



Der  
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2  
A-1033 Wien  
Postfach 240

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

## **RECHNUNGSHOFBERICHT**

### **REIHE BUND 2011/3**

**Vorlage vom 17. März 2011**

<b>Austrian Institute of Technology GmbH – Unternehmensentwicklung und Verkauf der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklungs GmbH</b> .....	<b>2</b>
<b>Sicherheit auf Nebenbahnen; Follow-up-Überprüfung</b> .....	<b>10</b>
<b>Kosten der Kontrolle – Operationelles Programm Beschäftigung in Österreich 2007 bis 2013</b> .....	<b>14</b>
<b>Schutz vor Naturgefahren; Follow-up-Überprüfung</b> .....	<b>24</b>
<b>Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein</b> .....	<b>29</b>
<b>Finanzierung und Kosten von Leistungen in Spitalsambulanzen und Ordinationen</b> .....	<b>33</b>



## **AUSTRIAN INSTITUTE OF TECHNOLOGY GMBH – UNTERNEHMENSENTWICKLUNG UND VERKAUF DER FUNKTIONSWERKSTOFFE FORSCHUNGS- UND ENTWICKLUNGS GMBH**

**Das Geschäftsmodell der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklungs GmbH, einer Tochtergesellschaft der Austrian Research Centers GmbH, war betriebswirtschaftlich nicht plausibel und die Kontrollsysteme waren unzureichend. Daraus resultierten jahrelange Verluste der Gesellschaft, Interessenkonflikte und Insichgeschäfte sowie die Gefahr von Mehrfachförderungen von Projekten aus öffentlichen Mitteln. Der Verkauf der Gesellschaft erfolgte ohne vorherige Genehmigung durch den Aufsichtsrat der Austrian Research Centers GmbH.**

### Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Abwicklung des Verkaufs der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklungs GmbH (FWG), von Interessenkonflikten der Geschäftsführung, Mehrfachförderungen und der Verantwortung von Entscheidungsträgern. (TZ 1)

### Unternehmensgründung und Wiedereingliederung

Mit Gesellschaftsvertrag vom 14. Februar 2000 wurde die FWG im Wege einer Ausgliederung aus der Austrian Research Centers GmbH (ARC; nunmehr Austrian Institute of Technology GmbH – AIT) gegründet. Unternehmensgegenstand der FWG war primär die Entwicklung, Optimierung und kommerzielle Verwertung von Prototypen neuer Produkte auf den Gebieten Werkstoffe und elektrochemische Energieversorgung. Die ARC behielt einen 20 %igen Minderheitenanteil an der FWG. (TZ 2)

Bereits wenige Monate nach der Ausgliederung kämpfte die FWG mit ständigen Liquiditätsengpässen und drohte in Konkurs zu gehen. Um nach dem Ausstieg der übrigen Gesellschafter den Bestand des Unternehmens nicht zu gefährden, übernahm die ARC im Oktober 2002 auch die restlichen 80 % der Anteile an der FWG. Das seitens der ARC mit der Ausgliederung verfolgte Ziel einer Risikobegrenzung wurde durch die Wiedereingliederung der FWG in den Konzern verfehlt. Mitverantwortlich für diesen Misserfolg war das Fehlen einer klaren Spin-Off-Strategie, welche die betriebswirtschaftlichen und forschungspolitischen Kriterien für Ausgliederungen definiert hätte. (TZ 2)



#### Vertriebspartner Cool Structures Production & Sales GmbH

Die FWG unterhielt in den Bereichen Vertrieb und Patentverwertung von 2001 bis 2003 intensive Geschäftsbeziehungen mit der 2001 gegründeten Cool Structures Production & Sales GmbH (CSPS), einer 85 %igen (später 100 %igen) Tochtergesellschaft der Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft (WIBAG). (TZ 3)

Die damalige Innovationsagentur Gesellschaft m.b.H. (nunmehr Austria Wirtschaftsservice Gesellschaft mit beschränkter Haftung – AWS) gewährte der CSPS 2001 ein gefördertes Mezzanindarlehen in der Höhe von rd. 509.000 EUR, wovon rd. 291.000 EUR ausbezahlt wurden. Diese Mittel flossen über Lizenzverträge und Produktionsaufträge in die FWG. Trotz einer unzulässigen Verwendung des Mezzanindarlehens unterließ die Innovationsagentur Gesellschaft m.b.H. die Fälligkeitstellung des Darlehens. (TZ 3 bis 5)

#### Interessenkonflikte, Inschlaggeschäfte

Nach dem wirtschaftlichen Scheitern der CSPS gründete die Geschäftsführerin der FWG gemeinsam mit einer Unternehmensberatungsgesellschaft am Standort Eisenstadt eine neue Gesellschaft, die als Vertriebspartner für die FWG tätig werden sollte (Vertriebsgesellschaft X). (TZ 10)

Die Geschäftsführerin der FWG war zugleich auch Gesellschafterin und Geschäftsführerin der Vertriebsgesellschaft X. Daher waren die zwischen beiden Gesellschaften abgeschlossenen Geschäfte als „Inschlaggeschäfte“ zu qualifizieren. Der aus diesen Geschäften resultierende Interessenkonflikt zeigte sich beispielsweise in vergleichsweise niedrigen Lizenzgebühren in Höhe von zwei Prozent der Nettoerlöse, welche die FWG der Vertriebsgesellschaft X für die zur Verfügung gestellten Patente verrechnete. (TZ 11 bis 13)

Innerhalb des ARC-Konzerns existierten keine Richtlinien (z.B. Ethik-Kodex, Compliance-Handbuch etc.), die das Thema „Inschlaggeschäfte“ geregelt hätten (z.B. Verbot oder Genehmigung unter Beachtung bestimmter Auflagen). (TZ 11)

Zur Ausschaltung des Interessenkonflikts der Geschäftsführerin sollte ein 2004 eingerichteter Lenkungsausschuss sämtliche Geschäftsfälle zwischen der FWG und der Vertriebsgesellschaft X genehmigen. Dieser Lenkungsausschuss trat jedoch nur ein einziges Mal im Mai 2004 zusammen. Dem Lenkungsausschuss gehörte auch der kaufmännische Geschäftsführer der ARC an, obwohl dieser aufgrund einer Beteiligung

an der Vertriebsgesellschaft X selbst einem Interessenkonflikt ausgesetzt war.  
(TZ 14, 18)

Beim späteren Verkauf der FWG konnte aufgrund der Nichteinbringlichkeit der aus den Inschlaggeschäften resultierenden Forderungen gegenüber der Vertriebsgesellschaft X nur ein geringer Verkaufspreis erzielt werden. Die ARC als Eigentümervertreterin der FWG zog die Geltendmachung von Schadenersatzansprüchen gegen die Geschäftsführerin der FWG jedoch nicht in Betracht. (TZ 42)

#### Internes Kontrollsystem

Innerhalb der FWG existierte kein ausreichendes Internes Kontrollsystem. Dies äußerte sich beispielsweise in der Missachtung des Vier-Augen-Prinzips bei der Unterfertigung von Geschäftsunterlagen und den Bankvollmachten. (TZ 15, 19)

#### Rechnungswesen

Aufgrund zahlreicher und kaum nachvollziehbarer Um- und Stornobuchungen sowie einer teilweise unvollständigen Belegablage ließen sich wesentliche Geschäftsfälle der FWG nicht hinreichend verfolgen. (TZ 21)

Die ARC bezog die FWG nicht in ihren Konzernabschluss ein, obwohl andere Tochterunternehmen mit geringeren Ergebnisbeiträgen konsolidiert wurden. Dadurch waren die negativen Ergebnisse der FWG nicht im Konzernabschluss der ARC enthalten. (TZ 22)

Geschäftsführerbezüge Bis April 2005 schloss die ARC keinen schriftlichen Dienstvertrag mit der Geschäftsführerin der FWG ab. (TZ 26)

Trotz eines Personalstands von durchschnittlich nur acht Mitarbeitern sowie ständiger Verluste bezog die Geschäftsführerin der FWG bis April 2005 ein fixes jährliches Gehalt von rd. 115.000 EUR. (TZ 25)

#### Aufsichtsrat der ARC

Die Informationen des Aufsichtsrats der ARC über die finanzielle Lage der FWG waren stark eingeschränkt, weil die FWG nicht in den Konzernabschluss im Wege der Vollkonsolidierung einbezogen wurde. Darüber hinaus holte die Geschäftsführung der ARC für aufsichtsratspflichtige Geschäftsfälle im Zusammenhang mit der FWG (z.B. Vergabe von Darlehen durch die ARC an die FWG) nicht die Zustimmung des Aufsichtsrats ein. Der Aufsichtsrat forderte Informationen betreffend die FWG allerdings auch nicht aktiv von der Geschäftsführung der ARC ein. (TZ 24)



## Verkauf der FWG

Die ARC verhandelte nur mit einem potenziellen Käufer und verkaufte die FWG Ende November 2006 um 50.000 EUR an diesen. Die Verhandlungsposition der ARC war mangels Alternativangeboten von Beginn an sehr schlecht. (TZ 37, 39)

Die Geschäftsführung der ARC unterließ die Ermittlung einer Preisuntergrenze nach den Grundsätzen der Unternehmensbewertung für den Verkauf der FWG. Außerdem verzichtete die Geschäftsführung der ARC im Vertrag mit dem Käufer der FWG auf eine Earn-Out-Klausel, die bei einer positiven Geschäftsentwicklung eine Nachbesserung des Kaufpreises ermöglicht hätte. (TZ 36, 41)

Die für den Verkauf erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats der ARC holte die Geschäftsführung der ARC erst nachträglich ein. Sie begründete dies mit „Gefahr in Verzug“ aufgrund des unmittelbar drohenden Konkurses des wichtigsten Vertriebspartners der FWG, der Vertriebsgesellschaft X. Trotz eingeräumter Bucheinsichtsrechte prüfte die ARC jedoch zuvor niemals die Kreditwürdigkeit der Vertriebsgesellschaft X. (TZ 16, 35)

Die dem Aufsichtsrat zwecks Rechtfertigung des Verkaufs der FWG vorgelegte Kalkulation war sowohl rechnerisch als auch betriebswirtschaftlich fehlerhaft. (TZ 36)

Vor dem Verkauf gewährte die Geschäftsführung der ARC der bereits zahlungsunfähigen FWG mehrere Gesellschafterdarlehen in Höhe von insgesamt 363.000 EUR, ohne vorher die erforderliche Zustimmung des Aufsichtsrats der ARC einzuholen und ohne diese Darlehen zu vergebühren. (TZ 32 bis 34)

Nach dem Verkauf der FWG beteiligten sich die Geschäftsführerin der FWG und eine im Eigentum der Familie des früheren kaufmännischen Geschäftsführers der ARC stehende Gesellschaft an der FWG. Die Gesellschaft des früheren kaufmännischen Geschäftsführers der ARC war bereit, für einen 10 %igen Anteil an der FWG 300.000 EUR zu bezahlen. Der daraus ableitbare Unternehmenswert von rd. 3 Mill. EUR übertraf den seitens der ARC zuvor erzielten Verkaufspreis für die FWG von 50.000 EUR um ein Vielfaches. (TZ 37, 40)

