

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

VORLAGE VOM 9. DEZEMBER 2015

REIHE BUND 2015/17

ROLLE DES BUNDES IN DER ÖSTERREICHISCHEN
KRANKENANSTALTENPLANUNG

MEDIZINISCHE FAKULTÄT LINZ – PLANUNG

BETRIEBLICHE UMWELT- FÖRDERUNGEN DES BUNDES UND DER LÄNDER

SCHUTZ- UND BANNWÄLDER IN SALZBURG, TIROL UND VORARLBERG

TRIEBFahrzeugDISPOSITION UND TRIEBFahrzeugBESCHAFFUNGEN
DER ÖBB-UNTERNEHMENS- GRUPPE IN ÖSTERREICH

MEDIENTRANSPARENZ IM BMFJ

INHALTSVERZEICHNIS

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung.....	6
Prüfungsziele	6
Planungsansätze und –ziele	6
Krankenanstaltenrecht und Art. 15a– Vereinbarungen.....	7
Bezugsgrößen der Planung	7
Instrumente der österreichweiten Krankenanstaltenplanung	8
<i>Überblick</i>	8
<i>Österreichischer Krankenanstalten– und Großgeräteplan</i>	8
<i>Österreichischer Strukturplan Gesundheit</i>	8
Rolle des Bundes bei der Erstellung der Detailplanungen.....	10
<i>Zentrale und dezentrale Planung</i>	10
<i>Regionale Strukturpläne Gesundheit</i>	10
<i>Krankenanstaltenpläne der Länder</i>	11
Evaluierung und Monitoring	11
<i>Evaluierung des ÖKAP/GGP</i>	11
<i>Evaluierung des ÖSG</i>	11
Struktur der österreichischen Krankenanstalten.....	12
<i>EU–Vergleich</i>	12
<i>Vorberichte des RH</i>	13
<i>Versorgungsstrukturen der Länder</i>	14
<i>Wirtschaftliche Aspekte der Krankenanstaltenplanung</i>	15
Entscheidungsstrukturen.....	16
<i>Entscheidungsstrukturen auf Bundes– und Landesebene</i>	16
<i>Arbeitsstrukturen auf Bundesebene</i>	16
Überregionale Krankenanstaltenplanung.....	16
<i>Inländische Gastpatienten</i>	16
<i>Überregionale Versorgungsplanung</i>	17
Schlussempfehlungen	18
Medizinische Fakultät Linz – Planung	20
Prüfungsziel	20
Ausgangslage	21
<i>Meilensteine im Entscheidungsprozess</i>	21

<i>Rechtliche Rahmenbedingungen</i>	22
Entscheidungsgrundlagen – Ärztebedarf.....	22
Realisierung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz.....	25
<i>Vereinbarung nach Art. 15a B-VG</i>	25
<i>Weitere vertragliche Vereinbarungen</i>	26
<i>Auswirkung auf die anderen Universitäten</i>	27
<i>Strategische Steuerungsinstrumente</i>	27
<i>Studierende an der Medizinischen Fakultät Linz</i>	27
<i>Räumliche Unterbringung der Studierenden an der Medizinischen Universität Graz</i>	28
Finanzierung der Medizinischen Fakultät Linz.....	28
<i>Kostenaufteilung</i>	28
<i>Klinischer Mehraufwand</i>	31
Schlussempfehlungen.....	32
Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder	34
Prüfungsziel.....	34
Inhaltliche Abstimmung der Förderprogramme.....	36
Förderung eines Projekts aus mehreren Förderprogrammen/Fördertöpfen.....	36
Fördermitteleinsatz.....	38
Maßnahmen zur Einhaltung der Höchstfördersätze und zur Verhinderung unzulässiger Mehrfachförderungen.....	39
Kontrollen.....	39
Ziele, Zielerreichung und Evaluierungen.....	39
<i>Zielsetzungen der Förderprogramme</i>	39
<i>Wirkungserfassung und Evaluierungsberichte</i>	40
<i>Umwelteffekte und Förderkosten</i>	40
<i>Mitnahmeeffekte</i>	40
Verwaltungsaufwand für Fördergeber und Fördernehmer.....	40
Weitere Feststellungen.....	41
Schlussempfehlungen.....	41
Schutz- und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg	45
Prüfungsziel.....	45
Waldinventur und Waldentwicklungsplan.....	46
Zustand des Schutzwalds.....	46
Walddatenbank.....	46
Walddtypisierung.....	47
Langfristiges Monitoring der Sanierungsprogramme.....	47
Rechtliche Grundlagen.....	48
Erhaltungspflichten im Schutzwald.....	48

Bannwald	49
Forstrechtliche Maßnahmenplanung zur Sanierung des Schutzwalds	49
Programm Initiative Schutz durch Wald	49
Monetäre Bewertung der Schutzfunktion	50
Nutzungskonflikte	50
Wildeinfluss und Wildeinflussmonitoring.....	50
Wildschadensabwehr bei flächenhafter Gefährdung des Bewuchses.....	51
Wildschadensprävention und Wildstandsregulierung.....	52
Wildmanagement in Salzburg.....	52
Wildmanagement in Tirol	52
Wildmanagement in Vorarlberg	53
Forstorgane.....	53
Finanzierung der Erhaltung und Sanierung von Schutzwäldern	55
Förderabwicklung	56
Nationale Vernetzung.....	56
Internationale Vernetzung.....	57
Schlussempfehlungen	57
Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich	62
Prüfungsziel	63
Strategische Leitlinien auf Konzernebene	63
Flottenstruktur und Flottenentwicklung	64
Einsatzplanung und Triebfahrzeug–Disposition	65
Flotten–Bedarfsplanung	66
Bedarfsplanung Lokflotte	66
Bedarfsplanung Nah– und Regionalverkehrsflotte.....	67
Bedarfsplanung Fernverkehrsflotte	68
Triebfahrzeugbeschaffungen Nah– und Regionalverkehrsflotte – Desiro ML.....	68
Triebfahrzeugbeschaffungen Fernverkehrsflotte – Railjet	69
Triebfahrzeug–Instandhaltung	70
Assembling und Umbauten	71
Finanzierung	71
Europäische Zugsicherung	73
Umwelteffekte des Triebfahrzeugeinsatzes	75
Schlussempfehlungen	75
Medientransparenz im BMFJ	82
Prüfungsziel	82
Rechtliche Grundlagen	82

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz	83
<i>Organisation der Meldeabläufe</i>	83
<i>Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen</i>	84
<i>Vollständigkeit der Dokumentation</i>	84
<i>Richtigkeit der Meldungen</i>	84
Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen	85
<i>Werbeaufträge und Medienkooperationen</i>	85
<i>Förderungen</i>	85
Bagatellgrenze	85
Schlussempfehlungen	86

ROLLE DES BUNDES IN DER ÖSTERREICHISCHEN KRANKENANSTALTENPLANUNG

Der Einfluss des Bundes auf die österreichische Krankenanstaltenplanung beschränkte sich im Wesentlichen auf die Vornahme einer Rahmenplanung im Einvernehmen mit den Ländern und der Sozialversicherung. Die konkreten Planungen erfolgten auf Landesebene; der Bund konnte zu den Krankenanstaltenplänen der Länder nur unverbindliche Stellungnahmen abgeben. Gegenüber dem bis zum Jahr 2005 gültigen Österreichischen Krankenanstalten- und Großgeräteplan (ÖKAP/GGP) war der ab dem Jahr 2006 gültige Österreichische Strukturplan Gesundheit (ÖSG) für die Planungen auf Landesebene weniger klar verbindlich. Der ÖSG wies auch einen geringeren Informationsgehalt bei der Planung der stationären Kapazitäten auf, der in späteren Revisionen des ÖSG noch schrittweise reduziert wurde.

Stärker als der ÖKAP/GGP betonte der ÖSG die integrative Planung nicht nur des stationären, sondern auch des ambulanten, des Rehabilitations- und des Pflegebereichs. Allerdings enthielt er quantitative Planungsaussagen zunächst nur für den stationären Akutbereich. Der ÖSG enthielt zwar auch das Ziel einer überregionalen Abstimmung im Sinne einer länderübergreifenden Versorgungsplanung, die diesbezüglichen Fortschritte waren aber gering. So betrug der Anteil der inländischen Gastpatienten an den stationären Aufenthalten österreichweit rd. 10 %, in Wien sogar 20 %; die Länder gingen in ihren Planungen aber kaum auf Gastpatientenströme ein.

Zentrale Steuerungsmöglichkeiten durch Monitoring und Evaluierungen waren begrenzt. Auch die Einführung der „Zielsteuerung- Gesundheit“ im Jahr 2013 trug nicht zur Stärkung der Steuerungs- und Koordinationsfunktion des Bundes bei.

PRÜFUNGSZIELE

Ziele der Überprüfung waren die Beurteilung der Beteiligung des Bundes am Prozess der Krankenanstaltenplanung in Österreich, seiner Einflussmöglichkeiten auf die Krankenanstaltenstruktur und seiner Möglichkeiten im Fall von Planabweichungen sowie eine Bewertung der bestehenden Entscheidungsstrukturen. (TZ 1)

PLANUNGSANSÄTZE UND -ZIELE

Seit dem Inkrafttreten des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) im Jahr 2006 verfolgte die österreichische Gesundheitsplanung einen integrativen Ansatz. Dieser berücksichtigte nicht nur die stationäre Versorgung in Krankenanstalten, sondern umfasste

alle Ebenen und Teilbereiche der Gesundheitsversorgung und angrenzender Teilbereiche, nämlich auch den ambulanten Bereich, den Rehabilitationsbereich und den Pflegebereich. (TZ 2)

Das zentrale Ziel der integrativen Gesundheitsplanung bestand darin, die Gesundheitsleistungen in der erforderlichen Qualität innerhalb der für die jeweilige Leistung angemessenen Struktur und damit auf die volkswirtschaftlich effizienteste Weise zu erbringen. Im Hinblick auf die Struktur der österreichischen Krankenanstalten und die Entwicklung der Kennzahlen im internationalen Vergleich wurde die Entlastung der Akutkrankenanstalten schon seit den Anfängen der österreichweiten Krankenanstaltenplanung angestrebt. (TZ 2)

KRANKENANSTALTENRECHT UND ART. 15A- VEREINBARUNGEN

Die Art. 15a-Vereinbarungen zur Krankenanstaltenplanung definierten bis zum Jahr 2004 ein klares und nachvollziehbares Planungs- und Steuerungssystem: Die Landeskrankenanstaltenpläne durften die im Österreichischen Krankenanstalten- und Großgeräteplan (ÖKAP/GGP) festgelegten Kapazitäten nicht überschreiten. Dieser Zusammenhang wurde ab dem Jahr 2005 stark abgeschwächt, weil die Vereinbarungspartner verabsäumten, das Verhältnis der neu geschaffenen Planungsinstrumente auf Länderebene (Detailplanungen, RSG) zu den im Krankenanstaltenrecht normierten Landeskrankenanstaltenplänen klarzustellen. Ein Gesetzesentwurf des BMG sah die Verpflichtung der Landesgesetzgeber vor, die Anwendung des ÖSG als objektivierte Sachverständigengutachten sicherzustellen; es sollte sich dabei um eine grundsatzgesetzliche Bestimmung handeln. Davon abweichend wurde das BMG verpflichtet, den ÖSG auf seiner Homepage zu veröffentlichen; dabei handelte es sich um keine Grundsatzbestimmung. (TZ 3)

Der ÖSG war im Unterschied zum ÖKAP/GGP nicht Bestandteil der Art. 15a-Vereinbarungen. Auch diese weitere Abschwächung seiner Verbindlichkeit trug zu einer Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes bei. Ähnliche Nachteile von 15a-Vereinbarungen waren wiederholt festzustellen. (TZ 3)

BEZUGSGRÖßEN DER PLANUNG

Im Rahmen des integrativen Ansatzes der Gesundheitsplanung war nicht mehr ausschließlich das Krankenhausbett Ausdruck der erforderlichen Kapazität. Für die integrierte Planung war eine einheitliche Bezugsgröße zur Allokation der Ressourcen und zur Bestimmung des best point of service erforderlich. Bis zu deren Etablierung war die Orientierung an der Anzahl der Krankenhausbetten zweckmäßig: Sämtliche Länder hatten für ihre Detailplanungen den

fachrichtungsspezifischen Bettenbedarf ermittelt; die Vergleichbarkeit der Rahmenplanung mit den Detailplanungen war insbesondere für Evaluierungs- und Monitoringzwecke unabdingbar. (TZ 4)

INSTRUMENTE DER ÖSTERREICHWEITEN KRANKENANSTALTENPLANUNG

Überblick

Die Planungen wurden grundsätzlich in einem Zweijahresrhythmus revidiert. Die nächste Revision des ÖSG war auf Basis der Gesundheitsreform 2013 für das Jahr 2015 geplant. (TZ 5)

Österreichischer Krankenanstalten- und Großgeräteplan

Die Bemühungen um eine verstärkte zentrale Planung und Steuerung der Versorgung in Krankenanstalten reichten zwar bis in die 1970er-Jahre zurück, die Entwicklung eines Österreichischen Krankenanstaltenplans blieb bis 1997 aber unrealisiert. Mit dem ÖKAP/GGP wurde 1997 ein gesetzlich verbindliches Planungsinstrument eingeführt, das den Rahmen für die Landeskrankenanstaltenpläne vorgab. (TZ 6)

Österreichischer Strukturplan Gesundheit

Die Gesundheitsplanung entwickelte sich bereits während der Zeit des ÖKAP/GGP von einer ausschließlich auf Krankenhausbetten bezogenen Kapazitätsplanung in die Richtung einer Leistungsangebotsplanung nach Fachrichtungen, die auch neue Organisationsformen der intramuralen Leistungserbringung, insbesondere Tageskliniken, berücksichtigte. (TZ 7)

Der ÖSG war ein geeignetes Instrument für den Umstieg von der Krankenanstaltenplanung auf eine alle Ebenen und Teilbereiche der Gesundheitsversorgung umfassende integrative Planung. Er enthielt jedoch quantitative Planungsaussagen zunächst nur für den stationären Akutbereich. (TZ 7)

Die im ÖSG verwendeten Begriffe „Rahmenplanung“ und „Detailplanung“ waren unbestimmt, weil aus ihnen nicht hervorging, welche Planungstiefe bzw. welchen Detaillierungsgrad des ÖSG die Vereinbarungspartner beabsichtigt hatten. Die Möglichkeiten der zentralen Steuerung durch den Bund wurden im Vergleich zur Zeit der Geltung des ÖKAP/GGP eingeschränkt, weil diese Formulierungen im ÖSG missverständlich waren und Interpretationsspielräume eröffneten. Nachdem der ÖSG für die Leistungserbringer nicht unmittelbar rechtsverbindlich war und der rechtlichen Umsetzung durch Verordnung von

Landeskrankenanstaltenplänen bedurfte, war eine Klarstellung der Verbindlichkeit des ÖSG erforderlich. (TZ 8)

Die Regionalen Strukturpläne Gesundheit (RSG) waren gemäß ÖSG für die Leistungserbringer nicht verbindlich. Der Bund stellte auch im Krankenanstalten- und Kuranstaltengesetz (KAKuG) nicht klar, inwieweit die RSG für die Verordnung der Landeskrankenanstaltenpläne maßgeblich waren. (TZ 9)

Der VfGH hatte in einem Erkenntnis festgehalten, dass die Krankenanstaltenplanung einem besonders wichtigen Interesse dient und nach bundesweit einheitlichen Grundsätzen und Zielen erfolgen muss, um ihren Zweck zu erfüllen. (TZ 9)

Die quantitativen Planungsaussagen des ÖSG waren hauptsächlich in drei Matrizen (Versorgungsmatrix, Planungsmatrix und Bettenmessziffer) dargestellt, die das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) aus einem von ihm entwickelten und verwalteten Simulationsmodell herleitete. (TZ 10)

Die — grundsätzlich als Ausgangspunkt für die Kapazitätsplanung geeignete — Versorgungsmatrix verzichtete auf Angaben zum Saldo der inländischen Gastpatientenströme auf Ebene der Versorgungsregionen. Diese aus der Diagnosen- und Leistungsdokumentation der Krankenanstalten zentral verfügbare Information wäre ohne nennenswerten Aufwand in die Versorgungsmatrix zu integrieren und würde die Kapazitätsplanung sowie das Monitoring der Detailplanungen wesentlich erleichtern. (TZ 11)

Die Anzahl der Planaufenthalte war in der Planungsmatrix lediglich auf der Ebene des Bundeslandes und nicht für die Versorgungsregionen ausgewiesen, wodurch die Nachvollziehbarkeit eingeschränkt war. Die aus der Versorgungsmatrix stammenden Planaufenthalte je Leistungs- bzw. Diagnosengruppe wurden für die Planungsmatrix zwar in stationäre Aufenthalte je Fachrichtung transformiert, es unterblieb jedoch die Ermittlung und Darstellung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs. (TZ 12)

Bei der Ermittlung der Bettenmessziffer wurden regionale Besonderheiten — etwa komplementäre Versorgungsangebote oder Krankheitshäufigkeiten — sowie Gastpatientenströme nicht berücksichtigt. Der ÖSG legte fest, dass selbst eine Verletzung ihrer Intervallgrenzen nicht notwendigerweise eine Missachtung der Rahmenvorgaben darstellte. Die Bettenmessziffer war aufgrund der genannten Relativierungen weder für Planungs- und Steuerungszwecke noch für Evaluierungszwecke geeignet. (TZ 13)

Die im ÖSG abgebildeten Informationen zur Kapazitätsplanung wurden schrittweise reduziert, obwohl sie ohnedies bereits einen im Vergleich mit dem ÖKAP/GGP geringeren

Informationsgehalt aufgewiesen hatten. Dies erhöhte die Intransparenz hinsichtlich der Einhaltung der im ÖSG enthaltenen Rahmenvorgaben und schränkte die Möglichkeiten des Bundes zur Steuerung des stationären Bereichs der Krankenanstalten weiter ein. (TZ 14)

ROLLE DES BUNDES BEI DER ERSTELLUNG DER DETAILPLANUNGEN

Zentrale und dezentrale Planung

Der Prozess der Kapazitätsplanung und die Aufgabenverteilung war überaus komplex und nur eingeschränkt zweckmäßig. Verschiedene Berechnungsschritte erfolgten dezentral auf Landesebene, obwohl die dafür benötigten Informationen ohnedies zentral vorlagen oder bundesweit standardisiert werden konnten. Damit wurde ein innerhalb des Gesamtsystems vermeidbarer zusätzlicher Verwaltungsaufwand verursacht. (TZ 15)

Es wäre zweckmäßig, die Methode der Ermittlung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs bundesweit zu harmonisieren und offenzulegen, nicht zuletzt um ein einheitliches Versorgungsniveau für die Bevölkerung zu gewährleisten. In einzelnen Bundesländern abweichende Zuordnungen von Leistungen auf Fachrichtungen wären im Rahmen des Monitoring-Prozesses zu begründen. (TZ 15)

Regionale Strukturpläne Gesundheit

Der Bund wirkte an der Erstellung der Detailplanungen der Länder nicht mit; seine fehlende Einbindung stand dem Bekenntnis aller Vereinbarungspartner zur gemeinsamen Planung und Steuerung sowie zur Überwindung der Partikularinteressen entgegen. (TZ 16)

Die vom BMG im Vorfeld der RSG-Beschlüsse abgegebenen Stellungnahmen waren grundsätzlich zweckmäßig, jedoch erfolgte die Prüfung auf ÖSG-Konformität hauptsächlich anhand der dafür nicht tauglichen Bettenmessziffer. Das BMG machte auch bei gravierenden Abweichungen vom ÖSG nur unverbindliche Anmerkungen und beanstandete dies nicht in deutlicher Form. Dies wäre jedenfalls bei einer Verletzung der Intervallgrenzen zur Bettenmessziffer angezeigt, wenn die geplante Kapazitätsveränderung die Abweichung vergrößerte. (TZ 16)

Der Bund setzte sein Vetorecht gegen Beschlüsse der Gesundheitsplattformen bzw. der Landes-Zielsteuerungskommissionen selbst in jenen Fällen nicht ein, in denen RSG-Beschlüsse im klaren Widerspruch zur Rahmenplanung des ÖSG standen, obwohl der Beschluss eines nicht ÖSG-konformen RSG durch das zuständige Entscheidungsgremium auf Landesebene jedenfalls ein Anwendungsfall für dieses Vetorecht war. (TZ 16)

Krankenanstaltenpläne der Länder

Der Bund hatte Einflussmöglichkeiten oder Mitwirkungsbefugnisse bei der Verordnung der Krankenanstaltenpläne durch die Länder weder im KAKuG vorgesehen noch in den Art. 15a-Vereinbarungen durchgesetzt. Er verfügte zwar über die Möglichkeit, zu Verordnungsentwürfen der Landesregierungen Stellung zu nehmen (Konsultationsmechanismus), konnte jedoch im Rahmen dieses Verfahrens, das nicht im Zusammenhang mit der Krankenanstaltenplanung stand, keine Änderung der Landeskrankenanstaltenpläne — etwa aufgrund eines Verstoßes gegen die Rahmenplanung des ÖSG — bewirken. (TZ 17)

Das BMG stufte etwa die Detailplanungen Niederösterreichs und — in abgeschwächter Form — auch Oberösterreichs im Hinblick auf die im KAKuG und den entsprechenden Landesausführungsgesetzen festgelegten Mindestinhalte der Landeskrankenanstaltenpläne bzw. RSG als gesetzwidrig ein. Der Entwurf des Niederösterreichischen Landeskrankenanstaltenplans entsprach bis dato nicht dem KAKuG bzw. dem NÖKAG; dies war Ausdruck des mangelhaften Durchsetzungsvermögens des Bundes bei der Wahrnehmung seiner zentralen Steuerungs- und Koordinationsfunktion. (TZ 17)

EVALUIERUNG UND MONITORING

Evaluierung des ÖKAP/GGP

Das ÖBIG führte im Jahr 2005 eine Evaluierung des ÖKAP/GGP durch. Diese wurde durch den Umstand erleichtert, dass der ÖKAP/ GGP klare und nachvollziehbare Vorgaben enthielt und auf allen Planungsebenen eine einheitliche Bezugsgröße — das Krankenhausbett — verwendet wurde. Im Rahmen der Evaluierung wurde jedoch nicht geprüft, ob und inwieweit die Landeskrankenanstaltenpläne dem ÖKAP/GGP entsprachen, obwohl der ÖKAP/GGP die auch gesetzlich verbindliche Grundlage für die Landeskrankenanstaltenpläne war. (TZ 18)

Evaluierung des ÖSG

Die Art. 15a-Vereinbarungen enthielten lediglich die allgemeine Verpflichtung, die Festlegungen im ÖSG und in den Detailplanungen hinsichtlich ihrer Umsetzung laufend zu überprüfen und zu evaluieren. Eine Konkretisierung, z.B. durch die Festlegung, auf welchem Aggregationsniveau die Umsetzung geprüft werden sollte, war nicht enthalten. (TZ 19)

Das Evaluierungskonzept des ÖSG ließ die Notwendigkeit zu einer abgestuften Vorgehensweise außer Acht. Der unmittelbare Vergleich der Planungsgrundlagen des ÖSG mit dem tatsächlichen Leistungsgeschehen in den Krankenanstalten war nicht ausreichend, zumal die ÖSG-Konformität der Detailplanungen — wegen der auf den verschiedenen

Planungsebenen verwendeten unterschiedlichen Bezugsgrößen — nicht überprüfbar war. (TZ 19)

Das ÖSG-Monitoring enthielt zwar eine Vielzahl an Informationen und Daten, gestattete eine Beurteilung der Angemessenheit von Versorgungsangeboten und Leistungsdichte wegen des hohen Aggregationsniveaus des Bundeslandes aber nur eingeschränkt. (TZ 21)

Die Überprüfung der ÖSG-Konformität der Detailplanungen war vom ÖSG-Monitoring nicht umfasst, obwohl sie ein wesentlicher Bestandteil des Evaluierungskonzepts des ÖSG war. (TZ 22)

Das BMG löste den bei Verstößen gegen den ÖSG festgelegten Sanktionsmechanismus nicht aus. Es nahm seine Steuerungsverantwortung u.a. deswegen nicht wahr, weil die ÖSG-Konformität der Detailplanungen nicht überprüft wurde bzw. nicht überprüfbar war. (TZ 22)

Die in der Zielsteuerungsvereinbarung 2013 festgelegten, im Wesentlichen aus einer Berichtspflicht ohne finanzielle Konsequenzen bestehenden Sanktionsmechanismen waren nach Einschätzung des RH nicht geeignet, ein vereinbarungskonformes Agieren der Systempartner sicherzustellen und einen Impuls zur Stärkung der zentralen Steuerungs- und Koordinierungsfunktion zu liefern. (TZ 22)

Das RSG-Monitoring hatte eingeschränkte Aussagekraft, weil es bestehende und — von den Ländern — geplante Kapazitäten lediglich auf der Ebene des Bundeslandes verglich. Auch das RSG-Monitoring traf keine Aussage über die ÖSG-Konformität der RSG. (TZ 23)

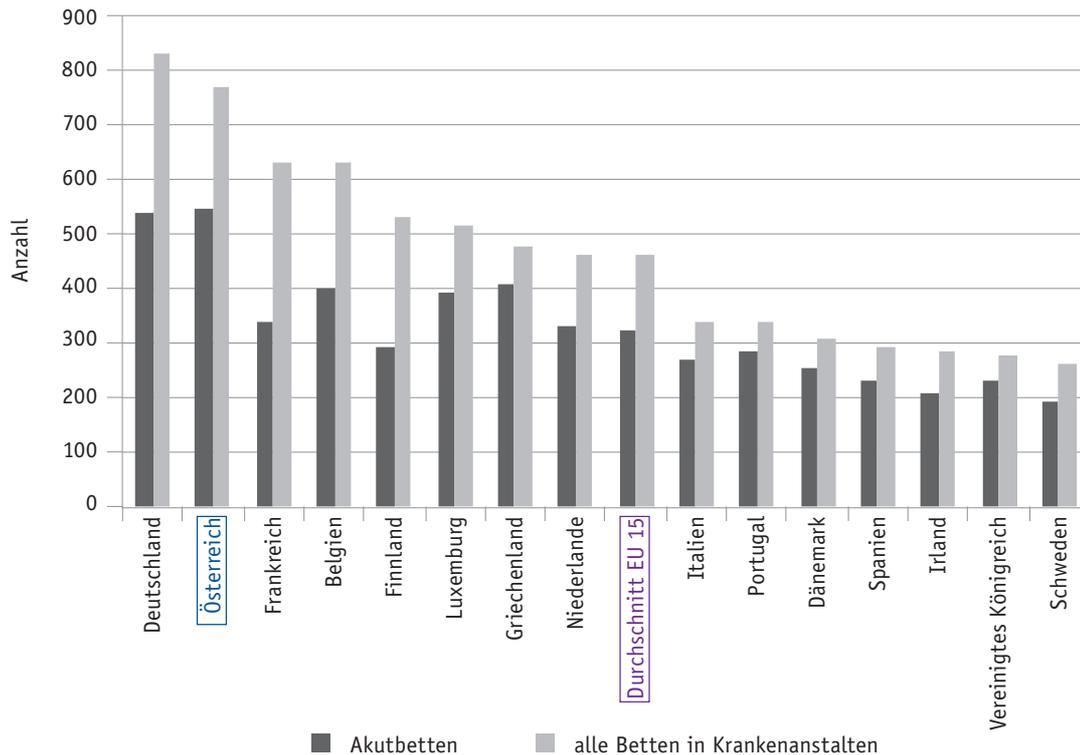
Die Zuordnung der im ÖSG geplanten medizinischen Leistungen auf die einzelnen Fachrichtungen erfolgte in den Ländern uneinheitlich. In letzter Konsequenz wurde dadurch die Überprüfung der ÖSG-Konformität der Detailplanungen verhindert, weil die Planungsmethoden der Länder nicht offengelegt wurden. Weder die Art. 15a-Vereinbarungen noch der ÖSG enthielten methodische Vorgaben dazu. (TZ 23)

