seien die Mehrkosten bereits früher ausgeglichen worden. Da die für die Bauzeitverkürzung erforderlichen Änderungen der Verträge nach internen Regelungen nur durch den Vorstand erfolgen können, seien der Projektleitung lediglich die Vorbereitung von Vertragsänderungen und die zugehörigen Verhandlungen vorbehalten gewesen.*

Vergabe von Fremdleistungen

Vergabeverfahren

- 6.1 Die Austrian Hydro Power hatte bei der Vergabe der vom RH überprüften Fremdleistungen das Bundesvergabegesetz (BVerG) 2002 bzw. 2006 anzuwenden. Sie wählte in der Regel das zweistufige Verhandlungsverfahren mit vorheriger europaweiter Bekanntmachung.

Die Austrian Hydro Power ist seit der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 7. Juli 2008 zur „Freistellung der Erzeugung von Strom in Österreich von der Anwendung der Richtlinie 2004/17/EG“ bei den noch ausstehenden Vergaben von der Anwendung des BVerG 2006 freigestellt.¹⁾

¹⁾ BGBl. II Nr. 350/2008 vom 2. Oktober 2008

Die unter TZ 8 bis 10 dargestellten Mängel der Vergabeverfahren führten zu keinen Einsprüchen der Bieter.

- 6.2 Aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Transparenz und sparsamen Mittelverwendung empfahl der RH der Austrian Hydro Power, weiterhin die Prinzipien des BVerG, z.B. Wettbewerb, Gleichbehandlung der Bieter sowie Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Vergabeverfahrens, anzuwenden.

Vergabe von Fremdleistungen

6.3 Die Austrian Hydro Power sagte in ihrer Stellungnahme zu, die vom RH aufgezählten Vergabeprinzipien weiterhin anzuwenden.

Die Steiermärkische Landesregierung schloss sich in ihrer Stellungnahme der Empfehlung des RH an.

Vergabe von immateriellen Leistungen

7 Der RH überprüfte die Vergabe und die Abrechnung der größten Aufträge über immaterielle Leistungen. Sie sind in nachfolgender Tabelle aufgezählt:

Tabelle 3: Übersicht der überprüften Aufträge über immaterielle Leistungen

	Auftragsdatum	Auftragssumme bei Zuschlagserteilung in EUR	Leistungszeitraum	Stand der Abrechnung per 31. Dezember 2008 in EUR
Ausschreibungsplanung (Bau)	3. März 2005	963.025	2005 bis 2006	962.701 (Schlussrechnung)
Bauwirtschaftliche Beratung 2006 bis 2008	16. März 2006	444.000	2006 bis 2008	471.122 (Schlussrechnung)
Örtliche Bauaufsicht (Bau)	12. April 2006	7.760.610	2006 bis 2011	3.236.355 (Teilrechnung)
Ausführungsplanung (Bau)	18. April 2006	4.524.150	2006 bis 2011	3.073.337 (Teilrechnung)
Baugeologische Dokumentation und Beratung	24. April 2006	753.280	2006 bis 2008	986.674 (Schlussrechnung)
Überwachung und Qualitätssicherung (Stahlbau und maschinelle Ausrüstung)	5. September 2007	1.500.000	2007 bis 2011	239.199 (Teilrechnung)

8.1 Die Austrian Hydro Power lud nach der ersten Stufe des Verhandlungsverfahrens die als geeignet beurteilten Bewerber – das waren maximal vier, in zwei Fällen nur einer – zur Angebotsabgabe ein. Die Verhandlungen mit den Bietern mündeten in letztgültigen Angeboten. Die Austrian Hydro Power ermittelte den Bestbieter aufgrund eines Bewertungsschemas, das den Preis und, um den Projekterfolg zu sichern, in einem hohen Maß die Qualität der Leistung berücksichtigte.



Vergabe von Fremdleistungen

BMW FJ

**VERBUND–Austrian Hydro Power AG:
Pumpspeicherkraftwerk Limberg II**

Die Austrian Hydro Power hielt die Beurteilung der Teilnahmeanträge und die Gründe für die Zuschlagsentscheidung nicht oder nur unzureichend schriftlich fest.

- 8.2** Der RH stimmte der Austrian Hydro Power zu, dass die Qualität von immateriellen Leistungen großen Einfluss auf den Projekterfolg hat. Um eine größere Anzahl von Bewerbern und damit mehr Wettbewerb zu erreichen, empfahl er, die strengen Kriterien für die wirtschaftliche und technische Eignung zu überprüfen.

Der RH kritisierte, dass die Austrian Hydro Power die Beurteilung der Teilnahmeanträge (erste Stufe des Vergabeverfahrens) und die Gründe für die Zuschlagserteilung entgegen den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes nicht oder nur unzureichend schriftlich festhielt. Im Sinne der Transparenz von Vergabeverfahren empfahl er der Austrian Hydro Power, Muster für Niederschriften zu erstellen und deren Anwendung für verbindlich zu erklären.

- 8.3** *Die Austrian Hydro Power sagte zu, die Ergänzung des RH bezüglich der Kriterien für die wirtschaftliche und technische Eignung bei zukünftigen Ausschreibungen berücksichtigen zu wollen. Die Austrian Hydro Power räumte ein, in zwei Vergabeverfahren, zu denen jeweils nur ein Angebot vorlag, auf eine schriftliche Beurteilung gänzlich verzichtet zu haben.*

Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung solle der Qualität der immateriellen Leistungen bei Investitionen in Wasserkraftanlagen mit ihren extrem langen Lebenszyklen im Sinn der Nachhaltigkeit der Investitionen auch weiterhin eine hohe Priorität eingeräumt werden.

- 8.4** Gerade deshalb hatte der RH – im Sinne der Transparenz der Vergabeverfahren – empfohlen, verbindliche Muster für Niederschriften zu erstellen, um zeitökonomisch der Verpflichtung zur Schriftlichkeit im Vergabeverfahren (auch bei Vorliegen nur eines Angebots) nachkommen zu können.

Vergabe der
Bauarbeiten

- 9.1** Im Jänner 2006 lagen im Zuge des zweistufigen Verfahrens von vier Bietergemeinschaften letztgültige Angebote vor. Die Austrian Hydro Power beurteilte die Angebote anhand der Angebotssumme und der definierten Qualitätskriterien (Bestbieterverfahren). Die Bewertung der Qualität erfolgte durch eine Kommission, welche die Bieter aufgrund der in den Ausschreibungsunterlagen definierten Qualitätskriterien reihte, dabei jedoch ex-aequo-Rangplätze ungenau zählte.

Vergabe von Fremdleistungen

Vergabe der Rohrpanzerung Triebwasserweg und Verteilrohrleitung

9.2 Der RH stellte fest, dass die Kommission die Bewertung der Angebote transparent abwickelte. Er wies jedoch auf Ungenauigkeiten bei der Reihung der Angebote hinsichtlich einiger Kriterien hin und empfahl, künftig größeres Augenmerk auf die Einhaltung der selbst auferlegten Regeln zu legen.

9.3 *Laut Stellungnahme der Austrian Hydro Power habe die erwähnte Ungenauigkeit zu keinem Bietersturz geführt. Trotzdem wolle sie künftig größeres Augenmerk auf die Einhaltung der selbst auferlegten Regeln legen.*

10.1 Bei der Vergabe der Rohrpanzerungen der beiden Triebwasserwege legte die Austrian Hydro Power nach der letzten Verhandlungsrunde mit den beiden verbliebenen Bietern fest, dass die letztgültigen Angebote bis spätestens 15. Dezember 2005 vorzulegen waren. Die Öffnung dieser Angebote erfolgte am 14. Dezember 2005. Die Angebotsbestandteile waren mit 14. Dezember und teilweise mit 15. Dezember 2005 datiert und unterfertigt.

10.2 Der RH kritisierte, dass die Austrian Hydro Power die letztgültigen Angebote vor Ablauf der Angebotsfrist geöffnet hatte. Er empfahl, bei der Angebotsöffnung der Fristenwahrung verstärktes Augenmerk zu widmen sowie zur besseren Transparenz alle Angebotsbestandteile lückenlos zu kennzeichnen („Entwertung“), um die geschlossene Abgabe von Angeboten zu dokumentieren und den etwaigen nachträglichen Austausch von Angebotsbestandteilen zu verhindern.

10.3 *Laut Stellungnahme der Austrian Hydro Power habe sie die komplett vorliegenden Angebote gemäß den internen Richtlinien geöffnet und protokolliert. Eine Terminvorziehung der Angebotsöffnung sei im vorliegenden Fall vertretbar erschienen, weil die Angebote vollständig vorgelegen seien und eine beschleunigte Bearbeitung für den weiteren Projektverlauf Vorteile gebracht habe. Datierungsfehler der Bieter auf einzelnen Blättern der Angebotsunterlagen habe die Austrian Hydro Power aufgrund des Umfangs der Unterlagen nicht erkannt. Sie werde den Vorschlag des RH zur eindeutigen Kennzeichnung der Angebotsunterlagen umsetzen, um allfälligen diesbezüglichen Unregelmäßigkeiten vorzubeugen.*



Vergabe von Fremdleistungen



VERBUND–Austrian Hydro Power AG: Pumpspeicherkraftwerk Limberg II

Vergabe der Pump-
turbinen–Maschinen-
sätze

11.1 Die Austrian Hydro Power legte als Zuschlagskriterium für die Vergabe der beiden Pumpturbinen–Maschinensätze neben dem Gesamtpreis – mit allfälligen Nachlässen und Bonifikationen – auch Kennwerte für eine Bewertung des gesamten Lebenszyklus der Anlage fest. Nach der Öffnung der vier eingelangten Angebote am 7. Februar 2006 bewertete die Austrian Hydro Power im Zuge der Bestbieterermittlung die einzelnen Zuschlagskriterien durch interne betriebswirtschaftliche Berechnungen monetär. Der Vergabevorschlag wurde dem Vorstand am 8. März 2006 zur Entscheidung vorgelegt.

11.2 Der RH bewertete das Vergabeverfahren als sehr transparent durchgeführt und die Aufnahme von Lebenszyklusansätzen in das Vergabeverfahren positiv.

Auftragsabwicklung

Bauarbeiten

Abrechnungsvereinbarungen

12.1 Die Ausschreibung enthielt drei Positionen für Betonfertigteile im Triebwasserstollen mit einer Gesamtlänge der Einbaustrecke von 3.676 m. Eine andere Position deckte das Mörtelbett für den Einbau dieser Fertigteile ab. Die ausgeschriebene Länge des Mörtelbetts betrug 3.673 m.

In der 34. Teilrechnung anerkannte die Austrian Hydro Power den Einbau der Betonfertigteile auf einer Strecke von 3.469 m und ein Mörtelbett in der Länge von 4.899 m.

Auf Nachfrage des RH erläuterte die Austrian Hydro Power die Abrechnungsentwicklung einerseits mit einer Verkürzung der Vortriebstrecke und andererseits mit einer getroffenen Abrechnungsvereinbarung¹⁾, nach der die Mörtelkubaturen für den Einbau der unterschiedlichen Fertigteile auf die Menge je Laufmeter für das ausgeschriebene Mörtelbett umgerechnet worden waren.

¹⁾ Abrechnungsvereinbarung: Eine nach Vertragsabschluss getroffene vertragsergänzende oder vertragsändernde Vereinbarung zur Abrechnung von Leistungen.

12.2 Der RH kritisierte, dass in den Teilrechnungen die gebotene Transparenz der Abrechnungsmengen fehlte. Er empfahl, künftig von derartigen Abrechnungsvereinbarungen Abstand zu nehmen.

Auftragsabwicklung

Leistungsänderungen wären nach Ansicht des RH zweckmäßiger über Zusatzaufträge zu vergüten. Diese erhöhen die Transparenz und ermöglichen, die Positionsmengen in der ausgeschriebenen Mengeneinheit unverfälscht darzustellen. Dadurch verringert sich das Fehlerpotenzial beim Controlling der Abrechnungsentwicklung.

- 12.3** *Die Austrian Hydro Power stimmte der Kritik des RH grundsätzlich zu. Bei geringfügigen Anpassungen erscheine ihr der mit Zusatzaufträgen verbundene organisatorische Zusatzaufwand jedoch nicht zweckmäßig.*

Abrechnungsstand

- 13** Mit der 34. Teilrechnung vom 30. Dezember 2008 anerkannte die Austrian Hydro Power eine Abrechnungssumme von insgesamt 107,02 Mill. EUR. Diese Teilrechnung enthielt Zusatzaufträge in Höhe von rd. 22 Mill. EUR (rd. 21 % der Abrechnungssumme). Davon betrafen rd. 16 Mill. EUR (rd. 15 % der Abrechnungssumme) Ausbrucharbeiten, die infolge von unvorgesehener Asbestbelastung notwendig geworden waren (siehe TZ 16).

Lawinensprengungen

- 14.1** Die Ausschreibungsunterlagen zu den Bauarbeiten wiesen mehrfach auf Lawinensprengungen hin, die von den Bietern kalkulatorisch zu berücksichtigen waren.

Im Mai 2007 legte der Auftragnehmer ein Zusatzangebot über den außervertraglichen Aufwand für Lawinensprengungen vor. Die Austrian Hydro Power beurteilte dieses Zusatzangebot dem Grunde nach als berechtigt, weil im Leistungsverzeichnis zwar die Möglichkeit zur Sprengung von Lawinen angeführt, aber keine Positionen dafür aufgenommen worden waren. Weiters befand sich im Bauvertrag kein Hinweis darauf, dass diese Sprengungen bei der Preisgestaltung einzurechnen waren.

Die Austrian Hydro Power beauftragte die Zusatzleistungen für Lawinensprengungen in zwei Teilen um insgesamt rd. 457.000 EUR. Davon vergütete die Austrian Hydro Power mit der 34. Teilrechnung rd. 373.000 EUR, einschließlich Kosten von mehr als 60.000 EUR für einen im Rahmen von Hubschraubereinsätzen beigezogenen Lawinensachverständigen.

Gegenüber dem RH betonte die Austrian Hydro Power, dass sie großes Interesse an einer Einigung mit dem Auftragnehmer gehabt hätte. Grund dafür waren die angestrebte raschere Fertigstellung und die Sicherheit anderer am Bau beteiligter Auftragnehmer und Lieferanten.

- 14.2** Nach Ansicht des RH waren die Zusatzforderungen für Lawinensprengungen dem Grunde nach nicht anzuerkennen. Lawinensprengungen waren nicht nur in den Ausschreibungsunterlagen mehrfach beschrieben, sondern stellten bei einer mehrjährigen Hochgebirgsbaustelle auch eine absehbare Standardsituation dar.

Bei der Preisprüfung des Zusatzangebots hätte die Austrian Hydro Power nach Auffassung des RH zumindest die Kosten für den Lawinensachverständigen abziehen können.

Der RH empfahl der Austrian Hydro Power, künftig anstelle von Pauschalformulierungen oder Kalkulationsanweisungen für Lawinensprengungen eigene Positionen im Leistungsverzeichnis vorzusehen, um dem Auftragnehmer keine dem Auftraggeber zugeordnete Risiken zu übertragen und damit das Claimpotenzial zu verringern. Das lasse aus Wettbewerbsgründen auch günstigere Einheitspreise erwarten.

- 14.3** *Die Austrian Hydro Power vertrat den Standpunkt, dass der Auftragnehmer die Lawinensprengungen in seinem Angebot nicht ausreichend berücksichtigen konnte. Die Bauzeitverkürzung wäre erst in der Ausführungsphase erfolgt und die naturschutzbezogenen Rahmenbedingungen hätten sich geändert – ursprünglich wären Hubschrauberflüge nur in Ausnahmefällen möglich gewesen. Die Austrian Hydro Power hätte daher die Vergütung der Kosten für den Zeitraum vor der Änderung dieser Umstände abgelehnt.*

Da die Planung und Beurteilung von Lawinensprengungen einen erheblichen Mehraufwand im Vergleich zu einfachen Straßensperren bei Lawinengefahr erfordere, seien die im Zusatzauftrag eingerechneten Kosten des Lawinensachverständigen für zusätzliche Lawinensprengungen gerechtfertigt.

Auftragsabwicklung

Der Empfehlung des RH, anstelle von Pauschalformulierungen in den Ausschreibungen soweit wie möglich eigene Positionen vorzusehen, stimmte die Austrian Hydro Power im Hinblick auf eine faire Risiko-Verteilung zwischen Auftragnehmer und Auftraggeber zu. Das Mengenrisiko würde damit jedoch vom Auftragnehmer zum Auftraggeber verlagert werden. Da im Wettbewerb sowohl Einzel- als auch Gemeinkostenpositionen entstanden seien, würde eine Änderung der Ausschreibungsmethode nicht notwendigerweise günstigere Einheitspreise erwarten lassen.

- 14.4** Der RH entgegnete, dass die abgerechneten Leistungen für Lawinsprengungen eben nicht im Wettbewerb angeboten worden waren, sondern in Form eines Zusatzangebots außerhalb des Wettbewerbs. Erfahrungsgemäß werden unter Wettbewerb Leistungen günstiger angeboten als im Wege eines Zusatzangebots. Deshalb sollten anstelle von Pauschalformulierungen oder Kalkulationsanweisungen eigene Positionen im Leistungsverzeichnis vorgesehen werden, weil dies günstigere Einheitspreise erwarten lasse.

Asbestvorkommen im Gestein

- 15.1** Bereits ein Lehrbuch¹⁾ aus dem Jahr 1802 beschrieb den „biegsamen Asbest (Amianth)“ und listete unter den Fundorten auch Kaprun auf.

¹⁾ Franz Ambros Reuß; Lehrbuch der Mineralogie, Leipzig bei Friedrich Gotthold Jacobäer 1802

Der im September 2005 erstellte geologisch-geotechnische Bericht wurde Teil der Ausschreibungsunterlagen. Er beruhte auf dem geologischen Bericht des Jahres 1993, der für die wasserrechtliche Einreichung erstellt worden war. Die Verfasser des Berichts erwarteten unter anderem das Auftreten der „Grüngesteine“ Serpentin und Prasinit. „Grüngesteine“ können in ihrem Gefüge Asbest einschließen.

Wegen der guten Kenntnis des Projektgebiets und weil bisher keine Asbestprobleme aufgetreten waren, hatte die Austrian Hydro Power nicht mit Vorkommen von Asbest in fasriger Form (auch als Aktinolith oder Amianth bezeichnet) gerechnet. Das Leistungsverzeichnis enthielt demzufolge keine Positionen für Maßnahmen zum Arbeitnehmerschutz bei Asbestvorkommen und der daraus resultierenden Asbestbelastung der Luft.

Mitte Oktober 2006 traten – entgegen den Erwartungen der Austrian Hydro Power – asbesthaltige Gesteinsschichten auf und machten umfangreiche Maßnahmen erforderlich. Anfang Dezember 2006 behandelte der Lenkungsausschuss die Asbestproblematik bereits mit Hinweis auf den Maßnahmenkatalog und die erwarteten Mehrkosten.

Die Prüfung der – meist vor Ausführung der Leistung gelegten – Zusatzangebote konnte zum Teil auf der Kalkulation des Hauptangebots aufbauen. Die Austrian Hydro Power anerkannte dabei Erschweriszulagen bei den Leistungsansätzen.

Die über mehrere Zusatzaufträge abgerechneten, durch das Asbestvorkommen verursachten Mehrkosten beliefen sich bis zur 34. Teilrechnung im Dezember 2008 auf rd. 16 Mill. EUR.

- 15.2** Der RH bewertete zwar die rasche Reaktion während der Bauabwicklung positiv, wies aber darauf hin, dass die Austrian Hydro Power trotz bereits vor Erstellung der Ausschreibung vorhandener Literaturhinweise¹⁾ die Problematik der Luftbelastung aufgrund von möglichen Asbestvorkommen nicht erkannte und in die Ausschreibung keine geeigneten Maßnahmen zum Schutz der Arbeitnehmer aufnahm.