## Ersatz unvorhergesehener Aufwendungen

Im Dezember 2006 ersuchte die ARC das BMVIT als Mehrheitseigentümer um Ersatz von im Jahr 2006 angefallenen unvorhergesehenen Aufwendungen. Einen Teilbetrag in Höhe von rd. 768.000 EUR begründete die ARC mit Wertberichtigungen im Vermögen der FWG. Obwohl das Vermögen der FWG zum Zeitpunkt des Ansuchens der ARC bereits auf

den Käufer übergegangen war, überwies das BMVIT der ARC die angeforderten Mittel. (TZ 42)

#### Mehrfachförderungen

In den Jahren 2002 bis 2006 leitete die ARC Basismittel des Bundes, die ihr das BMVIT für Zwecke der unabhängigen Forschung gewährte, im Ausmaß von rd. 1,55 Mill. EUR an die FWG weiter. Gemeinsam mit weiteren öffentlichen Förderungen wirkten die daraus resultierenden Förderungsintensitäten der FWG wettbewerbsverzerrend. (TZ 44 bis 51)

Die der ARC vom BMVIT gewährten Basismittel des Bundes waren an keine Leistungsvereinbarungen gebunden. (TZ 43)

Die ARC verfügte über keine Richtlinien, die Mehrfachförderungen bzw. Quersubventionierungen der Auftragsforschung aus Basismitteln des Bundes verhindert hätten. (TZ 52)

#### Förderungen durch die Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft

Die WIBAG förderte Projekte der FWG, die unmittelbar davor vom Forschungsförderungsfonds für die gewerbliche Wirtschaft abgelehnt worden waren. (TZ 53)

Die WIBAG anerkannte bei einem 2005 geförderten Projekt der FWG auch Kosten, die vor dem Zeitpunkt der Einreichung des Förderungsansuchens entstanden waren, obwohl dies nach ihren eigenen Förderungsrichtlinien ausdrücklich nicht zulässig war. (TZ 56)

Im Jahr 2009 verzichtete die WIBAG auf die Rückforderung ausbezahlter Förderungsmittel in Höhe von rd. 78.000 EUR, obwohl die FWG angekündigt hatte, die Förderungsauflage der Standortgarantie nicht einzuhalten. (TZ 55)

Obwohl die WIBAG nicht über das technologische Wissen verfügte, um die inhaltliche Qualität von Projektendberichten der FWG zu überprüfen, verzichtete sie auf deren Begutachtung durch externe Experten. (TZ 54)

#### Verwendung von Förderungsmitteln 2002

Im Dezember 2002 führte die Geschäftsführung der ARC der FWG die zur Vermeidung einer Insolvenz dringend benötigten liquiden Mittel in Höhe von rd. 295.000 EUR aus für Forschungszwecke vorgesehenen Basismitteln des Bundes zu. Einen Teil dieser Mittel verwendete die FWG zur Begleichung von überfälligen Abgabenschulden. (TZ 58)



## Bilanzierung von Förderungsmitteln 2002

In ihrer Gewinn- und Verlustrechnung 2002 wies die ARC die zugeflossenen Basismittel des Bundes als „Leistungserlöse“ aus. Durch den falschen Ausweis war die tatsächliche Mittelherkunft dieser maßgeblichen Erlösposition für externe Bilanzadressaten nicht erkennbar. (TZ 59)

## Sorgfaltspflichten der Organe der ARC-Gruppe

Sowohl die Geschäftsführerin der FWG als auch die Geschäftsführer sowie der Aufsichtsrat der ARC verletzen in mehreren Fällen die ihnen durch das Gesetz auferlegten Sorgfaltspflichten. Teilweise standen diese Verletzungen in Zusammenhang mit Unzulänglichkeiten im Rechnungswesen bzw. im Internen Kontrollsystem der Gesellschaften. (TZ 61 und 62)

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

### ***BMVIT***

*(1) Ungerechtfertigte Zahlungen im Zusammenhang mit Wertberichtigungs-  
erfordernissen bei der Funktionswerkstoffe Forschungs- und Entwicklungs GmbH (FWG)  
wären von der Austrian Institute of Technology GmbH (AIT) zurückzufordern. (TZ 42)*

*(2) Der im Jahr 2009 vom BMVIT eingeschlagene Weg einer leistungsorientierten  
Basismittelvergabe an die AIT wäre konsequent fortzusetzen. (TZ 43)*

*(3) Um unzulässige Mehrfachförderungen von Projekten bei mehreren  
Förderungsagenturen zu vermeiden, sollte auf die Einrichtung einer bundesweiten  
Forschungsförderungsdatenbank hingewirkt werden. (TZ 52)*

### ***Austrian Institute of Technology GmbH***

*(4) Schadenersatzforderungen gegenüber den ehemaligen Geschäftsführern wären  
unverzüglich zu prüfen. (TZ 42)*

*(5) Dienstverträge mit Geschäftsführern von Tochtergesellschaften wären stets  
schriftlich zu verfassen. (TZ 26)*

*(6) Die Höhe der Bezüge der Geschäftsführer von Tochterunternehmen sollte in einem  
angemessenen Verhältnis zu deren Aufgaben und zur Lage der Gesellschaft stehen.  
(TZ 25)*

*(7) Tochtergesellschaften, deren Jahresergebnisse nicht unwesentlich sind, sollten im Wege der Vollkonsolidierung in den Konzernabschluss aufgenommen werden. Die Wesentlichkeitsgrenzen wären dabei in Konsolidierungsrichtlinien genau zu definieren. (TZ 22)*

*(8) Eine Spin-Off-Strategie, in der die betriebswirtschaftlichen und forschungs-politischen Kriterien für künftige Ausgliederungen festgehalten sind, sollte erstellt werden. (TZ 2)*

*(9) Ein aus der Spin-Off-Strategie im Einzelfall abzuleitendes Ausgliederungskonzept sollte klären, ob das ausgliedernde Geschäftsfeld über ausreichende Marktchancen verfügt. (TZ 2)*

*(10) Bei Verkäufen von Tochterunternehmen wären künftig Earn- Out-Klauseln vorzusehen. (TZ 41)*

*(11) Verkäufe von Tochtergesellschaften sollten nur nach Ermittlung einer Preisuntergrenze nach den Grundsätzen der Unternehmensbewertung erfolgen. (TZ 36)*

*(12) Zwecks Verbesserung der Verhandlungsposition wäre bei Unternehmensverkäufen stets mit mehreren potenziellen Käufern zu verhandeln. (TZ 39)*

*(13) Geschäftsmodelle, die zu Interessenkonflikten bzw. unzulässigen Insichgeschäften führen können, wären künftig entweder zu vermeiden oder einer klaren Regelung zuzuführen. (TZ 11)*

*(14) Es wäre sicherzustellen, dass das Vier-Augen-Prinzip gemäß Unterschriftenregelung im Konzern künftig eingehalten wird. (TZ 15)*

*(15) Es sollte eine Compliance-Richtlinie erstellt werden, deren Einhaltung Mehrfachförderungen und Quersubventionierungen der Auftragsforschung aus Mitteln der unabhängigen Forschung verhindert. (TZ 52)*

### **Wirtschaftsservice Burgenland Aktiengesellschaft**

*(16) Bei Nichterfüllung von Förderungsauflagen wären ausbezahlte Förderungsmittel zurückzufordern. (TZ 55)*

*(17) Endberichte zu geförderten Forschungs- und Entwicklungsprojekten sollten künftig von einem externen Gutachter evaluiert werden. (TZ 54)*



*(18) Bei Ablehnung von Forschungsförderungsansuchen durch eine Förderungsagentur des Bundes sollte auch eine Förderung aus Landesmitteln unterbleiben. Sofern im Einzelfall besondere regionalwirtschaftliche Gründe für eine Förderung aus Landesmitteln sprechen sollten, wären diese Gründe ausführlich zu dokumentieren. (TZ 53)*

*(19) Es sollten keine Kosten gefördert werden, die vor dem Zeitpunkt des Einlangens eines Förderungsansuchens angefallen sind. (TZ 56)*

## **SICHERHEIT AUF NEBENBAHNEN; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG**

**Das BMVIT kam einem Teil der Empfehlungen nach, die der RH im Jahr 2008 veröffentlicht hatte. Allerdings hat das BMVIT die Hauptbahnerklärungs-Verordnung und die Eisenbahnkreuzungs-Verordnung nicht erlassen. Außerdem reduzierte die ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft die Anzahl der vergleichsweise sicheren Schrankenanlagen auf Nebenbahnen, anstatt diese auszubauen.**

### Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung jener Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung betreffend die Sicherheit auf Nebenbahnen, Auswirkungen auf ein Regionalbahnkonzept, abgegeben und deren Verwirklichung das BMVIT zugesagt hatte. (TZ 1)

### Hauptbahnerklärungs-Verordnung

Das BMVIT kam der Empfehlung des RH, eine Hauptbahnerklärungs-Verordnung zu erlassen, nicht nach. Es fehlte damit die Klarstellung, welchen Eisenbahnstrecken besondere Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr zukommt. Dem Gesetzeszweck, die Hauptbahnen einem einheitlichen, im BMVIT konzentrierten Vollzug zu unterwerfen, war damit nicht Rechnung getragen. (TZ 2)

### Eisenbahn-Kreuzungsverordnung 1961

In einem ersten Schritt zur Umsetzung der Empfehlung des RH betreffend die Anpassung der Eisenbahn-Kreuzungsverordnung 1961 erarbeitete das BMVIT einen Begutachtungsentwurf. Die Empfehlung war damit nur teilweise umgesetzt. Wie der RH bei der Begutachtung aufzeigte, fehlte beim Novellierungsentwurf die Kostenermittlung. Einzelne Länder forderten aufgrund der allenfalls auf sie zukommenden finanziellen Belastungen die Einleitung des Konsultationsmechanismus. (TZ 3)

### Sicherheit von Eisenbahnkreuzungen

Die Empfehlung des RH zur Verbindlicherklärung von Empfehlungen und Richtlinien der Österreichischen Forschungsgesellschaft für Straße-Schiene-Verkehr zur Sicherheit von Eisenbahnkreuzungen setzte das BMVIT teilweise um, indem es entsprechende Richtlinien in den Begutachtungsentwurf zur Novelle der Eisenbahn-Kreuzungsverordnung 1961 aufnahm. (TZ 4)



### Unfallhäufungspunkte

Die Empfehlung des RH zur Analyse und Entschärfung von Unfallhäufungspunkten wurde umgesetzt. Das BMVIT verfolgte seit 2008 ein Programm mit dem Arbeitstitel „hot-spot“ an Eisenbahnkreuzungen der ÖBB-Infrastruktur Aktiengesellschaft (ÖBB-Infrastruktur AG). Von 56 als gefährlich identifizierten Kreuzungen waren bis zum ersten Quartal 2010 bereits 54 umgebaut worden. Der Umbau kostete rd. 5,20 Mill. EUR. (TZ 5)

### Ausgestaltung von Eisenbahnkreuzungen

Die Empfehlung des RH, Straßenverkehrsteilnehmer durch eine entsprechende Kennzeichnung der Eisenbahnkreuzungen auf das Gefahrenpotenzial an einer Eisenbahnkreuzung hinzuweisen, wurde umgesetzt. Zur Umsetzung dieser Empfehlung beauftragte das BMVIT eine Analyse des Blickfelds der Kraftfahrzeuglenker bei der Annäherung an Eisenbahnkreuzungen. Danach ersetzte die ÖBB-Infrastruktur AG rd. 2.900 Gefahrenzeichen vor Eisenbahnkreuzungen durch besser erkennbare, rückstrahlende Tafeln. Der Austausch kostete rd. 4,50 Mill. EUR. (TZ 6)

