III–222 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXV. GP

Der Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2015/17

Bericht des Rechnungshofes

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung

Medizinische Fakultät Linz – Planung

Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder

Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

Medientransparenz im BMFJ

Rechnungshof
GZ 860.184/002–1B1/15

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Auskünfte
Rechnungshof
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644
Fax (00 43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at

Impressum

Herausgeber:	Rechnungshof
	1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
	http://www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik:	Rechnungshof
Herausgegeben:	Wien, im Dezember 2015

gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens, Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung

Medizinische Fakultät Linz – Planung

Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder

Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeug-beschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

Medientransparenz im BMFJ

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vorbemerkungen

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

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

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird bei Personen–, Berufs– und Funktionsbezeichnungen darauf verzichtet, jeweils die weibliche und die männliche Form zu nennen. Neutrale oder männliche Bezeichnungen beziehen somit beide Geschlechter ein.

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

BMG Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung ____ 5

BMWFW Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Medizinische Fakultät Linz – Planung ____ 101

BMLFUW Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder ____ 179

Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg ____ 285

BMVIT Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeug-beschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich ____ 395

BMFJ Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend

Medientransparenz im BMFJ ____ 557

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis 9
Abkürzungsverzeichnis 11

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

BMG

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung

KURZFASSUNG 14

Prüfungsablauf und –gegenstand 27

Planungsansätze und –ziele 27

Krankenanstaltenrecht und Art. 15a–Vereinbarungen 28

Bezugsgrößen der Planung 31

Instrumente der österreichweiten Krankenanstaltenplanung 32

- Überblick 32
- Österreichischer Krankenanstalten– und Großgeräteplan 32
- Österreichischer Strukturplan Gesundheit 33

Rolle des Bundes bei der Erstellung der Detailplanungen 48

- Zentrale und dezentrale Planung 48
- Regionale Strukturpläne Gesundheit 50
- Krankenanstaltenpläne der Länder 52

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Evaluierung und Monitoring 55

Evaluierung des ÖKAP/GGP 55

Evaluierung des ÖSG 56

Struktur der österreichischen Krankenanstalten 65

EU–Vergleich 65

Vorberichte des RH 70

Versorgungsstrukturen der Länder 72

Wirtschaftliche Aspekte der Krankenanstaltenplanung 75

Entscheidungsstrukturen 81

Einleitung 81

Entscheidungsstrukturen auf Bundes– und Landesebene 81

Arbeitsstrukturen auf Bundesebene 83

Überregionale Krankenanstaltenplanung 87

Inländische Gastpatienten 87

Überregionale Versorgungsplanung 91

Schlussempfehlungen 96

ANHANG Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens 99

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Art. 15a–Vereinbarungen im Überblick 29

Tabelle 2: Instrumente der Krankenanstaltenplanung 32

Abbildung 1: Umsetzung der integrierten Versorgungsplanung 36

Tabelle 3: Auszug aus der Versorgungsmatrix des ÖSG 2012 39

Tabelle 4: Planungsmatrix am Beispiel eines Bundeslandes und einer Versorgungsregion 41

Tabelle 5: Bettenmessziffer 44

Tabelle 6: Darstellung der Kapazitätsplanung des akut-stationären Bereichs in den Instrumenten der österreichweiten Krankenanstaltenplanung 47

Tabelle 7: Prozess der Kapazitätsplanung im Überblick 48

Tabelle 8: Berechnungsschritte für Detailplanungen 49

Abbildung 2: Evaluierungsansätze gemäß ÖSG 57

Abbildung 3: Stufenweise Evaluierung des ÖSG 58

Tabelle 9: Berichte zum ÖSG–Monitoring 59

Tabelle 10: RSG–Monitoring (Auszug, Planungsstand 30. Juni 2014) 64

Abbildung 4: Bettenvergleich mit den EU–15–Staaten, 2012 66

Abbildung 5: Akutbetten in Österreich im Vergleich mit dem EU–15–Schnitt, 2012 67

Abbildung 6: Krankenhausentlassungen im EU–15–Schnitt, 2010 68

Abbildung 7: Krankenhausverweildauer im EU–15–Schnitt, 2010 69

Tabelle 11: Versorgungsstrukturen der Bundesländer 73

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Abbildung 8: Akutbetten und niedergelassene Ärzte ____ 73

Tabelle 12: Unterschiede in der Betriebsabgangsdeckung ____ 77

Tabelle 13: Unterschiede im LKF–Kern– und Steuerungsbereich ____ 78

Abbildung 9: Arbeitsgremien der Bundesgesundheitsagentur 2014 ____ 83

Tabelle 14: Patientenströme nach stationären Aufenthalten 2013 ____ 88

Tabelle 15: Auszug aus der überregionalen Versorgungsplanung im ÖSG ____ 92

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ÄrzteG	Ärztegesetz 1998
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DIAG	Dokumentations– und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUROSTAT	Statistisches Amt der Europäischen Union
ff.	und folgende
GÖG	Gesundheit Österreich GmbH
HD	Hauptdiagnosen
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	litera
KAKuG	Krankenanstalten– und Kuranstaltengesetz
KH	Krankenhaus
KRAZAF	Krankenanstaltenzusammenarbeitsfonds
LGBl.	Landesgesetzblatt
LKF	Leistungsorientierte Krankenanstaltenfinanzierung
MEL	Medizinische Einzelleistungen
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

NÖKAG	NÖ Krankenanstaltengesetz
Nr.	Nummer
ÖBIG	Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
ÖKAP/GGP	Österreichischer Krankenanstalten– und Großgeräteplan
OrgFin	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit
n.v.	nicht verfügbar
rd.	rund
RSG	Regionale(r) Strukturplan/–pläne Gesundheit
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VMMHG	Obergruppen der MEL– bzw. HD–Gruppen in der Versorgungsmatrix
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMG

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

KURZFASSUNG

Prüfungsziele

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

Planungsansätze und –ziele

Seit dem Inkrafttreten des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) im Jahr 2006 verfolgte die österreichische Gesundheitsplanung einen integrativen Ansatz. Dieser berücksichtigte nicht nur die stationäre Versorgung in Krankenanstalten, sondern umfasste alle Ebenen und Teilbereiche der Gesundheitsversorgung und angrenzender Teilbereiche, nämlich auch den ambulanten Bereich, den Rehabilitationsbereich und den Pflegebereich. (TZ 2)

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

Krankenanstaltenrecht und Art. 15a–Vereinbarungen

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Bezugsgrößen der Planung

Im Rahmen des integrativen Ansatzes der Gesundheitsplanung war nicht mehr ausschließlich das Krankenhausbett Ausdruck der erforderlichen Kapazität. Für die integrierte Planung war eine einheitliche Bezugsgröße zur Allokation der Ressourcen und zur Bestimmung des best point of service erforderlich. Bis zu deren Etablierung war die Orientierung an der Anzahl der Krankenhausbetten zweckmäßig: Sämtliche Länder hatten für ihre Detailplanungen den fachrichtungsspezifischen Bettenbedarf ermittelt; die Vergleichbarkeit der Rahmenplanung mit den Detailplanungen war insbesondere für Evaluierungs– und Monitoringzwecke unabdingbar. (TZ 4)

Instrumente der österreichweiten Krankenanstaltenplanung

Überblick

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

Österreichischer Krankenanstalten– und Großgeräteplan

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

Österreichischer Strukturplan Gesundheit

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Die im ÖSG verwendeten Begriffe „Rahmenplanung“ und „Detailplanung“ waren unbestimmt, weil aus ihnen nicht hervorging, welche Planungstiefe bzw. welchen Detaillierungsgrad des ÖSG die Vereinbarungspartner beabsichtigt hatten. Die Möglichkeiten der zentralen Steuerung durch den Bund wurden im Vergleich zur Zeit der Geltung des ÖKAP/GGP eingeschränkt, weil diese Formulierungen im ÖSG missverständlich waren und Interpretationsspielräume eröffneten. Nachdem der ÖSG für die Leistungserbringer nicht unmittelbar rechtsverbindlich war und der rechtlichen Umsetzung durch Verordnung von Landeskrankenanstaltenplänen bedurfte, war eine Klarstellung der Verbindlichkeit des ÖSG erforderlich. (TZ 8)

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

Die im ÖSG abgebildeten Informationen zur Kapazitätsplanung wurden schrittweise reduziert, obwohl sie ohnedies bereits einen im Vergleich mit dem ÖKAP/GGP geringeren Informationsgehalt aufgewiesen hatten. Dies erhöhte die Intransparenz hinsichtlich der Einhaltung der im ÖSG enthaltenen Rahmenvorgaben und schränkte die Möglichkeiten des Bundes zur Steuerung des stationären Bereichs der Krankenanstalten weiter ein. (TZ 14)

Rolle des Bundes bei der Erstellung der Detailplanungen

Zentrale und dezentrale Planung

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Regionale Strukturpläne Gesundheit

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

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

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

Krankenanstaltenpläne der Länder

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

Das BMG stufte etwa die Detailplanungen Niederösterreichs und – in abgeschwächter Form – auch Oberösterreichs im Hinblick auf die im KAKuG und den entsprechenden Landes–Ausführungsgesetzen festgelegten Mindestinhalte der Landeskrankenanstaltenpläne bzw. RSG als gesetzwidrig ein. Der Entwurf des Niederösterreichischen Landeskrankenanstaltenplans entsprach bis dato nicht dem KAKuG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

bzw. dem NÖKAG; dies war Ausdruck des mangelhaften Durchsetzungsvermögens des Bundes bei der Wahrnehmung seiner zentralen Steuerungs– und Koordinationsfunktion. (TZ 17)

Evaluierung und Monitoring

Evaluierung des ÖKAP/GGP

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

Evaluierung des ÖSG

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

Das Evaluierungskonzept des ÖSG ließ die Notwendigkeit zu einer abgestuften Vorgehensweise außer Acht. Der unmittelbare Vergleich der Planungsgrundlagen des ÖSG mit dem tatsächlichen Leistungsgeschehen in den Krankenanstalten war nicht ausreichend, zumal die ÖSG–Konformität der Detailplanungen – wegen der auf den verschiedenen Planungsebenen verwendeten unterschiedlichen Bezugsgrößen – nicht überprüfbar war. (TZ 19)

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

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

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

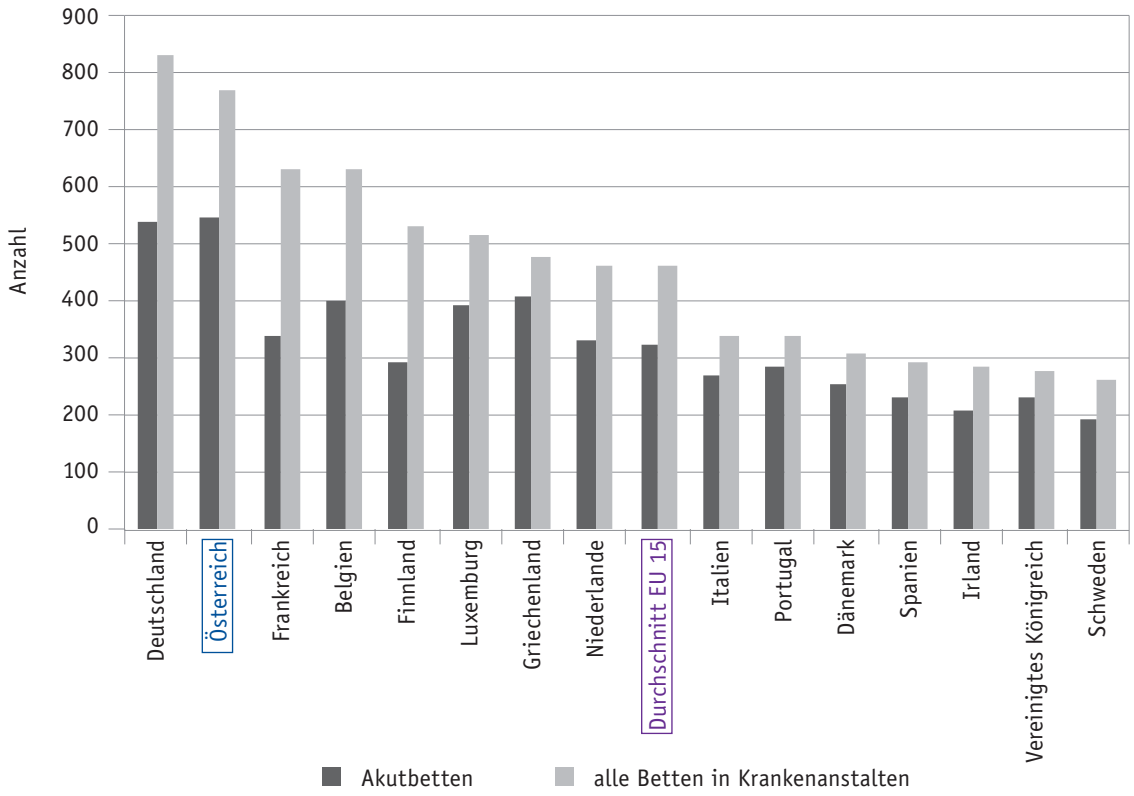
Struktur der österreichischen Krankenanstalten

EU–Vergleich

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bettenvergleich mit den EU–15–Staaten, 2012



Quelle: OECD

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

Vorberichte des RH

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Versorgungsstrukturen der Länder

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

Versorgungsstrukturen der Bundesländer

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

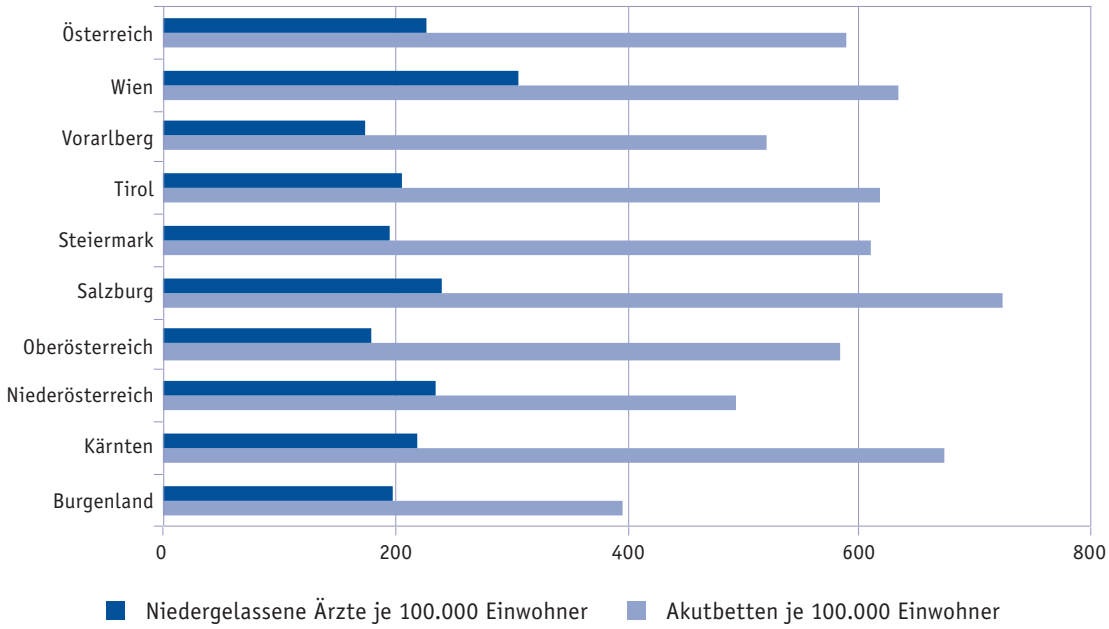
Quellen: Statistik Austria; RH

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Akutbetten und niedergelassene Ärzte



Quellen: Statistik Austria; Darstellung RH

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

Wirtschaftliche Aspekte der Krankenanstaltenplanung

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kurzfassung

Entscheidungsstrukturen

Entscheidungsstrukturen auf Bundes– und Landesebene

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

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

Arbeitsstrukturen auf Bundesebene

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

Überregionale Krankenanstaltenplanung

Inländische Gastpatienten

Auf Bundesebene fehlte eine verbindliche Vorgabe zur Berücksichtigung der inländischen Patientenströme in der Krankenanstaltenplanung, obwohl die inländischen Gastpatienten akutstationäre Versorgungsstrukturen erheblich beanspruchten. Die Länder verfügten im Rahmen der Regionalen Strukturpläne Gesundheit über umfassende

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Gestaltungsmöglichkeiten, nutzen sie aber hinsichtlich einer länderübergreifenden Planung der Gastpatientenströme kaum. (TZ 31)

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

Patientenströme nach stationären Aufenthalten 2013

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

Quellen: Statistik Austria; RH

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Überregionale Versorgungsplanung

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

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

Kenndaten zur Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung

Rechtsgrundlagen	**auf Bundesebene:**
	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG Zielsteuerung–Gesundheit, BGBl. I Nr. 200/2013 Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 105/2008 i.d.F. BGBl. I Nr. 199/2013 Krankenanstalten– und Kuranstaltengesetz, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.g.F. Gesundheitsqualitätsgesetz, BGBl. I Nr. 179/2004 i.d.g.F. Bundesgesetz über die Dokumentation im Gesundheitswesen, BGBl. Nr. 745/1996 i.d.g.F. Gesundheits–Zielsteuerungsgesetz, BGBl. I Nr. 81/2013 i.d.g.F.
	auf Landesebene (Auszug):
	Burgenländisches Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 52/2000 i.d.g.F. Kärntner Gesundheitsfondsgesetz, LGBl. Nr. 67/2013 i.d.g.F. Salzburger Gesundheitsfondsgesetz, LGBl. Nr. 90/2005 i.d.g.F. Salzburger Krankenanstaltengesetz 2000, LGBl. Nr. 24/2000 i.d.g.F. Steiermärkisches Krankenanstaltengesetz 2012, LGBl. Nr. 111/2012 i.d.g.F. Steiermärkisches Gesundheitsfondsgesetz 2013, LGBl. Nr. 105/2013 i.d.g.F. Steiermärkischer Landeskrankenanstaltenplan, LGBl. Nr. 5/1998 i.d.g.F. Salzburger Krankenanstalten– und Großgeräteplan, LGBl. Nr. 87/2007 i.d.g.F. Wiener Krankenanstaltenplan 2013, LGBl. Nr. 17/2013 i.d.g.F. Tiroler Krankenanstaltenplan 2009, LGBl. Nr. 85/2009 i.d.g.F.

Krankenanstalten	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**Veränderung in %**
Anzahl aller Krankenanstalten	267	272	277	278	+ 4,1
Anzahl aller Betten	64.008	64.417	64.691	64.825	+ 1,3
Anzahl der Akutbetten	51.745	51.445	50.815	50.098	– 3,2
Akutbetten je 100.000 Einwohner	617	612	601	589	– 4,5
Krankenhaushäufigkeit Akutbetten (Aufenthalte je 100 Einwohner)	26,1	25,9	25,3	24,8	– 5,1
Krankenhausverweildauer Akutbetten (durchschnittliche Aufenthaltsdauer in Tagen)	6,6	6,5	6,5	6,5	– 1,7
	in Mrd. EUR				
Endkosten der fondsfinanzierten Krankenanstalten	11,036	11,384	11,654	11,908	+ 7,9

Quellen: Rechtsinformationssystem des Bundes (RIS); BMG; Statistik Austria

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH führte von Oktober 2014 bis Februar 2015 im BMG und in der Gesundheit Österreich GmbH (GÖG) eine Gebarungsüberprüfung zum Thema Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung durch.