¹⁾ zitiertes Lehrbuch 1802
Publikation zum Lötschberg–Basistunnel „Asbest im Vortrieb eine hohe Herausforderung an alle Beteiligten“ 2004

Zur Höhe der Zusatzangebote hielt der RH fest, dass die Austrian Hydro Power Prüfschritte setzte und – unter dem Gesichtspunkt einer schnellen Einigung und der erwünschten schnellen Fertigstellung der am kritischen Weg liegenden Bauteile – dem Auftragnehmer sehr hohe Aufzahlungen (Erschwerisansätze) auf die ausgeschriebenen Leistungen zuerkannte.

Der RH sah bei der „Wiederaufnahme“ des Projekts im Jahr 2005 und der Erstellung der Ausschreibungsunterlagen auf Basis des geologischen Berichts aus dem Jahre 1993 ein erhöhtes Fehlerpotenzial, weil inzwischen die Asbestproblematik im Tunnelbau und der arbeitsmedizinische Schutz eine größere Bedeutung erlangt hatten. Der RH empfahl daher der Austrian Hydro Power – wegen der gravierenden Folgekosten der Abwicklung von Leistungen über Zusatzaufträge –, bereits bei der Ausschreibungsplanung auch arbeitsmedizinische Aspekte zu berücksichtigen.

Auftragsabwicklung

- 15.3** Zur Zuerkennung der vom RH festgestellten sehr hohen Aufzahlungen (Erschwerungsansätze) auf die ausgeschriebenen Leistungen vertrat die Austrian Hydro Power die Ansicht, dass diese auf einer vom Auftragnehmer vorgelegten und von der Austrian Hydro Power auf vereinbarungswürdiges Niveau verhandelten Aufstellung der geänderten bzw. zusätzlichen Leistungskette basierten und daher der Höhe nach gerechtfertigt seien.

Die Beurteilung der durch das Asbestvorkommen beeinflussten Leistungskette sei aufgrund der Erfahrungen mit den ersten Vortriebsbereichen unter den erschwerten Umständen bzw. des zwischen Auftragnehmer und der Austrian Hydro Power vereinbarten und mit dem Arbeitsinspektorat abgestimmten Maßnahmenkatalogs erfolgt. Weiters hätte es die Austrian Hydro Power dem Auftragnehmer jedenfalls ermöglicht, die notwendigen arbeitssicherheitstechnischen Maßnahmen (Maskentragpflicht, Sprühnebel, Schleusenanlagen usw.) in vollem Umfang durchzuführen, deren Einhaltung von der Örtlichen Bauaufsicht ständig überprüft worden sei.

Der Empfehlung des RH, künftig arbeitsmedizinische Aspekte in der Ausschreibungsplanung zu berücksichtigen, stimmte die Austrian Hydro Power zu.

Mehrkosten infolge der Bauzeitverkürzung

- 16.1** Nach Aufforderung der Austrian Hydro Power übermittelte der Auftragnehmer der Bauarbeiten im Februar 2008 sein Zusatzangebot ZA 23 „Mehrkosten zufolge Bauzeitverkürzung“. Er begründete die Mehrkosten mit der zeitlichen Verschiebung und Verdichtung der noch ausstehenden Bauarbeiten. Die Austrian Hydro Power beauftragte diese zusätzlichen Leistungen mit einer Auftragssumme von rd. 920.000 EUR im Juli 2008.

Einen dominierenden Anteil daran nahm die Position „Vergütung einer Forcierung der Vortriebsarbeiten in der Wasserschlossunterkammer“¹⁾ ein. Der Auftragnehmer leitete im Zusatzangebot den Einheitspreis dieser Position im Wesentlichen aus zwei Ansätzen zur Bauzeitverkürzung ab: Den ersten Kostenanteil (rd. 90.000 EUR für zirka 1.900 zusätzliche Mannstunden) ermittelte er aus einer im Leistungsverzeichnis enthaltenen Position, den zweiten Teil (rd. 400.000 EUR für zirka 5.200 zusätzliche Mannstunden) kalkulierte er aus einer Personalverstärkung von fünf auf neun Mann.

¹⁾ Wasserschlossunterkammer: Bauteil zum Ausgleich von Druckschwankungen in den Rohrleitungen



Auftragsabwicklung

BMW FJ

**VERBUND–Austrian Hydro Power AG:
Pumpspeicherkraftwerk Limberg II**

Mit der 34. Teilrechnung anerkannte die Austrian Hydro Power vom Zusatzauftrag ZA 23 rd. 753.000 EUR. Davon entfielen rd. 638.000 EUR auf die Position „Vergütung einer Forcierung der Vortriebsarbeiten in der Wasserschlossunterkammer“.

- 16.2** Der RH anerkannte das hohe Interesse der Austrian Hydro Power am Zustandekommen der Bauzeitverkürzung und beurteilte den ersten Kostenanteil des Zusatzangebots als plausibel, hielt aber den aus einem verstärkten Personaleinsatz abgeleiteten zweiten Kostenanteil wegen des Missverhältnisses zum ersten Kostenanteil für überhöht.
- 16.3** *Laut Stellungnahme der Austrian Hydro Power sei der erste Kostenanteil (1.900 Mannstunden) mit dem zweiten (5.200 Stunden) nicht direkt vergleichbar. Beim ersten Kostenanteil handle es sich um eine im ursprünglichen Angebot enthaltene Position für die Erhöhung der Arbeitszeit von 20 auf 24 Stunden je Tag. Der zweite Kostenanteil beinhalte hingegen die Verstärkung der nunmehr 24 Stunden arbeitenden Mannschaften, um eine höhere Vortriebsleistung und damit eine Verkürzung der Bauzeit zu erreichen.*
- 16.4** Der RH hatte bei seiner Einschätzung, dass der Preis je Mannstunde im zweiten Kostenanteil von rd. 77 EUR im Vergleich zu rd. 47 EUR je Mannstunde im ersten Kostenanteil überhöht war, die fehlende direkte Vergleichbarkeit der beiden Kostenansätze berücksichtigt.

Stahlwasserbau-
arbeiten

Allgemeines

- 17.1** Die Austrian Hydro Power unterteilte den Stahlwasserbau in zwei Lose. Zum Stichtag 31. Dezember 2008 belief sich die Abrechnung für das Los A auf 12,68 Mill. EUR und für das Los B auf 2,12 Mill. EUR. Bezogen auf die Vergabesummen erreichte der Abrechnungsstand für Los A einen Wert von 36,86 % und für Los B einen Wert von 41,18 %.

Zeitpunkt und Höhe der Auszahlungen erfolgten vertragsgemäß. Die Verträge waren in Material, Planung sowie Fertigung, Transport und Montage gegliedert. Eine weitere Detaillierung in Einzelleistungen je Teilgewerk einschließlich Mengen- und Preisgerüst, die eine vertiefte Angebotsprüfung ermöglicht hätte, war aufgrund der funktionalen Ausschreibung nicht gegeben.

Auftragsabwicklung

17.2 Der RH sah beim überprüften Gewerk Stahlwasserbau eine funktionale Ausschreibung als geeignet an, den Bietern die Möglichkeit zu geben, neueste technologische Erkenntnisse und Produktionsmethoden anzubieten. Er gab jedoch zu bedenken, dass Zusatzaufträge, die nicht dem Wettbewerb unterliegen, in Ermangelung einer – unter Wettbewerbsbedingungen erstellten – Urpreiskalkulation¹⁾ bei funktionalen Ausschreibungen lediglich auf Plausibilität überprüft werden können. Es ist daher ein höheres Preisniveau bei Zusatzaufträgen zu erwarten.

¹⁾ Urpreiskalkulation: Diese auf Preisbasis der Angebotseröffnung normgerechte Preisermittlung des Auftragnehmers dient zur Prüfung der Preisangemessenheit des Angebots und zur Herleitung von notwendigen Preisänderungen für Zusatzangebote.

17.3 *Laut Stellungnahme der Austrian Hydro Power seien im Elektro- und Maschinenbau aufgrund der komplexen Lösungsansätze Funktionalausschreibungen üblich. Aus den langjährigen Erfahrungen in der Errichtung und Instandhaltung von Wasserkraftanlagen seien ausreichend Vergleichswerte zur Plausibilitätsprüfung vorhanden.*

Preisgleitung

18.1 Der Auftragnehmer der Stahlwasserbauarbeiten teilte der Austrian Hydro Power mit, dass er alle Bleche zu einem Fixpreis im August 2006 bestellt hatte, um die aufgrund der Bauzeitverkürzung vorgezogenen Liefertermine einhalten zu können. Die Austrian Hydro Power stimmte daraufhin – ohne die Vertragsbedingungen anzupassen – einer vom vertraglich festgelegten Modus abweichenden Ermittlung der Preisgleitung zu, die zu Mehrkosten von rd. 22.000 EUR führte.

18.2 Der RH kritisierte, dass eine entsprechende Dokumentation über die Änderung der Vertragsbedingungen fehlte und empfahl der Austrian Hydro Power, derartige Änderungen im Vertrag transparent darzulegen bzw. dadurch entstehende Mehrkosten in ihre Bewertung der Wirtschaftlichkeit einer Abänderung des Vertrags einfließen zu lassen.

18.3 *Die Austrian Hydro Power sagte in ihrer Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH künftig zu berücksichtigen.*



Auftragsabwicklung

BMWFJ

**VERBUND–Austrian Hydro Power AG:
Pumpspeicherkraftwerk Limberg II**

Immaterielle
Fremdleistungen

Abrechnung

- 19.1** Die sachliche und rechnerische Prüfung der Rechnungen über die immateriellen Fremdleistungen oblag der Projektleitung. Zusätzliche Leistungen beauftragte die Austrian Hydro Power zu den Aufträgen „Baugeologische Dokumentation und Beratung“ und „Ausführungsplanung (Bau)“.
- 19.2** Der RH stellte fest, dass die immateriellen Fremdleistungen weitgehend vertragsgemäß abgerechnet waren (siehe TZ 21).

Zusätzliche Fremdleistungen waren aufgrund der vorgefundenen geologischen Gegebenheiten (Auftreten von Asbest, tatsächlicher Verlauf der Felslinie) erforderlich und wurden auf Preisbasis der Hauptaufträge vergütet.

Qualität

- 20.1** Die Austrian Hydro Power zeigte sich mit der Qualität der von ihren Auftragnehmern erbrachten Leistungen zufrieden. Ein Mitglied der örtlichen Bauaufsicht, dessen Leistung nicht den Anforderungen entsprach, wurde auf Betreiben der Projektleitung ausgetauscht.
- 20.2** Aus der Überprüfung der Unterlagen ergaben sich keine Hinweise auf Qualitätsmängel bei den immateriellen Fremdleistungen.

**Getroffene
Maßnahmen**

- 21** Aufgrund der Hinweise des RH während der Gebarungsüberprüfung setzte die Austrian Hydro Power folgende Maßnahmen sofort um:
- Der RH empfahl der Austrian Hydro Power aus Gründen der Rechtssicherheit, eine Entscheidung der Wasserrechtsbehörde hinsichtlich der im Juni 2005 fristgerecht beantragten Verlängerung der Bauausführungsfrist zu erwirken. Am 3. Juli 2009 erstreckte die Wasserrechtsbehörde die Frist zur Bauvollendung bis zum 1. März 2013.
 - Bei der Abrechnung der immateriellen Leistungen stellte der RH einen Rechenfehler zu Ungunsten der Austrian Hydro Power in Höhe von rd. 1.200 EUR fest. Die Austrian Hydro Power bereinigte den Fehler sofort – eine entsprechende Gutschrift des Auftragnehmers langte noch während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle bei der Austrian Hydro Power ein.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Wenngleich die Austrian Hydro Power von der Anwendung des Bundesvergabegesetzes freigestellt wurde, wären aus Gründen der Zweckmäßigkeit, Transparenz und sparsamen Mittelverwendung weiterhin die darin enthaltenen Prinzipien, z.B. Wettbewerb, Gleichbehandlung der Bieter, Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Vergabeverfahrens, anzuwenden. (TZ 6)

(2) Bei künftigen Projekten sollten unter anderem arbeitsmedizinische Aspekte bereits für die Ausschreibungsplanung berücksichtigt werden. (TZ 15)

(3) Anstelle von Pauschalformulierungen oder Kalkulationsanweisungen in den Ausschreibungsunterlagen sollten künftig eigene Leistungsverzeichnispositionen vorgesehen sein, um dem Auftragnehmer keine dem Auftraggeber zugeordnete Risiken zu übertragen. (TZ 14)

(4) Im Hinblick auf verstärkte Anreize für den Bieterwettbewerb wären die strengen Kriterien für die wirtschaftliche und technische Eignung der Bieter zu überprüfen; ferner wären Muster für Niederschriften zu erstellen und verbindlich anzuwenden. (TZ 8)

(5) Bei der Angebotsreihung sollten künftig größeres Augenmerk auf die Einhaltung der selbst auferlegten Regeln gelegt und Anwendungsungenauigkeiten vermieden werden. (TZ 9)

(6) Bei der Angebotsöffnung sollten der Fristenwahrung verstärktes Augenmerk gewidmet sowie alle Angebotsbestandteile durchgehend gekennzeichnet werden. (TZ 10)

(7) Künftig wären Abrechnungsvereinbarungen, die eine Intransparenz der Abrechnung bewirken, zu vermeiden; Leistungsänderungen wären über Zusatzaufträge abzuwickeln. (TZ 12)

(8) Vertragsänderungen wären transparent darzulegen und dadurch entstehende Mehrkosten in die Bewertung der Wirtschaftlichkeit dieser Änderung einfließen zu lassen. (TZ 18)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

ÖBB: Langsamfahrstellen

Der Anstieg von anlagenbedingten Langsamfahrstellen um 65 % (bzw. um 45 % in der kumulierten Gesamtlänge) im Zeitraum 2005 bis April 2009 verdeutlichte, dass sich die Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur abschnittsweise verschlechtert hatte, und beeinträchtigte zunehmend die Netz- und Betriebsqualität. Langsamfahrstellen betrafen rd. 5,5 % des ÖBB-Streckennetzes und blieben durchschnittlich 2,55 Jahre bestehen. Sie entstanden durch Alterung und Verschleiß sowie durch nicht rechtzeitig und nicht im erforderlichen Umfang gesetzte Instandhaltungsmaßnahmen. Träge und mehrstufige Prozessabläufe erschwerten den Abbau von Langsamfahrstellen.

Anlagenbedingte Verspätungen (verursacht durch Langsamfahrstellen, Baustellen und Anlagenstörungen) nahmen im Schienen-Personenverkehr von 2006 bis 2008 um rd. 29 % zu und waren für rd. 64 % der Verspätungen im Nahverkehr und für rd. 40 % der Verspätungen im Fernverkehr verantwortlich.

Kurzfassung

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung, inwieweit die von den ÖBB-Infrastrukturgesellschaften (damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG) gesetzten Maßnahmen und der Mitteleinsatz für Instandhaltungsmaßnahmen zweckmäßig waren, um Langsamfahrstellen zu vermeiden bzw. abzubauen. Dabei standen die Betrachtung der Lebenszykluskosten von Schieneninfrastrukturanlagen sowie die kundenrelevanten Auswirkungen von Langsamfahrstellen im Vordergrund. (TZ 1)

Kurzfassung**Entwicklung und Erfassung von Langsamfahrstellen**

Die Anzahl an anlagenbedingten Langsamfahrstellen stieg im Zeitraum 2005 bis April 2009 um 65 % von 204 auf 336 an. Die kumulierte Gesamtlänge an Langsamfahrstellen wuchs im gleichen Zeitraum um 45 % von 273 km auf 395 km an. Die Entwicklung verdeutlichte eine abschnittsweise Verschlechterung der Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur. (TZ 12)

Insgesamt waren 4,3 % des A-Netzes (Strecken mit hoher Bedeutung), 6,0 % des B-Netzes (Strecken mit mittlerer bzw. regionaler Bedeutung) und 8,8 % des C-Netzes (Strecken mit geringer bzw. untergeordneter Bedeutung) von anlagenbedingten Langsamfahrstellen betroffen. Der Durchschnittswert über diese Netze lag bei 5,5 %. (TZ 12)

Durchschnittlich bestanden Langsamfahrstellen (bis zu ihrer Beseitigung) rd. 2,55 Jahre. Rund ein Drittel der anlagenbedingten Langsamfahrstellen bestand drei Jahre und länger; die Langsamfahrstellen trugen zu Betriebseinschränkungen durch Fahrzeitverlängerungen bei. (TZ 13)

Erstmalig erfasste die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG 2008 im Zusammenwirken mit der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG strukturiert jährlich neu entstehende und durch Instandhaltungsmaßnahmen beseitigte Langsamfahrstellen. Anhand eines gemeinsamen Pilotprojekts zeigte sich, dass bei entsprechend koordinierter Ablauforganisation eine raschere und stärker zielgerichtete Maßnahmensetzung zum Abbau von Langsamfahrstellen erfolgen kann. Eine nachvollziehbare Dokumentation über die Anpassung des Verzeichnisses der örtlich zulässigen Geschwindigkeit fehlte. (TZ 14, 16)

Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG bildete mit ihrer statistischen Auswertung der Langsamfahrstellen auf Durchfahrtsgleisen nur rd. 66 % des Gesamtstreckennetzes ab. Ein statistisch auswertbarer Gesamtüberblick über alle Langsamfahrstellen (etwa auch über baustellenbedingte und Langsamfahrstellen auf Nebengleisen) fehlte. (TZ 10, 11)

Ursachen von Langsamfahrstellen

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatten durchschnittlich rd. 19 % der bestehenden ÖBB-Schieneninfrastrukturanlagen ihre technische Nutzungsdauer bereits überschritten. (TZ 4)

Die Transportleistung stieg im Zeitraum 1997 bis 2008 um rd. 45 % an. Eine Reihe von Anlagen und Anlagenteilen entsprach in ihrer ursprünglichen technischen Auslegung nicht (mehr) den gestiegenen Anforderungen. (TZ 5)

Die tendenziell höhere Beanspruchung der Schieneninfrastruktur begünstigte die Entstehung verschleißbedingter Ermüdungsschäden der Schienen und trug zum Auftreten neuartiger, gefährlicher Schadensbilder bei. (TZ 6)

Neu hinzukommende Strecken und Streckenteile vergrößern das instand zu haltende ÖBB-Streckennetz. Die beabsichtigte Redimensionierung von Strecken und Streckenteilen mit unzureichender Kosten-/Nutzen-Relation gelang bislang nicht im gewünschten Ausmaß. (TZ 7, 30)

Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Instandhaltung

Der Bund stellte im Zeitraum 2005 bis 2009 für den Betrieb der ÖBB-Schieneninfrastruktur jährlich zwischen 1,006 und 1,025 Mrd. EUR bereit und erlaubte darüber hinaus jährliche Infrastrukturinvestitionen zwischen 1,375 und 2,174 Mrd. EUR. Damit war nach Auffassung des RH insgesamt eine ausreichende Mittelausstattung für die Bereitstellung, den Betrieb und die Errichtung einer sicheren und bedarfsgerechten Schieneninfrastruktur gegeben. (TZ 17)

Der von den ÖBB-Infrastrukturgesellschaften in den Jahren 2005 bis 2008 durchschnittlich gewählte Mitteleinsatz für Instandsetzung (Ist-Wert 125,2 Mill. EUR, Budget-Wert 122,6 Mill. EUR) und Erneuerung (Ist-Wert 333,3 Mill. EUR, Budget-Wert 383,7 Mill. EUR) der Anlagen unterschritt – sowohl in den Ist-Werten als auch in den Budget-Werten – das errechnete Optimum von 146,5 Mill. EUR in der Instandsetzung und 560,0 Mill. EUR bei Anlagenerneuerungen. Der Mitteleinsatz war damit nicht geeignet, die abschnittsweise Substanzverschlechterung der bestehenden Schieneninfrastruktur hintan zu halten. (TZ 17)

Kurzfassung

Über die Jahre entstand ein Maßnahmenrückstau in der Instandhaltung. Mehr als 90 % der anlagenbedingten Langsamfahrstellen ließen sich nicht mehr durch Reparaturen, sondern nur mehr durch umfassende Anlagenerneuerungen wirksam bereinigen. (TZ 17)

Die ÖBB-Infrastrukturgesellschaften betrachteten die Lebenszykluskosten erst relativ spät umfassend. Interne Untersuchungen der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG zeigten, dass Unterschreitungen des als erforderlich erachteten Instandsetzungsaufwands zu steigenden Gesamtkosten und zu Verschlechterungen der Netz- und Betriebsqualität führen. (TZ 8, 18)

Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG schmälerte das Volumen liquider Mittel (etwa für notwendige Instandsetzungsmaßnahmen) durch Zahlungen, für die keine rechtliche Verpflichtung bestand. Diese betrafen einerseits

- Investitionszuschüsse an den Anlageneigentümer und Errichter (damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG) in Höhe von insgesamt rd. 26,4 Mill. EUR im Zeitraum 2005 bis 2008 (TZ 19) und andererseits
- die Auszahlung einer Dividende in Höhe von 5,3 Mill. EUR an die ÖBB-Holding AG im Jahr 2006. (TZ 20)

Ablauforganisation von Instandhaltungsmaßnahmen

Träger und mehrstufige Prozessabläufe sowie Synergieverluste zwischen den ÖBB-Infrastrukturgesellschaften erschwerten die rechtzeitige Durchführung von Instandhaltungsmaßnahmen. Die ÖBB-Infrastrukturgesellschaften leiteten 2009 Maßnahmen (z.B. Projekt Schnittstellenbereinigung) zur Optimierung der Instandhaltungsprozesse durch die Straffung organisatorischer Abläufe ein. (TZ 21, 22, 23, 24)

Mehrere organisatorische Ansätze (z.B. „Gebündelte und getaktete Instandhaltung“) sowie technische Neuerungen und Entwicklungen (z.B. Zuglaufcheckpoints, Weichendiagnosesysteme) standen in Erprobung und können künftig zur Vermeidung von Langsamfahrstellen beitragen. (TZ 26, 27)

Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG hielt die im Instandhaltungsplan festgelegten Prüfstandards ein und setzte die für die Anlagenbefundung und Erfassung von Langsamfahrstellen vorgesehenen internen Verfahrensanweisungen um. (TZ 9)

Auswirkungen auf die Netz- und Betriebsqualität

Anlagenbedingte Verspätungen (verursacht durch Langsamfahrstellen, Baustellen und Anlagenstörungen) im Schienen-Personenverkehr wuchsen in den Jahren 2006 bis 2008 um 29 % von jährlich rd. 574.800 Minuten auf jährlich rd. 742.100 Minuten an und beeinträchtigten zunehmend die Netz- und Betriebsqualität. Der Schienen-Güterverkehr war von anlagenbedingten Verspätungen mit einem Anteil von rd. 14 % an den Gesamtverspätungen weitaus geringer betroffen als der Schienen-Personennahverkehr (rd. 64 %) und der Schienen-Personenfernverkehr (rd. 40 %). (TZ 15, 25)

Vorgaben und Ziele zur Qualität der bestehenden Schieneninfrastruktur

Die in den Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) 2005 bis 2007 enthaltenen Zielvorgaben des BMVIT hinsichtlich der erwarteten Netz- und Betriebsqualität zeigten wenig Steuerungsrelevanz und erschwerten externe Controllingmaßnahmen. Seit 2008 bemühte sich das BMVIT um eine Konkretisierung der Zielvorgaben (z.B. Mindestaufwendungen für Instandhaltung, Entwicklung einer neuen Kennzahl zu Langsamfahrstellen). Bis Ende 2008 hatten Zielabweichungen keinen Einfluss auf die Höhe des Zuschusses. (TZ 11, 28)

Vorgaben des BMVIT zur Substanzsicherung der bestehenden Schieneninfrastruktur über Mindestdotierung der Basisinvestitionen im Rahmenplan gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt) waren nur teilweise zielführend, weil Basisinvestitionen neben Anlagenerneuerungen auch Erweiterungsprojekte (z.B. Park & Ride-Anlagen) enthielten. (TZ 29)

Kurzfassung

Wirtschaftliche Grenzen der Instandhaltung

Einzelne Strecken bzw. Streckenabschnitte wiesen aufgrund unzureichender Trassenanfragen derart schlechte Kosten-/Nutzen-Relationen aus, dass kaum oder keine Instandhaltungsmaßnahmen mehr gesetzt wurden. Dies führte in der Praxis (Stand April 2009) zur „Stilllegung“ von 16 Strecken bzw. Streckenabschnitten. Für 14 Strecken bzw. Streckenabschnitte lagen Bewilligungen für die dauernde Betriebseinstellung wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit vor, vier weitere Strecken waren nur eingeschränkt befahrbar (etwa für Nostalgieverkehre). (TZ 30)

Weitere Feststellungen

Weitere Feststellungen des RH betrafen die Eisenbahnbau- und -betriebsverordnung des BMVIT. Die darin verankerten Grenzwerte (z.B. Verschleißindikatoren) gingen zum Teil über die Anforderungen der europäischen Normen (Technische Spezifikationen Interoperabilität) hinaus. (TZ 31)



ÖBB: Langsamfahrstellen

Kenndaten zu Langsamfahrstellen der ÖBB

Eckdaten Langsamfahrstellen	2005	2006	2007	2008	2009 Prognose bzw. Budget
			Anzahl		
anlagenbedingte Langsamfahrstellen	204	167	194	277	336 ¹⁾
			in km (gerundet)		
Länge anlagenbedingter Langsamfahrstellen	273	265	273	338	395 ¹⁾
			in Mill. EUR		
Mittelverwendung					
damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG					
Inspektion/Entstörung/Instandhaltung	301,5	359,6	325,2	355,8	358,4
– davon Instandsetzung	106,7	139,6	109,6	144,7	124,3
damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG					
Anlagenerneuerungen Bestandsnetz	288,5	333,8	331,6	379,3	564,0
			in 1.000 Minuten (gerundet)		
			nicht verfügbar		
im Schienen-Personenfernverkehr		317,9	302,3	398,1	552,6
– davon – Langsamfahrstellen		81,5	98,3	163,2	185,7
– Anlagenstörungen		107,3	85,3	90,4	159,9
– Baustellenabwicklung		129,1	118,7	144,5	207,0
			nicht verfügbar		
im Schienen-Personennahverkehr		256,9	273,6	344,1	1.016,9 ²⁾
– davon – Langsamfahrstellen		56,0	72,6	116,0	236,6 ²⁾
– Anlagenstörungen		96,1	96,6	87,0	285,7 ²⁾
– Baustellenabwicklung		104,8	104,4	141,1	494,6 ²⁾

¹⁾ Langsamfahrstellen-Statistik, Stand 04/2009

²⁾ ab 2009 geänderte Erfassungsmethodik im Schienen-Personennahverkehr (erfasst sind nun alle Züge; bis 2008 flossen lediglich Früh- und Spätverkehre in die Berechnung ein)

Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG sowie damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG

Prüfungsablauf und -gegenstand

- 1 Der RH überprüfte von Februar bis April 2009 die Gebarung des BMVIT, der Österreichischen Eisenbahnen-Holding Aktiengesellschaft (ÖBB-Holding AG) sowie der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG hinsichtlich Langsamfahrstellen und deren Auswirkungen auf Qualität und Kosten der Leistungserbringung. Die beiden Infrastrukturgesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe wurden im August 2009 mit BGBl. I Nr. 95/2009 rückwirkend mit 1. Jänner 2009 zu einer gemeinsamen ÖBB-Infrastruktur AG zusammengelegt.

Ziel der Überprüfung war es festzustellen, inwieweit die Maßnahmen und die Mittel der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG für Instandhaltungsmaßnahmen zweckmäßig waren, um Langsamfahrstellen zu vermeiden bzw. abzubauen. Dabei standen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit, die Betrachtung der Lebenszykluskosten von Schieneninfrastrukturanlagen sowie die kundenrelevanten Auswirkungen von Langsamfahrstellen im Vordergrund.

Die Prüfung fand beim BMVIT als verantwortlichem Ressort, bei der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG – als jenen Unternehmungen der ÖBB-Unternehmensgruppe, die für Instandhaltungsmaßnahmen und für die Einrichtung bzw. den Abbau von Langsamfahrstellen zuständig waren – sowie bei der ÖBB-Holding AG statt. Ferner holte der RH Auskünfte bei der Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG) und bei der Netz- und Streckenentwicklung GmbH ein.

Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2005 bis April 2009.

Zu dem im August 2009 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ÖBB-Holding AG und die nunmehrige ÖBB-Infrastruktur AG im September 2009 gemeinsam Stellung. Das BMVIT übermittelte seine Stellungnahme im Oktober 2009. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Dezember 2009.

Glossar

- 2 Zunächst werden im Bericht verwendete Begriffe erläutert:

A-Netz

ÖBB-interne Festlegung gemäß Netzsegmentierung: Jene 2.484 km (rd. 43 %) des Gesamtstreckennetzes, denen für den Schienenverkehr hohe Bedeutung zukommt.

Achslast

Der Anteil an Eigenmasse sowie Masse der Ladung, der auf eine Achse (einen Radsatz) eines Schienenfahrzeugs entfällt.

B-Netz

ÖBB-interne Festlegung gemäß Netzsegmentierung bestehend aus:

- dem B1-Netz: Strecken mit mittlerer Leistungsfähigkeit; 1.108 km bzw. 19 % des Gesamtstreckennetzes und
- dem B2-Netz: Strecken mit regionaler Bedeutung; 639 km bzw. 11 % des Gesamtstreckennetzes.

Betriebserschwererniskosten

Jene monetär bewertbaren Kosten, die sich aus der Einschränkung der Streckenverfügbarkeit (Langsamfahrstellen, Streckensperren usw.) bei der Durchführung von Instandsetzungs- bzw. Bauarbeiten ergeben (siehe auch Lebenszykluskosten).

Bruttotonnenkilometer

Die Einheit bezeichnet die auf einer Bahnstrecke beförderte Gesamtlast, vervielfacht mit der Zahl der durchfahrenen Kilometer.

Bundesbahngesetz (alt)

Bundesbahngesetz in der Fassung BGBl. I Nr. 138/2003

Bundesbahngesetz (neu)

Bundesbahngesetz in der Fassung BGBl. I Nr. 95/2009

Glossar

C-Netz

ÖBB-interne Festlegung gemäß Netzsegmentierung: 1.564 km bzw. 27 % des Gesamtstreckennetzes mit geringer oder untergeordneter Bedeutung, Zubringerstrecken und alle Schmalspurbahnen.

Ergänzungsnetz

Besteht aus dem B2- und dem C-Netz.

Gleislage

Beschreibt den Zustand des Gleises nach verschiedenen Qualitätskriterien, z.B. Höhenlage, Verwindung, Spurweite usw.

Hauptstrecken

Übersetzung des Begriffs „main tracks“ aus einer Studie des Internationalen Eisenbahnverbands (UIC), entspricht weitgehend dem ÖBB-Kernnetz.

Interoperabilität

Eignung des Eisenbahnsystems für einen durchgehenden Zugverkehr über Ländergrenzen hinweg.

Kernnetz

Besteht aus dem A-Netz und dem B1-Netz.

Lebenszykluskosten (Life-Cycle-Costs)

Kosten von Eisenbahninfrastrukturanlagen, die sich aus den Errichtungskosten, den Instandhaltungskosten (Inspektion, Wartung und Instandsetzung), den Erneuerungskosten (Austausch veralteter Anlagenteile) sowie den Betriebserschwerungskosten zusammensetzen.

Sichtraum

Dient an Eisenbahnkreuzungen dazu, dass Schienenfahrzeuge, die sich der Eisenbahnkreuzung nähern, vom Sichtpunkt der Straßenbenutzer ohne wesentliche Sichtunterbrechung erkennbar sind.

Zugtrasse

Möglichkeit für ein Eisenbahnverkehrsunternehmen, innerhalb eines vorgegebenen Fahrplans Schienenstrecken eines Eisenbahninfrastrukturbetreibers zu benutzen.

Arten von Langsamfahrstellen

- 3 Langsamfahrstellen sind Gleisabschnitte einer Bahnstrecke, die aus Sicherheitsgründen (vorübergehend) nicht mit den für diese Streckenabschnitte zulässigen Höchstgeschwindigkeiten befahren werden dürfen. Sie stellen – in unterschiedlichem Ausmaß – für Bahnkunden, für Eisenbahnverkehrsunternehmen und für Eisenbahninfrastrukturunternehmen eine Einschränkung der Leistungsfähigkeit von Eisenbahnstrecken dar und sind ein Indikator für den Erhaltungszustand einer bestehenden Schieneninfrastruktur.

Die ÖBB unterschieden folgende Arten von Langsamfahrstellen:

- Anlagenbedingte Langsamfahrstellen werden eingerichtet, um trotz Mängel der Schieneninfrastruktur einen sicheren Eisenbahnbetrieb zu gewährleisten.

Zu typischen Mängeln zählten etwa Beeinträchtigungen des Streckenoberbaus (z.B. Gleislage, Schwellenzustand, Weichenzustand), Mängel am Streckenunterbau (z.B. Gleisschotter, Entwässerungen, Dammschüttungen) oder Mängel an Kunstbauten (z.B. Brücken, Über- und Unterführungen, Tunnel). Weitere Ursachen für anlagenbedingte Langsamfahrstellen waren Anlagenstörungen und Streckenabschnitte, die besondere Aufmerksamkeit erforderten (z.B. Einschränkungen des Sichtraums an Eisenbahnkreuzungen).

- Baubedingte Langsamfahrstellen werden eingerichtet, um laufende Bau- und Instandhaltungsarbeiten durchzuführen und für das am Gleis tätige Personal den gebotenen Arbeitnehmerschutz sicherzustellen.

Ursachen und Einflussfaktoren auf die Entstehung von Langsamfahrstellen

Anlagenalterung

4.1 Eine Auswertung der ÖBB-internen Anlagendatenbank ergab, dass durchschnittlich rd. 19 % (Stand Ende 2008) der Schieneninfrastrukturanlagen ihre technische Nutzungsdauer bereits überschritten hatten.

Der Einfluss der Anlagen-Altersstruktur auf die Entstehung von Langsamfahrstellen variierte je nach der Nutzungsintensität betroffener Streckenabschnitte. Demgemäß wiesen Anlagenteile im Ergänzungsnetz der ÖBB durchschnittlich ein höheres Alter als Anlagen im Kernnetz auf.

4.2 Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, bei der Festlegung ihrer Instandhaltungsstrategien die teilweise Überalterung bestehender Anlagenteile in Abhängigkeit von der jeweiligen Nutzungsintensität zu berücksichtigen.

4.3 *Laut Stellungnahme des ÖBB-Konzerns werde bei der Instandhaltung und bei Reinvestitionen im Sinne der Empfehlungen des RH das am stärksten belastete A-Netz priorisiert.*

Transportleistung

5 Im Zeitraum 1997 bis 2008 stieg die Transportleistung um rd. 45 % an. Eine Reihe von Anlagen und Anlagenteilen entsprachen in ihrer ursprünglichen technischen Auslegung nicht (mehr) den gestiegenen Anforderungen und machten damit verstärkt Instandhaltungsmaßnahmen nötig.

Eine Studie des Internationalen Eisenbahnverbands UIC über die Transportleistung auf Hauptstrecken von 14 europäischen Bahnen aus dem Jahr 2006 zeigte, dass die Streckenbelastung auf Hauptstrecken der ÖBB über dem Durchschnitt lag und im Vergleich zu den Nachbarbahnen Deutsche Bahn AG (DB) und SBB den Spitzenwert markierte.

Tabelle 1:

UIC-Studie: Streckenbelastung auf Hauptstrecken

	DB	SBB	ÖBB	Durchschnitt über 14 europäische Bahnen
Abgewickelte Transportleistung	7,1	3,4	9,1	5,3

Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG



Ursachen und Einflussfaktoren auf die Entstehung von Langsamfahrstellen



ÖBB: Langsamfahrstellen

Materialbelastung, Verschleiß und neuartige Schadensbilder

- 6.1** Höhere Betriebsgeschwindigkeiten und Achslasten, zunehmende Beförderungstonnagen sowie der Einsatz moderner, leistungsfähiger Triebfahrzeuge mit elektronisch optimierter Kraftübertragung führten europaweit an der Schnittstelle Rad–Schiene zu steigenden dynamischen Krafteinwirkungen auf das Gleis und zum Auftreten neuartiger, gefährlicher Schadensbilder.

Im österreichischen Schienennetz waren insbesondere Beschleunigungszonen sowie im Richtungsverkehr die Außenschienen in Gleisbögen mit Radien von mehr als 400 m von verschleißbedingten Ermüdungsschäden (Schlupfwellenbildung, Risse, Materialausbrüche) betroffen. Werden diese Schäden nicht rechtzeitig erkannt und nicht bereits im Frühstadium beseitigt, drohen unerwartete Schienenbrüche, die eine völlige Zerstörung der Schiene im betroffenen Abschnitt nach sich ziehen können. Wie internationale Erfahrungen zeigten, können verschleißbedingte Ermüdungsschäden der Schienen zu schweren Unfällen führen und stellen damit ein latentes Sicherheitsrisiko dar.

- 6.2** Der RH wies darauf hin, dass die tendenziell höhere Beanspruchung der Schieneninfrastruktur im Zusammenwirken mit der elektronisch optimierten Kraftübertragung moderner, leistungsfähiger Triebfahrzeuge das Auftreten neuartiger, gefährlicher Schadensbilder begünstigte. Er empfahl der nunmehrigen ÖBB–Infrastruktur AG, dem Auftreten verschleißbedingter Ermüdungsschäden durch die rechtzeitige Einleitung geeigneter Instandsetzungsmaßnahmen (bspw. Schienenschleifen, Schientausch in Gefahrenzonen) entgegenzuwirken. Weiters empfahl er der nunmehrigen ÖBB–Infrastruktur AG, in Schulungsprogrammen für Triebfahrzeugführer über Möglichkeiten zur Schadensprävention durch infrastrukturschonende Fahrweise zu informieren und bei den Herstellern von Triebfahrzeugen Möglichkeiten zu verschleißmindernden Modifikationen der Antriebssoftware auszuloten.
- 6.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe seien Investitionsvorhaben der nunmehrigen ÖBB–Infrastruktur AG durch den Rahmenplan gemäß § 42 Bundesbahnstrukturgesetz (neu) vorgegeben. Bei Instandhaltungsmaßnahmen, Anlagenerneuerungen und Streckenerneuerungen würden sicherheitsrelevante Vorhaben absolute Priorität genießen. Unbeschadet der tendenziell höheren Beanspruchung sei es gelungen, die Sicherheitsleistung zu steigern.*

Ursachen und Einflussfaktoren auf die Entstehung von Langsamfahrstellen

Größe des zu betrie-
benden Strecken-
netzes

- 7.1** Von den ÖBB auf Basis des Rahmenplans 2007 bis 2012 erstellte Berechnungen gingen davon aus, dass bis 2020 rd. 238 km an neuen Strecken und Anlagen entstehen werden. Aus diesen Zuwächsen erwartete die ÖBB-Unternehmensgruppe einen durchschnittlichen jährlichen Anstieg des erforderlichen Instandhaltungsvolumens von rd. 18 Mill. EUR bis 2020 bzw. rd. 30 Mill. EUR bis 2039. Die von der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG aus wirtschaftlichen Überlegungen beabsichtigte Redimensionierung von Strecken und Streckenteilen mit unzureichender Kosten-/Nutzen-Relation gelang bislang nicht in gewünschtem Ausmaß.
- 7.2** Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, bei der künftigen Budgetierung und Dotierung von Instandhaltungsmaßnahmen sowohl neu hinzukommende Strecken und Streckenteile als auch Anlagenabgänge mit zu berücksichtigen.

Betrachtung der Lebenszykluskosten der Schieneninfrastruktur

- 8.1** Instandsetzungsmaßnahmen und notwendige Anlagenerneuerungen erwiesen sich unter Betrachtung der Lebenszykluskosten als zeitkritisch. Gelingt es nicht, die notwendigen Maßnahmen zum technisch-wirtschaftlich optimalen Zeitpunkt zu setzen, steigen die Gleisschäden stark an. Je später Maßnahmen gesetzt werden, umso teurer werden sie, weil immer mehr und immer größere Anlagenteile (bzw. -abschnitte) in die Sanierung bzw. Erneuerung miteinbezogen werden müssen und damit zugleich die Betriebserschwerungskosten steigen. Werden nur unzureichende oder überhaupt keine Maßnahmen gesetzt, verschlechtert sich die Anlagensubstanz rapide (Zunahme von Langsamfahrstellen) und endet schließlich in notwendigen Streckensperren oder Streckenstilllegungen.