STRUKTUR DER ÖSTERREICHISCHEN KRANKENANSTALTEN

EU-Vergleich

Österreich wies im Jahr 2012 mit 546 aufgestellten Akutbetten je 100.000 Einwohner die im europäischen Vergleich höchste Akutbettendichte auf: (TZ 24)

Bettenvergleich mit den EU-15-Staaten, 2012



Quelle: OECD

Trotz einer Reduktion in den letzten Jahren müsste Österreich immer noch rd. 40 % der Akutbetten abbauen, um die Größe seines stationären Sektors dem EU-Niveau anzugleichen. Österreich wies im EU-Vergleich auch die höchste Krankenhaushäufigkeit und eine überdurchschnittliche Verweildauer auf. Die Überkapazitäten im stationären Bereich entsprachen zu aktuellen Kosten einem Umschichtungspotenzial in alternative (insbesondere ambulante) Behandlungsformen in Höhe von 4,75 Mrd. EUR. (TZ 24)

Vorberichte des RH

Die von der EU-Kommission thematisierten Reformhemmnisse in Form der komplexen österreichischen Verwaltungsstruktur hatte auch der RH in den Vorjahren wiederholt kritisiert. Durch das Festhalten an bestehenden Krankenhausstrukturen wurden Umschichtungspotenziale im stationären Bereich bislang nicht genutzt. Dies führte zu vermeidbaren Kostenbelastungen und beeinträchtigte die Qualität der Patientenbehandlung. (TZ 25)

Versorgungsstrukturen der Länder

Die Bettendichten der Bundesländer unterschieden sich deutlich. So verfügte im Jahr 2013 das Burgenland über 396 Akutbetten für 100.000 Einwohner, Salzburg dagegen über 725: (TZ 26)

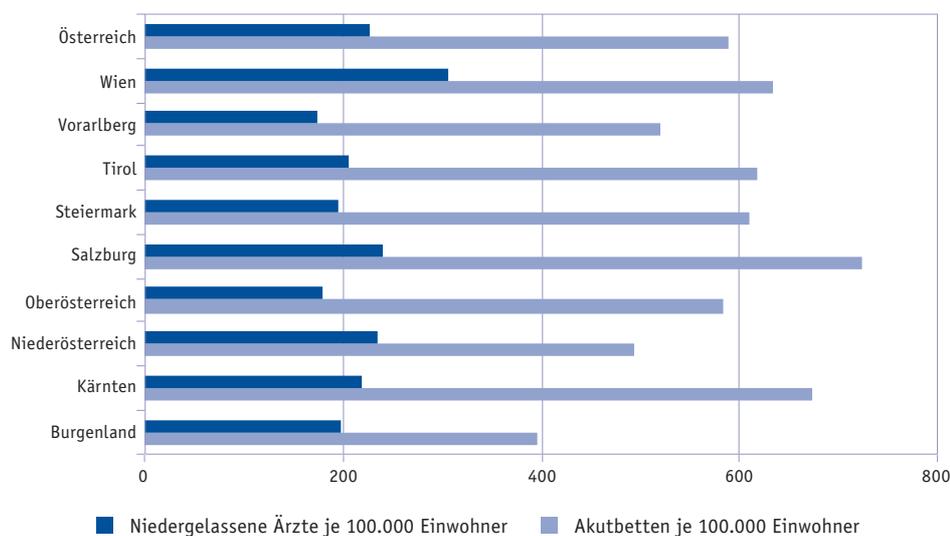
Versorgungsstrukturen der Bundesländer										
Akutbetten	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe Österreich
	Anzahl									
	1.138	3.748	8.044	8.319	3.874	7.399	4.445	1.954	11.177	50.098
Bevölkerung in 100.000 Einwohner	2,87	5,56	16,25	14,25	5,34	12,15	7,20	3,75	17,62	85,00
Betten je 100.000 Einwohner	396	674	495	584	725	609	617	521	634	589
Saldo inländische Gastpatienten	- 14.146	- 2.336	- 95.629	7.763	14.522	- 9.752	10.845	- 2.826	91.559	0
ausländische Gastpatienten	1.318	2.185	1.813	2.815	9.497	2.815	14.182	3.183	4.205	42.013
niedergelassene Ärzte	565	1.210	3.804	2.569	1.286	2.383	1.477	656	5.376	19.326
niedergelassene Ärzte pro 100.000 Einwohner	197	218	234	180	241	196	205	175	305	227

Quellen: Statistik Austria; RH

Ein negativer Gastpatientensaldo und eine hohe Bettendichte — wie z.B. im Land Kärnten — waren Indizien für Fehlallokationen in der Krankenanstaltenstruktur sowie das Vorliegen erheblicher Effizienzsteigerungspotenziale. (TZ 26)

Die folgende Abbildung zeigt, dass kein direktes Verhältnis zwischen der Anzahl der Akutbetten und der niedergelassenen Ärzte bestand: (TZ 26)

Akutbetten und niedergelassene Ärzte



Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

Nimmt man für Kärnten den österreichischen Durchschnitt von 589 Akutbetten für 100.000 Einwohner an, ergibt dies umgelegt auf die Bevölkerung einen Mehrbestand von 473 Betten bzw. rd. 83 Mio. EUR an stationären Endkosten pro Jahr. (TZ 26)

Wirtschaftliche Aspekte der Krankenanstaltenplanung

Das bestehende Krankenanstalten-Finanzierungssystem bot aufgrund der Verflechtung der Finanzierungsgrundlagen (Finanzausgleichsgesetz und Art. 15a-Vereinbarungen) sowie der umfassenden Gestaltungsmöglichkeiten der Länder hinsichtlich der landesspezifischen Ausgestaltung des LKF-Systems sowie der Betriebsabgangsdeckung nur wenig Anreize zum effizienten Mitteleinsatz. Bestehende Steuerungsgrundlagen wurden nicht genutzt: Obwohl ein zentrales Berichtswesen des Bundes betreffend Kosten und Rechnungsabschlussdaten der Fondskrankenanstalten bestand, spielten Wirtschaftlichkeitsaspekte in der Krankenanstaltenplanung keine Rolle; solche Aspekte waren im ÖSG und im KAKuG nur am Rande enthalten. (TZ 27)

ENTSCHEIDUNGSSTRUKTUREN

Entscheidungsstrukturen auf Bundes- und Landesebene

In Angelegenheiten der Krankenanstaltenplanung bestand ein Ungleichgewicht zwischen Bundes- und Landesebene: Während Beschlüsse auf Bundesebene grundsätzlich der Zustimmung sowohl der Länder- als auch der Sozialversicherungsvertreter bedurften, hatte der Bund auf Landesebene lediglich ein Vetorecht. Dadurch bestand die Gefahr einer substanziellen Beschränkung der gesamthaften und bundesländerübergreifenden Planung und Steuerung der Leistungserbringung in den Krankenanstalten. (TZ 29)

Der RH hatte bereits in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Gesundheitsreformgesetzes 2013 kritisiert, dass das prägende Prinzip der Einstimmigkeit in den vorgesehenen Gremien zu Lösungen auf Basis des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ führen könne und dass mit der Bundes-Zielsteuerungskommission ein zusätzliches Gremium geschaffen werde. (TZ 29)

Arbeitsstrukturen auf Bundesebene

Die bei der Bundesgesundheitsagentur eingerichteten Arbeits-, Fach- und Projektgruppen arbeiteten die Planungsaufgaben umfassend ab, wobei das BMG umfangreiche organisatorische und moderierende Aufgaben wahrnahm und diese im Detail dokumentierte. Der Planungsablauf in der gewählten Organisationsform verursachte beträchtlichen Aufwand. Um Verständigungen zu erreichen, waren langwierige Verhandlungs- und Abstimmungsrunden erforderlich; die Entscheidungsfindung gestaltete sich u.a. deshalb schwierig, weil Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden konnten. Das BMG versuchte zwar, Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und auf eine zentrale Planung aus gesamtstaatlicher Perspektive hinzuwirken, war aber in den bestehenden Strukturen limitiert. Dieser aufwändige Planungsprozess war ein Ausdruck der gegebenen Kompetenzzersplitterung. (TZ 30)

ÜBERREGIONALE KRANKENANSTALTENPLANUNG

Inländische Gastpatienten

Auf Bundesebene fehlte eine verbindliche Vorgabe zur Berücksichtigung der inländischen Patientenströme in der Krankenanstaltenplanung, obwohl die inländischen Gastpatienten akutstationäre Versorgungsstrukturen erheblich beanspruchten. Die Länder verfügten im Rahmen der Regionalen Strukturpläne Gesundheit über umfassende Gestaltungsmöglichkeiten, nutzen sie aber hinsichtlich einer länderübergreifenden Planung der Gastpatientenströme kaum. (TZ 31)

Obwohl sich der Anteil inländischer Gastpatienten an den Spitalsaufenthalten österreichweit auf rd. 10 % belief, in Wien sogar auf rd. 20 %, beruhten die Regelungen zur finanziellen Abgeltung der inländischen Gastpatienten nicht auf der tatsächlichen Inanspruchnahme, sondern erfolgten pauschal. Die Versorgung inländischer Gastpatienten wurde zwar einmalig durch höhere Landesquoten und Vorweganteile für einzelne Länder berücksichtigt, in der Folge aber nicht mehr angepasst. Damit bestanden keine Kostenwahrheit und kein Anreiz für die Länder, ihre regionalen Planungen intensiver aufeinander abzustimmen. (TZ 31)

Patientenströme nach stationären Aufenthalten 2013										
	Burgenland	Kärnten	Niederösterreich	Oberösterreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien	Summe Österreich
	Anzahl									
Burgenland	64.048	44	7.781	131	57	4.799	38	14	1.966	78.878
Kärnten	126	152.800	521	298	512	5.524	855	61	877	161.574
Niederösterreich	9.051	221	328.602	5.474	185	2.417	183	51	14.720	360.904
Oberösterreich	218	494	20.182	446.432	3.139	4.478	390	233	1.804	477.370
Salzburg	84	805	877	12.967	150.812	6.109	1.402	281	979	174.316
Steiermark	6.764	2.881	2.101	1.175	1.138	305.224	249	107	1.777	321.416
Tirol	61	5.555	515	1.226	3.233	523	208.378	2.981	646	223.118
Vorarlberg	9	46	94	113	115	88	518	101.384	201	102.568
Wien	12.663	1.064	95.860	1.791	603	2.006	260	282	447.751	562.280
Summe	93.024	163.910	456.533	469.607	159.794	331.168	212.273	105.394	470.721	2.462.424

Quellen: Statistik Austria; RH

In Deutschland waren bei ebenfalls ausgeprägten föderalen Strukturen überregionale Patientenströme in der Krankenanstaltenplanung verpflichtend zu berücksichtigen. Nach Ansicht des RH waren auch in Österreich inländische Patientenströme in der Krankenanstaltenplanung zu berücksichtigen, um Unter- bzw. Überversorgungen zu vermeiden. Zur Ermittlung des tatsächlichen Versorgungsbedarfs war für ihn eine bundesländerübergreifende Planung — z.B. durch verpflichtende gegenseitige Abstimmungen der Länder — unabdingbar. (TZ 31)

Überregionale Versorgungsplanung

Die Sicherung einer regionalen und überregionalen Abstimmung war im ÖSG und den ihm zugrunde liegenden Vereinbarungen grundsätzlich vorgesehen, ihr Ausbau erzielte aber nur langsame Fortschritte. (TZ 32)

Die Länder ließen in den Gremien der Bundesgesundheitsagentur nur geringe Bereitschaft erkennen, die überregionale Planung auszubauen. Das BMG war in die dafür eingerichteten „Zonenkonferenzen“ kaum eingebunden. (TZ 32)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMG hervor:

(1) Der ÖSG sollte — so wie früher der ÖKAP/GGP — zum Bestandteil künftiger Art. 15a-Vereinbarungen gemacht werden. (TZ 3)

(2) Das BMG sollte auf eine Beseitigung der begrifflichen Unklarheiten betreffend das Verhältnis von Rahmenplanung und Detailplanung hinwirken und klarstellen, dass die im ÖSG vorgegebenen Grenzen nicht missachtet werden dürfen. (TZ 8)

(3) Das BMG sollte auf einen Rechtsrahmen (Art. 15a-Vereinbarung und KAKuG) hinwirken, der eine verbindliche Wirkung der Planungen auf Bundes- (ÖSG) und auf Landesebene (RSG) auf die Landeskrankenanstaltenpläne in vollem Umfang sicherstellt. Dabei wäre bereits in den Art. 15a-Vereinbarungen die Verbindlichkeit des ÖSG festzuschreiben und die Verbindlichkeit der RSG für die Leistungserbringer eindeutig klarzustellen; das Verhältnis zwischen den RSG und den Landeskrankenanstaltenplänen sollte eindeutig klargestellt werden. (TZ 9, 17)

(4) Es wäre im Zuge der nächsten ÖSG-Revision darauf hinzuwirken, dass die Versorgungsmatrix die Salden der inländischen Gastpatientenströme auch auf Ebene der Versorgungsregionen ausweist. (TZ 11)

(5) Es wäre im Zuge der nächsten ÖSG-Revision darauf hinzuwirken, dass künftig eine adaptierte und um den fachrichtungsspezifischen Bettenbedarf auf Ebene der Versorgungsregionen ergänzte Fassung der Planungsmatrix erstellt wird. Dabei sollten die Gastpatientenströme zwischen den Versorgungsregionen berücksichtigt werden. (TZ 12)

(6) Es wäre im Zuge der nächsten ÖSG-Revision darauf hinzuwirken, dass auf die Darstellung der Bettenmessziffer im ÖSG künftig verzichtet wird. (TZ 13)

(7) Das BMG sollte seine zentrale Koordinations- und Steuerungsfunktion wahrnehmen und einen Standard zur bundesweit einheitlichen Ermittlung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs erarbeiten; dieser wäre der Bundes-Zielsteuerungskommission zur Beschlussfassung vorzulegen. (TZ 15)

(8) Das Vetorecht des Bundes wäre zumindest bei klaren Verstößen gegen den ÖSG einzusetzen, z.B. wenn in Aussicht genommene RSG-Beschlüsse keine Annäherung an die

Rahmenvorgaben des ÖSG erkennen lassen und Abweichungen nicht in transparenter und nachvollziehbarer Form begründet werden. (TZ 16)

(9) Das BMG sollte sich in der Bundesgesundheitsagentur bzw. der Bundes-Zielsteuerungskommission dafür einsetzen, dass sich das ÖSG-Monitoring künftig auf die für die Detailplanungen relevante Ebene der Versorgungsregion bezieht. (TZ 21)

(10) Im Interesse der lückenlosen Umsetzung des Evaluierungskonzepts des ÖSG wäre künftig auch die Prüfung der ÖSG-Konformität der Detailplanungen sicherzustellen. (TZ 22)

(11) Das BMG sollte der Bundes-Zielsteuerungskommission einen wirksamen und unmittelbar auf den Bereich der Gesundheitsplanung bezogenen Sanktionsmechanismus vorschlagen. (TZ 22)

(12) Das BMG sollte darauf hinwirken, die Daten über die Versorgungsstrukturen als Basis für einen Benchmarking-Prozess der Krankenanstaltenplanung der Länder zu verwenden. (TZ 26)

(13) Das BMG sollte darauf hinwirken, verstärkt Wirtschaftlichkeitsaspekte von Fondskrankenanstalten — wie z.B. fallbezogene Effizienzkennzahlen — in der Krankenanstaltenplanung zu berücksichtigen. (TZ 27)

(14) Das BMG sollte in künftigen Verhandlungen mit den Ländern eine Stärkung der Rolle des Bundes bei Planungsfragen von gesamtstaatlicher Relevanz sicherstellen. (TZ 29)

(15) Das BMG sollte darauf hinwirken, die Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung im Krankenanstaltenwesen in einer Hand zu konzentrieren. (TZ 30)

(16) Das BMG sollte darauf hinwirken, dass die Länder bei ihren Krankenanstaltenplanungen künftig inländische Patientenströme in nachvollziehbarer Form berücksichtigen. (TZ 31)

(17) Auf Maßnahmen zur Konkretisierung und Festlegung weiterer Bereiche der überregionalen Versorgungsplanung wäre hinzuwirken. Eine verbindlichere Festlegung der überregionalen Planung in der Zielsteuerung Gesundheit wäre dafür zweckmäßig. (TZ 32)

(18) Das BMG sollte die Ergebnisse der Zonenkonferenzen regelmäßig in den Arbeitsgremien auf Bundesebene thematisieren, um die überregionale Koordination in der Gesundheitsplanung weiter ausbauen zu können. (TZ 32)

MEDIZINISCHE FAKULTÄT LINZ – PLANUNG

Die nach der Entschließung des Nationalrats veröffentlichte und vom Bund beauftragte Ärztebedarfsstudie enthielt zahlreiche strukturelle Empfehlungen zur nachhaltigen Sicherung des österreichischen Gesundheitswesens. Keine davon betraf jedoch die Errichtung einer neuen medizinischen Universität oder Fakultät.

Die dennoch – als fünfter Standort medizinischer Universitätsausbildung in Österreich – errichtete Medizinische Fakultät der Universität Linz soll bis 2027 rd. 630 Mio. EUR kosten. Hievon stammen rd. 187 Mio. EUR vom Land Oberösterreich und von den oberösterreichischen Gemeinden, obwohl diese Gebietskörperschaften nach der Bundesverfassung für die Finanzierung von Universitäten nicht zuständig waren.

Das Studium an der medizinischen Fakultät Linz startete im Wintersemester 2014/2015; 58 % der zugelassenen Studierenden stammten aus Oberösterreich. Dies bedeutete, dass nur etwas mehr als die Hälfte der von Oberösterreich getätigten Investitionen auch tatsächlich Oberösterreichern zugute kam.

Österreich wies eine steigende Anzahl der berufstätigen Ärzte sowie im internationalen Vergleich Spitzenwerte im Bereich der Ärztedichte und der graduierten Mediziner auf. Im OECD-Vergleich waren Österreichs Ärzte verhältnismäßig jung.

Österreich bildete in erheblichem Ausmaß Ärzte für das Ausland aus - bis zu rd. 40 % der Absolventen eines Jahrgangs standen für die ärztliche Versorgung in Österreich nicht zur Verfügung.

PRÜFUNGSZIEL

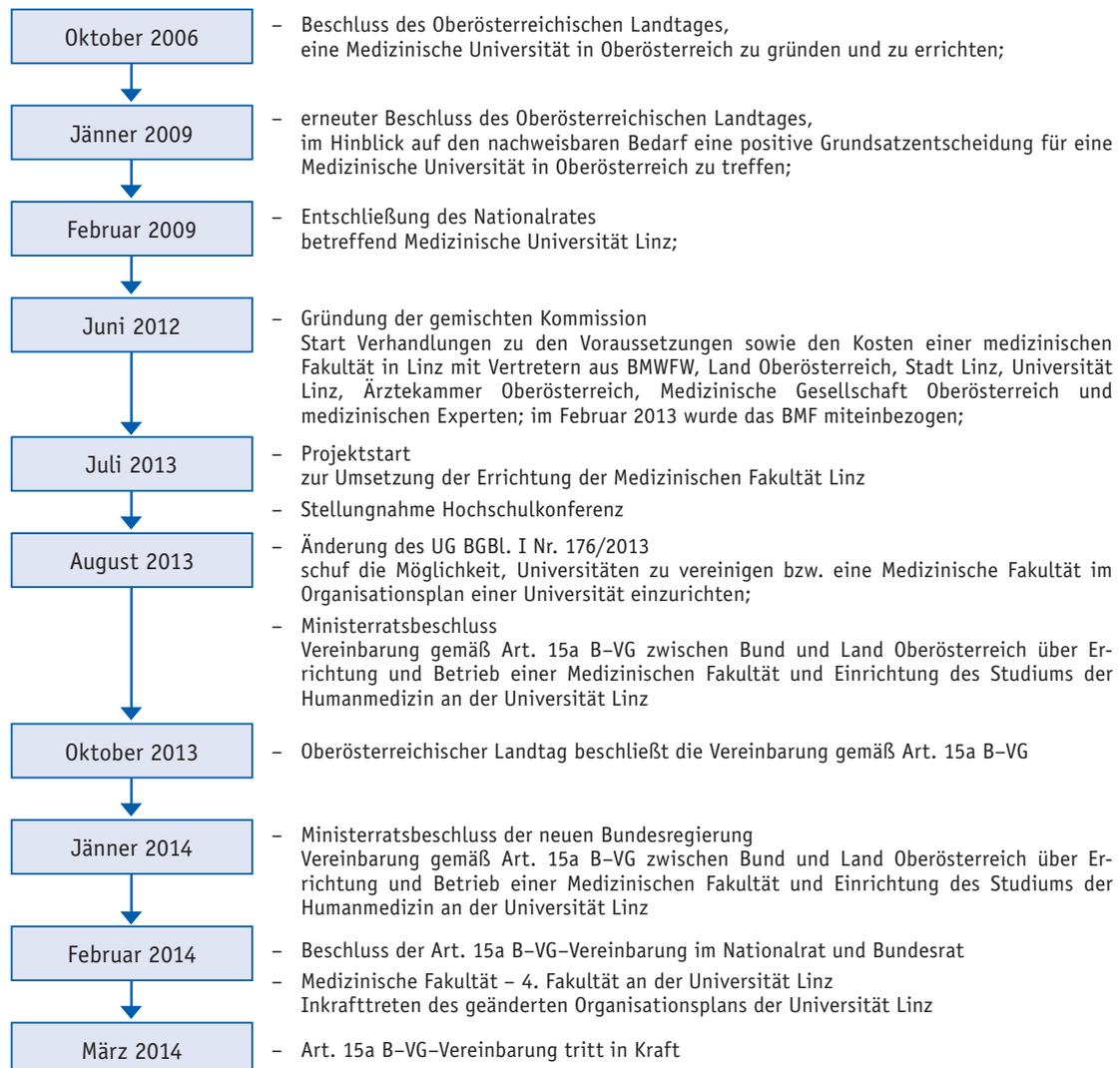
Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war es, die Errichtung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz hinsichtlich der Entscheidungsgrundlagen wie Bedarfserhebung und Kostenschätzung, der Kostenübernahme bzw. Finanzierung, der Abstimmung mit dem Hochschulplan und dem Bauleitplan, der Einbindung in den Entwicklungsplan der Universität Linz und ihre Leistungsvereinbarung sowie der Zusammenarbeit mit der Medizinischen Universität Graz zu beurteilen. (TZ 1)

AUSGANGSLAGE

Meilensteine im Entscheidungsprozess

Nachfolgend stellt der RH die wesentlichsten Meilensteine bis zur Gründung der Medizinischen Fakultät Linz überblicksweise dar: (TZ 2)

Wesentliche Meilensteine bis zur Gründung der Medizinischen Fakultät Linz



Quelle: RH

Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber ging durch eine Änderung des Universitätsgesetzes 2002 (UG) im Jahr 2013, die die Errichtung medizinischer Fakultäten als Teil einer Universität ermöglichte, von seiner Entscheidung ab, medizinische Studien nur an medizinischen Universitäten anzubieten. Diese neue gesetzliche Regelung bedeutete eine Abkehr von der seinerzeitigen fundierten Organisationsentscheidung. Dadurch fiel der Grad der Selbstständigkeit der medizinischen Fakultäten unter jenen vor der Zeit der Universitätsautonomie zurück. (TZ 3)

Die Gesetzesbestimmung, wonach die Universität Linz das Medizinstudium gemeinsam mit der Medizinischen Universität Graz anzubieten hatte, legte die Universität Linz in der Kooperation auf einen bestimmten Partner fest und schränkte damit die Flexibilität für die Universität Linz ein. Ein allfälliger Wechsel des Kooperationspartners würde eine gesetzliche Maßnahme voraussetzen. Diese Einschränkung war für den RH nicht nachvollziehbar. (TZ 3)

Im Bereich der Medizin erfolgten im Oktober 2008 und August 2009 zwei Novellen des UG, die eine unterschiedliche Anzahl an Anfängerplätzen vorsahen. Eine klare Linie war dabei nicht ersichtlich. (TZ 4)

Aufgrund des starken Andrangs deutscher Studierender im Fach Medizin hatte der Gesetzgeber den medizinischen Universitäten ermöglicht, die Studienplätze zu beschränken; aufgrund dessen machte die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig. (TZ 5)

Nachdem Österreich Rechtfertigungsgründe für die neue Regelung geltend machte, setzte die Europäische Kommission Ende 2007 das Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für fünf Jahre aus. Ende 2012 verlängerte die Europäische Kommission die Aussetzung des Verfahrens bis Ende 2016. Das BMWFW übermittelte jährlich einen entsprechenden Bericht an die Europäische Kommission. (TZ 5)

ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGEN – ÄRZTEBEDARF

Aufgrund einer EntschlieÙung des Nationalrats vom Februar 2009 hatten die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung unter Berücksichtigung von wissenschaftlichen Bedarfsstudien die erforderliche Zahl an Studienanfängerplätzen in human- und zahnmedizinischen Studienrichtungen in Österreich bis zum Jahr 2025 zu erheben. Sollte sich dabei die Notwendigkeit eines weiteren Standortes herausstellen, war – so die Vorgabe des Nationalrats – mit dem Land Oberösterreich hinsichtlich der Errichtung einer öffentlich-

rechtlichen Medizinischen Universität in Linz unter der Hauptverantwortung des damaligen Bundesministers für Wissenschaft und Forschung in Verhandlungen zu treten. (TZ 6)

Zu den Bedarfsstudien lagen Rahmendaten und internationale Vergleichszahlen vor. Demnach war die Zahl der berufstätigen Ärzte in Österreich von rd. 30.000 im Jahr 2000 auf rd. 42.000 im Jahr 2014 angestiegen. Österreich wies im internationalen Vergleich Spitzenwerte im Bereich der Anzahl der berufstätigen Ärzte, der Ärztedichte und der graduierten Mediziner auf. Österreichs Ärzte waren im OECD-Vergleich zudem verhältnismäßig jung. Im Hintertreffen war Österreich hingegen, was das Verhältnis von Krankenschwestern bzw. -pflegern zu Ärzten betraf (1,6 anstatt 2,3 im EU-Durchschnitt). Dies war ein Hinweis dafür, dass Ärzte in Österreich verstärkt Tätigkeiten ausführten, die in anderen Ländern von nichtärztlichem Personal übernommen wurden. Eine Erhöhung der Anzahl der Ärzte ohne entsprechende Gesamtbetrachtung des Bereichs Pflegepersonal würde zu einer weiteren Verschlechterung dieser vergleichsweise geringen Verhältniszahl „Krankenschwestern bzw. -pfleger zu Ärzten“ führen. (TZ 7)