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

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre ab dem Inkrafttreten des Österreichischen Strukturplans Gesundheit (ÖSG) im Jahr 2006.

Zu dem im Juli 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die GÖG im August 2015 und das BMG im Oktober 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2015.

(2) Der erste Teil des Berichts behandelt die zentralen Steuerungsinstrumente für den stationären Bereich, insbesondere den ÖSG, seine Erstellung und seine Wirkung auf die regionalen Planungen in den Ländern[1].

Die weiteren Teile des Berichts stellen die Struktur der österreichischen Krankenanstalten dar, weisen auf Hemmnisse für den Strukturwandel hin und befassen sich mit den bestehenden Entscheidungsmechanismen der Krankenanstaltenplanung vor dem Hintergrund der österreichischen Verwaltungsstrukturen.

(3) Im Bewusstsein der mit dem ÖSG eingeführten und mit der Zielsteuerung Gesundheit weiter verfolgten integrativen Planung aller Teilbereiche des Gesundheitswesens steht dennoch die Planung des stationären Bereichs im Fokus dieses Berichts.

Planungsansätze und –ziele

2 Bis zum Jahr 1997 bestand in Österreich keine zentrale Planung für die Krankenanstalten oder andere Sektoren des Gesundheitswesens. Ein erster Entwurf für einen österreichweiten Krankenanstaltenplan war zwar bereits im Jahr 1973 erstellt worden, trat jedoch nicht in

[1] Der Bund verfügte darüber hinaus über weitere Möglichkeiten, auf die Krankenanstaltenplanung Einfluss zu nehmen, z.B. durch arbeitsrechtliche Vorgaben. Diese führen über den Rahmen dieses Prüfungsergebnisses hinaus und werden nicht behandelt. Zu Qualitätsvorgaben siehe die Berichte des RH zu Qualitätssicherungsmaßnahmen in Krankenanstalten, z.B. Reihe Bund 2012/12, 2013/12 oder 2014/7.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kraft. Im Jahr 1997 gab dann der Österreichische Krankenanstalten– und Großgeräteplan (ÖKAP/GGP) für den stationären Bereich erstmals einen verbindlichen Rahmen für die Planungen der Länder vor (siehe TZ 6).

Seit Inkrafttreten des ÖSG im Jahr 2006 verfolgte die österreichische Gesundheitsplanung einen integrativen Ansatz. Dieser berücksichtigte nicht nur die stationäre Versorgung in Krankenanstalten, sondern umfasste alle Ebenen und Teilbereiche der Gesundheitsversorgung und angrenzender Teilbereiche, nämlich auch den ambulanten Bereich (insbesondere Spitalsambulanzen und niedergelassene Ärzte), den Rehabilitationsbereich und den Pflegebereich.[2] Derzeit steht der ÖSG 2012 in Geltung.

Das zentrale Ziel der integrativen Gesundheitsplanung bestand darin, die Gesundheitsleistungen in der erforderlichen Qualität innerhalb der für die jeweilige Leistung angemessenen Struktur und damit auf die volkswirtschaftlich effizienteste Weise zu erbringen. Im Hinblick auf die Struktur der österreichischen Krankenanstalten und die Entwicklung der Kennzahlen im internationalen Vergleich wurde die Entlastung der Akutkrankenanstalten schon seit den Anfängen der österreichweiten Krankenanstaltenplanung angestrebt (siehe TZ 24 ff.).

Krankenanstaltenrecht und Art. 15a–Vereinbarungen

3.1 (1) Im Krankenanstaltenwesen war der Bund gemäß Art. 12 Abs. 1 Z 1 B–VG für die Grundsatzgesetzgebung zuständig, was im Wesentlichen im Bundesgesetz über Krankenanstalten und Kuranstalten (KAKuG) erfolgte. Die Länder waren für die Ausführungsgesetzgebung sowie die Vollziehung zuständig. Vor diesem Hintergrund bildeten Vereinbarungen gemäß Art. 15a B–VG die wesentliche Grundlage für die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften in der Krankenanstaltenplanung.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über den Geltungszeitraum dieser Vereinbarungen ab dem Inkrafttreten des ÖKAP/GGP, die jeweiligen Planungsinstrumente auf Bundes– und Landesebene sowie die Verknüpfung mit dem Krankenanstaltenrecht.

[2] Der Pflegebereich war umfasst, soweit er im Rahmen des Nahtstellenmanagements für die Gesundheitsversorgung von Bedeutung war.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 1: Art. 15a–Vereinbarungen im Überblick

Titel	Geltungs-zeitraum	Planungs-instrument Bundesebene	Planungsinstrument Landesebene	Verknüpfung mit Kranken-anstaltenrecht
Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung	1997 bis 2000	ÖKAP/GGP	Landeskranken-anstaltenplan	ja
Neustrukturierung des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung	2001 bis 2004	ÖKAP/GGP	Landeskranken-anstaltenplan	ja
Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens	2005 bis 2008	ÖSG	Detailplanung	nein
Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens	2008 bis 2012	ÖSG	RSG	nein
Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens – Ände-rungsvereinbarung	ab 2013	ÖSG	RSG	nein

Quellen: Art. 15a–Vereinbarungen; RH

Die Tabelle zeigt, dass die Vereinbarungen bis zum Jahr 2004 explizit auf die im Krankenanstaltenrecht verankerten Planungsinstrumente, insbesondere die Landeskrankenanstaltenpläne, Bezug nahmen. Die Landeskrankenanstaltenpläne waren so festzulegen, dass die im ÖKAP/GGP festgelegten Kapazitäten nicht überschritten wurden. Errichtungs– und Änderungsbewilligungen hatten im Einklang mit dem ÖKAP/GGP und den Landeskrankenanstaltenplänen zu erfolgen; Ähnliches galt für die Zurücknahme von Bewilligungen. Damit erfolgte in den Art. 15a–Vereinbarungen eine klare Verknüpfung der einvernehmlich festgelegten Vorgaben auf Bundesebene (insbesondere ÖKAP/GGP) mit den Planungen auf Länderebene (Landeskrankenanstaltenpläne). Ab dem Jahr 2005 fehlte dieser Bezug, indem in den Art. 15a–Vereinbarungen anstelle der Landeskrankenanstaltenpläne zunächst sogenannte Detailplanungen und ab dem Jahr 2008 die RSG als Planungsinstrumente der Länder vereinbart wurden.

(2) Während der ÖKAP/GGP als Anhang zu den Art. 15a–Vereinbarungen im Bundesgesetzblatt veröffentlicht wurde, war dies beim ÖSG nicht mehr der Fall. Um eine engere Verknüpfung der Planungsvorgaben (und damit eine höhere Verbindlichkeit) des ÖSG zu erreichen, sah der vom BMG in den vorparlamentarischen Prozess eingebrachte Gesetzesentwurf (Novelle zum Krankenanstalten– und Kuranstaltengesetz (KAKuG)) die Verpflichtung der Landesgesetzgeber vor, die Anwendung des ÖSG als objektiviertes Sachverständigengutachten sicherzustellen; es sollte sich dabei um eine grundsatzgesetzliche Bestimmung handeln. Abweichend vom Entwurf des BMG wurde dieses mit BGBl. I Nr. 147/2011 verpflichtet, den ÖSG auf seiner Homepage zu veröffentlichen; dabei handelte es sich um keine Grundsatzbestimmung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

3.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Art. 15a–Vereinbarungen bis zum Jahr 2004 ein klares und nachvollziehbares Planungs– und Steuerungssystem definierten: Die Landeskrankenanstaltenpläne durften die im ÖKAP festgelegten Kapazitäten nicht überschreiten. Dieser Zusammenhang wurde ab dem Jahr 2005 stark abgeschwächt, weil die Vereinbarungspartner nach Ansicht des RH verabsäumten, das Verhältnis der neu geschaffenen Planungsinstrumente auf Länderebene (Detailplanungen, Regionaler Strukturplan Gesundheit (RSG)) zu den im Krankenanstaltenrecht des Bundes normierten Landeskrankenanstaltenplänen klarzustellen (siehe dazu auch TZ 8). Ein Gesetzesentwurf des BMG sah die Verpflichtung der Landesgesetzgeber vor, die Anwendung des ÖSG als objektiviertes Sachverständigengutachten sicherzustellen; es sollte sich dabei um eine grundsatzgesetzliche Bestimmung handeln. Davon abweichend wurde das BMG verpflichtet, den ÖSG auf seiner Homepage zu veröffentlichen; dabei handelte es sich um keine Grundsatzbestimmung.

(2) Der RH wies zudem kritisch darauf hin, dass der ÖSG im Unterschied zum ÖKAP/GGP nicht Bestandteil der Art. 15a–Vereinbarungen war. Auch diese weitere Abschwächung seiner Verbindlichkeit gegenüber den Ländern trug zu einer Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten des Bundes bei. In seinen Gebarungsüberprüfungen und Gesetzesbegutachtungen wies der RH bereits mehrfach auf ähnliche Nachteile von Art. 15a–Vereinbarungen hin (z.B. im Sozial– oder im Schulbereich). Er empfahl daher dem BMG, den ÖSG – so wie früher den ÖKAP/GGP – zum Bestandteil künftiger Art. 15a–Vereinbarungen zu machen.

3.3 *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass eine Veröffentlichung des ÖSG als Anhang zu einem Bundesgesetzblatt an der bestehenden Kompetenzverteilung nichts ändern und dem ÖSG keinen stärkeren rechtlichen Status verleihen würde. Ob der ÖSG Bestandteil einer solchen Vereinbarung sei oder nicht, würde in keiner Weise zur Einschränkung bzw. Ausweitung der Gestaltungsmöglichkeiten der Bundes beitragen.*

Ergänzend wies das BMG darauf hin, dass auch der ÖKAP/GGP nur in seiner ersten Fassung eine Anlage einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG gewesen sei.

3.4 Der RH verwies gegenüber dem BMG auf den Kern seiner Kritik: Während die Landeskrankenanstaltenpläne zur Zeit der Gültigkeit des ÖKAP/GGP so festzulegen waren, dass die im ÖKAP/GGP festgelegten Kapazitäten nicht überschritten wurden, fehlte diese eindeutige Verknüpfung ab dem Jahr 2005. Dies lag insbesondere daran, dass in den

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Art. 15a–Vereinbarungen anstelle der Landeskrankenanstaltenpläne zunächst sogenannte Detailplanungen und ab dem Jahr 2008 die RSG als Planungsinstrumente der Länder vereinbart wurden und das Verhältnis dieser Instrumente zu jenen des Krankenanstaltenrechts des Bundes nicht klargestellt war.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, den ÖSG zum Bestandteil künftiger Art. 15a–Vereinbarungen zu machen, um seine Verbindlichkeit ungeachtet der weiteren rechtstechnischen Umsetzung klarzustellen.

Der RH stellte ferner klar, dass der ÖKAP/GGP nicht nur Bestandteil der Art. 15a–Vereinbarung aus dem Jahr 1997, sondern auch jener aus dem Jahr 2002 war.

Bezugsgrößen der Planung

4.1 Dem integrativen Planungsansatz des ÖSG lag das Konzept der Leistungsangebotsplanung sowie die Frage zugrunde, in welchem Teilbereich des Gesundheitswesens die Leistungserbringung – bei zumindest gleicher Qualität – am zweckmäßigsten erfolgen sollte: Mit anderen Worten sollte der best point of service für jede Leistung identifiziert werden.

Im Rahmen dieses Ansatzes war nicht mehr ausschließlich das Krankenhausbett Ausdruck der erforderlichen Kapazität: Daneben wurden z.B. die Anzahl der Ärzte im ambulanten Bereich der Krankenanstalten, der niedergelassenen Ärzte, der Bettenäquivalente (im Rehabilitationsbereich) oder der Einsatzstunden (im Pflegebereich) für die Analyse und Steuerung der Leistungserbringung herangezogen.

Dessen ungeachtet blieb für die Planung des stationären Bereichs das Krankenhausbett die wesentliche Bezugsgröße: Sämtliche Länder ermittelten für ihre Detailplanungen den fachrichtungsspezifischen Bettenbedarf.

4.2 Der RH betonte, dass im Rahmen der integrierten Planung eine einheitliche Bezugsgröße zur Ressourcenallokation erforderlich war, um die Kosten der Leistungserbringung und damit – unter der Annahme der qualitativen Gleichwertigkeit – den best point of service für einzelne medizinische Leistungen bestimmen zu können.

Dessen ungeachtet hielt es der RH für zweckmäßig, sich bei der Planung des stationären Bereichs bis zur Etablierung einer für die integrierte Planung geeigneten Bezugsgröße an der Anzahl der Krankenhausbetten zu orientieren, weil nach Ansicht des RH die Vergleichbarkeit

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Rahmenplanung mit den Detailplanungen insbesondere für Evaluierungs– und Monitoringzwecke (siehe dazu TZ 18 f(f) (Evaluierung und Monitoring)) unabdingbar war.

Instrumente der österreichweiten Krankenanstaltenplanung

Überblick

5 Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Instrumente der Krankenanstaltenplanung:

Tabelle 2: Instrumente der Krankenanstaltenplanung

Erstellungsjahr	Bundesebene	Landesebene
1973	Entwurf ÖKAP	Landeskrankenanstaltenpläne
1997	ÖKAP/GGP 1997	
1999	ÖKAP/GGP 1999	
2001	ÖKAP/GGP 2001	
2003	ÖKAP/GGP 2003	
2006	ÖSG 2006	
2008	ÖSG 2008	Regionale Strukturpläne Gesundheit
2010	ÖSG 2010	
2012	ÖSG 2012	

Quelle: RH

Die Tabelle zeigt, dass die Planungen grundsätzlich in einem Zweijahresrhythmus revidiert wurden, um aktuelles Datenmaterial berücksichtigen zu können und methodische Nachschärfungen vorzunehmen. Revisionen der Inhalte des ÖSG erfolgten in den Jahren 2008, 2010 und 2012. Die nächste Revision des ÖSG war auf Basis der Gesundheitsreform 2013 für das Jahr 2015 geplant.

Österreichischer Krankenanstalten– und Großgeräteplan

6.1 (1) Eine im Jahr 1978 abgeschlossene Art. 15a–Vereinbarung[3] beinhaltete die Errichtung des Krankenanstalten–Zusammenarbeitsfonds (KRAZAF). Dieser war ein von den Gebietskörperschaften und den Sozialversicherungsträgern dotierter Fonds, dessen Hauptaufgabe neben der Mittelverteilung[4] in der Wahrnehmung einer überregionalen Planungs– und Steuerungsfunktion bestand. Dem KRAZAF gelang es bis zu seiner Auflösung im Jahr 1997 jedoch nicht, wie in der Vereinba-

[3] Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die Krankenanstaltenfinanzierung und die Dotierung des Wasserwirtschaftsfonds, BGBl. Nr. 453/1978

[4] Die gemeinnützigen Krankenanstalten erhielten Zuschüsse aus dem Fonds nur bei Erfüllung bestimmter Kriterien (u.a. Beachtung der Krankenanstaltenkostenrechnungsverordnung, Einrichtung einer Leistungsstatistik).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

rung vorgesehen, einen Österreichischen Krankenanstaltenplan zu entwickeln.

(2) Der schließlich auf der Grundlage der Art. 15a–Vereinbarung über die Reform des Gesundheitswesens und der Krankenanstaltenfinanzierung für die Jahre 1997 bis 2000[5] erstellte ÖKAP/GGP gab einen gesetzlich verbindlichen Rahmen für die Landeskrankenanstaltenpläne vor. Diese durften gemäß dem Krankenanstaltengesetz die vom ÖKAP/GGP vorgegebenen Grenzen nicht überschreiten. Die im ÖKAP/GGP in den einzelnen Ländern vorgesehenen stationären Behandlungskapazitäten (Planbetten) stellten Höchstzahlen dar.

6.2 Die Bemühungen um eine verstärkte zentrale Planung und Steuerung der Versorgung in Krankenanstalten reichten zwar bis in die 1970er–Jahre zurück, die Entwicklung eines Österreichischen Krankenanstaltenplans bis 1997 aber blieb unrealisiert. Als positiv erachtete der RH, dass die Reformvereinbarung 1997 mit dem ÖKAP/GGP ein gesetzlich verbindliches Planungsinstrument einführte, das den Rahmen für die Landeskrankenanstaltenpläne vorgab.

Österreichischer Strukturplan Gesundheit

Integrativer Planungsansatz

7.1 (1) Bereits im Zuge der Weiterentwicklung des ÖKAP/GGP waren – über die Planung der Krankenhausbetten hinausgehend – zunehmend auch Fragen des insgesamt vorzuhaltenden medizinischen Leistungsangebots thematisiert worden. Die im Jahr 2001 in Kraft getretene Revision (ÖKAP/GGP 2001) verfolgte erstmals den neuen Ansatz der Leistungsangebotsplanung nach Fachrichtungen. Die Kapazitätsplanung basierte auf der Analyse und dem bundesweiten Vergleich der bestehenden regionalen Versorgungssituationen.

Für einige Fachrichtungen entstanden fachspezifische Leistungsspektren[6], die sämtliche einer Fachrichtung zuordenbaren Leistungen enthielten und im Sinne einer abgestuften Leistungserbringung die verschiedenen Ebenen der intramuralen Versorgung (Vollabteilung, Fachschwerpunkt/Department, dislozierte Tagesklinik) berücksichtigten. Davon unberührt blieb die Ermittlung von Planbettenzahlen für die einzelnen Fachrichtungen.

[5] BGBl. I Nr. 111/1997

[6] Fachspezifische Leistungsspektren wurden zunächst für die Fachrichtungen Orthopädie, Unfallchirurgie, Urologie, Augenheilkunde sowie Hals–, Nasen– und Ohrenheilkunde entwickelt. Die Leistungsangebotsplanung des ÖKAP/GGP sollte in der Folge um weitere Fachrichtungen ergänzt werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der ÖSG trat ab dem Jahr 2006 als zentrales bundesweites Planungsinstrument an die Stelle des ÖKAP/GGP. Damit wurde der Umstieg von der Krankenanstaltenplanung auf eine alle Ebenen und Teilbereiche der Gesundheitsversorgung umfassende integrative Planung eingeleitet. Der ÖSG enthielt quantitative Planungsaussagen, d.h. Angaben zu den erforderlichen Kapazitäten, zunächst nur für den stationären Akutbereich.

7.2 (1) Der RH hielt fest, dass sich die Gesundheitsplanung bereits während der Zeit des ÖKAP/GGP von einer ausschließlich auf Krankenhausbetten bezogenen Kapazitätsplanung in die Richtung einer Leistungsangebotsplanung nach Fachrichtungen entwickelte, die auch neue Organisationsformen der intramuralen Leistungserbringung, insbesondere Tageskliniken, berücksichtigte.

(2) Der RH erachtete den ÖSG grundsätzlich als geeignetes Instrument für den Umstieg von der Krankenanstaltenplanung auf eine alle Ebenen und Teilbereiche der Gesundheitsversorgung umfassende integrative Planung. Er verwies darauf, dass auch der ÖSG quantitative Planungsaussagen zunächst nur für den stationären Akutbereich enthielt.

Rahmenplanung und Detailplanung

8.1 Der ÖSG war gemäß Art. 15a–Vereinbarungen „die verbindliche Grundlage für die integrierte Planung der österreichischen Gesundheitsversorgungsstruktur“ und „beinhaltete gleichzeitig die Rahmenplanung für Detailplanungen auf regionaler Ebene (Regionale Strukturpläne Gesundheit auf Ebene der Bundesländer)“. Bei diesen Detailplanungen waren „die im ÖSG in der jeweiligen Fassung enthaltenen Vorgaben und Richtwerte einzuhalten“.