Seit 2006 intensivierten die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG mit wissenschaftlicher Unterstützung der Technischen Universität Graz ihre Bemühungen um eine Quantifizierung der Lebenszykluskosten sowie um Erfassung und Darlegung der komplexen Wirkungszusammenhänge bei der Instandhaltung von Schieneninfrastrukturanlagen.

- 8.2** Der RH unterstrich die Bedeutung einer umfassenden Betrachtung der Lebenszykluskosten von Schieneninfrastrukturanlagen. Er bemängelte, dass dieser Gesichtspunkt bei den ÖBB-Infrastrukturgesellschaften erst relativ spät gebührende Beachtung fand. Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, die aus der umfassenden Betrachtung der Lebenszykluskosten von Schieneninfrastrukturanlagen gewonnenen Erkenntnisse (z.B. Maßnahmensetzung zum technisch-wirtschaftlich optimalen Zeitpunkt) in der Instandhaltungsstrategie verstärkt zu berücksichtigen.

Anlagenbefundung und Festlegung von Langsamfahrstellen

8.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe begannen erste Untersuchungen betreffend die Lebenszykluskosten von Schieneninfrastrukturanlagen in Zusammenarbeit mit der Technischen Universität Graz bereits 1997, womit der damaligen ÖBB eine europäische Vorreiterrolle zukam. Die ab 2005 durch das Bundesbahngesetz (alt) initiierte Teilung der Infrastrukturbereiche in Betrieb und Bau habe jedoch bei der Implementierung der Ergebnisse aus der Betrachtung der Lebenszykluskosten terminliche Verschiebungen nach sich gezogen.*

9.1 Die Erfassung von Langsamfahrstellen erfolgte gemäß dem internen Instandhaltungsplan der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, der in Form von Verfahrensanweisungen die Frequenz und die Methodik der Anlagenbefundung bestimmte (Messwagenfahrten, Begehung durch geschulte Service-Techniker usw.). Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG hatte dabei mit ihrem Geschäftsbereich Infra-Service (rd. 3.100 Mitarbeiter) österreichweit

- rd. 11.000 km Gleise (davon 8.200 km elektrifiziert),
- rd. 1.310 Verkehrsstationen (Bahnhöfe und Haltestellen),
- rd. 115 Vershubstandorte,
- rd. 680 Stellwerke (davon 200 elektronisch),
- rd. 16.000 Weichen (davon 10.800 fernbedient),
- rd. 53.200 Signale sowie
- rd. 5.550 Eisenbahnkreuzungen

zu betreuen.

Kommt es durch Anlagenalterung, Umwelteinwirkung oder durch die laufende Betriebsbelastung zu einer Verschlechterung der Gleislage und zur Überschreitung definierter Schwellenwerte (im Sinne qualitativer Mindestanforderungen), werden – je nach Ausmaß der Sollwert-Abweichung – Instandhaltungsmaßnahmen bis hin zur nötigen Erneuerung der Anlagenteile erforderlich. Die Maßnahmenfestlegung erfolgte dezentral durch regionale Anlagenmanager des damaligen Geschäftsbereichs Infra-Service.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG die im Instandhaltungsplan festgelegten Prüfstandards einhielt und die für die Anlagenbefundung und Festlegung von Langsamfahrstellen vorgesehenen internen Verfahrensanweisungen umsetzte.

Entwicklung von Langsamfahrstellen

Statistische Erfassung von Langsamfahrstellen

- 10.1** Bei der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG unterlagen ausschließlich anlagenbedingte Langsamfahrstellen auf Durchfahrtsgleisen einer detaillierten Auswertung und Beobachtung („La-Statistik“). Andere Kategorien von Langsamfahrstellen, insbesondere baubedingte Langsamfahrstellen und Langsamfahrstellen auf Nebengleisen, waren in der La-Statistik nicht erfasst; somit lagen keine auswertbaren Daten vor. Ebenso schienen kurzfristige Langsamfahrstellen (unter sechs Monate Bestandsdauer) nicht in der La-Statistik auf, da diese i.d.R. im Zuge laufender Wartungs- und Instandsetzungsmaßnahmen (mit-)behooben werden konnten.

In der La-Statistik differenzierte die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG nach der örtlichen Lage der Langsamfahrstellen im Streckennetz:

Tabelle 2: Statistisch erfasste Gleislängen je Streckennetzkategorie

Netzkategorie	in der La-Statistik erfasste Gleislänge in km	Beschreibung
A-Netz	4.342	Für die tägliche Verkehrsabwicklung bedeutende Strecken und Streckenteile
B-Netz	1.609	Strecken und Streckenabschnitte mit geringeren Verkehrs- und Transportfrequenzen
C-Netz	1.282	Nebenbahnen und untergeordnete Strecken und Streckenabschnitte
Summe	7.233	Summe der in der La-Statistik erfassten Strecken und Streckenabschnitte

Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG

Die La-Statistik umfasste eine Gleislänge von 7.233 km, während das Gesamtstreckennetz der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG (mit allen Nebengleisen und Verschubanlagen) eine Gleislänge von insgesamt rd. 11.000 km aufwies.

10.2 Der RH wies darauf hin, dass die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG mit ihrer statistischen Auswertung der Langsamfahrstellen auf Durchfahrtsgleisen nur rd. 66 % des Gesamtstreckennetzes abbildete. Ein statistisch auswertbarer Gesamtüberblick über alle Langsamfahrstellen (etwa auch über baustellenbedingte und Langsamfahrstellen auf Nebengleisen) fehlte. Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, die Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur umfassend zu dokumentieren, möglichst alle bestehenden Langsamfahrstellen zu erfassen und sie zudem hinsichtlich ihrer Relevanz für die Netz- und Betriebsqualität zu gewichten.

10.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe seien die priorisierten Netzbereiche nahezu vollständig erfasst. Unbeschadet dessen sei die ÖBB-Unternehmensgruppe um eine vertiefte Dokumentation im Sinne der RH-Empfehlungen bemüht.*

Kennzahl zu Langsamfahrstellen

11.1 Die vom BMVIT mit dem Controlling der Mittelverwendung aus den Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) beauftragte SCHIG entwickelte 2008 auf Basis der La-Hefte, die grundsätzlich alle Langsamfahrstellen auswiesen, eine neue Kennzahl („Kennzahl-La“), die sowohl das Ausmaß der jeweiligen Geschwindigkeitsreduktion als auch die jeweilige Länge des von der Betriebseinschränkung betroffenen Gleisabschnitts berücksichtigte.

Bevor das BMVIT die Kennzahl-La im Entwurf zum Zuschussvertrag 2009 festlegte, ergaben sich Meinungsverschiedenheiten zwischen der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der SCHIG, welche Langsamfahrstellen künftig in die Berechnung der Kennzahl einfließen sollten (z.B. Langsamfahrstellen auf Nebengleisen) und welche weiterhin keine Berücksichtigung finden sollten (z.B. kurzfristige und baustellenbedingte Langsamfahrstellen). Die Verhandlungspartner einigten sich schließlich darauf, künftig die Kriterien für die Erfassung von Langsamfahrstellen zu erweitern.

Nicht berücksichtigt wurden weiterhin Langsamfahrstellen, die kürzer als sechs Monate bestanden sowie solche, die baustellenbedingt waren oder sich auf zur Stilllegung beantragten Strecken(-teilen) befanden.

Entwicklung von Langsamfahrstellen

11.2 Der RH erachtete die Etablierung einer neuen Kennzahl zu Langsamfahrstellen als zweckmäßig, um Langsamfahrstellen künftig eine höhere Steuerungsrelevanz für die Beurteilung der Qualität der bestehenden Schieneninfrastruktur zu verleihen. Er unterstrich im Zusammenhang mit der neuen Kennzahl-La seine Empfehlung an die nunmehrige ÖBB-Infrastruktur AG, möglichst alle bestehenden Langsamfahrstellen zu erfassen, um die Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur umfassend zu dokumentieren und hinsichtlich ihrer Relevanz für die Netz- und Betriebsqualität zu gewichten.

Anzahl und Länge von Langsamfahrstellen

12.1 Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG erfasste sowohl die Anzahl als auch die kumulierte Länge und die Bestandsdauer anlagenbedingter Langsamfahrstellen. Die La-Statistik zeigte im Zeitablauf folgendes Bild:

Abbildung 1: Anzahl anlagenbedingter Langsamfahrstellen nach Netzkategorien

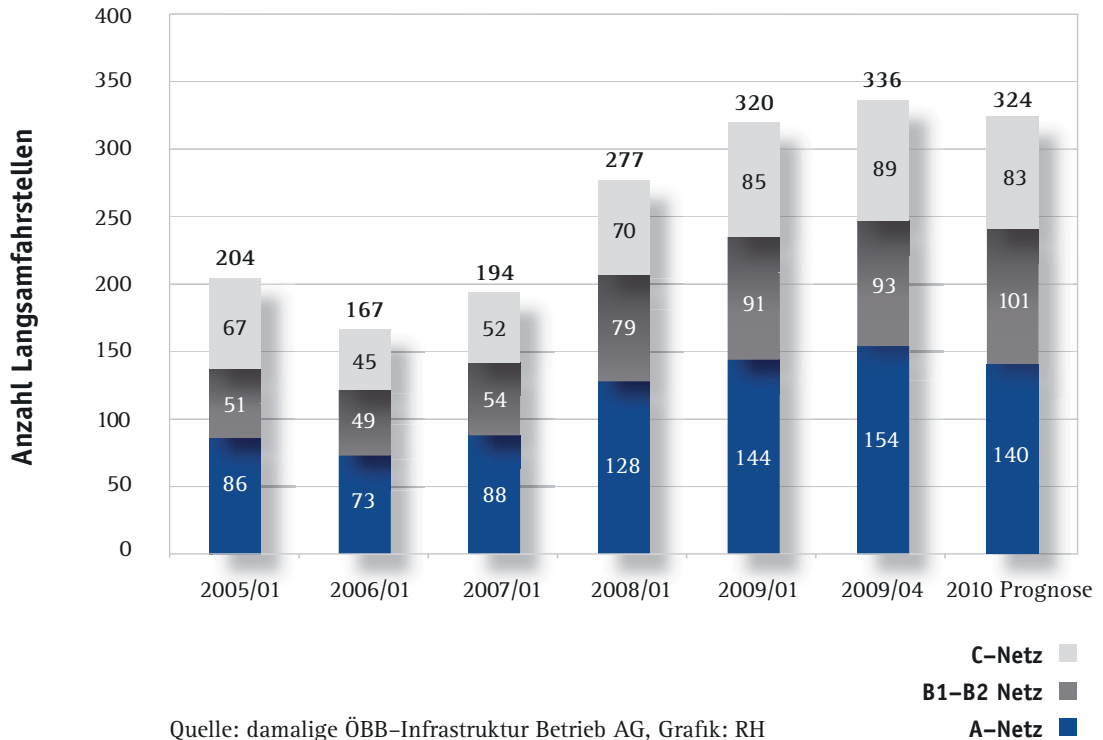
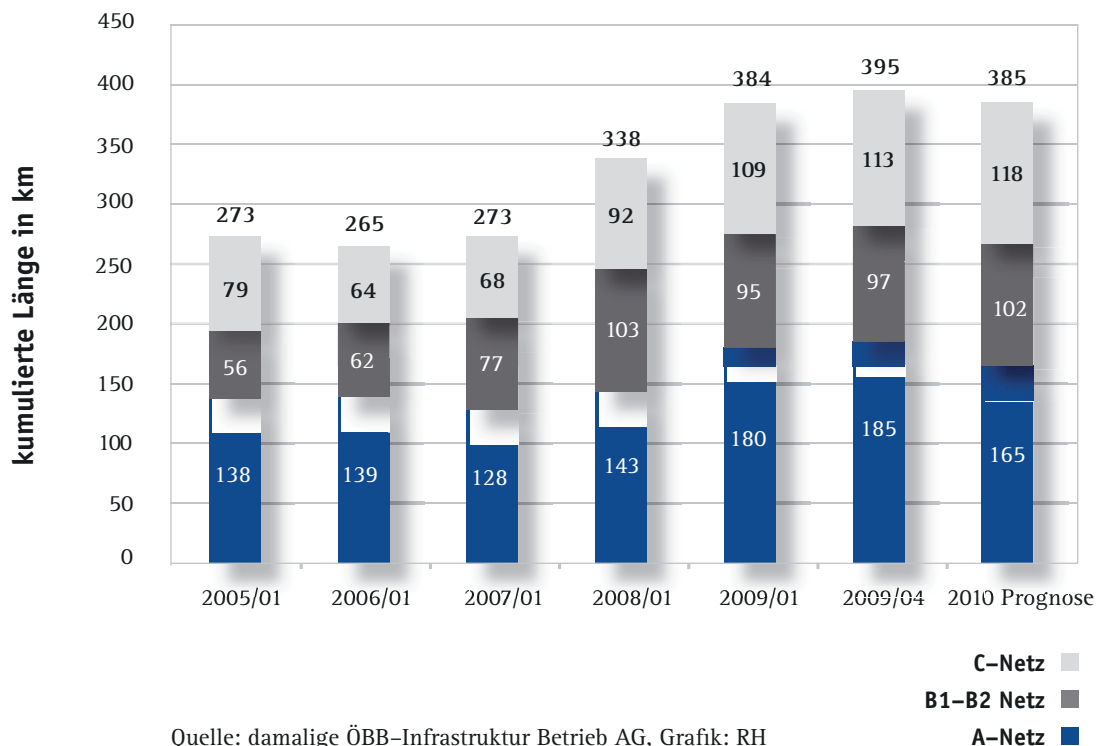


Abbildung 2: Länge anlagenbedingter Langsamfahrstellen nach Netzkategorien (in km)



Die Anzahl an anlagenbedingten Langsamfahrstellen stieg im Zeitraum 2005 bis April 2009 um 65 % von 204 auf 336 an. Die kumulierte Gesamtlänge an Langsamfahrstellen wuchs im gleichen Zeitraum um 45 % von 273 km auf 395 km an.

Entwicklung von Langsamfahrstellen

Eine Betrachtung der kumulierten Gesamtlänge an anlagenbedingten Langsamfahrstellen in Relation zu den je Netzkategorie statistisch erfassten Gleislängen ergab folgende prozentuellen Anteile:

Tabelle 3: Langsamfahrstellen je Netzkategorie (Stand 04/2009)

Netzkategorie	kumulierte Gesamtlänge an Langsamfahrstellen	in der La-Statistik erfasste Gleislänge	betroffene Streckenabschnitte
		in km	in %
A-Netz	185	4.342	4,3
B-Netz	97	1.609	6,0
C-Netz	113	1.282	8,8
Summe	395	7.233	5,5

Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG

Insgesamt waren 4,3 % des A-Netzes, 6,0 % des B-Netzes und 8,8 % des C-Netzes von anlagenbedingten Langsamfahrstellen betroffen. Der Durchschnittswert über alle Netze betrug 5,5 %.

12.2 Der RH bemängelte den starken Zuwachs an anlagenbedingten Langsamfahrstellen im Zeitraum 2005 bis April 2009. Die Entwicklung verdeutlichte eine abschnittsweise Verschlechterung der Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur.

Er empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, durch geeignete Maßnahmensetzung in der Instandhaltung – etwa durch Straffung der Prozessabläufe sowie durch die zielgerichtete Priorisierung und Steuerung des Mitteleinsatzes – bestehende Langsamfahrstellen abzubauen, um damit auch der Entstehung neuer Langsamfahrstellen entgegenzuwirken.

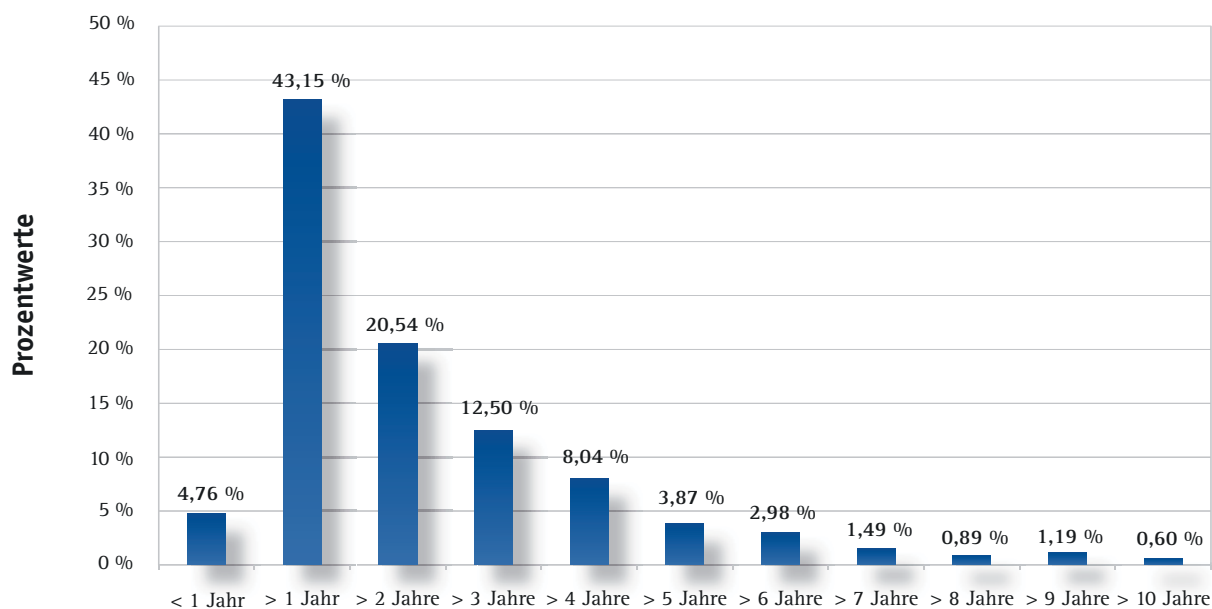
12.3 *Laut Stellungnahme des ÖBB-Konzerns werde in der Instandhaltungsstrategie der Beseitigung von Langsamfahrstellen im A-Netz höhere Priorität beigemessen. Auch könne zu dem vom RH ermittelten Wert von 5,5 % an Langsamfahrstellen über alle Netze im Umkehrschluss abgeleitet werden, dass rd. 94,5 % des Streckennetzes frei von Langsamfahrstellen seien. Eine Vollverfügbarkeit des Streckennetzes (99,9 %) würde einen unverhältnismäßig hohen Instandhaltungsaufwand nach sich ziehen.*

12.4 Der RH entgegnete, dass er nicht die Vollverfügbarkeit aller Netze eingefordert habe, sondern vielmehr den hohen Anstieg von Anzahl und Länge der Langsamfahrstellen im überprüften Zeitraum aufgezeigt und bemängelt habe. Die Bemühungen der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG sollten dahingehend intensiviert werden, dass gemäß den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit der Abbau von Langsamfahrstellen forciert wird und die Gebrauchstauglichkeit der Anlagen nachhaltig sichergestellt werden kann.

Bestandsdauer von
Langsamfahrstellen

13.1 Eine Analyse der La-Statistik der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG (Stand April 2009) ergab eine durchschnittliche Bestandsdauer von Langsamfahrstellen von 2,55 Jahren. Rund 68 % der Langsamfahrstellen wiesen eine Bestandsdauer von unter drei Jahren auf. Rund ein Drittel anlagenbedingter Langsamfahrstellen bestand drei Jahre und länger und trug zu Betriebseinschränkungen durch Fahrzeitverlängerungen bei.