Außerdem kamen die vorliegenden Studien zum Ärztebedarf zu unterschiedlichen Bedarfszahlen und Ergebnissen hinsichtlich eines allenfalls vorliegenden Ärztemangels. Die vom BMG und vom BMWFW nach der Entschließung des Nationalrats beauftragte Ärztebedarfsstudie errechnete, je nach Szenario, für 2025 einen Ärztemangel zwischen 211 und 6.245 Ärzten und in keinem Szenario einen Mangel an Zahnärzten. (TZ 8, 9)

Ziel der Ärztebedarfsstudie war neben der Abschätzung von Ärztebedarf und Ärzteangebot bis zum Jahr 2030 die Ableitung von Empfehlungen zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung. In diesem Sinn enthielt die Studie 42 Empfehlungen zur nachhaltigen Sicherung des österreichischen Gesundheitswesens. Keine einzige davon betraf jedoch die Errichtung einer neuen medizinischen Universität oder Fakultät. Auch daraus ergab sich somit keine Notwendigkeit für einen weiteren Standort im Sinne der Entschließung des Nationalrats. Auch nach Meinung des Österreichischen Wissenschaftsrats war dieser Studie kein Ärztemangel in Österreich zu entnehmen. (TZ 8)

Schwerwiegende Folgen hätte jedoch laut Ärztebedarfsstudie der Fall des EU-Moratoriums: im Jahr 2030 wäre das prognostizierte inlandswirksame Ärzteangebot um 2.500 Personen niedriger als bisher. Die Ärztebedarfsstudie war auch Gegenstand des an die Europäische Kommission gerichteten Berichts der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren im November 2013. Darin resümierte das BMWFW, es sei „ab dem Jahr 2030 ein Ärztefehlbedarf zu erwarten, der aber durch Optimierungen im Bereich des Gesundheitswesens und der damit verbundenen Entlastung der ÄrztInnen sowie andere Maßnahmen ausgeglichen werden könnte. Eine zusätzliche Aufhebung der Quote könnte

aber nicht aufgefangen werden und würde zu einer Verschlechterung des Gesundheitswesens in Österreich führen.“ (TZ 8)

Zwei von der Statistik Oberösterreich durchgeführte Berechnungen zum Ärztebedarf in Oberösterreich bezifferten den bestandserhaltenden jährlichen Bedarf im Jahr 2010 mit 188 bzw. 184 neuen Ärzten. Darüber hinaus erfolgten auf Landesebene auch regelmäßige Stuserhebungen betreffend das ärztliche Personal in den Spitälern. Demnach waren im Jänner 2014 rd. 114 Stellen als nicht besetzt gemeldet. In Zusammenschau mit den Bedarfsanalysen auf Bundesebene und den Studien der OECD waren die Ergebnisse der Erhebungen heterogen. Die Voraussetzungen für die Errichtung einer neuen medizinischen Universität oder Fakultät im Sinne der Entschließung des Nationalrats lagen nicht vor. (TZ 9)

Österreich bildete in erheblichem Ausmaß Ärzte für das Ausland aus – bis zu rd. 40 % der Absolventen eines Jahrgangs standen für die ärztliche Versorgung in Österreich nicht zur Verfügung. Dies ließ erwarten, dass Investitionen in die Erweiterung von Ausbildungskapazitäten zur Lösung eines angenommenen Ärztemangels nur zum Teil inlandswirksam sein würden. Sie waren daher weniger effizient als strukturelle Maßnahmen im österreichischen Gesundheitssystem, die ebenfalls auf die Erhöhung der Zahl der in Österreich praktizierenden Ärzte abzielten. Immerhin betrug die durchschnittlichen Bundesausgaben je Medizin-Absolvent zwischen rd. 354.000 EUR und rd. 458.000 EUR. (TZ 10)

Regelmäßige zwischen dem BMFWF, dem BMG, allen medizinischen Universitäten und der Österreichischen Ärztekammer koordinierte Erhebungen und Auswertungen der Anzahl der abwandernden Absolventen bzw. Turnusärzte sowie der Abwanderungsgründe waren für eine nachhaltige Verbesserung der Datenlage hinsichtlich der Migration mit dem Ziel, mehr Absolventen als bisher in Österreich zu halten, unabdingbar. (TZ 10)

Die Errichtung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz förderte – im Widerspruch zum Hochschulplan – nicht das Entstehen von kritischen Größen im Bereich der medizinischen Forschung Österreichs. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl verfügte Österreich über mehr universitäre Ausbildungsstätten für Medizin als Deutschland, obwohl das dortige wissenschaftliche Beratungsgremium der Bundesregierung bereits die deutsche Standortzahl als zu hoch erachtete. (TZ 11)

Selbst die höchsten von den Bedarfsstudien errechneten Ärztebedarfs- bzw. -absolventenzahlen waren niedriger als die Zahl jener Absolventen, die die drei medizinischen Universitäten zwischen 2007/2008 und 2009/2010 hervorbrachten. Die Schaffung von 300 Studienanfängerplätzen wäre – wie sich auch aus den von den drei medizinischen Universitäten erstellten Mehrkostenberechnungen ergab – auch durch den Ausbau der bestehenden drei Universitätsstandorte möglich gewesen. (TZ 7, 8, 12)



Diese bildeten allerdings wegen der fehlenden Vorgaben des BMFWF nur eingeschränkte Entscheidungsgrundlagen für die Frage, ob es wirtschaftlicher war, bestehende Standorte auszubauen oder einen neuen Ausbildungsstandort zu schaffen. (TZ 12)

REALISIERUNG DER MEDIZINISCHEN FAKULTÄT DER UNIVERSITÄT LINZ

Vereinbarung nach Art. 15a B-VG

Die politische Einigung über die Errichtung einer medizinischen Fakultät an der Universität Linz unter Beteiligung des Landes Oberösterreich entsprach nicht der vorgegebenen Kompetenzverteilung und damit einhergehenden Finanzierungsverantwortung, weshalb für die Umsetzung eine Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG und damit eine komplexe Regelung erforderlich war. (TZ 13)

Aufgrund der Formulierungen der 15a-Vereinbarung bestand Konfliktpotenzial, weil

- der vom Land Oberösterreich zur Verfügung zu stellende Raum nicht eindeutig definiert war, was im Fall von allfälligen Kostenüberschreitungen durch Abweichungen vom zugrunde liegenden Infrastrukturkonzept zu unterschiedlichen Auslegungen der Vertragspartner führen könnte,
- trotz der Vereinbarung einer Höchstgrenze für Bundeszuschüsse die gesetzliche Finanzierungsverantwortung weiter bestand,
- eine Valorisierung der Zahlungsverpflichtungen des Landes im Text der Vereinbarung nicht enthalten war und nur im Auslegungsweg ermittelt werden konnte,
- in der 15a-Vereinbarung keine Nachweispflicht des Landes gegenüber dem Bund zur Feststellung der Einhaltung der Finanzierungsverpflichtung des Landes enthalten war und
- der 15a-Vereinbarung zugrunde liegende Berechnungen (Planungsannahmen und Infrastrukturkonzept) keinen Bestandteil der Vereinbarung bildeten. (TZ 15)

Das Land Oberösterreich sollte im Wesentlichen die bauliche Infrastruktur zur Verfügung stellen und eine Krankenanstalt zur Zusammenarbeit mit der medizinischen Fakultät aus bestehenden Krankenanstalten des Landes und dem Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz unter einer Trägergesellschaft errichten. Der Bund war verpflichtet, die Errichtung einer

Fakultät zu ermöglichen und die Forschungsinfrastruktur und den laufenden Betrieb zu finanzieren. (TZ 16)

Die zur Ermittlung der Errichtungskosten durchgeführten Planungsmaßnahmen erfolgten aufgrund der mit der Art der Kostenermittlung in dieser Phase verbundenen Planungsunschärfen noch nicht in der Tiefe eines Kostenrahmens nach der betreffenden Ö-Norm. Da

- die Grundlagendokumente der Planung keine tiefergehenden Hintergrundinformationen über die dort angegebenen Werte enthielten,

- der Kostenermittlung noch kein detailliertes Raum- und Funktionsprogramm zugrunde lag und

- im Infrastrukturkonzept keine Angaben über die angenommenen Planungsunschärfen ausgewiesen bzw. allenfalls eingerechnete Reserven nicht transparent dargestellt waren,

konnte das Risiko einer Kostenüberschreitung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht ausgeschlossen werden. (TZ 16)

Weitere vertragliche Vereinbarungen

Zum Zweck der Regelung der Zusammenarbeit und der Finanzierung schlossen die Stadt Linz, der oberösterreichische Gemeindebund, die Universität Linz und die Medizinische Universität Graz sowie die Trägergesellschaft der Krankenanstalt weitere Vereinbarungen wie Ergänzungen der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den beteiligten Universitäten oder einen Kooperationsvertrag zwischen der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz ab. Ebenso schlossen das Land Oberösterreich und die Stadt Linz eine politische Übereinkunft über die Beteiligung der Stadt Linz; die Beteiligung der Gemeinden erfolgte nach Abstimmung mit dem Gemeindebund auf gesetzlicher Basis. (TZ 17)

Ein Teil der notwendigen Vereinbarungen, insbesondere mit der zu errichtenden Trägergesellschaft, aber auch Vereinbarungen über einzelne Punkte der Zusammenarbeit zwischen den beteiligten Universitäten, waren zum Ende der Gebarungsüberprüfung noch ausständig. So lag eine schriftliche Kostentragungsregelung vor der Durchführung des ersten Aufnahmeverfahrens nicht vor und die Abgeltung für die anatomischen Sezierkurse war ebenfalls noch zu vereinbaren. (TZ 17)

Die Übereinkunft zwischen dem Land Oberösterreich und der Stadt Linz über die Beteiligung der Stadt Linz hatte keinen verbindlichen Charakter und war im Zuge der Erstellung der

entsprechenden Verträge – insbesondere betreffend die zu errichtende Trägergesellschaft und die Nutzung der Liegenschaft – noch zu verhandeln. (TZ 17)

Die finanzielle Beteiligung der Gemeinden führte zu zusätzlichen finanziellen Belastungen für Angelegenheiten, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und der damit einhergehenden einheitlichen Finanzierungsverantwortung grundsätzlich vom Bund zu finanzieren wären. Damit werden für die eigentlichen Gemeindeaufgaben weniger Mittel zur Verfügung stehen. (TZ 17)

Auswirkung auf die anderen Universitäten

Die Festlegung des Gesamtbetrags des Universitätsbudgets für die dreijährige Leistungsvereinbarungsperiode 2016-2018 erfolgte erst nach der Zusage der damaligen Bundesministerin für Finanzen, Dr. Maria Fekter, die Mittel für die Medizinische Fakultät der Universität Linz zusätzlich zur Finanzierung der anderen Universitäten zur Verfügung zu stellen. Ob entsprechend der Zusage keine negativen Auswirkungen auf die Finanzierung der anderen Universitäten gegeben waren, ließ sich zur Zeit der Überprüfung nicht nachvollziehbar feststellen. (TZ 18)

Strategische Steuerungsinstrumente

Die Errichtung der Medizinischen Fakultät an der Universität Linz war weder im Hochschulplan als zentrales strategisches Instrument des tertiären Sektors noch in dem darin integrierten Bauleitplan erwähnt. Das Projekt war somit nicht in eine gesamthafte Bundesstrategie integriert. (TZ 19)

Der im Herbst 2012 veröffentlichte Entwicklungsplan 2013-2018 der Universität Linz sowie die Leistungsvereinbarung 2013-2015 des BMFWF mit der Universität Linz enthielten mehrfache Bezüge zu medizinischen bzw. medizinnahen Themen. (TZ 19)

Studierende an der Medizinischen Fakultät Linz

Am 1. Oktober 2014 starteten die ersten 60 Studierenden ihr Medizinstudium an der Medizinischen Fakultät Linz; bis zum Studienjahr 2022/2023 sollte die Zahl der Studienanfänger kontinuierlich auf 300 gesteigert werden. Bis zum Studienjahr 2017/2018 werden in Graz die Studierenden die ersten vier Semester des Bachelorstudiums absolvieren; danach, ab dem Studienjahr 2018/2019, erfolgt der Studienbeginn für einen Teil der Studierenden in Linz und für einen Teil in Graz. Das Masterstudium hingegen sollten alle Studierenden von Anfang an, also ab dem Studienjahr 2017/2018, in Linz absolvieren. Durch diese Aufsplitterung der Studierenden auf Graz und Linz wird eine Komplexität in der Abwicklung

des Studiums auch im Endausbau bestehen bleiben, die bei einem Ausbau der bestehenden Standorte vermeidbar gewesen wäre. (TZ 20)

Im ersten Jahr des Aufnahmeverfahrens kamen an der Medizinischen Fakultät Linz rund vier Bewerber auf einen Studienplatz. Dies war deutlich weniger als an den drei medizinischen Universitäten (rd. 6,7 Bewerber pro Studienplatz). Auch war der Anteil an Bewerbern aus EU-Staaten (rd. 20 %) deutlich geringer als an den drei medizinischen Universitäten (rd. 38 %). Von den 60 an der Medizinischen Fakultät Linz zugelassenen Studierenden stammten 35 aus Oberösterreich; das bedeutete, dass nur etwas mehr als die Hälfte der von Oberösterreich getätigten Investitionen auch tatsächlich Oberösterreichern zugute kam. (TZ 21)

Räumliche Unterbringung der Studierenden an der Medizinischen Universität Graz

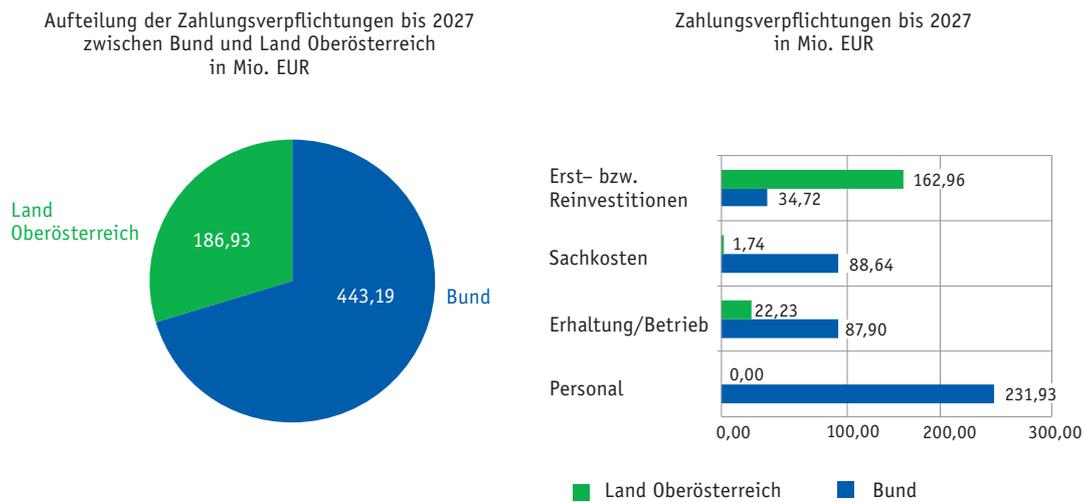
Zur Abdeckung des Raumbedarfs für den Beginn des Studiums an der Medizinischen Universität Graz traf die Medizinische Universität Graz durch Rückgriff auf bestehende Räumlichkeiten, Übergangslösungen und die Einplanung von zur Errichtung anstehenden Räumlichkeiten die erforderlichen Weichenstellungen. (TZ 22)

FINANZIERUNG DER MEDIZINISCHEN FAKULTÄT LINZ

Kostenaufteilung

Nach den in der 15a-Vereinbarung festgelegten Zahlungen beliefen sich die geplanten Gesamtkosten für Bund und Land Oberösterreich bis 2027 auf 630,12 Mio. EUR. Ab 2028 hatte der Bund jährlich 58,33 Mio. EUR aufzuwenden. (TZ 23)

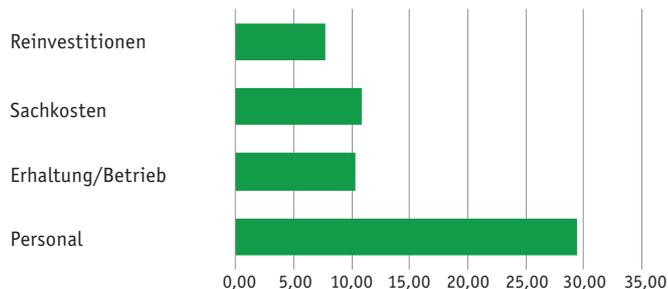
Vereinbarung zur Kostenaufteilung zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich bis zum Jahr 2027¹



¹ Sachkosten des Landes sind Vorlaufkosten; ohne Annuitäten bei der Finanzierung der Gebäude über 25 Jahre, Preisbasis 2014
 Quellen: 15a-Vereinbarung; BMFWF; Darstellung RH

Laufende Kosten ab dem Jahr 2028¹

Jährliche Zahlungen des Bundes ab 2028 in Mio. EUR



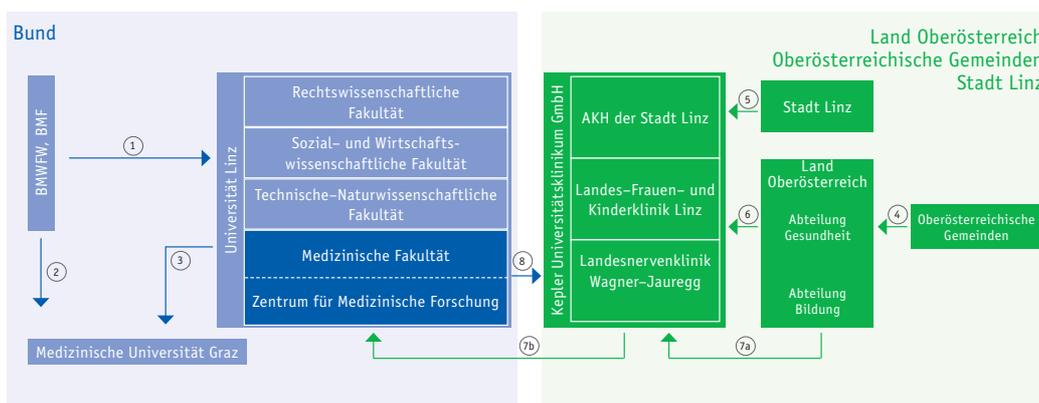
¹ Preisbasis 2014

Quellen: 15a-Vereinbarung; BMWFV; Darstellung RH

Finanzierungsströme

Die nachfolgende Abbildung zeigt die größtenteils aus der 15a-Vereinbarung resultierenden Finanzierungsströme hinsichtlich der Errichtung und des Betriebs der Medizinischen Fakultät Linz: (TZ 24)

Finanzierungsströme hinsichtlich der Errichtung und des Betriebs der Medizinischen Fakultät Linz



- 1 BMWFV an Universität Linz: Budgetzuweisung aufgrund der Leistungsvereinbarung;
- 2 BMWFV an Medizinische Universität Graz: Budgetzuweisung aufgrund der Leistungsvereinbarung;
- 3 Universität Linz an Medizinische Universität Graz: Kostenersätze wie bspw. für Sezierkurse Anatomie;
- 4 Oberösterreichische Gemeinden an Land Oberösterreich: erhöhte Landesumlage;
- 5 Stadt Linz: Einbringung des AKH Linz in die Kepler Universitätsklinikum GmbH;
- 6 Land Oberösterreich: Einbringung der Landes-Frauen- und Kinderklinik Linz und der Landesnervenklinik Wagner-Jauregg in die Kepler Universitätsklinikum GmbH;
- 7a, 7b Errichtung des Zentrums für Medizinische Forschung
- 8 Universität Linz (= Bund) und Land Oberösterreich: Klinischer Mehraufwand

Quelle: Darstellung RH



Die 15a-Vereinbarung wirkte durch die von der generellen Kompetenzverteilung abweichende Aufteilung der Finanzierungsverpflichtung dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufgaben-, Ausgaben- und Finanzierungsverantwortung entgegen; die Anzahl der Finanzierungsströme zwischen Bund und Ländern wird damit weiter vergrößert, wodurch die notwendige finanzielle Gesamtsicht zusätzlich erschwert wird. (TZ 24)

Klinischer Mehraufwand

Der Bund ersetzt dem Rechtsträger der Krankenanstalt, im gegenständlichen Fall der Kepler Universitätsklinikum GmbH, den Klinischen Mehraufwand¹. An der Medizinischen Fakultät Linz sollte die Ermittlung des Klinischen Mehraufwands entsprechend der Anlage 2 der 15a-Vereinbarung erfolgen: Diese sah bspw. vor, dass für die Mitwirkung der Bediensteten der Krankenanstalt an Lehre und Forschung der Anteil an den laufenden tatsächlichen Bruttobezügen abzugelten wäre. (TZ 25)

Hinsichtlich der Mitwirkung der Bediensteten der Krankenanstalt – in diesem Fall der Kepler Universitätsklinikum GmbH – war geplant, dass die Kepler Universitätsklinikum GmbH das benötigte Personal zur Abdeckung von Lehre und Forschung für den klinischen Bereich (144,6 VZÄ bzw. 12,94 Mio. EUR) als auch für das Zentrum für medizinische Forschung (43 VZÄ bzw. 2,77 Mio. EUR) zur Verfügung stellen soll; wird nun vom Personal der Kepler Universitätsklinikum GmbH universitäre Lehr- und Forschungsleistung erbracht, sollen diese Leistungen im Wege des Klinischen Mehraufwands – gemäß der Anlage 2 der 15a-Vereinbarung – von der Universität Linz ersetzt werden („Linzer Modell“). (TZ 26)

Mit dem „Linzer Modell“ sollte die Belastung des Universitätsbudgets mit Kosten der Patientenversorgung vermieden werden. Ab 2028 sollen somit von den 23,58 Mio. EUR (290,7 VZÄ) an Personalaufwendungen der Medizinischen Fakultät Linz mehr als 60 % des geplanten Personalbedarfs über den Klinischen Mehraufwand von der Kepler Universitätsklinikum GmbH zur Verfügung gestellt werden. Dadurch ergab sich ein finanzielles Risikopotenzial für den Bund. (TZ 26)

¹ Der Klinische Mehraufwand umfasst gemäß § 55 KAKuG:

- die Mehrkosten, die sich bei der Errichtung, Ausgestaltung und Erweiterung der dem Unterricht dienenden öffentlichen Krankenanstalt aus den Bedürfnissen des Unterrichts ergeben,
- die Mehrkosten, die sich beim Betrieb der öffentlichen Krankenanstalt aus den Bedürfnissen des Unterrichts ergeben sowie
- die Pflegegebühren der Allgemeinen Gebührenklasse oder die aufgrund der Unterbringung tatsächlich entstandenen Kosten für zu Unterrichtszwecken herangezogene Personen.

Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMWFW

(1) Gemeinsam mit dem BMG, allen medizinischen Universitäten (sowie später der medizinischen Fakultät der Universität Linz) und der Österreichischen Ärztekammer wäre standardmäßig dafür zu sorgen, dass die Anzahl der abwandernden Absolventen bzw. Turnusärzte sowie die Abwanderungsgründe koordiniert erhoben und umfassend ausgewertet werden, und zwar mit dem Ziel, Maßnahmen zu ergreifen, um mehr Absolventen als bisher in Österreich zu halten. (TZ 10)

(2) In Hinkunft wären den auch im Hochschulplan verankerten Kriterien der Standortbereinigung und der Schaffung von kritischen Größen Rechnung zu tragen und insbesondere keine neuen medizinischen Ausbildungsinstitutionen in Österreich zu finanzieren. (TZ 11)

(3) Bei der Ermittlung der Kosten für zusätzliche Studienplätze wären exakte Vorgaben an die Universitäten zu machen, um die Vergleichbarkeit der vorgelegten Kalkulationen und damit eine verbesserte Entscheidungsgrundlage für künftige ähnlich gelagerte Fälle sicherzustellen. (TZ 12)

BMWFW und Land Oberösterreich

(4) Bezüglich der vom Land Oberösterreich zu entrichtenden Beträge wäre im Wege einer Vereinbarung festzulegen, welcher Index zur Anwendung kommt. (TZ 15)

Land Oberösterreich

(5) Die Einhaltung der Finanzierungsverpflichtungen wäre ersichtlich zu machen, damit der Bund die vertragskonforme Tätigkeit von Investitionen feststellen kann. (TZ 15)

(6) Das Land Oberösterreich sollte hinsichtlich der Zusammenarbeit mit der Stadt Linz die notwendigen inhaltlichen Details im Zuge der Erstellung der notwendigen Verträge regeln. (TZ 17)

Medizinische Universität Graz und Universität Linz

(7) In Hinkunft wäre eine schriftliche Kostentragungsregelung vor Durchführung der Aufnahmeverfahren zu treffen. (TZ 17)

(8) Regelungen über die Durchführung und Abgeltung der anatomischen Sezierkurse wären zu treffen. (TZ 17)

BETRIEBLICHE UMWELTFÖRDERUNGEN DES BUNDES UND DER LÄNDER

Im Bereich der betrieblichen Umweltförderungen bestanden auf Bundes- und Landesebene mehrere Förderprogramme/Fördertöpfe für weitgehend gleiche Förderziele und Fördergegenstände nebeneinander. Ein gebietskörperschaften-übergreifender Gesamtüberblick über die eingesetzten Fördermittel und erzielten Wirkungen je Fördermaßnahme war nicht gegeben.

Die Vielfalt der Förderprogramme wie auch ihre Heterogenität in Aufbau, Inhalt und Begrifflichkeit machten die Förderlandschaft intransparent. Die Förderung desselben Projekts durch mehrere Förderstellen war in der Administration aufwändig und erhöhte das Risiko unzweckmäßiger und unzulässiger Parallelförderungen.

Die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle für Förderprogramme, die dieselben Lebenssachverhalte betreffen, war im Sinne der Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Nutzung von Synergien zweckmäßig. Allerdings verblieb auch im Fall von Abwicklungskooperationen stets ein Teil des Verwaltungsaufwands (z.B. Konzeption der Förderprogramme, Bereitstellung der Mittel) beim nicht-abwickelnden Fördergeber.

Für die prüfungsgegenständlichen Förderungen bestand keine Gesamtübersicht über das Volumen der in einzelnen Förderbereichen und von den unterschiedlichen Fördergebern (EU, Bund, Länder, unter Umständen auch Gemeinden) eingesetzten Fördermittel.

Evaluierungsberichte rechneten die Gesamtwirkungen einer geförderten Maßnahme (Einsparungen an CO₂ und Energie) nicht der Gesamtheit der eingesetzten Fördermittel zu, sondern jeweils dem Mitteleinsatz einzelner Förderprogramme/Fördertöpfe, und unterschätzten damit systematisch die Förderkosten.

Eine Reduktion der Förderprogramme, Fördertöpfe und Akteure würde die Förderlandschaft sowohl für Fördergeber als auch Fördernehmer deutlich übersichtlicher machen, die Stringenz der Förderlandschaft begünstigen, den Administrationsaufwand verringern und eine gesamthafte Evaluierung erleichtern.