8.2 Die Begriffe Rahmenplanung und Detailplanung waren für den RH insofern unbestimmt, als aus ihnen nicht klar hervorging, welche Planungstiefe bzw. welchen Detaillierungsgrad des ÖSG die Vereinbarungspartner beabsichtigt hatten. Zudem verstand sich der ÖSG gleichzeitig als „verbindliche Grundlage“ und als „Rahmenplanung“.

Der RH kritisierte, dass diese Formulierungen im ÖSG missverständlich waren und Interpretationsspielräume eröffneten, wodurch die Möglichkeiten der zentralen Steuerung durch den Bund im Vergleich zur Zeit der Geltung des ÖKAP/GGP (siehe TZ 7) eingeschränkt wurden. Nachdem der ÖSG für die Leistungserbringer nicht unmittelbar rechtsverbindlich war und der rechtlichen Umsetzung durch Verordnung von

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Landeskrankenanstaltenplänen bedurfte, war eine Klarstellung der Verbindlichkeit des ÖSG erforderlich.

Der RH empfahl deshalb dem BMG, auf eine Beseitigung der begrifflichen Unklarheiten hinzuwirken und klarzustellen, dass die im ÖSG vorgegebenen Grenzen[7] nicht missachtet werden dürfen.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMG würden im Zuge der laufenden Arbeiten zur ÖSG–Revision auch das Verhältnis zwischen ÖSG und RSG, die diesbezüglichen KAKuG–Regelungen sowie die Verbindlichkeit der Planungsinhalte geprüft und klare Aussagen angestrebt.*

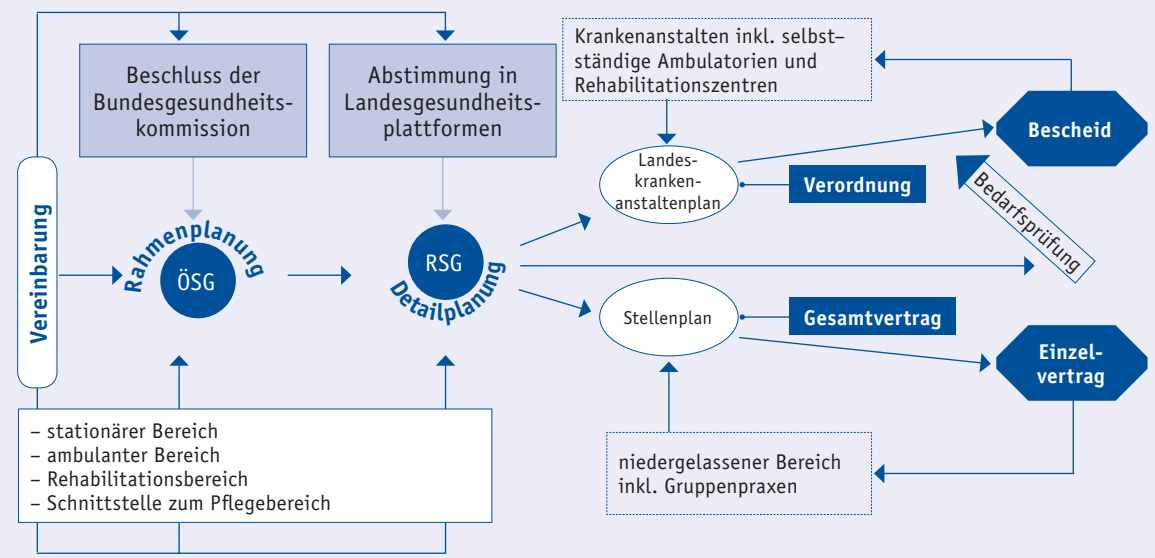
9.1 Die (stationäre und ambulante) Versorgungsplanung auf Landesebene im Rahmen der RSG war zwischen dem jeweiligen Land und der Sozialversicherung in den Landesgesundheitsfonds abzustimmen.

Die RSG waren für die Leistungserbringer, hauptsächlich Krankenanstalten und niedergelassene Ärzte, nicht verbindlich und daher als Krankenanstaltenpläne durch die Länder zu verordnen bzw. durch Verträge zwischen der Ärztekammer und den Krankenversicherungsträgern umzusetzen. Die folgende, dem ÖSG entnommene Abbildung veranschaulicht diesen Zusammenhang:

[7] Höchstzahlen (bei erforderlichem Bettenabbau) oder Mindestzahlen (bei erforderlichen Kapazitätsaufstockungen in „zukunftskritischen“ Fachbereichen, wie z.B. Neurologie, Akutgeriatrie, Palliativmedizin).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 1: Umsetzung der integrierten Versorgungsplanung



Anmerkung: Der als Verordnung festgelegte Landeskrankenanstaltenplan umfasst jedenfalls die landesfondsfinanzierten KA; bei sonstigen bettenführenden KA hat die Bedarfsprüfung unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Planungen des jeweiligen RSG zu erfolgen.

Quelle: ÖSG 2012

Das KAKuG enthielt keine weiteren Hinweise zur Maßgeblichkeit der RSG für die Landeskrankenanstaltenpläne. Gemäß § 10a hatte die Landesgesetzgebung die Landesregierung zu verpflichten, im Rahmen eines RSG für Fondskrankenanstalten einen Landeskrankenanstaltenplan durch Verordnung zu erlassen, der sich im Rahmen des ÖSG befand.

9.2 Der RH kritisierte, dass die RSG gemäß ÖSG für die Leistungserbringer nicht verbindlich waren. Er bemängelte, dass der Bund auch im KAKuG nicht klarstellte, inwieweit die RSG für die Verordnung der Landeskrankenanstaltenpläne maßgeblich waren. Nach Ansicht des RH wäre eine eindeutige Klarstellung des Verhältnisses zwischen den RSG und den Landeskrankenanstaltenplänen geboten. Im Übrigen verwies der RH auf seine Anmerkungen zum – in der genannten KAKuG-Bestimmung wiederholt verwendeten – Begriff der Rahmenplanung (siehe TZ 8).

Der RH empfahl dem BMG daher, auf einen Rechtsrahmen (Art. 15a-Vereinbarung und KAKuG) hinzuwirken, der eine verbindliche Wirkung der Planungen auf Bundes- (ÖSG) und auf Landesebene (RSG) in vollem Umfang sicherstellt. Dabei wäre bereits in den Art. 15a-Vereinbarungen die Verbindlichkeit des ÖSG festzuschreiben. Die Verbindlichkeit der RSG für die Leistungserbringer sollte eindeutig klargestellt

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

werden; dadurch würde sich nach Ansicht des RH auch die Verordnung von Landeskrankenanstaltenplänen erübrigen.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf ein Erkenntnis des VfGH[8], nach dem die Krankenanstaltenplanung einem besonders wichtigen Interesse dient und nach bundesweit einheitlichen Grundsätzen und Zielen erfolgen muss, um ihren Zweck zu erfüllen.

9.3 *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es aufgrund der Kompetenzverteilung und des Stufenbaus der Rechtsordnung nicht möglich sei, in einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG oder im KAKuG eine direkte Verbindlichkeit des ÖSG für die Landeskrankenanstaltenpläne festzuschreiben. Es sei unzulässig, eine oberste Behörde wie die Landesregierung an die Beschlüsse einer Kommission zu binden.*

Die RSG würden die Konkretisierung des ÖSG auf Länderebene darstellen. Deren rechtliche Umsetzung habe, wie im KAKuG festgelegt, in Form von verbindlichen Krankenanstaltenplänen der Länder (Verordnungen) zu erfolgen. Diese dürften den RSG nicht widersprechen. Aus Sicht des BMG sei das Verhältnis zwischen RSG und Landeskrankenanstaltenplan schon derzeit eindeutig geregelt bzw. dargestellt.

9.4 Dem RH war die Problemlage auf Basis der verfassungsrechtlichen Vorgaben bewusst. Er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Kritik in TZ 3, wonach das in der jeweiligen Art. 15a–Vereinbarung definierte Planungs– und Steuerungssystem ab dem Jahr 2005 stark abgeschwächt wurde.

Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, bereits in den Art. 15a–Vereinbarungen die Verbindlichkeit des ÖSG festzuschreiben und die Verbindlichkeit der RSG für die Leistungserbringer eindeutig klarzustellen.

10 Die quantitativen Planungsaussagen des ÖSG waren hauptsächlich in drei Matrizen dargestellt, die das ÖBIG[9] aus einem von ihm entwickelten und verwalteten Simulationsmodell herleitete. Der RH analysierte die Methode der Gewinnung dieser Planungsaussagen sowie

[8] B136/03

[9] Das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen (ÖBIG) wurde im Jahr 2006 als Geschäftsbereich in die GÖG integriert. Es war vor und auch nach der Integration in die GÖG mit Arbeiten zur Gesundheitsplanung befasst.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die Form ihrer Darstellung. Die Planungsgrundlagen waren die Versorgungsmatrix, die Planungsmatrix sowie die Bettenmessziffer.[10]

Versorgungsmatrix

11.1 Die Versorgungsmatrix war das Instrument zur Planung der stationären Aufenthalte und somit Ausgangspunkt der Kapazitätsplanung des ÖSG. Die „quellbezogene Darstellung" umfasste alle stationären Aufenthalte der Wohnbevölkerung des jeweiligen Bundeslandes bzw. der jeweiligen Versorgungsregion („Quellregion").[11] Die Versorgungsmatrix bestand aus rd. 700 Zeilen und 70 Spalten und war – wie beispielhaft aus dem folgenden Auszug erkennbar ist – nach Leistungs– bzw. Diagnosengruppen (VMMHG)[12] gegliedert:

[10] Daneben enthielt der ÖSG weitere Planungsaussagen bzw. Planungsrichtwerttabellen, die in diesem Bericht nicht näher behandelt werden (bspw. Angaben zur Mindesterreichbarkeit für den akutstationären Bereich und zur Mindestbettenanzahl für Abteilungen, Einwohnerrichtwerte für die Großgeräteplanung; qualitative Planungsaussagen in der Leistungsmatrix).

[11] Im Gegensatz dazu stand die sogenannte „zielbezogene" Darstellung, die auch die Versorgung von Gastpatienten aus anderen Versorgungsregionen oder Bundesländern sowie aus dem Ausland berücksichtigte.

[12] Die stationären Aufenthalte waren nach Gruppen medizinischer Einzelleistungen (MEL) bzw. Hauptdiagnosen (HD) gemäß dem Modell der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) gegliedert (MHG = MEL– bzw. HD–Gruppe gemäß LKF–Modell). Für die Darstellung in der Versorgungsmatrix wurden Obergruppen der MHG gebildet (VMMHG = Obergruppen der MHG in der Versorgungsmatrix).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 3: Auszug aus der Versorgungsmatrix des ÖSG 2012

VMMHG (Aufenthalte)	Jahr	VR 11 Burgenland–Nord	VR 12 Burgenland–Süd	Burgenland	Burgenland – davon inländische Gastpatienten	Burgenland – davon ausländische Gastpatienten	VR 21 Kärnten–Ost	VR 22 Kärnten–West	Kärnten	Kärnten – davon inländische Gastpatienten	Kärnten – davon ausländische Gastpatienten
(HO1.a) Infektiöse Erkrankung des Gehirns/ Rückenmarks und seiner Häute	2011	35	20	55	– 7	0	73	82	155	– 7	3
	2015	46	24	70		0	82	57	139		3
	2020			72		0			141		3
(HO1.b) Maligne Neoplasien – Nervensystem	2011	101	24	125	– 71	3	84	36	120	– 8	3
	2015	85	47	132		3	151	101	252		3
	2020			139		3			261		3
(HO1.c) Benigne Neoplasien und Abszesse – Nervensystem	2011	54	38	92	– 27	0	56	52	108	– 20	0
	2015	55	29	84		0	96	64	160		0
	2020			88		0			165		0
(HO1.d) Zerebrale Degenerationen	2011	34	16	50	– 22	1	39	27	66	– 2	1
	2015	27	14	41		1	46	32	78		1
	2020			43		1			83		1

VR: Versorgungsregion

Quelle: ÖSG 2012

Die Planaufenthalte errechnete das ÖBIG mit Unterstützung medizinischer Expertengremien. Sie basierten auf der Entwicklung der Ist–Werte gemäß der Diagnosen– und Leistungsdokumentation der Krankenanstalten[13] und berücksichtigten die regionale demographische sowie die medizinisch–technische Entwicklung.

Die Versorgungsmatrix enthielt Angaben zum Saldo der inländischen Gastpatienten[14] sowie zur Anzahl der für die Versorgung ausländischer Gastpatienten angefallenen Aufenthalte.[15] Diese Angaben waren erfor-

[13] Die Informationen wurden im vom BMG betriebenen Dokumentations– und Informationssystem für Analysen im Gesundheitswesen (DIAG) bereitgestellt. Der ÖSG 2012 enthielt Daten des Jahres 2011.

[14] Der Saldo entspricht der Anzahl der Aufenthalte inländischer Gastpatienten (aus anderen Bundesländern) abzüglich der Anzahl der zur Versorgung von Patienten aus der Quellregion in anderen Bundesländern angefallenen Aufenthalte. Diese Angaben wurden nur im Ist–Stand, im ÖSG 2012 für das Jahr 2011, dargestellt.

[15] Die Anzahl der für die Versorgung ausländischer Gastpatienten angefallenen Aufenthalte wurde bis 2015/2020 als konstant angenommen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

derlich, um in einem nachgelagerten Planungsschritt (siehe dazu TZ 15) die in einem Bundesland oder einer Versorgungsregion insgesamt anfallenden Planaufenthalte („zielbezogene" Darstellung) zu ermitteln. Die Gastpatientenströme waren lediglich auf der Ebene des Bundeslandes, nicht jedoch auf der für die Detailplanung relevanten Ebene der Versorgungsregion ausgewiesen.[16]

Schließlich enthielt die Versorgungsmatrix für jede Leistungs– bzw. Diagnosengruppe eine Potenzialabschätzung für den Anteil tagesklinischer Fälle (sogenannte Nulltagesaufenthalte).

11.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die – grundsätzlich als Ausgangspunkt für die Kapazitätsplanung geeignete – Versorgungsmatrix auf Angaben zum Saldo der inländischen Gastpatientenströme auf Ebene der Versorgungsregionen verzichtete. Diese aus der Diagnosen– und Leistungsdokumentation der Krankenanstalten zentral verfügbare Information wäre ohne nennenswerten Aufwand in die Versorgungsmatrix zu integrieren und würde Kapazitätsplanung sowie das Monitoring der Detailplanungen wesentlich erleichtern.

Der RH empfahl daher dem BMG, im Zuge der nächsten ÖSG–Revision darauf hinzuwirken, dass die Versorgungsmatrix die Salden der inländischen Gastpatientenströme auch auf Ebene der Versorgungsregionen ausweist.

11.3 *Laut Stellungnahme des BMG stelle die Versorgungsmatrix auf den Versorgungsbedarf einer Region (quellbezogen) ab, nehme jedoch nicht darauf Bezug, in welcher Region die Versorgung erfolgt.*

11.4 Der RH stellte klar, dass seine Empfehlung darauf abzielte, die zielbezogene Darstellung in den Fokus zu rücken, weil seiner Ansicht nach die in einer Versorgungsregion insgesamt (einschließlich Gastpatienten) anfallenden Planaufenthalte planungsrelevant waren.

Planungsmatrix

12.1 (1) Die zweite zentrale Grundlage der Kapazitätsplanung im ÖSG war die Planungsmatrix. Sie enthielt neben Daten zu den Krankenanstalten auch eine Übersichtsdarstellung der in den übrigen Versorgungsbereichen eingesetzten Ressourcen und gab – wie die Versorgungsma-

[16] Die aus der Diagnose– und Leistungsdokumentation stammenden Daten betreffend die Patientenströme waren auch auf Ebene der Versorgungsregion sowie auf Ebene der Gemeinden zentral verfügbar, wurden aber in der Versorgungsmatrix nicht ausgewiesen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

trix – die Anzahl der stationären Aufenthalte (Ist- und Planwerte) der Wohnbevölkerung wieder.[17] Im Unterschied zur Versorgungsmatrix waren die Aufenthalte in der Planungsmatrix jedoch nach Fachrichtungen und nicht nach Leistungs- bzw. Diagnosengruppen gegliedert, wie die folgende beispielhafte Tabelle veranschaulicht:[18]

Tabelle 4: Planungsmatrix am Beispiel eines Bundeslandes und einer Versorgungsregion

Burgenland								
Akut-Krankenanstalten (FKA, UKH, SAN)			**EW insgesamt (2011):**				**284.907**	
Versorgungssituation 2011	**INT**	**KI**	**KCH**	**KJP**	**CH**	**NC**	**IM**	**GGH**
Akutbetten (tatsächliche Betten) 2011	64	58	0	0	207	0	387	93
Stationäre Aufenthalte 2011 (QuellR)	–	3.526	345	140	11.963	665	28.111	6.399
– davon "Nulltagesaufenthalte" 2011 (QuellR)	–	*849*	*74*	*6*	*1.557*	*132*	*7.903*	*792*
Stationäre Aufenthalte (Richtwert 2015, QuellR)	–	3.590	1.068	710	12.297	688	27.413	7.590
– davon "Nulltagesaufenthalte" 2015 (QuellR)	–	*775*	*284*	*4*	*2.861*	*78*	*8.046*	*2.481*
Ausbildungsstellen 2011 (Akut-KA und RZ)	18,5	6	0	0	14	0	28,5	10,5
Versorgungsregion 11: Burgenland-Nord								
Akut-Krankenanstalten (FKA, UKH, SAN)			**EW insgesamt (2011):**				**187.219**	
Versorgungssituation 2011	**INT**	**KI**	**KCH**	**KJP**	**CH**	**NC**	**IM**	**GGH**
Akutbetten (tatsächliche Betten) 2011	38	27	0	0	120	0	244	61
Stationäre Aufenthalte 2011 (QuellR)	–	2.383	212	96	7.692	498	19.477	4.474
– davon "Nulltagesaufenthalte" 2011 (QuellR)	–	*718*	*28*	*5*	*1.118*	*115*	*6.287*	*592*
Stationäre Aufenthalte (Richtwert 2015, QuellR)	–	–	–	–	–	–	–	–
– davon "Nulltagesaufenthalte" 2015 (QuellR)	–	–	–	–	–	–	–	–

Quelle: ÖSG 2012

Die Tabelle zeigt, dass die Planaufenthalte nur auf Landesebene ausgewiesen wurden. Auf der für die Detailplanungen relevanten Ebene der Versorgungsregionen waren in der Planungsmatrix – im Gegensatz zur Versorgungsmatrix – nur Istwerte enthalten.

(2) Die Planungsmatrix enthielt keine Angaben zu den in den einzelnen Fachrichtungen geplanten Bettenkapazitäten. Dadurch war ein

[17] Die jeweiligen Gesamtsummen der stationären Aufenthalte in der Planungsmatrix und in der Versorgungsmatrix stimmten nicht überein. Dies lag einerseits daran, dass ausländische Gastpatienten in der Versorgungsmatrix der Quellregion zugerechnet wurden, während sie in der Planungsmatrix nicht berücksichtigt wurden. Andererseits waren in der Planungsmatrix – im Unterschied zur Versorgungsmatrix – die stationären Aufenthalte der aus bestimmten Fachrichtungen entlassenen Patienten nicht enthalten. Dies betraf Bereiche, in denen in der Regel keine Patienten aufgenommen werden und diente der Vermeidung von Doppelzählungen.