Abbildung 3: Bestandsdauer von anlagenbedingten Langsamfahrstellen



Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, Grafik: RH

Entwicklung von Langsamfahrstellen

- 13.2** Der RH bemängelte, dass etwa ein Drittel aller anlagenbedingten Langsamfahrstellen mindestens drei Jahre lang bestanden und damit die Netz- und Betriebsqualität über einen längeren Zeitraum nachteilig beeinflussten.
- 13.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe würde eine Differenzierung nach Streckenkategorien zeigen, dass das Durchschnittsalter von Langsamfahrstellen im A-Netz bei rund einem Jahr liege.*
- 13.4** Der RH anerkannte die geringere durchschnittliche Bestandsdauer von Langsamfahrstellen im A-Netz, wies jedoch darauf hin, dass sich Langsamfahrstellen im A-Netz wegen der hohen Bedeutung der Strecken besonders nachteilig auf die Netz- und Betriebsqualität auswirkten.
- Verborgene Langsamfahrstellen** **14.1** Im „Verzeichnis der örtlich zulässigen Geschwindigkeit“ (VzG) ist für jeden Streckenabschnitt jene zulässige Streckenhöchstgeschwindigkeit erfasst, die aufgrund der vorhandenen Streckencharakteristik einen sicheren Eisenbahnbetrieb zulässt. Die Festlegung und Änderung der örtlich zulässigen Streckenhöchstgeschwindigkeit erfolgte im so genannten VzG-Ausschuss, der sich aus Experten der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG sowie deren gemeinsamen Tochterunternehmen Netz- und Streckenentwicklung GmbH zusammensetzte.

Gemäß der internen Verfahrenspraxis der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG war nicht auszuschließen, dass über Jahre bestehende Langsamfahrstellen durch Herabsetzung der örtlich zulässigen Streckenhöchstgeschwindigkeit im Verzeichnis der örtlich zulässigen Geschwindigkeit formal saniert wurden und damit aus der statistischen Erfassung anlagenbedingter Langsamfahrstellen herausfielen.

Nach Auskunft der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG ging man bei der Herabsetzung der örtlich zulässigen Streckenhöchstgeschwindigkeit restriktiv vor, erachtete dies aber in Einzelfällen als geeignete Maßnahme. Eine über einen längeren Zeitraum nachvollziehbare und strukturierte Dokumentation dieser Verfahrenspraxis lag nicht vor. Damit drohte im Zeitablauf das Wissen über die ursprünglich genehmigte Höchstgeschwindigkeit bestimmter Streckenabschnitte verloren zu gehen.



Entwicklung von Langsamfahrstellen



ÖBB: Langsamfahrstellen

14.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer geeigneten und nachvollziehbaren Dokumentation über Anpassungen der örtlich zulässigen Streckenhöchstgeschwindigkeiten im Verzeichnis der örtlich zulässigen Geschwindigkeit. Er empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, künftig jede Anpassung des Verzeichnisses der örtlich zulässigen Geschwindigkeit lückenlos, strukturiert und nachvollziehbar zu dokumentieren.

14.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe werde künftig auf eine umfassende Dokumentation geachtet. Die Sorge „schleichender“ Geschwindigkeitsreduktionen sei damit unbegründet.*

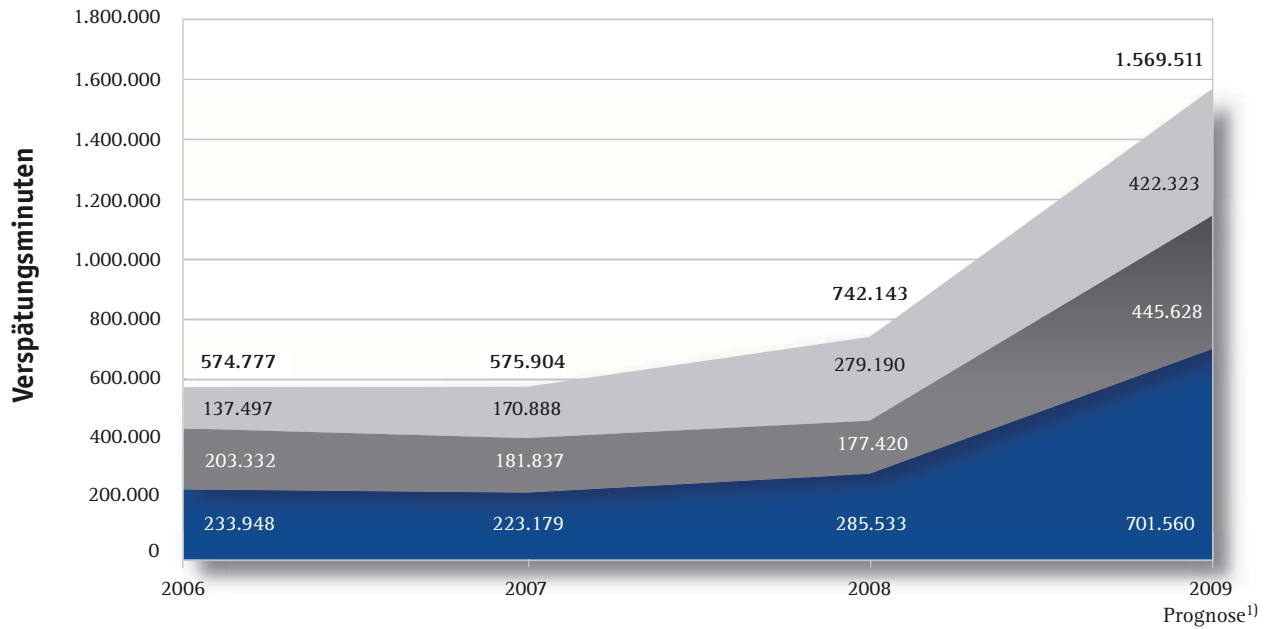
Kundenrelevante Auswirkungen von Langsamfahrstellen

15.1 Anlagenbedingte Verspätungen (Bauarbeiten, Langsamfahrstellen und Anlagenstörungen) im Schienen-Personennah- und -fernverkehr der ÖBB-Unternehmensgruppe wuchsen in den Jahren 2006 bis 2008 von rd. 574.800 Minuten auf rd. 742.100 Minuten um 29 % an.

Der Anteil von Langsamfahrstellen an anlagenbedingten Verspätungsminuten im Schienen-Personenverkehr stieg von rd. 24 % im Jahr 2006 auf rd. 38 % im Jahr 2008. Die Prognosewerte der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG für 2009 ließen – allerdings bei geänderter Erfassungsmethodik im Schienen-Personennahverkehr – mehr als eine Verdopplung anlagenbedingter Verspätungen erwarten.

Kundenrelevante Auswirkungen von Langsamfahrstellen

Abbildung 4: Anlagenbedingte Verspätungen im Schienen-Personenverkehr



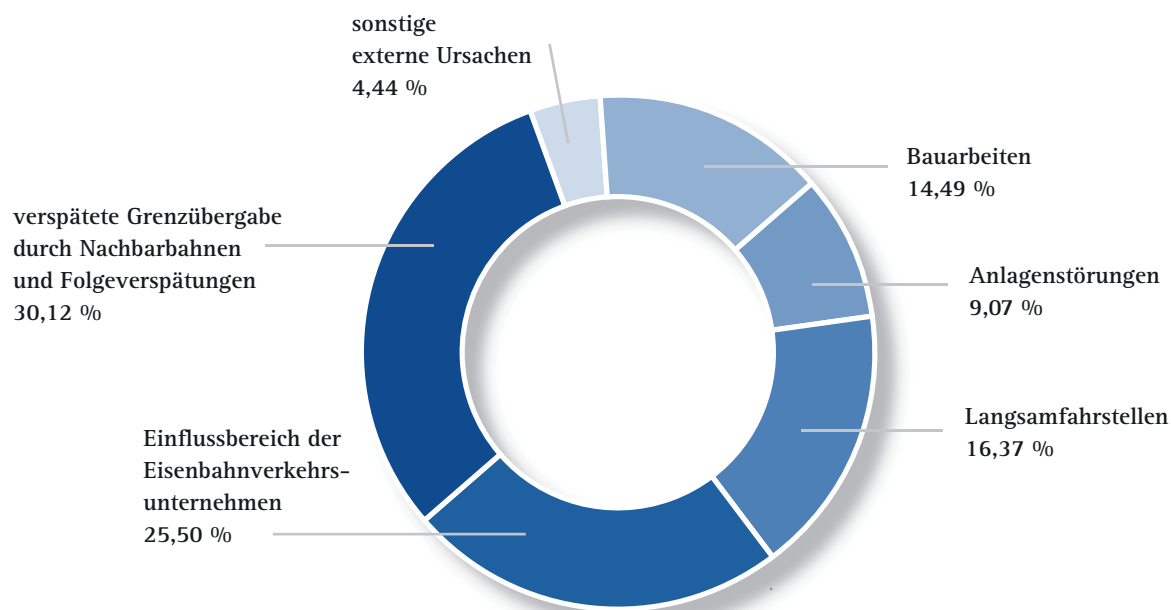
¹⁾ geänderte Erfassungsmethode im Schienen-Personennahverkehr

- Langsamfahrstellen
- Anlagenstörungen
- Bauarbeiten

Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, Grafik: RH

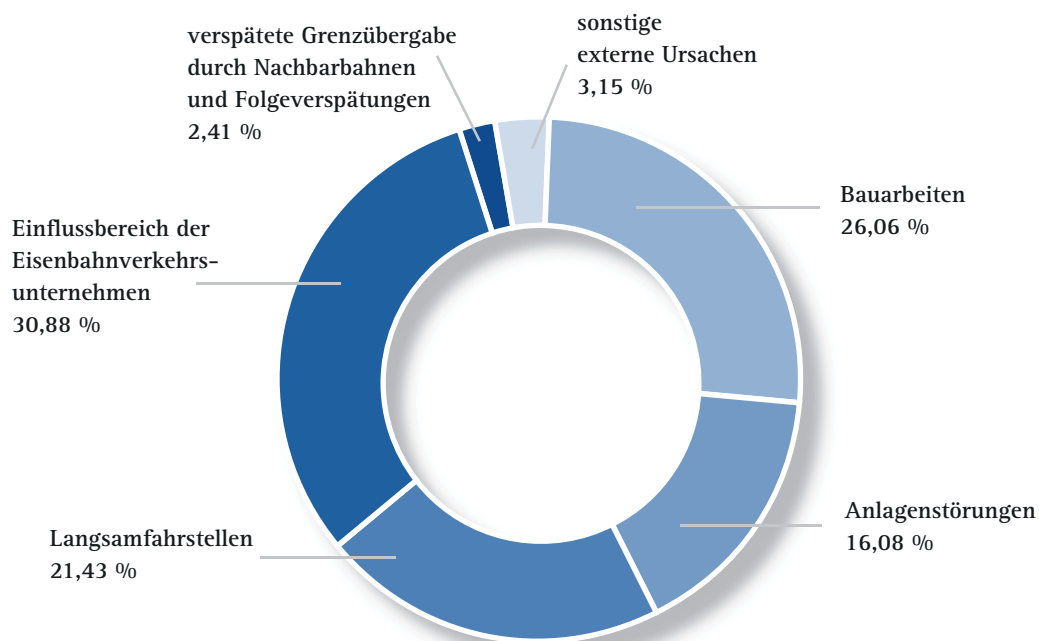
Der Schienen-Personenfernverkehr, der Schienen-Personennahverkehr und der Schienen-Güterverkehr zeigten sich von anlagenbedingten Verspätungen unterschiedlich stark betroffen:

**Abbildung 5: Schienen-Personenfernverkehr, Verspätungsursachen gesamt
(Ist-Daten 2008)**



Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, Grafik: RH

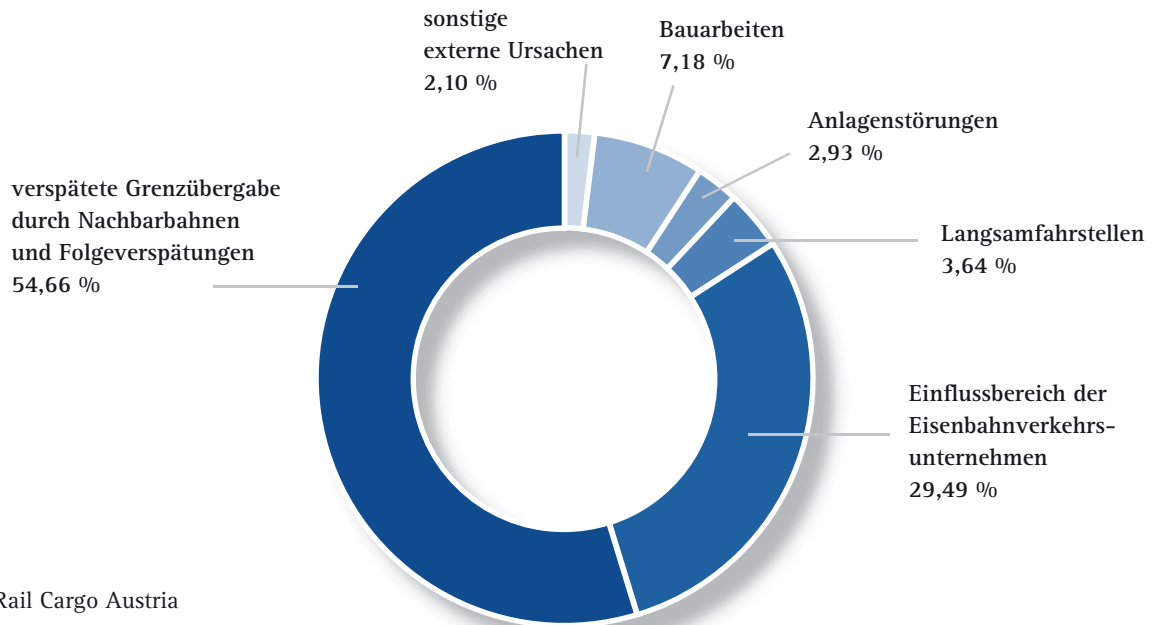
**Abbildung 6: Schienen-Personennahverkehr, Verspätungsursachen gesamt
(Ist-Daten 2008)**



Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, Grafik: RH

Kundenrelevante Auswirkungen von Langsamfahrstellen

Abbildung 7: Schienen-Güterverkehr¹⁾, Verspätungsursachen gesamt (Ist-Werte 2008)



¹⁾ nur Rail Cargo Austria

Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, Grafik: RH

Während die Ist-Werte 2008 im Schienen-Personenfernverkehr rd. 40 % anlagenbedingte Verspätungen (rd. 398.000 Minuten) aufwiesen, waren im Schienen-Personennahverkehr rd. 64 % aller Verspätungen (rd. 344.000 Minuten) anlagenbedingt.

Die Anzahl anlagenbedingter Verspätungsminuten im Schienen-Güterverkehr zeigte zwischen 2006 (688.100 Minuten) und 2008 (689.600 Minuten) nur marginale Veränderungen. Überdies war der Schienen-Güterverkehr von anlagenbedingten Verspätungen mit einem Anteil von rd. 14 % an den Gesamtverspätungen weitaus geringer betroffen.

Die restlichen Verspätungen lagen im Einflussbereich der Eisenbahnverkehrsunternehmen, ergaben sich aus verspäteten Grenzübergaben und daraus erwachsenden Folgeverspätungen sowie aus sonstigen Ursachen.



Kundenrelevante Auswirkungen von Langsamfahrstellen



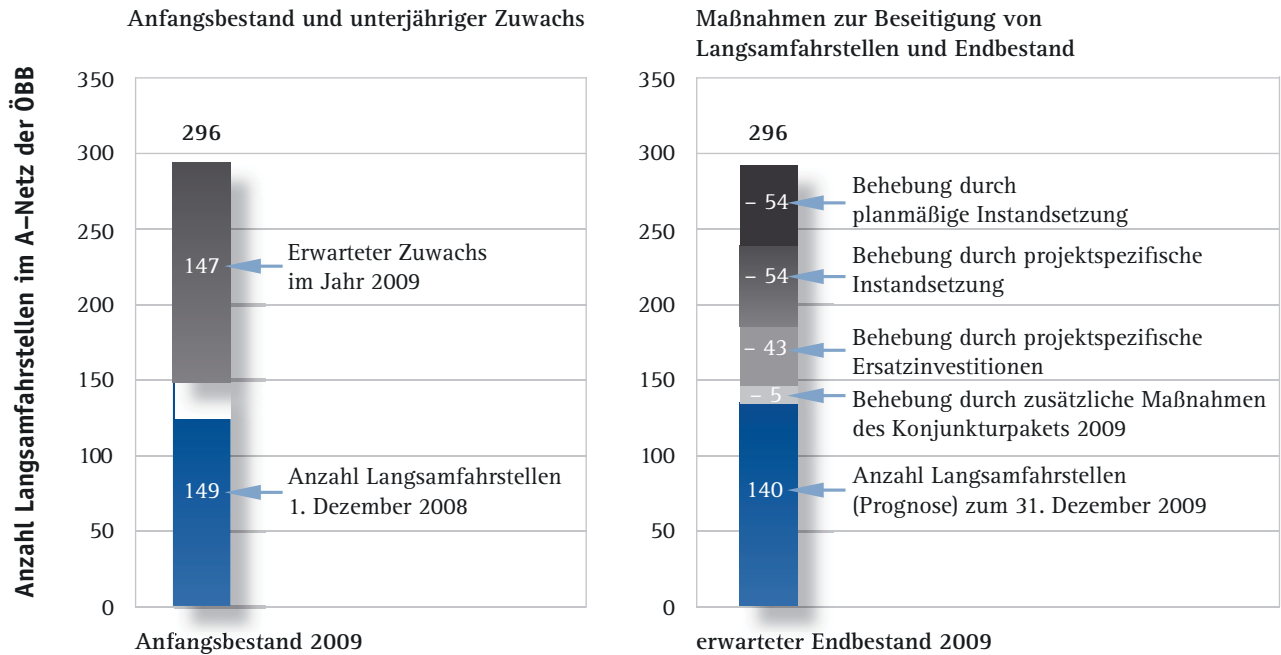
ÖBB: Langsamfahrstellen

- 15.2** Der RH bemängelte den Anstieg von anlagenbedingten Verspätungen im Schienen-Personenverkehr im Zeitraum 2006 bis 2008 von 24 % auf 38 %. Er bemängelte weiters, dass anlagenbedingte Verspätungen zunehmend die Netz- und Betriebsqualität beeinträchtigten. Er empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, durch den ehestmöglichen Abbau von Langsamfahrstellen die anlagenbedingten Verspätungen zu verringern.
- 15.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe stelle die Einrichtung von Langsamfahrstellen vor allem eine Sicherheitsmaßnahme dar. 2008 sei gegenüber 2006 eine höhere Gesamtlaufzeit der Züge auf dem ÖBB-Netz zu verzeichnen gewesen. Zur Optimierung des Pünktlichkeitsniveaus sei eine ambitionierte Qualitätsoffensive gestartet sowie eine Task Force „Jede Sekunde zählt“ eingerichtet worden. Im Schienen-Personenverkehr läge der durchschnittliche Pünktlichkeitswert über eine Periode der letzten fünf Jahre bei 85 % aller Züge.*
- 15.4** Der RH erachtete die eingeleiteten Maßnahmen als Schritt in die richtige Richtung, um anlagenbedingte Verspätungen ehestmöglich zu reduzieren.
- 16.1** Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG führte bis 2008 keine auswertbaren Aufzeichnungen über jährlich neu entstehende und durch Instandhaltungsmaßnahmen beseitigte Langsamfahrstellen. Dies erfolgte erstmals im Jahr 2008 anlässlich eines gemeinsamen Pilotprojekts (Arbeitstitel „La-Hoch“) mit der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG zur Eindämmung von akuten, anlagenbedingten Langsamfahrstellen. Im Rahmen des Pilotprojekts erkundeten Experten ausgewählte Langsamfahrstellen vor Ort und legten gemeinsam die erforderlichen Maßnahmen zu deren ehestmöglichen Beseitigung fest. Zugleich vereinbarten sie einen beschleunigten Prozess- und Verfahrensablauf.