Die Straßenerhalter haben gemeinsam mit der ÖBB-Infrastruktur AG punktuell begonnen, Eisenbahnkreuzungen — zusätzlich zu bestehenden Verkehrszeichen — durch folgende Maßnahmen anzuzeigen:

- Fahrbahnmarkierungen durch Querlinien („Lanelines“),
- Markierungsleuchtknöpfe, die quer zur Fahrbahn eingelassen sind und bei Annäherung eines Schienenfahrzeugs aufleuchten („Lanelights“) oder
- bei Annäherung des Kraftfahrzeugs blinkende Wechselverkehrszeichen „Achtung Bahnübergang ohne Schranken“. (TZ 6)

### Reduktion der Anzahl von Eisenbahnkreuzungen

In den Jahren 2007 bis 2009 wurden 534 Eisenbahnkreuzungen aufgelassen und damit fünfmal so viele wie im vergleichbaren Zeitraum davor. Die Empfehlung des RH zur Reduktion der Anzahl von Eisenbahnkreuzungen wurde damit umgesetzt. (TZ 7)

### Eisenbahnkreuzungen mit Schrankenanlage

Bezogen auf alle technisch gesicherten Eisenbahnkreuzungen sank der Anteil der Eisenbahnkreuzungen mit Schrankenanlagen von 72 % (2006) auf 66 % (2009). Die Empfehlung des RH, vermehrt Eisenbahnkreuzungen mit Schrankenanlagen



auszustatten, wurde damit nicht umgesetzt. Die Anzahl der nur mit Lichtzeichen gesicherten Anlagen erhöhte sich im Zeitraum von 2006 bis 2009 um 109 (+ 22 %). (TZ 8, 9)

#### Neue technologische Entwicklungen

Im Sinne der Empfehlung des RH, sich — bei einem zu erwartenden Zugewinn an Sicherheit und Rationalisierungspotenzial — neuen Entwicklungen nicht zu verschließen, anerkannte das BMVIT technologische Entwicklungen, die den europäischen Sicherheitsnormen entsprachen, nunmehr ohne Einschränkungen. (TZ 10)

#### Prüfungsbefugnisse

Der Empfehlung des RH an das BMVIT, gemeinsam mit der ÖBB- Infrastruktur AG der Railnet-Safety Group Prüfungsbefugnisse nicht nur für Einrichtungen der Infrastruktur, sondern auch bei Eisenbahnverkehrsunternehmen einzuräumen, kam die ÖBB- Infrastruktur AG durch die Konzentration von Befugnissen im Zuge der Änderung der Infrastruktur-Organisation nach. (TZ 11)

#### Folgemaßnahmen nach Stilllegung von Nebenbahnen

Die vom RH empfohlene wirtschaftliche Nachnutzung von stillgelegten Nebenbahnen wurde, soweit das BMVIT darauf Einfluss hatte, umgesetzt. (TZ 12)

**Der RH stellte fest, dass von zehn überprüften Empfehlungen des Vorberichts sechs umgesetzt, zwei teilweise und zwei nicht umgesetzt wurden. Er hob die folgenden Empfehlungen hervor.**

*(1) Die nicht über Hochleistungsstrecken-Verordnungen als Hauptbahnen definierten Schienenbahnen mit besonderer Bedeutung für einen leistungsfähigen Verkehr — insbesondere mit internationalen Verbindungen oder im Regionalverkehr — wären zu Hauptbahnen zu erklären. (TZ 2)*

*(2) Die Eisenbahn-Kreuzungsverordnung 1961 wäre ehestmöglich zu novellieren. Die Kosten der beabsichtigten Novelle der Eisenbahn-Kreuzungsverordnung 1961 wären zu ermitteln. (TZ 3)*

*(3) Die gemeinsam mit der Österreichischen Forschungsgesellschaft Straße-Schiene-Verkehr erarbeiteten Empfehlungen wären in einer Novelle zur Eisenbahn-Kreuzungsverordnung 1961 für verbindlich zu erklären. (TZ 4)*



*(4) Das Verhalten der Straßenverkehrsteilnehmer an Eisenbahnkreuzungen nach Einführung der Kameraüberwachung wäre über einen längeren Zeitraum zu beobachten und auszuwerten. Grundsätzlich wäre eine Ausgestaltung von Eisenbahnkreuzungen mit Schrankenanlagen zweckmäßig. (TZ 8, 9)*

*(5) Hinsichtlich der beiden umgesetzten Empfehlungen,*

- Unfallhäufungspunkte zu identifizieren und zu beseitigen sowie*
- die Anzahl der Eisenbahnkreuzungen zu reduzieren,*

*wären diese Angelegenheiten auch in Zukunft mit gleicher Aufmerksamkeit wie in dem vom RH überprüften Zeitraum weiterzubetreiben. (TZ 5, 7)*

## **KOSTEN DER KONTROLLE – OPERATIONELLES PROGRAMM BESCHÄFTIGUNG IN ÖSTERREICH 2007 BIS 2013**

**Die Kosten der Kontrolle des Operationellen Programms Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 betragen in den ersten beiden Jahren 12,41 Mill. EUR. Die Bandbreite lag – je nach Bezugsbasis – zwischen 3 EUR und 13 EUR je 100 EUR Fördermittel.**

**Die meisten überprüften Stellen betrauten auch externe Unternehmen mit Betreuungs- und Kontrollaufgaben der Förderungsabwicklung. Die vereinbarten Entgelte für diese im Wesentlichen gleichen oder zumindest ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich: Die Tagsätze variierten zwischen 414 EUR und 852 EUR, in spezifischen Fällen bis über 1.400 EUR. Die Unterschiede zwischen den Tagsätzen waren unter sachlichen Gesichtspunkten nicht immer plausibel.**

**Die zuständigen Bundesministerien setzten die wesentlichen Schritte zur Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems nicht immer innerhalb der vorgesehenen Fristen. Zwar wurde die Rückforderung des erhaltenen EU-Mittel-Vorschusses – knapp – verhindert, eine umsichtigere Prozessgestaltung hätte jedoch solche Fristüberschreitungen und damit das Risiko einer solchen Rückforderung deutlich vermindern können. Zwei wesentliche Kontrollfunktionen wurden zudem erst in der zweiten Jahreshälfte 2010 beauftragt.**

### Prüfungsziele

Ziele der Überprüfung waren die Erhebung der Kosten der Umsetzung des Kontrollsystems für das Operationelle Programm Beschäftigung Österreich 2007 bis 2013 (OP Beschäftigung; kofinanziert durch den Europäischen Sozialfonds (ESF) und nationale Mittel) sowie die Beurteilung, ob die österreichischen Behörden die Vorgaben und Vorschriften der Europäischen Union (EU) bezüglich der Einrichtung des Kontrollsystems eingehalten haben. (TZ 1)

Die Ergebnisse dieser Überprüfung fließen auch in die koordinierte Prüfung der Arbeitsgruppe Strukturfonds IV des Kontaktausschusses der Präsidenten des Europäischen Rechnungshofes und der Obersten Rechnungskontrollbehörden (ORKB) der EU-Mitgliedstaaten ein, an der die ORKB von zwölf EU-Mitgliedstaaten teilnahmen. (TZ 1)



## Kosten der Kontrolle – ein EU-weites Thema

Bei der zwischen der Europäischen Kommission (Kommission) und den Mitgliedstaaten geteilten Mittelverwaltung ist der Mitgliedstaat – ungeachtet der Gesamtverantwortung der Kommission – auf Basis der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben für die Verwaltung und Kontrolle der EU-Mittel auf staatlicher Ebene zuständig. (TZ 2)

Da der Europäische Rechnungshof – beginnend mit 1994 – insgesamt stets nur eingeschränkte jährliche Zuverlässigkeitserklärungen zum Rechnungsabschluss der EU abgab, setzte die Kommission in den letzten Jahren zahlreiche Maßnahmen zur Stärkung der nationalen Verwaltungs- und Kontrollsysteme. Die gesetzten Maßnahmen erhöhten die Komplexität der Verwaltung und der Kontrolle der Förderungsmaßnahmen. Dies führte zu Diskussionen über die damit verbundenen Kosten, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit zum Förderungsvolumen. (TZ 2)

Im April 2009 forderte das Europäische Parlament eine Bewertung der Kontrollkosten aller Ausgabenbereiche der EU – auch unter Einbeziehung der Kosten der Mitgliedstaaten. Diese Bewertung sollte als Basis für einen interinstitutionellen Dialog zwischen Europäischem Parlament, Kommission und Rat über das „hinnehmbare Risiko“ (also jene Risikoschwelle, ab der die Kontrolle mehr kostet, als sie bringt) dienen. (TZ 3)

## Kosten der Kontrolle des OP Beschäftigung

Im Rahmen der Kontrolle des OP Beschäftigung entstanden bisher Kosten aus der Ex-ante-Evaluation, der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems, der Projektauswahl, der Kontrolle der Projekte an Hand von Unterlagen und vor Ort (First Level Control), dem Monitoring des OP, der Bescheinigung der Ausgaben und der Ex-post-Prüfungstätigkeit (Second Level Control). Für alle diese Felder fielen in erster Linie Personalkosten an, weiters direkte Sachkosten (z.B. IT) sowie Gemeinkosten (z.B. Mieten, Verwaltungs-Overheads). (TZ 10)

Für die Jahre 2007 und 2008 betrug die erhobenen Kosten der Kontrolle in Summe 9,66 Mill. EUR. Zu diesen waren Ausgaben für den Schwerpunkt 6 des OP Beschäftigung: „Technische Hilfe“ (wie z.B. eingekaufte Programmierstunden) in Höhe von 2,75 Mill. EUR zu rechnen. Diese wurden zwar im Rahmen des OP Beschäftigung durch Bund und ESF refundiert und fielen somit bei den die Ausgaben tätigen Stellen als Durchlaufposten an, gesamtheitlich stellten sie aber Kosten des Kontrollsystems dar. Die gesamten Kosten der Kontrolle betragen somit 12,41 Mill. EUR. (TZ 20)

Die Länder machten den Großteil der durch externe Dienstleistungsunternehmen angefallenen und in den oben angeführten Gesamtkosten von 12,41 Mill. EUR



enthaltenen Kontrollkosten (von gesamt 0,83 Mill. EUR) im Rahmen des Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) zur Refundierung durch ESF- und nationale Mittel geltend. (TZ 20)

Dieser auf Kontrolltätigkeiten entfallende Teil des Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) stellte somit sowohl eine Förderungsmaßnahme des OP Beschäftigung als auch eine Ausgabe zur Kontrolle der Umsetzung des OP dar. (TZ 20)

Bezogen auf die bewilligten Förderungen in Höhe von 363,42 Mill. EUR (diese Förderungen hatten noch keine tiefergehenden Kontrollen – Endabrechnung oder Second Level Control – durchlaufen) betragen die Kontrollkosten 3 EUR je 100 EUR Förderung. (TZ 21)

Bezogen auf die bereits an die Bescheinigungsbehörde zur Weiterleitung an die Kommission gemeldeten Förderungen in Höhe von 93,81 Mill. EUR (diese Förderungen waren alle bereits endabgerechnet und hatten daher jedenfalls Kosten der First Level Control verursacht) betragen die Kontrollkosten 13 EUR je 100 EUR Förderung. (TZ 21)