PRÜFUNGSZIEL

Gegenstand der beim Bund (BMLFUW und Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC)) sowie in den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien durchgeführten Querschnittsprüfung

waren die betrieblichen Umweltförderungen des Bundes und der Länder betreffend Nahwärmeversorgungsanlagen, thermische Gebäudesanierung, thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse. Ziel der Prüfung war die Beurteilung dieser Förderprogramme im Hinblick auf

- die Herkunft der Fördermittel (Bundesbudget, Landesbudget, andere Quellen),
- die Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften hinsichtlich Förderzielen, Fördergegenstand und Förderbedingungen,
- Kooperationsmodelle der Gebietskörperschaften bei der Förderabwicklung,
- Wirkungsorientierung und Evaluierung der Fördermaßnahmen mit Blick auf das Nebeneinander mehrerer Fördergeber und
- die Identifizierung von Effizienzsteigerungspotenzialen. (TZ 1) Die Beurteilung einzelner Förderfälle war nicht Ziel der Gebarungsüberprüfung. (TZ 1) Die prüfungsgegenständlichen Förderprogramme umfassten ein Gebarungsvolumen von insgesamt etwa 50 Mio. EUR im Jahr. (TZ 1, 11)

Das Land Wien verfügte 2014 über keine der vom RH ausgewählten Förderprogramme und war daher von der Gebarungsüberprüfung nur am Rande betroffen. (TZ 1)

Überprüfte Förderprogramme zu betrieblichen Umweltförderungen

Auf Bundes- und Landesebene bestanden in denselben Förderbereichen Doppel- bzw. Mehrfachstrukturen in Bezug auf Fördertöpfe, Fördergeber und teilweise auch Förderabwickler. (TZ 2)

Das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013-2018 sah für den Bereich der „Erneuerbaren Energien/Ökostrom/Förderungen“ u.a. eine Harmonisierung der Förderregime, mehr Effizienz, Transparenz und Treffsicherheit der Förderungen sowie die Einführung einer Förderpyramide vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen jedoch noch keine konkreten Umsetzungsschritte zu Förderungskompetenzabgrenzungen zwischen den Gebietskörperschaften vor. (TZ 2)

Vergleich der Förderprogramme

Ein Vergleich der Förderprogramme war durch die unterschiedliche Verwendung von Begriffen und die vielfach nur im Detail liegenden Unterschiede in den

Fördervoraussetzungen besonders erschwert. Die Vielfalt der Förderprogramme wie auch ihre Heterogenität in Aufbau, Inhalt und Begrifflichkeit machten die Förderlandschaft intransparent. (TZ 2 bis 5)

Aufgrund der Komplexität der Förderberechnung (System aus alternativen Förderbasen und Fördersätzen mit einer Vielzahl von Zuschlagsmöglichkeiten) war das mögliche Ausmaß der Förderung je Projekt aus den Förderprogrammen vielfach nicht erkennbar. (TZ 6)

Eine einheitliche Kategorisierung von Förderungen sowie eine einheitliche Terminologie für gleiche Förderbereiche würden eine deutliche Transparenzsteigerung bewirken und die Abbildung der Förderungen auf Informationsplattformen (z.B. auf dem Transparenzportal) erleichtern. (TZ 5)

INHALTLICHE ABSTIMMUNG DER FÖRDERPROGRAMME

Die Konzeption von im selben Förderbereich bestehenden Förderprogrammen mehrerer Gebietskörperschaften unterlag – in inhaltlicher, begrifflicher und organisatorischer Hinsicht – keinem systematischen Abstimmungsprozess. Zwar bestand zwischen den mit der Administration des Umweltförderbereichs befassten Personen (auch bundesländerübergreifend) ein laufender Informations- und Know-how-Austausch, es gab jedoch keine Zielsetzung einer Kompetenzabgrenzung im Förderbereich. Eine Kompetenzabstimmung in den verschiedenen Förderbereichen würde – unter Reduktion der Fördertöpfe und Akteure – den Aufwand in der Abwicklung und Koordination der Förderungen reduzieren. (TZ 7)

FÖRDERUNG EINES PROJEKTS AUS MEHREREN FÖRDERPROGRAMMEN/FÖRDERTÖPFEN

Bei den prüfungsgegenständlichen Förderungen waren Förderungen mehrerer Gebietskörperschaften nebeneinander stets zulässig (teilweise auch gefordert: Kofinanzierung von Bund und Ländern bei Nahwärmeversorgungsanlagen). Parallelförderungen des gleichen Lebenssachverhalts durch die gleiche Gebietskörperschaft waren dagegen grundsätzlich ausgeschlossen. (TZ 8)

Die Fördermittel für die vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen kamen aus EU-, Bundes- und Landesmitteln. In der Regel standen je Fördergegenstand Fördermittel aus drei bis vier Fördertöpfen zur Verfügung. Allein auf Bundesebene konnten Umweltmaßnahmen aus drei verschiedenen Fördertöpfen finanziert werden (Umweltförderung im Inland (UFI), Sanierungsoffensive, Klima- und Energiefonds (KLIEN)). (TZ 8)

Die prüfungsgegenständlichen Umweltförderungen stellten Instrumente dar, mit denen die Gebietskörperschaften in ihrem Interesse gelegene Maßnahmen mit positiven Umweltauswirkungen anstoßen konnten. Die Parallelität von Förderungen mehrerer Fördergeber und Gebietskörperschaften mit weitgehend gleichen Zielsetzungen und Fördergegenständen war jedoch in der Abwicklung aufwändig und in den Effekten/Wirkungen schwer fassbar. Das Hinzutreten neuer Fördertöpfe für die Förderung gleicher Lebenssachverhalte im Klima- und Energiebereich – z.B. KLIEN und Sanierungsoffensive – erhöhte laufend die Komplexität der Förderlandschaft. (TZ 8)

Sowohl auf Basis von Evaluierungen der überprüften Stellen als auch auf Basis der Gebarungsüberprüfung ergaben sich für die prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen Zweifel an der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Nebeneinanders von Bundesförderungen wie auch von Bundes- und Landesförderungen. (TZ 8)

Kooperation zwischen den Fördergebern in der Förderabwicklung

Die Fördergeber verschiedener Gebietskörperschaften (z.B. Bund und Land) wickelten ihre Förderungen überwiegend selbst ab. Die Förderwerber mussten diesfalls für ein Vorhaben sowohl beim Bund (bei der KPC) als auch beim jeweiligen Land einen Förderantrag einbringen; jeder Fördergeber führte die Förderverfahren samt Abrechnung und Auszahlung getrennt und unabhängig von der Förderung durch die andere Gebietskörperschaft durch. Auch kofinanzierte Förderungen (Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen) wurden von den Förderstellen des Bundes und der Länder getrennt administriert. (TZ 9)

Ressort- bzw. gebietskörperschaftenübergreifende Abwicklungskooperationen bestanden für die Förderungen des Bundes sowie zwischen der KPC (Bund) und dem Land Salzburg: (TZ 9)

- Der Bund hatte die KPC mit der Abwicklung sämtlicher Fördermaßnahmen der UFI, der Sanierungsoffensive sowie mit der Abwicklung der umweltbezogenen Investitionsförderungen des KLIEN betraut und die KPC damit zur zentralen Abwicklungsstelle der Umweltförderungen des Bundes gemacht.
- Das Land Salzburg hatte die Abwicklung der Förderung von thermischen Gebäudesanierungen und thermischen Solaranlagen von Betrieben an die KPC übertragen.

Die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle für Förderprogramme, die dieselben Lebenssachverhalte betrafen, war geeignet, eine einheitliche Administration und effiziente Kontrollen sicherzustellen und damit im Sinne der Reduktion von Verwaltungsaufwand und

der Nutzung von Synergien zweckmäßig. Die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle stellte sowohl für die Fördergeber, insbesondere aber für die Förderwerber eine klare administrative Erleichterung und Entlastung dar. (TZ 9, 19)

Allerdings verursachte das Vorliegen mehrerer Fördertöpfe stets einen Mehraufwand an Verwaltung. So verblieb auch im Fall von gemeinsamen Abwicklungsstellen die Verantwortung für die Fördermittel und damit ein Teil des Verwaltungsaufwands (Erstellung des Förderprogramms, Mittelbereitstellung, Abstimmungen zwischen den Fördergebern sowie Plausibilisierungen von Auszahlungen) beim nicht-abwickelnden Fördergeber (bei den prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen insbesondere BMLFUW, BMWFW, KLIEN, Land Salzburg). (TZ 9, 19)

FÖRDERMITTELEINSATZ

Für die prüfungsgegenständlichen Förderungen bestand keine gebietskörperschaften-übergreifende Übersicht über die von den unterschiedlichen Fördergebern (EU, Bund, Länder, unter Umständen auch Gemeinden) ausbezahlten Fördermittel. Eine wirkungsorientierte Fördermittelsteuerung würde voraussetzen, dass die Fördergeber einen Überblick und Klarheit über allfällige weitere Förderungen im selben Förderbereich haben. (TZ 10)

Die Erhebungen des RH zeigten:

- In die Programme zur Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen und der thermischen Gebäudesanierung flossen Fördermittel in der Größenordnung von jährlich 20 Mio. EUR (Bundes- und EU-Mittel: rd. 26 Mio. EUR bzw. 18,2 Mio. EUR pro Jahr), während die Programme Thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse deutlich geringer dotiert waren (Bundes- und EU- Mittel: rd. 2,8 Mio. EUR bzw. 1,4 Mio. EUR pro Jahr¹). (TZ 11)
- Die Förderprogramme Thermische Gebäudesanierung und Thermische Solaranlagen wurden zum weitaus überwiegenden Teil durch Mittel des Bundes (zu 80 % oder mehr; v.a. aus UFI bzw. Sanierungsoffensive) finanziert; der Fördermittelanteil der Länder Kärnten und Salzburg in diesen Programmen war sehr gering. (TZ 12)

¹ Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013

MAßNAHMEN ZUR EINHALTUNG DER HÖCHSTFÖRDERSÄTZE UND ZUR VERHINDERUNG UNZULÄSSIGER MEHRFACHFÖRDERUNGEN

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand keine einheitliche gebietskörperschaften-übergreifende Förderdatenbank; die Transparenzdatenbank enthielt noch keine Förderempfängerbezogenen Förderdaten zu Landes- und Gemeindeförderungen. Automatisierte Abfragen der Förderungen anderer Förderstellen, die der potenzielle Fördernehmer erhalten oder beantragt hatte, waren damit nicht möglich. Das Ziel der Abstimmung von Förderungen im Wege einer gesamtösterreichischen Förderdatenbank war somit noch nicht erreicht. (TZ 10, 13)

Die Fördergeber setzten Schritte, um sich Informationen über mögliche Parallelförderungen eines Projekts zu beschaffen bzw. diese an potenzielle weitere Fördergeber zu kommunizieren. Diese Maßnahmen waren allerdings nicht aufeinander abgestimmt und fehleranfällig. Das faktische Risiko unvollständiger Förderwerberangaben war hoch. Die Überschreitung insbesondere der EU-rechtlichen Höchstfördergrenzen konnte auf diese Weise nicht völlig ausgeschlossen werden. (TZ 13)

KONTROLLEN

Alle Förderstellen kontrollierten im Zuge der Abrechnung der Förderungen die Rechnungen und das Vorliegen weiterer in den Fördervoraussetzungen genannter Nachweise. (TZ 14)

Nachträgliche Vor-Ort-Kontrollen und Kontrollen der Einhaltung der technischen Auflagen erfolgten dagegen je nach Förderstelle unterschiedlich intensiv und unterschiedlich systematisch, wodurch die Nachvollziehbarkeit der Kontrollauswahl einerseits sowie der Kontrolldichte andererseits differierte: So wandte die KPC ein gut dokumentiertes Stichprobensystem zur Fallauswahl an, während in Kärnten die Fallauswahl intuitiv erfolgte. Die Kontrolldichte reichte beispielsweise bei den Nahwärmeversorgungsanlagen von 17 % bzw. 22 % (Land Kärnten, KPC) bis 100 % (Land Salzburg). (TZ 14)

ZIELE, ZIELERREICHUNG UND EVALUIERUNGEN

Zielsetzungen der Förderprogramme

Der Bund und das Land Salzburg hatten den einzelnen Fördermaßnahmen keine quantifizierten Ziele zugeordnet; solche hatte nur das Land Kärnten definiert. Die mit den einzelnen Fördermaßnahmen intendierten CO₂-Reduktionen bzw. Energieeinsparungseffekte waren aber auch in Kärnten nicht quantifiziert. Aufgrund dieses Fehlens konkreter,

quantifizierter Zielsetzungen je Fördermaßnahme war die Zielerreichung nicht klar bewertbar. (TZ 15)

Wirkungserfassung und Evaluierungsberichte

Eine Analyse der Struktur der Förderempfänger, der Art der geförderten Projekte sowie das Monitoring der Förderwirkungen und die Evaluierung der Zielerreichung waren ein wichtiges Element für den zielgerichteten Einsatz der Fördermittel. Für die Umweltförderungen lag eine Reihe professionell erstellter und nützlicher Ergebnisse und Evaluierungen zur Umsetzung und zu den Umwelteffekten der Fördermaßnahmen vor. Aufgrund der unterschiedlichen Fragestellungen, Evaluierungskriterien und Darstellungen waren die Evaluierungen der verschiedenen Fördergeber jedoch nicht geeignet, einen Gesamtüberblick über die je Fördergeber eingesetzten Fördermittel und erzielten Umweltwirkungen zu geben. (TZ 16)

Umwelteffekte und Förderkosten

Gängige Praxis der Förderkostenberechnung war es, nicht die Gesamtheit der für die Projekte eingesetzten Fördermittel zu erfassen, sondern stets nur jenen Teil, der vom jeweiligen Fördergeber/ Fördertopf aufgebracht wurde. Das Ausmaß der positiven Umwelteffekte je Fördermaßnahme wurde damit systematisch überhöht dargestellt (und die Förderkosten je Tonne CO₂-Reduktion bzw. je MWh Energieeinsparung systematisch zu gering). Die Darstellungen der Evaluierungsberichte zu den Förderkosten waren damit verzerrend und für eine Steuerung der Förderprogrammgestaltung weitgehend unbrauchbar. (TZ 17)

Mitnahmeeffekte

Die fachlich zuständigen Förderstellen wie auch Studien gingen davon aus, dass Mitnahmeeffekte nicht gänzlich auszuschließen und wissenschaftlich kaum erfassbar waren. (TZ 18)

VERWALTUNGSaufWAND FÜR FÖRDERGEBER UND FÖRDERNEHMER

Mit der Konzeption, der Mittelbereitstellung und der Förderabwicklung der vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen war eine Vielzahl von Stellen befasst, z.B. bei den Programmen Nahwärmeversorgungsanlagen und Thermische Gebäudesanierung sechs primär zuständige Organisationen. Zum Verwaltungsaufwand von Förderungen gab es keine systematischen Daten. Jedoch war festzuhalten, dass der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung von Förderungen mit der Komplexität der Programme und Strukturen, mit dem Ausmaß der Betreuung der Fördernehmer, mit der Frequenz und Genauigkeit von Kontrollen

und dem Ausmaß der Koordination stieg. Die Vielzahl von Fördertöpfen und Förderprogrammen verursachte sohin sowohl für die Fördernehmer, aber insbesondere auch für die Fördergeber einen hohen administrativen Aufwand. (TZ 19)

WEITERE FESTSTELLUNGEN

In Einzelfällen in Kärnten war zu beanstanden, dass die Dokumentation der Kontrolle der Förderabrechnung fehlte; insbesondere fehlten im Akt teilweise Rechnungen, Eigenleistungsnachweise und Förderverträge. Im Bereich der Bundesförderungen kam es, bedingt durch Arbeitsbelastungsspitzen und budgetäre Engpässe, zeitweilig zu Bearbeitungs- bzw. Auszahlungsverzögerungen. (TZ 20, 21)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

***Bund (BMLFUW, Kommunalkredit Public Consulting GmbH),
Länder Salzburg und Kärnten***

(1) Um die Transparenz und Stringenz der Förderlandschaft zu erhöhen sowie den Verwaltungsaufwand gering zu halten, wären Programme mit weitgehend gleichen Zielsetzungen zusammenzuführen und wäre – im Wege einer Kompetenzbereinigung – die Anzahl der Akteure und der Fördertöpfe zu verringern. (TZ 2, 7, 9, 19)

(2) Maßnahmen, die auch von anderen Fördergebern gefördert werden, wären nur zu fördern, wenn die Aufstockung der Fördermittel entweder zur Erreichung der gemeinsamen Förderziele oder zur Erreichung eigener, weitergehender Förderziele erforderlich ist. (TZ 8)

(3) In Bereichen, in denen eine Kompetenzbereinigung nicht möglich ist, wäre für Programme mit weitgehend gleichen Zielsetzungen eine gemeinsame Abwicklungsstelle mit der Administration der Förderungen zu betrauen. (TZ 9)

(4) Im Sinne einer höheren Transparenz, Vergleichbarkeit und Nachvollziehbarkeit von Förderprogrammen sollten die Fördergeber (Gebietskörperschaften)

4.1 sich auf eine einheitliche Kategorisierung der Förderungen sowie eine Standardisierung der Förderterminologie verständigen; (TZ 5)

4.2 in gleichen Förderbereichen die Förderprogramme hinsichtlich der Zielgruppen, Förderarten und Fördervoraussetzungen abstimmen; (TZ 5)

4.3 die Förderbasen und Fördersätze (und das Zuschlagssystem) systematisieren und vereinfachen (d.h. Feinabstufungen der Fördersätze vermeiden und als weniger förderwürdig eingestufte Investitionsteile tendenziell gänzlich aus der Förderung herausnehmen). (TZ 6)

(5) Um für die Förderabwickler die Qualität der Informationen über weitere Förderungen zu verbessern wäre(n) – wie dies teilweise bereits Praxis war –

5.1 in den Förderrichtlinien die Verpflichtung für den Förderwerber zu verankern, alle (nach den Förderbedingungen relevanten) in den letzten drei Jahren erhaltenen bzw. beantragten Fördermittel (EU, Bund, Länder, Gemeinden) anzugeben (wie dies die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014) vorsahen);

5.2 in den Förderrichtlinien die Verpflichtung für den Förderwerber zu verankern, alle für dasselbe Projekt erhaltenen bzw. beantragten Fördermittel (EU, Bund, Länder, Gemeinden) anzugeben;

5.3 in den Antragsformularen entsprechende Angaben einzufordern (Selbsterklärung) und ausdrücklich darauf hinzuweisen, dass der Förderwerber mit seiner Unterschrift die Richtigkeit und Vollständigkeit seiner Angaben bestätigt;

5.4 das Verschweigen von Förderungen (wie auch andere Falschangaben) entsprechend zu sanktionieren (Rückzahlung bzw. in Betrugsfällen Strafanzeige) und auf diese Sanktionsmöglichkeiten auch in den Förderrichtlinien und Antragsformularen ausdrücklich hinzuweisen. (TZ 13)

(6) Es wäre ein nach einheitlichen Grundsätzen konzipiertes Kontrollsystem für Förderungen einzurichten; dieses sollte – wie dies teilweise bereits Praxis war – vorsehen:

6.1 eine Kontrolle mit Checklisten, ob alle in den Fördervoraussetzungen genannten Nachweise vorliegen;

6.2 Kontrollen betreffend die Richtigkeit der vorgelegten Nachweise und Eigenerklärungen sowie Vor-Ort-Kontrollen auf Basis einer risikoorientierten Fallauswahl, wobei Auffälligkeiten in den vorgelegten Unterlagen als ein wichtiges Risikoelement definiert sein sollten;

6.3 das System der Stichprobenkontrollen durch ein striktes System der Sanktionierung von Falschangaben zu unterstützen (Rückforderung der Fördermittel bzw. in Betrugsfällen

Strafanzeige), wobei auf diese Sanktionsmöglichkeiten auch in den Förderrichtlinien und Antragsformularen ausdrücklich hinzuweisen wäre. (TZ 14)

(7) In den Förderprogrammen sollten – soweit möglich – je Fördermaßnahme quantifizierte Ziele (sowohl Ziele betreffend Anschlussgrade oder betreffend qualitative Ausstattung von Infrastruktur wie auch Ziele betreffend Ressourcennutzung und Umweltwirkungsziele) festgelegt sein, um eine nachträgliche Erfolgskontrolle und Evaluierung zu erleichtern. (TZ 15)

(8) Die Fördergeber sollten sich auf einheitlich strukturierte Evaluierungen verständigen. Die Evaluierungen sollten

8.1 je Förderbereich einheitliche Evaluierungskriterien und -methoden anwenden, um Maßnahmen vergleichbar zu machen (gleicher Bezugszeitraum, gleiche Indikatoren);

8.2 eine Gesamtbetrachtung aller eingesetzten Fördermittel je Projekt anstellen, d.h. je Fördermaßnahme die gesamten Förderanteile an den Investitionskosten (in Abgrenzung zum Eigenmittelanteil des Förderwerbers) erfassen;

8.3 eine Analyse der Förderempfänger (nach der Betriebsgröße klein/mittel/groß; nach der Zurechnung privat/öffentlich und nach der Zurechnung zu Branchen) geben;

8.4 eine Reflexion allfälliger nachteiliger Nebeneffekte der Förderungen mitaufnehmen. (TZ 16)

(9) Es wären aussagekräftige Förderkostenberechnungen (Berechnung des Verhältnisses von Fördermitteleinsatz zu Umwelteffekten) vorzunehmen, d.h. gebietskörperschaften-übergreifend der gesamte Fördermitteleinsatz den jeweiligen Umweltwirkungen gegenüberzustellen. (TZ 17)

(10) Um Mitnahmeeffekte gering zu halten, wäre(n)

10.1 besonderes Augenmerk auf das notwendige Ausmaß an Förderung zu legen, d.h. darauf dass – im Sinne einer Optimierung des Förderanteils gegenüber dem Eigenanteil – die Fördersätze nur jenen Anteil der Investitionskosten abdecken, der notwendig ist, um die erwünschte Maßnahme auszulösen;

10.2 die Voraussetzungen für die Gewährung von Förderungen so ambitioniert festzulegen, dass eine optimale Qualität der geförderten Anlagen sichergestellt ist;

10.3 Förderungen bestimmter Maßnahmen verstärkt als Instrumente zur Initiierung neuer, umweltfreundlicher Technologien oder zur gezielten Bewerbung erwünschter Maßnahmen zu nutzen und die Notwendigkeit des Weiterbestehens von Fördermaßnahmen regelmäßig kritisch zu hinterfragen. (TZ 18)

(11) Im Rahmen einer gebietskörperschaftenübergreifenden Standardisierung von Förderprogrammen (TZ 5), Förderkontrollen (TZ 14) und Evaluierungen (TZ 16) wären auch die Förder-Antragsformulare zu standardisieren. (TZ 13)

Bund (BMLFUW)

(12) Der Umfang der Förderaktivitäten wäre auch im Hinblick auf die vorhandenen Förderabwicklungskapazitäten und Förderbudgets regelmäßig kritisch zu hinterfragen. (TZ 21)

Land Kärnten

(13) Im Hinblick auf den Administrationsaufwand von Förderungen wäre zu überdenken, wieweit die Administration der Förderprogramme mit sehr geringen Fördermitteln parallel zu den – im selben Förderbereich bestehenden – dominierenden Bundesförderungen erforderlich ist: Es wäre zu evaluieren, ob die Förderung von betrieblichen thermischen Solaranlagen neben dem Bund als Fördergeber auch durch das Land zur Erreichung der intendierten Umweltziele erforderlich ist. (TZ 12)

(14) Förderabrechnungen wären ordnungsgemäß zu dokumentieren, so dass insbesondere Rechnungen und Eigenleistungsnachweise aktenmäßig nachvollziehbar sind. (TZ 20)

(15) Grundsätzlich wären schriftliche Förderverträge mit dem Fördernehmer abzuschließen, in denen die geförderten Leistungen und ihre Qualität sowie die Pflichten des Fördernehmers klar festgehalten sind. (TZ 20)

Land Salzburg

(16) Im Hinblick auf den Administrationsaufwand von Förderungen wäre zu überdenken, wieweit die Administration der Förderprogramme mit sehr geringen Fördermitteln parallel zu den – im selben Förderbereich bestehenden – dominierenden Bundesförderungen erforderlich ist: Es wäre zu evaluieren, ob die Förderungen für thermische Gebäudesanierung, thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse für Betriebe neben dem Bund als Fördergeber auch durch das Land zur Erreichung der intendierten Umweltziele erforderlich ist. (TZ 12)

SCHUTZ- UND BANNWÄLDER IN SALZBURG, TIROL UND VORARLBERG

Laut der Österreichischen Waldinventur sind nur zwischen rd. 50 % und 62 % der Schutzwaldfläche als „stabil“ zu bewerten. Im Rest der Schutzwaldflächen sind Pflege- und Sanierungsmaßnahmen zur Erhaltung der Schutzfunktion mehr oder weniger dringend erforderlich. In Salzburg, Vorarlberg und bundesweit zeigte sich eine Verschlechterung des Zustands des Schutzwalds, nur in Tirol ergab sich eine (geringfügige) Verbesserung.

Die Kosten für notwendige Verbesserungsmaßnahmen lagen in der Größenordnung von 1,28 Mrd. EUR für ganz Österreich. Eine Abschätzung des Zeitbedarfes für eine umfassende Verbesserung des Schutzwalds auf der Basis des derzeitigen Mitteleinsatzes ergab mehr als 90 Jahre.

Technische Schutzmaßnahmen stellten keine Alternative zur Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder dar: Das Verhältnis der Kosten zwischen Erhaltung des Schutzwalds, der Sanierung (Setzen von Verjüngungsmaßnahmen) und technischen Maßnahmen bei Ausfall der Schutzfunktion des Waldes lag bei 1:15:146.

Die Vollziehung des Forstrechts (mittelbare Bundesverwaltung) war mangels einheitlicher Vollzugsstandards (Qualitätsstandards) und wegen der unterschiedlichen, von den Ländern zur Verfügung gestellten Ressourcen nicht überall in gleichem Maße gesichert. Speziell im Bereich der Wildschäden wurde die starke Abhängigkeit des Forstbereichs von der Gesetzgebung und Vollziehung im Jagdbereich (Kompetenz der Länder) deutlich. Der Bund konnte die von ihm eingegangenen internationalen Verpflichtungen aus dem Bergwaldprotokoll zur Alpenkonvention nicht unmittelbar erfüllen. Fehlende oder mangelhaft vollzogene Regelungen in den Jagdgesetzen machten Fördermaßnahmen zunichte. Es bestand hoher Anpassungsbedarf der landesgesetzlichen Regelungen an die Erfordernisse des Bergwaldprotokolls.