Zuwachs und Beseitigung von Langsamfahrstellen

Zuwachs und Beseitigung von Langsamfahrstellen

Abbildung 8: Zuwachs und Beseitigung von Langsamfahrstellen (Prognose 2009)



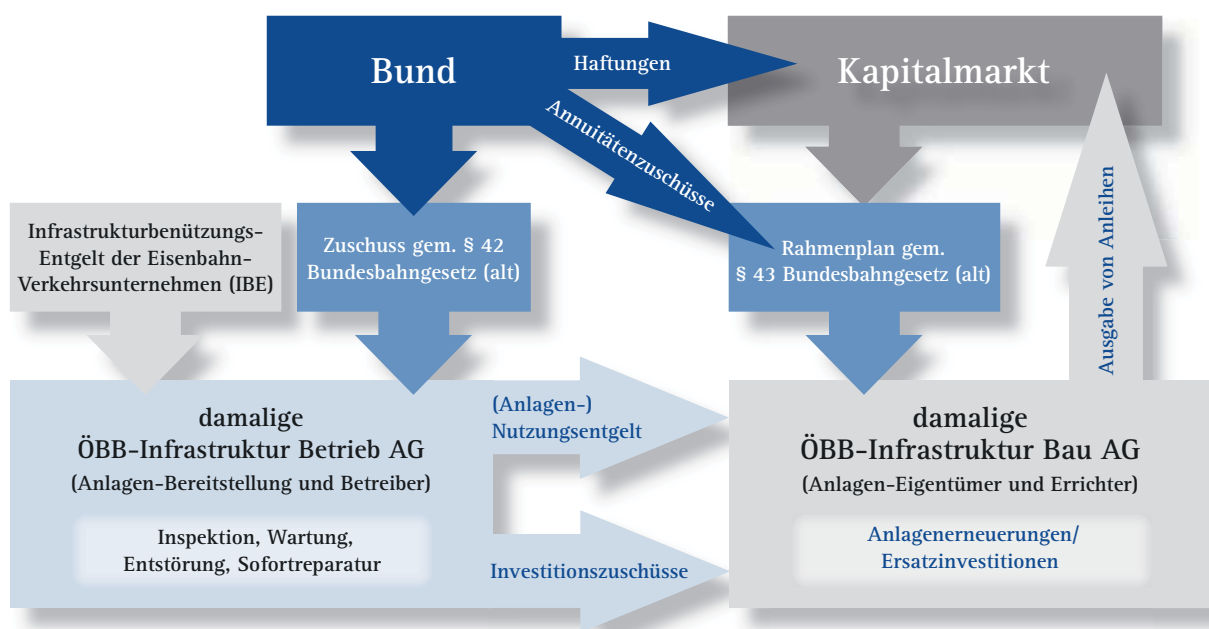
Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, Grafik: RH

16.2 Der RH bemängelte das Fehlen einer strukturierten Erfassung jährlich neu entstehender und durch Instandhaltungsmaßnahmen beseitigter Langsamfahrstellen bis Ende 2008. Zugleich anerkannte er die – im Rahmen eines Pilotprojekts eingeleiteten – Maßnahmen zur raschen Beseitigung ausgewählter Langsamfahrstellen. Anhand dieses Pilotprojekts wurde zugleich deutlich, dass bei entsprechend koordinierter Ablauforganisation eine rasche und zielgerichtete Maßnahmensetzung erfolgen kann.

Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Instandhaltung

Finanzierungsströme **17.1** Die für die Instandhaltung des Schienenbestandsnetzes benötigten Finanzmittel wurden im überprüften Zeitraum aus folgenden Finanzierungsquellen bedient:

Abbildung 9: Mittelherkunft und Mittelfluss in der Instandhaltung



Quelle: ÖBB-Unternehmensgruppe, Grafik: RH

- Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG finanzierte die Instandsetzung aus dem jährlichen Zuschuss des Bundes gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) und aus dem Infrastrukturbenutzungsentgelt, das von den am Netz der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG verkehrenden Eisenbahnverkehrsunternehmen zu entrichten war.
- Die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG finanzierte die Instandhaltung, wie im Rahmenplan gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt) festgelegt, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung überwiegend aus der Ausgabe von Anleihen (Kapitalmarktfinanzierung mit Bundeshaftung) und aus direkten Zuschüssen des Bundes (Annuitätenzuschüsse).

Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Instandhaltung

Aus dem Zuschuss des Bundes gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) und aus dem Rahmenplan (Investitionsprogramm) gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt) standen 2009 Mittel in Höhe von insgesamt rd. 3,2 Mrd. EUR für die Bereitstellung, den Betrieb und die Errichtung einer sicheren und bedarfsgerechten Schieneninfrastruktur bereit.

Die Mittelherkunft und der Mitteleinsatz in der Instandhaltung zeigten im Zeitablauf die in der folgenden Tabelle dargelegte Entwicklung:

Tabelle 4: Mittelherkunft und Mitteleinsatz in der Instandhaltung

Budget	2005	2006	2007	2008	2009
damalige ÖBB–Infrastruktur Betrieb AG					
in Mill. EUR					
Zuschusshöhe nach § 42 Bundesbahngesetz (alt)	1.006,0	1.006,0	1.006,0	1.014,8	1.025,0 ²⁾
<i>Budget–Werte Instandhaltung⁵⁾</i>	326,8	328,2	320,6	349,6	358,4
Ist–Werte Instandhaltung ⁵⁾	301,5	359,6	325,2	355,8	–
<i>Budget–Werte Teilbereich Instandsetzung³⁾</i>	³⁾	³⁾	³⁾	122,6	124,3
Ist–Werte Teilbereich Instandsetzung	106,7	139,6	109,6	144,7	–
damalige ÖBB–Infrastruktur Bau AG					
Investitionsprogramm gesamt ¹⁾ , inkl. der jeweiligen Rahmenpläne gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt)	1.374,9	1.594,8	1.782,9	1.830,8	2.173,7 ²⁾
<i>davon Basisinvestitionen</i>	351,5	394,4	401,1	460,0	504,0 ²⁾
<i>Budget–Werte Anlagenerneuerungen</i>	345,9	390,0	394,3	404,4	564,0 ⁴⁾
Ist–Werte Anlagenerneuerungen	288,5	333,8	331,6	379,3	–

¹⁾ Quelle: Berichte der Wirtschaftsprüfer der damaligen ÖBB–Infrastruktur Bau AG

²⁾ Budget- bzw. Planwerte

³⁾ prozessorientierte Budgetierung für Instandsetzung erst ab 2008 verfügbar

⁴⁾ inkl. Konjunkturpaket Schiene

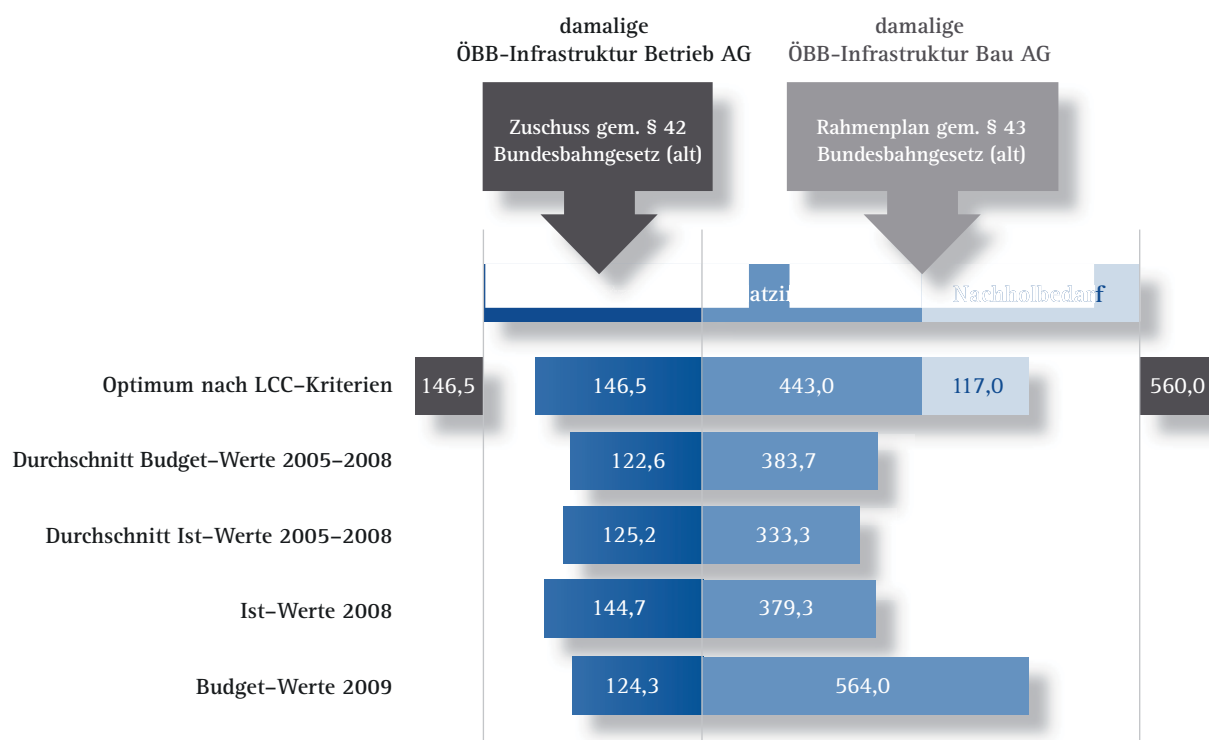
⁵⁾ Instandhaltung als Sammelbegriff der Teilbereiche Inspektion, Wartung und Instandsetzung

Quelle: damalige ÖBB–Infrastruktur Betrieb AG und damalige ÖBB–Infrastruktur Bau AG

Eine von den ÖBB-Infrastruktur Gesellschaften im Februar 2008 unter der Mitwirkung der Netz- und Streckenentwicklung GmbH erstmalig erstellte Bedarfsermittlung (Preisbasis 2007) ergab – unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten – jenen jährlichen Finanzmittelbedarf, der als zweckmäßig erachtet wurde, um die Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur zu erhalten und zu verbessern (Instandhaltungs-Optimum).

Demnach müssten jährlich rd. 146,5 Mill. EUR in den Teilbereich Instandsetzung und rd. 560,0 Mill. EUR in Anlagenerneuerungen fließen. Letzterer Wert ergab sich einerseits aus dem laufenden jährlichen Erneuerungsbedarf (rd. 443,0 Mill. EUR) und andererseits aus dem anteiligen, auf die nächsten zehn Jahre aufgeteilten Nachholbedarf verabsäumter Anlagenerneuerungen aus Vorperioden (rd. 117,0 Mill. EUR bzw. 10 % von insgesamt rd. 1,17 Mrd. EUR).

**Abbildung 10: Mittelbedarf unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten
(in Mill. EUR, Preisbasis 2007)**



Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG, Grafik: RH

Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Instandhaltung

Der von den ÖBB-Infrastrukturgesellschaften in den Jahren 2005 bis 2008 durchschnittlich gewählte Mitteleinsatz für Instandsetzung (Ist-Wert 125,2 Mill. EUR, Budget-Wert 122,6 Mill. EUR) und Erneuerungen (Ist-Wert 333,3 Mill. EUR, Budget-Wert 383,7 Mill. EUR) der Anlagen unterschritt – sowohl in den Ist-Werten als auch in den Budget-Werten – das errechnete Optimum von 146,5 Mill. EUR in der Instandsetzung und 560,0 Mill. EUR bei Anlagenerneuerungen. Mit dem Budgetwert 2009 von rd. 564,0 Mill. EUR konnte unter Berücksichtigung des Konjunkturpakets Schiene bei den Anlagenerneuerungen erstmals der Sollwert erreicht werden.

Über die Jahre entstand ein Maßnahmenrückstau in der Instandhaltung, der die rechtzeitige Erneuerung von Anlagen erschwerte. Mehr als 90 % der anlagenbedingten Langsamfahrstellen ließen sich nicht mehr durch laufende Reparaturen der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, sondern nur mehr durch Anlagenerneuerungen der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG wirksam bereinigen, weil die zugrunde liegenden Schäden meist umfassende Maßnahmen (z.B. Austausch des Gleisunterbaus, des Gleisschotters, der Schwellen und der Schienen) erforderten.

Eine Studie des Internationalen Eisenbahnverbands UIC zur Mittelbereitstellung für Instandhaltung auf Hauptstrecken von 14 europäischen Bahnen aus dem Jahr 2006 zeigte, dass die ÖBB-Infrastrukturgesellschaften je Kilometer Hauptstrecke zwar mehr Mittel für Instandhaltung und Erneuerung als bspw. die DB aufwendeten, aber mit ihrem Instandhaltungsvolumen unter dem Durchschnittswert lagen. Der Mitteleinsatz der SBB war nahezu doppelt so hoch wie jener der ÖBB-Infrastrukturgesellschaften.

Tabelle 5: UIC-Studie: Instandhaltung auf Hauptstrecken

	DB	SBB	ÖBB	Durchschnitt über 14 europäische Bahnen
	in 1.000 EUR je km Hauptstrecke			
Instandhaltungs- und Erneuerungsaufwand	52,30	124,15	64,07	76,71

Quelle: ÖBB

17.2 Nach Auffassung des RH standen im Prüfungszeitraum mit dem Zuschuss des Bundes gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) und über das Investitionsprogramm der Rahmenpläne gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt) insgesamt ausreichend Mittel für die Bereitstellung, den Betrieb und die Errichtung einer sicheren und bedarfsgerechten Schieneninfrastruktur zur Verfügung. Der RH stellte jedoch fest, dass der in den Jahren 2005 bis 2008 gewählte und budgetierte Mitteleinsatz für Instandsetzung (damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG) und Anlagenerneuerungen (damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG) das gemeinsam errechnete Instandhaltungs-Optimum unterschritt. Er war damit nicht geeignet, die abschnittsweise Substanzverschlechterung der bestehenden Schieneninfrastruktur hintan zu halten.

Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, den gebotenen Mitteleinsatz für die Instandhaltung jährlich und dynamisch unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten der Schieneninfrastrukturanlage festzulegen. Der Mitteleinsatz wäre dahingehend zu optimieren, dass sowohl die Gebrauchstauglichkeit der bestehenden Schieneninfrastruktur erhalten und verbessert (etwa durch ehestmöglichen Abbau von anlagenbedingten Langsamfahrstellen), als auch die Realisierung der nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit als erforderlich erachteten Neu- und Ausbauprojekte sichergestellt werden kann.

17.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe sei dem RH in Bezug auf den Sicherheitsaspekt beizupflichten, dass eine ausreichende Mittelausstattung für den Betrieb und die Errichtung einer sicheren und bedarfsgerechten Infrastruktur gegeben sein müsse. Zugleich sei jedoch festzuhalten, dass die in den Zuschüssen des Bundes gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) und in den Rahmenplänen gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt) gemeinsam mit dem BMVIT vereinbarten Teilbeträge für Instandhaltung bis 2008 unterhalb des errechneten Instandhaltungs-Optimums lagen. Diese Umstände hätten – im Hinblick auf das zu erhaltende Sicherheitsniveau – auch die Notwendigkeit zur Einrichtung von Langsamfahrstellen nach sich gezogen.*

17.4 Der RH entgegnete, dass es Aufgabe und zugleich Herausforderung des eingesetzten Managements sei, die bei Ausgestaltung der Verträge gemäß § 42 Bundesbahngesetz (neu) vereinbarten Finanzierungsmittel dergestalt einzusetzen, dass sowohl die Gebrauchstauglichkeit der bestehenden Schieneninfrastruktur erhalten und verbessert (etwa durch ehestmöglichen Abbau von anlagenbedingten Langsamfahrstellen), als auch die Realisierung der nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit als erforderlich erachteten Neu- und Ausbauprojekte sichergestellt werden kann.

Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Instandhaltung

Folgewirkungen
verschleppter
Instandhaltung

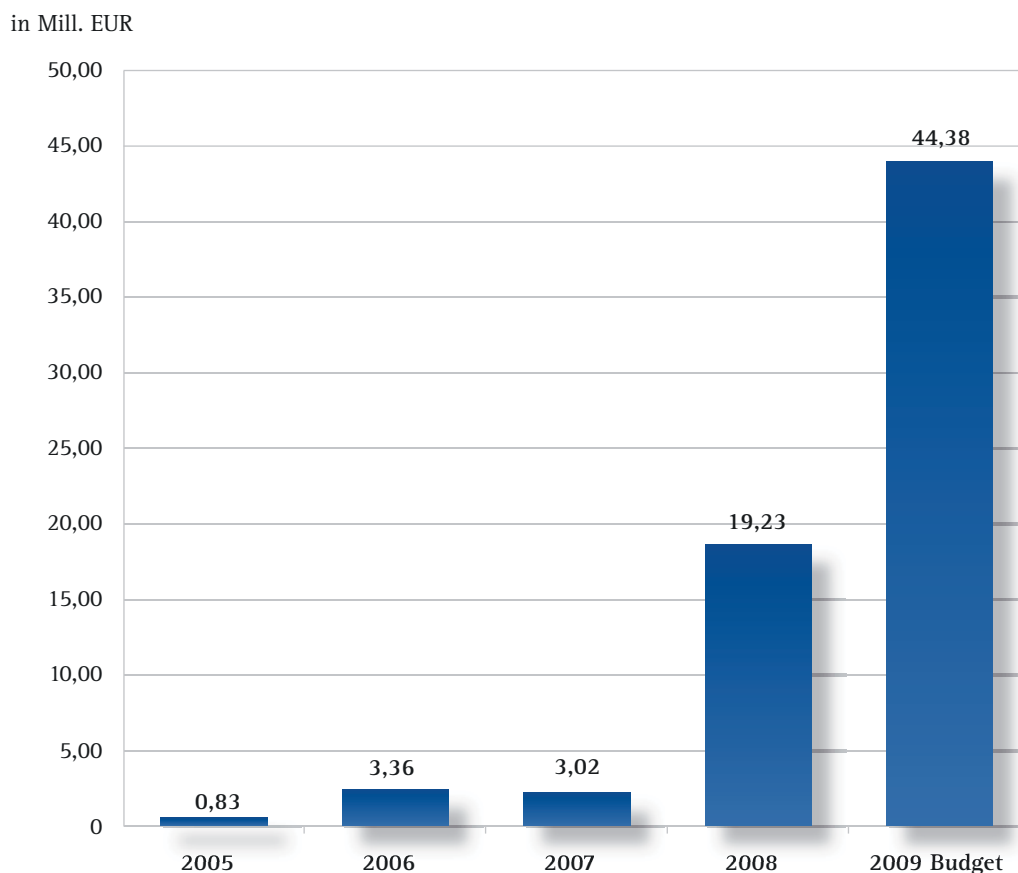
18 Anhand einer Modellrechnung (September 2008) untersuchte die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG am Beispiel des jährlichen Instandsetzungsvolumens jene zu erwartenden Wirkungen, die eintreten, wenn weniger Geldmittel investiert werden, als unter dem Gesichtspunkt der Lebenszykluskosten von Schieneninfrastrukturanlagen als erforderlich erachtet werden.

Die Untersuchung zeigte, dass Verringerungen des als erforderlich erachteten Instandsetzungsaufwands zu steigenden Gesamtkosten (etwa durch die zunehmende Notwendigkeit umfassender Anlagenerneuerungen) und zu einer Verschlechterung der Betriebsqualität führten. Bei einer Halbierung der Instandsetzungsaufwendungen wären im gesamten Streckennetz der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG die bestellten Fahrpläne nicht (mehr) umsetzbar.

Investitions-
zuschüsse

19.1 Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG leistete ab 2005 für Anlagen, die Rationalisierungsfortschritte versprachen (z.B. elektronische Stellwerke, Weichendiagnosesysteme, Zielgleitbremsanlagen usw.), Investitionszuschüsse an die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG. Diese liefen den Intentionen des Bundesbahngesetzes (alt) zur Trennung der Aufgaben des Anlagenbetreibers (damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG) und des Anlageneigentümers und -errichters (damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG) entgegen.

Abbildung 11: Entwicklung der Investitionszuschüsse



Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, Grafik: RH

Die Investitionszuschüsse betragen im Zeitraum 2005 bis 2008 insgesamt rd. 26,4 Mill. EUR und zeigten eine steigende Tendenz (das Budget 2009 sah mehr als eine Verdopplung des Werts von 2008 vor). Zugleich beeinträchtigten sie bei der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG die Verfügbarkeit liquider Mittel (u.a. für notwendige Instandsetzungsarbeiten).

- 19.2** Der RH bemängelte, dass für Investitionszuschüsse des Anlagenbetreibers (damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG) an den Anlageneigentümer und -errichter (damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG) die rechtliche Basis fehlte. Er gab überdies zu bedenken, dass die Investitionszuschüsse das disponible Aufwandsvolumen (u.a. für notwendige Instandsetzungsmaßnahmen) der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG schmälerten.

