



**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 24. APRIL 2014

REIHE BUND 2014/7

ALTENBETREUUNG IN KÄRNTEN UND TIROL;  
ENTWICKLUNGEN UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER  
PFLEGEREFORM 2011/2012

EINGLIEDERUNGSBEIHILFE „COME BACK“ DES AMS

QUALITÄTSSICHERUNGSMÄßNAHMEN IN DER  
PATIENTENBEHANDLUNG IN BURGENLÄNDISCHEN  
KRANKENANSTALTEN

JUSTIZBETREUUNGSAGENTUR

ÖBB-INFRASTRUKTUR AG: ERSTE TEILPROJEKTE DER  
KORALMBAHN

BINNENSCHIFFFAHRTSFONDS

## INHALTSVERZEICHNIS

### ALTENBETREUUNG IN KÄRNTEN UND TIROL; ENTWICKLUNGEN UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER PFLEGEREFORM 2011/2012

Prüfungsziel .....	5
Finanzielle Rahmenbedingungen .....	5
Rechtliche Rahmenbedingungen .....	6
Entwicklung der Kosten für stationäre Pflege in den Ländern Kärnten und Tirol .....	6
<b>Versorgung mit Heimplätzen .....</b>	<b>7</b>
Ausgangslage .....	7
Datenqualität der Erfassung des Angebots .....	7
Vorgaben zur Planungslogik .....	8
Planungslogik in den Ländern Kärnten und Tirol .....	9
Entwicklung der Heimplätze in den Ländern Kärnten und Tirol .....	9
Zusammenfassung zur grundsätzlichen Planungslogik .....	10
Heimplätze im Sozialhilfeverband Völkermarkt und Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs .....	10
<b>Tarife .....</b>	<b>11</b>
Ausgangslage und Vorgaben durch das Pflegefondsgesetz .....	11
Rechtliche und wirtschaftliche Grundlagen der Tarifgestaltung .....	11
Höhe der Tarife .....	12
Tarifsystematik und Abstimmung mit dem Pflegegeld .....	12
Gesamtfinanzierung der stationären Pflege .....	12
Abwicklung der Zahlungsströme .....	13
<b>Qualitätselemente .....</b>	<b>14</b>
Definition und Messung der Pflegequalität .....	14
Personal / Bauliche Rahmenbedingungen .....	14
Qualitätssicherungsmaßnahmen .....	15
<b>Entwicklungen der Gemeindeverbände .....</b>	<b>15</b>
Finanzielle Lage des Sozialhilfeverbands Völkermarkt .....	15
Finanzielle Lage des Gemeindeverbands Altenwohnheim Telfs .....	16
Zusammenfassung der Entwicklung der Gemeindeverbände .....	16
Gesamteinschätzung .....	17

Schlussempfehlungen	17
<b>EINGLIEDERUNGSBEIHILFE „COME BACK“ DES AMS</b>	
Prüfungsablauf und –gegenstand	23
Rechtsgrundlagen / Förderstrategie des AMS	24
Verteilung der Fördermittel — Zielgruppen	24
Verteilung der Fördermittel — Arbeitgeber	24
Verteilung der Fördermittel — Bildungsstand	25
Mitnahmeeffekte der Eingliederungsbeihilfe	25
Arbeitsmarktpolitischer Erfolg der Eingliederungsbeihilfe	25
Regionale Förderlinien	25
Zusammenhang Förderdauer, Förderhöhe und arbeitsmarktpolitischer Erfolg	27
Mehrfachförderungen	27
Arbeitskräfteüberlasser / Sondervereinbarungen	28
Probephase bei auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnissen	28
Überschreitung des maximalen Fördersatzes von 66,7 %	28
Interventionen LGS	29
Vorab–Vereinbarung	29
Anmeldung bei der Gebietskrankenkasse / Zeitpunkt der Bewilligung	30
Förderfallabrechnung / Auszahlungsplan	30
System der Qualitätssicherung / Fachkontrolle	31
Verhaltenskodex / Risiko– und Schwachstellenanalyse	31
Personenidentität in der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe	32
Rotationselemente in der Eingliederungsbeihilfe	32
Schlussempfehlungen	32
<b>QUALITÄTSSICHERUNGSMABNAHMEN IN DER PATIENTENBEHANDLUNG IN BURGENLÄNDISCHEN KRANKENANSTALTEN</b>	
Prüfungsziel	37
Grundlagen der Qualitätssicherung in den Krankenanstalten	38
Qualitätssicherung in den fünf überprüften Krankenanstalten	39
Qualitätsvergleich anhand ausgewählter Eingriffe	42
Sonstige Feststellungen	44
Schlussempfehlungen	45
<b>JUSTIZBETREUUNGSAGENTUR</b>	
Prüfungsziel / Strategie	54
Vorgaben und Rahmenbedingungen	55
Verwaltung der Justizbetreuungsagentur	55

Aufgabenerfüllung und Kommunikation .....	56
Entgeltverrechnung / Finanzierung .....	58
Rechnungswesen und Internes Kontrollsystem .....	59
Erzielte Effekte .....	60
Schlussempfehlungen .....	61

#### ÖBB–INFRASTRUKTUR AG: ERSTE TEILPROJEKTE DER KORALMBAHN

Prüfungsziel .....	65
Projektbeschreibung / Koralmbahn–Vertrag und Terminentwicklung .....	66
Finanzierung und Kostenentwicklung .....	66
Technische Beschreibung Koralmtunnel / Vergabewesen .....	68
Baulose – Überblick / Baulos Hengsberg .....	69
Baulos Erkundungstunnel Paierdorf .....	70
Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling .....	71
Baulos Erkundungstunnel Paierdorf und Mitterpichling .....	72
Verschiebung der Baulosgrenze Erkundungstunnel Mitterpichling und Paierdorf .....	72
Schlussempfehlungen .....	73

#### BINNENSCHIFFFAHRTSFONDS76

Prüfungsziel .....	76
Grundlagen und Zweck der Binnenschiffahrtstfonds .....	76
Verwaltung des nationalen Fonds .....	77
Verwaltungskosten des nationalen Binnenschiffahrtstfonds .....	77
Einsatz und Veranlagung der finanziellen Mittel des nationalen Fonds .....	77
Schlussempfehlungen .....	78

## **ALTENBETREUUNG IN KÄRNTEN UND TIROL; ENTWICKLUNGEN UNTER BERÜCKSICHTIGUNG DER PFLEGEREFORM 2011/2012**

**Die stationäre Langzeitpflege in Österreich war trotz der Schaffung eines Pflegefonds und dessen Dotierung mit rd. 1,3 Mrd. EUR auf die demographische Entwicklung nicht ausreichend vorbereitet; wichtige Empfehlungen des RH wurden nicht vollständig umgesetzt.**

**Weder die Planung der nötigen Heimplätze, noch die rechtlichen, noch die wirtschaftlichen Grundlagen der Tarife, die Qualitätsvorgaben oder die Transparenz über Leistungen und deren Kosten waren im notwendigen Ausmaß sichergestellt. Aus dieser mangelnden Abstimmung resultierten Effizienzverluste der Gebietskörperschaften.**

**Das Risiko für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen ist daher höher als bisher prognostiziert. Zusätzlich tragen die Betroffenen weiterhin das Risiko, zu Sozialhilfeempfängern zu werden und ihr Vermögen zu verlieren, wenn sie einen Heimplatz benötigen.**

**Positiv war zu vermerken, dass die Betreuung der Heimbewohner in den Ländern Kärnten und Tirol auf hohem Niveau erfolgte und — auch durch die Umsetzung einiger Empfehlungen des RH — operative Verbesserungen erreicht werden konnten.**

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel der Überprüfung zur Altenbetreuung in den Ländern Kärnten und Tirol war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Zwischenzeitlich nahm das BMF die Versorgung pflegebedürftiger Menschen als eine der drei wichtigsten Herausforderungen für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen in seine langfristige Planung auf. Weiters beschloss der Bund 2011 bzw. 2012 eine grundlegende Pflegereform, in der unter anderem ein Pflegefonds geschaffen wurde, der zwischen 2011 und 2016 mit rd. 1,3 Mrd. EUR dotiert war. Der RH überprüfte daher — über die Umsetzung der Empfehlungen des Vorberichts hinaus — die Entwicklung der jeweiligen Themengebiete. (TZ 1)

### **FINANZIELLE RAHMENBEDINGUNGEN**

Die Steigerung der pflegebezogenen Ausgaben war nach der langfristigen Budgetprognose des BMF eines der wesentlichen demographischen Risiken für die nachhaltige Finanzierung

des Staatshaushalts. Die wesentlichen Hebel zur Steuerung der Zusatzkosten sind die Mengenkomponekte (die Anzahl der Heimplätze) und die Preiskomponekte (Kosten je Heimplatz). Auch nach Ansicht des RH wären angesichts der Bedeutung der Pflegefinanzierung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Gebarung verbesserte Planungs- und Steuerungsmechanismen für die Kosten der stationären Pflege zu entwickeln. (TZ 2)

#### RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN

Im Jahr 2011 schuf der Bund einen Pflegefonds, der bis 2016 mit rd. 1,335 Mrd. EUR dotiert war und unter bestimmten Voraussetzungen Zweckzuschüsse für Mehrausgaben für Pflege an die Länder gewähren sollte. Das Pflegefondsgesetz verankerte das Ziel der Harmonisierung der Pflegedienstleistungen, ermächtigte das BMASK zur Festlegung eines Richtversorgungsgrads durch Verordnung und verpflichtete die Länder zu Datenmeldungen. Positiv war, dass das Pflegefondsgesetz sowohl die Beobachtung der Kosten (über die Pflegedienstleistungsstatistik), als auch eine Steuerung der Mengenkomponekte (über die Regelung eines Richtversorgungsgrads) und der Preiskomponekte (über das Ziel, eine österreichweite Harmonisierung zu erreichen) ansprach. Die bestehenden Kompetenzregelungen blieben jedoch unverändert. (TZ 3)

Die getroffenen Maßnahmen hinsichtlich einer erneuten Dotierung des Pflegefonds sowie des Kostenersatzes der Länder für die Übernahme des Landespflegegelds durch den Bund waren jedoch zeitlich befristet und boten daher noch keine dauerhafte Lösung. Festlegungen zu Pflegequalität, Personalschlüsseln und Tarifen unterblieben. Die eingesetzte Arbeitsgruppe des BMASK beendete ihre Arbeit, ohne konkrete Aussagen zu wesentlichen Themen, wie Tarifhöhe, Personalschlüssel und einer von der Sozialhilfe unabhängigen Finanzierung, zu erarbeiten. Die sich aus der Kompetenzverteilung ergebenden Probleme waren somit noch nicht ausreichend gelöst. (TZ 3)

#### ENTWICKLUNG DER KOSTEN FÜR STATIONÄRE PFLEGE IN DEN LÄNDERN KÄRNTEN UND TIROL

Das BMASK erstellte in der Verordnung zur Pflegedienstleistungsstatistik Regeln für die Meldungen der Brutto- und Nettoausgaben für stationäre Dienste. Die zur Verfügung stehenden Berichte waren trotzdem aufgrund der unterschiedlichen und unvollständigen Berücksichtigung von Selbstzahlern, Investitionskosten, Gemeindeumlagen und Eigenbeiträgen in den unteren Pflegestufen für aussagekräftige Bundesländervergleiche und Zeitreihenanalysen der Kostenentwicklung nicht ausreichend. Die Empfehlung des RH hinsichtlich einer Verbesserung der Datenlage war somit teilweise umgesetzt. (TZ 4)

Die Kosten stiegen in den Ländern Kärnten und Tirol deutlich stärker, als sich dies aus der wachsenden Anzahl der Heimplätze und der Inflation allein ergeben würde. Die Heimbewohner benötigten im Schnitt mehr Pflege und konnten in geringerem Umfang selbst für die Kosten aufkommen. Neu errichtete Heime waren aufgrund ihrer besseren Ausstattung teurer als die Heime im bisherigen Durchschnitt. Die resultierende Steigerung der Nettoaufwendungen lag sowohl im Land Kärnten als auch im Land Tirol rund drei- bis viermal so hoch, wie in der Prognose des BMASK erwartet wurde. (TZ 4)

Die Kostensteigerung des Landes Kärnten lag über jener des Landes Tirol, jedoch gerade in Kärnten fehlte für den beobachteten Anstieg von 75 % in nur vier Jahren eine ausreichende Analyse der Ursachen und eine mittelfristige Ausgabenplanung. Es blieb dementsprechend unklar, wie eine zukünftige Kostendämpfung erreicht werden sollte. Im Land Tirol lag eine klare Zielsetzung für die Entwicklung der Kosten vor. Diese Planung sah eine Reduktion der Steigerungsraten der Pflege auf 6 % vor, was der RH angesichts der bisher hohen Steigerung bei der stationären Pflege von rd. 15 % als sehr ambitioniertes Ziel einschätzte. (TZ 4)

## VERSORGUNG MIT HEIMPLÄTZEN

### Ausgangslage

Der RH hatte im Vorbericht umfassende Kritik an den zur Verfügung stehenden Datengrundlagen, der Methodik zur Planung der zur Verfügung zu stellenden Heimplätze und der Aktualität der Bedarfsplanung insbesondere in Kärnten geübt. Seit dem Vorbericht waren wesentliche Änderungen eingetreten, insbesondere hatte der Bund durch die Erlassung des Pflegevorsorgeberichtes Vorgaben zur Datenerfassung und zu einem Richtversorgungsgrad gemacht, beide Länder hatten ihre Planung aktualisiert. Der RH nahm die Überprüfung der Umsetzung seiner Empfehlungen zum Anlass, den aktuellen Stand der Planungen zu analysieren und seine Empfehlungen weiterzuentwickeln. (TZ 5)

### Datenqualität der Erfassung des Angebots

Die Daten zum Ist-Stand des Angebots an Heimplätzen waren trotz Begriffsdefinition im Pflegefondsgesetz und Konkretisierung der zu erhebenden Daten in der Pflegedienstleistungsstatistik-Verordnung nicht geeignet, einen Überblick über die stationäre Pflegeversorgung in den einzelnen Bundesländern zu geben. Es bestanden weiterhin wesentliche Unterschiede, auf die der RH bereits im Vorbericht hingewiesen hatte (z.B. hinsichtlich des Stichtags und der Einbeziehung der Landespflegekliniken). (TZ 6)

Versorgungswirksame Angebote, die nicht unter die Definition von Heimplätzen fielen (z.B. Gerontopsychiatrie, alternative Lebensformen) blieben unberücksichtigt. Diese Daten wären

für eine sinnvolle Planung der stationären Pflegeversorgung nach Ansicht des RH erforderlich. Es wäre nicht zweckmäßig, Heimplätze für Personen zu errichten, die bereits in einer anderen stationären Betreuung versorgt sind, nur weil dies bei der Heimplanung nicht bekannt ist. Die Anzahl der Pflegeheimplätze (z.B. als Bezugspunkt für Kosten je Heimplatz oder das eingesetzte Pflegepersonal) sollte klar von der Anzahl der Plätze, die zur stationären Versorgung von Menschen mit Pflegebedarf verfügbar sind, unterschieden werden. (TZ 6)

Die Empfehlung des RH, eine Ergänzung der Pflegevereinbarung 1993 anzustreben und darin einheitliche Vorgaben zur Planung festzulegen, war daher teilweise umgesetzt. (TZ 6)

#### Vorgaben zur Planungslogik

Der RH hatte im Vorbericht die Planung der zu errichtenden Heimplätze als unzureichend kritisiert und empfohlen, bundesweite Vorgaben zu entwickeln und die Abstimmung zwischen Ländern und Gemeinden zu verbessern. Mit dem Pflegefondsgesetz waren erste Schritte gesetzt. Es schuf Vorgaben zur Angebotsplanung: Es sah zwischen 2011 und 2013 zumindest eine Aufrechterhaltung des status quo vor, ab 1. Jänner 2013 eine (bislang nicht erlassene) Verordnung des BMASK über einen Richtversorgungsgrad und ab Juni 2013 eine Versorgung von 50 % der Pflegegeldempfänger entweder mit stationären oder mobilen Diensten. Ab 2016 sollte dieser Anteil auf 55 % steigen. (TZ 7)

Die Übernahme von Mehrkosten der Länder durch den Bund lässt jedoch keinen Anreiz zur sparsamen Mittelverwendung erkennen. Die konkrete Ausgestaltung der Planungsvorgaben war aus mehreren Gründen nicht zweckmäßig:

- Der Umgang mit den bestehenden regionalen Unterschieden war nicht ausreichend sichergestellt. Alle Länder haben mindestens einen einheitlichen, regional nicht differenzierten Wert zu erreichen. Eine inhaltliche Analyse der unterschiedlichen bestehenden Versorgungsgrade, die eine Beurteilung einer sachlichen Rechtfertigung der Unterschiede ermöglichen würde, fehlt.
- Vorgaben zur Qualität der Betreuung und zur weiteren Detailplanung in den Ländern fehlen. Es wird keine Unterscheidung zwischen einer Versorgung durch mobile Dienste in geringem Ausmaß oder durch einen Heimplatz um mehrere tausend Euro getroffen.
- Das Verhältnis von stationärer zu mobiler Betreuung bleibt völlig offen. Das Prinzip „ambulant vor stationär“ ist zwar als Ziel genannt, aber nicht konsequent umgesetzt. Zweckzuschüsse werden nämlich auch ausbezahlt, wenn 2014 bzw. 2016 nur eine Person



mehr mobil betreut wird als 2011, unabhängig davon, wie stark die stationären Angebote ausgebaut werden.

- Das Risiko einer Überversorgung wird nicht berücksichtigt.(TZ 7)

Ein sachlich überzeugendes Konzept für die Planung und Steuerung des Angebots an Heimplätzen als ein zentraler Parameter für die Entwicklung der Kosten, aber auch für die Versorgung der Bevölkerung, fehlte daher nach Ansicht des RH weiterhin. Die Empfehlung war somit teilweise umgesetzt. (TZ 7)

#### Planungslogik in den Ländern Kärnten und Tirol

Beide Bundesländer aktualisierten seit dem Vorbericht des RH ihre Planungen. Die Planungslogik in den Ländern Kärnten und Tirol war weiterhin grundlegend unterschiedlich. Das Land Kärnten plante nur bis 2015 und ließ die Sollwerte trotz Änderungen bei 24-Stunden-Pflege, Pflegeregress, Case-Management und anderen Rahmenbedingungen unverändert. Die Planung war somit kaum zur mittelfristigen Steuerung geeignet. (TZ 8)

Das Land Tirol plante bis 2022. Es führte eine umfassende ursachenorientierte, regionale Analyse der Pflegeheimnutzung durch und berücksichtigte die finanziellen Gegebenheiten und strategischen Entscheidungen über die angestrebte Angebotsstruktur im Sinne einer zielgerichteten Angebotsplanung. Diese Methoden könnten auch außerhalb des Landes Tirol in Planungsüberlegungen Eingang finden. Die Planungsbezirke waren jedoch nicht mit den Gemeindeverbandsgebieten ident. (TZ 8)

Der RH beurteilte seine Empfehlung an das Land Kärnten, den Bedarfs- und Entwicklungsplan zu aktualisieren, als teilweise umgesetzt, weil ein entsprechendes Papier erstellt worden war, aber weiterer Handlungsbedarf bestand. (TZ 8)

#### Entwicklung der Heimplätze in den Ländern Kärnten und Tirol

Das Land Kärnten errichtete von 2008 bis 2012 knapp 1.200 Heimplätze. Im Zeitraum 2010 bis 2012 standen über 400 Heimplätze leer. Somit war in Kärnten ein hoher Anteil der neu errichteten Betten über drei Jahre hinweg nicht belegt. Die Orientierung an der Vorgabe des Richtversorgungsgrads des Pflegefondsgesetzes von 55 % ab 2016 würde einen erheblichen weiteren Ausbau von Versorgungskapazitäten erfordern. Dies war mit Bezug auf die zwischen 2010 bis 2012 nicht belegten Betten für Kärnten nicht sachgerecht. Bei Verfehlen des Richtversorgungsgrads müsste das Land Kärnten pflegebedingte Mehraufwendungen nachweisen, um die Mittel vom Bund zu erhalten. Auch diese Alternative stellte nach Auffassung des RH keinen Anreiz für eine sparsame Mittelverwendung dar. (TZ 9)

Das Land Tirol errichtete von 2008 bis 2012 rd. 500 Heimplätze; die Auslastung war durchgehend hoch. Bestanden 2008 noch rd. 30 % mehr Heimplätze je Einwohner über 75 Jahren als im Land Kärnten, waren es 2012 nur noch rd. 10 % mehr. (TZ 9)

#### Zusammenfassung zur grundsätzlichen Planungslogik

Obwohl die Regelung eines Richtversorgungsgrads ein wesentliches Element des Pflegefondsgesetzes war, beurteilte der RH die aktuelle Situation zur Erfassung und Planung der Versorgung mit Pflegeheimen als unbefriedigend. Es fehlten eine längerfristige, zwischen den Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden abgestimmte Strategie zur Bedarfsplanung sowie die Techniken und Daten zu ihrer Umsetzung. Angesichts der zu erwartenden demographischen Entwicklung wäre eine bessere Steuerung von entscheidender Bedeutung. (TZ 10)

#### Heimplätze im Sozialhilfeverband Völkermarkt und Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs

Die Empfehlung des RH, die Abstimmung zwischen dem landesweit erhobenen Bedarf und den auf Verbandsebene getroffenen Ausbauentscheidungen zu verbessern, war hinsichtlich beider Verbände teilweise umgesetzt. Die regionale Ebene war jedoch nicht ausreichend in die Strategieplanung einbezogen. Die Erfahrungen auf Bezirksebene hinsichtlich der Auslastung von Heimen können einen wertvollen Beitrag zur Abschätzung des Bedarfs leisten; auch im Pflegefondsgesetz war die regionale Abstimmung der Sicherungs-, Auf- und Ausbauplanung vorgesehen. (TZ 11, 12)

Der Sozialhilfeverband Völkermarkt und das Land Kärnten stellten die im Bedarfsplan 2008 für nötig gehaltenen Heimplätze im Jahr 2012, somit vier Jahre später, tatsächlich zur Verfügung. Der Sozialhilfeverband Völkermarkt eröffnete im Dezember 2011 in Übereinstimmung mit den Planungsvorgaben des Landes ein Heim. Im Jahr 2012 war dieses nur zu rd. 50 % ausgelastet. Dies war darauf zurückzuführen, dass die gleichzeitig umgesetzte Strategie des Landes Kärnten, die Heimplätze nur für besonders schwere Pflegefälle vorzuhalten (z.B. Case-Management), nicht im Bedarfsplan berücksichtigt war; auch die Legalisierung der Familienpflegestellen durch die „Alternativen Lebensräume“ und die Einführung des Pflegeregresses waren nicht ausreichend einbezogen worden. (TZ 11)

Die bereits im Vorbericht festgestellten Abstimmungsprobleme zum Vorgehen in Neuhaus und Sittersdorf verursachten immer noch Folgekosten. (TZ 11)

Der vom Land Tirol beurteilte Bedarf und das vom Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs zur Verfügung gestellte Angebot näherten einander an und die Auslastung war gut. Der

Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs nutzte aber immer noch zwei Drittel des Betreuten Wohnens (das vom Land als Angebot für pflegebedürftige Menschen gesehen wurde) für Personen ohne Pflegestufen. Im Gebiet Seefeld beschloss er, bereits errichtete Pflegeplätze zu reduzieren. Die für die rückzubauenden Plätze erhaltene Förderung wäre dann zurückzuzahlen. Die große Fläche des verbleibenden Gebäudes wird weiterhin erhöhte Betriebskosten verursachen. (TZ 11)