#### Kostenerfassung und Aussagekraft der Daten

Da die vorhandenen Kostenerfassungssysteme die Kosten für die Kontrolle der durch den ESF kofinanzierten Förderungsmaßnahmen nicht auswiesen, beruhte die Kostenzuordnung im Wesentlichen auf der Schätzung der für diese Tätigkeit aufgewendeten Arbeitszeiten. (TZ 18)

Die Aussagekraft der erhobenen Daten war eingeschränkt. Zum einen wegen der für die Erfassung der durch den ESF kofinanzierten Förderungsmaßnahmen unzureichenden Kostenrechnungssysteme. Zum anderen wegen der Tatsache, dass aufgrund der bisherigen Verzögerungen insbesondere die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde im überprüften Zeitraum noch nicht mit ihren typischen, laufenden Kontrolltätigkeiten begonnen hatten. (TZ 18, 19)

Die Aussagekraft der erhobenen Daten war in den Aufgabenbereichen der Verwaltungs-, Bescheinigungs- und Prüfbehörde unterschiedlich. Eine relativ hohe Aussagekraft wiesen die Daten der großen zwischengeschalteten verwaltenden Stellen – Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen (BSB) und BMUKK – auf. (TZ 19)

#### Verfügbare Mittel des OP Beschäftigung

Insgesamt stehen in Österreich im Rahmen des OP Beschäftigung Mittel in Höhe von 1.114,81 Mill. EUR zur Verfügung, davon 472,27 Mill. EUR aus dem ESF. (TZ 4)



Das OP Beschäftigung finanziert Maßnahmen in allen Ländern außer Burgenland (eigenes Programm Phasing Out), um bestimmte — benachteiligte — Personengruppen in den Arbeitsmarkt zu integrieren bzw. darin zu halten. (TZ 4, 5)

#### Ausschöpfung des OP Beschäftigung

Die Ausschöpfungsquote (das ist das Verhältnis der in Anspruch genommenen Fördermittel zu den für die gesamte Programmperiode 2007 bis 2013 zur Verfügung stehenden Fördermittel) betrug für die gemeldeten Fördermittel per Ende 2008 8 %. Dieser Wert erhöhte sich bis Mitte 2010 auf 28 %. (TZ 22)

Die Ausschöpfungsquote für die bewilligten Fördermittel betrug per Ende 2008 33 %. Dieser Wert erhöhte sich bis Mitte 2010 auf 64 %. (TZ 22)

#### Aufbau des Kontrollsystems

Für das OP Beschäftigung werden die Funktionen der Verwaltungsbehörde, der Bescheinigungsbehörde und der Prüfbehörde vom BMASK wahrgenommen. Dieses hat seine Aufgaben teilweise an zwischengeschaltete Stellen übertragen, die jedoch unter seiner Verantwortung tätig werden (AMS, Bundessozialamt, BMUKK sowie die Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und der Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)). (TZ 6)

Die Verwaltungsbehörde führt als First Level Control-Behörde zwei Arten von Prüfungen durch: Zum einen ist jeder von den Begünstigten eingereichte Antrag auf Förderung bzw. Ausgabenerstattung zu überprüfen. Zum anderen sind stichprobenartige Vor-Ort-Überprüfungen bei einzelnen Vorhaben durchzuführen. (TZ 6, 7)

Die Bescheinigungsbehörde wurde mit der laufenden Programmperiode 2007 bis 2013 neu eingerichtet und ist für die Geltendmachung der geförderten Ausgaben und die Bestätigung von deren Korrektheit gegenüber der Kommission verantwortlich. (TZ 6, 9)

Die Prüfbehörde führt als Second Level Control-Behörde sowohl Systemprüfungen als auch Ex-post-Stichprobenprüfungen durch. Die Systemprüfungen sollen das effektive Funktionieren des eingerichteten Verwaltungs- und Kontrollsystems gewährleisten, die Ex-post-Stichprobenprüfungen die geltend gemachten Ausgaben prüfen. (TZ 6, 8)

Die Verwaltungs-, die Bescheinigungs- und die Prüfbehörde waren bis 31. Jänner 2009 im damaligen BMWA, seit 1. Februar 2009 sind sie im BMASK angesiedelt. (TZ 6)



### Fristeinhaltung bei der Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems

Die zuständigen Bundesministerien (BMWA bzw. BMASK) waren nicht in der Lage, innerhalb der vorgesehenen Fristen die wesentlichen Schritte zur Einrichtung des Verwaltungs- und Kontrollsystems zu setzen. Sie konnten die vorgegebene einjährige Frist (ab Genehmigung des OP Beschäftigung durch die Kommission) zur Einrichtung und Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems nicht einhalten und schlossen die notwendigen Schritte erst nach zwei Jahren, Ende Dezember 2009, ab, nur zwei Wochen bevor finanzielle Sanktionen seitens der Kommission (Rückzahlung des von der Kommission erhaltenen Vorschusses von 35,42 Mill. EUR) eingesetzt hätten. Zwar wurde die Rückforderung des erhaltenen EU-Mittel-Vorschusses — knapp — vermieden, eine umsichtiger Prozessgestaltung hätte jedoch solche Fristüberschreitungen und damit das Risiko einer solchen Rückforderung deutlich vermindern können. (TZ 11, 12)

Ein wesentlicher Teil der Aufgaben der Prüfbehörde sollte nach Vorstellung des BMWA bzw. BMASK an externe Unternehmen vergeben werden. Die Ausschreibungen für die Second Level Control des AMS (62 % der Fördermittel) und in den Ländern (3 % der Fördermittel) erfolgte erst Ende Juli bzw. Anfang August 2010. (TZ 13)

Der RH verwies auf das Risiko, dass durch den späten Beginn der Second Level Control-Tätigkeit die notwendigen Prüfungen nicht durchgeführt werden und allfällige Fehler länger als nötig unentdeckt bleiben. Im Falle von Prüfungen durch die Kommission bzw. den Europäischen Rechnungshof hätte dies Beanstandungen und gegebenenfalls Sanktionen (z.B. Zahlungsstopp) zur Folge. (TZ 13)

Die Verzögerungen bei der Einrichtung des Kontrollsystems bargen aber auch das Risiko, dass es zu Engpässen beim weiteren Verlauf der aktuellen und bei der Planung der nächsten Programmperiode kommen wird. (TZ 14)

### Unstimmigkeiten in der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems

Die Abstimmung zwischen den Beteiligten bei der Beschreibung des Kontrollsystems war unzureichend. Teilweise waren Abschnitte in sich widersprüchlich, teilweise widersprachen Aussagen in verschiedenen Abschnitten einander. (TZ 15)

### Aufgabentrennung

Eine der Kernanforderungen der Kommission an ein funktionierendes Verwaltungs- und Kontrollsystem ist die Trennung von Verwaltungs- und Bescheinigungsbehörde. Diese wurde in einigen Bereichen des Kontrollsystems auf Länderebene nicht umgesetzt. (TZ 16)



### Abstimmung zwischen Bescheinigungs- und Verwaltungsbehörde

Die Informationsweitergabe und Abstimmung zwischen den mit den Aufgaben der Verwaltungsbehörde und jenen der Bescheinigungsbehörde betrauten Stellen war beschränkt. So konnte es geschehen, dass das Land Niederösterreich meinte, Ausgaben über rd. 0,12 Mill. EUR der Bescheinigungsbehörde gemeldet zu haben, diese aber die Meldung nicht als solche wahrnahm. (TZ 17)

### Beauftragung externer Dienstleistungsunternehmen

Die meisten Länder beauftragten externe Dienstleistungsunternehmen mit Teilen der Betreuung und Kontrolle der Förderungsabwicklung. Auch das BMASK, das BMUKK und das AMS beauftragten externe Prüfer mit Kontrollaufgaben. Die vereinbarten Entgelte für diese im Wesentlichen gleichen oder zumindest ähnlichen Leistungen unterschieden sich deutlich: Tagsätze von 414 EUR bis 852 EUR, in spezifischen Fällen bis über 1.400 EUR. Die Unterschiede bei den verrechneten Tagsätzen waren unter sachlichen Gesichtspunkten nicht plausibel. Für den RH war nicht nachvollziehbar, dass die Unterschiede in den Anforderungen für die First und Second Level Control einen mehr als doppelten Tagsatz rechtfertigten. (TZ 23)

Die Landesregierungen von Niederösterreich und Tirol gestalteten die Erbringung externer Dienstleistungen durch Förderungsverträge, die anderen Länder durch Werkverträge. Die Beauftragung marktfähiger Dienstleistungen mittels Förderungsvertrags – anstatt mittels Werkvertrags – bedeutete eine Ausschaltung des Wettbewerbs und könnte zu Beanstandungen durch die Europäischen Behörden führen. (TZ 23)

Die Steiermärkische Landesregierung gestattete einer Auftragnehmerin („A“), eine Subunternehmerin („B“) heranzuziehen, mit der das Land selbst ebenfalls in direkter Vertragsbeziehung stand. Der in diesem Vertrag von „B“ gegenüber dem Land verrechnete Tagsatz war niedriger als der vom Land mit „A“ vereinbarte. (TZ 23)

Einige zwischengeschaltete Stellen rechneten manche Ausgaben für Verwaltung und Kontrolle durch externe Dienstleistungsunternehmen unter dem Schwerpunkt 3b („Integration arbeitsmarktferner Personen“) ab. Die Landesregierungen von Oberösterreich und der Steiermark rechneten Ausgaben für die First Level Control unter dem Schwerpunkt 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) ab. In beiden Schwerpunkten war diese Art von Ausgaben nicht vorgesehen und die Verrechnung nicht gedeckt. (TZ 24)

### Spezielle Probleme bei der Abwicklung von ESF-Mitteln

Die Komplexität der Vorschriften, damit verbundene Unklarheiten bei deren Interpretation sowie hohe Anforderungen an das Dokumentations- und Berichtswesen stellten spezielle Probleme bei der Abwicklung und Kontrolle von durch den ESF kofinanzierten Förderungen dar. (TZ 25)

Zusammenfassende Beurteilung der Kostenerhebung

Obwohl die Leistungszeiten großteils auf Schätzungen beruhten, waren diese ausreichend fundiert, um ein realitätsnahes Abbild der tatsächlichen Kosten zu bieten.