Mittelherkunft und Mittelverwendung in der Instandhaltung

Kapitalausgleichs- maßnahmen

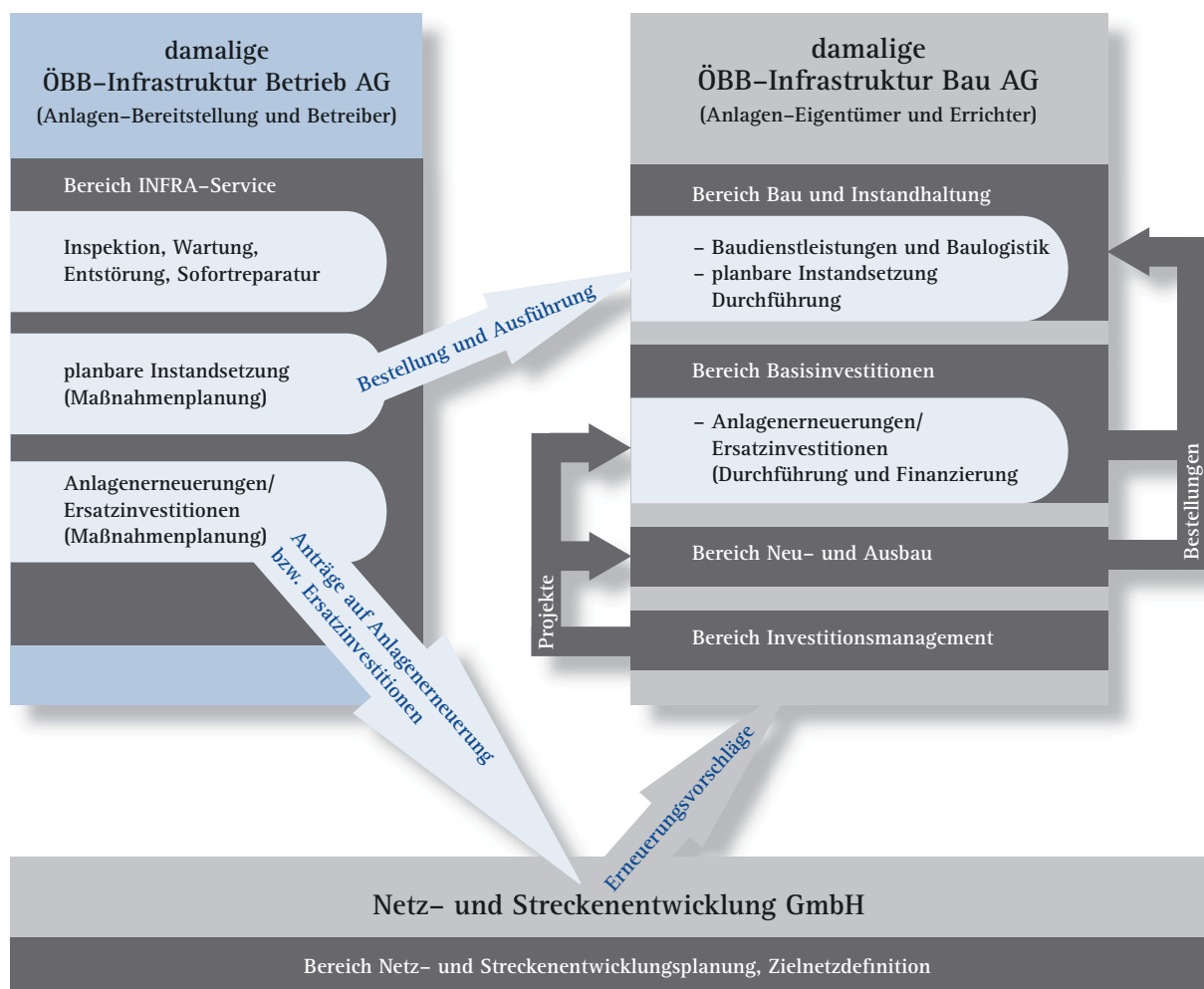
- 19.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe bestehe kein gesetzliches Verbot für Investitionszuschüsse. Die bemängelten Investitionszuschüsse hätten sich auch aus der Unterdeckung der zur Verfügung stehenden Mittel für Anlagenerneuerungen ergeben.*
- 19.4** Der RH hielt fest, dass die Investitionszuschüsse der zum Zeitpunkt der Gebarungsprüfung gesetzlich vorgesehenen strikten Trennung der Bereiche Betrieb (Bereitstellung) und Bau (Investitionen) entgegenliefern.
- 20.1** Im Jahr 2006 führte die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG eine Dividende in Höhe von 5,3 Mill. EUR an ihren Eigentümer, die ÖBB-Holding AG, ab. Gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) war der Zuschuss des Bundes an die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG mit der Aufwandsdeckung bei sparsamer und wirtschaftlicher Betriebsführung limitiert. Die Ausschüttung einer Dividende an die ÖBB-Holding AG zählte nicht zur Aufwandsdeckung und hätte zweckmäßigerweise zur Durchführung notwendiger Instandhaltungsmaßnahmen (z.B. Abtrag von Langsamfahrstellen) verwendet werden können. Nach 2006 unterblieben derartige Dividendenzahlungen.
- 20.2** Der RH bemängelte, dass 2006 rd. 5,3 Mill. EUR des Zuschusses an die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG als Dividenden-Ausschüttung an die ÖBB-Holding AG zweckwidrig verwendet wurden.
- 20.3** *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe habe die einmalige Auszahlung einer Dividende weder bundesbahngesetzlichen noch aktiengesetzlichen Vorgaben widersprochen. Im Jahr 2007 sei überdies ein Gesellschafterzuschuss der ÖBB-Holding AG an die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG in einem höheren Ausmaß erfolgt. Es sei daher die konzernale Vorgangsweise zu betrachten.*
- 20.4** Der RH gab zu bedenken, dass Instandhaltungsinvestitionen nicht willkürlich zeitlich verschoben werden können. Unter der Betrachtung der Lebenszykluskosten müssen sie zum technisch-wirtschaftlich richtigen Zeitpunkt erfolgen.

Organisation und Koordination von Instandhaltungsarbeiten

Überblick

21 Die folgende Abbildung veranschaulicht die komplexen Verflechtungen und Anhängigkeiten des Aufgabengebiets Anlagen-Instandhaltung innerhalb der ÖBB-Unternehmensgruppe:

Abbildung 12: Darstellung der Verantwortungen für Instandhaltungsmaßnahmen



Quelle: damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG, Grafik: RH

Organisation und Koordination von Instandhaltungsarbeiten

Verantwortung für Anlagen der Schieneninfrastruktur

22.1 Das Bundesbahngesetz (alt) sah für die Aufgabenbereiche Wartung, Inspektion und Instandsetzung explizit die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG vor. Die Verantwortung für Anlagenerneuerungen – soweit sie über Wartung und Instandsetzung hinausgingen – lag bei der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG.

Die Grenzziehung zwischen Wartung, Inspektion und Instandsetzung sowie Anlagenerneuerung erfolgte nach betriebswirtschaftlichen Kriterien. Sobald als notwendig erkannte Instandhaltungsvorhaben als aktivierungspflichtig galten, mussten sie über die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG als Anlagenerneuerungen abgewickelt werden. Aktivierungspflichtige Anlagenerneuerungen lagen dann vor, wenn das Instandhaltungsvorhaben den Austausch wesentlicher Anlagenteile vorsah, und/oder wenn das Vorhaben zu einer wesentlichen Erhöhung des Nutzwerts oder der Nutzungsdauer führte.

In der praktischen Anwendung führte diese Regelung zu Problemen. Diese resultierten jedoch weniger aus der Trennung der Vorhaben, sondern vielmehr aus trägen und mehrstufigen Prozessabläufen und unterschiedlichen Prioritätensetzungen in den beiden damaligen ÖBB-Infrastrukturgesellschaften.

22.2 Nach Auffassung des RH setzte die Bereitstellung einer bedarfsgerechten und sicheren Schieneninfrastruktur auch den rechtzeitigen Ersatz jener Anlagenteile voraus, die das Ende ihrer technischen Nutzungsdauer erreicht oder bereits überschritten hatten. Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, ihre Anlagenverantwortung für die Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur wahrzunehmen sowie die Prozessabläufe betreffend Instandsetzung und Anlagenerneuerungen zu koordinieren und zu straffen.

Operative Schnittstellen der Instandhaltung

23.1 Gerade bei der Instandhaltung überlappten sich in manchen Bereichen die Aufgaben zwischen der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG, die einen gegenseitigen Leistungsaustausch und eine gegenseitige Ablauf-Koordination erforderten.

– Der Bereich Infra-Service der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG zeichnete für Inspektion, Wartung und Instandsetzung verantwortlich und hatte das gesamte Bundesgebiet zu bedienen (rd. 3.100 Mitarbeiter, fünf Infra-Service-Regionen, 19 Infra-Service Center und 32 Infra-Service Stützpunkte).



Organisation und Koordination von
Instandhaltungsarbeiten

ÖBB: Langsamfahrstellen

Operativ führte Infra-Service – wie im Bundesbahngesetz (alt) gesetzlich vorgesehen – Entstördienste, Wartungsarbeiten und Sofortreparaturen durch („schnelle Eingreiftruppe“), während Anlagenenerneuerungen und umfangreiche Instandsetzungsarbeiten mit Projektcharakter bei der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG, Bereich Bau- und Instandhaltung, zur Umsetzung beantragt werden mussten. In der Verfahrenspraxis war bei diesem Prozess noch die Netz- und Streckenentwicklung GmbH zwischengeschaltet.

- Der Bereich Bau und Instandhaltung der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG sah sich als umfassender Baudienstleister und wickelte neben den Aufträgen des Bereichs Infra-Service auch Aufträge der Bereiche Basisinvestitionen (Anlagenenerneuerungen) sowie Neu- und Ausbau (Strecken- und -ausbauten) ab. Ebenso wie der Bereich Infra-Service agierte auch der Bereich Bau und Instandhaltung bundesweit (rd. 3.300 Mitarbeiter, acht Regionen, 19 Standorte). Die Standortstruktur spiegelte im Wesentlichen jene des Bereichs Infra-Service wider, wobei aber getrennte Gebäude, Anlagen und Geräte zum Einsatz gelangten.

Die gegenseitigen Leistungsbeziehungen und -abrechnungen konnten in den Jahren 2007 und 2008 durch die Erarbeitung und Anwendung gegenseitiger Leistungskataloge qualitativ verbessert werden.

Ein im Juni 2008 von den ÖBB-Infrastrukturgesellschaften eingeleitetes Projekt beschäftigte sich mit einer Schnittstellenbereinigung, die ein Zusammenrücken der Bereiche Infra-Service sowie Bau und Instandhaltung, eine Neuordnung der Prozessabläufe bis hin zur Zusammenlegung der beiden Infrastrukturgesellschaften und der Schaffung eines eigenen Rechtsträgers für Baudienstleistungen erzwang. Die Vorschläge erforderten eine Novellierung des Bundesbahngesetzes. Diese erfolgte mit BGBl. I Nr. 95/2009 vom 1. August 2009 und somit nach Ende der Gebarungsüberprüfung des RH vor Ort.

- 23.2** Der RH bemängelte, dass die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestehenden Standortstrukturen der Bereiche Infra-Service sowie Bau und Instandhaltung Synergieverluste in sich bargen. Zugleich anerkannte der RH eine Steigerung der Transparenz der gegenseitigen Leistungsbeziehungen und der Abrechnungsgenauigkeit durch die Erarbeitung von Leistungskatalogen. Ebenso erachtete er die Einleitung von Maßnahmen zur Straffung der Prozessabläufe und zur Vermeidung von Synergieverlusten für zweckmäßig.

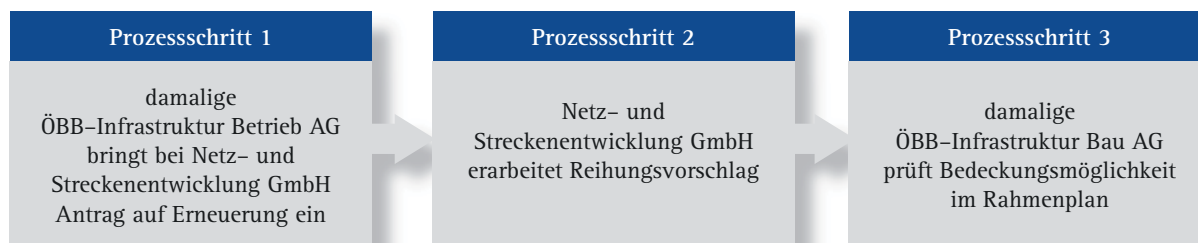
Organisation und Koordination von Instandhaltungsarbeiten

Zugleich verwies der RH auf seine – im Zuge der Begutachtung des „Bundesgesetzes zur Änderung des Bundesbahngesetzes, des Privatbahngesetzes 2004 und des Eisenbahngesetzes 1957“ abgegebene – Stellungnahme vom 3. Juni 2009, wonach die geplanten Änderungen keinesfalls die bisher erlangte Transparenz der Mittelverwendung gefährden dürfen und jedenfalls auf eine klare, nachvollziehbare Mittelzuordnung und –abrechnung für die Bereiche Betrieb und Bau, und zwar für die Teilbereiche Betrieb/Bereitstellung, Instandhaltung (einschließlich Inspektion und Wartung), Anlagenerneuerungen, Erweiterungsinvestitionen und Neubau zu achten sein wird.

23.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe habe die 2005 gesetzlich verfügte Trennung der Bereiche Bau und Betrieb in zwei Infrastrukturgesellschaften eine geteilte Anlagenverantwortung mit sich gebracht. Zahlreiche systemimmanente Schnittstellen hätten sich indes suboptimal auf die Standortstruktur ausgewirkt. Aufgrund der mit dem Bundesbahngesetz (neu) vorgesehenen Zusammenlegung der ehemaligen Bereiche Bau und Betrieb in eine gemeinsame Infrastruktur AG habe sich der Gestaltungsspielraum des Managements positiv erweitert.*

Priorisierung von Anlagenerneuerungen

24.1 Aktivierungspflichtige Anlagenerneuerungen waren entsprechend einer Kooperationsvereinbarung zwischen der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG vom Dezember 2004 aus dem Rahmenplan gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt) (Basisinvestitionen) zu finanzieren. Erneuerungsanträge der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG hatten dazu einen dreistufigen Prozess zu durchlaufen. Dieser erfolgte unter Beteiligung der Netz- und Streckenentwicklung GmbH, eines gemeinsamen Tochterunternehmens der damaligen ÖBB-Infrastrukturgesellschaften. Neben der inhaltlichen Abstimmung mussten in allen drei Gesellschaften die jeweils erforderlichen Genehmigungen eingeholt werden.

Abbildung 13: Prozessablauf für Anträge zu Anlagenerneuerungen


Quelle: ÖBB-Unternehmensgruppe, Grafik: RH

24.2 Der RH bemängelte, dass infolge träger und mehrstufiger Prozessabläufe sowie der nötigen Genehmigungsschritte mehrere Anlagen trotz erkannter Notwendigkeit nicht zeitgerecht erneuert werden konnten und sich damit die Bestandsdauer von Langsamfahrstellen verlängerte.

Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, die Prozesse zur Umsetzung von als notwendig erkannten Anlagenerneuerungen zu straffen und zu beschleunigen.

24.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe werde die Zusammenlegung der ehemaligen Bereiche Bau und Betrieb in eine gemeinsame Infrastruktur AG wesentlich zu einer Beschleunigung und Straffung der Prozessabläufe beitragen.*

Priorisierung von Instandhaltungsmaßnahmen unter dem Gesichtspunkt der Trassenverfügbarkeit

25.1 Der Bereich Netzzugang der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG ermittelte jährlich die aus seiner Sicht unbedingt zu beseitigenden Langsamfahrstellen. Dies waren jene, die besonders hohe Beeinträchtigungen der Netz- und Betriebsqualität (z.B. laufende Fahrzeitüberschreitungen) erwarten ließen.

Seit 2006 ermittelte der Bereich Netzzugang die durch die Fahrzeitverluste der unbedingt zu beseitigenden Langsamfahrstellen erwachsenden Kosten für die Eisenbahnverkehrsunternehmen. Die ermittelten Richtwerte betragen rd. 28 Mill. EUR im Jahr 2006 bzw. – nach einer Präzisierung der Rechenmethodik – rd. 41 Mill. EUR im Jahr 2007. Diesen Jahreskosten für Fahrzeitverluste stand ein (fiktiver, einmaliger) Investitionsaufwand von rd. 128 Mill. EUR gegenüber, um diese aus Sicht des Bereichs Netzzugang als dringlich erkannten Langsamfahr-

Organisation und Koordination von Instandhaltungsarbeiten

stellen rasch zu beseitigen. In der Praxis wurde der umgehende Abbau dieser Langsamfahrstellen durch träge Ablaufprozesse und/oder mangels entsprechender Budgetmittel oftmals verzögert.

25.2 Der RH empfahl, der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG bei der Priorisierung von Anlagenerneuerungen die Dringlichkeitsreihung (Liste der unbedingt zu beseitigenden Langsamfahrstellen) aus Sicht des Bereichs Netzzugang stärker zu berücksichtigen.

25.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB-Unternehmensgruppe habe das A-Netz bei der Beseitigung von anlagenbedingten Langsamfahrstellen oberste Priorität.*

Innovative Ansätze zur Beseitigung und Vermeidung von Langsamfahrstellen

Gebündelte und getaktete Instandhaltung

26.1 Die bislang von der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG verfolgten Instandhaltungsstrategien waren von einem gewerkeorientierten Ansatz geprägt. Dies bedeutete, dass verschiedene Expertenteams (Oberbau, Unterbau, Elektrotechnik, Brückenbau usw.) ihre Maßnahmen weitgehend autark planten und die erforderlichen Arbeiten an der bestehenden Schieneninfrastruktur nur bedingt aufeinander abstimmten. Dadurch kam es zu Einschränkungen der Netz- und Betriebsqualität, während die Produktivität und die Effizienz des Arbeitseinsatzes sowie rechtzeitige Fahrgastinformationen über zu erwartende Betriebsbehinderungen beeinträchtigt waren.

Eine koordinierte Taktung und zeitliche Bündelung versprach wesentlich effizientere und kostengünstigere Arbeitseinsätze, erforderte jedoch längere Zugpausen (bis hin zu vorübergehenden Streckensperren). Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG leitete gemeinsam mit der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG im August 2008 ein Projekt „Gebündelte und getaktete Instandhaltung“ ein, das im Laufe des Jahres 2009 in Pilotprojekten erprobt wurde.

26.2 Nach Auffassung des RH bot das Projekt „Gebündelte und getaktete Instandhaltung“ Möglichkeiten zur Steigerung der Effizienz von Instandhaltungsmaßnahmen und zur Kostensenkung. Überdies eröffnete es neue Wege für zielgerichtete Fahrgastinformationen über unvermeidbare (baubedingte) Betriebseinschränkungen.



Innovative Ansätze zur Beseitigung und Vermeidung von Langsamfahrstellen



ÖBB: Langsamfahrstellen

Weitere Ansätze zur Vermeidung bzw. zum Abtrag von Langsamfahrstellen

- 27.1** Die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG arbeitete im Zusammenwirken mit der damaligen ÖBB-Infrastruktur Bau AG an mehreren Neuerungen und Entwicklungen (z.B. Zuglaufcheckpoints, Weichendiagnosesysteme usw.), die künftig zur Vermeidung von Langsamfahrstellen beitragen könnten. Die Projekte standen zur Zeit der Gebarungsprüfung in Erprobung.
- 27.2** Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, neue organisatorische Ansätze, technische Neuerungen und Entwicklungen zu beobachten und nach Maßgabe der Kosten-/Nutzen-Erwartung zu erproben und einzusetzen.