## TARIFE

### Ausgangslage und Vorgaben durch das Pflegefondsgesetz

Der RH hatte im Vorbericht umfassende Kritik an den Tarifsystemen für die Heimbetreuung im Hinblick auf unklare rechtliche und wirtschaftliche Grundlagen, unsachliche Ungleichbehandlung von Pflegebedürftigen, mangelnde Effizienz und Transparenz und Fehler in der Vollziehung geübt. Er hatte empfohlen, die Zahlungsströme zu vereinfachen, die Tarifsystematik besser mit dem Pflegegeld abzustimmen, die Unterschiede zwischen den Tarifen in gleichen Betreuungsstufen zu reduzieren und die festgestellten Fehler in der Vollziehung zu korrigieren. Das Pflegefondsgesetz enthielt jedoch keinerlei Vorgaben zu den Tarifen in Pflegeheimen. (TZ 13, 38)

### Rechtliche und wirtschaftliche Grundlagen der Tarifgestaltung

In den Ländern Kärnten und Tirol blieben die wirtschaftlichen Grundlagen der Tarife (Berücksichtigung der konkreten Kosten oder Normkosten) nicht genau geregelt, was zu Streitigkeiten bei deren Festlegung führte. Mit mehreren Heimbetreibern wurde 2013 ein halbes Jahr ohne gültige Tarifvereinbarung abgerechnet. In Kärnten war eine Tariffestlegung durch Verordnung vorgesehen, eine solche Verordnung fehlte jedoch. (TZ 14)

Letztlich waren in beiden Ländern weder die individuell nachgewiesenen Kosten der Heimbetreiber noch konkrete Normkosten für die Tarife ausschlaggebend. Vielmehr wurde in einem Verhandlungsprozess ein Kompromiss zwischen den verfügbaren Mitteln und den Kosten der Heimbetreiber gesucht. In Kärnten war es insbesondere problematisch, sich grundsätzlich an Normkosten zu orientieren, aber für einzelne Betreiber abweichende Sondervereinbarungen zu schließen. (TZ 14)

Im Hinblick darauf, dass Mittel des Pflegefonds an Mehraufwendungen für Pflege gebunden waren, die auch in Tariferhöhungen begründet sein konnten, sollte der Bund ein erhebliches Interesse haben, dass Tarifsteigerungen auf Qualitätsverbesserungen oder allenfalls auf

allgemeine Preissteigerungen, nicht aber auf besondere Verhandlungserfolge einzelner Heimbetreiber zurückzuführen waren. (TZ 14)

#### Höhe der Tarife

Das Land Tirol reduzierte die Anzahl der Tarife (von 390 auf 290) und deren Unterschiede in denselben Betreuungsstufen (von maximal 945 EUR auf maximal 669 EUR). Die Bandbreite war jedoch damit immer noch erheblich; eine diesbezügliche Empfehlung des RH aus dem Vorbericht wurde somit nur teilweise umgesetzt. Das Land Kärnten verkomplizierte seine Tarife durch Sondervereinbarungen mit Heimbetreibern weiter. Die Tarifunterschiede gingen jedoch auch in Kärnten etwas zurück (von maximal 508 EUR auf maximal 488 EUR). (TZ 15)

Sowohl in Kärnten als auch in Tirol galten somit weiterhin zahlreiche, teilweise stark unterschiedliche Tarife für vergleichbare Leistungen. Auch der Vergleich der Tarife in Kärnten und Tirol zeigte ein im wesentlichen unverändertes Bild. Die zwischen den Ländern unterschiedlichen Tarife waren nicht nachvollziehbar. Pflegebedürftige mussten daher weiterhin sachlich schwer begründbare Unterschiede in den von ihnen zu leistenden Tarifen hinnehmen. (TZ 15, 16)

#### Tarifsystematik und Abstimmung mit dem Pflegegeld

Die Tarife beider Länder nahmen auf das Pflegegeld Bezug. Eine vollständige Abstimmung mit dem Pflegegeld war nicht gelungen: Eine Höherstufung konnte mit wirtschaftlichen Nachteilen verbunden sein, weil die Kosten der Heimbetreuung stärker steigen konnten als das erhaltene Pflegegeld. Die Empfehlung, eine Ergänzung der Pflegevereinbarung 1993 anzustreben, in der die Schnittstellen der Heimtarife zum Pflegegeld einheitlich geregelt werden würden, wurde daher nicht umgesetzt. (TZ 17)

Aufgrund der starken Pauschalierung des Pflegegelds und der Bezugnahme auf dieses im Tarifsystem trat eine Querfinanzierung zwischen Hotelkomponente und Pflegekomponente auf. Dies führte dazu, dass die Hotelkomponente überhöht war und die tatsächlich erbrachten Pflegeleistungen nicht ausreichend differenziert abgegolten wurden. (TZ 18)

#### Gesamtfinanzierung der stationären Pflege

Bereits 2011 kritisierte der RH die sehr komplexe und uneinheitliche Finanzierung des Pflegesystems; mehrere Akteure schlugen eine grundlegende Änderung der Pflegefinanzierung vor (z.B. die Landessozialreferenten). Als Ziele wurden eine Gleichbehandlung von Pflegebedürftigen (durch gleiche Preise für gleiche Leistungen), eine Herausnahme der Pflegefinanzierung aus der Sozialhilfe und eine Steigerung der Effizienz und Transparenz

genannt. Trotz Änderungen von Teilaspekten (z.B. durch den Pflegefonds) fehlten ein Gesamtkonzept und eine systematische Neuregelung. Die Ziele wurden daher nicht erreicht, die Empfehlung des RH nicht umgesetzt. (TZ 19)

#### Abwicklung der Zahlungsströme

Die im Vorbericht kritisierte Abwicklung der Zahlungsströme zur Finanzierung der Heimplätze wurde teilweise verbessert:

- Die Vollziehung des Ruhens des Pflegegelds erfolgte korrekt. Die Regelung selbst ist jedoch verwaltungstechnisch aufwendig. (TZ 25)
- Der Sozialhilfverband Völkermarkt setzte die Landesvorgaben für die Tarife korrekt um. (TZ 24)

Andere Empfehlungen konnten nur teilweise oder gar nicht umgesetzt werden:

- Rückwirkende Tariferhöhungen erfolgten von 2010 bis 2012 nicht, sind im Jahr 2013 jedoch aufgrund von Auseinandersetzungen über die Tarifierhebung zu erwarten. (TZ 22, 27)
- Die Ungleichbehandlung der Selbstzahler in Kärnten und Tirol hinsichtlich der Umsatzsteuer wurde bisher nicht vollständig beseitigt. (TZ 21, 27)
- Das Land Kärnten hatte die Verteilung der Strafgelder neuregelte. Eine Gleichbehandlung aller Heimträger führte die Regelung jedoch nicht herbei. (TZ 23, 27)
- Die im Vorbericht kritisierte Tiroler Regelung der Investitionskostenzuschüsse bestand noch, der Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs hatte jedoch durch neue Heimverträge eine Verbesserung herbeigeführt. (TZ 26, 27)

Zusammenfassend waren isolierte Abwicklungsfehler weitgehend bereinigt. Probleme aus der grundsätzlichen Logik des Tarifsystems waren aber ohne dessen Änderungen kaum zu lösen. (TZ 27)

## QUALITÄTSELEMENTE

### Definition und Messung der Pflegequalität

Vorgaben zur Ergebnisqualität bzw. Kennzahlen zu deren Messung waren weder innerhalb der Länder, noch bundesweit vorhanden. Die Empfehlung des RH, eine Ergänzung der Pflegevereinbarung 1993 um eine Definition der geforderten Ergebnisqualität der Pflege und Kennzahlen für deren Messung anzustreben, war somit nicht umgesetzt. Zu kritisieren war insbesondere, dass sich die im neuen Pflegefondsgesetz enthaltene Vorgabe des Richtversorgungsgrads durch den Bund lediglich auf die Quote der Personen bezog, die eine Leistung (mobil oder stationär) beziehen. Ohne Qualitätsvorgaben blieb diese Vorgabe ungenügend. (TZ 28)

### Personal

Entsprechend der Empfehlung des RH stellte das Land Kärnten nunmehr weitgehend sicher, dass die Personalvorgaben durch die Heimbetreiber umgesetzt wurden. Allerdings wurden die Vorgaben, insbesondere zum Anteil der diplomierten Pflegekräfte, zurückgenommen und die Zahl der Prüfungen verringert. Die vorliegenden Prüfungsergebnisse zeigten jedoch, dass der Soll-Personalstand tatsächlich eingehalten wurde. Die Empfehlung des RH war somit umgesetzt. (TZ 29)

In Tirol fehlten weiterhin präzise, rechtlich verbindliche Vorgaben zum Pflegepersonal. Es war dem Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs somit weiterhin möglich, den Pflegepersonalschlüssel um 8 % zu unterschreiten und dies mit 6 % zusätzlichen Reinigungskräften zu kompensieren, ohne dass die Heimaufsicht dagegen wirksame Maßnahmen setzen konnte. Die Empfehlung des RH war somit nicht umgesetzt. (TZ 29)

Die Kalkulationsvorgaben des Landes Tirol gingen, wie schon zur Zeit des Vorberichts festgestellt, von 25 % mehr Pflegepersonal aus als in Kärnten, der Unterschied im tatsächlich eingesetzten Personal ging aber von rd. 27 % auf rd. 17 % zurück. (TZ 29)

Obwohl ein Teilbericht der Reformarbeitsgruppe Pflege die Unterschiede in den Personalschlüsseln als sachlich nicht nachvollziehbar qualifizierte, enthielten die Empfehlungen der Reformarbeitsgruppe dazu keine Lösungsvorschläge. (TZ 29)

### Bauliche Rahmenbedingungen

Im Land Tirol bestanden entgegen der Empfehlung des RH weiterhin keine rechtlich verbindlichen Vorgaben zu den baulichen Rahmenbedingungen (insbesondere zur Größe der

Heime). Das Land konkretisierte aber im Strukturplan Pflege 2012 bis 2022 die Vorgaben insbesondere hinsichtlich der Ober- und Untergrenzen der Zimmergröße, der Gesamtnutzfläche pro Heimplatz und die Baukosten. Die Gewährung von Förderungen für Neubauten wurde stärker an diese Vorgaben gebunden. Der RH beurteilte seine Empfehlung als teilweise umgesetzt. (TZ 30)

Im Ländervergleich näherten sich die Vorgaben für die Zimmergröße zwischen Kärnten und Tirol an. (TZ 30)

#### Qualitätssicherungsmaßnahmen

Das Land Tirol konnte entgegen der Empfehlung des RH nach wie vor keine regelmäßige Überprüfung aller Heime sicherstellen. Die Sozialabteilung entwickelte zwar einen Leitfaden für die bei den Bezirksverwaltungsbehörden angesiedelte Heimaufsicht, in dem ein Prüfungsintervall von fünf Jahren festgelegt war. Dieser war jedoch nicht rechtlich verbindlich. Die Bezirksverwaltungsbehörden hielten ihn faktisch nicht ein. (TZ 31)

Im Land Kärnten war die seit 2009 gesetzlich vorgesehene Pflegeanwaltschaft entgegen der Empfehlung auch im Mai 2013 noch nicht besetzt. Ein Rechtszug gegen Bescheide der Heimaufsicht war nicht eingerichtet worden. Die Empfehlungen des RH zur Qualitätssicherung waren somit nicht umgesetzt worden. (TZ 31)

#### ENTWICKLUNGEN DER GEMEINDEVERBÄNDE

##### Finanzielle Lage des Sozialhilfeverbands Völkermarkt

Die finanzielle Lage des Sozialhilfeverbands Völkermarkt und der SHV Völkermarkt Betriebs- und Besitzgesellschaft m.b.H. war kritisch. Die ambitionierten Pläne zum Ausbau und die nicht erwartungsgemäße Auslastung führten sowohl im Sozialhilfeverband Völkermarkt selbst als auch in der Sozialhilfeverband Völkermarkt Verwaltungs- und Besitzgesellschaft m.b.H. zu Abgängen, obwohl anderweitig Einsparungen im Pflegeablauf vorgenommen wurden (z.B. bei Nachtdiensten und bei der ärztlichen Versorgung). Eine dauerhafte Absicherung (z.B. durch Gemeindeumlagen) war bis zur Gebarungsüberprüfung nicht erfolgt, vielmehr bediente sich der Verband eines eigentlich zur Zwischenfinanzierung gedachten Darlehens. Die Empfehlung war nicht umgesetzt. (TZ 32)

Die zum günstigeren Betrieb von Küche und Wäscherei im Jahr 2008 gegründete Gesellschaft erwirtschaftete trotz nicht fremdüblich hoher Verrechnungspreise an den Sozialhilfeverband Völkermarkt in allen Geschäftsjahren Verluste. Weder die Ertragssteigerungen, noch die

Kostensenkungen waren wie geplant eingetreten. Die Gesellschaft hatte ihr Eigenkapital bereits zu mehr als 50 % aufgebraucht und ihren Kontokorrentrahmen ausgeschöpft. (TZ 32)

Das Land Kärnten genehmigte die 2008 ohne Genehmigung erfolgte Errichtung der Gesellschaft im Jahr 2010 unter der Bedingung, dass es ein vertragliches Aufsichtsrecht erhielt. Die 2012 neu abgeschlossene Vereinbarung zwischen dem Land Kärnten und dem Sozialhilfverband Völkermarkt enthielt jedoch keine entsprechende Regelung. Aufsichtsmaßnahmen durch das Land erfolgten nicht. Die Empfehlung war nicht umgesetzt. (TZ 33)

Die im Vorbericht kritisierte intransparente Abgrenzung zwischen dem Sozialhilfverband und der Gesellschaft bestand weiter. Problemfälle betrafen den entgegen dem Bruttoprinzip nur saldierten Ausweis von Personalkosten, die fehlende Erkennbarkeit des Gesamtschuldenstands und nicht fremdübliche Verrechnungspreise. Die Empfehlung war nicht umgesetzt. (TZ 34)

#### Finanzielle Lage des Gemeindeverbands Altenwohnheim Telfs

Der Gemeindeverband Altenwohnheim Telfs erwirtschaftete seit dem Jahr 2010 keine Abgänge mehr. Die Abgänge des Jahres 2009 wurden 2010 den Gemeinden vorgeschrieben. Die Empfehlung des RH wurde daher umgesetzt. (TZ 35)

Der Gemeindeverband löste im Jahr 2012 den im Vorbericht kritisierten Währungstauschvertrag auf und ging keine weiteren spekulativen Geschäfte mehr ein. Aus dem Währungstauschvertrag resultierten Zinsvorteile von rd. 150.000 EUR, aber auch ein Währungsverlust von rd. 1,7 Mio. EUR (rd. 18 % des Jahresumsatzes). Der Verband konnte erreichen, dass der Vertragspartner den Währungsverlust bis auf rd. 330.000 EUR übernahm. Gegenüber dem Land Tirol stellte der Verband einen Verlust von 400.000 EUR dar. Er wies auf Versäumnisse der Gemeindeaufsicht hin und erhielt Zusagen über Bedarfszuweisungen von rd. 200.000 EUR. (TZ 36)

#### Zusammenfassung der Entwicklung der Gemeindeverbände

Wie aus den angeführten Beispielen ersichtlich, war

– die Transparenz über die Kosten und Leistungen der Heimbetreiber gering (z.B. im Hinblick auf Querfinanzierung zwischen Heimen, Bewertung von Verlusten aus Währungstauschverträgen, Abgrenzung zwischen Sozialhilfverband und Gesellschaft),



- eine konsequente Umsetzung der Planvorgaben des Bundes bzw. der Länder nicht gesichert (z.B. hinsichtlich der personellen und baulichen Rahmenbedingungen in Telfs) und
- letztlich nicht auszuschließen, dass für Pflege gewidmete Mittel für operative Mängel verwendet wurden (z.B. Verluste aus Währungstauschverträgen, übergroß errichteten Heimen, unwirtschaftliche Bemühungen, mit Wäscherei oder Essensleistungen am Markt aufzutreten). (TZ 37)

Unklare Vorgaben führten zu vermeidbaren Kosten (z.B. Bettenleerständen oder verzögerten Projektrealisierungen). (TZ 37)

#### Gesamteinschätzung

Der Bund, das Land Tirol und das Land Kärnten erbrachten und erhöhten bzw. verbesserten mit hohem finanziellen Aufwand Pflegedienstleistungen. Im Vergleich zum Vorbericht erreichten sie einige operative Verbesserungen. (TZ 38)

Eine grundlegende Systemverbesserung unterblieb jedoch. Es fehlen unter anderem klare Strategien zu Versorgung und Finanzierung, eine fundierte, abgestimmte Bedarfseinschätzung, eine angemessene Tarif- und Finanzierungssystematik, Vorgaben über die Ergebnis- und Strukturqualitätskriterien, ein systematischer Qualitätssicherungsprozess und ein transparentes Berichtssystem. Auch das Pflegefondsgesetz enthält zu vielen Punkten (z.B. Qualität und Tarife) keine Regelung und bleibt in den übrigen Punkten hinter den Notwendigkeiten (z.B. hinsichtlich Bedarfsplanung und Datentransparenz). (TZ 38)

**Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:**

#### ***BMF und BMASK***

*(1) Angesichts der Bedeutung der Pflegefinanzierung für die Nachhaltigkeit der öffentlichen Gebarung wären verbesserte Planungs- und Steuerungsmechanismen für die Kosten der stationären Pflege zu entwickeln.*

*Dazu wäre(n)*

- *so rasch wie möglich ein System zur effektiven Nutzung der Steuerungsmöglichkeiten hinsichtlich der Kosten je Heimplatz und der Anzahl der Heimplätze zu entwickeln und mit den Ländern abzustimmen, (TZ 2)*

- *dieses System in die im nächsten Finanzausgleich notwendigen finanziellen Anpassungen zu integrieren, eine dauerhafte Lösung im Sinne eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs darzustellen und es hätte auch Regelungen zu Tariffhöhe, Personalschlüssel und eine von der Sozialhilfe unabhängige Finanzierung zu enthalten, (TZ 3)*
- *die vorliegenden Kostenprognosen zu überprüfen und die über die demographische Entwicklung und die Inflation hinausgehenden kostensteigernden Faktoren zu berücksichtigen, (TZ 4)*
- *angesichts der hohen Kostensteigerungen in der Vergangenheit und der intransparenten Mittelverwendung auch wirksame Steuerungsmodelle zur Sicherstellung einer zweckentsprechenden und effizienten Mittelverwendung zu berücksichtigen. (TZ 4)*

## *(2) Kostenentwicklung*

*Die Transparenz über die tatsächliche Kostenentwicklung wäre wesentlich zu verbessern. (TZ 4)*

- *Zunächst wäre festzulegen, wofür die erhobenen Daten genutzt werden sollten. Dabei sollte insbesondere eine Erhebung der Gesamtausgaben für Pflege und ein Vergleich der Kosten je Heimplatz ermöglicht werden. (TZ 4)*
- *Auch Investitionskosten und Abgangsdeckungen wären systematisch zu erfassen. (TZ 4)*
- *Auf eine konsistente Darstellung in der zeitlichen Entwicklung wäre zu achten. (TZ 4)*
- *Die Datenmeldungen wären auf Plausibilität zu überprüfen. (TZ 4)*
- *Es wäre auf eine einheitliche und verbesserte Untergliederung der Landesrechnungsabschlüsse im Sozialbereich im Rahmen der laufenden Reformbemühungen hinsichtlich der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung hinzuwirken. (TZ 4)*

## **BMASK**

### *(3) Planung der Heimplätze*

*Es wäre eine mittelfristige, abgestimmte und regional differenzierte Versorgungsplanung zu entwickeln und mit den Ländern umzusetzen. (TZ 7)*

*Dazu wäre(n)*

- eine Gesamtstrategie für die Pflege mit allen Angeboten (24-Stunden-Pflege, mobile Leistungen, stationäre Leistungen) als Planungsvorgabe zu entwickeln, (TZ 7, 10)*
- als Ergebnis eine klare Planung des finanziell wichtigsten Parameters (der stationären Heimplätze) zu erarbeiten, (TZ 7, 10)*
- Vorgaben zum Planungsprozess, wie den Zeithorizont, die berücksichtigten Parameter und den Zeitpunkt der Planung, zu erarbeiten, (TZ 7, 10)*
- weitere Schritte zur Verbesserung der zur Planung verwendeten Daten vorzunehmen, insbesondere Fehler in den gemeldeten Daten frühzeitig zu korrigieren, die angestrebte Verwendung der Daten zu definieren und die resultierenden Anpassungen in der Pflegedienstleistungsverordnung vorzunehmen, (TZ 6)*
- eine ursachenorientierte, regionale Analyse der Nutzung vorzunehmen sowie die finanziellen Vorgaben und Ziele zur angestrebten Angebotsstruktur zu berücksichtigen. (TZ 8)*

#### *(4) Finanzierung*

*Es wäre ein Konzept zur zweckmäßigeren Gestaltung der Pflegefinanzierung bzw. der Heimtarife zu entwickeln und gemeinsam mit den Ländern umzusetzen. (TZ 19, 27)*

*Dabei sollten insbesondere folgende Elemente umgesetzt werden:*

- Es wären klare rechtliche und wirtschaftliche Grundlagen für die Tarife zu schaffen, denen einheitliche wirtschaftliche Grundlagen (Normkosten) zugrunde liegen. (TZ 14)*
- Im Einvernehmen mit den Ländern wären die Unterschiede in den Tarifen auf ihre sachliche Rechtfertigung zu prüfen und nach Möglichkeit zu reduzieren. (TZ 16)*
- Es wäre eine leistungsorientierte Vergütung von Pflege- und Unterbringungsleistungen (gegebenenfalls unter Lösung von der Pflegegeldeinstufung) zu berücksichtigen. (TZ 19)*
- Es wäre eine transparente, einfache Aufteilung der öffentlichen Finanzierung zwischen den Gebietskörperschaften zu berücksichtigen. (TZ 19)*

*(5) Es wäre ein Konzept zur Definition und Sicherstellung der angestrebten Pflegequalität zu erstellen und gemeinsam mit den Ländern umzusetzen. (TZ 31)*

*Dazu wäre(n)*

*- die geforderte Ergebnisqualität der Pflege zu definieren, gemeinsam mit den Ländern umzusetzen und durch Kennzahlen zu überprüfen, (TZ 28)*

*- für die geforderte Ergebnisqualität notwendige Strukturqualitätskriterien (z.B. Personalschlüssel) zu entwickeln und gemeinsam mit den Ländern umzusetzen, (TZ 29)*

*- bundesweite (Mindest-)Regelungen für die Qualitätssicherung, wie z.B. die Häufigkeit von Überprüfungen vor Ort, der Rechtszug bezüglich erteilter Auflagen und die vorzusehenden Bewohner-Vertretungen (z.B. Heimanwälte) zu erstellen. (TZ 31)*

#### **Land Kärnten, Land Tirol**

*(6) Die Entwicklung zur Annäherung der Tarife in denselben Betreuungsstufen wäre weiter voranzutreiben. (TZ 15)*

*(7) Es wären ausreichende Maßnahmen zu setzen, um rückwirkende Tarifveränderungen in Zukunft vermeiden zu können. (TZ 22)*

#### **Land Tirol**

*(8) Rechtlich verbindliche, klar quantifizierte und überprüfbare Personalvorgaben wären festzulegen. (TZ 29)*

*(9) Es wären Vorgaben für die bauliche Ausgestaltung von Pflegeheimen (z.B. Zimmergröße, Gesamtfläche) in Verordnungsform zu erlassen. (TZ 30)*

*(10) Es wäre zu prüfen, ob die Aufgabe der Heimaufsicht nicht zweckmäßiger (wie im Land Kärnten) beim Amt der Landesregierung angesiedelt werden könnte. (TZ 31)*

#### **Land Kärnten**

*(11) Neue Heime wären nur zu errichten, wenn ein entsprechender Bedarf nachgewiesen wurde. (TZ 9)*



*(12) Hinsichtlich der Strafgelder wäre auch für den Sozialhilfeverband Villach Land eine systemkonforme Lösung zu finden. (TZ 23)*

*(13) Im Zuge der Einführung der Verwaltungsgerichte wäre ein Instanzenzug gegen Bescheide der Aufsichtsbehörde vorzusehen. (TZ 31)*