PRÜFUNGSZIEL

Ziele der Gebarungsprüfung waren die Beurteilung des Zustands und der Erfüllung der Schutzfunktion der Schutz- und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg sowie der Umsetzung und Finanzierung der vorhandenen Maßnahmenprogramme. Gegenstand der Überprüfung waren Wälder, bei denen die Schutzfunktion im vorrangigen öffentlichen

Interesse stand. Von den 8,4 Mio. ha Staatsgebiet Österreichs sind rd. 4,0 Mio. ha Wald. Davon sind 0,8 Mio. ha, das sind 20,5 % des gesamten Waldes, als Schutzwald deklariert. (TZ 1)

WALDINVENTUR UND WALDENTWICKLUNGSPLAN

In Österreich bestanden zwei parallele Systeme zur Bewertung des Zustands des Waldes (Österreichische Waldinventur und Waldentwicklungsplan), die Daten aus unterschiedlichen Erhebungsmethoden und mit unterschiedlichem Inhalt lieferten. Die beiden Systeme verwendeten unterschiedliche Definitionen. Die Österreichische Waldinventur wies nur (Standort)Schutzwälder in der nicht mehr aktuellen Definition aus und war zudem durch die mangelnde Begehrbarkeit der Wälder eingeschränkt. Damit bezog sie sich nur auf rd. 20 % der Schutzwälder in den überprüften Ländern. Der Waldentwicklungsplan wies für Österreich rd. 2.055.000 ha Schutzwaldfläche mit hoher (Stufe 3) und mittlerer Wertigkeit (Stufe 2) aus, die Österreichische Waldinventur hingegen lediglich rd. 820.000 ha. Der Waldentwicklungsplan enthielt zwar Zustandsparameter, deren Auswertung aber nicht vorgesehen war. Diese Einschränkungen verhinderten auch eine wechselseitige Ergänzung der beiden Systeme und einen aus der Verschiedenheit der Methoden möglichen Mehrwert in den Aussagen. Eine Zusammenführung der Daten und Bewertungen aus beiden Systemen (Österreichische Waldinventur: statistisch hochgerechnet und objektiviert; Waldentwicklungsplan: subjektive Bewertung, flächendeckend) zu einem umfassenden Zustandsbild war nicht möglich. (TZ 2)

ZUSTAND DES SCHUTZWALDS

Die Österreichische Waldinventur bewertete zwischen 50 % und 62 % der Schutzwaldfläche als „stabil“; im Rest der Schutzwaldflächen sind Pflege- und Sanierungsmaßnahmen zur Erhaltung der Schutzfunktion erforderlich. Ein Vergleich zwischen der Österreichischen Waldinventur 2007/2009 und 1992/1996 zeigte in Salzburg, Vorarlberg und bundesweit eine Abnahme des stabilen Schutzwalds, in Tirol ergab sich eine (geringfügige) Verbesserung. In etwa drei Viertel der Schutzwaldflächen fehlte die notwendige Verjüngung. Im Zeitvergleich hatte sich diese Situation in Tirol, Vorarlberg und bundesweit verbessert und in Salzburg geringfügig verschlechtert. Der Waldentwicklungsplan wies für etwa ein Viertel der Schutzwälder dringenden Verbesserungsbedarf aus. Daraus ergab sich ein Bedarf nach möglichst raschen und umfassenden Sanierungsmaßnahmen. (TZ 3)

WALDDATENBANK

Es gab kein bundesweites System, um die für die Umsetzung des ForstG in mittelbarer Bundesverwaltung notwendigen Daten mit den zur Verfügung stehenden Geodaten bzw. den

Daten aus dem forstlichen Förderwesen und dem Waldentwicklungsplan zu verknüpfen (Walddatenbank). In Salzburg bestand keine Walddatenbank. In Tirol war eine Walddatenbank eingerichtet, die Waldentwicklungspläne waren integriert und wurden laufend aktualisiert. Vorarlberg hatte ein seit Ende 2003 geplantes Projekt noch nicht verwirklicht. Die Digitalisierung der vorhandenen analogen Teilpläne des Waldentwicklungsplans war Ziel eines Projektes auf Ebene des Bundes, das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unmittelbar vor der Realisierung stand. (TZ 4)

WALDTYPISIERUNG

Die Waldtypisierung hat die Aufgabe, potenzielle natürliche Waldgesellschaften für die jeweiligen Standorte zu erarbeiten und zu definieren, um flächendeckend standortgerechte Waldgesellschaften zu erhalten. Im Land Salzburg lag keine flächendeckende Waldtypisierung vor, in Tirol war eine flächendeckende Waldtypisierung bis 2016 geplant. In Vorarlberg erfolgte die Waldtypisierung seit 2009. (TZ 5)

LANGFRISTIGES MONITORING DER SANIERUNGSPROGRAMME

Speziell auf die Anforderungen der Schutzwälder zugeschnittene, langfristige Monitoring-systeme bestanden in den überprüften Ländern nicht. Damit fehlte ein bundesweit abgestimmtes Monitoringsystem, das ein Gesamtbild des Waldzustands gibt und den Erfolg oder Misserfolg einzelner Verbesserungsmaßnahmen zeigt. Es gab keine institutionalisierte Möglichkeit, laufende und geplante Projekte in ihrer Gesamtheit zu steuern und Fördermittel noch zielorientierter einzusetzen. Ungenaue Datengrundlagen haben negativen Einfluss auf die darauf aufbauenden Planungsschritte. Diese stellen aber die Grundlage für das finanzielle Engagement aller mit der Finanzierung befassten Stellen (EU, Bund, Länder) dar. Eine unmittelbare Identifizierung der Wirkung bereits gesetzter Verbesserungsmaßnahmen ist wegen der im Schutzwald herrschenden erschwerten Bedingungen für den Bewuchs praktisch nicht möglich. Dazu kommt, dass Sanierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Verjüngung durch die Entnahme von alten Bäumen die Stabilität des Schutzwalds unmittelbar negativ beeinflussen, die positiven Wirkungen der Verjüngung bzw. die Entwicklung zum Plenterwald aber oft erst Jahrzehnte später eintreten. (TZ 6)

Die in Salzburg nur punktuell durchgeführten Maßnahmen zum Monitoring waren nicht ausreichend, Vorarlberg hatte mit dem bestehenden Wildschadenskontrollsystem strukturelle Grundlagen für ein künftiges Waldmonitoring geschaffen, Tirol war mit dem Vorhaben hinsichtlich Monitoring in Konzeption und Umsetzung am weitesten fortgeschritten. (TZ 6)

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Eine koordinierte Waldpolitik auf internationaler Ebene oder Ebene der Europäischen Union gab es nicht. Wesentliche Vorgaben hinsichtlich der Schutzwälder enthielt das Bergwaldprotokoll zur Alpenkonvention. Österreich verpflichtete sich darin u.a. zur Anwendung natürlicher Waldverjüngungsverfahren, zur Begrenzung der Schalenwildbestände, zur Einschränkung der Waldweide und zur Sorge für ausreichendes und fachkundiges Personal. (TZ 7)

Das zentrale nationale Regelwerk hinsichtlich Wald und Schutzwald war das Forstgesetz 1975 (ForstG) in engem inhaltlichen Zusammenhang mit anderen Materien (z.B. Jagd, Fischerei). Die inhaltliche Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Bergwaldprotokoll erfordert aufgrund der Kompetenzzersplitterung immer noch umfangreiche Abstimmungs- und Koordinierungsmaßnahmen beim Vorgehen verschiedener Verwaltungsbehörden auf allen Ebenen. Die Kompetenzzersplitterung stellte auch eine Herausforderung an die Legislative dar, um die bestehenden Regelungen zu schlagkräftigen Instrumenten sowohl zur Erfüllung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen als auch zur effizienten Erhaltung und Sanierung der Schutzwaldfunktionen auszubauen. Der Forstbereich (mit teilbare Bundesverwaltung) war speziell im Bereich der Wildschäden stark von der Gesetzgebung und Vollziehung im Jagdbereich (Kompetenz der Länder) abhängig. Daraus ergaben sich Konflikte in der Erhaltung bzw. Verbesserung des Zustands der Schutzwälder. Im Bereich des Forsts und speziell des Schutzwalds bestand noch hoher Anpassungsbedarf der landesgesetzlichen Regelungen an die Erfordernisse des Bergwaldprotokolls. (TZ 7)

ERHALTUNGSPFLICHTEN IM SCHUTZWALD

Nur bei Standortschutzwäldern ist der Waldeigentümer zur Durchführung von Maßnahmen insoweit verpflichtet, als die Kosten dieser Maßnahmen aus den Erträgen von Fällungen in diesem Standortschutzwald gedeckt werden können. Bei Objektschutzwäldern (und Standortschutzwäldern mit Objektschutzwirkung) ist der Waldeigentümer nur bei Kostendeckung durch Zahlungen Dritter verpflichtet, zur Erfüllung des Objektschutzzwecks erforderliche Maßnahmen zu setzen. Sofern die Kostenaufbringung gesichert ist, hat der Landeshauptmann die sich aus den Schutzwaldkonzepten zur Schutzwaldsanierung ergebenden Maßnahmen sowie deren zeitlichen Ablauf festzulegen und die Durchführung der Maßnahmen durch Bescheid vorzuschreiben. In den überprüften Ländern lagen weder aktuelle Schutzwaldkonzepte noch Bescheide zur Erhaltung von Schutzwäldern (ausgenommen Bannwaldbescheide) vor. Die Länder kamen somit ihrer Verpflichtung zur Vorschreibung nicht nach. Sie nutzten die nach dem ForstG zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente bislang nicht zur systematischen Sanierung der Schutzwälder. In der



Praxis oblag es daher der öffentlichen Hand, Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Sanierung zu finanzieren. (TZ 8)

BANNWALD

Bannwälder sind mit Bescheid definierte Wälder zur direkten Abwehr bestimmter Gefahren. Von insgesamt 3.646.382 ha Schutzwald in Österreich waren 2012 nur 10.445 ha (3 ‰) unter Bann gestellt. Die Gesamtfläche der Bannwälder in Österreich ist von 11.098 ha (2001) auf 10.445 ha (2012) zurückgegangen. Die Bescheide stammten mit einer Ausnahme aus den 1980er und 1990er Jahren; die zuständigen Behörden nutzten das Instrument der Bannlegung nicht, obwohl unter den im ForstG definierten Bedingungen eine Bannlegung verpflichtend ist. (TZ 9)

FORSTRECHTLICHE MAßNAHMENPLANUNG ZUR SANIERUNG DES SCHUTZWALDS

Wenn Schutzwaldsanierungen erforderlich sind, hat der Landeshauptmann ein Landesschutzwaldkonzept zu erstellen. Dieses hat die zur Erhaltung der Schutzwälder erforderlichen Maßnahmen, deren zeitlichen Ablauf und die Kosten zu enthalten. Sofern die Finanzierung sichergestellt ist, hat der Landeshauptmann die Durchführung der geplanten Sanierungsmaßnahmen – einschließlich eines Zeitplans – durch Bescheid anzuordnen. Nur das Vorarlberger Landesschutzwaldkonzept enthielt eine kostenmäßige Bewertung der Verbesserungsmaßnahmen. Kein Landesschutzwaldkonzept enthielt Angaben zum zeitlichen Ablauf. Sie erfüllten damit formal die gesetzlichen Anforderungen nicht. Auch fand in keinem der überprüften Länder die gesetzlich vorgesehene Revision der aus den Jahren 1999 bzw. 2000 stammenden Planungen statt. Somit fehlte eine wesentliche Planungsgrundlage für die durchzuführenden Maßnahmen, ihre Priorisierung und ihre Finanzierung. (TZ 10)

PROGRAMM INITIATIVE SCHUTZ DURCH WALD

Das Programm „Initiative Schutz durch Wald“ (ISDW) war ein vom BMLFUW in Kooperation mit den Landesforstdiensten entwickeltes Förderprogramm zur Erhaltung und Verbesserung von Wäldern mit Objektschutzwirkung. Die ISDW-Projektgebietskulisse übernahm zwar inhaltlich einen Teil der Aufgaben der Landesschutzwaldkonzepte, Umfang und Bewertungskriterien der beiden Systeme waren jedoch inkompatibel. Ein Vergleich der Schutzwaldflächen mit Verbesserungsbedarf gemäß ISDW mit den Landesschutzwaldkonzepten ergab, dass die ISDW-Flächen in Salzburg und Tirol lediglich 30,4 % bzw. 36,8 % der vergleichbaren Flächen der Landesschutzwaldkonzepte betragen. In Vorarlberg lag dieser Wert bei 76,2 %. Daraus

leitete sich die Notwendigkeit der Harmonisierung dieser beiden Systeme ab. Der Finanzierungsbedarf lag im Durchschnitt bei 2.390 EUR/ha Schutzwaldfläche. Daraus ergab sich für ganz Österreich ein Finanzierungsbedarf in der Größenordnung von 1,28 Mrd. EUR. Eine Abschätzung des Zeitbedarfes für eine umfassende Verbesserung des Schutzwalds durch den RH auf der Basis des aktuellen Mitteleinsatzes ergab mehr als 90 Jahre. (TZ 11)

MONETÄRE BEWERTUNG DER SCHUTZFUNKTION

Ein Vergleich der Kosten für Erhaltungsmaßnahmen des Schutzwalds mit jenen von Sanierungsmaßnahmen (Verjüngung) und mit technischen Maßnahmen ergab eine Relation von 1:15:146. Das heißt, dass der Einsatz von 1.000 EUR für die Erhaltung eines Schutzwalds 146.000 EUR an technischen Maßnahmen ersetzt, die notwendig sind, wenn der Schutzwald seine Funktion nicht mehr erfüllen kann. Bei einer Betrachtung von möglichen Erträgen beträgt der „Ertrag aus Schutzwirkung“ eines intakten Schutzwalds ca. 3.500 EUR/ha und Jahr, der Ertrag aus nachhaltiger Bewirtschaftung ca. 308 EUR/ha und Jahr, der Ertrag aus Jagdpacht nicht mehr als 18 bis 20 EUR/ha Ertrag pro Jahr. Dies stellt ein Verhältnis von 1:16:184 dar. Der Wert des Schutzwalds unter Einbeziehung der geschützten Objekte und des monetär bewerteten Schutzes von Menschenleben ergab für den konkret bewerteten Fall von St. Anton am Arlberg 100.000 EUR/ha. Ein intakter und lebender Schutzwald ist somit sowohl hinsichtlich seines Werts als auch in Bezug auf mögliche Erträge jeder anderen Form der Nutzung überlegen. (TZ 12)

NUTZUNGSKONFLIKTE

Wesentliche Hemmfaktoren einer ausreichenden Verjüngung und damit einer adäquaten Erhaltung von Schutzwäldern waren in erster Linie der Wildverbiss, Waldweide und Aktivitäten im Rahmen des Tourismus. Die tatsächlich für Waldweide genutzten Flächen gingen im überprüften Zeitraum in allen Ländern zurück. Hinsichtlich der Verringerung der Nutzungskonflikte in den Bereichen Tourismus und Naturschutz gab es verschiedene Initiativen und Maßnahmen. (TZ 13)

WILDEINFLUSS UND WILDEINFLUSSMONITORING

Verbiss durch Schalenwild ist ein wesentlicher Hemmfaktor für die Verjüngung im Schutzwald und beeinflusst damit dessen Stabilität negativ. Das Wildeinflussmonitoring der Österreichischen Waldinventur weist eine sehr hohe Verbissbelastung jener Schutzwaldflächen aus, die durch ihre Verjüngung positiv zur Stabilität beitragen sollen. Der Anteil der Verjüngungsflächen mit starkem Wildeinfluss an der gesamten Waldfläche betrug zuletzt 56,6 % in Salzburg, 56,8 % in Tirol und 71,2 % in Vorarlberg. Der Tiroler Waldbericht 2012



bezzifferte den jährlichen Schaden an der Waldverjüngung mit 4,2 Mio. EUR und jenen durch Schälung von Waldbeständen mit 2,4 Mio. EUR, sohin gesamt mit rd. 6,6 Mio. EUR jährlich. Dies entsprach rund der Hälfte der bezahlten Jagdpacht oder fast den jährlich durchschnittlich eingesetzten Geldern für Maßnahmen im Schutzwald in Tirol (5,97 Mio. EUR). Ein speziell auf die Anforderungen der Schutzwälder zugeschnittenes, auf die Entwicklung der gesetzten Maßnahmen nach Ende der konkreten Projekte gerichtetes Wildeinfluss-Monitoringsystem bestand in den überprüften Ländern nicht. Dem Wildverbiss ist jedoch wegen der möglichen negativen Auswirkungen auf die Schutzfunktion des Waldes und der daraus erwachsenden potenziellen Kosten hohes Augenmerk zuzuwenden. Fehlende oder mangelhaft vollzogene Regelungen in den Jagdgesetzen führten dazu, dass Investitionen auskofinanzierten Projekten (EU, Bund, Länder) Schäden aus Wildverbiss z.T. in der gleichen Größenordnung gegenüberstehen. Zudem wird die Forderung aus dem Bergwaldprotokoll (und damit geltendes Bundesrecht), Schalenwildbestände auf jenes Maß zu begrenzen, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht, nicht erfüllt. (TZ 14)

WILDSCHADENSABWEHR BEI FLÄCHENHAFTER GEFÄHRDUNG DES BEWUCHSES

Die Feststellung flächenhafter Gefährdung des Bewuchses erfolgte im Rahmen des ForstG, die Umsetzung lag (über das Jagdrecht) in der Kompetenz der Länder. Dafür sind vom Forstaufsichtsdienst Gutachten über Ursache, Art und Ausmaß von waldfgefährdenden Wildschäden zu erstatten und der Jagdbehörde Vorschläge zur Abstellung dieser Gefährdung zu unterbreiten. Die Einleitung eines jagdbehördlichen Verfahrens erfordert zur Anordnung von Maßnahmen zur Hintanhaltung von Wildschäden inhaltlich das Vorliegen einer bereits flächenhaften Gefährdung des Bewuchses und entfaltet keine präventive, sondern im günstigsten Fall nur sanierende Wirkung. Der im ForstG nicht näher spezifizierte Begriff der „flächenhaften Gefährdung des Bewuchses“ war bisher nicht im Verordnungsweg rechtsverbindlich mit Inhalt erfüllt worden. Damit war der Bund aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht in der Lage, selbst und unmittelbar wirksame Maßnahmen gegen übermäßigen Wildeinfluss und die damit zusammenhängenden Schädigungen zu treffen. Er konnte somit die von ihm eingegangene (und in den österreichischen Rechtsbestand übernommene) Verpflichtung aus dem Bergwaldprotokoll nicht unmittelbar erfüllen. Er war dabei u.a. von der unterschiedlichen Personalausstattung in den einzelnen Ländern abhängig, was sich auch in der Anzahl der abgegebenen Gutachten (sehr geringe Anwendung dieser Instrumente in Salzburg) zeigte. (TZ 15)

Das Land Salzburg wendete dieses Instrument seltener an, während es in Tirol relativ häufig genutzt wurde. Die in einem Erlass des BMLFUW enthaltenen Regelungen bezüglich des Vorliegens einer flächenhaften Gefährdung des Bewuchses waren rechtlich nicht bindend.

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat jährlich einen Bericht über Art und Ausmaß der flächenhaften Gefährdung des Bewuchses durch Wild und über den Erfolg getroffener Maßnahmen im Internet zu veröffentlichen. Er war hinsichtlich der Berichtslegung beim Wildschadensbericht in Verzug. Der letzte Wildschadensbericht bezog sich auf das Jahr 2010. (TZ 15)

WILDSCHADENSPRÄVENTION UND WILDSTANDSREGULIERUNG

Ein wesentliches Element der Prävention von Wildschäden war die Abschussplanung und die Erfüllung der darin festgelegten Mindestabschüsse. Die Planvorgaben dafür wiesen im Zeitraum 2009 bis 2013 in den Bundesländern Salzburg (- 4,9 %) und Tirol (- 16,5 %) fallende Tendenz auf, in Vorarlberg stiegen die Vorgaben (+ 32,7 %) an. Die durchschnittliche Erfüllung der Abschussplanung lag in Salzburg bei 94,6 %, in Tirol betrug sie 82,8 % und in Vorarlberg wurden 97,0 % erreicht. In Vorarlberg war jedoch die Berechnung der Abschussplanerfüllung methodisch verfälscht. Relativ geringe Abschussausfälle haben auf den Wildbestand starke Auswirkung. Die überprüften Länder sind somit ihrer Pflicht zur effektiven Wildschadensprävention in Schutzwäldern nach dem Bergwaldprotokoll nicht ausreichend nachgekommen. (TZ 16)

WILDMANAGEMENT IN SALZBURG

In Salzburg war gemäß Jagdgesetz ein Gutachten über die Wildökologische Raumplanung und Richtlinien für das Schalenwildmanagement aus 1993 die Grundlage für das Wildmanagement. Eine flächendeckende und systematische Detailplanung führte das Land nicht durch. Damit fehlte eine wesentliche wissenschaftliche Grundlage der Abschussplanung. Bei der Erlassung der Abschusspläne war eine Beiziehung des Forstdienstes gesetzlich nicht vorgesehen. Von der gesetzlichen Ermächtigung zur Einrichtung von Habitatschutzgebieten zur Vermeidung von Wildschäden im Wald durch Verordnung machte das Land Salzburg keinen Gebrauch. (TZ 17)

WILDMANAGEMENT IN TIROL

Der Abschussplan in Tirol sollte u.a. auf einen den Interessen der Landeskultur entsprechenden Wildstand Rücksicht nehmen. Dieser unbestimmte Gesetzesbegriff ermöglichte keine an objektiven Kriterien orientierte Berücksichtigung der Wildschäden im Wald. Eine Festlegung von Mindestabschüssen in Form einer Verordnung der Landesregierung war nicht vorgesehen, es erfolgte keine konkret an forstrechtlichen und wildökologischen Erfordernissen orientierte Regelung der Abschussplanung. Eine institutionalisierte Einbindung des Forstdienstes in die Erstellung des Abschussplans war nicht vorgeschrieben.

Auch eine im Sinne der Transparenz und Publizität gebotene Kundmachung der Ergebnisse der Abschussplanung war im Gegensatz zu den Ländern Salzburg und Vorarlberg nicht vorgesehen. Die nach wildökologischen Erfordernissen gutachterlich erarbeiteten, konkreten Maßnahmen zur Erreichung einer angemessenen Rotwildsdichte war positiv. In einigen Regionen des Landes Tirol lagen offensichtlich dennoch wildökologisch nicht verträgliche Rotwildbestände vor, die zur Ausbreitung der Rotwild-TBC beitrugen, da die verpflichtende Berücksichtigung wildökologischer (und damit gleichzeitig seuchenhygienischer) Erfordernisse im Tiroler Jagdrecht weder vorgesehen war, noch in der Praxis umgesetzt wurde. In sechs der neun Bezirke in Tirol lag die Rotwildsdichte über dem kritischen Wert von vier Stück/100 ha. Die Bezirke Reutte bzw. Landeck wiesen sogar eine Rotwildsdichte von 8,7 Stück/100 ha bzw. 6,6 Stück/100 ha auf. (TZ 18)

WILDMANAGEMENT IN VORARLBERG

In Vorarlberg darf die Jagdausübung die im öffentlichen Interesse gelegenen günstigen Wirkungen des Waldes nicht schmälern. Insbesondere waldgefährdende Wildschäden sind zu vermeiden. Die Berücksichtigung des Zustands des Waldes bei der Wildstandsregulierung im Vorarlberger Jagdrecht – einschließlich der Möglichkeit zur ersatzweisen Erfüllung des Abschussplans durch die Behörde – ist positiv. Zur Ermittlung der für die Abschussplanung maßgeblichen Verhältnisse war der Forstdienst beim Rotwild, nicht jedoch bei den anderen Wildarten eingebunden. Es waren Wildbehandlungszonen, Wildruhezonen und Sperrgebiete eingerichtet. Als Grundlage der Abschussplanung wären im dreijährigen Intervall forstliche Gutachten zu erstellen. Solche Gutachten lagen nur für den Bezirk Bludenz vor. Eine Bewertung der Abschussvorschriften hinsichtlich der Erreichung eines lebensraumverträglichen Wildbestandes war daher in den anderen Bezirken nicht möglich. (TZ 19)

FORSTORGANE

In den überprüften Ländern war die Forstaufsicht, die in mittelbarer Bundesverwaltung durchgeführt wird, unterschiedlich organisiert und nahm teilweise auch unterschiedliche Zusatzaufgaben auf allen Ebenen wahr. Eine bundesweite gültige Beschreibung der von den Forstorganen zu erbringenden (Mindest)Leistungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) oder einen Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung gab es nicht. Dies führte zu höchst unterschiedlichen Personalausstattungen und Aufgabenverteilungen für die mit der Vollziehung betrauten Organisationen und Personen. (TZ 20)

In Salzburg hatte der Forstdirektor keinen dienstrechtlichen oder fachlichen Zugriff auf das Forstpersonal bei den Bezirksverwaltungsbehörden oder die im Land Salzburg tätigen forstlichen Berater. Er war auch nicht Leiter der Landesforstdirektion.