[18] Zum Zweck der Erstellung der Planungsmatrix wurden die einzelnen Diagnosen/Leistungen den jeweiligen Fachrichtungen zugeordnet („Transformation").

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vergleich mit den Detailplanungen, die diese Angaben zum fachrichtungsspezifischen Bettenbedarf enthielten, nicht möglich.[19]

12.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Anzahl der Planaufenthalte in der Planungsmatrix lediglich auf der Ebene des Bundeslandes und nicht für die Versorgungsregionen ausgewiesen war, weil dadurch die Nachvollziehbarkeit eingeschränkt war.

(2) Nach Ansicht des RH war die Planungsmatrix insbesondere für Evaluierungszwecke nur eingeschränkt geeignet. Die aus der Versorgungsmatrix stammenden Planaufenthalte je Leistungs– bzw. Diagnosengruppe wurden für die Planungsmatrix zwar in stationäre Aufenthalte je Fachrichtung transformiert[20], es unterblieb jedoch die Ermittlung und Darstellung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs (siehe dazu TZ 15 und 23).[21]

Der RH empfahl dem BMG, im Zuge der nächsten ÖSG–Revision darauf hinzuwirken, dass künftig eine adaptierte und um den fachrichtungsspezifischen Bettenbedarf auf Ebene der Versorgungsregion ergänzte Fassung der Planungsmatrix erstellt wird.[22] Dabei sollten die Gastpatientenströme zwischen den Versorgungsregionen berücksichtigt werden. Dies würde die Effizienz des Planungsprozesses steigern, weil standardisierte Berechnungen nicht in jedem Bundesland gesondert durchgeführt werden müssten.

Der RH hob hervor, dass die Umsetzung dieser Empfehlung die Überprüfung der ÖSG–Konformität der Detailplanungen ermöglichen würde (siehe dazu TZ 23). Planabweichungen wären dennoch möglich, insbesondere nach Begründung im Zuge des Monitoring–Prozesses. Der

[19] Die Umrechnung von Aufenthalten je Fachrichtung in Betten je Fachrichtung nahmen die Länder im Rahmen der Detailplanungen vor. Dabei verwendeten sie weitgehend standardisierte Werte zur durchschnittlichen Belagsdauer, zum Anteil der Nulltagesaufenthalte und zu angestrebten Auslastungsgraden. Die von den Ländern angewendete Methodik der Ermittlung von Planaussagen in den jeweiligen RSG ist zum Teil in den Planungsdokumenten der Länder nachzulesen, wurde aber nicht in allen Fällen offengelegt (siehe dazu TZ 23).

[20] Die medizinischen Leistungen bzw. Diagnosengruppen wurden vom ÖBIG mittels einer sogenannten „Transformationsmatrix“ den entsprechenden Fachrichtungen zugeordnet. Die Transformationsmatrix basierte auf den zur Zeit des ÖKAP/GGP entwickelten fachspezifischen Leistungsspektren.

[21] Nach Ansicht des RH bestand hinsichtlich der Umrechnung von Planaufenthalten in Planbetten kaum fachlich fundierter Ermessensspielraum. Der RH vertrat die Ansicht, dass diese Berechnung bundesweit einheitlich unter Offenlegung der getroffenen Annahmen (durchschnittliche Belagsdauer, angestrebter Tagesklinikanteil und Auslastungsgrad) erfolgen sollte und dass Abweichungen der Länder von diesem Standard im Rahmen des Monitoring–Prozesses zu begründen wären.

[22] Den Ländern obläge es, im Rahmen der Detailplanung die Planbetten den einzelnen Krankenanstalten–Standorten zuzuordnen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

RH erachtete in diesem Zusammenhang die Planung interdisziplinär zu nutzender Bettenbereiche als zweckmäßig.

12.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei die Darstellung der Planaufenthalte nach Fachrichtungen problematisch, weil die medizinischen Leistungen nicht immer einer einzigen Fachrichtung zuordenbar seien. Dies könne dazu führen, dass bestimmte Leistungen in einer Region in einer anderen Fachrichtung erbracht würden als in einer anderen Region. Zu starre Planungsrichtwerte, etwa die Festlegung von Planaufenthalten je Fachrichtung auf tieferer regionaler Ebene, würden die Flexibilität für Leistungsverschiebungen vom stationären in den ambulanten Versorgungsbereich erheblich einschränken. Die Ermittlung des Bettenbedarfs je Fachrichtung könne zu einer unerwünschten Festschreibung eines „künstlichen" Bettenbedarfs führen.*

Die Berücksichtigung inländischer Gastpatientenströme sei wegen des Bezugs der Planungsmatrix auf die Quellregion nicht möglich und könne nur in einer Darstellung erfolgen, die sich auf die Zielregionen bezieht. Dabei müsse berücksichtigt werden, dass es künftig auch zu Verschiebungen bei den Gastpatientenströmen kommen kann.

Die GÖG hielt ergänzend fest, dass eine allfällige Erweiterung der Inhalte des ÖSG auf regionaler Ebene nur gemeinsam mit einer Neubestimmung des Verhältnisses zwischen ÖSG und RSG erfolgen könne.

12.4 Der RH nahm die Ausführungen des BMG betreffend die Zuordnung medizinischer Leistungen auf Fachrichtungen zur Kenntnis. Er hielt es aber dennoch für zweckmäßig, die Methode der Ermittlung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs bundesweit zu harmonisieren und offenzulegen (siehe TZ 15), nicht zuletzt um ein einheitliches Versorgungsniveau für die Bevölkerung zu gewährleisten. In einzelnen Bundesländern abweichende Zuordnungen von Leistungen auf Fachrichtungen wären im Rahmen des Monitoring–Prozesses zu begründen.

Der RH war sich auch der Gefahr bewusst, dass präzisere Planvorgaben unbeabsichtigt zur Konservierung bestehender Strukturen führen können, und betonte daher noch einmal die Zulässigkeit von – im Zuge des Monitoring–Prozesses nachvollziehbar begründeten – Planabweichungen.

Der RH teilte die Ansicht das BMG nicht, dass in einer adaptierten Planungsmatrix die Berücksichtigung der inländischen Gastpatientenströme nicht möglich sei. Nach seiner Ansicht waren die insgesamt in einer Versorgungsregion (einschließlich Gastpatienten) anfallenden Planaufenthalte planungsrelevant (siehe TZ 11).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bettenmessziffer

13.1 (1) Der ÖSG enthielt neben der Versorgungsmatrix und der Planungsmatrix mit der sogenannten Bettenmessziffer eine weitere Grundlage für die Kapazitätsplanung: Die Bettenmessziffer stellte die erforderliche Versorgungsdichte (Bettenkapazität) dar und gab – gegliedert nach Fachrichtungen – die Anzahl der systemisierten Betten[23] pro 1.000 Einwohnern an, wie die folgende Tabelle beispielhaft veranschaulicht:

Tabelle 5: Bettenmessziffer

Fachrichtung/Fachbereich	Err.(Min.)	BMZmin	BMZmax	BMZ 2011	BMZ
Intensivbereiche (INT/IS)	45	0,21	0,36	0,18	6
Intensivüberwachungsbereiche (INT/UE)	30			0,10	4
Kinder– und Jugendheilkunde (KI)	45	0,16	0,27	0,19	20
Kinder– und Jugendchirurgie (KCH)	*	0,04	0,06	0,04	25
Kinder– und Jugendpsychiatrie (KJP)	60	0,08	0,13	0,04	30
Chirurgie (CH)	30 bis 45	0,52	0,87	0,82	30
Neurochirurgie (NC)	60	0,06	0,09	0,06	30
Innere Medizin (IM)	30	1,04	1,73	1,55	30
Gynäkologie und Geburtshilfe (GGH)	45	0,24	0,40	0,40	25
Neurologie (NEU)	45	0,21	0,35	0,24	30
Neurologische Akut–Nachbehandlung/Stufe B (NEU–ANB/B)	90	0,03	0,05	0,03	3
Neurologische Akut–Nachbehandlung/Stufe C (NEU–ANB/C)	90	0,09	0,15	0,07	8
Psychiatrie (PSY)	60	0,34	0,57	0,51	30
Dermatologie (DER)	90	0,06	0,09	0,09	25
Augenheilkunde (AU)	60	0,06	0,11	0,11	20
Hals–, Nasen– und Ohrenheilkunde (HNO)	60	0,09	0,15	0,14	25
Urologie (URO)	60	0,11	0,18	0,16	25
Plastische Chirurgie (PCH)	*	0,02	0,03	0,03	15
Pulmologie (PUL)	*	0,10	0,16	0,14	30
Orthopädie und orthopädische Chirurgie (OR)	45	0,26	0,43	0,30	30
Unfallchirurgie (UC)	30 bis 45	0,30	0,50	0,46	20
Mund–, Kiefer– und Gesichtschirurgie (MKG)	*	*	*	0,03	15
Strahlentherapie–Radioonkologie (STB)	90	*	*	0,03	*
Nuklearmedizinische Therapie (NUKT)	*	*	*	0,01	*
Psychosomatik/Erwachsene (PSOE)	90	0,05	0,08	0,05	*
Psychosomatik/Säuglinge, Kinder und Jugendliche (PSOK)	90	0,02	0,03	0,01	*
Akutgeriatrie/Remobilisation (AG/R)	45	0,34	0,56	0,18	24
Remobilisation/Nachsorge (RNS)	*	*	*	0,02	24
Palliativmedizin (PAL)	60	0,05	0,08	0,03	8
Gemischter Belag (GEM)	*	*	*	0,39	*
Summe	*	**4,49**	**7,49**	**6,35**	*

* Angaben nicht verfügbar

Quelle: ÖSG 2012

[23] in Fondskrankenanstalten, Unfallkrankenhäusern und Sanatorien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Während die Spalte „BMZ 2011“ die aktuellen Istwerte enthielt, stellten „BMZmin“ und „BMZmax“ die unteren und oberen Intervallgrenzen dar, die nur in begründeten Ausnahmefällen unter– bzw. überschritten werden sollten.

(2) Weil sich die Bettenmessziffer auf das gesamte Bundesgebiet bezog, sollten die Intervallgrenzen die „Berücksichtigung epidemiologischer und intersektoraler Versorgungsspezifika einer Region“ ermöglichen. Regionale Austauschbeziehungen (Gastpatienten) konnten laut ÖSG dadurch „in Einzelfällen nicht in vollem Umfang abgebildet“ werden und waren „im Rahmen der regionsspezifischen Detailplanung in den RSG gegebenenfalls zusätzlich zu berücksichtigen“.

Die Intervallgrenzen umfassten einen Bereich von +/– 25 % um den (nicht explizit ausgewiesenen) Bettenmessziffer–Mittelwert. Dieser basierte auf den in der Versorgungs– und Planungsmatrix enthaltenen Informationen, ließ die in den beiden genannten Matrizen berücksichtigten regionalen Besonderheiten jedoch außer Acht.

13.2 (1) Der RH kritisierte, dass regionale Besonderheiten – etwa komplementäre Versorgungsangebote oder Krankheitshäufigkeiten – sowie Gastpatientenströme bei der Ermittlung der Bettenmessziffer nicht berücksichtigt waren. Sie war daher als Rahmenvorgabe für die Detailplanungen untauglich, zumal der ÖSG festlegte, dass selbst eine Verletzung der Intervallgrenzen nicht notwendigerweise eine Missachtung der Rahmenvorgaben darstellte.

(2) Der RH vertrat die Ansicht, dass die Bettenmessziffer aufgrund der genannten Relativierungen weder für Planungs– und Steuerungszwecke noch für Evaluierungszwecke geeignet war.

Er empfahl daher dem BMG, im Zuge der nächsten ÖSG–Revision darauf hinzuwirken, dass auf die Darstellung der Bettenmessziffer im ÖSG künftig verzichtet wird. Der RH verwies auf seine Empfehlung (siehe TZ 12), die Planungsmatrix um die Darstellung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs auf Ebene der Versorgungsregionen zu ergänzen und dabei die Gastpatientenströme zwischen den Versorgungsregionen zu berücksichtigen. Dadurch könnten sowohl die Detailplanungen als auch die Überprüfung ihrer ÖSG–Konformität wesentlich vereinfacht werden.

13.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei die Bettenmessziffer ein zentraler Planungsrichtwert, der österreichweit einheitlich gültig sei. Sie ermögliche durch ihre Darstellung als Intervall die Berücksichtigung regionaler Besonderheiten, sei unter der Voraussetzung detaillierter Kennt-*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nisse dieser Besonderheiten und der Gründe für allfällige Abweichungen für Planungs–, Steuerungs– und Evaluierungszwecke geeignet und solle daher weiterhin im ÖSG als Planungsrichtwert enthalten bleiben. Die Empfehlung des RH, statt dessen die Planungsmatrix um die Darstellung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs zu ergänzen und dabei die Gastpatientenströme zwischen den Versorgungsregionen zu berücksichtigen, erachtete das BMG als Rückschritt in Richtung starre Vorgaben, die keinen Spielraum lassen würden, regionale oder lokale Potenziale für Bettenreduktionen zu nutzen.

Laut Stellungnahme der GÖG verstehe sich der ÖSG als bundesweites Planungsinstrument, das regionale Besonderheiten durch die Bandbreiten der BMZ–Intervalle durchaus abdecke. Die Bettenmessziffer sei eine wesentliche Kenngröße für die Krankenanstaltenplanung und solle daher weiterhin im ÖSG enthalten sein.

13.4 Der RH entgegnete dem BMG und der GÖG, dass die Bettenmessziffer gerade wegen ihrer Darstellung als Intervall mit einer sehr großen Bandbreite von +/– 25 % weder für Planungs– und Steuerungszwecke noch für Evaluierungszwecke geeignet war. Selbst das BMG hatte in seiner Stellungnahme eingeräumt, dass zur richtigen Interpretation der Bettenmessziffer detaillierte Kenntnisse der jeweiligen regionalen Gegebenheiten und der Gründe für allfällige Abweichungen erforderlich seien. Aus Sicht des RH sollte die Bettenmessziffer daher lediglich zu Informationszwecken weiterhin im ÖSG angeführt werden.

Der RH teilte die Bedenken des BMG nicht, dass die Nutzung von Potenzialen für Bettenreduktionen durch eine Präzisierung der Planungsvorgaben vereitelt werden könnte. Die vom BMG in seiner Stellungnahme angesprochenen detaillierten Kenntnisse der jeweiligen regionalen Gegebenheiten lagen nach Ansicht des RH insbesondere bei den regionalen bzw. lokalen Planungsinstanzen und sollten daher für die nachvollziehbare Begründung allfälliger Planabweichungen im Rahmen des Monitoring–Prozesses herangezogen und damit transparent gemacht werden. In diesem Sinne bekräftigte der RH seine Empfehlungen zur Adaptierung der Planungsmatrix (siehe TZ 12).

Kapazitätsplanung

14.1 (1) Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die in den bisherigen österreichweiten Instrumenten der Krankenanstaltenplanung enthaltenen Angaben zu den erforderlichen Bettenkapazitäten:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 6: Darstellung der Kapazitätsplanung des akutstationären Bereichs in den Instrumenten der österreichweiten Krankenanstaltenplanung

Plan	Inhalt	Anmerkung
ÖKAP/GGP	Planbetten je Fachrichtung und Bundesland Bettenobergrenzen je Krankenanstalt	
ÖSG 2006	Planbetten je Fachrichtung und Bundesland	im Gegensatz zum ÖKAP/GGP keine Bettenobergrenzen je Krankenanstalt
ÖSG 2008	Planbetten je Fachrichtung und Bundesland	Angaben nur mehr interimistisch bis zum Inkrafttreten der jeweiligen RSG enthalten; ab Inkrafttreten RSG nur mehr zur Information
ÖSG 2010	Planbetten je Fachrichtung und Bundesland	Angaben nur mehr zu Informationszwecken enthalten
ÖSG 2012	–	Verweis auf RSG–Monitoring (siehe dazu TZ 23)

Quelle: ÖSG

Wie aus der Tabelle ersichtlich, entfiel bereits im ÖSG 2006 die Bettenplanung auf der Ebene der Krankenanstalt, während der ÖKAP/GGP bis zuletzt Bettenobergrenzen für die Fondskrankenanstalten verpflichtend festlegte. Ebenso wenig enthielt der ÖSG Rahmenvorgaben zu den in den Versorgungsregionen erforderlichen Bettenkapazitäten.

(2) Im Zuge der seit 2006 erfolgten Revisionen des ÖSG wurden die Informationen zur Kapazitätsplanung sukzessive reduziert. Der ÖSG 2010 enthielt zu den geplanten Bettenkapazitäten nur mehr die aus den RSG übernommenen Werte, der ÖSG 2012 nur noch einen Verweis auf das aktuell verfügbare RSG–Monitoring.

14.2 Der RH kritisierte, dass die im ÖSG abgebildeten Informationen zur Kapazitätsplanung schrittweise reduziert wurden, obwohl sie ohnedies bereits einen im Vergleich mit dem ÖKAP/GGP geringeren Informationsgehalt aufgewiesen hatten. Dies erhöhte die Intransparenz hinsichtlich der Einhaltung der im ÖSG enthaltenen Rahmenvorgaben und schränkte die Möglichkeiten des Bundes zur Steuerung des stationären Bereichs der Krankenanstalten weiter ein.

14.3 *Das BMG wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Bettenplanung im ÖKAP/GGP fast ausschließlich auf die bestehende Angebotsstruktur aufgebaut gewesen sei und diese damit im Wesentlichen fortgeschrieben habe. Die den Planungsrichtwerten des ÖSG zugrundeliegende Methodik orientiere sich hingegen an Paradigmen der Versorgungsforschung und sei die bestmögliche und fortschrittlichste Vorgehensweise zur Generierung von Rahmengrundlagen für die Planungen auf regionaler Ebene, die derzeit machbar sei.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

14.4 Der RH entgegnete dem BMG, dass sich seine Kritik und seine Empfehlung nicht auf die Planungsmethode, sondern auf die im ÖSG abgebildeten Informationen zur Kapazitätsplanung bezogen.

Rolle des Bundes bei der Erstellung der Detailplanungen

Zentrale und dezentrale Planung

15.1 Die folgende Tabelle veranschaulicht den Ablauf des Kapazitätsplanungsprozesses, wobei zwischen zentraler und dezentraler Aufgabenwahrnehmung differenziert wird:

Tabelle 7: Prozess der Kapazitätsplanung im Überblick

Prozessschritt	Quelle	Daten
Ermittlung der Planaufenthalte der **Wohnbevölkerung** je **Versorgungsregion** Gliederung nach **Leistungs– bzw. Diagnosengruppen**	Versorgungsmatrix	Diagnose– und Leistungsdokumentation regionale demographische sowie medizinisch–technische Entwicklung
Ermittlung der Planaufenthalte der **Wohnbevölkerung** je **Bundesland** Gliederung nach **Fachrichtungen**	Planungsmatrix	Transformationsmatrix einschließlich fachspezifischer Leistungsspektren Zuordnungssystematik VMMHG <=> MHG
Ermittlung der erforderlichen **Versorgungsdichte** (**Betten-äquivalente** pro 1.000 Einwohner)	Bettenmessziffer	Krankenanstaltenstatistik KDok des BMG Transformationsmatrix Auslastung bestehender stationärer Einrichtungen medizinisch–technische Entwicklung
Ermittlung der Planaufenthalte je **Versorgungsregion** (**inklusive Gastpatienten**) Gliederung nach Fachrichtungen	keine Darstellung	Diagnose– und Leistungsdokumentation ÖSG–Werkzeugkiste Gastpatientenströme auf Ebene der Versorgungsregion bzw. Gemeinde
Ermittlung des **fachrichtungs-spezifischen Bettenbedarfs** je Versorgungsregion Gliederung nach Fachrichtungen	RSG Landeskrankenanstaltenplan	durchschnittliche Belagsdauer NTA–Potenzial Soll–Auslastung
Ermittlung des fachrichtungs-spezifischen Bettenbedarfs je **Krankenanstalt** Gliederung nach Fachrichtungen	RSG Landeskrankenanstaltenplan	komplementäre Versorgungsangebote Erreichbarkeit Schwerpunktsetzungen Kooperationen und Krankenanstaltenverbünde länderspezifische Leistungszuordnung Standortgarantien

VMMHG: Obergruppen der MEL– bzw. HD–Gruppen in der Versorgungsmatrix
MHG: Medizinische Einzelleistungs– und Hauptdiagnosen–Gruppen
NTA–Potenzial = Potenzial für die Steigerung von Nulltagesaufenthalten

= zentrale Durchführung/Erstellung/Datenverfügbarkeit
= dezentrale Durchführung/Erstellung/Datenverfügbarkeit

Quelle: RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wie bereits erwähnt (TZ 11 bis 13), waren die für die Kapazitätsplanung relevanten Planungsgrundlagen die Versorgungsmatrix, die Planungsmatrix und die Bettenmessziffer. Diese Planungsgrundlagen erstellte das ÖBIG im Auftrag der Bundesgesundheitsagentur; die dafür erforderlichen Daten lagen zentral vor.