*(14) Die gesetzlich vorgesehene Pflegeanwaltschaft wäre tatsächlich zu besetzen. (TZ 31)*

*(15) Die Genehmigung der SHV Völkermarkt Verwaltungs- und Besitzgesellschaft m.b.H. wäre rechtlich eindeutig zu klären. (TZ 33)*

*(16) Es wäre die Regelung des Aufsichtsrechts über die SHV Völkermarkt Verwaltungs- und Besitzgesellschaft m.b.H. nachzuholen und das Aufsichtsrecht auch tatsächlich wahrzunehmen. (TZ 33)*

### **Sozialhilfeverband Völkermarkt**

*(17) Es wäre ein Sanierungskonzept zu erstellen und mit dem Land Kärnten abzustimmen. (TZ 32)*

*In diesem wären folgende Punkte zu klären:*

- eine ausreichende Liquiditätssicherung im Verband und in der GmbH, (TZ 32)*
- eine sparsame Führung und ausreichende Dotierung des Verbands, um die Erfüllung dessen öffentlicher Aufgaben zu sichern, (TZ 32)*
- eine Führung — oder Einstellung — der GmbH nach streng betriebswirtschaftlichen Kriterien sowohl ertragsseitig als auch kostenseitig, (TZ 32)*
- Meilensteine zur Sanierung und ein Szenario zum Ausstieg aus marktorientierten Tätigkeiten, falls diese dauerhaft unwirtschaftlich bleiben. (TZ 32)*

*(18) Die GmbH wäre vom Verband transparent abzugrenzen. (TZ 34)*

*Insbesondere sollte(n)*

- der Personalaufwand nach dem Bruttoprinzip ausgewiesen werden, (TZ 34)*

- *Verrechnungen zwischen den beiden Trägern nach fremdüblichen Konditionen erfolgen, (TZ 34)*
  
- *das Berichtswesen am Informationsbedürfnis der Nutzer orientiert werden (insbesondere ein Gesamtschuldenstand erkennbar sein). (TZ 34)*

## **EINGLIEDERUNGSBEIHILFE „COME BACK“ DES AMS**

**Die Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des Arbeitsmarktservice war ein effektives Instrument zur Beschäftigungsintegration. Bei rund zwei von drei Eingliederungsbeihilfen lag drei Monate nach Förderende ein Arbeitsverhältnis vor. Es gab allerdings erhebliche Mitnahmeeffekte.**

**Das Arbeitsmarktservice Österreich schuf in wesentlichen Bereichen der Förderabwicklung keine Voraussetzungen für ein einheitliches Vorgehen. Die Arbeitgeber waren mit objektiv nicht nachvollziehbaren Unterschieden in den regionalen Förderkulturen konfrontiert. Weiters fehlten einheitliche Vorgaben für rasches Verwaltungshandeln.**

**Bei der Eingliederungsbeihilfe gab das Arbeitsmarktservice dem Thema Korruptionsprävention in der Vergangenheit eine geringe Bedeutung.**

**Richtlinienwidrige Vorentscheidungen einzelner Förderfälle durch die Landesgeschäftsstellen führten im Arbeitsmarktservice Kärnten und im Arbeitsmarktservice Niederösterreich zu überdurchschnittlichen Förderhöhen.**

### **PRÜFUNGSABLAUF UND -GEGENSTAND**

Der RH überprüfte von Oktober bis Dezember 2012 die Eingliederungsbeihilfe „Come Back“ des Arbeitsmarktservice (AMS) bei der Bundesgeschäftsstelle in Wien sowie beim AMS Kärnten (regionale Geschäftsstellen (RGS) Klagenfurt und St. Veit an der Glan), beim AMS Niederösterreich (RGS St. Pölten und Wr. Neustadt) und beim AMS Wien (RGS Dresdner Straße und Hietzinger Kai). Die Eingliederungsbeihilfe war eine Beschäftigungsförderung des AMS und wurde als Zuschuss zu den Lohnkosten ausbezahlt. Mit der Eingliederungsbeihilfe verfolgte das AMS zwei Ziele: die Integration von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt durch Förderung der Beschäftigung und die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze. (TZ 1)

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung, ob das rechtliche Rahmenwerk eine transparente Förderabwicklung ermöglichte, ob die Zielvorgaben und Richtlinien korrekt umgesetzt wurden, ob der arbeitsmarktpolitische Erfolg gegeben war und ob das Kontrollsystem geeignet war, um Missbrauch möglichst zu verhindern. Nichtziel war die strategische Ausrichtung des AMS in Bezug auf den Fördermitteleinsatz. Der Schwerpunkt der Gebarungsüberprüfung lag auf der Ordnungsmäßigkeit der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe. (TZ 1)

## RECHTSGRUNDLAGEN

Die Eingliederungsbeihilfe stellte gemäß § 34 AMSG eine finanzielle Beihilfe ohne gesetzlichen Rechtsanspruch dar. Im Detail regelte das AMS die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe mittels einer Richtlinie des Verwaltungsrates (Bundesrichtlinie). In dieser Bundesrichtlinie normierte das AMS den förderbaren Personenkreis, den maximalen Fördersatz, die maximale Förderdauer sowie sonstige Fördervoraussetzungen. Diese Bundesrichtlinie gab zwar den maximalen Entscheidungsrahmen vor, war jedoch nicht geeignet, eine in wesentlichen Bereichen der Umsetzung der Bundesrichtlinie einheitliche Vorgehensweise in den RGS sicherzustellen. (TZ 2)

## FÖRDERSTRATEGIE DES AMS

Die Eingliederungsbeihilfe war ein wichtiges Instrument der personenbezogenen Arbeitsmarktförderung in Österreich. Die für alle Landesgeschäftsstellen (LGS) und RGS verbindliche Bundesrichtlinie legte den maximalen Rahmen der Eingliederungsbeihilfe fest. Die maximale Förderdauer lag im Normalfall bei zwei Jahren und der maximale Fördersatz bei 66,7 % der Bemessungsgrundlage. Im überprüften Zeitraum förderte das AMS rd. 30.000 Personen pro Jahr; das Fördervolumen betrug durchschnittlich rd. 80 Mio. EUR pro Jahr. Der Fördermiteinsatz war konjunkturabhängig. Das AMS reagierte weitgehend flexibel und zeitnah auf Konjunkturschwankungen. Das AMS schöpfte die von der Bundesrichtlinie vorgesehene maximale Förderdauer von zwei Jahren immer weniger aus. (TZ 3)

## VERTEILUNG DER FÖRDERMITTEL — ZIELGRUPPEN

Gemäß Bundesrichtlinie umfasste der förderbare Personenkreis (Zielgruppe) Langzeitarbeitslose, von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohte sowie Ältere. Die Zielgruppe der von Langzeitarbeitslosigkeit Bedrohten machte mehr als die Hälfte der Förderfälle aus, jene der Älteren rund ein Drittel. (TZ 4)

## VERTEILUNG DER FÖRDERMITTEL — ARBEITGEBER

Der Großteil der Arbeitgeber kam aus der Privatwirtschaft. Rund 70 % der Eingliederungsbeihilfen nahmen Klein- und Mittelbetriebe in Anspruch. Dem AMS war es mit der „Aktion 4000“ gelungen, vorübergehend zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten im gemeindenahen Bereich zu erschließen. (TZ 5)



## VERTEILUNG DER FÖRDERMITTEL — BILDUNGSSTAND

Mittels der Eingliederungsbeihilfe wurden überwiegend Personen mit maximal Pflichtschul- oder Lehrausbildung (rd. 83 % der Förderfälle) gefördert. Bei dieser Personengruppe waren die Betroffenheit und das Risiko von Arbeitslosigkeit am größten. (TZ 6)

## MITNAHMEEFFEKTE DER EINGLIEDERUNGSBEIHILFE

Eine Studie des WIFO vom Mai 2011 schätzte, dass rund die Hälfte der geförderten Arbeitsverhältnisse auch ohne Förderung zustande gekommen wäre (Mitnahmeeffekte rd. 52 %). Bei Personen mit größeren Reintegrationsproblemen, insbesondere bei Langzeitarbeitslosen und älteren Arbeitnehmern über 45 Jahren, war die positive Wirkung am stärksten. Bei Frauen fiel der Effekt der Eingliederungsbeihilfe stärker als bei Männern aus. Trotz der hohen Mitnahmeeffekte war laut WIFO-Studie die Eingliederungsbeihilfe ein effektives Instrument zur Integration von arbeitslosen Personen in den Arbeitsmarkt. (TZ 7)

## ARBEITSMARKTPOLITISCHER ERFOLG DER EINGLIEDERUNGSBEIHILFE

Zur Messung des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs einer Fördermaßnahme erhob das AMS das Arbeitsverhältnis der geförderten Person am 92. Tag nach dem individuellen Austritt aus der Förderung; bundesweit lag er im überprüften Zeitraum zwischen rd. 56 % und rd. 61 %. Der arbeitsmarktpolitische Erfolg der Eingliederungsbeihilfe im AMS Niederösterreich und im AMS Wien lag großteils über 60 %. Im AMS Kärnten lag er zwischen rd. 44 % und rd. 54 % und damit deutlich darunter. Der geringe arbeitsmarktpolitische Erfolg des AMS Kärnten war u.a. auf dessen Strategie zurückzuführen, die geringe Ausstattung an Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten durch verstärkten Einsatz der Eingliederungshilfe zu kompensieren. (TZ 8)

## REGIONALE FÖRDERLINIEN

Die durchschnittlichen Förderdauern, Förderhöhen und Fördersätze der sechs überprüften RGS unterschieden sich stark.

**Vergleich der maximalen und tatsächlichen durchschnittlichen Förderdauern, Fördersätze sowie der durchschnittlichen Förderhöhen der überprüften RGS im Zeitraum von 2008 bis 2012**

		maximal im Bundesland erlaubt		Durchschnitt in der RGS		
Bundesland	RGS	Förderdauer <sup>1</sup>	Fördersatz	Förderdauer	Fördersatz	Förderhöhe
		in Tagen	in %	in Tagen	in %	in EUR
<b>Kärnten</b>		<b>365</b>	<b>66,7</b>			
	Klagenfurt			64	46,9	2.808
	St. Veit an der Glan			59	53,5	2.070
<b>Niederösterreich</b>		<b>365</b>	<b>50,0<sup>2</sup></b>			
	St. Pölten			107	41,0	2.541
	Wr. Neustadt			64	54,1	2.131
<b>Wien</b>		<b>365</b>	<b>66,7</b>			
	Dresdner Straße			101	48,8	2.777
	Hietzinger Kai			87	41,9	2.980

<sup>1</sup> Eine längere Förderdauer war in besonderen Fällen nach Rücksprache der jeweiligen LGS möglich.

<sup>2</sup> Dieser maximale Fördersatz konnte nach Rücksprache mit der LGS überschritten werden. Ab September 2012 erhöhte das AMS Niederösterreich den maximalen Fördersatz auf 66,7 %.

Quelle: AMS Österreich

Die großen Unterschiede in der RGS-spezifischen Förderkultur waren weder arbeitsmarktpolitisch begründbar noch für die einzelnen Arbeitgeber nachvollziehbar. Die Dauer der Förderung (zwischen 59 und 107 Tagen) war wesentlich kürzer als laut Bundesrichtlinie möglich (i.d.R. zwei Jahre). Damit trat das Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt in den Hintergrund und das Ziel der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten in den Vordergrund. (TZ 9)

Die Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe war an die RGS delegiert. Zur Sicherstellung der einheitlichen Vorgehensweise innerhalb der RGS und zur einfacheren Budgetsteuerung bestanden in den überprüften RGS des AMS Kärnten und des AMS Niederösterreich zusätzlich zu den Landesrichtlinien eigene Förderlinien. Dies entsprach nicht der vom AMS angestrebten Kundenfreundlichkeit und Transparenz. Das AMS Wien legte für die Wiener RGS einheitlich gültige Vorgaben bezüglich förderbarer Personenkreis, Fördersätze, -höhen und -dauern fest. (TZ 10)

## ZUSAMMENHANG FÖRDERDAUER, FÖRDERHÖHE UND ARBEITSMARKTPOLITISCHER ERFOLG

Der arbeitsmarktpolitische Erfolg war in den überprüften RGS mit längerer Förderdauer (RGS Dresdner Straße und RGS St. Pölten) tendenziell höher als in jenen mit kürzerer Förderdauer (RGS Klagenfurt und RGS St. Veit an der Glan). Überdurchschnittliche Förderhöhen pro Tag führten nicht zwangsläufig zu einem überdurchschnittlichen arbeitsmarktpolitischen Erfolg. (TZ 11)

## MEHRFACHFÖRDERUNGEN

Während das AMS Österreich grundsätzlich keine Bedenken gegen wiederholte Eingliederungsbeihilfen einer Person beim selben Arbeitgeber hatte, bestanden in einzelnen LGS und RGS trotzdem Bemühungen, in diesen Fällen restriktiver vorzugehen und Mehrfachförderungen zu verhindern. Das AMS Österreich hatte gemäß AMMSG auf eine einheitliche Auslegung der Verfahrensvorschriften hinzuwirken. Die Auslegung der Bundesrichtlinie bezüglich Mehrfachförderungen in den einzelnen RGS war unterschiedlich. Im Hinblick auf Mehrfachförderungen war es nicht zweckmäßig, bei wiederholter Beschäftigung einer Person beim selben Arbeitgeber diese Arbeitsverhältnisse wiederholt mittels Eingliederungsbeihilfe zu fördern. (TZ 13)

Das AMS Wien hatte im Jahr 2004 die Betreuung von Personen mit künstlerischen Berufen an eine private Einrichtung übertragen. Die Interne Revision des AMS kritisierte im Jahr 2010 sowohl die überdurchschnittliche Höhe der Förderungen (im Durchschnitt rd. 10.000 EUR) als auch die Tatsache, dass die geförderten Personen nicht immer den Förderkriterien der Bundesrichtlinie entsprachen. Weiters kam es zu auffälligen Mehrfachförderungen einzelner Personen mittels Eingliederungsbeihilfen. Es war nach Ansicht des RH nicht Aufgabe des AMS, mit Hilfe der Eingliederungsbeihilfe im weitesten Sinne Kunstförderung zu betreiben. Eine allfällige Rückforderung zu unrecht gewährter Eingliederungsbeihilfen strebten weder das AMS Wien noch das AMS Österreich an. (TZ 14)

Das AMS Wien passte in weiterer Folge die Sondervereinbarung mit der privaten Einrichtung an und legte u.a. die maximale Höhe der Eingliederungsbeihilfe pro Förderfall mit 5.000 EUR fest. Diese Förderhöhe war überdurchschnittlich für das AMS Wien. Es kam zu einer wirtschaftlich nicht gerechtfertigten Sonderbehandlung einer Branche. (TZ 14)

## ARBEITSKRÄFTEÜBERLASSER

Arbeitskräfteüberlasser stellten arbeitslose Personen selbst ein und überließen diese einem Beschäftigterbetrieb zur Arbeitsleistung. Gegebenenfalls erhielten sie für diese Personen eine Eingliederungsbeihilfe. Da der Arbeitskräfteüberlasser nicht verpflichtet war, dem AMS gegenüber den Beschäftigterbetrieb anzugeben, hatte das AMS keine Möglichkeit, einen eventuellen Fördermissbrauch durch Mehrfachförderung ein und derselben Stelle festzustellen. (TZ 15)

## SONDERVEREINBARUNGEN

In Sondervereinbarungen zwischen LGS und v.a. Projektträgern im gemeinnützigen Bereich wurden die Förderbedingungen für die im Projekt beschäftigten Arbeitskräfte festgelegt. Sondervereinbarungen stellten eine Verwaltungsvereinfachung dar. Da diese Projekte von mehreren öffentlichen Stellen Förderungen erhalten konnten, bestand die Möglichkeit, dass Personalkosten doppelt gefördert wurden. Das Informationsdefizit auf Seiten der LGS eröffnete Missbrauchsmöglichkeiten der Fördernehmer durch Doppelförderung von Personalkosten. (TZ 16)

## PROBEPHASE BEI AUF DEN FÖRDERZEITRAUM BEFRISTETEN ARBEITSVERHÄLTNISSEN

In besonders schwierigen Vermittlungssituationen konnte für maximal drei Monate eine sogenannte Probephase (Fördersatz bis zu 100 %) bewilligt werden, wenn der Arbeitgeber eine Beschäftigung über den Förderzeitraum hinaus in Aussicht stellte. In der RGS Klagenfurt und in der RGS St. Veit an der Glan wiesen jeweils vier der 30 Förderfälle der Zufallsstichprobe eine Probephase aus, die zeitlich deckungsgleich war mit einem befristeten Arbeitsverhältnis. Das AMS Kärnten förderte über die Eingliederungsbeihilfe vermehrt mittels Probephase kurzfristig Arbeitsplätze bei gemeinnützigen Arbeitgebern ohne Perspektive auf ein längerfristiges Arbeitsverhältnis. (TZ 17)

## ÜBERSCHREITUNG DES MAXIMALEN FÖRDERSATZES VON 66,7 %

In allen vom RH überprüften RGS kam es zu Überschreitungen des von der Bundesrichtlinie bestimmten maximalen Fördersatzes von 66,7 % („Normalfördersatz“). Häufig kam dies in der RGS Wr. Neustadt (in rd. 8 % aller Eingliederungsbeihilfen), der RGS Klagenfurt (rd. 5 % der Fälle) und der RGS St. Pölten (rd. 18 % der Fälle) vor. Die Überschreitungen ließen sich im Wesentlichen auf vier Muster zurückführen:

- AMS Kärnten und AMS Niederösterreich: Eingabefehler in der IT;
- AMS Kärnten: Fehlende Aliquotierung von zugesagten fixen Förderbeträgen bei Teilzeitbeschäftigungen;
- AMS Kärnten: Übernahme von Förderzusagen weiterer Fördergeber;
- AMS Niederösterreich: eine Sondervereinbarung erlaubte eine Überschreitung des maximalen Fördersatzes. (TZ 18)

#### INTERVENTIONEN LGS

Die Förderentscheidung hatte gemäß Bundesrichtlinie auf der RGS-Ebene zu erfolgen. Im Widerspruch dazu trafen die LGS des AMS Kärnten und des AMS Niederösterreich faktisch zwingende Vorentscheidungen von Förderfällen. Rund 4 % der Förderfälle im AMS Kärnten im Jahr 2012 entschied die LGS; diese betrafen rd. 12 % der Fördermittel für Eingliederungsbeihilfe des AMS Kärnten. Die von der LGS entschiedenen Förderfälle waren drei- bzw. viermal so hoch wie die durchschnittlichen Förderfälle der überprüften RGS. (TZ 20, 21)

Rund 1 % der Förderfälle im AMS Niederösterreich im Jahr 2012 entschied ebenfalls die LGS; diese betrafen rd. 2 % der Fördermittel für Eingliederungsbeihilfe des AMS Niederösterreich. Die von der LGS Niederösterreich entschiedenen Förderfälle waren mehr als dreimal so hoch wie die durchschnittlichen Förderfälle der beiden überprüften RGS. Die überdurchschnittliche Förderhöhe war arbeitsmarktpolitisch nicht nachvollziehbar. Besonders kritisch waren die Häufigkeit und der hohe Anteil am Fördervolumen von Interventionsfällen im AMS Kärnten. Das AMS Wien traf keine derartigen Vorentscheidungen von Förderfällen. (TZ 21)

#### VORAB-VEREINBARUNG

Eine RGS hatte sowohl mit dem Arbeitgeber als auch mit der geförderten Person vor Beginn des Arbeitsverhältnisses eine Vereinbarung zu treffen. Mit dem Arbeitgeber vereinbarte diese RGS mündlich vorab den Fördersatz und die Förderdauer. Das anschließende Förderbegehren enthielt keine Angaben zu den mündlich vereinbarten Förderbedingungen und war somit nicht transparent. Eine gesonderte Vereinbarung mit der geförderten Person war nicht zweckmäßig, weil das AMS die Fördervereinbarung mit dem Arbeitgeber schloss. (TZ 22)

#### ANMELDUNG BEI DER GEBIETSKRANKENKASSE

Das vollständig ausgefüllte Begehren sowie der Arbeitsvertrag waren an das AMS zu übermitteln. Im AMS Niederösterreich musste der Arbeitgeber eine Kopie der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse beilegen. Im AMS Kärnten und im AMS Wien forderten die überprüften RGS die Anmeldung zur Gebietskrankenkasse i.d.R. ein, obwohl diese nicht erforderlich war. Ein potenzieller Fördermissbrauch durch den Antragsteller war dadurch erschwert, zumal der Arbeitsvertrag allein nicht zwingend eine Beschäftigung bestätigte. (TZ 23)

#### ZEITPUNKT DER BEWILLIGUNG

Das Begehren sollte nach Möglichkeit vor Beginn des Arbeitsverhältnisses eingebracht werden. Knapp ein Fünftel der Förderfälle wurde später als einen Monat nach Förderbeginn bewilligt. Als Ursache für späte Genehmigungen nannten die überprüften RGS, dass teils mehrmalige Nachfristen zum Einbringen fehlender Unterlagen notwendig waren. Dies führte zu erhöhtem Verwaltungsaufwand auf Seiten des AMS. In der späten Beibringung lag Potenzial für erhöhte Mitnahmeeffekte. (TZ 24)

#### FÖRDERFALLABRECHNUNG

Das AMS führte nach Ende der Förderung die Förderfallabrechnung durch. Der Arbeitgeber hatte sowohl das Lohnkonto als auch die Arbeits- und Lohnbestätigung vorzulegen. Die Arbeits- und Lohnbestätigung war fehleranfällig, wurde aber gemäß Richtlinie zur Förderfallabrechnung herangezogen. Einige der für die Abrechnung zuständigen AMS-Mitarbeiter griffen stets auf das Lohnkonto zurück. Entsprechende Schulungen wurden im AMS in den letzten Jahren nicht angeboten. Die LGS des AMS Wien stellte ihren RGS-Mitarbeitern einen Leitfaden zur Anerkennung von einzelnen Lohn- und Gehaltsbestandteilen zur Verfügung. Das AMS Kärnten anerkannte abweichend von der Bundesrichtlinie bestimmte Zulagen als Teil der Bemessungsgrundlage. (TZ 25)

#### AUSZAHLUNGSPLAN

Die Bundesrichtlinie sah verschiedene Auszahlungsvarianten vor. Ein Spezifikum des AMS Kärnten waren mehrfache Auszahlungsplanänderungen bei den einzelnen Förderfällen der beiden überprüften RGS. Weiters griff die LGS Kärnten in die Auszahlungspläne der beiden überprüften RGS ein, um die überhöhten Monatskredite auszuschöpfen. (TZ 26)

## SYSTEM DER QUALITÄTSSICHERUNG

Das AMS führte qualitätssichernde Maßnahmen durch, die v.a. auf die Qualitätsentwicklung des Betreuungsvorgangs von Arbeitslosen abzielte. Die Eingliederungsbeihilfe war dabei nur unregelmäßig miterfasst. (TZ 27)

## FACHKONTROLLE

Das AMS Österreich beobachtete im Zuge der Fachkontrolle lediglich die durchschnittliche Genehmigungsdauer in den einzelnen LGS. Es bestand diesbezüglich keine kommunizierte Zielvorgabe. Die Fachkontrolle war ohne einheitliche Zielvorgaben für die Genehmigungsdauer zu undifferenziert und als Steuerungsinstrument kaum geeignet. (TZ 28)

Die Bundesrichtlinie verpflichtete nur den Förderwerber durch zeitliche Fristen, nicht jedoch das AMS. Die Dienstanweisungen des AMS Kärnten und des AMS Wien enthielten Vorgaben für die Bearbeitungsdauer. Im AMS Niederösterreich fehlten solche Vorgaben. (TZ 28)