Zielvorgaben zur Qualität der Leistungserbringung

Vorgaben und Ziele aus den Zuschussverträgen

- 28.1** Die in den Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (alt) verankerten Zielwerte zu Qualität und Streckenverfügbarkeit basierten i.d.R. auf eigenen Berechnungen der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG. Sie setzten zur Interpretation umfangreiches Fach- und Detailwissen voraus und erschwerten – nach Auskunft der vom BMVIT mit dem Controlling der Mittel aus den Zuschussverträgen beauftragten SCHIG – externe Controllingmaßnahmen.

Seit 2008 bemühte sich das BMVIT um eine Konkretisierung der Zielvorgaben (z.B. Mindestaufwendungen für Instandhaltung, Entwicklung einer neuen Kennzahl zu Langsamfahrstellen). Bis Ende 2008 hatten Zielabweichungen keinen Einfluss auf die Höhe des Zuschusses.

- 28.2** Der RH bemängelte, dass die in den Zuschussverträgen 2005 bis 2007 enthaltenen Zielvorgaben des BMVIT hinsichtlich der erwarteten Netz- und Betriebsqualität wenig Steuerungsrelevanz zeigten und externe Controllingmaßnahmen erschwerten. Zugleich anerkannte er die vom BMVIT, im Zusammenwirken mit der SCHIG, ab 2008 eingeleiteten Konkretisierungsmaßnahmen. Er wies darauf hin, dass Zielabweichungen bislang keinen Einfluss auf die Höhe des Zuschussbetrags zeigten und empfahl dem BMVIT, künftig geeignete Steuerungsmechanismen vertraglich vorzusehen.
- 28.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT seien im Zuschussvertrag für 2009 bereits entsprechende Kennzahlen verankert worden. Die Aufnahme zusätzlicher Steuerungsimpulse in den Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (neu) stelle aus Sicht des BMVIT eine wesentliche Zielsetzung dar.*

Zielvorgaben zur Qualität der Leistungserbringung

28.4 Der RH betonte, dass das BMVIT in den Verträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (neu) jedenfalls Anforderungen an die von der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG zu erbringende Netz- und Betriebsqualität festlegen sollte.

Zielvorgaben aus den Rahmenplänen

29.1 Die damalige ÖBB-Infrastruktur Bau AG legte gemäß § 43 Bundesbahngesetz (alt) jährlich einen Rahmenplan über die laufenden und geplanten Investitionen der jeweils nächsten sechs Jahre vor. Der Rahmenplan musste jährlich mittels einer vertraglichen Vereinbarung durch den Bundesminister für Finanzen und den Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie genehmigt werden.

Die Rahmenpläne enthielten neben einer Auflistung der Neu- und Ausbauprojekte auch einen Ausgabenblock „Basisinvestitionen“. Dieser enthielt einerseits Anlagenerneuerungen im Bestandsnetz und andererseits Erweiterungsinvestitionen in die bestehende Infrastruktur, wie bspw. Lärmschutzprojekte oder Park & Ride-Anlagen, sowie vereinzelt Investitionen in Zugsicherungssysteme. Das Volumen der Anlagenerneuerungen in die bestehende Schieneninfrastruktur war damit nicht eindeutig erkennbar.

29.2 Der RH wies darauf hin, dass die Basisinvestitionen neben Erneuerungen der bestehenden Schieneninfrastruktur auch Erweiterungsprojekte enthielten. Die Steuerungsversuche des BMVIT zur Sicherung der Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur über Vorgaben der Investitionsmittel für Basisinvestitionen zeigte sich daher nur teilweise zielführend. Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, in den Rahmenplänen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (neu) hinkünftig Erneuerungen der bestehenden Schieneninfrastruktur, Anlagenerweiterungen sowie die in Neu- und Ausbauprojekten anteilig enthaltenen Erneuerungen bestehender Anlagen gesondert auszuweisen.

29.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT sehe die Änderung des Bundesbahngesetzes (BGBl. I Nr. 95/2009) die Zusammenlegung der ehemals in Betrieb und Bau geteilten ÖBB-Infrastrukturgesellschaften zu einer gemeinsamen ÖBB-Infrastruktur AG vor. Mit der Schaffung eines einheitlichen Anlagenmanagement und einer zentralen Anlagenverantwortung in der ÖBB-Infrastruktur AG sei ein Anreiz geschaffen worden, vorrangig eine nachhaltige Sicherung des Erhaltungszustands der Schieneninfrastruktur zu verfolgen.*

**Wirtschaftliche
Grenzen der
Instandhaltung**

- 30.1** Der Zuschussvertrag zwischen dem BMVIT und der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG listete die bereitzustellenden Strecken explizit auf. Einzelne Strecken bzw. Streckenabschnitte wiesen aufgrund unzureichender Trassenanfragen derart schlechte Kosten-/Nutzen-Relationen aus, dass kaum oder keine Instandhaltungsmaßnahmen mehr gesetzt wurden. Dies führte in der Praxis zur „Stilllegung“ von 16 Strecken bzw. Streckenabschnitten (Stand April 2009). Dies bedeutete, dass de facto kein Fahrbetrieb mehr abgewickelt werden konnte, sondern lediglich Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz dritter Verkehrsteilnehmer (etwa auf Eisenbahnkreuzungen) erfolgten.

Mit Stand April 2009 lagen für 14 Strecken bzw. Streckenabschnitte Bewilligungen für die dauernde Betriebseinstellung wegen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit vor, vier weitere Strecken waren nur eingeschränkt befahrbar (etwa für den Nostalgieverkehr). Eine endgültige Anlagenredimensionierung zeigte sich jedoch schwierig, weil mit der zuständigen Eisenbahnbehörde ein Konsens über die künftige Nachnutzung bzw. über einen allfälligen Streckenrückbau erzielt werden musste. Mit Stand April 2009 konnten sechs Strecken verkauft und drei weitere verpachtet werden.

- 30.2** Der RH empfahl der nunmehrigen ÖBB-Infrastruktur AG, in Zusammenarbeit mit dem BMVIT und dem jeweiligen Streckeneigentümer wirtschaftlich vertretbare und kundenorientierte Lösungsansätze für zweckmäßige Nutzungsalternativen für Strecken und Streckenabschnitte auszuarbeiten, die aus Sicht der ÖBB-Unternehmensgruppe keinen wirtschaftlich zumutbaren Eisenbahnbetrieb erlauben.

**Weitere
Feststellungen**

- 31.1** Die Eisenbahnbau- und -betriebsverordnung (EisbBBV) vom 19. November 2008 regelte den Bau und den Betrieb von Eisenbahnen und den Betrieb von Schienenfahrzeugen auf Eisenbahnen auf normalspurigen Strecken. Dazu enthielt die EisbBBV Bauanleitungen für Betriebsanlagen wie Bahnsteige, Rampen, schienengleiche Eisenbahnübergänge, Signale sowie Vorschriften für den Einsatz von Schienenfahrzeugen. Ebenso wurden Bestimmungen für den Eisenbahnbetrieb und den Betriebsdienst normiert.

Weitere Feststellungen

Das normierte Gleismessverfahren entsprach dem technischen Stand von 1967 und ließ die automatisierte Gleisvermessung, die mittlerweile Stand der Technik ist, weitgehend unberücksichtigt. Die in der Verordnung verankerten Grenzwerte gingen zum Teil über die Anforderungen der europäischen Normen (Technische Spezifikationen Interoperabilität) hinaus und werden – nach Auffassung der damaligen ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG – bei formaler Auslegung zu bislang nicht näher quantifizierbaren Mehraufwendungen in der Instandhaltung (z.B. häufigerer Schienenwechsel) führen. Weiters wären ergänzende Begriffsbestimmungen und –abgrenzungen erforderlich.

Bei der geplanten Neuauflage ihres Instandhaltungsplans beabsichtigte die damalige ÖBB-Infrastruktur Betrieb AG, den Normierungen der europäischen Spezifikationen und nicht den (strengeren) Festlegungen der EisbBBV zu folgen. Auf Anfrage des RH bekundete das BMVIT, ihm sei die Umsetzungsproblematik bekannt. Eine Überarbeitung und Novellierung der Verordnung wäre in Vorbereitung.

- 31.2** Der RH wies auf drohende Mehrkosten in der Instandhaltung bei formaler Auslegung der Eisenbahnbau- und –betriebsverordnung hin. Er empfahl dem BMVIT, die Eisenbahnbau- und –betriebsverordnung an geltende europäische Normen anzupassen.
- 31.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei eine Novelle der Eisenbahnbau- und –betriebsverordnung in Vorbereitung. Dabei würden allenfalls notwendige Textanpassungen überprüft. Die Ausarbeitung der Novelle war Ende Oktober 2009 noch nicht abgeschlossen.*

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

32 Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

ÖBB-Infrastruktur AG

(1) Bestehende Langsamfahrstellen wären durch geeignete Maßnahmen wie

- Straffung der Prozessabläufe in der Instandhaltung und zielgerichtete Steuerung und Priorisierung des Mitteleinsatzes (TZ 12),
- Festlegung der Instandhaltungsstrategien unter Berücksichtigung der teilweisen Überalterung bestehender Anlagenteile in Abhängigkeit von der jeweiligen Nutzungsintensität (TZ 4),
- verstärkte Berücksichtigung der aus der umfassenden Betrachtung der Lebenszykluskosten von Schieneninfrastrukturanlagen gewonnenen Erkenntnisse (z.B. Maßnahmensetzung zum technisch-wirtschaftlich optimalen Zeitpunkt) in der Instandhaltungsstrategie (TZ 8)

abzubauen, um damit auch der Entstehung neuer Langsamfahrstellen entgegenzuwirken.

(2) Der gebotene Mitteleinsatz für die Instandhaltung wäre jährlich und dynamisch unter Berücksichtigung der Lebenszykluskosten der Schieneninfrastrukturanlagen festzulegen. Er wäre dahingehend zu optimieren, dass sowohl die Gebrauchstauglichkeit der bestehenden Schieneninfrastruktur erhalten und verbessert, als auch die Realisierung der nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit als erforderlich erachteten Neu- und Ausbauprojekte sichergestellt werden kann. (TZ 17)

(3) Bei der künftigen Budgetierung und Dotierung von Instandhaltungsmaßnahmen wären sowohl neu hinzukommende Strecken und Streckenteile als auch Anlagenabgänge mit zu berücksichtigen. (TZ 7)

(4) Für die Erhaltung und die Verbesserung der Substanz der bestehenden Schieneninfrastruktur wäre die gemeinsame Anlagenverantwortung der ehemals in Betrieb und Bau geteilten ÖBB-Infrastrukturgesellschaften wahrzunehmen. Ebenso wären die Prozessabläufe betreffend Instandsetzung und Anlagenerneuerungen zu koordinieren und zu straffen. (TZ 22, 24)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

(5) Neue organisatorische Ansätze, technische Neuerungen und Entwicklungen wären zu beobachten und nach Maßgabe der Kosten-/Nutzen-Erwartung zu erproben und einzusetzen. (TZ 27)

(6) Durch den ehestmöglichen Abbau von Langsamfahrstellen wären anlagebedingte Verspätungen zu verringern. Bei der Priorisierung von Instandhaltungsinvestitionen wäre die – unter dem Gesichtspunkt auftretender Fahrzeitverluste erstellte Dringlichkeitsreihung – stärker zu berücksichtigen. (TZ 15, 25)

(7) Für Strecken und Streckenabschnitte, die aus Sicht der ÖBB-Unternehmensgruppe keinen wirtschaftlich zumutbaren Eisenbahnbetrieb erlauben, wären wirtschaftlich vertretbare und kundenorientierte Lösungsansätze betreffend zweckmäßiger Nutzungsalternativen auszuarbeiten. (TZ 30)

(8) Grundsätzlich wären alle Langsamfahrstellen am Streckennetz der ÖBB statistisch zu erfassen und hinsichtlich ihrer Relevanz für die Netz- und Betriebsqualität zu gewichten. (TZ 10, 11)

(9) Anpassungen des Verzeichnisses der örtlich zulässigen Geschwindigkeit wären lückenlos, strukturiert und nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 14)

(10) Verschleißbedingten Ermüdungsschäden an den Schienen wäre durch rechtzeitige Einleitung geeigneter Instandsetzungsmaßnahmen (bspw. Schienenschleifen, Schientausch in Gefahrenzonen) entgegenzuwirken. Ergänzend dazu wären Triebfahrzeugführer in geeigneten Schulungsprogrammen über Möglichkeiten zur Schadensprävention durch infrastrukturschonende Fahrweise zu informieren. Überdies wären bei Herstellern von Triebfahrzeugen Möglichkeiten zu verschleißmindernden Modifikationen der Antriebssoftware auszuloten. (TZ 6)

(11) In den Rahmenplänen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (neu) wären Erneuerungen der bestehenden Schieneninfrastruktur, Anlagenerweiterungen sowie die in Neu- und Ausbauprojekten anteilig enthaltenen Erneuerungen bestehender Anlagen gesondert auszuweisen. (TZ 29)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

ÖBB: Langsamfahrstellen

BMVIT

(12) In den Zuschussverträgen gemäß § 42 Bundesbahngesetz (neu) wären geeignete Steuerungsmechanismen im Falle von Zielabweichungen vorzusehen. (TZ 28)

(13) Die Eisenbahnbau- und -betriebsverordnung wäre an geltende europäische Normen anzupassen. (TZ 31)





BMW FJ BMVIT

ANHANG
Entscheidungsträger

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmungen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in **Blau**druck





BMW FJ

ANHANG
Entscheidungsträger**VERBUND–Austrian Hydro Power AG****Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Dipl.–Ing. Hans HAIDER
(15. Februar 2002 bis 9. Mai 2007)Dr. Michael PISTAUER
(9. Mai 2007 bis 31. Dezember 2008)Dr. Ulrike BAUMGARTNER–GABITZER
(seit 1. Jänner 2009)Stellvertreter des
VorsitzendenIng. Hannes BRANDL
(3. November 1999 bis 25. Oktober 2006)Dr. Michael PISTAUER
(15. Februar 2002 bis 9. Mai 2007)Anton AICHINGER
(seit 16. November 2006)Dr. Johann SEREINIG
(seit 9. Mai 2007)**Vorstand**Ing. Mag. Michael AMERER
(seit 1. Jänner 2001)Dipl.–Ing. Dr. Herbert SCHRÖFELBAUER
(seit 1. Jänner 2002)



**BMVIT****ANHANG**
Entscheidungsträger

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr. Wolfgang REITHOFER (31. März 2004 bis 29. Mai 2007)
	Dipl.-Ing. Horst PÖCHHACKER (seit 26. Juni 2007)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Siegfried DILLERSBERGER (31. März 2004 bis 11. Mai 2007)
	Dr. Johannes STROHMAYER (22. August 2005 bis 29. Mai 2007)
	Dr. Eduard SAXINGER (26. Juni 2007 bis 15. Juli 2009)
	Franz RAUCH (seit 31. März 2004)
	Wilhelm HABERZETTL (seit 31. März 2004)
	Dipl.-Ing. Herbert KASSER (seit 31. März 2008)

Vorstand

Sprecher des
Vorstandes

Mag. Martin HUBER
(1. November 2004 bis 22. April 2008)

[Dipl.-Ing. Peter KLUGAR](#)
(seit 1. Dezember 2007)

Mitglieder

Mag. Erich SÖLLINGER
(27. April 2004 bis 31. Oktober 2008)

Gustav POSCHALKO
(1. Dezember 2007 bis 31. März 2010)

[Mag. Josef HALBMAYR MBA](#)
(seit 1. November 2008)

[Ing. Franz SEISER](#)
(seit 1. April 2010)

ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft¹⁾

Aufsichtsrat

Vorsitzender

Mag. Martin HUBER
(28. Oktober 2004 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER
(26. Juni 2008 bis 3. Oktober 2009)

Stellvertreter des Vorsitzenden

Franz RAUCH
(19. April 2006 bis 13. April 2007)

Dr. Veronika KESSLER
(9. Mai 2007 bis 29. Mai 2007)

Dipl.–Ing. Dr. Hermann EGGER
(17. Mai 2004 bis 27. August 2004 und seit 28. Oktober 2004)

Dipl.–Ing. Herbert KASSER
(26. Juni 2008 bis 3. Oktober 2009)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR
(26. Juni 2008 bis 3. Oktober 2009)

¹⁾ Mit Hauptversammlungsverschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt. Die ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft wurde am 3. Oktober 2009 im Firmenbuch gelöscht.

Vorstand

Mitglieder

Dipl.-Ing. Dr. Alfred ZIMMERMANN
(17. Mai 2004 bis 30. Juni 2006)

Dipl.-Ing. Peter KLUGAR
(27. August 2004 bis 29. Februar 2008)

Mag. Arnold SCHIEFER
(1. Juli 2006 bis 3. Oktober 2009)

Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER
(1. März 2008 bis 3. Oktober 2009)

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (vormals ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft) ¹⁾**Aufsichtsrat**

Vorsitzender Mag. Martin HUBER
(16. März 2005 bis 22. April 2008)

Dr. Eduard SAXINGER
(seit 26. Juni 2008)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Ing. Mag. Rudolf FISCHER
(16. März 2005 bis 25. Mai 2007)

Dr. Eduard SAXINGER
(20. Juni 2007 bis 26. Juni 2008)

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR
(seit 26. Juni 2008)

Dipl.–Ing. Herbert KASSER
(seit 26. Juni 2008)

¹⁾ Mit Hauptversammlungsverschluss vom 7. September 2009 (Verschmelzungsvertrag vom 28. Juli 2009) wurde die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft als übernehmende Gesellschaft mit der ÖBB–Infrastruktur Betrieb Aktiengesellschaft und der Brenner Eisenbahn GmbH als übertragende Gesellschaften rückwirkend zum 1. Jänner 2009 verschmolzen. Die ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft wurde in ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft umbenannt.

Vorstand

Vorstandssprecher [Ing. Mag. \(FH\) Andreas MATTHÄ](#)
(seit 1. August 2008)

Mitglieder

[Dipl.-Ing. Thomas TÜRINGER](#)
(16. März 2005 bis 18. Februar 2006)

[Dipl.-Ing. Dr. Alfred ZIMMERMANN](#)
(16. Februar 2006 bis 6. Dezember 2006)

[Mag. Gilbert TRATTNER](#)
(seit 16. März 2005)

[Dipl.-Ing. Dr. Georg-Michael VAVROVSKY](#)
(seit 16. März 2005)

[Dipl.-Ing. Herwig WILTBERGER](#)
(seit 1. August 2009)

[Mag. Arnold SCHIEFER](#)
(seit 1. August 2009)



Wien, im April 2010

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

- Reihe Bund 2010/1 Bericht des Rechnungshofes
- Interne Revisionen in ausgegliederten Rechtsträgern des Bundes
 - Arbeitsmarktservice Österreich, Service für Unternehmen – Key Account Management
 - GIG Grundstücks- und Infrastruktur Besitz AG
 - Auswirkungen der Personalhoheit auf die Gesamtsituation der Universität Wien und der Wirtschaftsuniversität Wien
 - Fachhochschulwesen
- Reihe Bund 2010/2 Bericht des Rechnungshofes
- Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1
 - Investitionen in die Tunnelsicherheit
 - Sicherheitsforschungsprogramm KIRAS
 - Verleih von Sammlungsgut durch Bundesmuseen
 - Arbeitnehmerveranlagung; Follow-up-Überprüfung
- Reihe Bund 2010/3 Bericht des Rechnungshofes
- Vollzug des Pflegegeldes
 - Unfallchirurgische Versorgung der Landeshauptstadt Linz; Follow-up-Überprüfung
 - Staatsanwaltschaft Wien
 - Einheitliche Betriebsprämie; Teilnahme an einer Prüfung des Europäischen Rechnungshofes
 - Sonderpreisangebote der ÖBB-Personenverkehr Aktiengesellschaft
- Reihe Bund 2010/4 Bericht des Rechnungshofes
- Assistenzeinsatz des Bundesheeres im Grenzgebiet
 - Reisegebührenvorschrift des Bundes und zentrale Reiseorganisation
 - Bundesanstalt Statistik Austria; Follow-up-Überprüfung
 - Jährliche Zusammenfassungen der Prüfungen und Erklärungen an die Europäische Kommission
 - Österreichische Botschaft in Budapest; Follow-up-Überprüfung
 - IT-Projekt Personalmanagement-NEU
 - Finanzprokuratur; Follow-up-Überprüfung