Auf Basis dieser Rahmenvorgaben des ÖSG erstellten die Länder ihre Detailplanungen. Zur Ermittlung der in den Versorgungsregionen erforderlichen Bettenkapazitäten waren die nachfolgend dargestellten Berechnungsschritte erforderlich:

Tabelle 8: Berechnungsschritte für Detailplanungen

Berechnungsschritt	Erläuterung
Ermittlung der in einer Versorgungsregion insgesamt, d.h. inklusive Gastpatienten, anfallenden Planaufenthalte je Leistungs– bzw. Diagnosengruppe	Ausgangspunkt waren die in der Versorgungsmatrix des ÖSG ausgewiesenen Planaufenthalte der Wohnbevölkerung. Die Berechnung erfolgte unter Berücksichtigung der Gastpatientenströme zwischen den Versorgungsregionen, die dafür erforderlichen Daten lagen zentral vor und wurden den Ländern vom Bund im Rahmen der sogenannten ÖSG–Werkzeugkiste zur Verfügung gestellt.
Ermittlung der in den einzelnen Fachrichtungen anfallenden Planaufenthalte	Die nach Leistungs– bzw. Diagnosengruppen gegliederten Aufenthalte wurden den einzelnen Fachrichtungen zugeordnet; die dafür erforderlichen Daten (Zuordnungssystematik, Transformationsmatrix) lagen zentral vor.
Ermittlung der in den einzelnen Fachrichtungen erforderlichen Planbetten	Der fachrichtungsspezifische Bettenbedarf wurde unter Berücksichtigung der durchschnittlichen Belagsdauer, des Anteils der Nulltagesaufenthalte und der angestrebten Auslastung ermittelt. Dabei wurde in der Regel von in Bezug auf den Bundesdurchschnitt standardisierten Werten ausgegangen.

Quelle: RH

Das Ergebnis dieser Berechnungen – der fachrichtungsbezogene Bettenbedarf je Versorgungsregion oder Krankenanstalt – wurde in den Detailplanungen der Länder dargestellt.[24] Die Länder legten ihre Planungs– und Berechnungsmethoden nicht offen; der Bund hatte darauf keinen Einfluss (siehe dazu auch TZ 23).

15.2 Der RH erachtete den Prozess der Kapazitätsplanung und die Aufgabenverteilung als überaus komplex und nur eingeschränkt zweckmäßig. Während das ÖBIG die Versorgungsmatrix zentral erstellte, erfolgten die weiteren Berechnungsschritte dezentral auf Landesebene, obwohl die dafür benötigten Informationen ohnedies zentral vorla-

[24] Die Detailplanungen der Länder wiesen in den meisten Fällen auch die in den einzelnen Krankenanstalten erforderlichen fachrichtungsspezifischen Planbetten aus.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gen[25] oder bundesweit standardisiert werden konnten.[26] Damit wurde nach Ansicht des RH ein innerhalb des Gesamtsystems vermeidbarer zusätzlicher Verwaltungsaufwand verursacht.

Aus Sicht des RH wäre es zweckmäßig, die Methode der Ermittlung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs bundesweit zu harmonisieren und offenzulegen, nicht zuletzt um ein bundesweit einheitliches Niveau der Versorgung für die Bevölkerung zu gewährleisten.[27] In einzelnen Bundesländern abweichende Zuordnungen von Leistungen auf Fachrichtungen wären im Rahmen des Monitoring–Prozesses zu begründen.

Der RH empfahl dem BMG daher, seine zentrale Koordinations– und Steuerungsfunktion wahrzunehmen und einen diesbezüglichen Standard zu erarbeiten; dieser wäre der Bundes–Zielsteuerungskommission zur Beschlussfassung vorzulegen.

15.3 *Das BMG sagte zu, die Möglichkeit einer bundesweiten Standardisierung zu prüfen. Eine entsprechende Festlegung bedürfe jedenfalls des Einvernehmens mit den Ländern.*

Regionale Strukturpläne Gesundheit

16.1 (1) Die Mitwirkung des Bundes bei der Erstellung der RSG war weder gesetzlich vorgesehen noch in den Art. 15a–Vereinbarungen festgelegt.[28] Insbesondere war bei RSG–Beschlüssen in den Entscheidungsgremien auf Landesebene die Zustimmung des Bundesvertreters nicht erforderlich. Dieser wurde von in Aussicht genommenen RSG–Beschlüssen informiert; das BMG gab in den meisten Fällen vor der Beschlussfassung der Detailplanungen eine unverbindliche Stellungnahme dazu ab.

(2) Das BMG bediente sich dabei des ÖBIG, das bei der stationären Versorgung neben der Einhaltung der Qualitätskriterien des ÖSG insbesondere die Einhaltung der Bettenmessziffer und der abteilungsspezifischen Mindestbettenanzahl prüfte. Eine Verletzung des Bettenmessziffer–Intervalls beanstandete das BMG jedenfalls in jenen Fällen

[25] fachspezifische Leistungsspektren bzw. Transformationsmatrix, Gastpatientenströme

[26] durchschnittliche Belagsdauer, Anteil der Nulltagesaufenthalte, Soll–Auslastung

[27] Dazu könnten etwa die bereits für den ÖKAP/GGP erstellten fachspezifischen Leistungsspektren bzw. die bereits zur Ermittlung der Bettenmessziffern verwendete Transformationsmatrix herangezogen werden.

[28] Gemäß Art. 4 Abs. 6 OrgFin 2008 waren die Detailplanungen der Bundesgesundheitsagentur im Wege der Landesgesundheitsfonds zur Kenntnis zu bringen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nicht, in denen die geplante Kapazitätsveränderung auf die ÖSG–Konformität abzielte.[29]

(3) Der Bund verfügte über ein Vetorecht gegen Beschlüsse der Gesundheitsplattformen bzw. der Landes–Zielsteuerungskommissionen, die gegen Beschlüsse der Bundesgesundheitskommission bzw. der Bundes–Zielsteuerungskommission verstießen. Er setzte dieses Vetorecht jedoch auch in jenen Fällen nicht ein, in denen die von den Ländern geplanten Kapazitätsveränderungen z.B. Abweichungen von den Intervallgrenzen zur Bettenmessziffer noch vergrößerten.[30] Auch in diesen Fällen beschränkte sich das BMG auf unverbindliche Anmerkungen im Rahmen der schriftlichen Stellungnahme, etwa in der Form, dass die in Aussicht genommene Planung nicht unterstützt werden könne bzw. noch einmal zu überprüfen sei.

Die vom BMG vorab geäußerten Bedenken hatten nicht notwendigerweise Einfluss auf die Beschlussfassungen in den Gesundheitsplattformen. So beschloss ein Land eine Erhöhung seiner Bettenkapazitäten im Intensivbereich, obwohl diese für das BMG unzureichend begründet war und die obere Bettenmessziffernintervallgrenze des ÖSG bereits zur Zeit der Stellungnahme überschritten wurde. Ein weiteres Land unterschritt die untere Bettenmessziffernintervallgrenze im Bereich Akutgeriatrie/Remobilisation bereits seit längerer Zeit deutlich, ohne eine substanzielle Aufstockung der Kapazitäten in dieser wegen der demographischen Entwicklung als zukunftskritisch erachteten Fachrichtung vorzunehmen. Ob und inwieweit den Stellungnahmen des BMG Rechnung getragen wurde, war für den RH nicht in allen Fällen nachvollziehbar, zumal das RSG–Monitoring (siehe dazu TZ 23) keine Aussage darüber traf, inwieweit sich die Detailplanungen der Länder im Rahmen des ÖSG bewegten.

16.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass der Bund an der Erstellung der Detailplanungen der Länder nicht mitwirkte: Gemäß den Art. 15a–Vereinbarungen sowie den im ÖSG getroffenen Festlegungen waren die Detailplanungen der Bundesgesundheitsagentur lediglich zur Kenntnis zu bringen. Die fehlende Einbindung des Bundes bei der Erstellung der

[29] etwa durch Kapazitätsaufbau zur Erreichung der unteren Intervallgrenze bzw. Kapazitätsabbau zur Erreichung der oberen Intervallgrenze

[30] WKAP 2013: z.B. Unterschreitung des BMZ–Minimums in „zukunftskritischen" Versorgungsbereichen;
RSGW 2009: keine Berücksichtigung des Gastpatienten–Faktors;
OÖKAP/GGP 2013: Reduktion in mehreren Fachrichtungen trotz Unterschreitung des Minimums laut ÖSG (z.B. NEU);
RSG Burgenland 2015: HNO–Aufstockung statt Reduktion;
RSG Steiermark 2008: Erhöhung AN/INT um 60 Betten trotz bereits gegebener Überschreitung der BMZ des ÖSG 2006

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Detailplanungen stand dem Bekenntnis aller Vereinbarungspartner zur gemeinsamen Planung und Steuerung sowie zur Überwindung der Partikularinteressen entgegen.

(2) Der RH erachtete die vom BMG im Vorfeld der RSG–Beschlüsse abgegebenen Stellungnahmen grundsätzlich als zweckmäßig. Sie waren detailliert und nach Ansicht des RH geeignet, zu einer Abstimmung und methodischen Vereinheitlichung der Detailplanungen beizutragen.[31] Der RH bemängelte jedoch, dass die Prüfung der ÖSG–Konformität hauptsächlich anhand der nicht geeigneten Bettenmessziffer erfolgte und verwies diesbezüglich auf seine unter TZ 13 dargelegte Kritik. Der RH kritisierte überdies, dass das BMG auch bei gravierenden Abweichungen vom ÖSG nur unverbindliche Anmerkungen machte und diese nicht in deutlicher Form beanstandete. Dies wäre nach Ansicht des RH etwa bei einer Verletzung der Intervallgrenzen zur Bettenmessziffer angezeigt, wenn die geplante Kapazitätsveränderung die Abweichung vergrößerte.

(3) Der RH hielt auch kritisch fest, dass der Bund sein Vetorecht gegen Beschlüsse der Gesundheitsplattformen bzw. der Landes–Zielsteuerungskommissionen selbst in jenen Fällen nicht eingesetzt hatte, in denen RSG–Beschlüsse im klaren Widerspruch zur Rahmenplanung des ÖSG standen. Nach Ansicht des RH bildete der Beschluss eines nicht ÖSG–konformen RSG durch das zuständige Entscheidungsgremium auf Landesebene jedenfalls einen Anwendungsfall für dieses Vetorecht.

Der RH empfahl dem BMG, das Vetorecht zumindest bei klaren Verstößen gegen den ÖSG einzusetzen, z.B. wenn in Aussicht genommene RSG–Beschlüsse keine Annäherung an die Rahmenvorgaben des ÖSG erkennen lassen und Abweichungen nicht in transparenter und nachvollziehbarer Form begründet werden.

16.3 *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme fest, dass aus Sicht des Bundes der Einsatz des Vetorechts bislang nicht erforderlich gewesen sei.*

Krankenanstaltenpläne der Länder

17.1 (1) Wie erwähnt hatten die Länder gemäß dem KAKuG in Verbindung mit den entsprechenden Landes–Krankenanstaltengesetzen die Inhalte des ÖSG bzw. der RSG für die Krankenanstaltenträger als Krankenanstaltenpläne zu verordnen. Eine Mitwirkung oder Einflussnahme des Bundes war weder im KAKuG noch in den Art. 15a–Vereinbarungen vorgesehen.

[31] Die methodische Vereinheitlichung könnte nach Ansicht des RH durch die Vorgabe eines „Muster–RSG“ unterstützt werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Auf der Grundlage einer Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften[32] konnte der Bund vor der Verordnung eines Landeskrankenanstaltenplans eine Stellungnahme dazu abgeben. Diese Vereinbarung enthielt Regelungen über die Kostentragung, wenn rechtsetzende Maßnahmen einer Gebietskörperschaft andere Gebietskörperschaften belasten.[33]

(2) Gemäß § 10a KAKuG in Verbindung mit den jeweiligen Ausführungsgesetzen der Länder waren in den Landeskrankenanstaltenplänen jedenfalls festzulegen:[34]

– die Standorte der Fondskrankenanstalten;

– die maximale Gesamtbettenanzahl je Standort;

– die medizinischen Fachbereiche je Standort;

– die für die Fachbereiche jeweils vorgesehenen Organisationseinheiten je Standort;

– die Art und Anzahl der medizinisch–technischen Großgeräte je Standort;

– die maximale Bettenzahl je Fachbereich, bezogen auf das Land und die Versorgungsregionen oder auf die Standorte sowie

– die Referenzzentren und speziellen Versorgungsbereiche je Standort.

Erfolgte die Festlegung der maximalen Bettenzahl je Fachbereich nicht standortbezogen, so war der fachrichtungsspezifische Bettenbedarf je Standort zumindest unverbindlich im RSG auszuweisen.[35]

Einzelne Landeskrankenanstaltenpläne widersprachen laut BMG der genannten Gesetzesbestimmung des KAKuG bzw. der Ausführungsgesetze:

[32] BGBl. I Nr. 35/1999 i.d.g.F.

[33] In diesem Fall konnte die belastete Gebietskörperschaft Verhandlungen über die Abgeltung oder den Ersatz der ihr entstehenden zusätzlichen finanziellen Ausgaben in einem Konsultationsgremium verlangen.

[34] KAKuG, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.F., BGBl. I Nr. 61/2010, Inkrafttretensdatum 19. August 2010

[35] KAKuG, BGBl. Nr. 1/1957 i.d.F., BGBl. I Nr 147/2011, Inkrafttretensdatum 30. Dezember 2011

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Das BMG hatte etwa in seiner Stellungnahme zum Beschluss des RSG NÖ im Jahr 2010 darauf hingewiesen, dass der RSG NÖ Planungsergebnisse nur auf Ebene der fünf Versorgungsregionen, nicht aber nach Standorten enthalte und dass die Konkretisierung auf Standortebene im Rahmen der Umsetzung des RSG NÖ zu einem Landeskrankenanstaltenplan sicherzustellen sein werde. Im Rahmen der Begutachtung der Verordnung des NÖ Krankenanstaltenplans im Jahr 2011[36] wies das BMG auf die Gesetzwidrigkeit des vorgelegten Verordnungsentwurfs hin, weil auch dieser keine standortbezogene Konkretisierung der Planungsergebnisse aufwies. Dies blieb jedoch bislang ohne Konsequenzen; der NÖ Krankenanstaltenplan war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch nicht erlassen.

– Der im Jahr 2013 verordnete Oberösterreichische Krankenanstalten– und Großgeräteplan[37] wies das fachrichtungsspezifische Bettenangebot ausschließlich auf der Ebene des Bundeslandes und der Versorgungsregionen aus. Das BMG hatte dies im Rahmen seiner Stellungnahme nicht thematisiert, weil das Planungsdokument ansonsten den Vorgaben entsprach.

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

(2) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass das BMG die Detailplanungen Niederösterreichs und – in abgeschwächter Form – auch Oberösterreichs im Hinblick auf die im KAKuG und den entsprechenden Landes–Ausführungsgesetzen festgelegten Mindestinhalte der Landeskrankenanstaltenpläne bzw. RSG als gesetzwidrig einstufte. Dass der Entwurf des Niederösterreichischen Landeskrankenanstaltenplans bis dato nicht dem KAKuG bzw. dem NÖKAG entsprach, war für den RH Ausdruck des mangelhaften Durchsetzungsvermögens des Bundes bei der Wahrnehmung seiner zentralen Steuerungs– und Koordinationsfunktion. Der RH verwies auf seine Empfehlung, bereits in den

[36] Beschlussreife Verordnungsentwürfe der Landesregierungen wurden dem Bund gemäß der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999 i.d.g.F., zur Stellungnahme vorgelegt (siehe dazu TZ 17).

[37] LGBl. Nr. 67/2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Art. 15a–Vereinbarungen die Verbindlichkeit des ÖSG festzuschreiben und die Verbindlichkeit der RSG für die Leistungserbringer eindeutig klarzustellen (siehe TZ 9).

Evaluierung und Monitoring

Evaluierung des ÖKAP/GGP

18.1 Der ÖKAP/GGP – bis Ende 2005 die gemeinsame verbindliche Planungsgrundlage – war gemäß der Reformvereinbarung 2005 bis 30. Juni 2005 zu evaluieren.

Das ÖBIG überprüfte die Einhaltung des ÖKAP/GGP auf der Ebene des Bundes sowie der neun Länder.[38] Die Evaluierung ergab, dass der geplante Akutbettenabbau in der Gesamtbetrachtung bereits zum Jahresende 2004 hinsichtlich der tatsächlichen Betten vollständig und hinsichtlich der systemisierten Betten annähernd erreicht werden konnte. In der nach Fachrichtungen differenzierten Betrachtung war der Abbau von Kapazitäten in Bereichen mit Kapazitätsüberschuss (z.B. chirurgische Sonderfächer) zugunsten des Kapazitätsaufbaus in „zukunftskritischen“ Fachbereichen noch nicht abgeschlossen.

Eine Erhebung der damals geltenden Landeskrankenanstaltenpläne erfolgte nicht, vielmehr stellte das ÖBIG die Kapazitäten in den Krankenanstalten per 1. Jänner 2005[39] den Vorgaben des ÖKAP/GGP gegenüber.

18.2 Das ÖBIG führte im Jahr 2005 die laut Reformvereinbarung 2005 vorgesehene Evaluierung des ÖKAP/GGP durch. Der unmittelbare Vergleich der Vorgaben des ÖKAP/GGP mit den in den Krankenanstalten bestehenden Kapazitäten war deshalb möglich, weil der ÖKAP/GGP klare und nachvollziehbare Vorgaben enthielt und weil auf allen Planungsebenen eine einheitliche Bezugsgröße – das Krankenhausbett – verwendet wurde (siehe auch TZ 4).

Der RH kritisierte jedoch, dass im Rahmen der Evaluierung nicht geprüft wurde, ob und inwieweit die Landeskrankenanstaltenpläne dem ÖKAP/GGP entsprachen, obwohl der ÖKAP/GGP die auch gesetz-

[38] Das ÖBIG holte die zur Durchführung der Evaluierung erforderlichen Informationen im Wege einer Online–Erhebung von den Ländern und den Landesfonds ein. Es wurden ein Bundesbericht (ohne Aussagen bezüglich einzelner Bundesländer) sowie neun Landesberichte (ohne Aussagen bezüglich einzelner Krankenanstalten) erstellt.