Im AMS Wien waren Begehren, die mittels Online-Beantragung (eAMS-Konto) einlangten, binnen fünf Tagen zu bearbeiten. Die endgültige Entscheidung war danach binnen drei Wochen zu treffen. Die Dienstanweisung des AMS Wien stand im Widerspruch zu den bundesweit geltenden Vorgaben zur Bearbeitung von Begehren, die über ein eAMS-Konto einlangten. (TZ 28)

## VERHALTENSKODEX

Das AMS Österreich gab dem Thema Korruptionsprävention im Bereich der Eingliederungsbeihilfe in der Vergangenheit eine zu geringe Bedeutung. Im Rahmen von Dienstrechtsschulungen wurden die AMS-Mitarbeiter in unregelmäßigen Abständen für das Thema Korruptionsprävention sensibilisiert. Die im Februar 2013 genehmigten neuen Leitlinien zur Korruptionsprävention waren praxisnah. (TZ 30)

## RISIKO- UND SCHWACHSTELLENANALYSE

Für die Korruptionsprävention bedarf es einer Identifikation der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabenbereiche und Entscheidungsprozesse mittels einer Risiko- und Schwachstellenanalyse. Das AMS Österreich führte bisher eine solche Analyse der Eingliederungsbeihilfe für die ganzheitliche Betrachtung der Korruptionsprävention nicht durch. (TZ 31)

## PERSONENIDENTITÄT IN DER ABWICKLUNG DER EINGLIEDERUNGSBEIHILFE

Die Bearbeitung der einzelnen Begehrensschritte zur Eingliederungsbeihilfe in den RGS unterlag dem Vier-Augen-Prinzip. In vier der sechs überprüften RGS fällte i.d.R. derselbe Sachbearbeiter die Entscheidung über die Gewährung der Eingliederungsbeihilfe („Förderzusage“) und über die Förderfallabrechnung. In den gleichen vier der sechs überprüften RGS genehmigte i.d.R. dieselbe Führungskraft die beiden Entscheidungen des Sachbearbeiters. Im Sinne einer effizienten Korruptionsprävention war aber die personelle Trennung der Entscheider („Förderzusage“ und „Förderfallabrechnung“) zweckmäßig. (TZ 32)

## ROTATIONSELEMENTE IN DER EINGLIEDERUNGSBEIHILFE

In den RGS waren die arbeitslosen Personen einem bestimmten RGS-Mitarbeiter zur Betreuung zugeordnet. Eine regelmäßige Rotation dieser Zuordnungen war — u.a. um die Kundenbeziehung nicht zu gefährden — nicht vorgesehen. Im Sinne einer effizienten Korruptionsprävention war eine Rotation im Kundenstock etwa alle fünf bis sieben Jahre angezeigt. Die RGS Klagenfurt sah im Vorschlag des RH, die Genehmiger immer wieder zu wechseln, einen positiven Beitrag zur Qualitätssicherung. (TZ 33)

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

### **AMS Österreich**

*(1) Für eine wirtschaftliche und transparente Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe wären zahlreiche Vereinheitlichungen bzw. Konkretisierungen der Bundesrichtlinie notwendig. (TZ 2)*

*(2) Die Förderstrategie wäre auf längere Förderdauern bei gleichbleibendem Einsatz der Fördermittel abzuändern, um nicht nur das Ziel der Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten zu verfolgen, sondern auch das Ziel der nachhaltigen Integration in den Arbeitsmarkt. (TZ 11)*

*(3) Eine wiederholte Inanspruchnahme der Eingliederungsbeihilfe beim selben Arbeitgeber innerhalb von zwei Jahren sollte, in Anlehnung an die Regelung in der RGS St. Pölten, im Sinne der Vermeidung von Mitnahmeeffekten und Wettbewerbsverzerrungen ausgeschlossen werden. (TZ 13)*



- (4) Die Arbeitskräfteüberlasser wären im Sinne der Vermeidung von Missbrauch und Mitnahmeeffekten bei der Begehrenseinbringung zur Offenlegung des tatsächlichen Beschäftigertreibs zu verpflichten. (TZ 15)
- (5) Die Rückforderung von Überförderungen durch Überschreitung des maximal zulässigen Normalfördersatzes von 66,7 % wäre zu prüfen. Weiters sollte in der Förderzusage deutlich auf den maximalen Fördersatz sowie eine Rückforderungsmöglichkeit bei Überförderung hingewiesen werden. (TZ 18)
- (6) Im schriftlichen Förderbegehren sollten die mündlich vereinbarten Förderbedingungen (Fördersatz und Förderdauer) mit dem einschränkenden Hinweis aufgenommen werden, dass die Bewilligung der Eingliederungsbeihilfe unter Maßgabe der budgetären Mittel erfolgt. (TZ 22)
- (7) Auf die Verpflichtung einer Vorab-Vereinbarung mit den geförderten Personen wäre zu verzichten. Bei förderbaren Personen wäre die Möglichkeit zur Gewährung einer Eingliederungsbeihilfe in den jeweiligen Betreuungsplan aufzunehmen. (TZ 22)
- (8) Die Prüfung der Anmeldung zur Gebietskrankenkasse für die Bewilligung eines Förderfalles sollte verpflichtend vorgesehen werden. (TZ 23)
- (9) Die Frist für die Begehrenseinbringung wäre deutlich zu verkürzen, damit die Bewilligung zeitnah zum Beginn des geförderten Arbeitsverhältnisses erfolgt. (TZ 24)
- (10) Es sollte nur eine einmalige zeitnahe Nachfrist zur Einbringung der Förderunterlagen ermöglicht werden, damit die Verantwortung für die Einbringung von Unterlagen beim Arbeitgeber als Förderempfänger bleibt. (TZ 24)
- (11) Für die Förderfallabrechnung wäre in der Bundesrichtlinie anstatt der fehleranfälligen Arbeits- und Lohnbestätigung standardmäßig das wesentlich genauere Lohnkonto vorzusehen. (TZ 25)
- (12) Es wären den für die Förderfallabrechnung zuständigen RGS-Mitarbeitern entsprechende Schulungen anzubieten. Der Leitfaden des AMS Wien wäre als Good-practice-Beispiel der Bundesrichtlinie beizulegen. (TZ 25)
- (13) Im Zuge der Fachkontrolle wäre eine einheitliche zeitliche Zielvorgabe für ein rasches Verwaltungshandeln hinsichtlich der Bearbeitungsschritte bei der Eingliederungsbeihilfe vorzugeben. (TZ 28)

*(14) Die Möglichkeiten der IT sollten verstärkt genutzt und systematisch Ordnungsmäßigkeitsabfragen in die Fachkontrolle eingebaut werden. (TZ 28)*

*(15) Die neuen Leitlinien zur Korruptionsprävention wären in flächendeckenden Schulungen aktiv zu kommunizieren und die AMS- Mitarbeiter regelmäßig für das Thema Korruptionsprävention zu sensibilisieren. (TZ 30)*

*(16) Eine Risiko- und Schwachstellenanalyse der Eingliederungsbeihilfe sollte durchgeführt werden, weil dies ein wichtiges Mittel zur Korruptionsprävention darstellt. (TZ 31)*

*(17) Die personelle Trennung bei den zwei Entscheidungen („Förderzusage“ und „Förderfallabrechnung“) im Zuge der Abwicklung einer Eingliederungsbeihilfe wäre verpflichtend vorzusehen. Soweit es die personelle Situation zulässt, wäre die personelle Trennung auch bei den Genehmigungen im Zuge der Abwicklung der Eingliederungsbeihilfe vorzusehen. (TZ 32)*

*(18) Es wäre systematisch eine Rotation im Kundenstock alle fünf bis sieben Jahre einzuführen. (TZ 33)*

*(19) In größeren RGS wären Rotationselemente bei den Genehmigern der Eingliederungsbeihilfe einzuführen. (TZ 33)*

#### **AMS Kärnten, AMS Niederösterreich und AMS Wien**

*(20) Es wären Informationen über die Vertragspartner der Sondervereinbarung (Förderwerber) aktiv einzuholen, sodass sichergestellt wird, dass die Personalkosten nicht zusätzlich von anderen öffentlichen Stellen gefördert werden. (TZ 16)*

*(21) Im Hinblick auf einheitliche Zielvorgaben für rasches Verwaltungshandeln wäre darauf zu achten, dass die eingehenden Dokumente mit einem Eingangsstempel versehen werden, um Kennzahlen für die Dauer der Bearbeitungsschritte ermitteln zu können. (TZ 28)*

#### **AMS Kärnten und AMS Niederösterreich**

*(22) Eine einheitliche Förderlinie für das gesamte Bundesland wäre festzulegen und lediglich die grundsätzliche Entscheidung, ob die Eingliederungsbeihilfe gewährt wird oder nicht, weiterhin bei den RGS zu belassen. (TZ 10)*

*(23) Für die Sachbearbeiter in den RGS sollten vermehrt Schulungen bezüglich der richtigen IT-Eintragungen der Fördersätze angeboten werden. (TZ 18)*



*(24) Es wäre darauf hinzuwirken, den maximalen Fördersatz mit Prozentwerten und nicht mit Fixbeträgen festzulegen, um Überschreitungen des maximal zulässigen Fördersatzes von 66,7 % zu vermeiden. (TZ 18)*

*(25) Von Interventionen in Form von faktisch zwingenden Vorentscheidungen der LGS bei der Eingliederungsbeihilfe wäre abzusehen. (TZ 21)*

### **AMS Kärnten**

*(26) Für Personen mit besonderen Vermittlungseinschränkungen sollten anstelle der bisherigen Förderpraxis mehr Beschäftigungsmöglichkeiten in Sozialökonomischen Betrieben und Gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten geschaffen werden, damit diese Zielgruppe die benötigte sozialarbeiterische Unterstützung erhält. (TZ 8)*

*(27) Die Gewährung der Probephase wäre bei auf den Förderzeitraum befristeten Arbeitsverhältnissen einzustellen sofern keine Absicht des Arbeitgebers erkennbar war, das Dienstverhältnis über die Befristung hinaus fortzusetzen. (TZ 17)*

*(28) Im Falle der Fördervereinbarungen mit einem weiteren Förderer sollte nur die eigene Förderzusage eingehalten und nicht der Ausfall eines anderen Fördergebers ersetzt werden. (TZ 18)*

*(29) Die im Widerspruch zur Bundesrichtlinie stehende Verwaltungspraxis der Anerkennung bestimmter Zulagen wäre einzustellen. (TZ 25)*

*(30) Die wirtschaftlich nicht nachvollziehbaren Eingriffe der LGS in die Zahlungsvereinbarung zwischen der RGS und dem Arbeitgeber sollten eingestellt werden. (TZ 26)*

### **AMS Niederösterreich**

*(31) Sondervereinbarungen wären auf den maximal zulässigen Fördersatz laut Bundesrichtlinie zu beschränken. (TZ 18)*

### **AMS Wien**

*(32) Die Rückforderung zu unrecht gewährter Förderungen im Bereich der Betreuung und Vermittlung von Künstlern wäre zu prüfen. (TZ 14)*

*(33) Die Sondervereinbarung mit der Beratungs- und Betreuungseinrichtung wäre auf die im AMS Wien durchschnittliche Förderhöhe der Eingliederungsbeihilfe pro Förderfall abzusenken*



*und die Mehrfachförderungen auf die unter TZ 13 empfohlenen Einschränkungen anzupassen. (TZ 14)*

## **QUALITÄTSSICHERUNGSMÄßNAHMEN IN DER PATIENTENBEHANDLUNG IN BURGENLÄNDISCHEN KRANKENANSTALTEN**

Seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 und entgegen der klaren Zielsetzung des Gesetzgebers legte der Bundesminister für Gesundheit noch keine verbindlichen Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien fest. Lediglich im Österreichischen Strukturplan Gesundheit waren bundesweit einheitliche fach- und leistungsbezogene Strukturqualitätskriterien für Krankenanstellen vorgegeben. Diese leisteten einen Beitrag zur Sicherung der Strukturqualität, nicht jedoch der Prozess- und Ergebnisqualität.

Die fünf überprüften burgenländischen Krankenanstellen (Krankenhäuser Güssing, Kittsee, Oberpullendorf und Oberwart sowie das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt) erfassten im eigenen Interesse bestimmte Qualitätsparameter (z.B. Komplikationen). Die Personalausstattung der Hygieneteams war in keiner der überprüften Krankenanstellen ausreichend. Interne, standardisierte Fehlermeldesysteme waren zwar in allen fünf Krankenanstellen vorgesehen bzw. wurden implementiert, sie blieben jedoch teilweise ungenutzt. Die Qualitätsdaten der überprüften Krankenanstellen wurden nicht einheitlich erfasst und waren daher schwer vergleichbar.

Alle fünf Krankenanstellen erbrachten onkologische Leistungen, ohne dass dafür nachvollziehbare Festlegungen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie schriftliche Kooperationsvereinbarungen vorlagen. Die Anbindung der Fachschwerpunkte und dislozierten Tageskliniken an entsprechende Fachabteilungen anderer Krankenanstellen war hingegen gut geregelt.

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, im Krankenhaus Güssing (KH Güssing), im Ladislaus Batthyány-Strattmann Krankenhaus Kittsee (KH Kittsee), in den Krankenhäusern Oberpullendorf und Oberwart (KH Oberpullendorf und Oberwart) sowie im Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt (KH BBR Eisenstadt) die Umsetzung der im Gesundheitsqualitätsgesetz und in den krankenanstellenrechtlichen Vorschriften des Bundes und des Landes Burgenland festgelegten Qualitätssicherungsmaßnahmen zu beurteilen. Anhand ausgewählter medizinischer Eingriffe überprüfte der RH in diesem Zusammenhang auch die Einhaltung der im Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) vorgegebenen Strukturqualitätskriterien. (TZ 1)

## GRUNDLAGEN DER QUALITÄTSSICHERUNG IN DEN KRANKENANSTALTEN

Seit dem Inkrafttreten des Gesundheitsqualitätsgesetzes im Jahr 2005 und entgegen der klaren Zielsetzung des Gesetzgebers legte der Bundesminister für Gesundheit noch keine verbindlichen Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien fest. Das BMG erließ erst drei Bundesqualitätsleitlinien. (TZ 3, 4)

Im Bereich „Heil- und Pflegeanstalten“ liegt die Grundsatzgesetzgebung beim Bund; Ausführungsgesetzgebung und Vollziehung kommen den Ländern zu. Demnach waren für die Qualitätssicherung in den KH Güssing, Kittsee, Oberpullendorf und Oberwart (Rechts-trägerin: Burgenländische Krankenanstalten-Gesellschaft m.b.H. — KRAGES) sowie im KH BBR Eisenstadt (Rechtsträger: Konvent der Barmherzigen Brüder) sowohl das Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG) als auch das Burgenländische Kranken-anstaltengesetz 2000 einschlägig. Laut diesem sind die Rechtsträger von Krankenanstalten im Burgenland verpflichtet, Maßnahmen der Qualitätssicherung vorzusehen und die zu ihrer Durchführung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Ebenso waren die Rechtsträger, der Vorgabe im Grundsatzgesetz entsprechend, zur Teilnahme an einer regelmäßigen österreichweiten Qualitätsberichterstattung verpflichtet. (TZ 5)

Die im ÖSG festgelegten fach- und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien waren grundsätzlich geeignet, zur Sicherung der Strukturqualität in den österreichischen Krankenanstalten beizutragen. (TZ 6)

Die Abgeltung stationärer Leistungen durch den Landesgesundheitsfonds war bisher nicht an die Einhaltung der Strukturqualitätskriterien gebunden. Dies stand in Widerspruch zu dem in der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG Zielsteuerung-Gesundheit festgelegten Grundsatz, die Erbringung und Verrechenbarkeit stationärer Leistungen von der Einhaltung der essentiellen Qualitätsstandards abhängig zu machen. Der Landeskrankenanstaltenplan aus dem Jahr 2008 war mit den Strukturplanungen auf Bundes- und auf Landesebene unzureichend abgestimmt und nicht aktuell. (TZ 7)

Im Jahr 2011 beschloss die Bundesgesundheitskommission ein Projekt zur Einführung eines Indikatorenmodells zur Ergebnisqualitätsmessung „Austrian Inpatient Quality Indicators“ (A-IQI) in allen österreichischen Krankenanstalten. Im Rahmen der Gesundheitsreform 2013 entschieden sich Bund, Länder und Sozialversicherungsträger, dieses Modell unter Anwendung von Peer-Review-Verfahren und unter Ergänzung von Qualitätsregistern auf Bundesebene fortzusetzen und auszubauen. (TZ 8)

## QUALITÄTSSICHERUNG IN DEN FÜNF ÜBERPRÜFTEN KRANKENANSTALTEN

Die ARGE Hygiene Burgenland, in der die Hygieneteams aller fünf überprüften Krankenanstalten vertreten waren, war rechtsträgerübergreifend tätig. Für alle burgenländischen Krankenanstalten geltende Vorgaben des Landes Burgenland für Hygienemaßnahmen bei Krankenanstaltenbauten bestanden nicht. (TZ 12)

Die tatsächliche Personalausstattung der Hygieneteams entsprach in keiner der überprüften Krankenanstalten den Empfehlungen des BMG im Dokument PROHYG 2.0. Dringender Handlungsbedarf war insbesondere dort gegeben, wo diese Empfehlungen nicht einmal zu 50 % erreicht wurden. Dies war bezüglich der hygienebeauftragten Ärzte in allen Krankenanstalten der Fall, nämlich zu 14 % im KH Güssing, zu 17 % im KH Kittsee, zu 27 % im KH Oberpullendorf, zu 21 % im KH Oberwart und zu rd. 13 % im KH BBR Eisenstadt. Bezüglich der Hygienefachkräfte wurden die Empfehlungen des BMG ebenfalls verfehlt, die Istwerte lagen in einer Bandbreite von rd. 53 % im KH BBR Eisenstadt bis rd. 85 % im KH Oberwart. Im Unterschied zu den anderen überprüften Krankenanstalten sah das KH BBR Eisenstadt weder für den Hygienebeauftragten noch für die Hygienefachkraft einen Stellvertreter vor. (TZ 13)

Die Erlassung von Ausführungsbestimmungen im Burgenländischen Krankenanstaltengesetz 2000 betreffend die Verpflichtung zur Einrichtung eines Systems der Überwachung von Infektionen in Krankenanstalten erfolgte erst rund vier Jahre nach Ablauf der grundsatzgesetzlich vorgesehenen Frist. Keine der vier Krankenanstalten der KRAGES kam ihrer gesetzlichen Verpflichtung zur Infektions-Surveillance nach; die KRAGES war jedoch bemüht, eine einheitliche Softwarelösung als Grundlage für eine kohärente Vorgehensweise in den einzelnen Krankenanstalten einzuführen. (TZ 14)

Im KH BBR Eisenstadt bestand an den Fachabteilungen für Chirurgie, Gynäkologie/Geburts-hilfe und Kinderheilkunde an der neonatologischen Intensivstation keine Infektions-Surveillance nach einem dem Stand der Wissenschaft entsprechenden Überwachungssystem. Für 2014 war die Einführung einer Überwachung für die Intensivstation geplant. Eine Ausweitung der Infektionserfassung auf diese Fachbereiche war notwendig, um — wie vom Gesetzgeber gefordert — besondere Risikobereiche innerhalb einer Krankenanstalt abdecken zu können. (TZ 14)

Die Erfassung von Komplikationen handhabten die überprüften Krankenanstalten je nach Abteilung und abhängig vom persönlichen Engagement des jeweiligen Abteilungsleiters unterschiedlich. Eine krankenhausesübergreifende zentrale Auswertung war dadurch in keiner Krankenanstalt möglich. (TZ 15)

Das Burgenländische Krankenanstaltengesetz 2000 sah im Unterschied etwa zum Wiener Krankenanstaltengesetz nicht vor, dass alle durch diagnostische und therapeutische Eingriffe gewonnenen Zellen und Gewebe einer zytopathologischen bzw. histopathologischen Untersuchung zuzuführen sind. Dennoch wurden in allen fünf Krankenanstalten bei den überprüften allgemeinchirurgischen Eingriffen histologische Untersuchungen flächendeckend vorgenommen. Im Bereich der Hals-, Nasen- und Ohrenheilkunde ordnete das KH BBR Eisenstadt allerdings bei bestimmten Patientengruppen nur bei klinisch auffälligem Befund histologische Untersuchungen an. (TZ 16)

Alle fünf überprüften Krankenanstalten verfügten entweder bereits über interne Fehlermeldesysteme oder diese befanden sich in der Implementierungsphase; teilweise blieben solche Systeme jedoch ungenutzt. (TZ 17)

Die vier Krankenhäuser der KRAGES verwendeten unterschiedliche OP-Checklisten; diese entsprachen nur teilweise den Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO). Das KH BBR Eisenstadt verwendete eine OP-Checkliste entsprechend jener der WHO. Im KH Güssing überprüfte das Qualitätsmanagement quartalsmäßig im Rahmen stichprobenartiger Kontrollen der Krankengeschichten, ob die OP-Checkliste in den Krankenakten vorhanden und korrekt ausgefüllt war. (TZ 19)

Der Regionale Strukturplan Gesundheit sah die KH Güssing, Kittsee und Oberpullendorf als assoziierte onkologische Versorgung und das KH Oberwart als Onkologischen Schwerpunkt vor. Das KH BBR Eisenstadt war ebenfalls als Onkologischer Schwerpunkt eingestuft. Das Krankenhaus verfügte jedoch über kein entsprechendes Institut für Pathologie. Die pathologische Versorgung erfolgte über externe Zusammenarbeit, in deren Rahmen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung u.a. an vier Halbtagen pro Woche ein Pathologe vor Ort zur Verfügung gestellt wurde. Der aus dem Jahr 2008 stammende Landeskrankenanstaltenplan war nicht aktuell und wies die onkologische Versorgungsstruktur im Burgenland nicht aus. (TZ 20, 37)

Laut ÖSG hatte der Krankenanstaltenträger unter Berücksichtigung der definierten Qualitätskriterien und der Behandlungssicherheit festzulegen, welche Abteilung für welche onkologischen Leistungen zuständig und verantwortlich ist; der Begriff „Leistung“ war im ÖSG nicht definiert. Alle fünf überprüften Krankenanstalten waren onkologisch tätig, ohne dass dafür nachvollziehbare Festlegungen der Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten vorlagen. Insbesondere zur Gewährleistung höchstmöglicher Patientensicherheit, aber auch zur Optimierung von Arbeits- und Prozessabläufen in der gesamten Behandlungskette, erachtete der RH solche Festlegungen für die onkologische Versorgung im Land Burgenland unter Einhaltung der im ÖSG definierten Qualitätskriterien für unabdingbar. (TZ 21)



Die überprüften Krankenhäuser schlossen keine schriftlichen Kooperationsvereinbarungen mit Onkologischen Zentren bzw. Schwerpunkten ab, obwohl diese im Interesse der Sicherstellung der Patientenbehandlungsqualität unerlässlich sind. (TZ 22)

Der ÖSG sah Tumorboards explizit in Onkologischen Schwerpunkten und Zentren vor, nicht jedoch in Krankenanstalten mit einer assoziierten onkologischen Versorgung; diese waren zu einer institutionalisierten Zusammenarbeit mit dem Tumorboard des kooperierenden Onkologischen Schwerpunkts oder Zentrums verpflichtet. (TZ 23)

Für alle vier überprüften Krankenanstalten der KRAGES bestand ein gemeinsames interdisziplinäres Tumorboard; es wurde nur vierzehntägig in Form einer gemeinsamen Videokonferenz aller vier Krankenanstalten abgehalten. Die vom ÖSG vorgesehene abgestufte Versorgungsstruktur (in den KRAGES-Krankenhäusern: Das KH Oberwart als Onkologischer Schwerpunkt und die anderen KRAGES-Krankenhäuser als assoziierte onkologische Versorgungen) sowie die damit verbundenen Entscheidungskompetenzen wurden in der Geschäftsordnung Tumorboard nicht abgebildet; weiters war diese Geschäftsordnung ergänzungsbedürftig. Im KH BBR Eisenstadt bestand ebenfalls ein interdisziplinäres Tumorboard, das wöchentlich stattfand. Detaillierte schriftliche Verfahrens- bzw. Arbeitsanweisungen dafür bestanden nicht. (TZ 23)