Die Bezirksforstinspektionen unterstanden dem Bezirkshauptmann, das Schwergewicht der Tätigkeit lag im hoheitlichen Bereich; Beratungsleistungen für die Waldeigentümer wurden in zunehmendem Ausmaß durch die Landwirtschaftskammer Salzburg und den Waldverband Salzburg wahrgenommen. Die 16 Forstaufsichtsstationen existierten nur mehr auf dem Papier. Die dem Forstdirektor in Salzburg obliegenden Aufgaben waren ohne Durchsetzungsinstrumente nur schwer wahrzunehmen. Vordringliche Aufgabe des Forstorgans muss sein, die öffentlichen Interessen (im Gegensatz zu den Interessenvertretungen der Waldeigentümer und der Holzindustrie) zu vertreten. Speziell im Bereich der Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder kommt der Wahrung der öffentlichen Interessen sowohl hinsichtlich der Erhaltung der Schutzfunktion als auch des Einsatzes der öffentlichen Mittel großes Gewicht zu. (TZ 20)

Die Forstdirektion Tirol gab Richtlinien für die Tätigkeit der Organe auf Ebene der Bezirke und Gemeinden vor und konnte bei Bedarf auf die vorhandenen Ressourcen rasch und direkt zugreifen. Tirol war in zehn Bezirksforstinspektionen (inkl. Forstamt Innsbruck) gegliedert. Die 244 Waldbetreuungsgebiete wurden durch Gemeindeforstaufseher betreut, die von der Gemeinde anzustellen waren. (TZ 20)

Vorarlberg war in acht Waldregionen unterteilt. Der Forstdirektion oblagen auch das Wildschadenskontrollsystem und die Verwaltung des Vorarlberger Waldfonds. Sie gab Richtlinien für die Tätigkeit der Forstorgane vor und war diesen fachlich vorgesetzt. In den Waldregionen waren Waldaufseher tätig. (TZ 20)

Die Organisation in Tirol und Vorarlberg stellte eine größtmögliche Nähe des Forstorgans zur Fläche, zu den Gemeinden und zu den Waldeigentümern sicher. Die Möglichkeiten der Landesforstdirektion, fachlich auf allen Ebenen zuzugreifen, war sichergestellt und wurde auch genutzt. Die Möglichkeit der Mitfinanzierung der Personalkosten durch die Waldeigentümer in Tirol entsprach dem Verursacherprinzip. (TZ 20)

Betreuungsdichte (Präsenz auf der Fläche)			
	Salzburg	Tirol	Vorarlberg
	in ha		
Wald gesamt laut Österreichischer Waldinventur	376.000	521.000	98.000
Flächen ÖBf laut Österreichischer Waldinventur	151.000	107.000	0
Flächen (Pflicht)Betriebe	24.703	5.510	23.832
Flächen ohne Betriebe	200.297	408.490	74.168
Forstpersonal in VZÄ	39,5	277,0	51,6
Betreuungsdichte (ha/VZÄ)	5.070,8	1.474,7	1.437,4

Quellen: Österreichische Waldinventur 2007/2009, Ämter der Landesregierungen; RH

Die Personalausstattung in den Ländern war höchst unterschiedlich. Während die zu betreuenden Flächen in Tirol und Vorarlberg nahezu gleich waren, musste das Forstpersonal in Salzburg rechnerisch die 3,5-fache Fläche (ohne Betriebe und Österreichische Bundesforste) betreuen. Damit maß das Land Salzburg aufgrund der geringen Personalausstattung dieser in der mittelbaren Bundesverwaltung zu erbringenden Aufgabe geringe Bedeutung bei. (TZ 21)

FINANZIERUNG DER ERHALTUNG UND SANIERUNG VON SCHUTZWÄLDERN

Im überprüften Zeitraum wurden in Salzburg 29,57 Mio. EUR, in Tirol 55,24 Mio. EUR und in Vorarlberg 34,84 Mio. EUR im Sinne einer kontinuierlichen und langfristigen Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder eingesetzt. Dies waren überwiegend Förderungen aus verschiedenen europäischen und nationalen Förderprogrammen und -budgets. In Vorarlberg unterstützte der Vorarlberger Waldfonds dringende oder sonst nicht förderbare Schutzwaldarbeit flexibel und unbürokratisch. Tendenziell waren bei solchen kleinen Arbeiten im Falle der Abwicklung über kofinanzierte Programme die Abwicklungskosten höher als die eigentlichen Förderungen. (TZ 22)

Das Vorarlberger Forstförderungskonzept 2005 bezog sich im Mai 2014 u.a. noch auf die Richtlinien der bereits seit 2006 abgelaufenen Förderperiode. Wartelisten oder Dringlichkeitsreihungen lagen in den überprüften Ländern nicht vor. Vorübergehende oder gänzliche Sperren der Förderungsauszahlung ergaben sich in Zusammenhang mit waldgefährdenden Wildschäden. (TZ 22)

Stellten Tirol oder Gemeinden in Salzburg einen Bedarf für ein flächenwirtschaftliches Projekt fest, wurden entsprechende Projekte ausgearbeitet. Je nachdem, ob der technische oder der

biologische Anteil der Maßnahmen überwog, leitete der Forsttechnische Dienst der Wildbach- und Lawinenverbauung oder der Landesforstdienst das Projekt. In Vorarlberg waren der Forsttechnische Dienst der Wildbach- und Lawinenverbauung und die Forst- abteilungen der Bezirkshauptmannschaften für die Abwicklung zuständig, der Landes- forstdirektion kamen koordinierende, steuernde und kontrollierende Aufgaben zu. Die Abrechnung der Landesmittel erfolgte durch die Abteilung Wasserwirtschaft. (TZ 22)

FÖRDERABWICKLUNG

Die „Förderanwendung Internet“ (FAI) wurde von Tirol entwickelt und macht förderungs- relevante Daten und Prozesse für alle Benutzer in Echtzeit zugänglich. Das System ist mit fachlichen, planerischen und monetären Daten hinterlegt und war geeignet, verwaltungs- vereinfachende Maßnahmen wie die Verbesserung der Datenvergleichbarkeit, die Budgetsteuerung oder eine Vereinheitlichung des Berichtswesens in Echtzeit sowie in Verknüpfung mit den erforderlichen planerischen, fachlichen und finanziellen Daten durchzuführen. (TZ 23)

Salzburg bediente sich bestimmter Module der FAI, die sich im Wesentlichen auf die Antragstellung, Bewilligung und Abrechnung bezogen. In Vorarlberg war die Landesforst- direktion an der Entwicklung der „Generischen Förderanwendung“ beteiligt. (TZ 23)

Neben den in den einzelnen Programmen und Bestimmungen vorgesehenen Kontrollen war durch die Waldaufseher und/oder Bezirksforstorgane und deren Kenntnis der lokalen Gegebenheiten in Tirol und Vorarlberg eine hohe Kontrolldichte gegeben. Die in der Richtlinie des Vorarlberger Waldfonds vorgesehene Stichprobenkontrolle konnte jedoch u.a. wegen eingeschränkter Personalressourcen nicht zur Gänze erfüllt werden. (TZ 23)

NATIONALE VERNETZUNG

Die BundesSchutzwaldplattform sollte alle den Schutzwald betreffenden Aktivitäten und Maßnahmen der Bundes- und Landesdienststellen zusammenfassen, gemeinsam zu tragende Maßnahmen entwickeln und Belange des Schutzwalds der Gesellschaft vermitteln. Ziel der Plattform war es auch, die wichtigsten Stakeholder (bspw. Wirtschaft, Tourismus, Gemeinden) stärker in die den Schutzwald betreffenden Prozesse einzubinden. Die Länder richteten Landesschutzwaldplattformen ein. Während die Salzburger Landesschutzwald- plattform in den letzten Jahren kaum aktiv war, erbrachten die vier Arbeitsgruppen der Tiroler Landesschutzwaldplattform Leistungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Beratung. Im Rahmen der Vorarlberger Landesschutzwaldplattform fand bspw. jährlich eine Schutzwaldtagung mit Verleihung eines Schutzwaldpreises statt. In allen überprüften



Ländern waren die Forstdienste mit verschiedenen Institutionen vernetzt und in zahlreiche walddrelevante Gespräche und Veranstaltungen eingebunden. Jedoch war weder in Salzburg noch in Vorarlberg der Forstdienst in die Erarbeitung der jeweiligen Tourismusstrategie eingebunden. (TZ 24)

INTERNATIONALE VERNETZUNG

Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (ARGE Alp) sollte das gegenseitige Verständnis der Völker im Alpenraum und das Bewusstsein der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum stärken. Mitglieder der ARGE Alp waren Bayern, Graubünden, Lombardei, Salzburg, St. Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino und Vorarlberg. (TZ 25)

Das Projekt „Standortsicherung im Kalkalpin“ (SicAlp) hatte zum Ziel, Grundlagen für eine adaptive Behandlung kalkalpiner Wälder in Bayern, Salzburg, Tirol und Oberösterreich zu erarbeiten. Das Projekt „Waldinformationssystem Nordalpen“ (WINALP) bildete die Grundlage für die Waldtypisierung in Bayern, Tirol und Teilen Salzburgs. Das bis Ende 2014 laufende Programm „Wälder der Kalkalpen – Strategien für die Zukunft“ (StratALP) baut auf den Datengrundlagen von WINALP und SicAlp auf und bewertete den forstlichen Handlungsbedarf sowie dessen Dringlichkeit. (TZ 25)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW, Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg

(1) Es wären möglichst rasche und umfassende Sanierungsmaßnahmen im Schutzwald zu treffen, da die Bedingungen für nachwachsende Bäume in Schutzwäldern aufgrund ihrer meist exponierten Lage sehr schwierig und eine Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit zu einem späteren Zeitpunkt nur mehr durch hohen Mitteleinsatz für begleitende technische Maßnahmen möglich ist. (TZ 3)

(2) Das Instrument der Bannlegung wäre bei Vorliegen der gesetzlich definierten Voraussetzungen anzuwenden. (TZ 9)

(3) Bei der Bewertung und Festlegung von Prioritäten hinsichtlich der Nutzung bzw. Auflösung allfälliger Nutzungskonflikte (z.B. Tourismus im Schutzwald) wäre auf die Verhältnisse der Werte bzw. der möglichen Erträge Rücksicht zu nehmen. (TZ 12)

BMLFUW, Länder Salzburg und Tirol

(4) Es wären Möglichkeiten zu erarbeiten, in welcher Form und in welchem Ausmaß Fördermöglichkeiten nach dem Vorbild des Vorarlberger Waldfonds eingerichtet werden könnten. (TZ 22)

BMLFUW

(5) Bei statistischen Erhebungen sollte auf die Verwendung einheitlicher Begriffsdefinitionen bzw. deren Überleitung und damit auf eine Vergleichbarkeit der Daten der verschiedenen Systeme hingewirkt werden. (TZ 2)

(6) Der Waldentwicklungsplan sollte um standardisierte Bewertungsparameter ergänzt werden, um Auswertungen im Hinblick auf den Zustand des Schutzwalds zu ermöglichen und damit den Aussagewert erheblich zu steigern. (TZ 2)

(7) Auf der Basis anwendbarer Elemente der Tiroler Walddatenbank wäre allen Bundesländern eine operativ anwendbare Forstverwaltungssoftware anzubieten. (TZ 4)

(8) Von den Ländern wäre im Rahmen des Waldentwicklungsplans (Landesschutzwaldkonzepte) eine den Bestimmungen des Forstgesetzes entsprechende, umfassende Planung einschließlich Bewertung und zeitlicher Verteilung der Verbesserungsmaßnahmen mit laufender Erfassung verwirklichter Projekte einzufordern. (TZ 11)

(9) Es wäre im Sinne einer Verwaltungsoptimierung auf eine Änderung der Verpflichtung zur jährlichen Berichtslegung im Forstgesetz hinzuwirken, um eine zeitliche Abstimmung mit der Österreichischen Waldinventur und dem Wildeinflussmonitoring zu erreichen. (TZ 15)

(10) Der im Forstgesetz nicht näher spezifizierte Begriff der „flächenhaften Gefährdung des Bewuchses“ wäre im Verordnungsweg rechtsverbindlich zu definieren. (TZ 15)

(11) Es wäre ein Leistungskatalog zur Umsetzung des Forstgesetzes zu erarbeiten, um trotz der gesetzlichen Ermächtigungen für einzelne Länder bundesweit gleiche Mindeststandards für die Vollziehung des Forstgesetzes zu garantieren. (TZ 20)

(12) Auf eine Harmonisierung der angewendeten Förderungsanwendung bei den Ländern und den sonstigen mit der Förderabwicklung betrauten Institutionen wäre hinzuwirken. (TZ 23)

BMLFUW und Vorarlberg

(13) Es wäre ein Abgleich des Wildeinflussmonitorings mit dem in Vorarlberg bestehenden Wildschadenskontrollsystem durchzuführen. (TZ 14)

(14) Es wäre zu evaluieren, durch welche Maßnahmen und mit welchem Mitteleinsatz eine Adaptierung bzw. Weiterentwicklung des Wildschadenskontrollsystems im Sinne eines flächendeckenden Monitoringsystems erfolgen könnte und dieses gegebenenfalls einzurichten. (TZ 14)

Salzburg, Tirol und Vorarlberg

(15) Die Bestimmungen des Bergwaldprotokolls wären auch im Kompetenzbereich der Länder umzusetzen. (TZ 7, 14)

(16) Die Landesschutzwaldkonzepte sollten umgehend einer Revision unterzogen werden. (TZ 10)

(17) Hinsichtlich möglicher Nutzungskonflikte wären die Erfordernisse des Naturschutzes mit jenen der Forstwirtschaft eng abzustimmen (z.B. in den Managementplänen von Schutzgebieten). (TZ 13)

(18) Es wäre auf die Erfüllung der Mindestabschussverpflichtungen hinzuwirken und bei der Berechnung der Planerfüllung wären aussagekräftige Berechnungsmethoden anzuwenden. (TZ 16)

Salzburg und Tirol

(19) Die fehlende kostenmäßige Bewertung der zu treffenden Maßnahmen im Landesschutzwaldkonzept wäre nachzuholen. (TZ 10)

Salzburg und Vorarlberg

(20) Die Einrichtung einer Walddatenbank nach dem Tiroler Vorbild wäre in Abstimmung mit den diesbezüglichen Aktivitäten des BMLFUW zu prüfen. (TZ 4)

(21) Es sollte eine Bewertung der Wildschäden nach Tiroler Vorbild vorgenommen und damit ein zusätzlicher Anstoß für eine Verbesserung der Situation gegeben werden. (TZ 14)

(22) Eine Zusammenarbeit zwischen Tourismus und Forstdienst wäre sicherzustellen. (TZ 24)

Salzburg

(23) Die in der Waldstrategie vorgesehene flächendeckende Waldtypisierung wäre zu verwirklichen. (TZ 5)

(24) Die notwendigen Grundlagen, die organisatorische Vorgangsweise, der Zeitrahmen und die Finanzierung hinsichtlich eines flächendeckenden Monitoringkonzepts wären festzulegen und mittelfristig umzusetzen. (TZ 6)

(25) Eine flächendeckende Detailplanung präventiver Maßnahmen zur Vermeidung von Wildschäden wäre in Auftrag zu geben und der Festlegung der Mindestabschüsse zugrunde zu legen. (TZ 17)

(26) Auf eine verstärkte Berücksichtigung forstlicher Belange in der jagdlichen Planung wäre hinzuwirken. (TZ 17)

(27) Das vorhandene Instrument der Verordnung von Habitatschutzgebieten zur Vermeidung von Wildschäden im Wald sollte entsprechend den gutachterlichen Empfehlungen eingesetzt werden. (TZ 17)

(28) Zumindest auf der fachlichen Ebene sollte eine Möglichkeit der direkten und unmittelbaren Kommunikation von Forstdirektor und Forstdirektion zu den Forstorganen eingerichtet werden. (TZ 20)

(29) In Zusammenarbeit mit dem BMLFUW wäre zu evaluieren, ob mit dem vorhandenen Personaleinsatz die Qualität der zu erbringenden Leistungen in der Vollziehung des Forstgesetzes sichergestellt werden kann. (TZ 15, 20)

(30) Die Landesschutzwaldplattform wäre im Hinblick auf ihre Zielsetzung zumindest anlassbezogen zu aktivieren. (TZ 24)

Tirol

(31) Die Verpflichtung aus dem Bergwaldprotokoll, durch angemessene Wildstandsregulierung präventiv Waldschäden zu vermeiden, wäre gesetzlich entsprechend zu verankern. (TZ 18)

(32) Der Forstdienst wäre in die Abschussplanung einzubinden. (TZ 18)

Vorarlberg

(33) In Verbindung mit der Erstellung einer Walddatenbank wäre eine elektronische Einbindung der Waldtypisierung zu prüfen. (TZ 5)

(34) Es wäre zu untersuchen, durch welche Maßnahmen und mit welchem Mitteleinsatz eine Adaptierung bzw. Weiterentwicklung des bestehenden Wildschadenskontrollsystems im Sinne eines flächendeckenden Monitoringsystems erfolgen könnte und dieses gegebenenfalls dann auch einzurichten. (TZ 6)

(35) Der Forstdienst sollte bei der gesamten Abschussplanung, nicht nur beim Rotwild, eingebunden werden. (TZ 19)

(36) Die Erstellung forstfachlicher Gutachten zum Zustand des Waldes in systematisierter, schriftlicher Form als wesentliche Grundlage der Berücksichtigung des Waldzustands bei der Wildstandsregulierung wäre in allen Bezirken vorzusehen. (TZ 19)

(37) Die Abschussplanung wäre nach gutachterlich festgelegten, forstfachlichen und wildökologischen Erfordernissen auszurichten. (TZ 19)

(38) Durch geeignete Maßnahmen wäre Sorge dafür zu tragen, dass die in der Vereinbarung mit dem Forsttechnischen Dienst der Wildbach- und Lawinenverbauung festgelegte Rolle der Landesforstdirektion (Koordinierung etc.) auch tatsächlich zum Tragen kommt. (TZ 22)

(39) Die Abwicklung des Landesbudgets für flächenwirtschaftliche Projekte wäre in der Landesforstdirektion anzusiedeln. (TZ 22)

(40) Das bestehende Förderungskonzept wäre zu adaptieren und dem aktuellen Stand der Programme und Fördermöglichkeiten anzupassen. (TZ 22)

(41) Für die Abwicklung des Vorarlberger Waldfonds wäre ein Kontrollplan zu erstellen, der die Anzahl der Überprüfungen und die zugrunde liegenden Auswahlkriterien festlegt. (TZ 23)

TRIEBFahrZEUGDISPOSITION UND TRIEBFahrZEUGBESCHAFFUNGEN DER ÖBB- UNTERNEHMENSGRUPPE IN ÖSTERREICH

Die Triebfahrzeug-Flotte der ÖBB-Unternehmensgruppe umfasste Mitte 2014 1.654 Triebfahrzeuge. Sie setzte sich aus 775 Elektroloks, 346 Dieselloks, 314 Elektro-Triebwagen, 51 Railjet-Garnituren sowie 168 Diesel-Triebwagen zusammen.

Im Zeitraum November 2009 bis September 2011 war unklar, welche Konzernstrategie die Grundlage für Triebfahrzeugbeschaffungen und die Triebfahrzeugdisposition der operativ tätigen Teilgesellschaften bildete. Im Hinblick auf Triebfahrzeugbeschaffungen fehlte eine abgestimmte Strategiekaskade zwischen der Konzernstrategie und den Teilstrategien der operativ tätigen Teilgesellschaften. Im März 2014 startete die ÖBB-Holding AG ein Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“, das jedoch infolge konzerninterner Verzögerungen im Oktober 2014 noch nicht abgeschlossen war.

Triebfahrzeugbedingte Verspätungen zeigten im Zeitraum 2009 bis 2013 eine leicht rückläufige Tendenz. Mit rd. 2 Mio. Verspätungsminuten hatten sie 2013 einen Anteil von rd. 16 % an den Gesamtverspätungen. Etwa drei Viertel der triebfahrzeugbedingten Verspätungen waren als Mängel im Bereich der Umlauf- und Einsatzplanung erfasst. Die Produktivität der Triebfahrzeug-Umlaufplanung nahm im Zeitraum 2009 bis 2013 bei Elektro-Streckenloks um rd. 21 % zu, bei Diesel-Streckenloks um rd. 14 % ab. Das Konzernprojekt „Neuordnung Produktion“ bewirkte bis Ende 2013 Rationalisierungserfolge von rd. 85 Mio. EUR.

Bei der Beschaffung von 100 Elektrotriebwagen für den Nah- und Regionalverkehr waren keine Überlegungen dokumentiert, ob der gewählte Abruf aus einer bestehenden Rahmenvereinbarung wirtschaftlicher war als eine Neuausschreibung. Bei der Beschaffung fielen aufgrund nachträglicher Bestelländerungen Mehrkosten von 4,45 Mio. EUR an. Aufgrund unklarer strategischer Festlegungen stornierte die ÖBB-Personenverkehr AG erst drei Jahre nach erfolgter Bestellung und Anzahlung die Beschaffung von 16 Railjet-Garnituren und gewährte damit dem Hersteller de facto drei Jahre lang ein zinsenloses Darlehen in Höhe von rd. 52,8 Mio. EUR.

Die Triebfahrzeuge der ÖBB-Unternehmensgruppe hatten zum Teil bereits die wirtschaftlich bzw. technisch zweckmäßige Nutzungsdauer erreicht, was den Anstieg der Instandhaltungsaufwendungen im Zeitraum 2009 bis 2013 um rd. 51 Mio. EUR (42,5 %) mitbedingte.

Für das Zugsicherungssystem ETCS lag Mitte 2014 keine von der ÖBB-Holding AG beschlossene Gesamtstrategie vor, obwohl das BMVIT eine solche Anfang 2013 ausdrücklich bis Mitte 2013 angefordert hatte.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsprüfung war die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB Unternehmensgruppe in Österreich. Prüfungsschwerpunkte waren:

- die Strategie bzw. die strategischen Vorgaben der ÖBB-Holding AG und die Teilstrategien der Tochterunternehmen der ÖBB-Unternehmensgruppe als Basis der Bedarfsplanung,
- die erfolgten und geplanten Triebfahrzeugbeschaffungen sowie deren Finanzierung,
- der Triebfahrzeugeinsatz und die im Zusammenhang stehenden Umweltaspekte sowie
- der Umsetzungsstand des interoperablen Zugsicherungssystems ETCS bei Fahrzeugen und Infrastruktur. (TZ 1)

In die Triebfahrzeugbeschaffungen und in die Triebfahrzeugdisposition waren konzernweit eine Vielzahl an Akteuren (Teilgesellschaften) direkt oder indirekt eingebunden. Dies trug zur Komplexität der Prozesse bei. Die Triebfahrzeuge waren anlagenmäßig auf insgesamt sieben Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe verteilt. (TZ 2)

STRATEGISCHE LEITLINIEN AUF KONZERNEBENE

Im Zeitraum November 2009 bis September 2011 war unklar, welche Konzernstrategie die Grundlage für Triebfahrzeugbeschaffungen und die Triebfahrzeugdisposition der operativ tätigen Teilgesellschaften bildete. Diese „strategische Lücke“ trug – vor allem auf Ebene der Teilgesellschaften – zur Entstehung strategischer Unsicherheiten bei. (TZ 3)

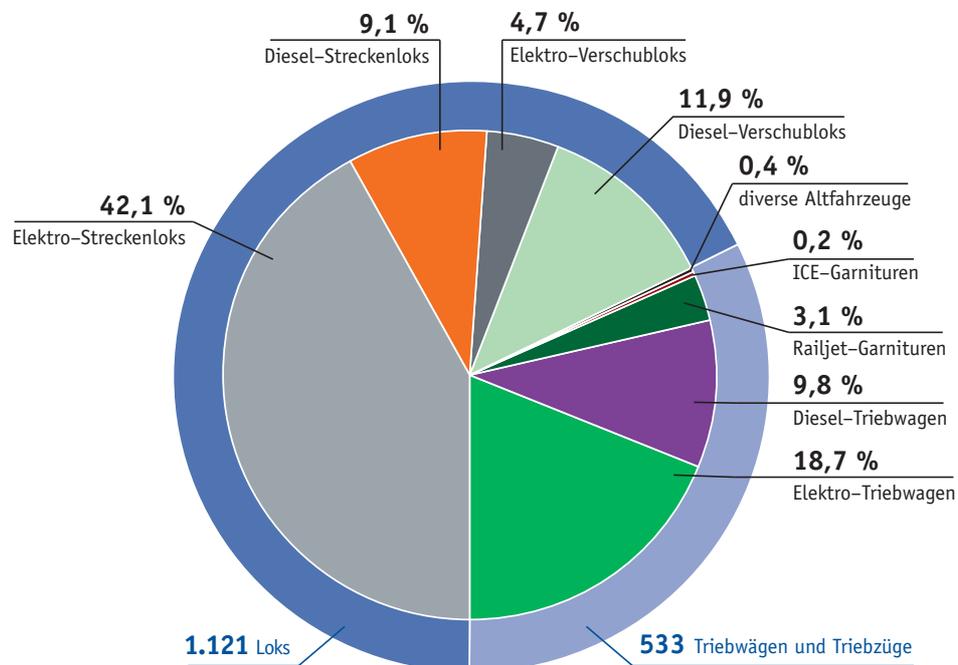
Im Hinblick auf Triebfahrzeugbeschaffungen und Triebfahrzeugdisposition fehlte eine abgestimmte Strategiekaskade zwischen der Konzernstrategie und den Teilstrategien der operativ tätigen Teilgesellschaften. Mit März 2014 leitete die ÖBB-Holding AG mit dem Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ einen konzernweiten Abstimmprozess zu Triebfahrzeugbeschaffungen ein. (TZ 3)

Die inhaltliche, budgetäre und terminliche Abgrenzung und Entwicklung von Konzernprojekten mit individuellen Projektinitiativen der operativ tätigen Teilgesellschaften war in den Jahren 2009 bis 2013 nur bedingt nachvollziehbar. Die in der Konzernrichtlinie Strategie vorgesehene Beschlussfassung einer Gesamtliste aller Konzernprojekte durch den Vorstand der ÖBB-Holding AG unterblieb bislang. Ab 2014 verstärkte die ÖBB-Holding AG ihre Bemühungen zur Verbesserung der Gesamtsteuerung und Priorisierung von Konzernprojekten. (TZ 4)

FLOTTENSTRUKTUR UND FLOTTENENTWICKLUNG

Die Triebfahrzeugflotte der ÖBB-Unternehmensgruppe verringerte sich im Zeitraum 2009 bis 2013 um 117 Triebfahrzeuge bzw. um 6,6 %. Mitte 2014 verfügte die ÖBB-Unternehmensgruppe über 1.654 Triebfahrzeuge, die sich in folgende Triebfahrzeug-Kategorien gliederten. (TZ 5)

Flottenstruktur nach Triebfahrzeugkategorien



Quellen: ÖBB-Unternehmensgruppe; Darstellung RH (Rundungsdifferenzen möglich)

Das mengenmäßige Fundament der Lokflotte bildete die Taurus-Lokfamilie (Baureihen 1016, 1116 und 1216)¹. Die E-Streckenloks der Altbaureihen 1142 und 1144 hatten, ob ihres Durchschnittsalters von 39,8 Jahren bzw. 28,0 Jahren,² zum Teil bereits die wirtschaftlich bzw. technisch zweckmäßige Nutzungsdauer erreicht. Letzteres galt auch für sämtliche Diesel-Streckenloks der Altbaureihen 2043 (Durchschnittsalter 42,5 Jahre) und 2143 (Durchschnittsalter 40,9 Jahre) sowie für die Verschubloks der Baureihe 2067 (Durchschnittsalter 44,2 Jahre). Im Zeitraum 2009 bis Mitte 2014 konnten bis zu 136 Loks infolge von zustandsbedingten Abstellungen nicht mehr im fahrplanmäßigen Betrieb eingesetzt werden. (TZ 6)

Die Triebwagen- und Triebzugflotte der ÖBB-Personenverkehr AG wies in den Jahren 2009 bis 2013 – mit Ausnahme der Einführung der Railjet-Garnituren – kaum Veränderungen auf. Bei der Nah- und Regionalverkehrsflotte zeichnete sich eine Flottenverjüngung durch den (ab 2015) geplanten Ersatz der Baureihe 4020 und der lokbespannten CRD-Wendezüge durch neue Triebwagen der Baureihe Desiro ML (Cityjet) ab. Die damit einhergehende Flottenstraffung war positiv. Durch den zunehmenden Einsatz von Triebwagen anstelle lokbespannter Züge war mittelfristig ein Freiwerden von Streckenlokomotiven der Altbaureihen 1142 und 1144 zu erwarten, die jedoch wegen ihres hohen Flottenalters von 39,8 bzw. 28,0 Jahren und der auf Österreich beschränkten Einsatzfähigkeit kaum alternative Einsatzmöglichkeiten (etwa im Güterverkehr) boten. (TZ 7)

EINSATZPLANUNG UND TRIEBFAHRZEUG-DISPOSITION

Die grundlegende Organisation der Einsatzplanung war zweckmäßig, weil sich mit der Umsetzung des Projekts Steuerungslogik die kommunikativen und organisatorischen Abläufe der Einsatzplanung verbesserten. (TZ 8)

Bei der Vernetzung der IT-Systeme der Umlauf- und Einsatzplanung mit jenen Quellsystemen, die die erforderlichen Basisdaten bereitstellten, zeigten sich Optimierungspotenziale. Die Produktivität der Umlauf- und Einsatzplanung bei Elektro-Streckenloks konnte im Zeitraum 2009 bis 2013 um rd. 21 % gesteigert werden. Die Produktivität bei Diesel-Streckenlokomotiven nahm im gleichen Zeitraum jedoch um rd. 14 % ab. (TZ 9)

¹ Schnell laufende Elektro-Universal-Lokomotiven (Leistung 6.400 kW, zugelassene Höchstgeschwindigkeit 230 km/h, Anfahrzugkraft: 300 kN) mit Wendezugsteuerung und Einrichtung zur Energierückspeisung.

² Die Baureihe 1144 wurde in einem Zeitraum von rd. 17 Jahren produziert (1978-1995). 44 Stk. (rd. 21 %) wiesen im Jahr 2014 ein Alter von mehr als 35 Jahren auf.