[39] Das ÖBIG führte zur Feststellung der Kapazitäten eine Online–Erhebung durch, weil die Ergebnisse der Krankenanstalten–Statistik per 31. Dezember 2004 in vollständiger und qualitätsgesicherter Form bis zum 30. Juni 2005 nicht verfügbar waren. Das ÖBIG holte auch Informationen zur Einhaltung der Strukturqualitätskriterien und der fachspezifischen Leistungsspektren ein, weil diese nicht routinemäßig erhoben wurden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

lich verbindliche Grundlage für die Landeskrankenanstaltenpläne war (siehe TZ 3 und 6).

18.3 *Laut Stellungnahme des BMG hatte der Auftrag zur ÖKAP–Evaluierung nicht zum Ziel, Bettenvergleiche zwischen ÖKAP/GGP und den Landeskrankenanstaltenplänen vorzunehmen, sondern die Einhaltung der im ÖKAP/GGP enthaltenen Qualitätskriterien zu überprüfen.*

18.4 Der RH entgegnete dem BMG, dass gemäß dem zwischen der Bundesgesundheitsagentur und dem ÖBIG geschlossenen Werkvertrag auch die Einhaltung der Bettenobergrenzen des ÖKAP zu überprüfen war. Nach Ansicht des RH wäre dabei die Prüfung, ob und inwieweit die Landeskrankenanstaltenpläne dem ÖKAP/GGP entsprachen, zweckmäßig gewesen, zumal der ÖKAP/GGP die auch gesetzlich verbindliche Grundlage für die Landeskrankenanstaltenpläne war.

Evaluierung des ÖSG

Evaluierungskonzept

19.1 (1) Gemäß den Reformvereinbarungen 2005 und 2008 waren die Festlegungen im ÖSG und in den Detailplanungen hinsichtlich ihrer Umsetzung laufend zu überprüfen und zu evaluieren.[40]

(2) Laut ÖSG war ein periodischer Evaluierungsbericht zum Stand der Umsetzung des ÖSG zu erstellen, der bezüglich der Kapazitätsplanung der Krankenanstalten insbesondere folgende Elemente beinhalten sollte:

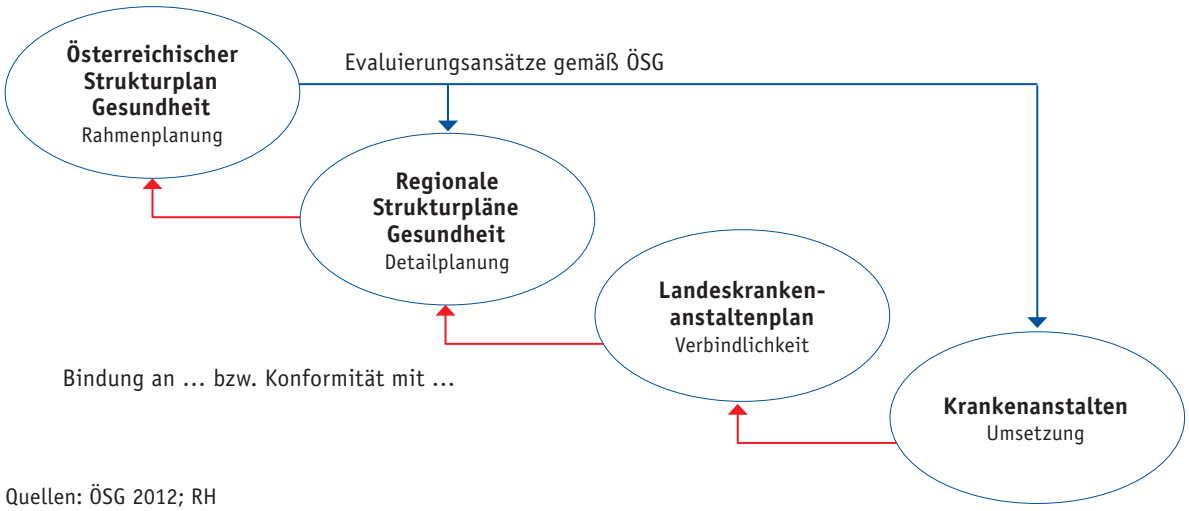
- Überprüfung, inwieweit die Detailplanungen auf regionaler Ebene vorliegen und der im ÖSG vorgegebenen Rahmenplanung entsprechen;
- Darstellung der tatsächlich angefallenen stationären Aufenthalte im Vergleich zu den in der Versorgungsmatrix vorgegebenen Richtwerten;
- Aktualisierung der Informationen über Versorgungsdichte und Inanspruchnahme und Vergleich mit der Planungsmatrix.

[40] Art. 4 Abs. 7 OrgFin 2005; Art. 4 Abs. 10 OrgFin 2008; in Art. 4 Abs. 10 OrgFin 2008 i.d.F., BGBl. I Nr. 199/2013 explizit das ÖSG–Monitoring sowie das österreichweit vergleichende RSG–Monitoring angeführt

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die folgende Abbildung veranschaulicht diese Evaluierungsansätze:

Abbildung 2: Evaluierungsansätze gemäß ÖSG



Quellen: ÖSG 2012; RH

19.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die 15a–Vereinbarungen lediglich die allgemeine Verpflichtung enthielten, die Festlegungen im ÖSG und in den Detailplanungen hinsichtlich ihrer Umsetzung laufend zu überprüfen und zu evaluieren. Nach Ansicht des RH wäre es dringend geboten, die Evaluierungsverpflichtung zu konkretisieren und z.B. festzulegen, auf welchem Aggregationsniveau die Umsetzung des ÖSG geprüft werden sollte (siehe dazu TZ 21).

(2) Der RH verwies darauf, dass weder der ÖSG noch die RSG für die Leistungserbringer unmittelbar rechtsverbindlich waren und sowohl die Rahmenplanung des ÖSG als auch die Detailplanungen der RSG der rechtlichen Umsetzung durch Verordnung von Landeskrankenanstaltenplänen bedurften.

Die Evaluierung des ÖSG konnte daher nach Ansicht des RH nur stufenweise erfolgen. Sie hatte alle Planungsebenen zu umfassen und die folgenden Fragen zu beantworten:

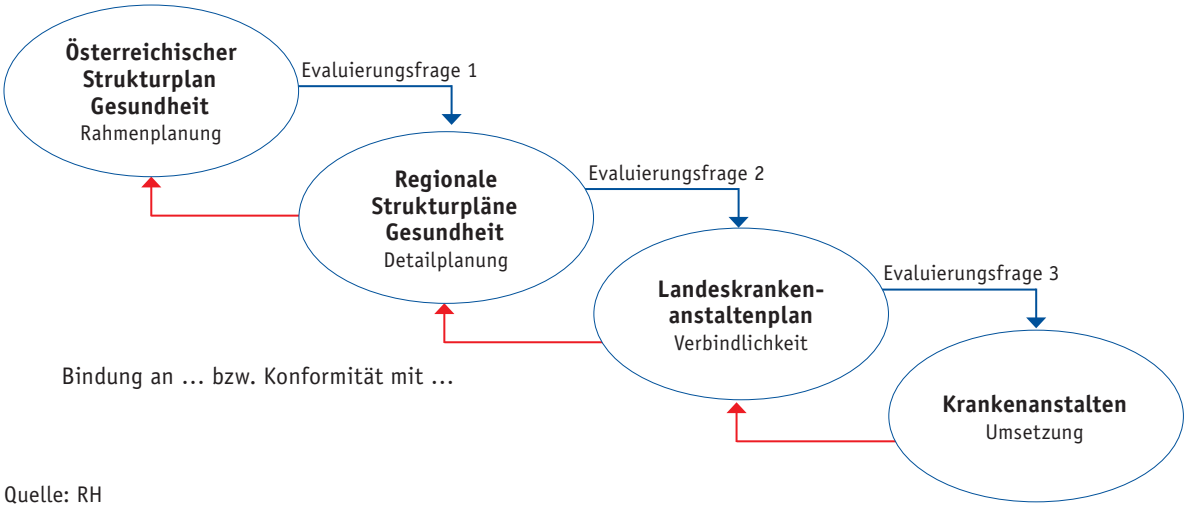
1. Stimmen die Detailplanungen in den RSG mit den Rahmenvorgaben des ÖSG überein?

2. Wurden von den Landesregierungen im Rahmen des ÖSG und der RSG Landeskrankenanstaltenpläne durch Verordnung erlassen?

3. Inwieweit entsprechen die in den Krankenanstalten vorgehaltenen Kapazitäten den Landeskrankenanstaltenplänen?

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 3: Stufenweise Evaluierung des ÖSG



Quelle: RH

Der RH kritisierte, dass das Evaluierungskonzept des ÖSG die Notwendigkeit zu einer abgestuften Vorgehensweise außer Acht ließ. Der unmittelbare Vergleich der Planungsgrundlagen des ÖSG mit dem tatsächlichen Leistungsgeschehen in den Krankenanstalten war für den RH nicht ausreichend, zumal die ÖSG–Konformität der Detailplanungen wegen der auf den verschiedenen Planungsebenen verwendeten unterschiedlichen Bezugsgrößen[41] nicht überprüfbar war (siehe dazu TZ 22 und 23).

20 Als Evaluierungsinstrument war gemäß ÖSG das laufende ÖSG–Monitoring vorgesehen, das um ein zentral geführtes RSG–Monitoring zum Umsetzungsstand der jeweiligen RSG zu ergänzen war. Das RSG–Monitoring diente laut BMG der vergleichenden Darstellung der Kapazitätsplanungen der einzelnen RSG. Es sollte einen bundesweiten Überblick über die Versorgungsstrukturen und Kapazitäten im österreichischen Gesundheitswesen ermöglichen und zu einer Vereinheitlichung der RSG beitragen. In der Folge wird auf die beiden Monitoring–Instrumente eingegangen.

[41] Versorgungsmatrix: stationäre Aufenthalte je Leistungs– bzw. Diagnosengruppe; Planungsmatrix: stationäre Aufenthalte je Fachrichtung; RSG bzw. Landeskrankenanstaltenpläne: Betten je Fachrichtung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖSG–Monitoring

21.1 Das ÖBIG entwickelte im Auftrag der Bundesgesundheitsagentur ab dem Jahr 2006 ein Konzept für ein laufendes ÖSG–Monitoring. Ab dem Jahr 2008 erstellte das ÖBIG jährlich Monitoring–Berichte und differenzierte diese in den Folgejahren immer weiter. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die zuletzt erstellten Berichte:

Tabelle 9: Berichte zum ÖSG–Monitoring

Bericht	Inhalte (beispielhaft)
Monitoring zur Versorgungsmatrix	Vergleich der in den Bundesländern angefallenen stationären Aufenthalte je Leistungs– und Diagnosengruppe sowie des Anteils der Nulltagesaufenthalte mit den Zielwerten des ÖSG Ermittlung eines Erfüllungsgrads in Bezug auf den Zielwert
Monitoring zur Planungsmatrix	Vergleich der in den Bundesländern angefallenen stationären Aufenthalte je Fachrichtung mit den Zielwerten des ÖSG Überprüfung der Einhaltung der Bettenmessziffern–Intervalle des ÖSG
Monitoring zur Leistungsmatrix	Überprüfung der Einhaltung der Qualitätsvorgaben des ÖSG
Monitoring zum Großgeräteplan	Entwicklung der Versorgung mit medizinisch–technischen Großgeräten inklusive Zeitreihendarstellung; Vergleich mit Einwohnerrichtwerten des ÖSG
Monitoring Krankenhaushäufigkeit	Leistungs– und diagnosebezogene Analysen zur Krankenhaushäufigkeit und tagesklinischen Leistungserbringung

Quellen: ÖBIG, Methodenband zum ÖSG–Monitoring; Darstellung RH

Wie aus der Tabelle hervorgeht, hatte das ÖSG–Monitoring die laufende Beobachtung der Entwicklung des Leistungsgeschehens und der Versorgungsstrukturen im Vergleich mit den Vorgaben des ÖSG zum Inhalt.

Den Schwerpunkt der Berichte bildeten Kartendarstellungen, Grafiken und Tabellen, darüber hinaus enthielten sie einen Textteil mit verbalen Beschreibungen der Ergebnisse und Interpretationsmöglichkeiten der Daten. Die Erläuterungen zu den Berichten[42] wiesen auf die Einschränkung der Aussagekraft u.a. durch das „zu hohe geforderte Aggregationsniveau auf Bundeslandebene“ hin: „Der Vorteil von detaillierteren Darstellungen“ läge demnach „in der Benchmark–Analysemöglichkeit für Planungszwecke auf Länderebene, der Nachteil in der hohen politischen Sensibilität der Information.“[43]

[42] Der ÖBIG erläuterte die Ziele, die Darstellungsform und die Methode des ÖSG–Monitorings in einem Methodenband.

[43] Aus den Erläuterungen ging nicht hervor, wessen Forderung das hohe Aggregationsniveau war.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

21.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das ÖSG–Monitoring, obwohl es eine Vielzahl an Informationen und Daten enthielt, eine Beurteilung der Angemessenheit von Versorgungsangeboten und Leistungsdichte wegen des hohen Aggregationsniveaus des Bundeslandes nur eingeschränkt gestattete.

Der RH empfahl dem BMG daher, sich in der Bundesgesundheitsagentur bzw. der Bundes–Zielsteuerungskommission für ein ÖSG–Monitoring einzusetzen, dass sich auf die für die Detailplanungen relevante Ebene der Versorgungsregion bezieht.

21.3 *Das BMG sagte zu, im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Revision des ÖSG auch die Vorgehensweise beim Monitoring bzw. bei der Evaluierung der ÖSG–Umsetzung zu thematisieren und die Empfehlungen des RH einzubringen.*

22.1 (1) Das ÖSG–Monitoring war laut BMG nicht Überwachungs–, sondern vielmehr Informationsinstrument: Die Monitoring–Berichte erfüllten demnach eine Service–Funktion für die Entscheidungsträger der Länder und Gesundheitseinrichtungen. Dementsprechend enthielten sie auch keine Bewertungen, gemäß den Erläuterungen dazu lag die weiterführende Interpretation der landesspezifischen Details im Zuständigkeitsbereich der Länder. So waren etwa Abweichungen in Bezug auf österreichische Durchschnittswerte von den Bundesländern hinsichtlich ihrer Ursachen zu prüfen und allenfalls notwendige Steuerungsmaßnahmen zu entwickeln.

Die im Evaluierungskonzept des ÖSG vorgesehene Überprüfung der ÖSG–Konformität der Detailplanungen war vom ÖSG–Monitoring nicht umfasst. Auch die in früheren ÖSG–Versionen enthaltenen Tabellen zur Kapazitätsplanung (siehe TZ 14) waren nicht Gegenstand des ÖSG–Monitorings.[44]

(2) In den Reformvereinbarungen 2005 und 2008 war ein Sanktionsmechanismus enthalten. Demgemäß hatte die Bundesgesundheitsagentur bei maßgeblichen Verstößen gegen einvernehmlich zwischen den Vertragsparteien festgelegte Pläne – also insbesondere bei Verstößen gegen den ÖSG – einen Teil der von ihr an die Landesgesundheitsfonds zu leistenden finanziellen Beiträge zurückzuhalten, bis das Land oder der Landesgesundheitsfonds nachweislich die zur Herstellung des den Vorgaben gemäß dieser Vereinbarung entsprechenden

[44] Diesbezüglich wurde im ÖSG 2012 auf das RSG–Monitoring verwiesen (siehe dazu die folgende TZ).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zustandes erforderlichen Maßnahmen gesetzt hat.[45] Dieser Sanktionsmechanismus wurde bisher nicht ausgelöst.

(3) In der Zielsteuerungsvereinbarung 2013 waren für die folgenden Fälle weitere Sanktionsmechanismen festgelegt:

- Nicht–Erreichung von Zielen, die in der Zielsteuerungsvereinbarung, im Bundes–Zielsteuerungsvertrag oder in den Landes–Zielsteuerungsverträgen festgelegt sind;

- Verstoß gegen die Zielsteuerungsvereinbarung, den Bundes–Zielsteuerungsvertrag oder die Landes–Zielsteuerungsverträge;

- Nicht–Zustandekommen des Bundes–Zielsteuerungsvertrages oder der Landes–Zielsteuerungsverträge.

Die Sanktionen bestanden im Wesentlichen in einer Berichtspflicht des verantwortlichen Systempartners sowie in der Veröffentlichung der Berichte. Finanzielle Sanktionen waren in der Zielsteuerungsvereinbarung nicht vorgesehen.[46] Für den Fall, dass kein Einvernehmen über das Vorliegen eines Verstoßes erzielt werden konnte – die Wahrnehmung der Agenden des Sanktionsmechanismus erforderte gemäß § 28 Gesundheits–Zielsteuerungsgesetz (G–ZG) Einstimmigkeit –, war die Befassung einer Schlichtungsstelle vorgesehen.[47]

22.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Überprüfung der ÖSG–Konformität der Detailplanungen vom ÖSG–Monitoring nicht umfasst war, obwohl sie ein wesentlicher Teil des Evaluierungskonzepts des ÖSG war.

Der RH empfahl dem BMG, im Interesse der lückenlosen Umsetzung des Evaluierungskonzepts des ÖSG künftig auch die Prüfung der ÖSG–Konformität der Detailplanungen sicherzustellen.[48] Aus Sicht des RH sollte

[45] siehe Art. 40 in Verbindung mit Art. 21 Abs. 2 Z 4 Reformvereinbarung 2008

[46] Finanzielle Sanktionen für das Nicht–Erreichen von Finanzzielen unterlagen ausschließlich der Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über einen Österreichischen Stabilitätspakt 2012, BGBl. I Nr. 30/2013.

[47] Die Schlichtungsstelle setzte sich gemäß Art. 37 der Zielsteuerungsvereinbarung aus einem von der Bundeszielsteuerungskommission bestellten ausgewiesenen und unabhängigen Gesundheitsexperten sowie je zwei vom Bund, von den Ländern und dem Hauptverband entsendeten Mitgliedern zusammen und konnte mit einfacher Mehrheit entscheiden.

[48] Der RH verwies diesbezüglich auf seine unter TZ 9 ausgesprochene Empfehlung, die Planungsmatrix des ÖSG um die Darstellung des fachrichtungsspezifischen Bettenbedarfs auf der Ebene der Versorgungsregionen zu ergänzen. Diese Darstellung wäre nach Ansicht des RH als Ausgangs– und Vergleichsbasis für die Prüfung der Übereinstimmung der Detailplanungen mit dem ÖSG heranzuziehen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

dabei nicht die Überwachung der Systempartner, sondern die Wahrnehmung der zentralen Steuerungsfunktion im Vordergrund stehen.

(2) Der RH hielt weiters kritisch fest, dass das BMG den bei Verstößen gegen den ÖSG festgelegten Sanktionsmechanismus nicht auslöste. Dass das BMG seine Steuerungsverantwortung nicht wahrnahm, lag nach Ansicht des RH daran, dass die ÖSG–Konformität der Detailplanungen nicht überprüft wurde bzw. nicht überprüfbar war.