Die überprüften Krankenhäuser hielten die Vorgaben des ÖSG über die Zusammensetzung des Tumorboards nicht durchgängig ein, wodurch die im Sinne der Patientenbehandlungssicherheit geforderte Interdisziplinarität nicht (immer) gegeben war. (TZ 24)

Im Tumorboard der KRAGES erfolgte keine lückenlose Anmeldung aller an Krebs erkrankter Patienten. Sogenannte „Routinefälle“ waren zwar im Tumorboard anzumelden, jedoch nur unter bestimmten Voraussetzungen dort zu besprechen. Im Sinne der Sicherstellung der Patientenbehandlungsqualität bestand Handlungsbedarf hinsichtlich der Definition von Routinefällen, deren Behandlung sowie des Auswahlverfahrens für eine Vorstellung im Tumorboard. Die im KH BBR Eisenstadt praktizierte Vorgangsweise bestimmter Abteilungen, Standardfälle nicht im Tumorboard anzumelden bzw. vorzustellen, stand in einem Spannungsverhältnis zum Wortlaut des ÖSG, wonach „... jede Person mit einer malignen Neuerkrankung im Tumorboard anzumelden war ...“. (TZ 25)

Die Dokumentation der Tumorboards in den überprüften Krankenanstalten war teilweise nicht geeignet, das ÖSG-gemäße Zustandekommen seiner Beschlüsse nachzuweisen. Vor allem im Interesse der Gewährleistung höchstmöglicher Patientenbehandlungssicherheit ist eine nachvollziehbare und umfassende Dokumentation der Tumorboardbeschlüsse unabdingbar. (TZ 26)

Trotz europäischer Übereinkommen und internationaler Empfehlungen hatte Österreich noch kein Nationales Krebsprogramm. (TZ 27)

#### QUALITÄTSVERGLEICH ANHAND AUSGEWÄHLTER EINGRIFFE

Anhand ausgewählter Eingriffe beurteilte der RH in den fünf überprüften Krankenanstalten die Einhaltung der fach- und leistungsbezogenen Strukturqualitätskriterien des ÖSG. Er stellte fest, dass bei einigen Leistungen die Anzahl der durchgeführten Eingriffe je Abteilung unter den vom ÖSG geforderten Mindestwerten lag. (TZ 28, 29)

Die Anzahl der Thyreoidektomien (totale oder teilweise Entfernung der Schilddrüse) lag in den KH Güssing und Oberpullendorf im mehrjährigen Durchschnitt unter den im ÖSG enthaltenen Mindestfrequenzen. (TZ 29)

Thyreoidektomien in den KH Güssing und Oberpullendorf 2010 bis 2012						
	2010	2011	2012	Durchschnitt 2010 bis 2012	Mindest- frequenz <sup>1</sup>	erreicht zu
	Anzahl					in %
KH Güssing	12	17	16	15,0	30	50
KH Oberpullendorf	23	16	19	19,3	30	64

<sup>1</sup> Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: KRAGES; RH

In den KH Kittsee (30 %) und Oberwart (23 %) sowie im KH BBR Eisenstadt (67 %) wurden die Mindestfrequenzen des ÖSG hinsichtlich der Eingriffe am Pankreas (Bauchspeicheldrüse) im mehrjährigen Durchschnitt verfehlt. (TZ 29)

Eingriffe am Pankreas in den KH Kittsee und Oberwart sowie im KH BBR Eisenstadt 2010 bis 2012						
	2010	2011	2012	Durchschnitt 2010 bis 2012	Mindestfrequenz <sup>1</sup>	erreicht zu
	Anzahl					in %
KH Kittsee	3	1	5	3,0	10	30
KH Oberwart	2	2	3	2,3	10	23
KH BBR Eisenstadt	5	9	6	6,7	10	67

<sup>1</sup> Mindestfrequenz pro Jahr und Krankenanstalt-Standort laut ÖSG

Quellen: KRAGES; KH BBR Eisenstadt; RH

In den KH Kittsee und Oberwart lag darüber hinaus auch die Zahl der Brustkrebsoperationen im mehrjährigen Durchschnitt unter den im ÖSG enthaltenen Mindestfrequenzen. Allerdings war die Erbringung solcher Eingriffe seit 2013 für die Versorgungsregion Burgenland Nord im KH BBR Eisenstadt und für die Versorgungsregion Burgenland Süd im KH Güssing zentriert. (TZ 29)

Für die Erbringung bestimmter Leistungen müssen Krankenanstalten laut ÖSG-Strukturqualitätskriterien über die Möglichkeit einer intraoperativen histopathologischen Befundung mittels Gefrierschnitts verfügen. Für die vier Krankenhäuser der KRAGES wurde dies durch die Abteilung für Pathologie im KH Oberwart, für das KH BBR Eisenstadt durch ein externes Labor für Pathologie sichergestellt. (TZ 29)

Die Anbindung der Fachschwerpunkte und dislozierten Tageskliniken an entsprechende Fachabteilungen anderer Krankenanstalten beurteilte der RH positiv. Die Aufgaben der Patronanzabteilungen waren in Kooperationsvereinbarungen klar geregelt und bezüglich der Visitationen zusätzlich in Leitfäden und Checklisten zusammengefasst. Visitationen der Fachschwerpunkte wurden allerdings nicht immer — wie in den Kooperationsvereinbarungen vorgesehen — durchgeführt. (TZ 30)

Im KH Oberpullendorf wurden auch stationäre Leistungen erbracht, für die im Burgenland laut den Strukturqualitätskriterien des ÖSG bzw. gemäß dem Landeskrankenanstaltenplan die Fachabteilungen für Unfallchirurgie im KH BBR Eisenstadt und im KH Oberwart zuständig waren. (TZ 30)

Die Zeitmarken für Operationen wurden im KH Oberwart sowie im KH BBR Eisenstadt elektronisch erfasst, in den KH Güssing, Kittsee und Oberpullendorf erfolgte die OP-Dokumentation noch in Papierform. (TZ 31)

Die Verweildauern im OP-Bereich (Zeitraum zwischen Ein- und Ausschleusen abzüglich Schnitt-Naht-Zeiten) waren speziell bei zwei überprüften Eingriffen (Arthroskopie am Knie und Implantation einer Totalendoprothese Hüfte) im KH Oberwart deutlich höher als im KH BBR Eisenstadt. Bei der Wartezeit im OP zwischen Einleitung der Narkose und Beginn der Operation wiesen die überprüften Krankenhäuser beim Mittelwert ähnliche Ergebnisse auf. (TZ 32, 33)

#### SONSTIGE FESTSTELLUNGEN

Anders als das KH BBR Eisenstadt verfügte die KRAGES über keine schriftliche Qualitätsstrategie. Auf Ebene der Geschäftsführung der KRAGES war kein Mitarbeiter explizit für Qualitätsmanagement des Gesamtunternehmens zuständig. Die gesetzlich vorgesehenen Qualitätssicherungskommissionen waren in allen überprüften Krankenanstalten eingerichtet, jedoch teilweise nicht vollständig besetzt. Die Vorgangsweisen der Qualitätssicherungskommissionen waren in den Krankenanstalten der KRAGES nicht einheitlich geregelt. (TZ 34)

Alle überprüften Krankenanstalten führten Patientenbefragungen durch. Im Unterschied zur KRAGES, wo die daraus resultierenden Maßnahmenentscheidungen und die Umsetzungsverantwortung auf Ebene der Abteilungsleitungen vorgesehen waren, sah das KH BBR Eisenstadt eine Einbindung der kollegialen Führung in die Maßnahmensetzung vor. Diese hat auch nach dem Burgenländischen Krankenanstaltengesetz 2000 die Durchführung umfassender Qualitätssicherungsmaßnahmen sicherzustellen. Beim KH BBR Eisenstadt betrafen jedoch, mangels entsprechender Fragestellungen, die aus den Beantwortungen abgeleiteten Maßnahmen die Behandlungsqualität kaum. (TZ 35)

Während die gerichtlichen Obduktionsraten im Burgenland und in Österreich nahezu gleich blieben, sank die Anzahl der klinischen Obduktionen seit 2004 in Österreich bzw. im Burgenland merklich. (TZ 36)

Die überprüften Krankenhäuser gingen bei der Entscheidung zu Obduktionen grundsätzlich ähnlich vor. Trotzdem war die Entwicklung der klinischen Obduktionsraten (Anzahl der durchgeführten Obduktionen im Verhältnis zur Anzahl der im Krankenhaus Verstorbenen) in den überprüften Krankenanstalten teilweise unterschiedlich. Eine schriftliche Regelung, wer eine klinische Obduktion anordnen konnte, gab es nur im KH Kittsee; ebensowenig war — abgesehen von der allgemeinen Regelung im Burgenländischen Krankenanstaltengesetz 2000 — festgelegt, unter welchen konkreten Voraussetzungen eine Obduktion anzuordnen war. (TZ 36)

Zur Durchführung der Aufgaben der Pathologie (Gefrierschnitte und Obduktionen durch einen stundenweise vor Ort anwesenden Facharzt, histologische Untersuchungen etc.)

schloss das KH BBR Eisenstadt im Jahr 2000 einen Vertrag mit einem externen Pathologen. Vertragsänderungen wurden in der Folge nur mündlich vereinbart. Zeitaufzeichnungen zum Nachweis der vereinbarten Anwesenheit des Facharztes im KH BBR Eisenstadt gab es nicht. (TZ 37)

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

**BMG**

*(1) Es wären verbindliche Qualitätsvorgaben für die Erbringung von Gesundheitsleistungen in Form von Bundesqualitätsrichtlinien entsprechend den Vorgaben im Gesundheitsqualitätsgesetz zu erlassen. (TZ 3)*

*(2) Unter Hinweis auf die im Gesundheitsqualitätsgesetz festgelegten Verpflichtungen wäre der Aufbau eines gesamtösterreichischen Qualitätssystems zügig voranzutreiben. (TZ 4)*

*(3) Die mit dem Indikatorenmodell A-IQI aus Routinedaten ermittelten und daher auch vergleichbaren Ergebnisse wären zugunsten einer einheitlichen und öffentlichen Qualitätsberichterstattung im Rahmen eines österreichischen Qualitätsberichts zu nutzen. (TZ 4, 8)*

*(4) Es wäre klarzustellen, wie die pathologische Versorgung in einer Krankenanstalt ausgestaltet sein muss, um den Vorgaben des Österreichischen Strukturplans Gesundheit für einen Onkologischen Schwerpunkt zu genügen. (TZ 20)*

*(5) Es wäre klarzustellen, welche onkologischen Leistungen von den im Österreichischen Strukturplan Gesundheit vorgesehenen Festlegungen der Krankenanstalenträger darüber, welche Abteilung für welche onkologischen Leistungen zuständig und verantwortlich ist, umfasst sein sollten. (TZ 21)*

*(6) Es wäre klarzustellen, ob bzw. unter welchen konkreten Voraussetzungen Tumorboards im Rahmen einer assoziierten onkologischen Versorgung geeignet sein können, die entsprechenden Vorgaben des Österreichischen Strukturplans Gesundheit zu erfüllen. (TZ 23)*

*(7) Im Sinne höchstmöglicher Patientenbehandlungssicherheit wären für Verfahrens- bzw. Arbeitsanordnungen für die Tumorboards konkrete (Mindest)Vorgaben festzulegen (bspw. in Form einer Mustergeschäftsordnung für Tumorboards). (TZ 23)*

*(8) Im Hinblick auf mögliche Unklarheiten auch in anderen Bundesländern sollte das BMG seine Ausführungen zur Organisation der onkologischen Versorgung auch den anderen Bundesländern bzw. den Rechtsträgern der Krankenanstalten mitteilen. (TZ 20, 21, 23)*

*(9) Die Entwicklung des Nationalen Krebsprogramms für Österreich wäre zügig voranzutreiben. In diesem Zusammenhang wäre auch der Thematik Verlaufsregister bzw. klinisches Krebsregister ein besonderer Stellenwert einzuräumen. (TZ 27)*

*(10) Vor dem Hintergrund der Wichtigkeit der Durchführung von Obduktionen für die medizinische Qualitätssicherung einerseits sowie für Forschung und Lehre andererseits wären die Gründe für das Sinken der Obduktionsraten in den österreichischen Krankenanstalten in den letzten Jahren zu erheben. (TZ 36)*

### **Land Burgenland**

*(11) Der Landesgesundheitsfonds wäre dazu anzuhalten, die Abrechnungskriterien nach dem System der Leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung an die Strukturqualitätskriterien des Österreichischen Strukturplans Gesundheit anzugleichen und Leistungen, die diesen nicht entsprechen, den Fondskrankenanstalten auch nicht zu vergüten. (TZ 7)*

*(12) Der Landeskrankenanstaltenplan wäre, wie krankenanstaltenrechtlich vorgegeben, in Zukunft enger mit den Strukturplanungen auf Bundes- und auf Landesebene abzustimmen und aktuell zu halten. Unter anderem wären die onkologischen Versorgungsstufen der einzelnen burgenländischen Krankenanstalten auszuweisen; dabei wäre auf die Klarstellung des BMG hinsichtlich der pathologischen Versorgung in Onkologischen Schwerpunkten Bedacht zu nehmen. (TZ 7, 20)*

*(13) Im Sinne einer umfassenden Qualitätssicherung für Baumaßnahmen im Krankenanstaltenbereich wäre die Erstellung einheitlicher Vorgaben für bauliche Hygienemaßnahmen für alle burgenländischen Krankenanstalten zu erwägen. (TZ 12)*

*(14) Angesichts der von den überprüften Krankenanstalten ins Treffen geführten Schwierigkeit, Ärzte mit einschlägiger Facharztausbildung für die Belange der Hygiene als Hygienebeauftragte in den einzelnen Krankenanstalten zu gewinnen, wäre ein zentral geführtes Hygienemanagement für alle überprüften Krankenhäuser zu prüfen. (TZ 13)*

*(15) Die Festlegungen der Krankenanstaltenträger hinsichtlich des onkologischen Leistungsspektrums sowie der entsprechenden Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten wären auf ihre Konformität mit dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit zu überprüfen und es wäre auf für das Land Burgenland zweckmäßige, klare sowie vor allem patientenbehandlungssichere onkologische Versorgungsaufträge und -strukturen zu achten. (TZ 21)*

*(16) Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Mindestfrequenzen für Operationen der Bauchspeicheldrüse ab 2014 verbindlich sind, wäre eine Konzentration dieses Eingriffs an*

*einem Standort für das gesamte Land Burgenland im Rahmen der Leistungsangebotsplanung zu veranlassen. (TZ 29)*

*(17) Da das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt im Unterschied zum Krankenhaus Oberwart im Bereich der Hals-, Nasen- und Ohrenheilkunde bei bestimmten Patientengruppen nur bei klinisch auffälligem Befund histologische Untersuchungen anordnete, wäre im Interesse der höchstmöglichen Patientenbehandlungssicherheit bzw. auch aus forensischen Gründen eine einheitliche Vorgangsweise zu prüfen. (TZ 16)*

#### **BMG, Land Burgenland, KRAGES**

*(18) Bezogen auf die onkologischen „Routinefälle“ wäre für das Tumorboard eine Vorgangsweise (insbesondere betreffend Definition und Auswahlverfahren für die Besprechung im Tumorboard) festzulegen, die unter Beachtung der vom Österreichischen Strukturplan Gesundheit vorgesehenen onkologischen Versorgungs- und Verantwortlichkeitsstrukturen für jeden Patienten eine optimale Behandlungsqualität sicherstellt. (TZ 25)*

*(19) Es wären insbesondere auch die von der KRAGES geplanten Änderungen der Geschäftsordnung betreffend den im Tumorboard (nicht) vorzustellenden Patientenkreis im Hinblick auf ihre Konformität mit dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit zu erörtern. (TZ 25)*

#### **BMG, Land Burgenland, Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt**

*(20) Da die Vorgangsweise bestimmter Abteilungen, Standardfälle nicht im Tumorboard anzumelden, in einem Spannungsverhältnis zum Wortlaut des Österreichischen Strukturplans Gesundheit stand, wonach „... jede Person mit einer malignen Neuerkrankung im Tumorboard anzumelden war ...“, wäre — für den Fall der Beibehaltung des Tumorboards — gemeinsam mit dem Land Burgenland und dem BMG für das Tumorboard eine dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit entsprechende Vorgangsweise bezüglich des Patientenkreises festzulegen. (TZ 25)*

#### **Land Burgenland, Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt**

*(21) Unter Bedachtnahme auf eine Sicherstellung der Patientenbehandlungsqualität wären kostengünstigere Varianten der pathologischen Versorgung des Krankenhauses der Barmherzigen Brüder Eisenstadt — auch unter Einbindung der KRAGES und der Pathologie im Krankenhaus Oberwart — zu prüfen. (TZ 37)*

**KRAGES, Konvent der Barmherzigen Brüder, Krankenhaus Güssing, Ladislaus Batthyány-Strattmann Krankenhaus Kittsee, Krankenhäuser Oberpullendorf und Oberwart, Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt**

(22) Für eine kontinuierliche Gewährleistung der bestmöglichen onkologischen Behandlung der Patienten wären schriftliche Kooperationsvereinbarungen zu schließen. Die Rahmenbedingungen dafür könnten in den vom Rechtsträger zu treffenden Festlegungen für die onkologische Leistungserbringung seiner Krankenanstalt(en) normiert werden. (TZ 22)

**KRAGES, Konvent der Barmherzigen Brüder**

(23) Unter Berücksichtigung der jeweiligen onkologischen Versorgungsstufen sowie der Klarstellung durch das BMG hinsichtlich des im Österreichischen Strukturplan Gesundheit verwendeten Leistungsbegriffs wären das onkologische Leistungsspektrum der Krankenhäuser schriftlich festzulegen sowie die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten klar zu definieren. Dabei wäre auf die optimale Patientensicherheit bzw. die Qualitätskriterien des Österreichischen Strukturplans Gesundheit besonders Bedacht zu nehmen. (TZ 21)

(24) Im Hinblick auf die Organisationspflichten eines Rechtsträgers und — betreffend das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt — unter Berücksichtigung der Klarstellung des BMG betreffend die pathologische Versorgung in Onkologischen Schwerpunkten bzw. Tumorboards in assoziierten onkologischen Versorgungsstrukturen wäre für die Teilnahme von Fachärzten aller im Österreichischen Strukturplan Gesundheit vorgesehenen Fachrichtungen in den Tumorboards zu sorgen. (TZ 24)

(25) Den fachbezogenen Strukturqualitätskriterien des Österreichischen Strukturplans Gesundheit entsprechend sollten Kniearthroskopien und Implantationen von Hüftteilendoprothesen in den Krankenhäusern der Barmherzigen Brüder Eisenstadt und Oberwart konzentriert werden. (TZ 30)

**KRAGES, Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt**

(26) Die Einführung bzw. Verwendung von Fehlermeldesystemen wäre mit Nachdruck weiter voranzutreiben, und unter den Mitarbeitern wäre durch gezielte Maßnahmen (z.B. Informationsveranstaltungen) verstärkt Bewusstsein für die Bedeutung von Fehlermeldungen zur Verbesserung der Patientenbehandlungssicherheit zu schaffen. (TZ 17)



*(27) Für den Fall, dass das Krankenhaus Güssing und das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt affilierte Partner des Brustgesundheitszentrums im Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Wien — Medizinischer Universitätscampus werden, wäre für die betroffenen Patientinnen die Vorgangsweise im Tumorboard zu regeln. (TZ 25)*

*(28) Es wäre schriftlich festzulegen, wer in welchen Fällen zur Entscheidung über eine durchzuführende Obduktion befugt ist. (TZ 36)*

### **KRAGES**

*(29) Es wäre die Einführung von OP-Checklisten zu veranlassen, die alle Bereiche der WHO-Checkliste abdecken. Weiters wäre zu überlegen, die OP-Checkliste(n) stärker an den Vorgaben der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zu orientieren. (TZ 19)*

*(30) In der Geschäftsordnung Tumorboard wäre die im Österreichischen Strukturplan Gesundheit festgelegte abgestufte onkologische Versorgungsstruktur explizit zu berücksichtigen. Weiters wäre die Geschäftsordnung Tumorboard um weitere Punkte zu ergänzen (z.B. Rollendefinition, Vorgangsweise bei externen Patienten, Patientenaufklärung). (TZ 23)*

*(31) Es wären wöchentliche Tumorboardsitzungen zu überlegen (anstelle der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nur vierzehntägig abgehaltenen Tumorboardsitzungen). (TZ 23)*

*(32) Die bei jedem einzelnen Tumorboardbeschluss jeweils anwesenden Fachärzte wären für jeden Patienten zu dokumentieren. (TZ 26)*

*(33) In Anbetracht der niedrigen Fallzahlen von Schilddrüsenoperationen an den Standorten Güssing und Oberpullendorf (Erfüllungsgrad: 50 % bzw. 64 %) wäre die Entwicklung des Leistungsaufkommens zu beobachten und bei einem allfälligen weiteren Rückgang wären Varianten für eine Leistungskonzentration zu prüfen. (TZ 29)*

*(34) Bei den Fachschwerpunkten wäre auf eine regelmäßige Durchführung der Visitationen sowie der entsprechenden Berichterstattung zu achten. (TZ 30)*

*(35) Die begonnene Implementierung der OP-Software in den Krankenanstalten der KRAGES wäre fortzusetzen. (TZ 31)*

*(36) Es wären eine mehrjährige Qualitätsstrategie für das Gesamtunternehmen schriftlich festzulegen sowie auf Ebene der Geschäftsführung klare Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten für ein krankenanstaltenübergreifendes Qualitätsmanagement zu definieren.*

*Gleichzeitig wären für die Tätigkeit der Qualitätssicherungskommissionen einheitliche Vorgaben zu definieren. (TZ 34)*

*(37) Für die effiziente Umsetzung der festzulegenden Qualitätsstrategie in den Krankenanstalten wären Strategiesitzungen der Geschäftsführung der KRAGES samt Qualitätsmanagement mit der ARGE Qualitätsmanagement zu institutionalisieren. (TZ 34)*

*(38) Die jeweilige kollegiale Führung wäre in die Entscheidung über erforderliche Maßnahmen aufgrund der Patientenbefragungen, deren Umsetzung und Kontrolle verantwortlich einzubinden; die Verfahrensanleitungen für die Patientenbefragungen wären in diesem Sinne zu modifizieren. (TZ 35)*

*(39) Die Struktur bzw. die Fragestellungen des für die letzte Befragung eingesetzten Fragebogens wäre auf Basis der aktuellen Ergebnisse zu evaluieren und die zukünftige Vorgangsweise für Patientenbefragungen für das gesamte Unternehmen festzulegen. (TZ 35)*

#### **Konvent der Barmherzigen Brüder**

*(40) Für die Hygienebeauftragten und die Hygienefachkräfte wäre — im Hinblick auf eine allfällige Haftung des Rechtsträgers — unverzüglich eine geeignete Stellvertretungsregelung zu treffen. (TZ 13)*

*(41) Für den Fall, dass das Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt — bspw. infolge der Klarstellung des BMG betreffend die pathologische Versorgung — im Landeskrankenanstaltenplan als assoziierte onkologische Versorgung eingestuft würde, wären entsprechende Veranlassungen für das Tumorboard bzw. für die im Österreichischen Strukturplan Gesundheit geforderte institutionalisierte Zusammenarbeit mit einem Tumorboard eines Onkologischen Schwerpunkts und/oder Zentrums zu treffen und schriftlich festzulegen bzw. zu vereinbaren. (TZ 23)*

#### **Krankenhaus Güssing, Ladislaus Batthyány-Strattmann Krankenhaus Kittsee, Krankenhäuser Oberpullendorf und Oberwart, Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt**

*(42) Die Personalausstattung der Hygieneteams wäre — in Orientierung an den Empfehlungen des BMG — zu ergänzen. (TZ 13)*