Trotz der Verringerung der Anzahl der Triebfahrzeugführer im Zeitraum 2009 bis 2013 (- 8,4 %) stieg der korrespondierende Personalaufwand um rd. 2,0 % und der Personalaufwand je Triebfahrzeugführer um rd. 11,3 % an. Ursachen waren vor allem Struktureffekte (kollektivvertraglich vereinbarte Gehaltsrunden und Vorrückungen infolge der fortschreitenden Alterung der Bediensteten) sowie geleistete Überstunden. Im Zeitraum 2009 bis 2013 gelangten bei durchschnittlich 8,6 % der von Triebfahrzeugführern erbrachten Dienststunden Änderungszuschläge (z.B. infolge kurzfristiger Dienstplanänderungen) zur Anwendung. Dies erhöhte den durchschnittlichen jährlichen Personalaufwand im korrespondierenden Zeitraum um rd. 20,3 Mio. EUR. Der Dienstplanwirkungsgrad (Verhältnis der reinen Fahrzeit inkl. bestellter Nebenleistungen zur Anzahl der geleisteten Produktivstunden) verbesserte sich von 2011 bis Mitte 2014 um rd. 1,9 %. (TZ 10)

Triebfahrzeugbedingte Verspätungen wiesen im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt eine leicht rückläufige Tendenz auf. Mit rd. 2 Mio. Verspätungsminuten hatten sie 2013 einen Anteil von rd. 16 % an den Gesamtverspätungen. Etwa drei Viertel der triebfahrzeugbedingten Verspätungen waren als Mängel im Bereich der Umlauf- und Einsatzplanung (72,3 %) erfasst. Weitere Ursachen waren Bremsproben und technische Mängel (21,9 %), personalbedingte Verspätungen (5,1 %) sowie sonstige Gründe (0,7 %). (TZ 11)

Die ÖBB-Unternehmensgruppe konnte mit der Umsetzung des bis 2016 anberaumten Konzernprojekts „Neuordnung Produktion“ die Effizienz des Triebfahrzeugeinsatzes und die Produktivität der Einsatzplanung erhöhen. Mit der Projektrealisierung gingen bereits bis Ende 2013 Rationalisierungserfolge in Höhe von rd. 85,4 Mio. EUR einher. Bei zwei Teilprojekten (Optimierung Produktion ÖBB-Technische Services GmbH und Multifunktionale Abwicklung) unterschritten die bis Ende 2013 erzielten Einsparungen die bis 2016 angestrebten Planwerte. (TZ 12)

FLOTTEN-BEDARFSPLANUNG

Zur Beurteilung der Flottenbedarfsplanung war zwischen den Flottenkategorien Lokflotte, Nah- und Regionalverkehrsflotte sowie Fernverkehrsflotte zu unterscheiden. (TZ 13)

BEDARFSPLANUNG LOKFLOTTE

Die von der ÖBB-Produktion GmbH im Zeitraum 2007 bis 2009 betreffend die Lokflotte erstellten „Fahrzeugstrategien“ waren nicht von den Organen der Gesellschaft beschlossen worden. Die Gründe für Abweichungen von den Planungsannahmen und Zielsetzungen der Fahrzeugstrategien waren nicht schriftlich dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar. Auch der Übergang der strategischen Verantwortlichkeit für die Planung der Lokflotte von



der ÖBB-Produktion GmbH auf deren Mutterunternehmen ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG konnte mangels geeigneter Dokumentation nur bedingt nachvollzogen werden. (TZ 14)

Die Rail Cargo Austria AG verfügte zwar über punktuelle Planungen zum Lokeinsatz im Güterverkehr, legte aber keine, mit konkreten Zahlen hinterlegte Bedarfsplanung für die im Güterverkehr benötigten Loks vor. Durch Straffung des Bedienrasters im innerösterreichischen Güterverkehr gelang es der Rail Cargo Austria AG, den Triebfahrzeugbedarf zu reduzieren und die Wirtschaftlichkeit des Triebzeugeinsatzes zu erhöhen. (TZ 15)

Ab März 2014 bemühte sich die ÖBB-Holding AG, mit Start des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ die Entwicklung der Zielflotte bis 2035 auf Konzernebene festzulegen und dabei die Wechselwirkungen des Triebzeugeinsatzes der einzelnen Konzerngesellschaften mitzuberücksichtigen. Das Projekt war erst spät gestartet worden, beschränkte sich zunächst nur auf Lokbeschaffungen und ließ Projektverzögerungen erkennen. (TZ 16)

Im Bereich des Triebfahrzeug-Clusters E-Streckenloks erwog eine Variante der „Triebfahrzeugstrategie 2035“, den Lokbedarf teilweise durch einen umfassenden Umbau der Altbaureihe 1144 (Produktionszeitraum 1978 bis 1995) zu decken. Dabei war unklar, ob die – im Vergleich zum Ankauf eines Großserienprodukts erwachsenden – zusätzlichen Risiken miteingerechnet waren. (TZ 16)

BEDARFSPLANUNG NAH- UND REGIONALVERKEHRSFLOTTE

Die ÖBB-Personenverkehr AG nutzte im Nah- und Regionalverkehr Triebwagen und lokbespannte Wendezüge (CRD- und Doppelstockwagen), die – mit Ausnahme der zugeordneten Loks – im Eigentum der ÖBB-Personenverkehr AG standen. Sie zeichnete demnach auch für die Planung und Entwicklung der Nah- und Regionalverkehrsflotte verantwortlich. (TZ 17)

Die strategischen Überlegungen zur Flotten-Bedarfsplanung im Nah- und Regionalverkehr waren bis Ende 2012 nur bedingt nachvollziehbar (unzureichende Differenzierung der Bedarfsermittlung für den österreichischen Markt und jene für die Beteiligung an Ausschreibungen im benachbarten Ausland). Dadurch gestalteten sich die Abruferhandlungen aus einer Rahmenvereinbarung für den Bezug von Fahrzeugen langwierig und kostspielig. Auch mussten zwei Gutachten u.a. zur Klärung der rechtlichen Zulässigkeit des Änderungsumfanges der abgerufenen Fahrzeuge eingeholt werden. Hinzu kam, dass die maßgeblichen Einzelprojekte einander zum Teil überlagerten, zwischenzeitig ausgesetzt und dann unter anderem Namen wieder fortgesetzt wurden, was die Nachvollziehbarkeit der

Planungsschritte beeinträchtigte. Die Anfang 2013 präsentierten Planungen auf Basis dreier Entwicklungsszenarien waren plausibel. (TZ 18)

Bis September 2010 legten sich sowohl der Aufsichtsrat der ÖBB- Personenverkehr AG als auch jener der ÖBB-Holding AG nicht eindeutig für oder gegen die Internationalisierungsstrategie des Vorstands der ÖBB-Personenverkehr AG fest. Der Vorstand der ÖBB-Personenverkehr AG verfolgte seine Internationalisierungsstrategie weiter, obwohl ein formaler Zustimmungsbeschluss des Aufsichtsrats hierzu fehlte. Die unklare Haltung der Kontrollgremien und das Vorgehen des Vorstands der ÖBB-Personenverkehr AG trugen zu externen Beratungsaufwendungen in Höhe von insgesamt rd. 200.000 EUR sowie zu nicht näher quantifizierbaren internen Aufwendungen bei. Die Unsicherheiten traten genau in jener Phase auf, in der auch die Konzernstrategie der ÖBB-Holding AG nicht klar und eindeutig festgelegt war. Im Nachhinein qualifizierte die ÖBB- Personenverkehr AG die Mehrkosten als „Lernkosten“ zur Vorbereitung auf die zunehmende Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrsmarktes. (TZ 19)

BEDARFSPLANUNG FERNVERKEHRSFLOTTE

Die in der Fernverkehrsstrategie festgehaltenen Grundsätze, wonach hinkünftig eine „Schnelle Plattform“ (bis 230 km/h) und eine „Langsamere Plattform“ (bis 190 km/h) angeboten werden soll, waren zielführend. Neben der geplanten Aufstockung der Railjet-Flotte von 51 auf 60 Stück waren die ab 2019 geplanten Ersatzinvestitionen für (derzeit lokbespannte) Fernreisezüge nachvollziehbar. (TZ 20)

TRIEBFahrzeugbeschaffungen Nah- und Regionalverkehrsflotte – DESIRO ML

Aus den vorliegenden Unterlagen zur Beschaffung von 100 Elektrotriebwagen für den Nah- und Regionalverkehr war keine klare Trennung der Teilprozesse Bedarfsermittlung und Fahrzeugbeschaffung erkennbar. Bei der ÖBB-Personenverkehr AG waren keine Überlegungen dokumentiert, ob ein Abruf aus der vorhandenen Rahmenvereinbarung, die den Bezug von bis zu 200 Fahrzeugen mit einer für den Einsatz in Deutschland vorgesehenen Konfiguration ermöglichte, oder eine Neuausschreibung von E-Triebwagen für den Nah- und Regionalverkehr in Österreich wirtschaftlicher war. Durch die frühe Festlegung auf einen Hersteller war die Sicherstellung der wirtschaftlich günstigsten Beschaffung gefährdet. (TZ 21)

Die Abrufverhandlungen nahmen rd. 18 Monate in Anspruch und der Abschluss des Liefervertrags war mit externen Beratungskosten von rd. 135.000 EUR (somit mehr als dem

2,5-Fachen der Beratungskosten für den Abschluss der ursprünglichen Rahmenvereinbarung) verbunden. (TZ 21)

Mehrkosten bei der Beschaffung der E-Triebwagen Desiro ML (Cityjet) in Höhe von rd. 4,45 Mio. EUR wären aufgrund des von der ÖBB-Personenverkehr AG durch nachträgliche Bestelländerungen verursachten Lieferverzugs bei rechtzeitigen Planungen vermeidbar gewesen. (TZ 22)

TRIEBFAHRZEUGBESCHAFFUNGEN FERNVERKEHRSFLOTTE – RAILJET

In den Jahren 2008 bis 2012 nahm die ÖBB-Personenverkehr AG 51 Railjet-Garnituren in ihren Anlagenbestand auf. Das Investitionsvolumen betrug insgesamt rd. 618,7 Mio. EUR. (TZ 23)

Bei der Basisbestellung von 23 Railjet-Garnituren im Jahr 2006 gingen sowohl der Vorstand und der Aufsichtsrat der ÖBB-Personenverkehr AG als auch der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG bei der Genehmigung der Beschaffung nicht vom vollständigen – damals bekannten – Investitionsvolumen aus. So wurde die vertraglich vereinbarte Preisgleitung bei Abschätzung des benötigten Investitionsvolumens nicht berücksichtigt. Ebenso wurde keine Reserve für auftraggeberspezifische Anpassungen eingepreist. (TZ 24)

Der Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB-Personenverkehr AG sowie der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG hatten die Optionsziehung für 16 Railjet-Garnituren mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 214 Mio. EUR genehmigt, obwohl die Finanzierung nicht sichergestellt war und das Einsatzgebiet nicht feststand. (TZ 25)

Die ÖBB-Personenverkehr AG hatte infolge unklarer strategischer Festlegungen rund drei Jahre benötigt, um zu überprüfen, ob es tatsächlich einen Bedarf und eine Finanzierungsmöglichkeit für 16 weitere Railjet-Garnituren gab. Im Dezember 2010 trat die ÖBB-Personenverkehr AG von der Bestellung zurück. Mit dem Hinauszögern der Entscheidung hatte die ÖBB-Personenverkehr AG dem Hersteller de facto drei Jahre lang ein zinsloses Darlehen in der Höhe von rd. 52,8 Mio. EUR gewährt. Unter Zugrundelegung des Zinssatzes für den konzerninternen Liquiditätsausgleich beliefen sich die Zinskosten der ÖBB-Personenverkehr AG für die geleistete Anzahlung in diesem Zeitraum auf rd. 2,9 Mio. EUR. (TZ 26)

Die der Investition in die Railjet-Garnituren zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen (anhand der durch die ÖBB-Personenverkehr AG erwarteten Erträgen und Aufwendungen) waren innerhalb des laufenden Controllings nicht nachvollziehbar. Die Überprüfung der die Investition begründenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen und ein

Vergleich mit den in der Folge erzielten Ist- Werten (Post Completion Audit) konnte somit nicht vorgenommen werden. (TZ 27)

Im April 2014 trat der Hersteller mit einem Initiativangebot an die ÖBB-Personenverkehr AG heran, weil das Eisenbahn-Verkehrsunternehmen, das 2011 in den Liefervertrag eingetreten war, von den 16 übernommenen Railjet-Garnituren neun Stück abbestellt hatte. Im Juli 2014 genehmigte der Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG die Beschaffung von neun zusätzlichen Railjet-Garnituren zu einem fixen Gesamtpreis in der Höhe von 145 Mio. EUR für den Italienverkehr. Wie beide Vertragspartner bei Vertragsabschluss wussten, war die Nutzung der Railjet-Garnituren für den bedarfsbegründenden Einsatzzweck Italienverkehr mit einem hohen Risiko verbunden. Falls keine Italienezulassung erreicht werden könnte, wäre unter Umständen eine Ersatzbeschaffung notwendig. Die frustrierten Kosten für die nicht erreichte Italienezulassung lägen bei rd. 22 Mio. EUR. (TZ 28)

TRIEBFahrZEUG-INSTANDHALTUNG

Die Instandhaltungsaufwendungen für Triebfahrzeuge stiegen im Zeitraum 2009 bis 2013 um rd. 42,5 % an, wobei in den einzelnen Jahren mitunter Schwankungen auftraten. In Summe erwuchs der ÖBB-Unternehmensgruppe dadurch ein Mehraufwand von rd. 51,0 Mio. EUR. Besonders deutlich war der Anstieg bei den Triebfahrzeugkategorien Diesel-Streckenloks (+ 114,3 %), Diesel-Triebwagen (+ 49,8 %) und E-Triebwagen (+ 36,9 %), deren Triebfahrzeuge zum Teil am Ende ihres Lebenszyklus standen (Baureihen 2043, 2143, 4020, 5047). (TZ 29)

Die durchschnittliche Triebfahrzeugverfügbarkeit zeigte im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 eine stabile Entwicklung und konnte – mit Ausnahme der Verfügbarkeit von Dieselloks – leicht gesteigert werden. Insgesamt waren die von der ÖBB-Technische Services GmbH ergriffenen Maßnahmen zur Verbesserung der Verfügbarkeit der Triebfahrzeugflotte (modulare Instandhaltung, Blockzugwartung, laufendes Controlling und Reporting der Verfügbarkeitskennzahlen) zielführend. Die Anzahl der Triebfahrzeuge, deren Werkstatt-durchlaufzeiten deutlich über den Planannahmen lagen, verringerte sich zwischen 2011 und 2013 zwar um rd. 30 %, bot allerdings Potenzial für weitere Optimierungen. (TZ 30)

Trotz umfangreicher Zertifizierungen der Instandhaltungsleistungen der ÖBB-Technische Services GmbH und trotz eines dichten Netzes an internen und externen Kontrollen waren – nach vorläufigen Erkenntnissen der ÖBB-Unternehmensgruppe (Stand Dezember 2014) – bei insgesamt 124 Railjet-Radsätzen nicht richtlinienkonforme Radsatzwellen (Achsen) verbaut, deren Einbau in 34 Railjet-Garnituren erfolgte. Der Mangel wurde am 4. November 2014 entdeckt. Zwischen der Entdeckung des Mangels und der Verständigung der Behörde (BMVIT) lag ein zeitlicher Abstand von rund zehn Tagen. (TZ 31)

ASSEMBLING UND UMBAUTEN

Die Assembling Projekte der ÖBB-Technische Services GmbH standen formal im Widerspruch zu der im September 2011 beschlossenen Konzernstrategie der ÖBB-Holding AG. (TZ 32)

Die ÖBB-Technische Services GmbH brachten in der Vergangenheit bei der Erstellung von Soll-Ist-Kosten-Vergleichen nicht immer die Vollkosten in Ansatz. Es erfolgten auch keine Variantenberechnungen zur Unterstützung des Managements bei der Entscheidungsfindung. Dies hatte zur Folge, dass die Entscheidungen des Managements teilweise nicht auf den tatsächlichen wirtschaftlichen Daten der ÖBB-Technische Services GmbH begründet waren. (TZ 33)

Die ÖBB-Technische Services GmbH führte den nachträglichen Einbau der W-LAN-Hardware in die 51 Railjet-Garnituren für die ÖBB-Personenverkehr AG in den Jahren 2011 bis 2013 durch. Die Gründe für die durch die ÖBB-Technische Services GmbH mehrfach geänderten Angebotspreise für das Projekt W-LAN in Railjet-Garnituren waren nur bedingt nachvollziehbar. In Summe stieg der Anteil der ÖBB-Technische Services GmbH am Projekt von den im Jahr 2011 von der ÖBB-Personenverkehr AG genehmigten 2,18 Mio. EUR auf 2,87 Mio. EUR. Der tatsächliche Aufwand der ÖBB-Technische Services GmbH betrug letztendlich 3,16 Mio. EUR und war um rd. 45,0 % höher als die zu Projektbeginn genehmigten Kosten. (TZ 34)

FINANZIERUNG

Die Gesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe nutzten ein konzernweites Liquiditätsmanagement, so dass externe Finanzierungen nur dann in Anspruch genommen wurden, wenn der Mittelbedarf nicht innerhalb des Konzerns zu decken war. Der größte Teil der Fremdfinanzierung von Rollmaterial erfolgte über die EUROFIMA (Europäische Gesellschaft zur Finanzierung von Eisenbahnmaterial). Diese Finanzierungen waren durch Bundeshaftungen (EUROFIMA-Gesetz) abgesichert. Insgesamt (inkl. Finanzierung von Waggons) nahm die ÖBB-Unternehmensgruppe 2009 bis 2013 durchschnittlich 2,3 Mrd. EUR in Anspruch und bezahlte dafür insgesamt rd. 24,1 Mio. EUR an Haftungsgebühr. (TZ 35)

Zwischen dem Bund, vertreten durch die Schieneninfrastruktur Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG), und der ÖBB-Personenverkehr AG bestand ein Verkehrsdienstvertrag zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Schienenverkehrsleistungen. Dieser Verkehrsdienstvertrag enthielt eine Option, die der SCHIG das Recht einräumte, während der Vertragslaufzeit die ÖBB-Personenverkehr AG zu verpflichten, neues Schienenrollmaterial zur Qualitätsverbesserung gegenüber den vorhandenen Baureihen einzusetzen. Für den Fall der

Optionsziehung waren höhere Abgeltungssätze je bestelltem Zug-km zugunsten der ÖBB-Personenverkehr AG sowie eine Mindestbestellmenge an Zug-km definiert. (TZ 36)

Als die SCHIG im Jänner 2013 diese Option formell ausübte und die ÖBB-Personenverkehr AG zur Beschaffung und zum Ersatz von Neufahrzeugen für jährlich rd. 10 Mio. Zug-km (was seitens der ÖBB- Unternehmensgruppe 100 neuen Triebwagengarnituren entsprach) beauftragte, war der Beschaffungsprozess für 100 neue Triebwagengarnituren „Desiro ML“ – in Verhandlungen mit den öffentlichen Auftraggebern der Verkehrsleistungen, Bund und Ländern – tatsächlich bereits weit fortgeschritten. (TZ 36)

Die Abwicklung der Bestellungsoption und der Beschaffung des neuen Rollmaterials standen in einem Spannungsverhältnis zu EU- rechtlichen Aspekten: Die Europäische Kommission eröffnete auf die Beschwerde eines Wettbewerbers der ÖBB-Unternehmensgruppe hin ein Erhebungsverfahren bezüglich der behaupteten fehlerhaften Anwendung der Verordnung über öffentliche Verkehrsdienste auf Schiene und Straße durch den Bund, das u.a. auch die Ausübung der beschriebenen Option durch die SCHIG und die behauptete staatliche (Mit-)Finanzierung der Beschaffung von Triebwagen durch die ÖBB-Personenverkehr AG behandelte. Das Verfahren war bis Oktober 2014 noch nicht abgeschlossen. (TZ 36)

Zur Finanzierung des öffentlichen Schienennahverkehrs bestanden Verkehrsdienstverträge zwischen der ÖBB-Personenverkehr AG und den Ländern. Die Verkehrsdienstverträge mit Burgenland, Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien beinhalteten auch Zahlungen für den Einsatz modernerer Fahrzeuge. Diese Zahlungen betragen zwischen 1 Mio. EUR (Wien) und 5,6 Mio. EUR (Tirol) jährlich. Das Entgelt je eingesetzter Garnitur lag zwischen etwa 75.000 EUR (Oberösterreich) und 150.000 EUR (Tirol) und richtete sich nicht nach objektivierbaren und für alle Länder gleichen Kriterien, sondern war Ergebnis von Verhandlungen. (TZ 37)

Die Verkehrsdienstverträge waren – regelkonform – als Direktvergaben von den Ländern ohne Wettbewerbsverfahren an die ÖBB- Personenverkehr AG vergeben worden. Die Europäische Kommission strebte jedoch an, dass ab Dezember 2019 solche Aufträge nur mehr in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden dürfen („Viertes Eisenbahn-paket“). (TZ 37)

Im Rahmen von Cross Border Leasing (CBL)-Geschäften waren zwischen 1995 und 2006 Triebfahrzeuge (und Waggons) der ÖBB- Unternehmensgruppe als Transaktionsmaterial größtenteils amerikanischen, aber auch japanischen und europäischen Investoren zur Verfügung gestellt (Vermietung bzw. Verkauf) und von diesen wieder zurückgemietet worden. Die dabei von den Investoren geltend gemachten Steuervorteile (in erster Linie Steuerstundungen durch Abschreibung der Fahrzeuge beim Investor zusätzlich zur

Abschreibung bei der ÖBB-Unternehmensgruppe) ermöglichten es der ÖBB- Unternehmensgruppe, günstig über finanzielle Mittel zu verfügen und diese mit höherem Ertrag zu veranlagen, wodurch zunächst Gewinne („Nettobarwert-Vorteil“) anfielen. Die ÖBB-Unternehmensgruppe hatte zu Beginn des Jahres 2009 im Ausmaß von etwa 2,6 Mrd. EUR Cross Border Leasing (CBL)-Transaktionen laufen, die 790 Triebfahrzeuge (rd. 45 % der Gesamtflotte) betrafen. (TZ 38)

In den komplexen Vertragswerken der CBL-Transaktionen waren zahlreiche Bedingungen festgeschrieben (bspw. unveränderter Zustand und Betrieb aller vermieteten Fahrzeuge, Rating der beteiligten Finanzinstitute), deren Veränderungen jeweils hohe Zahlungen für die ÖBB-Unternehmensgruppe auslösen konnten. Der RH hatte bereits in seinem Bericht Reihe Bund 2010/7 („Finanztransaktionen der ÖBB-Holding AG und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutschen Bank AG“) auf die mit dem Abschluss von CBL-Transaktionen verbundenen Risiken (z.B. Einschränkung der freien rechtlichen Verfügung über das Transaktionsmaterial) hingewiesen. (TZ 38)

Die ÖBB-Unternehmensgruppe war aufgrund der beschriebenen Risiken ab 2009 bestrebt, die CBL-Transaktionen vorzeitig zu beenden, auch wenn bei vorzeitiger Beendigung Kosten anfielen und damit die ursprünglichen Gewinne vermindert wurden. Ende 2013 bestanden noch Transaktionen mit einem Betrag von rd. 1,3 Mrd. EUR, die 333 Triebfahrzeuge betrafen. Die Transaktionen ließen für die ÖBB-Unternehmensgruppe zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mitte 2014) insgesamt einen Gewinn erwarten, die ÖBB-Unternehmensgruppe ging dafür aber hohe, nicht mit dem gewöhnlichen Geschäftsbetrieb verknüpfte Risiken bei einem hohen Transaktionsvolumen ein. (TZ 38)

EUROPÄISCHE ZUGSICHERUNG

European Train Control System (ETCS) ist ein einheitlicher europäischer Standard für Zugsicherungssysteme, welcher mittelfristig auf dem Rollmaterial und der Schieneninfrastruktur europäischer Bahnunternehmen zum Einsatz kommen und somit die derzeitigen nationalen Zugsicherungssysteme ablösen soll. (TZ 39)

Die Ab- bzw. Aufwärtskompatibilität zwischen den älteren heute schon in Betrieb befindlichen und zukünftigen ETCS Systemen wäre sicherzustellen, weil diese von der Europäischen Kommission nicht explizit verlangt wurde und fehlende derartige Kompatibilitäten somit zu verlorenen Kosten führen könnten. (TZ 39)

Ein Europäischer Zulassungsprozess für ETCS war – nach Einschätzung des BMVIT im August 2014 – nicht absehbar. (TZ 39)

Trotz schriftlicher Aufforderung des BMVIT im Dezember 2012 legte die ÖBB-Unternehmensgruppe dem BMVIT zwischen Juni 2013 und August 2014 keine ETCS Strategie vor. Das BMVIT urgierte die Vorlage der ETCS-Strategie jedoch nicht weiter. (TZ 40)

Die ÖBB Holding startete mit 14. Februar 2013 das Projekt „ETCS Strategie 2025+“ mit dem geplanten Projektendtermin 30. Juni 2013. Mit 12. Juni 2013 wurde eine Projekterweiterung beschlossen und das Projekt in „Zugsicherungs- & Betriebsführungssysteme Umsetzungsstrategie 2025+“ umbenannt. Projektziele waren eine konzernweit abgestimmte Umsetzungsstrategie und -pläne für Zugsicherungssysteme und damit verbundene Betriebsführungssysteme für Infrastruktur und Fahrzeuge. Die Erweiterung des Projekts wurde beschlossen, weil neben ETCS auch die bisherigen Zugsicherungssysteme (LZB und PZB) noch bis zu ihrem wirtschaftlichen Lebensende parallel zu betreiben waren. Der Projektabschluss war mit 20. Dezember 2013 geplant. Mit 19. November 2013 wurde eine Projektverlängerung bis ins zweite Quartal 2014 beschlossen. Mit Ende September 2014 lag noch kein beschlossenes Projektergebnis vor. Die mehrfache Verschiebung des Projektendes war jedoch kritisch, weil alle Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur und des Rollmaterials auf die strategischen Ziele abzustimmen waren. (TZ 41)

Die gemeinsame Abstimmung der Umsetzung von ETCS zwischen Infrastruktur und Rollmaterial bot mittelfristig Synergien. Der Parallelbetrieb des Zugsicherungssystems ETCS und der Zugbeeinflussungssysteme (PZB und LZB) führte zu Mehrkosten für Wartung und Betrieb bei Rollmaterial und Infrastruktur. (TZ 42)

Für den Einbau des Zugsteuerungssystems ETCS (Gesamtkosten 93,5 Mio. EUR) bewilligten EU und BMVIT der ÖBB-Unternehmensgruppe insgesamt Förderungen von 42,9 Mio. EUR, wovon bis Ende 2013 21,1 Mio. EUR ausbezahlt waren. (TZ 43)

Gemäß zur Zeit der Förderung gültigen Richtlinien durften grundsätzlich nur jene Kosten gefördert werden, die nach Einlangen des Förderungsansuchens entstanden sind. Mehrere der die Grundlage der Zwischenzahlung durch das BMVIT bildenden Rechnungen im Gesamtwert von etwa 10 Mio. EUR waren mit einem vor dem Förderantrag liegenden Datum versehen und nach Auskunft der ÖBB- Unternehmensgruppe anerkannt worden. Das BMVIT stellte hiezu fest, dass die Sonderrichtlinie zur Förderung der Ausrüstung mit ETCS seiner Auffassung nach auf den Zeitpunkt des Einbaues der ETCS-Geräte abstelle. (TZ 43)