Verzögerungen bei der Einrichtung des Kontrollsystems führten dazu, dass typische Kontrolltätigkeiten bis Ende 2008 noch nicht angefallen waren. (TZ 26)

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

***BMASK***

*(1) Das im Bereich Europäischer Sozialfonds federführende BMASK sollte im Rahmen der Diskussionen mit der Kommission betreffend Kosten neben dem Nutzen von Kontrollen auch auf die nachteiligen Folgen hinweisen, bspw. die Nichtinanspruchnahme von EU-Förderungen aufgrund hoher administrativer Kosten oder die Bevorzugung von in der Förderungsabwicklung eingespielten Förderungsvorhaben. Dabei wäre bspw. auf eine adäquate Differenzierung der Kontrollerfordernisse nach der Förderungshöhe (Proportionalitätsprinzip) oder dem Förderungstyp zu dringen. (TZ 3)*

*(2) Das BMASK sollte intensive Anstrengungen unternehmen, um die durch eigene Strategiefestlegung sowie durch die Vorschriften zur Umsetzung des Operationellen Programms Beschäftigung (OP Beschäftigung) vorgegebenen weiteren Fristen zu erfüllen und rechtzeitig auf die dafür benötigten Ressourcen Bedacht zu nehmen. (TZ 12)*

*(3) Der Ressourcenbedarf für die Arbeiten zum Abschluss der laufenden Programmperiode 2007 bis 2013 und den Beginn der neuen Programmperiode wäre rechtzeitig bereitzustellen, um einen zügigen Start des neuen OP Beschäftigung zu ermöglichen. (TZ 14)*

*(4) Bei der Aktualisierung der Beschreibung des gegenwärtigen OP Beschäftigung sowie bei der Erstellung der Beschreibung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für die nächste Programmperiode sollte das BMASK die rechtzeitige Abstimmung zwischen den Beteiligten sicherstellen, um Lücken und Unklarheiten im Prozessablauf aufzudecken. (TZ 15)*



*(5) Bezüglich der Aktualisierung des Verwaltungs- und Kontrollsystems für das OP Beschäftigung sollte allen zwischengeschalteten Stellen die Beschreibung des gesamten Verwaltungs- und Kontrollsystems übermittelt werden, so dass alle Beteiligten Informationen über das jeweils gültige Gesamtsystem besitzen. (TZ 15)*

*(6) Das BMASK (Bescheinigungsbehörde) sollte die regelkonforme Einhaltung des Bescheinigungsprozesses sicherstellen, um negative Folgewirkungen bei einer allfälligen Kontrolle durch EU-Organe zu vermeiden. (TZ 16)*

*(7) Der Bescheinigungsprozess wäre so zu gestalten, dass aus Beilagen zur Ausgabenerklärung klar ersichtlich ist, aus welchen von den zwischengeschalteten Stellen gemeldeten Beträgen (Ausgabenmeldungen) sich die Ausgabenerklärung zusammensetzt. Diese Information sollte in der Folge den zwischengeschalteten Stellen zugänglich sein, so dass diese die weitere Bearbeitung ihrer Ausgabenmeldung verfolgen können. (TZ 17)*

*(8) Das BMASK (Verwaltungsbehörde) sollte die First Level Control der zwischengeschalteten Stellen in Bezug auf den Arbeitsfortschritt beobachten und bei hohen Differenzen zwischen bewilligten und gemeldeten Förderungen auf effizienteren bzw. verstärkten Ressourceneinsatz dringen. (TZ 22)*

*(9) Das BMASK (Verwaltungsbehörde) sollte den zwischengeschalteten Stellen eine klare Information über die korrekte Verbuchung der Ausgaben für Projektunterstützung übermitteln. Die bisherigen Ausgabenmeldungen wären im Hinblick auf nicht korrekte Erfassung dieser Ausgaben zu prüfen und gegebenenfalls richtig zu stellen. (TZ 24)*

*(10) Das BMASK (Verwaltungsbehörde) sollte die unter dem Schwerpunkt 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) des OP Beschäftigung verbuchten Ausgaben im Hinblick auf darin eventuell enthaltene Tätigkeiten der First Level Control kontrollieren und erforderlichenfalls Korrekturen veranlassen. (TZ 24)*

*(11) Das BMASK als letztverantwortliche Stelle sollte gegenüber der Europäischen Kommission weiter auf eine Vereinfachung und Praxisorientierung des Regelwerks drängen. (TZ 25)*

### **BMASK, BMUKK**

*(12) BMASK und BMUKK sollten die verpflichtende Einführung einer für die Bundesministerien einheitlichen Kosten- und Leistungsrechnung bis 2013 dazu nutzen, EU-Mittel-bezogene Tätigkeiten als eigene Aufgaben bzw. Kostenträger zu definieren. (TZ 18)*

***BMASK, BMUKK, Arbeitsmarktservice Österreich (AMS), Bundessozialamt (BSB), Landesregierungen von Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wiener ArbeitnehmerInnen Förderungsfonds (waff)***

*(13) Das BMASK und alle zwischengeschalteten Stellen sollten bei der Vergabe von Leistungen in vergleichbaren Sachgebieten enger zusammenarbeiten. (TZ 23)*

***BMASK, AMS, Landesregierungen von Salzburg und Steiermark***

*(14) Das BMASK, das AMS sowie die Landesregierungen von Salzburg und Steiermark sollten die Angemessenheit der geleisteten Entgelte für vergebene Leistungen überdenken. (TZ 23)*

*(15) Das BMASK, das AMS sowie die Landesregierungen von Salzburg und Steiermark sollten angesichts der hohen Tagsätze für Fremdleistungen Kosten-Nutzen-Überlegungen anstellen, ob eine Umschichtung bzw. Erhöhung eigener Ressourcen, um die eingekauften Leistungen selbst zu erbringen, wirtschaftlich wäre. Dies hätte auch den Vorteil, entsprechend breites Know-how bei den Dienststellen zu generieren, das eine zügige Planung und Implementierung des Kontrollsystems sowie die notwendigen Abschlussarbeiten einer Programmperiode besser gewährleisten könnte. (TZ 23)*

***Landesregierungen von Niederösterreich und Tirol***

*(16) Die Landesregierungen von Niederösterreich und Tirol sollten die Beauftragung externer Dienstleister nicht durch Förderungsverträge, sondern durch Werkverträge, in denen die erwarteten Leistungen und die dafür jeweils zu leistenden Entgelte klar definiert sind, vornehmen. (TZ 23)*

***Landesregierungen von Oberösterreich und Steiermark***

*(17) Die Landesregierungen von Oberösterreich und Steiermark sollten keine Ausgaben der First Level Control im Rahmen des Schwerpunkts 5 („Territoriale Beschäftigungspakte“) geltend machen. Diese Ausgaben könnten allenfalls unter Schwerpunkt 6 („Technische Hilfe“) geltend gemacht werden. (TZ 24)*

**Landesregierung von Niederösterreich**

*(18) Die Landesregierung von Niederösterreich sollte die Bescheinigungsprotokolle durch den Leiter der bescheinigenden zwischengeschalteten Stelle (Leiter der Buchhaltungsdirektion) unterfertigen lassen. (TZ 16)*

**Landesregierung von Oberösterreich**

*(19) Die Landesregierung von Oberösterreich sollte bescheinigende und verwaltende zwischengeschaltete Stellen auf der gleichen hierarchischen Ebene ansiedeln, um die gebotene Aufgabentrennung dieser Stellen sicherzustellen. (TZ 16)*

**Steiermärkische Landesregierung**

*(20) Die künftigen Vertragsbeziehungen mit externen Dienstleistungsunternehmen wären dahingehend zu überdenken, dass das Land von der Heranziehung eines günstigen Sub-Auftragnehmers auch selbst profitieren kann. (TZ 23)*

**Landesregierung von Vorarlberg**

*(21) Die Landesregierung von Vorarlberg sollte auf die Unterfertigung des Bescheinigungsprotokolls durch die bescheinigende zwischengeschaltete Stelle achten und die Vermengung der Funktionen von bescheinigender und verwaltender Stelle vermeiden. (TZ 16)*

## **SCHUTZ VOR NATURGEFAHREN; FOLLOW-UP-ÜBERPRÜFUNG**

**Das BMLFUW, das BMVIT und das BMF setzten die Empfehlungen des RH, die er im Jahr 2008 hinsichtlich des Schutzes vor Naturgefahren veröffentlicht hatte, zum überwiegenden Teil entweder vollständig oder teilweise um. Konkrete Umsetzungsschritte zur Reform der Finanzierung von Präventivmaßnahmen durch das BMLFUW und von Beihilfen zur Behebung von Katastrophenschäden im Vermögen Privater durch das BMF wurden bisher nicht gesetzt.**

### Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung hinsichtlich des Schutzes vor Naturgefahren war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte und deren Verwirklichung das BMLFUW, das BMVIT und das BMF zugesagt hatten. (TZ 1)

### Geschäftsfeld „Schutz vor Naturgefahren“

Mit der Einrichtung einer Stabsstelle und eines Entscheidungsgremiums „Schutz vor Naturgefahren“ beim Generalsekretär des BMLFUW kamen das BMLFUW und das BMVIT der Empfehlung des RH nach, Maßnahmen zur Nutzung von Synergieeffekten zu prüfen. (TZ 2)

### Restrisiko

Das BMLFUW und das BMVIT kamen der Empfehlung des RH, das trotz vorhandener Schutzbauten bestehende Restrisiko im öffentlichen Bewusstsein deutlich zu machen, nach, indem sie bei Veranstaltungen und in Veröffentlichungen auf das Restrisiko hinwiesen. (TZ 3 (1))

Der Empfehlung des RH zur Analyse der Hochwasserereignisse und der Gefährdungspotenziale kamen das BMLFUW und das BMVIT weitgehend nach, indem sie das Hochwasserrisiko für eine mittlere und hohe Hochwasserwahrscheinlichkeit bewerteten und in entsprechenden Hochwasserkarten auswiesen. Die Bewertungsergebnisse betreffend Extremereignisse werden erst mit der Umsetzung der EU-Hochwasser-richtlinie vervollständigt und in den Karten ausgewiesen werden. (TZ 3 (2))



## Gefahrenzonenplanung

Die Empfehlung des RH, die Veröffentlichung von Gefahrenzonenplänen bundesweit einheitlich zu regeln, setzte das BMLFUW mit den im Internet abrufbaren Naturgefahrenkarten im Rahmen des Projekts Hochwasserrisikoflächen Austria und im Zuge der Arbeiten zur Internetplattform „www.naturgefahren.at“ um. (TZ 8)

Das BMLFUW vereinheitlichte auf Empfehlung des RH die Vorgangsweisen der Wildbach- und Lawinerverbauung sowie der Bundeswasserbauverwaltung im Sinne einer gesamtheitlichen Betrachtung von Gewässern. (TZ 7 (2))

Der Empfehlung des RH, Gefährdungsbereiche einheitlich zu definieren und in den Raumordnungsplänen verpflichtend auszuweisen sowie für besonders gefährdete Bereiche verpflichtende Widmungsbeschränkungen festzulegen, kam das BMLFUW mit der Vereinheitlichung der Bemessungsereignisse teilweise nach. Eine – auch von den Ländern in ihren Raumordnungsgesetzen zu berücksichtigende – bundesrechtliche Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie war zur Zeit der Follow-up-Überprüfung in Arbeit. (TZ 9)

Das BMLFUW kam der Empfehlung des RH betreffend eine bundesweit einheitliche rechtliche Grundlage für die Erstellung von Gefahrenzonenplänen im Rahmen seiner rechtlichen Möglichkeiten insoweit nach, als es in Ausübung seiner Koordinierungsfunktion die Länder in die Arbeiten zur Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie und zur Novelle zum Wasserrechtsgesetz 1959 einbezog. (TZ 7 (1))

## Abwicklung von Schutzmaßnahmen

Das BMVIT kam der Empfehlung des RH nach, Kollaudierungen den Ländern zu übertragen. (TZ 11 (2))

Das BMVIT erließ die vom RH empfohlenen, mit der Richtlinie des BMLFUW abgestimmten Technischen Richtlinien für die Bundeswasserstraßenverwaltung und die Durchführungsbestimmungen zur Übertragungsverordnung Hochwasserschutz. (TZ 12)

Der Empfehlung des RH, sich auf stichprobenweise Kontrollen zu beschränken, kam das BMVIT insofern noch nicht nach, als noch keine prüfbaren Projekte abgeschlossen waren. (TZ 11 (3))