*(43) Unter Einbindung der Primärärzte der Fachabteilungen wäre auf eine systematische Erfassung und zentrale Auswertung von Komplikationen durch das Qualitätsmanagement mit anschließender Meldung an die kollegiale Führung hinzuwirken, bis Komplikationsraten*



*fachbereichsübergreifend im bundesweiten Indikatorenmodell abgebildet werden können. (TZ 15)*

***Krankenhaus Güssing, Ladislaus Batthyány-Strattmann Krankenhaus Kittsee, Krankenhäuser Oberpullendorf und Oberwart***

*(44) Eine lückenlose Anmeldung aller an Krebs erkrankten Patienten im Tumorboard wäre vorzunehmen. (TZ 25)*

***Ladislaus Batthyány-Strattmann Krankenhaus Kittsee, Krankenhäuser Oberpullendorf und Oberwart, Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt***

*(45) Es wären u.a. im Hinblick auf das Vorliegen korrekt ausgefüllter OP-Checklisten stichprobenartige Kontrollen von Krankengeschichten durchzuführen. (TZ 19)*

***Ladislaus Batthyány-Strattmann Krankenhaus Kittsee, Krankenhäuser Oberpullendorf und Oberwart***

*(46) Mit Hilfe der zur Verfügung gestellten Software wäre so rasch wie möglich anhand geeigneter Indikator-Operationen eine den gesetzlichen Vorgaben entsprechende Infektions-Surveillance einzurichten. Dafür kämen in der Chirurgie bspw. Hernien- und Colon-operationen, in der Orthopädie und Unfallchirurgie etwa Hüft- und Knie totalendoprothetik sowie in der Gynäkologie/Geburtshilfe der Kaiserschnitt in Frage. Ebenso sollte im Bereich der Intensivmedizin und hier insbesondere für die Betreuung von Frühgeborenen (Neonatologie im Rahmen der Kinderheilkunde) eine entsprechende Surveillance von nosokomialen Infektionen eingerichtet werden. (TZ 14)*

***Ladislaus Batthyány-Strattmann Krankenhaus Kittsee, Krankenhaus Oberpullendorf***

*(47) Für die Qualitätssicherungskommissionen wären auch Vertreter des medizinisch-technischen Dienstes zu bestellen. (TZ 34)*

***Krankenhaus Güssing***

*(48) Die anhand von Indikator-Operationen erhobenen Infektionsdaten wären in Zukunft auch an ein dem Stand der Wissenschaft entsprechendes Surveillance-System wie ANISS oder KISS zu melden, um so den gesetzlich geforderten Vergleich der eigenen Ergebnisse mit denen anderer Institutionen zu ermöglichen. (TZ 14)*

**Ladislaus Batthyány–Strattmann Krankenhaus Kittsee**

(49) Zur besseren Nachvollziehbarkeit und Transparenz sowie zur Erhöhung der Wirksamkeit wären die vorhandenen CIRS-Formulare (CIRS = Critical Incident Reporting Systems) zu verwenden. (TZ 17)

**Krankenhaus Oberwart**

(50) Da die Verweildauern im OP-Bereich (Zeitraum zwischen Ein- und Ausschleusen abzüglich Schnitt-Naht-Zeiten) speziell bei den beiden überprüften Eingriffen an Knie und Hüfte vergleichsweise hoch waren, wären die Gründe hierfür zu erheben und gegebenenfalls Optimierungspotenziale zu nutzen. (TZ 32)

**Krankenhaus der Barmherzigen Brüder Eisenstadt**

(51) Die zusätzliche Infektionserfassung in den Fachbereichen Allgemeinchirurgie (anhand der Indikator-Operation Colonoperationen) sowie Gynäkologie und Geburtshilfe (anhand des Indikator-Eingriffs Kaiserschnitt) sowie die Meldung der diesbezüglichen Ergebnisse an ein dem Stand der Wissenschaft entsprechendes Surveillance-System wie ANISS oder KISS wären vorzunehmen. Auch im Bereich der Intensivmedizin sollten nosokomiale Infektionen erfasst werden; dies gilt insbesondere auch für die neonatologische Intensivstation. (TZ 14)

(52) Abhängig von seiner onkologischen Versorgungsstufe bzw. von der Klarstellung des BMG über die Zulässigkeit von Tumorboards im Rahmen einer assoziierten onkologischen Versorgung wären für das Tumorboard dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit entsprechende umfassende Verfahrens- bzw. Arbeitsanweisungen schriftlich festzulegen. (TZ 23)

(53) Für den Fall der Beibehaltung des Tumorboards wäre dieses regelmäßig zu evaluieren. (TZ 24)

(54) Für den Fall der Beibehaltung des Tumorboards wäre zu bestimmen, wann bzw. wie oft ein Patient ins Tumorboard eingebracht werden muss. Weiters wäre das Anmeldeverfahren (Gesamtliste, Anmeldefristen etc.) umfassend zu regeln. (TZ 25)

(55) Für den Fall der Beibehaltung des Tumorboards wären in den zu erstellenden Verfahrens- und Arbeitsanweisungen die Tumorboard- Dokumentation bzw. die Dokumentation der den einzelnen Patienten betreffenden Tumorboardentscheidungen und deren Zustandekommen im Detail konform mit dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit sowie einheitlich festzulegen (z.B. auch jeweils die teilnehmenden Ärzte zu nennen). (TZ 26)

*(56) Die Struktur bzw. die Fragestellungen des Patientenfragebogens wären regelmäßig zu evaluieren und zusätzliche Fragestellungen betreffend die Patientenbehandlungsqualität zu erwägen. (TZ 35)*

*(57) Die pathologische Versorgung betreffend wären sämtliche bisherige mündliche Vertragsänderungen schriftlich festzuhalten und gegebenenfalls künftige Änderungen nur mehr schriftlich zu vereinbaren. Im Interesse der Nachvollziehbarkeit und Transparenz wäre die Anwesenheitszeit des vor Ort tätigen Pathologen zu dokumentieren. (TZ 37)*

## JUSTIZBETREUUNGSAGENTUR

Mit der Errichtung der Justizbetreuungsagentur verfolgte das BMJ die Strategie, dem Strafvollzug trotz fehlender Planstellen zusätzliches Betreuungspersonal zur Verfügung stellen zu können. Innerhalb von knapp fünf Jahren stellte die Justizbetreuungsagentur weiteres Personal — außerhalb des Personalplans des Bundes — für Aufgaben des BMJ wie Kinderbeistände, Experten, Amtsdolmetscher und die Familiengerichtshilfe bereit. Der Entfall der verpflichtenden Planstellenbindung für überlassene Arbeitskräfte und die intensive Nutzung dieser Bestimmung durch das BMJ — im Jahr 2014 sollen ca. 550 bis 600 Personen über die Justizbetreuungsagentur für das BMJ tätig sein — führte zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands. Mit dieser Vorgehensweise verliert auch der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Darüber hinaus sind die Ausgaben für das von der Justizbetreuungsagentur beschäftigte Personal im Rechnungsabschluss des Bundes als Sachaufwand ausgewiesen. Dies stand im Konflikt mit dem Grundsatz der Budgetwahrheit.

Mit der Justizbetreuungsagentur wurden zusätzliche Strukturen für Führung und Verwaltung des zugekauften Personals aufgebaut und Mehraufwendungen verursacht. Die vom BMJ angestrebte Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Strafvollzug gelang nicht. Weitere Probleme, wie bspw. der Abschluss eines eigenen Kollektivvertrags, die Sicherstellung der Liquidität und die geringe Eigenmittelquote, entstanden erst durch die Konstruktion Justizbetreuungsagentur.

### PRÜFUNGSZIEL

Ziel der Überprüfung war, die strategischen Ziele des BMJ im Hinblick auf die Justizbetreuungsagentur, die Aufgabenerfüllung und die Effizienz des Mitteleinsatzes durch die Justizbetreuungsagentur, die Transparenz des Rechnungs- und Berichtswesens sowie die Wirtschaftlichkeit der Verwaltung zu beurteilen. (TZ 1)

### STRATEGIE

Das BMJ verfolgte mit der Errichtung der Justizbetreuungsagentur keine „klassischen“ Ausgliederungsmotive — wie organisatorische, wirtschaftliche, steuerliche oder vergaberechtliche Motive. So wurde auch keine Aufgabe des BMJ oder Bundespersonal ausgegliedert. Die Justizbetreuungsagentur diente lediglich zur Personalbereitstellung im Strafvollzug und in weiteren justizeigenen Bereichen aufgrund mangelnder Planstellen. (TZ 3)

## VORGABEN UND RAHMENBEDINGUNGEN

Im Justizbetreuungsagentur-Gesetz (JBA-G) waren die Aufgaben und eine generelle Ermächtigung der Justizbetreuungsagentur zur Personalbereitstellung für das BMJ in bestimmten Bereichen ohne konkrete Festlegung des Ausmaßes festgelegt. Die Grundsätze der Leistungserbringung und der Verrechnung waren in einzelnen Rahmenvereinbarungen mit dem BMJ näher bestimmt. Die Justizbetreuungsagentur stellte allerdings in einzelnen Bereichen bereits vor Festlegung als Aufgabe im JBA-G bzw. vor Abschluss entsprechender Rahmenvereinbarungen mit dem BMJ Personal bereit. (TZ 4)

Die Besetzung des Aufsichtsrats der Justizbetreuungsagentur könnte zu Interessenskonflikten führen. Mit dem Leiter der Vollzugsdirektion war zugleich ein wesentlicher Vertreter des Hauptkunden Justizanstalten im Aufsichtsrat. (TZ 5)

## VERWALTUNG DER JUSTIZBETREUUNGSAGENTUR

Nach den Angaben in den jährlichen Rechnungsabschlüssen der Justizbetreuungsagentur stiegen die Verwaltungskosten von rd. 0,57 Mio. EUR im Jahr 2009 auf rd. 1,59 Mio. EUR im Jahr 2012. In der Kostenrechnung setzte sie allerdings aufgrund abweichender Definition andere Beträge als Verwaltungskosten an, was zu Intransparenz bei den Kenndaten führte. (TZ 6)

Die Justizbetreuungsagentur stellte laufend für weitere Aufgaben des BMJ Personal bereit, der Anteil des Verwaltungspersonals war demnach gestiegen. Es gab jedoch kein entsprechendes Personaleinsatzkonzept bzw. fand keine entsprechende Organisationsentwicklung statt. Dies führte zu oftmaligem Wechsel der Mitarbeiter in den einzelnen Bereichen, teilweise nicht qualifikationsentsprechendem Einsatz, mangelnder Kontinuität bei der operativen Abwicklung der Aufgabenbereiche und formellen Mängeln. (TZ 7)

Rund fünf Jahre nach Gründung der Justizbetreuungsagentur lag kein mit dem Aufsichtsrat akkordierter Betreuungsschlüssel für die Bestimmung der notwendigen Personalressourcen in den einzelnen Bereichen vor. (TZ 7)

Die Justizbetreuungsagentur war in einem — vom BMJ gemieteten — Gebäude im 1. Wiener Gemeindebezirk untergebracht. Für die Büroräume im Ausmaß von knapp 900 m<sup>2</sup> verrechnete das BMJ der Justizbetreuungsagentur einen monatlichen Mietzins von rd. 15.600 EUR. In den Räumlichkeiten bestand ein ungünstiges Verhältnis zwischen Nutz- und Verkehrsflächen. Die Justizbetreuungsagentur hatte keine Prüfung einer alternativen Unterbringung vorgenommen. (TZ 8)

Mit der Justizbetreuungsagentur wurde eine Parallelstruktur für die Personalverwaltung aufgebaut. Aufgrund der Notwendigkeit einer eigenen Personalsoftware zur Administration der Mitarbeiter — weil justizeigene Systeme nicht genutzt wurden — werden bei der Justizbetreuungsagentur bis 2017 Kosten von rd. 600.000 EUR entstehen. (TZ 9)

Die kurzfristige Auftragserteilung durch das BMJ mit der Personalbereitstellung im Bereich der Familiengerichtshilfe bedingte eine — zu diesem Zeitpunkt nicht geplante — Beschaffung einer neuen Personalsoftware. Eine Ausschreibung durch die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) war dadurch nicht möglich. Die Justizbetreuungsagentur beauftragte für die Vergabe einen externen Berater (Rechtsanwalt), obwohl im BMJ grundsätzlich ausreichend Fachkompetenz vorhanden wäre. Für den Rechtsanwalt fielen Kosten im Ausmaß von rd. 35.000 EUR bzw. 13 % der Beschaffungskosten an. (TZ 9)

Die Grundlagen für die Höhe des Geschäftsführergehalts bzw. dessen Anstieg von 67.200 EUR im Jahr 2009 auf rd. 86.400 EUR (inklusive Prämien und Sachbezug) im Jahr 2012 waren vom Aufsichtsrat nicht dokumentiert. Die Zielvereinbarungen mit dem Geschäftsführer enthielten Kriterien — wie z.B. die Einhaltung des Jahresbudgets –, die nicht unmittelbar in dessen Einflussbereich lagen. (TZ 10)

#### AUFGABENERFÜLLUNG UND KOMMUNIKATION

Die Geschäftsführung der Justizbetreuungsagentur konnte den im Gesetz geforderten Abschluss eines eigenen Kollektivvertrags bis zum Abschluss der Einschau des RH vor Ort nicht erreichen. Im Mai 2013 lag ein unterschiftsreifer Entwurf vor. Die Justizbetreuungsagentur berechnete, dass der neue Kollektivvertrag beim aktuellen Personalstand<sup>1</sup> jährliche Mehrkosten im Ausmaß von rd. 4,8 % bzw. rd. 485.000 EUR verursachen würde. Im November 2013 wurde der Kollektivvertrag abgeschlossen und trat mit 1. Jänner 2014 in Kraft. (TZ 11)

Die ursprünglich vorgesehene Aufgabenübertragung des BMJ an die Justizbetreuungsagentur, nämlich die Personalbereitstellung für den Strafvollzug, hatte sich auf nahezu den gesamten Justizbereich (Zivil-, Straf-, Familien- und Sozialrechtsangelegenheiten bei Gerichten und Staatsanwaltschaften) ausgeweitet. Die grundsätzliche Festlegung der von der Justizbetreuungsagentur an das BMJ zu erbringenden Leistungen erfolgte in für die einzelnen Leistungsbereiche jeweils gesondert abgeschlossenen Rahmenvereinbarungen. Im Strafvollzug sowie bei den Experten und Amtsdolmetschern verpflichteten diese die Justizbetreuungsagentur dazu, den Mitarbeitern die jeweiligen vom BMJ vorgegebenen Leistungsstandards zur Kenntnis zu bringen und für deren Einhaltung zu sorgen. Das BMJ hatte solche

<sup>1</sup> bezogen auf den Personalstand des 1. Halbjahres 2013



Leistungsstandards allerdings nicht schriftlich festgelegt. (TZ 12)

Das BMJ nahm in die Rahmenvereinbarung mit der Justizbetreuungsagentur keine Angaben über die zu erwartenden, dem Strafvollzug bereitzustellenden Personalressourcen auf. Diese wurden erst in Einzelaufträgen konkret festgelegt. Der Justizbetreuungsagentur gelang es nur bedingt, zu einer Flexibilisierung des Systems des Personaleinsatzes im Strafvollzug beizutragen. (TZ 13)

Es gelang der Justizbetreuungsagentur nicht, die beabsichtigte Vereinheitlichung von Einzelverträgen mit Betreuungspersonal in Justizanstalten (vor allem mit Ärzten) zu erreichen. Die Justizanstalten und auch das BMJ kauften nach wie vor Leistungen im Betreuungsbereich selbst zu. Weiters waren zwei bei der Justizbetreuungsagentur angestellte Personen gleichzeitig als Vertragsbedienstete beim BMJ beschäftigt. (TZ 14)

Die teilweise Ausgliederung der medizinischen Versorgung verursachte den Justizanstalten zusätzlichen Aufwand bei der Personalverwaltung, insbesondere bei der Dienstplanerstellung, die durch die unterschiedliche rechtliche Stellung der Justizbetreuungsagentur-Mitarbeiter entstand. (TZ 15)

Die Justizbetreuungsagentur erfüllte den Auftrag des BMJ, bundesweit mindestens 100 geeignete Kinderbeistände bereitzustellen. In einigen Regionen war die Dichte an verfügbaren Kinderbeiständen allerdings gering. Dadurch war es der Justizbetreuungsagentur erschwert, konkreten Anforderungen der Gerichte dort unmittelbar nachkommen zu können. (TZ 16)

Die Information an die Justizbetreuungsagentur über die Bestellung von Kinderbeiständen bzw. deren Beendigung erfolgte nicht standardisiert und teilweise erst nach aktiver Nachfrage. Die Kinderbeistände dokumentierten ihre Tätigkeit anhand vorgegebener Dokumentationsblätter. Eine systematische Auswertung, etwa für Evaluationszwecke, erfolgte bisher nicht. (TZ 16)

Mit 30. Juni 2013 hatte die Justizbetreuungsagentur nur knapp mehr als die Hälfte der vom BMJ in insgesamt zehn Sprachen bzw. Sprachgruppen beauftragten Dolmetscherkapazitäten angestellt. Gründe dafür lagen teilweise im Fehlen geeigneter Bewerber, teilweise konnte die Justizbetreuungsagentur aber auch die Auslastung zusätzlicher Kapazitäten mangels ausreichender Bestellungen seitens der Gerichte nicht sicherstellen. (TZ 18)

Die Justizbetreuungsagentur verwaltete die personellen Ressourcen der Amtsdolmetscher und war damit für deren bestmögliche Auslastung verantwortlich. Sie konnte allerdings nicht bestimmen, inwieweit die Justizdienststellen tatsächlich die Leistungen der Amtsdolmetscher

nutzen und nicht freiberufliche Dolmetscher heranziehen. Weiters verfügte die Justizbetreuungsagentur über keine Daten hinsichtlich der wegen fehlender Ressourcen abgelehnten Aufträge für Dolmetscherleistungen. (TZ 19)

Das BMJ leitete den bundesweiten Vollausbau der Familiengerichtshilfe mit mehr als 200 Vollbeschäftigungsäquivalenten und mit zu erwartenden jährlichen Kosten von rd. 15 Mio. EUR noch vor der umfassenden Evaluierung des zuvor bestehenden Modellversuchs in die Wege und erteilte weitgehend auch bereits die Aufträge zur Personalbereitstellung an die Justizbetreuungsagentur. Es fehlten somit ausreichende Grundlagen für die gesetzlich vorgesehene Prüfung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit. (TZ 20)

Die Dienst- und Fachaufsicht war in den einzelnen Bereichen der Justizbetreuungsagentur geregelt und oblag grundsätzlich justizeigenem Personal. In der Umsetzung wurden die Regelungen jedoch aus organisatorischen und praktischen Gründen teilweise anders gelebt. (TZ 21)

#### ENTGELTVERRECHNUNG

Das vom BMJ zur Finanzierung des Verwaltungsaufwands der Justizbetreuungsagentur geleistete Basisentgelt stieg von rd. 0,5 Mio. EUR im Jahr 2009 auf rd. 3 Mio. EUR im Jahr 2013 und somit um 460 % an. Bei justizinterner Wahrnehmung der Aufgaben wären diese Ausgaben zu einem großen Teil nicht angefallen. (TZ 23)

Die Regelungen hinsichtlich der Finanzierung der Justizbetreuungsagentur durch Leistungsentgelte und Basisentgelt waren uneinheitlich. Dies machte bei der Justizbetreuungsagentur komplexere Darstellungen in der Budgetplanung und im Rechnungswesen erforderlich. (TZ 23)

Mit der Justizbetreuungsagentur wurden zusätzliche Strukturen für Führung und Verwaltung des zugekauften Personals aufgebaut. Dies verursachte erheblichen Aufwand für die Berechnung und Anpassung der Leistungsstundensätze bei der Justizbetreuungsagentur sowie bei der Abrechnung und Rechnungskontrolle bei den Justizanstalten. (TZ 24)

#### FINANZIERUNG

Die Justizbetreuungsagentur legte dem BMJ jährlich ein vom Aufsichtsrat geprüftes Jahresbudget für das nächste Kalenderjahr zur Genehmigung vor. Im Genehmigungsprozess veranlasste das BMJ regelmäßig Kürzungen. Vermehrte Aufträge durch Justizdienststellen hatte die Justizbetreuungsagentur aufgrund ihrer gesetzlichen Verpflichtung (Betriebspflicht)

allerdings zu erfüllen, wodurch die ursprünglichen Budgets überschritten werden mussten. Für das Jahr 2012 sah der Budgetplan der Justizbetreuungsagentur rd. 13,07 Mio. EUR vor, genehmigt wurden rd. 11,25 Mio. EUR. Tatsächlich betrug die Aufwendungen der Justizbetreuungsagentur 2012 rd. 12,36 Mio. EUR. Die Differenz musste das BMJ mittels überplanmäßiger Ausgaben bedecken. (TZ 25)

Die Justizbetreuungsagentur verfügte nur über geringe Eigenmittel. Um die daraus resultierenden Liquiditätsprobleme zu lösen, musste das BMJ für den Strafvollzug ein Darlehen in Höhe von rd. 1,33 Mio. EUR zur Verfügung stellen und für andere Personalbereitstellungsbereiche Akontozahlungen leisten. (TZ 26 und 27)

#### RECHNUNGSWESEN UND INTERNES KONTROLLSYSTEM

Das Rechnungswesen der Justizbetreuungsagentur war anforderungsgerecht gestaltet. In Folge des Wechsels des mit der Buchhaltung beauftragten Steuerberatungsunternehmens sowie von Änderungen im Verrechnungssystem konnten allerdings vergleichbare Auswertungen aus dem Zeitraum vor 2012 nicht automationsunterstützt, sondern nur mit aufwendiger Bearbeitung vorgenommen werden. (TZ 28)

Eine mangelhafte Abstimmung mit dem Steuerberatungsunternehmen führte bei der Justizbetreuungsagentur zu einem Wechsel des Unternehmens und vermeidbaren Aufwendungen. Bei der Neuausschreibung der Steuerberatungsleistungen verwendete die Justizbetreuungsagentur ein Bewertungskriterium, welches auf das spezifische Verständnis der Geschäftsgebarung der Justizbetreuungsagentur abzielte. Dieses war geeignet, jenem Unternehmen, das bereits für die Justizbetreuungsagentur tätig war und den Zuschlag bekam, Vorteile zu verschaffen. (TZ 29)

Die Justizbetreuungsagentur erstellte ab 2011 Jahreskostenrechnungen, anhand derer sie Vollkosten nach Personalbereitstellungsbereichen ermittelte. Die Verwendung von Erlössummen als Schlüssel zur Aufteilung von Verwaltungsgemeinkosten bewirkte allerdings deren nicht verursachergerechte Zuordnung. (TZ 30)

Laut Kostenrechnung lag der Verwaltungskostenanteil der Justizbetreuungsagentur im Jahr 2012 bei insgesamt rd. 12,1 %, schwankte allerdings zwischen 9,6 % bei den Experten und 25,5 % beim Kinderbeistand. Überdurchschnittliche Verwaltungskostenanteile bei Amtsdolmetschern und Kinderbeiständen waren auf über die Personalbereitstellung hinausgehende Aufgaben der Justizbetreuungsagentur zurückzuführen. (TZ 30)

Die Justizbetreuungsagentur verfügte über ein IKS-Konzept mit umfassenden Vorgaben und Maßnahmen in den risikorelevanten Bereichen. Die im IKS-Konzept vorgesehenen Kontrollen sowie eine Evaluierung des Konzepts nahm sie bisher allerdings nicht vor. (TZ 31)

#### ERZIELTE EFFEKTE

Die mit dem Bundesfinanzgesetz 2007 erfolgte Aufhebung der Planstellenbindung für Arbeitskräfteüberlassungen zielte auf kurzfristige Personalbereitstellungen ab. Die Personalbereitstellung durch die Justizbetreuungsagentur war jedoch — vor allem im Strafvollzug und der Familiengerichtshilfe — auf Dauer angelegt. (TZ 32)