Die geänderte ETCS-Ausstattung auf der Nordbahnstrecke und der Entfall des Upgrades auf der Ostbahnstrecke waren aufgrund des technischen Fortschritts nachvollziehbar. Die Meldung über die geänderte Streckenausrüstung war jedoch bis zum Ende der Erhebungen des RH an Ort und Stelle nicht an die Europäische Kommission erfolgt. (TZ 44)

UMWELTEFFEKTE DES TRIEBFAHRZEUGEINSATZES

Die ÖBB-Unternehmensgruppe berücksichtigte bei der Erstellung der Corporate Social Responsibility Strategie auch Themenfelder betreffend Umwelt. (TZ 45)

Die Emissionen von Schadstoffen (CO₂, CH₄, N₂O) in Österreich als auch der Verbrauch von Traktionsstrom für Triebfahrzeuge der ÖBB-Unternehmensgruppe sanken im überprüften Zeitraum. (TZ 46)

Die ÖBB-Unternehmensgruppe war bemüht, durch das im Jahr 2010 begonnene Projekt Energiesparen Einsparungen zu lukrieren. Das Ziel, im Jahr 2014 insgesamt 20 Mio. EUR einzusparen, konnte aufgrund der Änderung von Rahmenbedingungen nicht vollständig erreicht werden. (TZ 47)

Der elektrisch betriebene Bahnverkehr hatte gegenüber dem dieselbetriebenen den Vorteil, dass weniger Lärmmissionen anfielen und dass Bremsenergie rekuperiert werden konnte. Das Fahren mit elektrisch betriebenen Triebfahrzeugen war aus ökologischer Sicht zu bevorzugen. (TZ 48)

Die ÖBB-Unternehmensgruppe bemühte sich, durch Energierückgewinnung bei Bremsvorgängen von Triebfahrzeugen mögliche Energieeinsparungspotenziale umzusetzen. (TZ 49)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

(1) Das BMVIT sollte auf die Trennung seiner Funktionen - einerseits als Eigentümer und andererseits als Auftraggeber der ÖBB- Unternehmensgruppe - achten, um die Konformität mit den Wettbewerbsregeln der EU zu wahren. In diesem Zusammenhang wäre auf die rechtmäßige und ordnungsgemäße Abwicklung von Beschaffungsvorgängen im Bereich der Triebfahrzeuge einerseits und von Verkehrsdienstverträgen andererseits zu achten, um bereits den Anschein einer eventuell unzulässigen staatlichen (Mit-)Finanzierung von Triebfahrzeugen zu vermeiden. (TZ 36)

(2) Es wäre darauf hinzuwirken, dass hinsichtlich der Höhe der Abgeltungsbeträge der Länder für den Einsatz von verbessertem Rollmaterial einheitliche, transparente sowie im Einklang mit EU-Vorgaben stehende Kriterien zur Anwendung gelangen. (TZ 37)

(3) Bei der Europäischen Kommission wäre – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht sichergestellten „Italienfähigkeit“ des Railjets – auf ein europaweites Zulassungsverfahren für Triebfahrzeuge hinzuwirken. (TZ 28, 39)

(4) Bei der Europäischen Kommission wäre auf die Ab- und Aufwärtskompatibilität von ETCS-Systemen hinzuwirken. (TZ 39)

(5) Die Vorlage der ETCS Strategie wäre neuerlich zu urgieren, um die durch das BMVIT erwarteten Vorteile zu generieren. (TZ 40)

(6) Die seitens der ÖBB-Unternehmensgruppe vorgelegten Rechnungen betreffend die Förderung des Einbaus von ETCS wären auf ihre Vereinbarkeit mit den Förderungsregeln, insbesondere mit den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, zu prüfen. (TZ 43)

(7) Im Rahmen der vorgesehenen Berichterstattung an die Europäische Kommission wären die beschlossenen Änderungen in der ETCS Umsetzung für die Nord- und Ostbahn zu kommunizieren und die Bezuschussung neu zu verhandeln. (TZ 44)

(8) Es wäre mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für die energiesparende Fahrweise von Zügen zu verbessern, darauf hinzuwirken, auch auf ETCS-Strecken ein energiesparendes Fahren zu ermöglichen, sofern dies in Einklang mit den interoperablen Vorschriften der Europäischen Union zu ETCS steht. (TZ 47)

ÖBB-Unternehmensgruppe

(9) Um die Anzahl notwendiger Schnittstellen und vertraglicher Zuordnungsregelungen zu reduzieren, wäre ehestmöglich eine Bereinigung bzw. Straffung der anlagenmäßigen Zuordnung von Triebfahrzeugen zu veranlassen. (TZ 2)

(10) Bei wesentlichen und erfolgskritischen Teilbereichen wie Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen wäre eine konzernweit abgestimmte Strategiekaskade zwischen Konzernstrategie und den Teilstrategien der operativ tätigen Teilgesellschaften zu verwirklichen, indem etwa Festlegungen in den Teilstrategien mit den übergeordneten Zielsetzungen in der Konzernstrategie verknüpft werden. (TZ 3)

(11) In Anwendung der „Konzernrichtlinie Strategie“ wäre einmal jährlich eine Gesamtliste der Konzernprojekte – einschließlich jener für die Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen relevanten Projekte – vom Vorstand der ÖBB-Holding AG

beschließen zu lassen, um die Nachvollziehbarkeit und Nachhaltigkeit der Gesamtsteuerung sicherzustellen. Überdies wären künftig alle Konzernprojekte hinsichtlich

- der Vollständigkeit der Projektdokumentation,*
- Soll-Ist-Vergleichen der Projektkosten und des Projektfortschritts,*
- der inhaltlichen Verknüpfung mit Projektinitiativen auf Ebene der operativ tätigen Teilgesellschaften sowie*
- der Erfüllung der angestrebten Projektziele*

zu überwachen. (TZ 4)

(12) Loks, deren Einsatzfähigkeit sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus technischen Überlegungen nicht mehr zweckmäßig aufrecht zu erhalten ist, wären zu verwerten. Im Falle des Scheiterns von Verkaufsbemühungen wären nicht mehr einsatzfähige Fahrzeuge – nach Entnahme allenfalls benötigter Bauteile – einer fachgerechten Entsorgung zuzuführen, um etwa Umweltschäden hintanzuhalten. (TZ 6)

(13) In Übereinstimmung mit der Konzernstrategie „FIT-2015“ und den aktuellen Überlegungen zum Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ wäre der künftige Bedarf an Strecken- und Verschubloks ehestmöglich konzernweit festzulegen. Dabei wären sowohl Kosten-Nutzen-Effekte zu analysieren als auch die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen, um rechtzeitig budgetäre Vorsorgen treffen zu können. (TZ 6)

(14) Bei konzernweiter Festlegung des künftigen Bedarfs an Triebfahrzeugen wären im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ insbesondere die Auswirkungen des vermehrten Einsatzes von Triebwagen und Triebzügen auf den Lokbedarf mitzubersichtigen. (TZ 7)

(15) Der tendenziell rückläufige Verbundeffekt (wechselweiser Einsatz von Lokomotiven im Personenverkehr und im Güterverkehr) wäre bei der Bedarfsplanung von neu zu beschaffenden Triebfahrzeugen zu berücksichtigen. (TZ 8)

(16) Die Vernetzung der für die Optimierung der Umlauf- und Einsatzplanung erforderlichen Quellsysteme wäre voranzutreiben, um die Zuverlässigkeit und Qualität der Umlauf- und Einsatzplanung zu erhöhen. Anlässlich der Rückgänge der durchschnittlichen Laufleistung bei Diesel-Streckenloks wäre – etwa im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie

2035“ – deren Bedarf konzernweit zu evaluieren und allenfalls die Flottengröße dieser Triebfahrzeugkategorie anzupassen. (TZ 9)

(17) Die Personaleinsatzplanung wäre dahingehend zu optimieren, dass kurzfristige Dienstplanänderungen und Überstunden auf das betrieblich bedingte Mindestmaß reduziert werden. Ebenso wäre rechtzeitig die Ausbildung einer adäquaten Anzahl an Triebfahrzeugführern einzuleiten, um einerseits Überstunden- und Änderungszuschläge weiter einzudämmen und andererseits eine ausgewogene Altersstruktur der Triebfahrzeugführer sicherzustellen. (TZ 10)

(18) Triebfahrzeugbedingte Verspätungen wären unter Anwendung geeigneter Maßnahmen wie verbesserte Vernetzung der IT-Systeme der Umlauf- und Einsatzplanung, Erhöhung der technischen Zuverlässigkeit von Triebfahrzeugen sowie Optimierung der Personaleinsatzplanung nachhaltig zu reduzieren. (TZ 11)

(19) Die mit der Umsetzung des Konzernprojekts „Neuordnung Produktion“ begonnenen Rationalisierungsschritte wären fortzusetzen, weil gerade den Teilprojekten „Optimierung Produktion der ÖBB- Technische Services GmbH“ und „Multifunktionale Abwicklung“ bei der Reduktion von Mängeln in der Umlauf- und Einsatzplanung besondere Bedeutung zukam. (TZ 12)

(20) Die von den Vorständen der Teilgesellschaften eingebrachten Vorschläge wären im jeweiligen Aufsichtsrat in eindeutiger und nachvollziehbarer Form (Genehmigung, Ablehnung, Vertagung mit verbindlicher Terminfrist) zu behandeln. (TZ 19)

(21) Die Ursache des Anstiegs bzw. der Schwankungen des Instandhaltungsaufwandes für Triebfahrzeuge wäre näher zu analysieren und durch geeignete Maßnahmen (Optimierung der Instandhaltung, Flottenerneuerung und Flottenstraffung nach Maßgabe der konzernstrategischen Zielsetzungen und der wirtschaftlichen Möglichkeiten) den steigenden Instandhaltungsaufwendungen entgegenzuwirken. (TZ 29)

(22) Bei der Entdeckung sicherheitsrelevanter Mängel wäre die Zulassungsbehörde – im Interesse der Sicherheit der Fahrgäste – umgehend und proaktiv zu informieren. Ebenso wären die erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung eines betriebssicheren Zustands unverzüglich einzuleiten. (TZ 31)

(23) Die Umsetzung von ETCS in den Bereichen Infrastruktur und Rollmaterial wäre aufeinander abzustimmen, um Synergien zu nutzen. Vordringlich wären Umsetzungskorridore und -regionen zu definieren und ausreichendes Rollmaterial mit ETCS

auszustatten, um den Parallelbetrieb von Zugsicherungs- und Zugbeeinflussungssystemen so kurz wie möglich zu gestalten. (TZ 42)

(24) Weitere Maßnahmen zur Senkung der Emissionen und des Traktionsstromverbrauches wären umzusetzen. (TZ 46)

(25) Die Planung hinsichtlich der Elektrifizierung neuer Strecken wäre unter Einbeziehung von Kosten-Nutzen-Analysen einschließlich ökologischer Erwägungen und einer Priorisierung voranzutreiben. (TZ 48)

(26) Die Energierückgewinnung wäre weiterhin bei allen neu zu beschaffenden Triebfahrzeugen – nach Maßgabe ökologischer und wirtschaftlicher Kalküle – in Betracht zu ziehen. (TZ 49)

ÖBB-Holding AG

(27) Die Kontinuität einer verbindlichen Konzernstrategie wäre jederzeit und zweifelsfrei – als strategischer Rahmen für die Teilstrategien und Managemententscheidungen der Tochtergesellschaften der ÖBB-Unternehmensgruppe – sicherzustellen, um das Risiko eines strategischen Auseinanderdriftens zu minimieren. (TZ 3)

(28) Das Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ wäre zügig fortzusetzen, um ehestmöglich eine konzernweit abgestimmte Grundlage für Triebfahrzeugbeschaffungen zu gewinnen. Die Betrachtung sollte – wie geplant – neben den Streckenloks sämtliche Triebfahrzeugkategorien mit absehbarem Beschaffungsbedarf miteinschließen. Dabei wären sowohl Kosten-Nutzen-Effekte zu analysieren als auch die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen, um rechtzeitig budgetäre Vorsorgen treffen zu können. Bei der Variante eines Umbaus der Altbaureihe 1144 wären die Vor- und Nachteile (insbesondere die zusätzlichen Risiken) zu identifizieren, zu bewerten und in den Modellrechnungen mitzuberechnen. (TZ 16)

(29) Die für das Assembling verfügbaren Ressourcen wären zu prüfen und dabei die Erfüllung der Kernleistungen (Wartung, Instandhaltung) sicherzustellen. Dabei wären auch Kosten-Nutzen-Analysen anzustellen und die Vor- und Nachteile des Assembling einzubeziehen. Abweichungen von der Konzernstrategie hinsichtlich des Assembling wären zu begründen und vom Aufsichtsrat der ÖBB-Holding AG beschließen zu lassen oder die Konzernstrategie anzupassen. (TZ 32)

(30) Vordringlich wären die strategischen Ziele für Zugsicherungssysteme zu erarbeiten, um die Mittelfristplanung zur ETCS Umsetzung durchführen zu können. Weiters wäre das BMVIT

über die Ergebnisse des Projekts „Zugsicherungs- & Betriebsführungssysteme Umsetzungsstrategie 2025+“ umgehend zu informieren. (TZ 41)

ÖBB-Infrastruktur AG

(31) Die Bemühungen betreffend das energiesparende Fahren wären – auch im Fall geänderter Rahmenbedingungen – im Sinne der Nachhaltigkeit fortzuführen. (TZ 48)

ÖBB-Personenverkehr AG

(32) Bei der Bedarfsplanung der Nah- und Regionalverkehrsflotte wäre künftig zwischen dem Heimmarkt und Fahrzeugen für den internationalen Einsatz zu unterscheiden. Ebenso wären die Projekte der Bedarfsplanung und Beschaffung in Konzeption und Durchführung klar abzugrenzen, um Mehrkosten und Verzögerungen zu vermeiden. Aufbauend auf die Planungsannahmen, die aktuellen Marktentwicklungen und die Finanzierungsmöglichkeiten wären die Maßnahmen zu allenfalls erforderlichen Fahrzeugbeschaffungen konzernweit abzustimmen. (TZ 18)

(33) Ein allfälliger – vor allem mit der geplanten Aufstockung der Railjet-Flotte einhergehender – Mehrbedarf an Loks wäre zu evaluieren und in Abstimmung mit der ÖBB-Holding AG im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ zu berücksichtigen. (TZ 20)

(34) Die Bedarfsermittlung wäre künftig getrennt von etwaigen Abrufverhandlungen durchzuführen, um die wirtschaftlich günstigste Beschaffung sicherzustellen. Weiters wäre vor Beginn von Abrufverhandlungen die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit zu prüfen und die rechtliche Zulässigkeit eines Abrufs abzuklären. (TZ 21)

(35) Künftig wären die Planungsprozesse bei Beschaffungen rechtzeitig abzuschließen, um nachträgliche Bestelländerungen und damit verbundene Mehrkosten zu vermeiden. (TZ 22)

(36) Bei der Vereinbarung eines Rücktrittsrechts wäre künftig die Rückabwicklung einer geleisteten Anzahlung zu regeln und dabei eine adäquate Verzinsung vertraglich sicherzustellen. (TZ 26)

(37) Angesichts eines Investitionsvolumens von 618,7 Mio. EUR wäre eine Evaluierung für die Beschaffung der 51 Railjet-Garnituren durchzuführen. (TZ 27)

Rail Cargo Austria AG

(38) In Abstimmung mit der ÖBB-Holding AG und der ÖBB-Personenverkehr AG wäre (etwa im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“) der im Güterverkehr erforderliche Bedarf an Strecken- und Vershubloks ehestmöglich festzustellen und eine den wirtschaftlichen Gegebenheiten und den erwarteten Markterfordernissen angepasste Lok-Einsatzstrategie für den Güterverkehr festzulegen. Dabei sollten einerseits die erwarteten Wechselwirkungen zwischen Güter- und Personenverkehr als auch neue technische Entwicklungen (z.B. „Last-Mile-Funktion“) mitberücksichtigt werden. (TZ 15)

ÖBB-Produktion GmbH

(39) Der künftige Lokbedarf wäre im Einvernehmen mit der ÖBB-Holding AG konzernweit abzustimmen. Überdies wäre – unter Bedachtnahme auf konzernstrategische Zielsetzungen – ehestmöglich eine (nach Baureihen gegliederte) Lokstrategie auf Basis der Leistungsanforderungen der Muttergesellschaften ÖBB-Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG zu entwickeln und zumindest einmal jährlich an die Veränderungen des Marktes bzw. der Kundenanforderungen anzupassen. (TZ 14)

ÖBB-Technische Services GmbH

(40) Die Bemühungen zur Erhöhung der Flottenverfügbarkeit wären fortzuführen und die Werkstattdurchlaufzeiten weiter zu verringern, etwa durch die verstärkte Verlagerung von Instandhaltungsarbeiten in Stillagezeiten. (TZ 30)

(41) Der Qualitätssicherungsprozess in der Wartung und Instandhaltung wäre zu analysieren und es wären die zur Erhöhung und Sicherung eines nachhaltigen Qualitätsniveaus notwendigen Maßnahmen zu setzen. (TZ 31)

(42) In Zukunft wären bereits bei der Kalkulation von Assembling Projekten verschiedene Variantenberechnungen (Vollkosten-, Teilkosten- bzw. Deckungsbeitragsrechnung) anzustellen und im Fall der Annahme des Auftrags ohne Vollkostendeckung zu begründen, warum dies dennoch für das Unternehmen wirtschaftlich ist. (TZ 33)

ÖBB-Technische Services GmbH und die ÖBB-Personenverkehr AG

(43) Angebotspreise bei Projekten zwischen der ÖBB-Personenverkehr AG und der ÖBB-Technische Services GmbH wären verbindlich festzulegen und allfällige Änderungen nachvollziehbar zu begründen. (TZ 34)

MEDIENTRANSPARENZ IM BMFJ

Im überprüften Zeitraum (März 2014 bis März 2015) gab das BMFJ 30 Medienmeldungen in Höhe von insgesamt rd. 539.000 EUR und Förderungsmeldungen in Höhe von insgesamt rd. 265.000 EUR der KommAustria bekannt.

Während alle Quartalsmeldungen betreffend Werbemaßnahmen vollständig und richtig erfolgten, führten durch organisatorische Mängel bedingte Kontrolldefizite bei den Förderungen zu unrichtigen und unvollständigen Bekanntgaben in drei Quartalen des überprüften Zeitraums.

Durch zwei Förderungen an Medieninhaber periodischer Medien konnten die inhaltlichen Vorgaben, wie das Sachlichkeitsgebot, das Vermarktungsverbot und das Hinweis- bzw. Kopfverbot, denen nur Werbemaßnahmen unterliegen, umgangen werden.

Im Übrigen waren die Angelegenheiten der Medientransparenz im BMFJ organisatorisch implementiert. Bemerkenswert war der verhältnismäßig hohe Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen.

PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Gebarungsüberprüfung des BMFJ war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber,
- der Erfüllung der Meldepflichten,
- der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie

allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medienkooperations- und -förderungs-Transparenzgesetzes (in der Folge Medientransparenzgesetz). (TZ 1)

RECHTLICHE GRUNDLAGEN

Das Medientransparenzgesetz trat am 1. Juli 2012 in Kraft. Es dient der Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie bei Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums durch die öffentliche Hand. Gemäß § 2 Medien-



transparenzgesetz sind sämtliche in einem Quartal erteilten Aufträge über entgeltliche Veröffentlichungen in einem periodischen Medium bekanntzugeben, wenn der Betrag über 5.000 EUR (Bagatellgrenze) liegt. (TZ 2)

Gemäß § 4 Medientransparenzgesetz sind für gewährte Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums pro Quartal der Name des Förderungsempfängers und gesamtbetraglich die Höhe der Förderung bekanntzugeben. Auch hier gilt die Bagatellgrenze von 5.000 EUR. (TZ 2)

Meldepflichtig an die KommAustria sind alle Rechtsträger, die der Kontrolle des RH unterliegen. Zu den 5.736 meldepflichtigen Rechtsträgern zählen demnach u.a. die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern, Gemeindeverbände, Träger der Sozialversicherung und Unternehmen, an denen der Bund, die Bundesländer oder Gemeinden mit mindestens 50 % beteiligt sind bzw. von diesen Gebietskörperschaften im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B-VG beherrscht werden sowie die der RH-Kontrolle unterliegenden Stiftungen, Fonds und Anstalten. (TZ 2)

Das BMFJ unterliegt als Rechtsträger des Bundes nach Art. 126b Abs. 1 B-VG i.V.m. § 1 Abs. 1 RHG der RH-Kontrolle sowie der Meldepflicht nach dem Medientransparenzrecht. (TZ 2)

Inhaltliche Vorgaben sind in § 3a Medientransparenzgesetz und in den Verordnungen der Bundes- und Landesregierungen geregelt. Aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums waren ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich. Durch die Regelung in Verfassungsrang hätte die zweckmäßige Möglichkeit bestanden, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen. Diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung blieb ungenützt. (TZ 2)

ERFÜLLUNG DER MELDEPFLICHTEN GEMÄß MEDIENTRANSPARENZGESETZ

Organisation der Meldeabläufe

Für die Abwicklung der Meldeabläufe betreffend Werbemaßnahmen und Förderungen nach dem Medientransparenzgesetz sowie deren Bekanntgabe an die KommAustria war gemäß der Geschäftseinteilung des BMFJ die Präsidialabteilung 1 zuständig. Die Vergabe von Werbemaßnahmen und Förderungen war im BMFJ jedoch unterschiedlich organisiert. Deshalb ergaben sich Mängel bei den Meldungen an die KommAustria. (TZ 3)

Bei den Werbemaßnahmen waren die organisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz, die Erfassung aller Werbemaßnahmen des BMFJ mittels ELAK sowie die gewählte Vorgangsweise bei der Beauftragung von Werbemaßnahmen im Wege eines Verwaltungsübereinkommens mit dem BMLFUW geeignet, die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der Bekanntgaben des BMFJ an die KommAustria zu gewährleisten. (TZ 3)

Bei den Förderungen waren die Meldeabläufe anders organisiert als bei den Werbemaßnahmen. Die durch die fehlende Vorschreibung der Förderungsakte der Sektion Familien und Jugend an die Präsidialabteilung 1 bedingte mangelhafte Kontrolle der Förderungen auf ihre Melderelevanz führte zu unvollständigen und unrichtigen Quartalsmeldungen an die KommAustria. (TZ 3)

Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen

Im überprüften Zeitraum (März 2014 bis März 2015) erfasste das BMFJ im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz 141 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Nettogesamthöhe von 646.326,70 EUR. Davon unterlagen 64 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 539.170,58 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz. Die Bekanntgabe dieser Werbemaßnahmen erfolgte zusammengefasst in 30 Medienmeldungen rechtzeitig an die KommAustria. (TZ 4)

Im selben Zeitraum erfasste das BMFJ im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz zwölf Förderungen in Gesamthöhe von 266.547,10 EUR. Davon unterlagen elf Förderungen (Gesamtbetrag: 264.547,10 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz. Eine vom BMFJ erfasste Förderung (Gesamtbetrag: 2.000 EUR) lag unter der Bagatellgrenze und war daher nicht zu melden. Im 4. Quartal 2014 gab das BMFJ zwei Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Online-Mediums in Gesamthöhe von 35.100 EUR nicht bekannt. Dies führte zur unvollständigen Bekanntgabe des 4. Quartals 2014. (TZ 5).

Vollständigkeit der Dokumentation

Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden Werbemaßnahmen und Medienkooperationen sowie Förderungen waren vollständig dokumentiert. (TZ 6)

Richtigkeit der Meldungen

Alle Werbemaßnahmen des BMFJ in fünf Quartalen des überprüften Zeitraums wurden der KommAustria richtig bekanntgegeben. (TZ 7)



Die Bekanntgabe von Förderungen war in drei Quartalen des überprüften Zeitraums insbesondere wegen der Berücksichtigung nichtperiodischer Medien bzw. falscher Beträge unrichtig und führten im Wesentlichen zu erhöhten Meldungen. Im 3. Quartal 2014 wäre eine Leermeldung zu erstatten gewesen. (TZ 8)

INHALTLICHE ANFORDERUNGEN AN WERBEAUFTRÄGE UND MEDIENKOOPERATIONEN

Werbeaufträge und Medienkooperationen

Im überprüften Zeitraum wiesen aufgrund der dokumentierten vertraglichen Verpflichtung alle entgeltlichen Einschaltungen des BMFJ eine richtlinienkonforme Kennzeichnung auf. (TZ 9)

Die Werbemaßnahmen des BMFJ entsprachen im überprüften Zeitraum den formalen Kriterien des Medientransparenzgesetzes im Hinblick auf das Sachlichkeitsgebot. Das BMFJ gab trotz der hohen medialen Aufmerksamkeit betreffend die Themen Erhöhung der Familienbeihilfe, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Extremismus zusätzlich entgeltliche Werbemaßnahmen in Höhe von zumindest 316.000 EUR in Auftrag. (TZ 10)

Das Hinweis- bzw. Kopfverbot wurde bei allen gemeldeten entgeltlichen Veröffentlichungen des BMFJ eingehalten. (TZ 11)

Förderungen

Das Hinweis- und Kopfverbot ist für Förderungen an Medieninhaber periodischer Medien nicht vorgesehen. Bei zwei Förderungen an Medieninhaber periodischer Medien wurde die Bundesministerin für Familien und Jugend, MMag. Dr. Sophie Karmasin, in diesen Medien abgebildet und auf sie hingewiesen. Selbst dann, wenn der Medieninhaber eines periodischen Mediums überwiegend mit öffentlichen Mitteln gefördert wird, gelten das Sachlichkeitsgebot, das Vermarktungsverbot und das Hinweis- bzw. Kopfverbot nicht und können damit umgangen werden. (TZ 12)

BAGATELLGRENZE

Der durchschnittliche Anteil der nach dem Medientransparenzgesetz nicht zu meldenden Bagatellbeträge bei Werbeaufträgen an den von dem BMFJ im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz erfassten Gesamtausgaben in den überprüften fünf Quartalen betrug rd. 17 %, das sind 107.156,12 EUR. Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass 77 von insgesamt 141 von dem BMFJ im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz

erfassten Werbeaufträgen, das sind rd. 55 % der Werbeaufträge, unter der Bagatellgrenze lagen. Im Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge zu ermöglichen, wies der RH auf den relativ geringen Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben sowie auf den hohen Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen hin. (TZ 13)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMFJ hervor:

(1) Es wären geeignete organisatorische Maßnahmen zu treffen, um künftig die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria auch in Bezug auf Förderungen zu gewährleisten. (TZ 3, 5 und 8)

(2) Es wäre auf die sachlich und betraglich richtige Zuordnung aller Förderungen zu achten und so die Richtigkeit und Vollständigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria sicherzustellen. (TZ 8)

(3) Printmedien wären primär durch Presseaussendungen und Pressekonferenzen dazu anzuregen, von sich aus über Tätigkeiten des Ministeriums zu berichten. Erst wenn darüber hinaus noch ein Bedarf an weiterer Sachinformation der Öffentlichkeit besteht, sollten auch entgeltliche Schaltungen in Printmedien in Erwägung gezogen werden. (TZ 10)