Das BMVIT kam der Empfehlung des RH, die Tätigkeiten der Fachabteilung zu evaluieren, bisher nicht nach. (TZ 11 (1))



### Verwaltung und Auszahlung der Katastrophenfondsmittel

Der Empfehlung des RH, die Verwendung von Katastrophenfondsmitteln für die Begleichung von Schäden im Vermögen von Gebietskörperschaften zumindest stichprobenweise zu überprüfen, kam das BMF seit 2009 nach. (TZ 14 (1))

Die Empfehlung des RH, die offenen Vorschüsse an die Länder zur finanziellen Hilfe privater Geschädigter ereignisbezogen ersichtlich zu machen, setzte das BMF bisher nicht um. (TZ 14 (2))

### Umsetzung präventiver Schutzwasserbaumaßnahmen

Der Empfehlung des RH, die dem BMVIT zur Verfügung stehenden Mittel aus dem Katastrophenfonds auszuschöpfen bzw. für andere Projekte bereitzustellen, kam das BMVIT mit dem Abschluss einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a des Bundesverfassungsgesetzes mit den Ländern Niederösterreich, Oberösterreich und Wien nach. Dadurch wird die vorhandene Rücklage seit 2009 abgebaut. (TZ 10)

Das BMLFUW kam der Empfehlung des RH, verschiedene Instrumente zur interkommunalen Zusammenarbeit zu schaffen, insofern nach, als es seine Koordinationsfunktion zwischen Bund und Ländern erfüllte. Die Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie in nationales Recht war jedoch noch nicht erfolgt, womit auch Änderungen von Landesvorschriften unterblieben waren. (TZ 6)

Den Empfehlungen des RH, im Bereich der Wildbach- und Lawinerverbauung eine Richtlinie zur abgestuften Festlegung des Bundesbeitrags in Kraft zu setzen und die unterschiedliche Behandlung verschiedener Gewässer im Wasserbautenförderungsgesetz 1985 auf ihre sachliche Rechtfertigung zu überprüfen, kam das BMLFUW bisher nicht nach. Die Erarbeitung eines transparenten Finanzierungsschlüssels ist Ziel der Arbeitsgruppe „Finanzierung“. (TZ 4, 5)

### Verwendung der Mittel aus dem Katastrophenfonds für Schadensregulierungen

Der Empfehlung des RH, Verhandlungen mit den Ländern über österreichweit gleich hohe Beihilfeleistungen des Bundes aufzunehmen, kam das BMF nicht nach. (TZ 13)



**Im Rahmen der Follow-up-Überprüfung wurden 13 Schlussempfehlungen des Vorberichts überprüft. Da einige dieser Schlussempfehlungen mehrere Empfehlungsteile enthielten, überprüfte der RH im Rahmen der Follow-up-Überprüfung auch diese Empfehlungsteile und somit in Summe 18 Empfehlungen. Acht davon waren vollständig und fünf teilweise verwirklicht. Fünf Empfehlungen waren zur Zeit der Follow-up-Überprüfung nicht umgesetzt. Der RH hob die nachfolgenden Empfehlungen hervor:**

#### **BMLFUW und BMVIT**

(1) Es wäre Vorsorge zur Einhaltung der in der EU-Hochwasserrichtlinie vorgegebenen Termine zu treffen. (TZ 3 (2))

#### **BMLFUW**

(2) Die rechtliche Umsetzung der EU-Hochwasserrichtlinie im Bundesbereich wäre voranzutreiben, um damit eine baldige Anpassung von Raumordnungsgesetzen und Bauordnungen durch die Länder sicherzustellen. (TZ 6)

(3) Auf die Einhaltung des Umsetzungszeitplans der EU-Hochwasserrichtlinie wäre zu achten. (TZ 9)

(4) Die in der Arbeitsgruppe „Finanzierung“ vorgesehenen Arbeiten für einen transparenten Finanzierungsschlüssel wären zu intensivieren. Weiters wären entsprechend detaillierte Richtlinien zu erlassen, welche die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen über den Bundesmittelanteil sicherstellen. (TZ 4)

(5) Die Tätigkeiten der Arbeitsgruppe „Finanzierung“ in Bezug auf die Aufhebung der Sonderstellung einiger Gewässer und die damit zusammenhängende Vereinheitlichung der Bundesbeiträge wären ehestens aufzunehmen. (TZ 5)

#### **BMVIT**

(6) Eine Evaluierung der Tätigkeiten der Abteilung W 3 – Bundeswasserstraßen wäre umgehend durchzuführen und mit den stichprobenartigen Kontrollen wäre unverzüglich nach Abschluss der Projekte zu beginnen. (TZ 11 (1), 11 (3))

**BMF**

*(7) Die Zurücküberweisung der nach gänzlicher Abrechnung eines Schadensereignisses bzw. nach Ablauf der vorgesehenen Frist zur Einreichung der Abrechnung noch vorhandenen Mittel durch die Länder wäre sicherzustellen. (TZ 14 (2))*

*(8) Es sollten Verhandlungen mit den Ländern über den Kofinanzierungsanteil des Bundes an den Beihilfen für private Geschädigte aufgenommen werden. (TZ 13)*



## **WASSERVERBAND ROHRAU, PETRONELL, SCHARNDORF, HÖFLEIN**

**Der Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein hielt verschiedene, durch die Satzung vorgegebene formale Vorschriften nicht ein; insbesondere unterließ er die ab 2006 fällige Neubestellung der Ausschussmitglieder und die Neuwahl der Funktionäre. Er erfüllte jedoch seine Aufgabe, die Gräben zur Oberflächenentwässerung im Verbandsgebiet funktionsfähig zu erhalten.**

### Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Gebarung des Wasserverbands Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein (Wasserverband) sowie der Wahrnehmung der Verbandsaufsicht durch den Landeshauptmann (Aufsichtsbehörde) in den Jahren 2005 bis 2009. (TZ 1)

Der Wasserverband wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

### Grundlagen

Dem Wasserverband gehörten die Gemeinden Rohrau, Petronell, Scharndorf und Höflein an. Verbandszweck war die Erhaltung bestimmter Gräben (Kanäle zur Oberflächenentwässerung) im Verbandsgebiet und deren Finanzierung. (TZ 2, 3)

### Verbandsrechtliches

Die spätestens im April 2006 erforderliche Neukonstituierung des Verbandsausschusses (= Mitgliederversammlung; im Weiteren kurz: Ausschuss) und die Neuwahl der Verbandsorgane unterblieben satzungswidrig. (TZ 10)

Obwohl die Regelungen des Wasserrechtsgesetzes 1959 (WRG 1959) über die Organe von Wasserverbänden vorsahen, dass Vorstandsmitglieder „zur Vertretung eines Verbandsmitgliedes nach außen berufen sein oder dem willensbildenden Organ eines Verbandsmitgliedes angehören“ (also Bürgermeister oder Gemeinderat sein) müssen, waren weder der Obmann noch der Schriftführer/Kassier des Wasserverbands Bürgermeister bzw. Mitglied eines Gemeinderats einer Mitgliedsgemeinde. (TZ 11)



Bei den Sitzungen in den Jahren 2005, 2008 und 2009 wurde die gemäß der Satzung für die Beschlussfähigkeit des Ausschusses notwendige Mindestanzahl der anwesenden Mitglieder unterschritten. (TZ 12)

#### Aufgabenerfüllung

Der Wasserverband erfüllte den Verbandszweck der Erhaltung der Entwässerungsgräben. Die Erhaltungsarbeiten bestanden im Wesentlichen darin, die Entwässerungsgräben auszubaggern, um deren Abflussleistung zu erhalten und störenden Bewuchs zu entfernen. Bei diesen Arbeiten war ein ständiger Kompromiss zwischen den technischen Anforderungen, den verfügbaren Mitteln und den Anforderungen des Naturschutzes einzugehen. (TZ 4)

#### Haushalt des Wasserverbands

Die Einnahmen des Wasserverbands bewegten sich in den Jahren 2005 bis 2009 zwischen 40 EUR (2006) und 19.907 EUR (2007), die Ausgaben zwischen 982 EUR (2005) und 20.487 EUR (2009). (TZ 5)

Rund 95 % der Ausgaben entfielen auf Erhaltungsarbeiten an den Entwässerungsgräben. (TZ 5)

Das Land förderte solche Erhaltungsarbeiten zu 50 %, so dass die Förderungen des Landes über die betrachtete Periode gerechnet etwa die Hälfte der Einnahmen des Wasserverbands ausmachten. Die übrigen Einnahmen stammten im Wesentlichen aus Beiträgen der Verbandsmitglieder. (TZ 5)

Die Einnahmen und Ausgaben sowie der Geldbestand waren übersichtlich aufgezeichnet und durch Belege dokumentiert. (TZ 7)

Dokumentation der Erhaltungsarbeiten Eine lückenlose Dokumentation der jährlich durchgeführten Erhaltungsarbeiten erfolgte nicht. (TZ 8)

#### Auftragsvergabe

Die Beauftragung von Erhaltungsarbeiten erfolgte in der Regel formlos, d.h. mündlich durch den Obmann des Wasserverbands. Sie war daher mangels Schriftlichkeit weder nachvollziehbar noch satzungskonform. (TZ 9)

Bei der Vergabe der Erhaltungsarbeiten im Jahr 2010 holte der Wasserverband — erstmals dokumentiert — Alternativangebote ein. (TZ 9)



## Verbandsaufsicht

Gemäß § 96 WRG 1959 übte der Landeshauptmann die Aufsicht über den Wasserverband aus (Aufsichtsbehörde). Organisatorisch nahm diese Aufsicht die Abteilung Wasserrecht und Schifffahrt des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung (Rechtsabteilung) wahr. (TZ 13)

Neben der Verbandsaufsicht nahm das Amt der Niederösterreichischen Landesregierung gegenüber dem Wasserverband auch Beratungsaufgaben in technischer Hinsicht und hinsichtlich der Finanzierung der Erhaltungsaufgaben durch das Land wahr; diese Aufgaben besorgte die Abteilung Wasserbau. (TZ 13)

Der Wasserverband informierte beide Abteilungen über die Termine der Ausschusssitzungen des Wasserverbands. Ein Mitarbeiter der Abteilung Wasserbau nahm regelmäßig an den Sitzungen teil; 2005 besuchte auch ein Mitarbeiter der Rechtsabteilung die Ausschusssitzung. (TZ 13)

Die vom RH festgestellten Mängel waren auch für die Rechtsabteilung aus den Protokollen der Ausschusssitzungen des Wasserverbands erkennbar. Die Rechtsabteilung setzte aber keine Maßnahmen, um die Mängel zu beheben. Der an den Ausschusssitzungen teilnehmende Mitarbeiter der Abteilung Wasserbau benachrichtigte die Rechtsabteilung nicht über Mängel bei der Ausschusssitzung. (TZ 14)

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

#### ***Niederösterreichische Landesregierung und Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein***

*(1) Bei Auftragsvergaben, auch jenen unterhalb der Grenzen des Vergabegesetzes, wären Vergleichsangebote einzuholen bzw. ein Preisvergleich mit anderen Wasserverbänden anzustellen und dieser Preisvergleich wäre auch zu dokumentieren. (TZ 9)*

#### ***Wasserverband Rohrau, Petronell, Scharndorf, Höflein***

*(2) Die Neukonstituierung des Ausschusses und die Neuwahl der Verbandsorgane wären unverzüglich durchzuführen. (TZ 10)*