Im Jahr 2014 werden über die Justizbetreuungsagentur geplant bis zu 600 Personen Leistungen für die Justiz erbringen. Damit stellen diese Personalaufwand wie für interne Planstellen dar, der aber als Sachaufwand im Rechnungsabschluss des Bundes ausgewiesen wird. Dadurch verliert der Personalplan des Bundes seine Steuerungsfunktion. Der Ausweis der überlassenen Arbeitskräfte im Sachaufwand führt zu geringerer Transparenz hinsichtlich des Personalaufwands. (TZ 32)

Die Planstellenbesetzung im Betreuungsbereich BMJ-intern war seit Gründung der Justizbetreuungsagentur konstant, es fand also keine Einsparung von bundesinternen Planstellen im Betreuungsbereich statt. Das BMJ wandelte entgegen den Planungen auch keine Betreuungsplanstellen in Exekutivdienstplanstellen um bzw. war die Zahl der Exekutivdienstplanstellen rückläufig. Insgesamt gesehen stieg jedoch das Betreuungspersonal in Justizanstalten — BMJ-intern und Justizbetreuungsagentur — von 2008 bis 2012 um rd. 50 % auf 467,60 VBÄ an. (TZ 32)

Maßgeblicher Aspekt für die Gründung der Justizbetreuungsagentur war, mit dem von dieser bereitgestellten Personal eine zweite justizinterne Einrichtung für die Unterbringung geistig abnormer, zurechnungsunfähiger Rechtsbrecher schaffen zu können. Die damit erreichten Minderausgaben resultierten allerdings nicht aus der Einrichtung der Justizbetreuungsagentur. Ein gleicher Effekt wäre auch durch die Einstellung zusätzlicher Bundesbediensteter erzielbar gewesen. (TZ 33)

Aus der unterschiedlichen Entlohnungsbasis der Angestellten der Justizbetreuungsagentur im Vergleich zu den im Strafvollzug eingesetzten Bundesbediensteten ergaben sich insgesamt keine Ersparnisse für das BMJ. Mehrkosten, die das BMJ der Justizbetreuungsagentur letztlich über die Leistungsentgelte zu vergüten hatte, entstanden hingegen aus den erforderlichen parallelen bzw. doppelten Strukturen im Bereich der Personalverwaltung. (TZ 34)

Die Gegenüberstellung der durch den Einsatz der Amtsdolmetscher realisierten Minderausgaben und deren Gesamtkosten ergab für 2012 ein etwa ausgeglichenes Ergebnis. Die Wirtschaftlichkeit der Einführung der Amtsdolmetscher war noch nicht endgültig beurteilbar. (TZ 35)

Der RH errechnete auf Basis der Daten des BMJ bezogen auf das erste Einsatzjahr der von der Justizbetreuungsagentur bereitgestellten Experten Nettoeinsparungen von zumindest rd. 300.000 EUR. Die Höhe der Einsparungen war in Anbetracht der Sachverständigenkosten in großen Wirtschaftsstrafsachen plausibel. Die Kostenvorteile standen allerdings in keinem Zusammenhang mit der Bereitstellung über die Justizbetreuungsagentur und wären auch durch deren direkte Beschäftigung im Bundesdienst erreichbar gewesen. (TZ 36)

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

**BMJ**

- (1) Im Hinblick auf die mit der Einrichtung der Justizbetreuungsagentur verbundenen Mehraufwendungen und die nicht erreichte Flexibilisierung des Personaleinsatzes im Strafvollzug wäre auf alternative Möglichkeiten zur Personalbereitstellung hinzuwirken. Für die Aufgabenerfüllung des BMJ notwendiges Personal sollte keinesfalls „automatisch“ und ohne konkrete Prüfung anderer Möglichkeiten über die Justizbetreuungsagentur bereitgestellt werden. (TZ 3)*
- (2) Es wären die Bereiche des BMJ, für die die Justizbetreuungsagentur Personal bereitzustellen hat und das jeweilige Ausmaß, vor deren Tätigwerden einer Regelung im Justizbetreuungsagentur-Gesetz zuzuführen. (TZ 4)*
- (3) Bei der Besetzung des Aufsichtsrats der Justizbetreuungsagentur wäre der Public Corporate Governance Kodex zu berücksichtigen. (TZ 5)*
- (4) Über den Aufsichtsrat wäre sicherzustellen, dass die Grundlagen für die Festlegung des Bezugs des Geschäftsführers dokumentiert werden. (TZ 10)*
- (5) Über den Aufsichtsrat wäre auch sicherzustellen, dass nur vom Geschäftsführer unmittelbar beeinflussbare Kriterien in Zielvereinbarungen festgelegt werden. (TZ 10)*
- (6) In den Bereichen Strafvollzug, Experten und Amtsdolmetscher wären Leistungsstandards — wie in den Rahmenvereinbarungen vorgesehen — schriftlich festzulegen. Weiters sollte die Verantwortung für die Einhaltung solcher Leistungsstandards in erster Linie dem BMJ selbst im Rahmen der Fachaufsicht übertragen werden. (TZ 12)*

*(7) Es sollten vorausschauend Rahmengrößen hinsichtlich Anzahl und Qualifikation des von der Justizbetreuungsagentur dem Strafvollzug bereitzustellenden Personals festgelegt werden. (TZ 13)*

*(8) In Kooperation mit der Justizbetreuungsagentur wäre eine Bereinigung der Einzelverträge mit Betreuungspersonal in den Justizanstalten vorzunehmen. (TZ 14)*

*(9) Es wäre sicherzustellen, dass die Gerichte die Justizbetreuungsagentur zeitnah über die Bestellung eines Kinderbeistands bzw. dessen Beendigung, etwa durch unmittelbare Übermittlung der entsprechenden Beschlüsse, informieren. (TZ 16)*

*(10) Die Amtsdolmetscher wären organisatorisch den Justizdienststellen zuzuordnen und diesen damit die Verantwortung für deren bestmögliche Auslastung zu übertragen. (TZ 19)*

*(11) Es wäre eine erlassmäßige Regelung zu treffen, wonach die Gerichte bei Beauftragung von freiberuflichen Dolmetschern in den durch Amtsdolmetscher abgedeckten Sprachen die maßgeblichen Gründe dafür schriftlich dokumentieren müssen. (TZ 19)*

*(12) Die von der Justizbetreuungsagentur im folgenden Budgetjahr bereitzustellenden Personalkapazitäten sollten rechtzeitig, sorgfältig und vorausschauend geplant und darauf basierend der Justizbetreuungsagentur ausreichende Vorgaben für eine realistische Budgeterstellung erteilt werden. (TZ 25)*

*(13) Es wäre intern sicherzustellen, dass die Justizanstalten bzw. Gerichte Leistungen der Justizbetreuungsagentur nur im Ausmaß der abgestimmten Planungen anfordern. Bei tatsächlich erforderlichen Mehranforderungen wäre die entsprechende budgetäre Bedeckung herzustellen. (TZ 25)*

*(14) Zur Sicherung einer ausreichenden Eigenmittelquote der Justizbetreuungsagentur sollten die zur Liquiditätssicherung geleisteten Vorauszahlungen in Höhe von derzeit rd. 1,33 Mio. EUR zumindest teilweise in Eigenkapital umgewidmet werden. (TZ 26)*

*(15) Es sollte untersucht werden, wie hoch beim Landesgericht für Strafsachen Wien und beim Arbeits- und Sozialgericht Wien der Anteil der noch nach dem Gebührenanspruchsgesetz bezahlten Leistungen in den von Amtsdolmetschern abgedeckten Sprachen liegt. Weiters wären die Gründe, warum diese gegebenenfalls nicht genutzt werden bzw. welche Hindernisse entgegenstehen, zu erheben. (TZ 35)*

(16) Es wäre zu analysieren, weshalb die Dolmetschergebühren bei der Staatsanwaltschaft Wien, trotz des angeordneten Einsatzes von Amtsdolmetschern, deutlich angestiegen sind. (TZ 35)

(17) Die durch die Experten erzielten Einsparungen sollten künftig systematisch ermittelt werden. Aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Qualitätskontrolle sollten die Experten einfache Aufzeichnungen über ihre laufende Tätigkeit mit Bezug auf die jeweiligen Ermittlungsverfahren und dort erzielten Einsparungen führen. Die Angaben sollten vom BMJ stichprobenweise geprüft werden. (TZ 36)

### **Justizbetreuungsagentur**

(18) Es sollte ein Organisationsentwicklungsprozess vorgenommen werden. Dabei wäre zu überlegen, welche Agenden selbst erledigt und welche Bereiche ausgelagert werden sowie darauf zu achten, dass Personal entsprechend seinen Qualifikationen eingesetzt wird. (TZ 7)

(19) Dienstverträge wären formell richtig abzuschließen bzw. Ergänzungen und Änderungen zeitgerecht vorzunehmen. (TZ 7)

(20) Arbeitsplatzbeschreibungen für jede Funktion in der Verwaltung sollten erarbeitet werden. (TZ 7)

(21) Durch Ressourcendokumentation des Verwaltungspersonals sollte die Erhebung eines Betreuungsschlüssels zur Festlegung der notwendigen Personalressourcen ermöglicht werden. (TZ 7)

(22) Die Möglichkeit einer zweckmäßigeren und sparsameren Unterbringung wäre zu prüfen. (TZ 8)

(23) Im Zuge künftiger Ausschreibungen von Kinderbeiständen sollte auf deren optimierte regionale Verteilung geachtet und bestehende Lücken geschlossen werden, um auch in entlegeneren Regionen die ausreichende Versorgung gewährleisten zu können. (TZ 16)

(24) Daten hinsichtlich der wegen fehlender Ressourcen abgelehnten Aufträge für Dolmetscherleistungen sollten dokumentiert werden, wofür eine entsprechende Funktionalität im neuen Buchungs-Tool einzurichten wäre. (TZ 19)

(25) Das Jahresbudget wäre auf Basis der Vorgaben des BMJ zu erstellen bzw. zur Genehmigung vorzulegen. Vorbehalte hinsichtlich der Realität der vom BMJ übermittelten Planungsgrundlagen wären bereits im Vorfeld mit diesem zu klären. (TZ 25)

*(26) In der Kostenrechnung sollte bei der Verteilung der Gemeinkosten auf die einzelnen Personalbereitstellungsbereiche statt der Erlössummen ein verursachergerechter Schlüssel herangezogen werden. (TZ 30)*

*(27) Die im IKS-Konzept vorgesehenen Kontrollen wären tatsächlich vorzunehmen und zu dokumentieren. Darauf basierend sollte das bestehende IKS-Konzept evaluiert und — auch im Hinblick auf den erfolgten Ausbau der Personalbereitstellungsbereiche — angepasst werden. (TZ 31)*

### **BMJ und Justizbetreuungsagentur**

*(28) Im Sinne der Transparenz sollte für die Darstellung im Rechnungs- und Berichtswesen der Begriff der Verwaltungskosten einheitlich definiert werden. (TZ 6)*

*(29) Die Möglichkeiten einer Flexibilisierung des Personaleinsatzes (vor allem im Strafvollzug) wären zu evaluieren und danach entsprechend umzusetzen. (TZ 13)*

*(30) Es sollte ein Programm zur Erstellung von Dienstplänen für das gesamte Pflegepersonal eingeführt sowie Maßnahmen zur besseren Integration der Mitarbeiter der Justizbetreuungsagentur in den Justizanstalten gesetzt werden. (TZ 15)*

*(31) Es sollte überprüft werden, inwieweit sich die derzeitige Dokumentation der Leistungen im Bereich Kinderbeistand für eine Evaluierung eignet, gegebenenfalls wären die Dokumentationsblätter zu adaptieren. Nach Bestehen einer ausreichenden Datenlage sollte eine Evaluierung vorgenommen werden. (TZ 16)*

*(32) Der ursprünglich festgestellte Bedarf an Dolmetscherkapazitäten sollte auf Aktualität und tatsächliche Umsetzbarkeit geprüft werden. Darauf basierend wäre vom BMJ die tatsächliche Beauftragung nach Sprachen neu festzulegen. Von der Justizbetreuungsagentur wären gegebenenfalls verstärkt Rekrutierungsmaßnahmen zu setzen. (TZ 18)*

*(33) Die gesetzlichen Vorgaben und die Regelungen in den Rahmenvereinbarungen betreffend die Dienst- und Fachaufsicht wären einzuhalten. (TZ 21)*

*(34) Es sollte für alle Personalbereitstellungsbereiche eine einheitliche Definition des durch die Leistungsentgelte bzw. durch das Basisentgelt abgedeckten Aufwands getroffen werden. (TZ 23)*



## **ÖBB-INFRASTRUKTUR AG: ERSTE TEILPROJEKTE DER KORALMBAHN**

**Bis zum Jahr 2011 wickelte die ÖBB-Infrastruktur AG Leistungen im Umfang von rd. 1,337 Mrd. EUR für das Projekt Koralmbahn ab. Teile der Strecke sind seit Ende 2011 eingleisig und nicht elektrifiziert in Betrieb. Die drei Baulose, die der RH überprüfte, wurden mit rd. 162,98 Mio. EUR abgerechnet.**

**Der zwischen Bund und den Ländern Kärnten sowie Steiermark ursprünglich vereinbarte ambitionierte Terminplan zur Gesamtfertigstellung der Koralmbahn bis zum Jahr 2018 kann nicht eingehalten werden. Die Zeitvorgaben führten aber zu Forcierungsmaßnahmen, die rückblickend nicht notwendig gewesen wären. Wesentliche Kostenelemente waren in der betreffenden Finanzierungsvereinbarung nicht enthalten. Zum Stand Rahmenplan 2012 bis 2017 betragen die Gesamtprojektkosten rd. 5,373 Mrd. EUR einschließlich Vorausvalorisierung; diese wurden aber nicht vollständig dargestellt. Der endgültige Finanzierungsanteil der Länder wird — verglichen mit dem Finanzierungsvertrag — geringer sein.**

**Die Vergaben von Dienstleistungen wiesen Mängel auf, die Vergabeverfahren der Bauleistungen wurden entsprechend den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes abgewickelt.**

**Bei der Bauabwicklung wurden nicht alle Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen durch die zuständigen Organe genehmigt; eine Vereinbarung wurde als kostenneutral genehmigt, obwohl sie zu Mehrkosten führte. Veränderungen des Leistungsumfangs spiegelten sich teilweise nicht entsprechend in den Abrechnungssummen wider. Nicht in allen Fällen wiesen die Abrechnungsunterlagen die erforderliche Transparenz auf.**

### **PRÜFUNGSZIEL**

**Ziel der Gebarungsüberprüfung war es, den Stand der Planungs- und Baumaßnahmen betreffend die ersten Teilprojekte der Koralmbahn der ÖBB-Infrastruktur AG zu beurteilen. Dabei waren die Entwicklung von Kosten und Terminen, die Finanzierung, das Vergabewesen sowie die bauliche Umsetzung von drei ausgewählten Baulosen (Hengsbergtunnel, Erkundungstunnel Paierdorf und Erkundungstunnel Mitterpichling) — mit einer Gesamtsumme von rd. 162,98 Mio. EUR — Schwerpunkte der Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)**

## PROJEKTBE SCHREIBUNG

Die Koralmbahn ist ein Teilstück der so genannten „Pontribbana- Achse“, die das Baltikum mit Oberitalien verbindet. Innerhalb Österreichs sind Wien, Graz, Klagenfurt und Villach in diesen Eisenbahnkorridor eingebunden. Plangemäß soll die Koralmbahn bis zum Dezember 2023 (Fahrplanwechsel 2023/2024) den Vollbetrieb aufnehmen. (TZ 2, 3)

## KORALMBAHN-VERTRAG UND TERMINENTWICKLUNG

Das mit dem Gesamtprojektplan 2004 vorgesehene, sehr ambitionierte Terminziel der verkehrstechnischen Durchbindung im Jahr 2016 war mit ein Grund für eine zeitlich enge Konzeption der Erkundungsmaßnahmen. Damit verbundene technische und bauwirtschaftliche Erschwernisse sowie Mehrkosten konnten durch die nachfolgenden Terminverschiebungen nicht mehr kompensiert werden. (TZ 4)

Die Eisenbahn-Hochleistungsstrecken-Aktiengesellschaft (HL-AG) setzte erste Planungsschritte im Jahr 1995, erste Baumaßnahmen ab dem Jahr 2002. Mit dem Koralmbahn-Vertrag vom Dezember 2004 vereinbarten die Vertragspartner, den Bau des Haupttunnels („Koralmtunnel“ im Streckenabschnitt Deutschlandsberg – St. Andrä) im Jahr 2008 zu beginnen und die verkehrswirksame Durchbindung bis zum Jahr 2016 sowie die Fertigstellung bis 2018 zu erreichen. Ab dem Jahr 2010 informierten die ÖBB-Infrastruktur AG bzw. des BMVIT die Länder Steiermark und Kärnten, dass sich die Inbetriebnahme der Koralmbahn zunächst auf das Jahr 2020, in der Folge auf das Jahr 2022 und zuletzt auf das Jahr 2024 verschieben werde. (TZ 5)

## FINANZIERUNG UND KOSTENENTWICKLUNG

Mit Vertrag vom 15. Dezember 2004 kamen der Bund, die ÖBB, die HL-AG sowie die Länder Steiermark und Kärnten überein, die Eisenbahnstrecke Graz – Klagenfurt zu realisieren und zu finanzieren (Koralmbahn-Vertrag). Sie legten dabei zwar Streckenabschnitte zwischen Graz und Weitendorf (Flughafenast) als Teil der Koralmbahn fest, behielten sich aber Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderter Vereinbarungen vor. (TZ 6)

Die Pauschalierung der Landeszuschüsse ohne Berücksichtigung allfälliger Kosten- sowie Preissteigerungen bewirkte, dass der Finanzierungsanteil der Länder angesichts steigender Gesamtkosten des Projekts seit Abschluss des Koralmbahn-Vertrags von 3,69 % auf 2,96 % zurückging. (TZ 7)

Die Länder und Gemeinden tragen die Kosten für Maßnahmen, die nicht unmittelbar dem Projekt zuzurechnen sind (insbesondere für zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen, Straßen- und Wegeverlegungen, Unterführungen, Eisenbahnkreuzungen), zur Gänze. Die Gemeinden übernahmen dabei langfristige Verpflichtungen, die — nach Ablauf der technischen Nutzungsdauer der Anlagen — auch deren Erneuerung umfasste. Grundlage für die Kalkulation der Abgeltungen war eine Richtlinie der ÖBB-Infrastruktur AG. (TZ 9)

Mit dem Land Steiermark vereinbarte die ÖBB-Infrastruktur AG eine einmalige Abgeltung in der Höhe von rd. 7,17 Mio. EUR. Im Gegenzug hatte das Land Steiermark Sonderwünsche zu vergüten. Aufgrund deren Vielzahl hatte die ÖBB-Infrastruktur AG schlussendlich eine Zahlung von rd. 50.000 EUR zu leisten. Die Abwicklung und Verrechnung der wechselseitigen Ansprüche war zweckmäßig. (TZ 10)

Die EU leistete laut Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 2. Juli 1999 einen Kostenbeitrag von 3,50 Mio. EUR für Untersuchungen und Gutachten im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) zum Projekt Koralmbahn. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle war — abgesehen vom angeführten Kostenbeitrag — keine Mitfinanzierung des Projekts Koralmbahn aus Mitteln der Transeuropäischen Netze der EU gegeben. (TZ 11)

Bis zum Jahr 2004 war die HL-AG mit der Umsetzung des Projekts Koralmbahn — wie für andere große Eisenbahninfrastrukturprojekte auch — betraut. Ab dem Jahr 2005 wies die ÖBB-Infrastruktur AG die Kostenschätzungen für das Projekt Koralmbahn in den vom BMVIT genehmigten Rahmenplänen aus. Da die von der HL-AG ausgewiesenen Vorhaben bzw. deren geschätzte Kosten nicht in vollem Umfang in die Rahmenpläne ab dem Jahr 2005 übernommen wurden, war ein direkter Vergleich der Investitionspläne der HL-AG mit den Rahmenplänen der ÖBB-Infrastruktur AG nicht möglich. (TZ 12)

Die Kostenschätzungen des Projekts Koralmbahn entwickelten sich seit dem Jahr 2004 von rd. 3,814 Mrd. EUR auf rd. 4,725 Mrd. EUR. In den Kostenansätzen des Rahmenplans 2005 – 2010 waren wesentliche Kostenelemente — insbesondere hinsichtlich Wertanpassung, Risikoabdeckung und Neubewertung von Eigenkosten der ÖBB-Infrastruktur AG sowie von Erkundungsmaßnahmen — nicht enthalten. Der sich aus dem Vergleich der Gesamtsummen des Investitionsplans der HL-AG 2004 mit dem Rahmenplan der ÖBB-Infrastruktur AG 2005 – 2010 ergebende Rückgang der Gesamtkosten hätte als nicht plausibel erkannt werden müssen. Die Kostenansätze des Rahmenplans 2005 – 2010 bildeten aber die Grundlage für die Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund, ÖBB und den Ländern Kärnten sowie Steiermark im Koralmbahn-Vertrag. Die Vertrags- und Finanzierungspartner gingen damit von einem zu geringen erwarteten Finanzierungsbedarf aus. Vorausvalorisiert bis zum derzeit geplanten Projektabschlussstermin wird die Errichtung der Koralmbahn gemäß der

letztgültigen Kostenschätzung rd. 5,373 Mrd. EUR einschließlich kalkulatorisch zu erwartender Preisanpassungen bis zum Zeitpunkt der Baufertigstellung kosten. (TZ 12)

Der als Flughafenast bezeichnete Teil des Projekts und die dafür erforderlichen Investitionsmittel waren in den Rahmenplänen nicht erfasst, weil sich die Vertragspartner Regelungen über die Finanzierung und Fertigstellungstermine gesonderter Vereinbarungen vorbehalten. (TZ 12)

Nach einer Präzisierung und Ergänzung der Kostenschätzung im Jahr 2006 blieben die geschätzten Kosten für das Projekt Koralmbahn grundsätzlich stabil und überstiegen nicht die allgemeinen Baupreissteigerungen. (TZ 12)

Seit Beginn der Planungs- und Bauarbeiten für die Koralmbahn im Jahr 1995 wendete die ÖBB-Infrastruktur AG bis zum Jahr 2011 insgesamt rd. 1,337 Mrd. EUR auf. Die jährliche Investitionsleistung erreichte bis zu rd. 175 Mio. EUR. (TZ 13)

#### TECHNISCHE BESCHREIBUNG KORALMTUNNEL

Der Koralmtunnel bildet den zentralen Bauabschnitt der Koralmbahn im Bereich Deutschlandsberg (Steiermark) bis St. Andrä (Kärnten). Mit einer Gesamtlänge von 32,8 km wird er die Koralpe durchqueren. (TZ 14)

Um das geotechnische Risiko zu reduzieren und das Vortriebskonzept für den Koralmtunnel optimal anpassen zu können, wurden Erkundungstunnel vorgetrieben. (TZ 16)

#### VERGABEWESSEN

Die ÖBB-Infrastruktur AG regelte die Beschaffung von Bauleistungen und baunahen Dienstleistungen in eigenen Verfahrensanweisungen. Für die Durchführung der Vergaben bediente sie sich — allerdings nicht zur Gänze — einer elektronischen Plattform. Die Dokumentation war bei den einzelnen Vergabefällen unterschiedlich ausgeprägt. (TZ 18)

Der RH überprüfte unter Zugrundelegung einer risikoorientierten Auswahl aus insgesamt rd. 900 Vergabefällen 14 Vergabefälle mit einem Angebotsvolumen von 119,85 Mio. EUR. Bei der Vergabe von externen Dienstleistungen wählte die ÖBB-Infrastruktur AG das Verhandlungsverfahren ohne öffentliche Bekanntmachung mit einem Bieter; dabei wurde in drei Vergabefällen keine Auftragswertermittlung durchgeführt. In zwei Fällen wählte sie Vergabeverfahren, die aufgrund der Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes für diese Auftragswerte nicht anzuwenden waren. (TZ 19, 20)