*(3) Es wäre auf die Einhaltung der Satzungsbestimmungen hinsichtlich der Beschlussfähigkeit im Ausschuss zu achten. (TZ 12)*

*(4) Die Satzung sollte in den Grenzen des Wasserrechtsgesetzes 1959 derart angepasst werden, dass den Bedürfnissen des Wasserverbands Rechnung getragen wird. Dabei wären folgende Punkte zu überdenken:*

- die Regelung der Vertretung nach außen, (TZ 9)*
- die Zusammensetzung des Vorstands, (TZ 11)*
- die für die Beschlussfähigkeit notwendige Anzahl anwesender Ausschussmitglieder. (TZ 12)*

*(5) Die durchgeführten Erhaltungsarbeiten sollten auf der Detailkarte des Wasserverbandsgebiets verzeichnet werden, um auch noch nach mehreren Jahren einen Überblick darüber zu haben, wo und wann welche Arbeiten durchgeführt worden waren. (TZ 8)*

*(6) Aufträge über Erhaltungsarbeiten wären künftig unter Beachtung der Satzungsregelung hinsichtlich der Vertretung nach außen sowie auch unter dem Blickwinkel der Transparenz und Nachvollziehbarkeit schriftlich zu erteilen. (TZ 9)*

### **Land Niederösterreich**

*(7) Mängeln, die aus den der Niederösterreichischen Landesregierung übermittelten Unterlagen ersichtlich sind, wäre nachzugehen. (TZ 14)*

*(8) Die Zusammenarbeit zwischen der Abteilung Wasserrecht und Schifffahrt sowie der Abteilung Wasserbau sollte verstärkt werden. (TZ 14)*

### **BMLFUW**

*(9) Das BMLFUW sollte auf eine Novellierung der Bestimmung des Wasserrechtsgesetzes 1959 mit dem Ziel hinwirken, den Kreis der Personen, die im Vorstand eines Wasserverbands tätig sein können, eindeutig festzulegen. (TZ 11)*



## **FINANZIERUNG UND KOSTEN VON LEISTUNGEN IN SPITALSAMBULANZEN UND ORDINATIONEN**

**Das Ziel der Gesundheitsreformen, Leistungen vom stationären in den ambulanten bzw. vom ambulanten in den niedergelassenen Bereich zu verlagern und damit die Kostensteigerung einzudämmen, wurde nicht erreicht.**

**Innerhalb von drei Jahren nahmen sowohl die stationären als auch die ambulanten Endkosten um 18,3 % bzw. 20,3 % zu. Auch die Ausgaben der Gebietskrankenkassen stiegen um 11,8 %. Ausschlaggebend war u.a., dass die bisherige Finanzierung der Krankenanstalten nach wie vor starke Anreize zur stationären Versorgung bot. Sowohl bei den Krankenanstalten als auch bei den sozialen Krankenversicherungsträgern gab es inhomogene Spitalsambulanzkosten- bzw. Tarifstrukturen.**

Prüfungsziel

Ziel der Prüfung war es, die Kosten für ausgewählte medizinische Leistungen von Spitalsambulanzen in Vorarlberg, Oberösterreich und Niederösterreich mit den Tarifen und Durchschnittspreisen der Vorarlberger Gebietskrankenkasse (VGKK), der Oberösterreichischen Gebietskrankenkasse (OÖGKK), der Niederösterreichischen Gebietskrankenkasse (NÖGKK), der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) und der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) zu vergleichen. (TZ 1)

Es ging darum, festzustellen, wo ausgewählte medizinische Leistungen kostengünstiger erbracht wurden. Damit sollten Aussagen zur Realisierung einer seit 2005 geplanten, bundesweit einheitlichen Dokumentation im ambulanten Bereich getroffen werden. Zudem wurden auch die zwischen den Bundesländern bestehenden Unterschiede bei der Abgeltung der Ambulanzleistungen in den Krankenanstalten und die komplexen Honorarordnungen der sozialen Krankenversicherungsträger beurteilt. (TZ 1)

Finanzierung von Spitalsambulanzen

Die Länder hatten größere budgetäre Möglichkeiten zur Setzung spitalsentlastender Maßnahmen als die sozialen Krankenversicherungsträger. Sie haben die Kompetenz, Leistungen vom stationären in den ambulanten Spitalsbereich und weiter in den Pflege- sowie Hauskrankenpflegebereich zu verlagern. (TZ 2)

Das Ziel des im Jahr 1997 neu eingeführten Finanzierungssystems, Leistungen vom stationären in den spitalsambulanten Bereich zu verlagern, wurde nicht erreicht. Im



Zeitraum 2005 bis 2008 stiegen die stationären Endkosten zwischen 12,9 % (Landeskrankenhaus Feldkirch; LKH Feldkirch) und 26,6 % (Landeskrankenhaus St. Pölten; LK St. Pölten), die ambulanten Endkosten zwischen 19,9 % (KH Ried) und 70 % (LK St. Pölten). (TZ 6)

Im selben Zeitraum verzeichneten auch die Gebietskrankenkassen Ausgabensteigerungen für den niedergelassenen Bereich, und zwar zwischen 2,5 % (NÖGKK) und 16,4 % (OÖGKK). (TZ 6)

Die Beträge, die im Jahr 2008 an die Fondskrankenanstalten zur Finanzierung der Spitalsambulanzen ausbezahlt wurden, basierten immer noch auf dem Leistungsangebot von 1996. Neu hinzugekommene Leistungen blieben in diesem System unberücksichtigt. Das System war überwiegend nicht geeignet, eine leistungsgerechte, wie insbesondere an den Zielen des zweiten Abschnitts der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG orientierte Finanzierung von spitalsambulanten Leistungen zu erreichen. (TZ 3)

In Vorarlberg konnten mit den an die Spitalsambulanzen im Jahr 2008 ausbezahlten Fondsmitteln rd. 85 % der ambulanten Endkosten abgedeckt werden. Damit kam Vorarlberg dem Ziel einer möglichst kostendeckenden ambulanten Versorgung sehr nahe. Die Kostendeckung schwankte in den einzelnen Krankenanstalten zwischen rd. 77 % (LKH Feldkirch) und rd. 114 % (LKH Rankweil). (TZ 3)

In Oberösterreich gab es einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von nur rd. 32 % und starken Schwankungsbreiten in den Kostendeckungsgraden der einzelnen Krankenanstalten. Die Deckungsbeiträge schwankten zwischen rd. 14 % (Landesnervenklinik Wagner-Jauregg) und rd. 60 % (KH der Elisabethinen Linz). Das KH Ried erzielte einen Kostendeckungsgrad von rd. 39 %. (TZ 3)

In Niederösterreich wurden die Spitalsambulanzen mit Mitteln aus fünf verschiedenen Töpfen finanziert. Daraus ergab sich landesweit ein Kostendeckungsgrad von rd. 44 % mit einer Bandbreite von rd. 8 % für das Landeskrankenhaus Mostviertel Amstetten-Mauer (Landesnervenklinik) bis rd. 66 % für das Landeskrankenhaus Mostviertel Amstetten (LK Amstetten). Das LK St. Pölten lag bei rd. 44 %. (TZ 3)

Somit kam nur die Finanzierung spitalsambulanter Leistungen in Vorarlberg dem Ziel einer möglichst kostendeckenden Versorgung sehr nahe, obwohl die Kostendeckungsgrade zwischen den einzelnen Fondskrankenanstalten nicht ausgeglichen waren. Das ober- und das niederösterreichische Modell zur Finanzierung spitalsambulanter Leistungen war nur bedingt geeignet, die Mittel effizient und leistungsgerecht zu verteilen. (TZ 3)



## Dokumentation und integrierte Planung ambulanter Leistungen

Gegenwärtig fehlt eine bundesweit einheitliche Dokumentation ambulanter Leistungen im intra- und extramuralen Bereich sowie damit ein Überblick über die bisher nicht erfassten Ambulanzleistungen und somit die Vergleichbarkeit der Leistungen zwischen den beiden Bereichen. Bisher dokumentierten die Länder ihre spitalsambulanten Leistungen wegen verschiedener Anreize unterschiedlich. In Oberösterreich wurde umfassend dokumentiert, weil die Ärzte einen Anteil an den Gebühren erhielten und damit ein finanzielles Interesse an einer möglichst umfassenden Dokumentation hatten. (TZ 4)

Das Ziel der Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens aus dem Jahr 2008, eine integrierte Planung ambulanter Leistungen flächendeckend durchzuführen, wurde nicht erreicht. Vorarlberg verfügte seit 2008 über einen Regionalen Strukturplan Gesundheit, Niederösterreich über keinen; in Oberösterreich umfasste der Plan lediglich die stationäre Akutversorgung. (TZ 5)

Auch das Ziel der Art. 15a-Vereinbarung aus dem Jahr 1997, die überproportionalen Kostensteigerungsraten im Krankenanstaltenbereich einzudämmen, konnte bis zum Jahr 2008 nicht erreicht werden. Im Zeitraum 2005 bis 2008 kam es sowohl im niedergelassenen Bereich als auch bei den stationären und insbesondere bei den ambulanten Leistungen zu deutlichen Steigerungen. Die Ausgaben im niedergelassenen Bereich stiegen österreichweit bei den Vertragsärzten gemäß § 2 ASVG um 11,8 %, die stationären Endkosten um 18,3 % und die ambulanten Endkosten um 20,3 %. (TZ 6)

Im Bundesländervergleich war die Steigerung im niedergelassenen Bereich im Zeitraum 2005 bis 2008 in Niederösterreich mit 2,5 % am geringsten, während dort die stationären Endkosten mit 28,9 % und die ambulanten Endkosten mit 41,5 % am deutlichsten anstiegen. (TZ 6)

## Kosten- und Leistungsentwicklung von Spitalsambulanzen

Die Rechtsträger von Krankenanstalten sind verpflichtet, ambulante Leistungen in einem bestimmten Ausmaß vorzuhalten, wodurch Kosten entstehen. (TZ 7)

Es bestanden nach wie vor große finanzielle Anreize für Krankenanstalten, Patienten eher stationär aufzunehmen als ambulant zu behandeln, weil die Kosten der Spitalsambulanzen bei weitem nicht gedeckt waren und die Einnahmen für einen Patienten je stationären Aufenthalt wesentlich höher sind als jene bei einer ambulanten Behandlung. Es war für die Krankenanstalten daher finanziell vorteilhaft, Patienten nicht ambulant zu behandeln, sondern stationär aufzunehmen. (TZ 8)

Das Landeskrankenhaus Krems (LK Krems) — wie auch einige andere niederösterreichische Krankenanstalten — nahm im Bereich der CT- und MRT-Leistungen Patienten, die üblicherweise ambulant untersucht werden könnten, als 1-Tages- bzw. 0-Tages-Patienten auf und erzielte damit Mehreinnahmen. Die stationäre Aufnahme bedeutete aber auch Mehrkosten für den Patienten. (TZ 9)

Die drei Krankenanstalten (LKH Feldkirch, LKH St. Pölten und KH Ried) entlasteten ihren stationären Bereich in unterschiedlichem Maß durch 1-Tages- bzw. 0-Tages-Patienten. Der relativ hohe Anteil des KH Ried war u.a. auf die hohe Gesamt-Bettenauslastung von nahezu 90 % und auf ein optimiertes Ambulanzmanagement zurückzuführen. Bei einer Verlagerung vom stationären Bereich in den 1-Tages- bzw. 0-Tages- und weiter in den ambulanten Versorgungsbereich in gleichem Ausmaß wie beim KH Ried wären für das LKH Feldkirch bzw. das LKH St. Pölten Einsparungen von rd. 0,5 Mill. EUR bzw. 3,6 Mill. EUR möglich. (TZ 10)

#### Präoperative Diagnostik

Aufgrund der derzeitigen Krankenanstaltenfinanzierung und der damit verbundenen niedrigen Kostendeckungsgrade bestand ein verstärkter Anreiz für die Krankenanstalten, die medizinische Abklärung des Patienten vor der Operation (EKG, Blutbild und Thoraxröntgen) in den niedergelassenen Bereich auszulagern. In Niederösterreich waren die Hinweise auf die Verlagerung der Leistungen in den Krankenversicherungsbereich besonders auffällig. Der Anteil der extramuralen Diagnosen an den OP-Zahlen lag bei bis zu 98 % (Laboruntersuchungen im LKH St. Pölten). Dabei ersparte sich der Rechtsträger je Fall ca. 30 EUR; im Gegenzug wurde die NÖGKK mit ca. 80 EUR je Fall belastet. Eine Leistungserbringung durch jenen Träger, der dies kosteneffizienter durchführt, brächte Einsparungspotenziale. (TZ 11)

Weitere Einsparungspotenziale ergäben sich, indem routinemäßig durchgeführte, aber medizinisch nicht notwendige Untersuchungen vor geplanten Operationen vermieden werden. (TZ 11)

Eine höhere Facharztdichte im niedergelassenen Bereich führte vor allem in den Ballungsräumen zu keinen Reduktionen von spitalsambulanten Leistungen. (TZ 12, 13)

Spitalsambulanzen waren durch Nachbehandlungen höher belastet als durch Erstbehandlungen. Nachbehandlungen werden in der Regel während der regulären Ambulanzzeiten durchgeführt und erfordern damit höhere Personalressourcen. Im Falle einer Übertragung von 50 % der Nachbehandlungen in den niedergelassenen Bereich, könnten in den Fällen, in denen diese Leistungen dort günstiger erbracht werden, Leistungen im finanziellen Umfang von jährlich rd. 2,4 Mill. EUR (LKH Feldkirch), rd. 0,7 Mill. EUR (KH Ried) und rd. 0,6 Mill. EUR (LK Krems) verlagert werden. (TZ 15)



### Finanzierung und Leistungen des niedergelassenen Bereichs (Ordinationen)

Die BVA erzielte nicht nur die höchsten Gewinne, sondern verzeichnete auch die höchsten Ausgaben für die ärztliche Hilfe je Anspruchsberechtigten. Die OÖGKK wies die niedrigsten Ausgaben je Anspruchsberechtigten auf, verzeichnete aber die höchsten Ausgabensteigerungen bei den abgerechneten Beträgen. (TZ 16)

Die Tarife der fünf verglichenen sozialen Krankenversicherungsträger waren höchst unterschiedlich. Sie unterschieden sich

- bei der Differenzierung in Grund- und Sonderleistungen (so gehörten Befundberichte bei der NÖGKK zu den Grundleistungen, bei der OÖGKK zu den Sonderleistungen),
- bei der Honorierung der Grundleistung,
- bei den Maßnahmen zur Kostenbeschränkung (Pauschalierungen, Degressionen, Limitierungen von Sonderleistungen, Honorarlimitierungen) und
- bei den enthaltenen Leistungen. (TZ 17)

Es war nicht nachvollziehbar, auf welcher Basis die ärztlichen Leistungen und die Tarife in die Honorarordnungen aufgenommen worden waren. Die Tarife waren eher das Ergebnis von Verhandlungen als das Abbild der tatsächlichen Kostensituation im niedergelassenen Bereich. Erst in den letzten Jahren nahmen die überprüften Krankenversicherungsträger einen Tarif für eine neue ärztliche Leistung nur noch dann in ihre Honorarordnungen auf, wenn entsprechende Kalkulationsgrundlagen vorlagen. Außerdem bemühten sie sich um eine Verhinderung unökonomischer Behandlungen insbesondere durch die Anwendung von Mengen- sowie Preis- und Ausgabenlimitierungen. (TZ 17, 23)

Die NÖGKK wies im Vergleich mit den anderen beiden Gebietskrankenkassen die höchste Vertragsärztedichte auf. In Niederösterreich kamen auf 100.000 Anspruchsberechtigte 109, in Vorarlberg 101 und in Oberösterreich 93 Vertragsärzte. In Niederösterreich erzielten einige medizinische Fachbereiche — vor allem Radiologie — die höchsten Jahresbeträge und verzeichneten die meisten Fälle je Vertragsarzt. (TZ 18, 19)

Bei den Leistungspositionen Mammographie und Coloskopie bestanden beträchtliche regionale Unterschiede hinsichtlich der Verteilung von diagnostischen und Vorsorgeuntersuchungen. Sowohl bei der Mammographie (rd. 54 %) als auch bei der Coloskopie (rd. 76 %) waren die Vorsorgeuntersuchungen bei der VGKK deutlich am

höchsten. Die Gründe für die unterschiedliche Verteilung reichten von den unterschiedlichen Tarifen und der Förderung über die Dokumentation, die Evaluierung sowie die alters- und geschlechtsspezifischen Untersuchungsintervalle bis hin zu historischen Ursachen. (TZ 20)

Am Beispiel der VGKK, die mit einem Limit im Bereich der CT-Leistungen nur rund ein Drittel der Ausgaben je Anspruchsberechtigten der NÖGKK (0,91 EUR zu 3,18 EUR) und ohne Limit im Bereich der MRT-Leistungen mehr als die doppelten Ausgaben der OÖGKK (5,94 EUR zu 13,22 EUR) hatte, war der Einsparungseffekt einer Limitierung deutlich erkennbar. (TZ 21)

Bei den Tarifen ausgewählter Leistungen wurden erhebliche Unterschiede festgestellt. So zahlte die BVA für die Gastroskopie 87,87 EUR bzw. 119,06 EUR, die NÖGKK 75,05 EUR. Der Gesamttarif von rd. 210 EUR wurde von den Vertragsärzten der BVA-Landesstellen in unterschiedlichem Umfang verrechnet, und zwar in Vorarlberg in rd. 2 %, in Oberösterreich in rd. 26 % und in Niederösterreich in rd. 53 % der Fälle. (TZ 22)

#### Leistungs- und Kostenvergleich ambulanter Leistungen

Einige ambulante Leistungen waren in der Spitalsambulanz kostengünstiger als die im niedergelassenen Bereich von den sozialen Krankenversicherungsträgern bezahlten Durchschnittspreise und umgekehrt. Eine Mammographie kostete in der Spitalsambulanz zumindest rd. 65 EUR, in der Ordination bis zu rd. 113 EUR. Umgekehrt kostete eine MRT-Knie im spitalsambulanten Bereich bis zu rd. 234 EUR, im niedergelassenen Bereich zumindest rd. 150 EUR. (TZ 23)

Die Kostenrechnung in den Krankenanstalten war nicht einheitlich. (TZ 26)

Beim Kostenvergleich ausgewählter Leistungen war zu berücksichtigen, dass die Vollkosten rund dreimal und die Teilkosten rund doppelt so hoch waren wie die Grenzkosten. (TZ 27)

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

##### ***BMG***

*(1) Die Entwicklung einer bundesweit einheitlichen Dokumentation ambulanter Leistungen im intra- und extramuralen Bereich wäre unter Einbeziehung aller Länder voranzutreiben. (TZ 4)*



*(2) Die Richtlinie der Bundesgesundheitskommission für die präoperative Befundung sollte fertiggestellt werden. (TZ 11)*

*(3) Für eine bessere Kostenermittlung, vor allem im Hinblick auf die zukünftige Kostenbewertung der Leistungen nach dem Katalog ambulanter Leistungen, wäre die Kostenrechnungsverordnung zu überarbeiten. (TZ 26)*

### **Länder Vorarlberg, Oberösterreich und Niederösterreich**

*(4) Die Verteilung der Mittel zur Finanzierung der Spitalsambulanzen wäre im Interesse einer möglichst kostendeckenden Versorgung zu evaluieren und anzupassen. (TZ 3)*

*(5) Die Dokumentation ambulanter Leistungen wäre fortzusetzen, um qualitative Ergebnisse für die Erstellung eines bundesweit einheitlichen Katalogs ambulanter Leistungen liefern zu können. (TZ 4)*

*(6) Das Einsparungspotenzial an ambulanten Nachbehandlungen wäre mit den verantwortlichen Spitalsärzten zu evaluieren und eine Verlagerung in den niedergelassenen Bereich in jenen Fällen anzustreben, in denen diese Leistungen dort günstiger erbracht werden könnten. (TZ 15)*

*(7) Zur Vermeidung nicht zwingend notwendiger Befunde im Rahmen der präoperativen Abklärung wäre die in Arbeit befindliche Richtlinie der Bundesgesundheitskommission nach ihrer Fertigstellung zu übernehmen und in die Praxis umzusetzen. (TZ 11)*

### **Länder Oberösterreich und Niederösterreich**

*(8) Die integrierte Planung zwischen intra- und extramuralem Bereich sollte so rasch wie möglich durchgeführt werden. (TZ 5)*

### **Land Vorarlberg**

*(9) Ein zentraler Ärztenotruf sollte eingeführt werden. (TZ 12)*

### **Land Oberösterreich**

*(10) Die Zahlungen an die Ärzte für deren ambulante Tätigkeiten wären vom Bereich der Finanzierung spitalsambulanter Leistungen zu trennen. (TZ 3)*

### **Land Niederösterreich**

*(11) Die Finanzierung der spitalsambulantesten Leistungen wäre zu bündeln. (TZ 3)*

*(12) Es wären Analysen durchzuführen, welche die relativ hohe Inanspruchnahme der Spitalsambulanzen im Landeskrankenhaus St. Pölten klären sollen. (TZ 12)*

***Vorarlberger, Oberösterreichische und Niederösterreichische Gebietskrankenkasse, Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter sowie Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft***

*(13) Der begonnene Weg, Tarife auf der Grundlage von Kostenkalkulationen in die Honorarordnungen aufzunehmen, sollte fortgeführt werden. (TZ 17)*

*(14) Ein Tarif wäre nicht an die Bezeichnung einer medizinischen Leistung als diagnostische oder Vorsorgeuntersuchung zu knüpfen, sondern an deren Inhalt. Für Untersuchungen desselben Inhalts sollte auch derselbe Tarif bestimmt werden. (TZ 20)*

***Niederösterreichische Gebietskrankenkasse, Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter und Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft***

*(15) Unter Berücksichtigung des jeweiligen Bedarfs wären Maßnahmen zur Ausgabenbegrenzung zu setzen. (TZ 21)*

***Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter und Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft***

*(16) Für die Mammographie sollte ein Organtarif vorgesehen werden, um die Abrechnung zu vereinfachen und die Transparenz zu verbessern. (TZ 20)*

***Vorarlberger Gebietskrankenkasse***

*(17) Die Tarife für MRT-Leistungen wären zu evaluieren und die Maßnahmen zur Tarifsenkung zu setzen. (TZ 21)*

***Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter***

*(18) Die Honorarordnung wäre dahingehend abzuändern, dass im Falle einer Gastroskopie nur noch eine Leistungsposition abgerechnet werden kann. (TZ 22)*