Die drei überprüften Vergabefälle über 1 Mio. EUR für Bauleistungen des Geschäftsbereichs Neu- und Ausbau schrieb die ÖBB-Infrastruktur AG mittels des offenen Verfahrens mit EU-weiter Bekanntmachung aus. Die Auftragswertermittlung entsprach bei den Bauaufträgen den gesetzlichen Bestimmungen. In einem Fall unterblieb jedoch die Auftragswertermittlung. (TZ 21)

Bei der Ausschreibung und Vergabe der Hauptaufträge zu den Erkundungstunneln Mitterpichling und Paierdorf kam es zu Qualitätsmängeln bei den Ausschreibungsunterlagen, die Nachsendungen zur Ausschreibung notwendig machten. Die HL-AG entschied sich beim Erkundungstunnel Mitterpichling für das Zuschlagsprinzip des technisch und wirtschaftlich günstigsten Angebots. (TZ 22)

#### BAULOSE – ÜBERBLICK

Die gesamte Projektkoordination der Koralmbahn in Verbindung mit dem Umbau des Hauptbahnhofs (HBF) Graz obliegt einem Gesamtprojektleiter der ÖBB-Infrastruktur AG am Standort Graz. Die gesamte Strecke der Koralmbahn wurde in sechs Projektorganisationen aufgeteilt. (TZ 24)

Die ÖBB-Infrastruktur AG führte lediglich die Projektleitung und die Projektkoordination selbst durch. Organisatorisch bestand die Möglichkeit, auf Personen in den einzelnen Fachabteilungen der ÖBB-Infrastruktur AG zurückzugreifen. Mit der Erbringung von immateriellen Leistungen (z.B. Planung, Baumanagement, Begleitende Kontrolle) beauftragte die ÖBB-Infrastruktur AG externe Dienstleister. Die Vorgangsweise der ÖBB-Infrastruktur AG bei der Vorgabe von Prüffristen durch den Projektleiter war zweckmäßig, die beigestellten Projektunterlagen waren gut strukturiert. Die veränderlichen Preise wurden sachgerecht und zweckmäßigerweise differenziert mit unterschiedlichen Preisindizes berechnet. (TZ 25)

#### BAULOS HENGSBERG

Das Baulos Hengsberg wurde mit einer Summe von rd. 74,22 Mio. EUR im September 2007 beauftragt. Im Dezember 2010 wurde das Teilstück planmäßig eingleisig und nicht elektrifiziert in Betrieb genommen. Seither wird die Strecke von der Graz – Köflachbahn planmäßig als Teil des steirischen Schnellbahnnetzes befahren. (TZ 26)

Die Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung vom 18. August 2011 eine Summe von rd. 77,34 Mio. EUR auf und enthielt rd. 1,87 Mio. EUR Preisgleitung. Teile der Schlussrechnung wurden allerdings nicht vom fachlich zuständigen Baumanager geprüft. (TZ 27, 28)

Die ÖBB-Infrastruktur AG anerkannte in drei Zusatzaufträgen 45 Mehrkostenforderungen im Gesamtausmaß von rd. 3,12 Mio. EUR und schloss mit dem Auftragnehmer 62 Abrechnungsvereinbarungen im Umfang von rd. 2,87 Mio. EUR ab. (TZ 29)

Die Arbeitsweise des Baumanagements bei der Prüfung der Mehrkostenforderungen war detailliert, die ÖBB-Infrastruktur AG rechnete sämtliche Mehrkostenforderungen in einer eigenen Obergruppe ab. (TZ 29)

#### BAULOS ERKUNDUNGSTUNNEL PAIERDORF

Das Baulos Erkundungstunnel Paierdorf wurde als offenes Vergabeverfahren im Oberschwellenbereich ausgeschrieben und mit einer Summe von rd. 52,90 Mio. EUR beauftragt. Es wurde im Juni 2010 fertiggestellt. (TZ 30)

Die 1. Teilschlussrechnung vom 22. Dezember 2010 wies nach ihrer Prüfung eine Summe von rd. 50,94 Mio. EUR auf und enthielt rd. 2,99 Mio. EUR Preisgleitung. Nur rd. 62 % der ausgeschriebenen Leistungsverzeichnis-Positionen kamen zur Abrechnung. Die 1. Teilschlussrechnung enthielt neben den Leistungen aus dem Hauptauftrag Leistungen aus 17 Abrechnungsvereinbarungen und 43 Mehr- sowie Minderkostenforderungen. Abrechnungsvereinbarungen bewirkten Kostenänderungen im Vergleich zum Hauptauftrag von rd. 641.000 EUR. Mehr- sowie Minderkostenforderungen wirkten sich in Summe mit rd. 13,08 Mio. EUR auf das Abrechnungsergebnis aus. (TZ 31, 32)

Die anerkannte Leistungssumme lag mit rd. 48,51 Mio. EUR rd. 8 % unter der Auftragssumme. Dieser Differenz standen in mehreren Bereichen umfangreiche Reduktionen des Leistungsumfangs gegenüber. Die Ursachen für die relativ geringe Reduktion der Abrechnungssumme lagen bei Leistungen aus Zusatzaufträgen sowie bei zusätzlichen Mengenanteilen aus Mehrkostenforderungen und Abrechnungsvereinbarungen, die in Leistungsverzeichnis-Positionen eingeflossen sind. Der Anteil der abgerechneten Positionen an der ausgeschriebenen Gesamtanzahl war relativ gering und der anerkannte Rechnungsbetrag wies trotz aufgetretener deutlicher Leistungsreduktionen nur einen geringen Abstand zur Auftragssumme auf. Die Abrechnungsentwicklung war für den Auftragnehmer günstiger als für die ÖBB-Infrastruktur AG, weil sich die Leistungsreduktion größer als die Vergütungsreduktion darstellte. (TZ 30)

Bei der Genehmigung von Zusatzaufträgen zog die ÖBB-Infrastruktur AG teilweise nur den Saldo aus Mehrforderungen und Mindermengen als Genehmigungsgrundlage heran. Dadurch wurden Bauleistungen in Höhe von bis zu rd. 4,55 Mio. EUR nicht durch das zuständige Vorstandsmitglied genehmigt. (TZ 32, 33)

Ein Kalkulationsfehler des Auftragnehmers wurde im Wege einer — nur bei geringfügigen Änderungen möglichen — Abrechnungsvereinbarung bereinigt. Dabei wurden Verrechnungseinheits-Positionen mit Pauschal-Positionen vermischt. Die Abrechnungsvereinbarung war überdies nicht, wie beim Genehmigungsantrag ausgeführt, kostenneutral, sondern führte zu Änderungen gegenüber der Auftragssumme in Höhe von rd. 697.000 EUR. Damit überschritt sie die Grenze der Geringfügigkeit. (TZ 34)

Eine Mehrkostenforderung betreffend Bauzeitverlängerung für die Herstellung einer temporären Kalottensohle im Zugangstunnel wurde — nach rund zweijähriger Bearbeitungsdauer — mit rd. 183.000 EUR beauftragt. Die Aufschlüsselung der Leistung war auf Basis der vom Auftragnehmer vorgelegten Kalkulation nicht möglich; da die erschwerten Verhältnisse im Zugangstunnel bereits in die Preisbildung des Hauptauftrags einzubinden waren, war der Erschwerniszuschlag von rd. 99 % — aufgrund der zusätzlichen Bauzeit von 20,40 Kalendertagen — zu hoch. (TZ 35)

Die Zeitspanne von der Anmeldung bis zur Beauftragung der Mehrkostenforderung 1 im Ausmaß von rund zwei Jahren war zu lang. Nach Baubeginn änderten die Vertragspartner — ohne Einbindung der vorgesehenen Entscheidungsträger — die Vorgangsweise im Zusammenhang mit der Bonus/Malus-Abrechnung hinsichtlich der Genauigkeit des Tunnelausbruchsprofils. Sie führte zu einem Bonus des Auftragnehmers von rd. 276.000 EUR. Die erforderlichen Regelungen hätten bereits in der Ausschreibung getroffen werden müssen. (TZ 35)

#### BAULOS ERKUNDUNGSTUNNEL MITTERPICHLING

Das Baulos Erkundungstunnel Mitterpichling wurde mit einer Summe von rd. 24,09 Mio. EUR sowie einer Bauzeit laut Bauvertrag von rd. 856 Kalendertagen beauftragt. Es wurde im Juni 2007 fertiggestellt. (TZ 37)

Die Schlussrechnung wies nach ihrer Prüfung vom 6. Jänner 2009 eine Summe von rd. 34,70 Mio. EUR auf und enthielt rd. 3,78 Mio. EUR Preisgleitung. (TZ 38)

Mehrkosten wurden nicht in eigenen Gruppen dargestellt, sondern teilweise in Positionen des Leistungsverzeichnisses zur Abrechnung gebracht. Diese Vorgangsweise führte dazu, dass die in Rechnung gestellten Mehrkostenforderungen nicht klar und transparent nachvollziehbar waren. Die Abrechnungsmethodik war komplex; die gemäß ÖNORM vorgesehenen Bearbeitungszeiten wurden überschritten. (TZ 39, 40)

Die Vereinbarung zur Erbringung einer Baumaßnahme durch das Land Kärnten erfolgte nur mündlich. Aufgrund von Kapazitätsproblemen der Wasserbauabteilung im Erfüllungs-

zeitraum wurde der Auftragnehmer des Hauptauftrags mit der Leistungserbringung im Rahmen eines Zusatzauftrags — außerhalb des Wettbewerbs — beauftragt. (TZ 41)

Im Zusammenhang mit der Verlängerung des Vortriebs Ost beim Erkundungstunnel Mitterpichling erging ein Zusatzauftrag, der Mehrkosten für Basisvortriebe zugestand. Die Preise für diese Basisvortriebe hoben sich deutlich von den sonstigen Basisvortrieben ab. Bei der betreffenden Mehrkostenforderung gelangte ein Auftragsvolumen zur Genehmigung, das zu diesem Zeitpunkt deutlich überschritten war. Der Zusatzauftrag wurde dem Vorstand zur Genehmigung nicht vorgelegt. (TZ 43)

#### BAULOS ERKUNDUNGSTUNNEL PAIERDORF UND MITTERPICHLING

Die mit der Teilrechnung in Höhe von rd. 2,55 Mio. EUR im Juni 2007 komplettierte Mehrkostenforderung — die zu diesem Zeitpunkt noch nicht freigegeben war — war bereits auf das mehr als Dreifache gestiegen. Zur Genehmigung gelangte daher ein Auftragsvolumen, das zu diesem Zeitpunkt deutlich überschritten war, keine Übereinstimmung mit dem Abrechnungsstand aufwies und den Verfahrensanweisungen zur Genehmigungs- und Fertigungsbefugnis sowie einer Verfahrensanweisung zur „Vertragsfortschreibung Bauleistungen“ nicht entsprach. (TZ 43)

Bei den Baulosen Erkundungstunnel Mitterpichling und Erkundungstunnel Paierdorf rechnete der Auftragnehmer Zusatzleistungen teilweise nicht in eigenen Gruppen, sondern in Positionen des Leistungsverzeichnisses bzw. in Regiepositionen ab. Beim Baulos Erkundungstunnel Paierdorf wurden Zusatzleistungen teilweise in Pauschal-Positionen abgerechnet, wodurch einzelne Pauschalen auf das bis zu 135-Fache vermehrt wurden. Der gewählte Abrechnungsmodus beeinträchtigte die Transparenz der Abrechnungen erheblich und entsprach auch nicht den internen Vorgaben der ÖBB-Infrastruktur AG. (TZ 32, 39)

#### VERSCHIEBUNG DER BAULOSGRENZE ERKUNDUNGSTUNNEL MITTERPICHLING UND PAIERDORF

Die Ausschreibungen für die beiden Erkundungstunnel Mitterpichling und Paierdorf enthielten unterschiedliche Angaben zur Baulosgrenze und eine Klausel, wonach sich die Grenze zwischen den beiden angrenzenden Baulosen entsprechend dem tatsächlichen Baufortschritt um 500 m in beide Richtungen verschieben könne. Diese Verschiebung um 500 m wurde im September 2008 bzw. September 2009 vertraglich umgesetzt. Im Baulos Mitterpichling führte die mit der Verschiebung der Baulosgrenze verbundene Verlängerung des Vortriebs zu Mehrkosten, weil veränderte Vortriebsverhältnisse ursprünglich nicht ausgeschrieben und beauftragt worden waren. (TZ 44)



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

**BMVIT**

*(1) Es wäre alles zu unternehmen, dass eine Mitfinanzierung des Projekts Koralmbahn aus Mitteln der Transeuropäischen Netze der EU möglich wird. (TZ 11)*

**ÖBB-Infrastruktur AG**

*(2) Zur Vermeidung späterer nachteiliger Auswirkungen (wie bspw. Mehrkostenforderungen von Auftragnehmern) und Nutzung möglicher Einsparungspotenziale wäre bereits ab Planungsbeginn besonderes Augenmerk auf eine realistische Terminplanung zu legen. (TZ 4)*

*(3) In den Rahmenplänen wären sämtliche Kostenelemente zu erfassen und Finanzierungsvereinbarungen nur auf Basis vollständiger Kostenermittlungen abzuschließen. (TZ 12)*

*(4) Im Zusammenhang mit der eingesetzten elektronischen Vergabe-Plattform wäre stärker auf eine systematische und vollständige Dokumentation von Entscheidungen zu achten, damit ressourcensparend auf diese zugegriffen werden kann. (TZ 18)*

*(5) Aufbauend auf eine sachlich fundierte und nachvollziehbare Auftragswertermittlung wären Vergabeverfahren zu wählen, die den Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entsprechen und den Wettbewerb unter den Bietern stärken. (TZ 20, 23)*

*(6) Ausschreibungen wären künftig vor der Veröffentlichung sorgfältig zu prüfen; insbesondere wäre auf die Qualitätssicherung im Zusammenhang mit der Übereinstimmung von Ausschreibungsdaten zu achten. (TZ 22, 44)*

*(7) Verbindliche Vorgaben betreffend Wertgrenzen und Bearbeitungsfristen bei Vertrags- bzw. Leistungsänderungen wären in einem Regelwerk zusammenzufassen. Dabei wären Fristen zur maximalen Prüfdauer von Zusatzangeboten im Besonderen bei einer Prüfung durch Externe vorzusehen und nur in zu begründenden Einzelfällen davon abzuweichen. Begleitend wäre — unabhängig von fixen oder flexiblen Prüffristen — die Überwachung der Zeitvorgaben jedenfalls sicherzustellen. Weiters wäre sicherzustellen, dass Erhöhungen des Volumens von Zusatzaufträgen durch die Projektorganisation während der Bearbeitung im Genehmigungsweg berücksichtigt werden. (TZ 25, 43)*

*(8) Die Dienstleistungsverträge mit externen Konsulenten wären so zu formulieren, dass ihre fachlich erforderliche Mitwirkung auch über die Bauzeit hinaus sichergestellt ist. (TZ 28)*

*(9) Es wären weitere Maßnahmen — wie bspw. laufende vergleichende Betrachtungen der ausgeschriebenen mit den ausgeführten Leistungsinhalten auf Basis des abgeschlossenen Bauvertrags — zu treffen und darauf aufbauend auf eine Optimierung der Abrechnungsergebnisse hinzuarbeiten. (TZ 31)*

*(10) Bei der Abrechnung wären interne Vorgaben zu beachten, über Zusatzaufträge beauftragte Leistungen in eigenen Obergruppen zu erfassen und deren Zuordenbarkeit in der Abrechnung sicherzustellen. Insgesamt wäre der Transparenz der Abrechnung eine erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken. (TZ 32, 39, 40)*

*(11) Für die budgetrelevante Fortschreibung der Auftragssumme sowie die Genehmigung von Vertragsänderungen wäre jeweils die dafür zutreffende und in den internen Regelungen vorgesehene Behandlung zu wählen. (TZ 33)*

*(12) Bei Vertragsänderungen wäre verstärkt auf eine ausgewogene Aufteilung der Vor- bzw. Nachteile zwischen den Vertragspartnern zu achten und dabei auch die Verantwortung des Auftragnehmers für Mängel in seinem Verantwortungsbereich einzufordern. (TZ 34)*

*(13) Mehrkostenforderungen wären straffer abzuwickeln. (TZ 35)*

*(14) Die Verantwortung der Auftragnehmer für ihre Preisbildung wäre stärker einzufordern und die Plausibilität von Erschwernissen verstärkt zu prüfen. (TZ 35)*

*(15) Auf eine Optimierung der Ausschreibungsbedingungen wäre hinzuwirken bzw. — soweit möglich — deren Umsetzung konsequent zu betreiben. (TZ 36)*

*(16) Im Fall unvermeidlicher Änderungen der abgeschlossenen Bauverträge wären die in den Regelwerken der ÖBB-Infrastruktur AG vorgesehenen Bestimmungen für die Vertragsfortschreibung konsequent einzuhalten. (TZ 36)*

*(17) Vereinbarungen betreffend Sonderleistungen (z.B. wasserbauliche Maßnahmen) wären künftig schriftlich abzuschließen und das erwartete Kostenverrechnungsvolumen darin aufzunehmen. (TZ 41)*

*(18) Die Vorgaben der Richtlinie für die geomechanische Planung wären als Randbedingung für die Festsetzung der Baulosgrenze zwischen benachbarten Vortrieben zu berücksichtigen. (TZ 44)*

*(19) Eine baulosübergreifende Planung der Ausschreibungsinhalte sollte bei der Festlegung der Baulosgrenze und der jeweiligen Leistungsinhalte besonders auf die Problematik*

*fallender Vortriebe und die möglichen unterschiedlichen Erfolge beider Auftragnehmer beim Erreichen ihrer vertraglich vereinbarten Leistungen achten. (TZ 44)*

*(20) Verstärkt im Wettbewerb der Bieter entstandene Preise wären anzustreben. (TZ 44)*

## **BINNENSCHIFFFAHRTSFONDS**

**Im österreichischen Binnenschiffahrtssfonds fanden seit dem Jahr 2001 keine finanziellen Zu- und Abflüsse im Zusammenhang mit Abwrackprämien zur Kapazitätsreduktion im Binnenschiffahrtsgewerbe statt. Die Fondsmittel waren auf einem Bankkonto mit geringer Verzinsung angelegt. Die Verwaltungskosten des nationalen Fonds betragen pro Jahr rd. 8.400 EUR und waren vom BMVIT zu tragen. Seit dem Jahr 2008 lag die österreichische Flottenkapazität unter der gesetzlich für eine Fondsmitgliedschaft geforderten Schiffskapazität von mindestens 100.000 Tonnen.**

### **PRÜFUNGSZIEL**

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der gesetzlichen Aufgabenerfüllung sowie des angemessenen Ressourceneinsatzes und der wirtschaftlichen Führung des nationalen Binnenschiffahrtssfonds. Der Prüfungsgegenstand wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die ansonsten nach dem risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfanges) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

### **GRUNDLAGEN UND ZWECK DER BINNENSCHIFFFAHRTSFONDS**

Die Binnenschiffahrtssfonds sind unionsrechtliche Einrichtungen, die auf das Jahr 1989 zurückgehen. Österreich errichtete im Zuge des Beitritts zur EU mit 1. Jänner 1995 einen nationalen Abwrackfonds (seit 1999 in Binnenschiffahrtssfonds umbenannt). (TZ 2)

Bis 1999 bezweckten die Abwrackfonds den Abbau von strukturellen Kapazitätsüberhängen in der Binnenschiffahrt durch koordinierte Abwrackaktionen und Begleitmaßnahmen (Verhinderung der Vergrößerung bestehender Kapazitätsüberhänge) auf EU-Ebene. (TZ 2)

Die eingezahlten Fondsbeiträge (Jahres- und Sonderbeiträge) der Binnenschiffahrtsunternehmen konnten den Bedarf der finanziellen Mittel nicht bedecken, weil die zur Verfügung stehenden Fondsmittel hinsichtlich der beantragten Abwrackprämien unzureichend waren. Die Europäische Kommission sah in den Jahren 1996 bis 1998 — zusätzlich zu den Beiträgen der Binnenschiffahrtsunternehmen — jährliche Beiträge der Europäischen Kommission (nur 1996) sowie der Mitgliedstaaten (1996 bis 1998) vor. Österreich zahlte rd. 2,4 Mio. EUR ein und erhielt im Jahr 2000 rd. 157.000 EUR zurück. Die Binnenschiff-

fahrtsfonds insgesamt — und damit auch der nationale (österreichische) Binnenschiff-fahrtsfonds — wurden 2003 ruhend gestellt. (TZ 3)

Die Fondsmittel der einzelnen nationalen Fonds waren aufgrund des Solidaritätsprinzips als ein unionsrechtlicher Fonds zu betrachten. Die Entscheidung über die Verwendung der insgesamt vorhandenen Fondsmittel aller Fonds war der Europäischen Kommission auf Antrag der Binnenschiffverkehrsverbände vorbehalten. (TZ 4)

#### VERWALTUNG DES NATIONALEN FONDS

Der nationale Binnenschiffverkehrs-fonds ist ein Fonds öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit. Die verbliebenen Fondsmittel gehörten den Binnenschiffverkehrs-Gewerbetreibenden, waren private Mittel und nicht dem öffentlichen Haushalt zuzurechnen. (TZ 5)

Seit 2008 lag die Flottenkapazität von rd. 67.000 Tonnen (2010: rd. 75.000 Tonnen) unter der in der VO (EG) Nr. 718/1999 geforderten Kapazität von 100.000 Tonnen. Das BMVIT unternahm keine Anstrengungen, den nationalen Binnenschiffverkehrs-fonds aufzulösen, obwohl dieser bereits seit rund zehn Jahren (seit 2003) ruhte. (TZ 5)

#### VERWALTUNGSKOSTEN DES NATIONALEN BINNENSCHIFFVERKEHRSFONDS

Die Verwaltungskosten der Fonds sind vom jeweiligen Mitgliedstaat zu tragen. Nach Auskunft des BMVIT betragen die durchschnittlichen Verwaltungskosten des BMVIT für die Verwaltung des ruhend gestellten nationalen Fonds rd. 8.400 EUR pro Jahr. Zusätzlich fielen in den Jahren 2005 bis 2007 SAP-Gebühren von rd. 22.500 EUR an. (TZ 6)

#### EINSATZ UND VERANLAGUNG DER FINANZIELLEN MITTEL DES NATIONALEN FONDS

Seit dem Jahr 2001 fanden bei den in Österreich durch das BMVIT verwalteten finanziellen Mitteln des nationalen Fonds, die vom Schiffverkehrsgewerbe eingezahlt worden waren, weder Zu- noch Abflüsse statt. (TZ 7)

Die durchschnittliche jährliche Verzinsung des Kapitals in Höhe von rd. 179.000 EUR des nationalen Binnenschiffverkehrs-fonds zwischen dem Jahr 2003 und dem Jahr 2012 lag bei lediglich 0,38 %. Der Verbraucherpreisindex (VPI 2000) stieg im Vergleichszeitraum

Dezember 2003 bis Dezember 2012 um durchschnittlich rd. 2,22 % pro Jahr. Die Kapitalsteigerung durch die tatsächliche Verzinsung betrug 6.064 EUR. (TZ 7)

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

*(1) Es wäre eine Auflösung des nationalen Binnenschiffahrtssfonds unionsrechtlich zu prüfen und bei der Europäischen Kommission abzuklären. Gleichzeitig wäre im Falle der Auflösung des nationalen Fonds sicherzustellen, dass in regelmäßigen Abständen (z.B. alle zwei Jahre) die österreichischen Binnenschiffskapazitäten überprüft werden. (TZ 5, 6)*

*(2) Bis zu einer möglichen Auflösung des nationalen Binnenschiffahrtssfonds wäre für eine höherverzinsliche Veranlagung der Mittel des nationalen Binnenschiffahrtssfonds zu sorgen. (TZ 7)*