(3) Die Wirksamkeit der in der Zielsteuerungsvereinbarung festgelegten Sanktionsmechanismen konnte der RH noch nicht beurteilen. Er bezweifelte allerdings, dass die im Wesentlichen aus einer Berichtspflicht ohne finanzielle Konsequenzen bestehenden Sanktionen geeignet waren, ein vereinbarungskonformes Agieren der Systempartner sicherzustellen und damit einen Impuls zur Stärkung der zentralen Steuerungs– und Koordinierungsfunktion zu liefern.

Der RH empfahl dem BMG daher, der Bundes–Zielsteuerungskommission einen wirksamen und unmittelbar auf den Bereich der Gesundheitsplanung bezogenen Sanktionsmechanismus vorzuschlagen. Ein derartiger finanzieller Anreiz zur Einhaltung des ÖSG sollte auch bei den Verhandlungen zum Finanzausgleich berücksichtigt werden.

22.3 *Laut Stellungnahme des BMG werde das Leistungsgeschehen in einzelnen Versorgungsbereichen, Bundesländern oder Regionen kontinuierlich vor dem Hintergrund der ÖSG–Vorgaben beobachtet und überprüft. Im Falle gravierender Abweichungen würden die Ergebnisse den betreffenden Ländern kommuniziert und diese aufgefordert, für die Herstellung eines ÖSG–konformen Zustands zu sorgen.*

Weiters hielt das BMG fest, dass der Sanktionsmechanismus ein einvernehmlich mit allen neun Ländern erreichtes Verhandlungsergebnis sei und vom Bund nicht einseitig festgelegt werden könne. Aus Sicht des Bundes seien die bereits vereinbarten Sanktionsmechanismen im Großen und Ganzen ausreichend.

Die GÖG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass in den zuständigen Gremien über die Erstellung eines Muster–RSG wiederholt diskutiert worden sei, um die Vergleichbarkeit untereinander sowie eine Prüfung auf ÖSG–Konformität zu ermöglichen. Ein positiver Abschluss dieser Diskussion wäre aus Sicht der GÖG begrüßenswert.

22.4 Der RH anerkannte die Steuerungsbemühungen des BMG durch kontinuierliche Beobachtung des Leistungsgeschehens und Kommunikation gravierender Abweichungen an die betroffenen Länder. Im Interesse

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Transparenz sollte diese Steuerung nach Ansicht des RH jedoch im Rahmen eines strukturierten Monitoring–Prozesses erfolgen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, künftig auch die Prüfung der ÖSG–Konformität der Detailplanungen, die Grundlage des Leistungsgeschehens in den Ländern waren, sicherzustellen.

Der RH zog die Eignung des Sanktionsmechanismus in Zweifel, künftig ein vereinbarungskonformes Agieren der Systempartner sicherzustellen. Er verblieb bei seiner Empfehlung, den Systempartnern einen wirksamen und unmittelbar auf den Bereich der Gesundheitsplanung bezogenen besonderen Sanktionsmechanismus vorzuschlagen.

RSG–Monitoring

23.1 (1) Der ÖSG 2012 enthielt wie erwähnt keine Angaben zum fachrichtungsspezifischen Bettenbedarf mehr (siehe TZ 14)[49] und verwies für einen bundesweiten Überblick über die Versorgungsstrukturen und Kapazitäten stattdessen auf das zentral geführte RSG–Monitoring. Dieses erstellte das ÖBIG im Auftrag der Bundesgesundheitsagentur erstmals im Frühjahr 2011 (Daten per 31. Dezember 2010) und verwendete dafür die vorliegenden RSG–Beschlüsse der Landesgesundheitsplattformen und die Verordnungen der Landesregierungen zu den Landeskrankenanstaltenplänen.[50] [51]

Das auf der Website des BMG veröffentlichte RSG–Monitoring enthielt für die neun Bundesländer einheitlich aufgebaute Tabellen. Die folgende Tabelle veranschaulicht die Darstellung für den stationären Bereich beispielhaft anhand eines Bundeslandes:

[49] Lediglich für besondere Leistungsbereiche bzw. Referenzzentren wurden die Leistungsstandorte auf Krankenanstalten–Ebene dargestellt.

[50] Das RSG–Monitoring wurde vom ÖBIG im Auftrag der Bundesgesundheitsagentur erstellt. Es wurde erstmals in das Arbeitsprogramm 2011 der GÖG aufgenommen (nach Beschlussfassung des ÖSG 2010 Ende 2010). Inhalte und Darstellungsform wurden in der (damaligen) Unterarbeitsgruppe ÖSG im Frühjahr 2011 vereinbart und das erste Monitoring per 31. Dezember 2010 im Frühjahr 2011 veröffentlicht.

[51] Als Voraussetzung für die Vergleichbarkeit der Angebotsstrukturen waren in den RSG als Kerninhalte Ist–Darstellungen und Planaussagen zu allen in der Planungsmatrix und in der Kapazitätsplanung des ÖSG enthaltenen Teilbereichen abzubilden. Als Minimalerfordernis wurden im ÖSG 2012 die Kapazitäten und Leistungsstandorte im stationären Bereich sowie die Großgeräte zumindest auf Ebene der Versorgungsregionen festgelegt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 10: RSG–Monitoring (Auszug, Planungsstand 30. Juni 2014)

Niederösterreich											
Niederösterreich – Fonds–KA											
Betten	INT	KI	KCH	KJP	CH	NC	IM	GGH	NEU	PSY	DER
systemisierte Betten 2012	375	239	0	103	1.214	75	2.162	671	528	660	92
tatsächliche Betten 2012	379	223	0	85	1.181	71	2.129	636	537	640	83
PLANBetten RSG NÖ (2015)	**399**	**232**	**0**	**128**	**978**	**86**	**1.963**	**463**	**603**	**730**	**75**
PLANBetten NKAP	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**	**n.v.**

Quelle: BMG

Wie die Tabelle zeigt, stellte das RSG–Monitoring die in den Krankenanstalten bestehenden Kapazitäten (systemisierte und tatsächliche Betten) den in den jeweiligen Detailplanungen (RSG oder Landeskrankenanstaltenplan) festgelegten Planbetten auf der Ebene des Bundeslandes und gegliedert nach Fachrichtungen gegenüber. Es traf jedoch – wie das ÖSG–Monitoring – keine Aussage über die ÖSG–Konformität der Detailplanungen.

(2) Neben den neun Ländertabellen enthielt das RSG–Monitoring auch eine österreichweite Gesamtdarstellung. Eine bundesweite Aggregation der in den einzelnen Fachrichtungen geplanten Bettenkapazitäten wurde unter Verweis auf die in den Bundesländern uneinheitliche Betten–Zuordnung auf Fachrichtungen nicht durchgeführt.[52]

Die von den Ländern angewendeten Methoden bei der Ermittlung der Planwerte, insbesondere durch Zuordnung der geplanten Leistungen auf die einzelnen Fachrichtungen, sollten gemäß einer in der Rohfassung des ÖSG 2012 enthaltenen Festlegung im Rahmen des RSG–Monitorings offengelegt werden; diese Festlegung war in der von der Bundesgesundheitskommission beschlossenen Endfassung des ÖSG 2012 nicht mehr enthalten.

23.2 (1) Der RH bemängelte die eingeschränkte Aussagekraft des RSG–Monitorings, weil es die geplanten und die tatsächlich verfügbaren Bettenkapazitäten lediglich auf der Ebene des Bundeslandes verglich. Der RH hielt außerdem kritisch fest, dass auch das RSG–Monitoring keine Aussage über die ÖSG–Konformität der RSG traf. Der RH vertrat die Ansicht, dass diese Überprüfung im Rahmen des ÖSG–Monitorings zu erfolgen hatte (siehe TZ 22).

[52] zur Veranschaulichung: Zuordnung der Schlaganfallpatienten auf Neurologie und Innere Medizin (siehe Diss. Fülöp)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der RH beanstandete, dass die Zuordnung der geplanten medizinischen Leistungen auf die einzelnen Fachrichtungen in den Ländern uneinheitlich erfolgte. In letzter Konsequenz wurde dadurch die Überprüfung der ÖSG–Konformität der Detailplanungen verhindert, weil überdies die Planungsmethoden der Länder nicht offengelegt wurden. Der RH kritisierte, dass weder die Art. 15a–Vereinbarungen noch der ÖSG methodische Vorgaben dazu enthielten und verwies auf seine Empfehlung an das BMG, einen diesbezüglichen Standard zu erarbeiten (siehe TZ 15).

23.3 *Das BMG sagte zu, die Vereinheitlichung der RSG durch bundesweite Vorgaben insbesondere für Aufbau/Struktur, Methodik und Inhalte in den laufenden Verhandlungen zu thematisieren.*

Struktur der österreichischen Krankenanstalten

EU–Vergleich

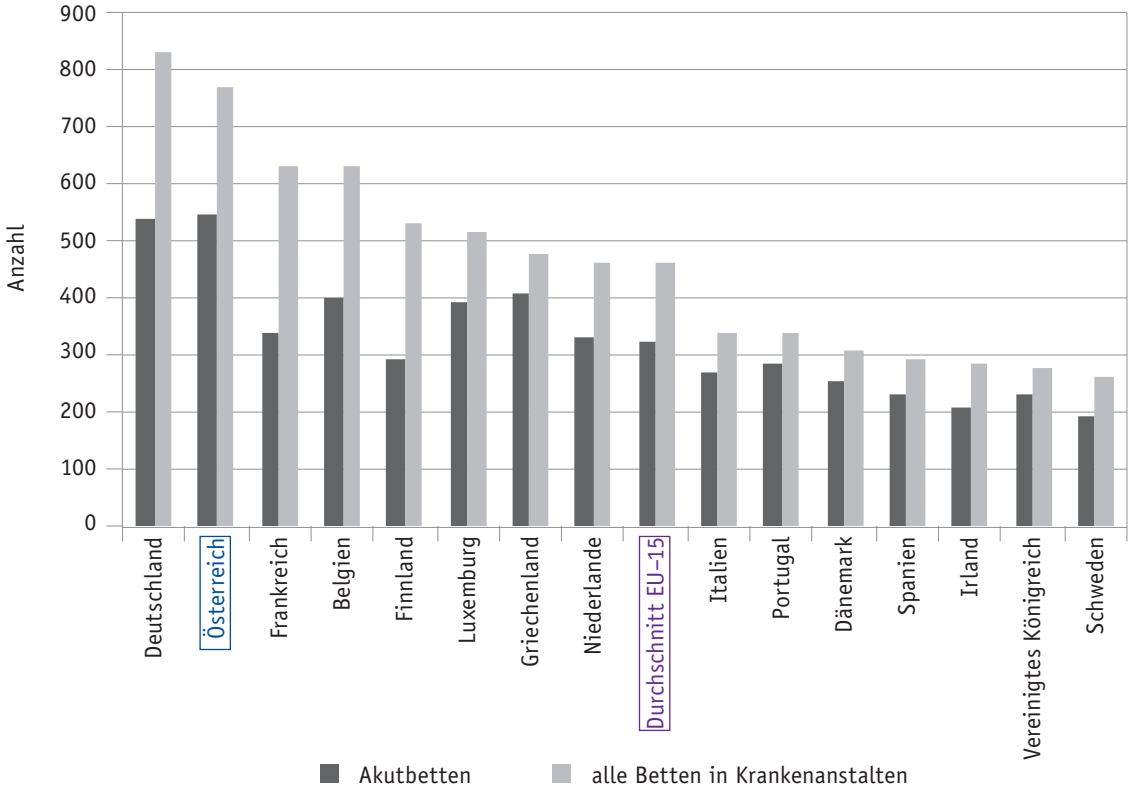
24.1 (1) Die österreichische Spitalslandschaft ist vielfältig und komplex. Österreich verfügte im Jahr 2013 über 278 bettenführende Spitäler mit insgesamt 64.825 aufgestellten Betten, davon 50.098 Akutbetten.

Die Bettendichte betrug im Jahr 2012 767 Krankenhausbetten bzw. 546 Akutbetten je 100.000 Einwohner[53]. Die durchschnittliche europäische Bettendichte lag im Jahr 2012 bei 465 Krankenhausbetten bzw. 328 Akutbetten:

[53] Für internationale Vergleiche waren noch keine Daten für 2013 verfügbar. Dieser internationale Vergleich verwendet Daten der OECD. Ebenfalls verfügbare Daten von EUROSTAT oder des BMG verwenden andere Definitionen von Akutbetten, insbesondere bei der Zurechnung von psychiatrischen Betten zu den Akutbetten sowie in der Abgrenzung von Langzeit–Betten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 4: Bettenvergleich mit den EU–15–Staaten, 2012



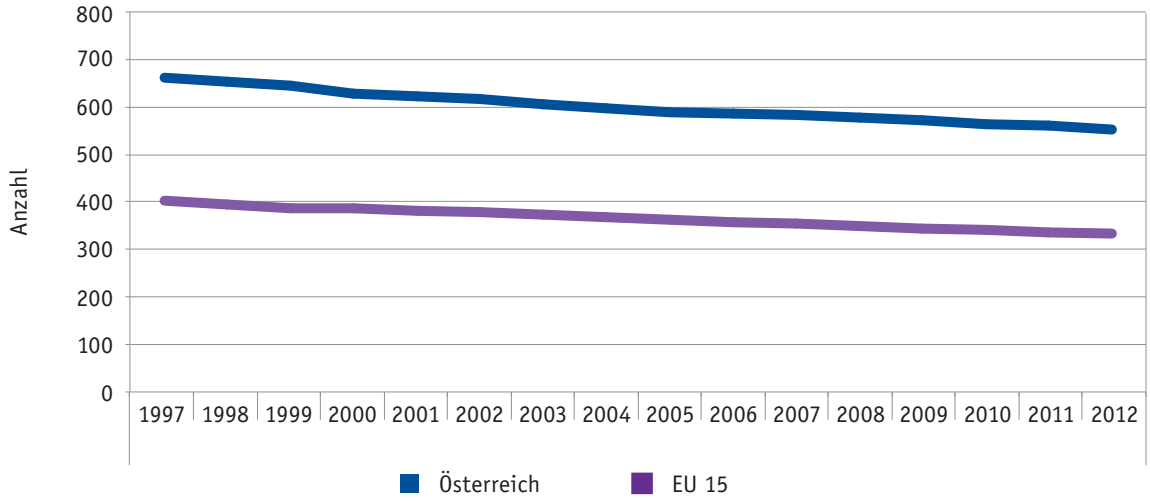
Quelle: OECD

Österreich wies also im Jahr 2012 im EU–15–Vergleich die zweithöchste Dichte an Krankenhausbetten und die höchste Dichte an Akutbetten auf.

In einer längerfristigen Betrachtung stellte sich die Bettendichte wie folgt dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 5: Akutbetten in Österreich im Vergleich mit dem EU–15–Schnitt, 2012



Anmerkung: Europäischer Vergleich: Entwicklung der Akutbettendichte je 100.000 Einwohner in Österreich sowie im europäischen Vergleich 1997 bis 2012

Quelle: OECD

Wie die Abbildung zeigt, hat Österreich zwar im Zeitraum von 1997 bis 2012 die Dichte seiner Akutbetten von 667 Betten pro 100.000 Einwohner auf 546 reduziert, wie auch die EU–15–Staaten von 407 Betten pro 100.000 Einwohner auf 328. Um die Größe seines stationären Sektors dem EU–Niveau anzugleichen, müsste Österreich aber immer noch rd. 40 % seiner Akutbetten abbauen.

(2) Diese Tatsache wurde in der Vergangenheit oftmals kritisch gewürdigt, z.B. im Länderbericht der Europäischen Kommission vom Februar 2015. Der Bericht bemängelte, dass die Akutbettenreduktion in Österreich langsamer erfolgte als im EU–Durchschnitt und wies darauf hin, dass durch eine verstärkte Verlagerung auf die ambulante Pflege Effizienzgewinne erzielt werden könnten. Einer Reorganisation des Systems stehe eine komplexe Verwaltungsstruktur entgegen, bei der zahlreiche Aufgaben auf die verschiedenen Verwaltungsebenen aufgeteilt seien.

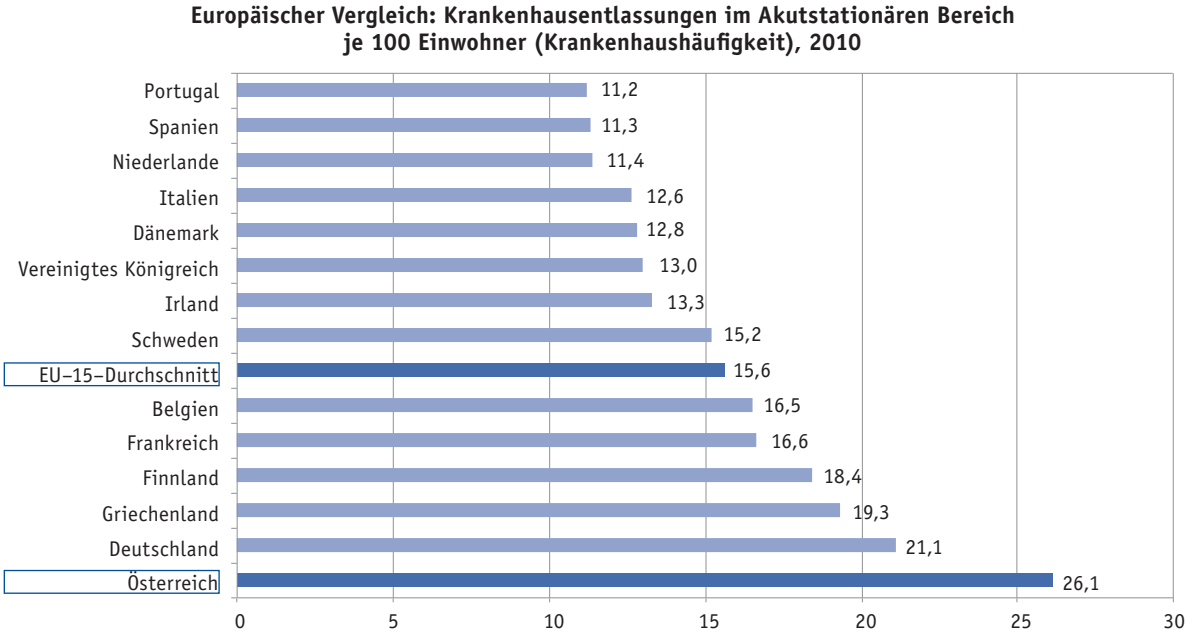
Auch der RH hatte diese Thematik mehrmals angesprochen und im Jahr 2002 für eine Angleichung an den europäischen Durchschnitt an Akutbetten ein Umschichtungspotenzial von 2,9 Mrd. EUR errech-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

net. Zu aktuellen Kosten betrug dieses Umschichtungspotenzial 4,75 Mrd. EUR.[54]

(3) Österreich wies im EU–Vergleich auch die höchste Krankenhaushäufigkeit (Anzahl der Krankenhausentlassungen je 100 Einwohner, die mit einem Aufenthalt von mindestens 24 Stunden verbunden sind) auf. Sie betrug im Jahr 2010 in Österreich 26,1 Aufenthalte je 100 Einwohner, der EU–Durchschnitt lag bei 15,6 Aufenthalten je 100 Einwohner:

Abbildung 6: Krankenhausentlassungen im EU–15–Schnitt, 2010



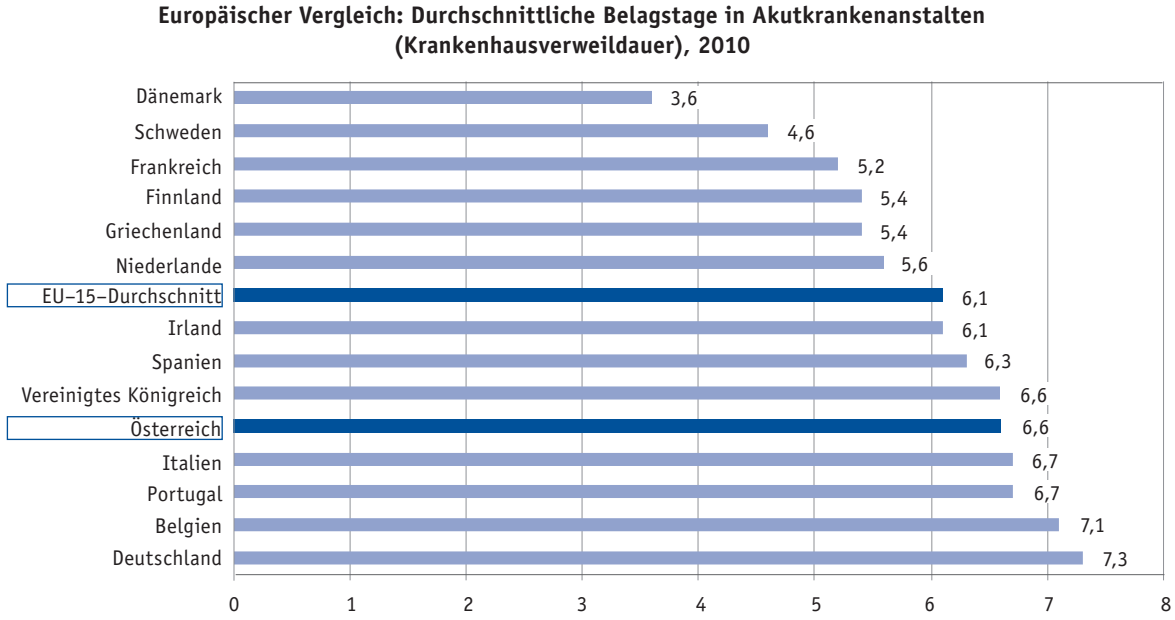
Quelle: OECD

Bei der Krankenhausverweildauer (Anzahl an Belagstagen, die ein Patient im Durchschnitt in stationärer Behandlung in Akutkrankenanstalten verbringt, ohne Null–Tagesaufenthalte) lag Österreich im Jahr 2010 im europäischen Vergleich mit 6,6 Tagen über dem EU–Durchschnitt von 6,1 Tagen:

[54] Wie vom RH wiederholt dargestellt, handelt es sich dabei nicht um ein Einsparungs–, sondern um ein Umschichtungspotenzial in Strukturen außerhalb der Spitäler. Es existieren verschiedene methodische Probleme, wie die Vergleichbarkeit der internationalen Daten oder die Höhe der abbaubaren stationären Kosten; der RH hält aber die Form der Darstellung zur Veranschaulichung der Größenordnung der Reformmöglichkeiten nach wie vor für geeignet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 7: Krankenhausverweildauer im EU–15–Schnitt, 2010



Quelle: OECD

24.2 Der RH hielt fest, dass Österreich im Jahr 2012 mit 546 aufgestellten Akutbetten je 100.000 Einwohner die im europäischen Vergleich höchste Akutbettendichte aufwies. Trotz einer Reduktion in den letzten Jahren müssten immer noch rd. 40 % der Akutbetten abgebaut werden, um die Größe des stationären Sektors dem EU–Niveau anzugleichen. Österreich wies im EU–Vergleich auch die höchste Krankenhaushäufigkeit und eine überdurchschnittliche Verweildauer auf.

Die Überkapazitäten im stationären Bereich entsprachen zu aktuellen Kosten einem Umschichtungspotenzial in alternative (insbesondere ambulante) Behandlungsformen in Höhe von 4,75 Mrd. EUR.

24.3 *Das BMG sah ebenso wie der RH ein großes Potenzial zur Entlastung des akutstationären Bereichs durch sukzessive Umschichtung von Leistungen in den ambulanten Bereich. Dem BMG erschien aber das vom RH genannte Umschichtungspotenzial etwas zu optimistisch, weil ein Volumen von 4,75 Mrd. EUR nahezu 40 % der derzeitigen Endkosten der Krankenanstalten entspreche. Jedenfalls wäre bei einer Berechnung des realisierbaren Umschichtungspotenzials das Thema Fixkosten bzw. Kostenremanenz sowie die Tatsache, dass kostenintensive Leistungen größtenteils nicht in den ambulanten Bereich verlagert werden können, zu berücksichtigen.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Nach Ansicht der GÖG sei die alleinige Umlage der abzubauenden Bettenkapazitäten methodisch kaum haltbar, weil ihr die Heranziehung der Betten als alleinige Kostenträger unplausibel erschien. Für eine Umschichtung würden wohl nicht so hochwertige und teure Leistungen in Frage kommen und auch Fixkosten eine Rolle spielen.

24.4 Der RH hielt gegenüber dem BMG fest, dass die von ihm angeführten 4,75 Mrd. EUR tatsächlich auf einem Umschichtungspotenzial von 40 % beruhten. Dieses ergibt sich – wie vom RH in seinem Prüfungsergebnis dargelegt – aus der Angleichung des österreichischen stationären Sektors an den EU–15–Durchschnitt. Auch die vom BMG und der GÖG angesprochenen methodischen Probleme bei der Bestimmung der Höhe der abbaubaren stationären Kosten waren dem RH bewusst. Er wies im Prüfungsergebnis auch darauf hin und hielt fest, dass er die Darstellung zur Veranschaulichung der Größenordnung der Reformmöglichkeiten nach wie vor für geeignet hält.

Vorberichte des RH

25.1 Die von der EU–Kommission thematisierten Reformhemmnisse in Form der komplexen österreichischen Verwaltungsstruktur hatte auch der RH wiederholt kritisiert, etwa im Rahmen folgender Gebarungsüberprüfungen:

Ausbaupläne des Landes Niederösterreich im Spitalswesen (Reihe Niederösterreich 2012/3)

Der RH stellte dabei fest, dass das Land für drei von ihm übernommene Gemeindekrankenanstalten (Baden, Neunkirchen, Wiener Neustadt) Standortgarantien abgegeben hatte. Im Jahr 2005 entschied das Land, die nahegelegenen Krankenanstalten Baden und Mödling neu zu errichten. Nach Ansicht des RH wären durch einen Neubau an nur einem Standort Einsparungen in Höhe von 34 Mio. EUR zu erzielen gewesen. In medizinisch–organisatorischer Hinsicht wäre eine Konzentration an einem Standort zweckmäßiger gewesen; es wären auch vergleichsweise geringere Personalkosten angefallen. Die Ansicht des Landes, es sei zur Errichtung zweier getrennter Standorte verpflichtet gewesen, war nach Ansicht des RH und des (um Stellungnahme ersuchten) BMG nicht begründet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Krankenanstalten Hainburg und Kittsee
(Reihe Niederösterreich 2002/8, Reihe Burgenland 2002/3)

Die Länder Niederösterreich und Burgenland betrieben in nur ca. 12 km Entfernung die Krankenanstalten Hainburg und Kittsee. Als Ergebnis einer Überprüfung im Jahr 2001 hatte der RH u.a. eine Abstimmung des Leistungsangebots, den Abbau von Parallelstrukturen und die Nutzung von Umschichtungspotenzialen durch bundesländerübergreifende Kooperation empfohlen. Im Rahmen einer Folgeprüfung im Jahr 2010 (Reihe Burgenland 2001/8, Reihe Niederösterreich 2011/11) stellte der RH fest, dass zwar im Jahr 2003 eine Kooperationsvereinbarung abgeschlossen worden war, dieser aber keine Maßnahmen im medizinischen Bereich gefolgt waren. Im Jahr 2009 beschloss der niederösterreichische Landtag den Zu– und Umbau des Krankenhauses Hainburg mit geplanten Gesamtkosten in Höhe von 65 Mio. EUR, ohne dabei eine Kooperation mit dem Krankenhaus Kittsee zu berücksichtigen.

Krankenhaus Hallein (Reihe Salzburg 1998/6)

Der RH hatte im Jahr 1996 die Gebarung des Krankenhauses Hallein überprüft, das damals als Standardkrankenanstalt mit 172 Betten für die medizinische Basisversorgung der Stadtgemeinde Hallein und des Tennengaues eingerichtet war. Nach den Feststellungen des RH wurden im KH Hallein den Betriebsabgang erhöhende Leistungen erbracht, die über den regionalen Versorgungsauftrag hinausgingen. Der RH hatte deshalb empfohlen, diese nicht mehr anzubieten.

Bei einer erneuten Überprüfung des KH Hallein[55] im Jahr 2012 stellte der RH fest, dass die Krankenanstalt nach wie vor über 163 Betten verfügte und elektive unfallchirurgische sowie orthopädische Leistungen ohne Deckung in den Versorgungsplanungen bzw. in den krankenanstaltenrechtlichen Grundlagen erbrachte bzw. über Jahre hindurch sogar ausgebaut hatte.

[55] im Zuge der Überprüfung von Qualitätssicherungsmaßnahmen in drei Salzburger Krankenanstalten; siehe Reihe Bund 2012/12

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung in Krankenanstalten in verschiedenen Bundesländern und Krankenanstalten (Reihe Burgenland 2014/4, Reihe Vorarlberg 2013/9, Reihe Salzburg 2013/1 und 2012/9)

Der RH hatte unter ausdrücklicher Bezugnahme auf die Strukturqualitätskriterien des ÖSG u.a. kritisiert, dass die im ÖSG für verschiedene operative Eingriffe zur Sicherung der Qualität vorgegebenen abteilungsbezogenen Mindestfallzahlen unterschritten wurden; in mehreren Fällen erfüllten die Krankenanstalten die Mindestfrequenzen für bestimmte Operationen zu weniger als 50 %.

25.2 Nach Ansicht des RH war die bisher nicht erfolgte Nutzung von Umschichtungspotenzialen im stationären Bereich vor allem auf das Festhalten an den bestehenden Krankenhausstrukturen zurückzuführen, wie die genannten Beispiele aus seiner Prüfungspraxis klar dokumentierten. Der RH verwies darauf, dass das Festhalten an den bestehenden Strukturen nicht nur zu vermeidbaren Kostenbelastungen führte, sondern auch die Qualität der Patientenbehandlung beeinträchtigte.

Versorgungsstrukturen der Länder

26.1 (1) Die Krankenanstalten fielen zu einem großen Teil in den Aufgabenbereich der Länder, die u.a. für die Planung und Bewilligung der konkreten Standorte zuständig waren. Im Rahmen des sogenannten Sicherstellungsauftrages gemäß § 18 Abs. 1 KAKuG war jedes Land verpflichtet, im eigenen Land öffentliche Krankenanstaltenpflege für anstaltsbedürftige Personen sicherzustellen. Unter Berücksichtigung von Patientenströmen und niedergelassenen Ärzten stellten sich die Versorgungsstrukturen der Länder im Jahr 2013 wie folgt dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 11: Versorgungsstrukturen der Bundesländer

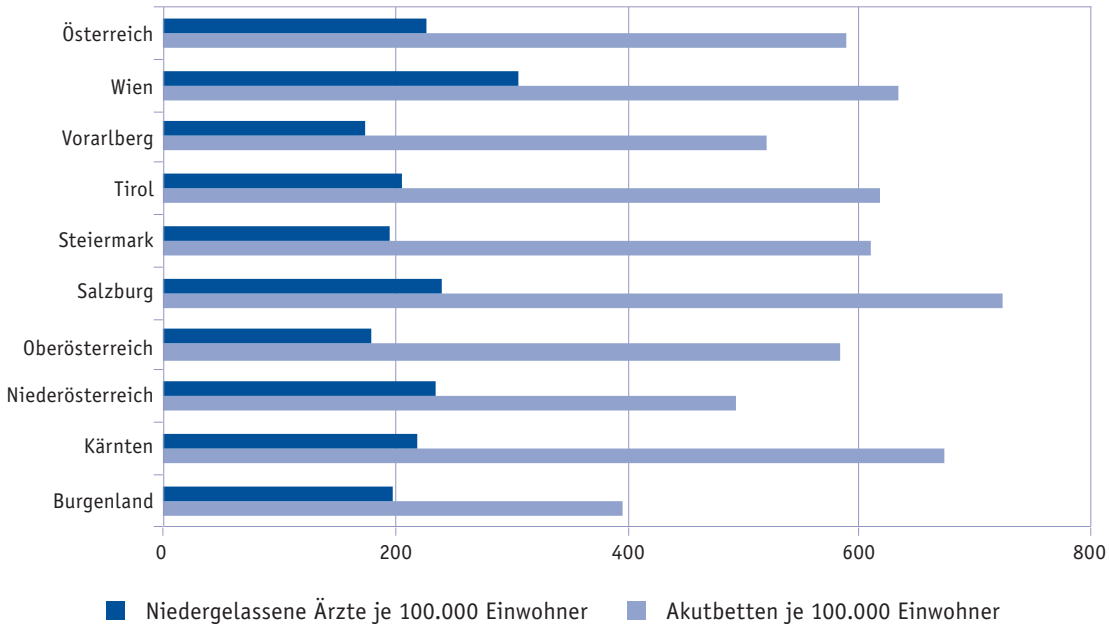
	Burgen-land	Kärnten	Nieder-österreich	Ober-österreich	Salzburg	Steier-mark	Tirol	Vorarl-berg	Wien	Summe Österreich
	Anzahl									
Akutbetten	1.138	3.748	8.044	8.319	3.874	7.399	4.445	1.954	11.177	**50.098**
Bevölkerung in 100.000 Einwohner	2,87	5,56	16,25	14,25	5,34	12,15	7,20	3,75	17,62	**85,00**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

Quellen: Statistik Austria; RH

Die Akutbettendichten (Bettenanzahl je 100.000 Einwohner) der Länder waren sehr unterschiedlich. So verfügte im Jahr 2013 das Burgenland über 396 Akutbetten für 100.000 Einwohner, Salzburg dagegen über 725.

Grafisch stellte sich die Dichte der Akutbetten und niedergelassenen Ärzte wie folgt dar:

Abbildung 8: Akutbetten und niedergelassene Ärzte



Quellen: Statistik Austria; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Abbildung zeigt, dass kein direktes Verhältnis zwischen der Anzahl der Akutbetten und der niedergelassenen Ärzte bestand.

So hatte Kärnten mit 674 Betten für 100.000 Einwohner die zweithöchste Bettendichte aller Länder. Dazu wurden um 2.336 stationäre Aufenthalte mehr Kärntner in anderen Bundesländern versorgt als umgekehrt Patienten aus dem übrigen Österreich in Kärnten. Die Dichte der niedergelassenen Ärzte lag aber mit 218 Ärzten pro 100.000 Einwohner im österreichischen Durchschnitt (227).[56] Nimmt man für Kärnten den österreichischen Durchschnitt von 589 Akutbetten für 100.000 Einwohner an, ergibt dies umgelegt auf die Bevölkerung einen Mehrbestand von 473 Betten bzw. rd. 83 Mio. EUR an stationären Endkosten pro Jahr[57].

Der RH verwies diesbezüglich auf seinen Bericht zu den stationären Versorgungskapazitäten der Kärntner Fondskrankenanstalten aus dem Jahr 2006, in dem er mittel– bis langfristig Umschichtungen von bis zu rd. 125 Mio. EUR für möglich gehalten hatte.[58]

Weiters waren u.a. auch die stationär versorgten Gastpatienten zu beachten. Besonders starke Ströme inländischer Gastpatienten bestanden zwischen Wien, Niederösterreich und dem Burgenland[59]; ausländische Gastpatienten wurden vor allem in Tirol und Salzburg versorgt. Auch die Art und Anzahl der niedergelassenen Ärzte war in eine solche Betrachtung einzubeziehen. Die Dichte dieser Ärzte differierte zwischen den Ländern erheblich (Vorarlberg 175 niedergelassene Ärzte pro 100.000 Einwohner, Wien 305).

26.2 Der RH hielt fest, dass sich die Bettendichten der Länder deutlich unterschieden. Obwohl die Inanspruchnahme akutstationärer Strukturen z.B. wegen regionaler Besonderheiten oder Unterschieden im ambulanten Versorgungsbereich nicht direkt vergleichbar war, vertrat der RH die Ansicht, dass ein negativer Patientensaldo und eine hohe Bet-

[56] Die niedergelassenen Ärzte wurden im ÖSG detaillierter als in diesem Bericht nach ärztlichen ambulanten Versorgungseinheiten aufgeschlüsselt, wodurch sich andere Gewichtungen zwischen den Bundesländern ergaben. Kärnten lag aber nach beiden Methoden im österreichischen Durchschnitt.

[57] 674 minus 589 Betten = 85 Betten, mal 5,55969 Bevölkerung = 473 Betten; stationäre Endkosten je Landesgesundheitsfonds–Bett von 175.518 EUR im Jahr 2013; 473–mal 175.518 = rd. 83 Mio. EUR

[58] Bei Berücksichtigung weiterer Umschichtungsmöglichkeiten, wie der Verlagerung von Kapazitäten in kostengünstigere Versorgungsbereiche (hier ist auch im österreichischen Durchschnitt noch Potenzial vorhanden; siehe TZ 24), oder der Erweiterung der tagesklinischen Versorgung (siehe Reihe Kärnten 2006/1).

[59] Der Saldo der inländischen Gastpatienten eines Bundeslandes ergibt sich aus der Differenz zwischen den in anderen Ländern versorgten Landesbürgern und den im eigenen Land versorgten Bürgern anderer Länder.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tendichte – wie z.B. im Land Kärnten – Indizien für Fehlallokationen in der Krankenanstaltenstruktur sowie das Vorliegen erheblicher Effizienzsteigerungspotenziale waren.

Der RH empfahl deshalb dem BMG darauf hinzuwirken, die Daten über die Versorgungsstrukturen als Basis für einen Benchmarking–Prozess der Krankenanstaltenplanung der Länder zu verwenden.

26.3 *Das BMG hielt in seiner Stellungnahme Benchmark–Vergleiche grundsätzlich für ein taugliches Instrumentarium. Beim Vergleich von Akutbetten bezogen auf Einwohner müssen jedoch die Versorgung von Patienten eines Bundeslandes in anderen Bundesländern sowie die extramurale Versorgung im jeweiligen Bundesland berücksichtigt werden. Das BMG wies darauf hin, dass der derzeitige Bundes–Zielsteuerungsvertrag für den stationären Bereich schon einige Messgrößen (z.B. Krankenhaushäufigkeit, durchschnittliche Belagsdauer) und Zielwerte vorsah. Diese würden halbjährlich monitiert.*

Die GÖG merkte zu Benchmark–Vergleichen in ihrer Stellungnahme an, dass derzeit die Ressourcenplanung vorwiegend von bestehenden Strukturen ausgehe. Im Sinne einer bedarfsorientierten Ressourcenplanung sollte diese Herangehensweise künftig durch einen morbiditätsbasierten Ansatz erweitert werden. Die Arbeiten dazu ebenso wie zu Fragen des Zusammenwirkens zwischen stationärem und ambulantem Bereich erfolgten im Rahmen der Versorgungsforschung.

Zum vom RH angeführten Umschichtungspotenzial in Kärnten führte die GÖG an, dass die Umrechnung der Bettenzahl auf die Kosten nach Auffassung der GÖG methodisch nicht haltbar sei, weil die Heranziehung der Betten als alleinige Kostenträger unplausibel erscheine.

26.4 Der RH griff die Anregung des BMG auf und empfahl, in Benchmark–Vergleichen zu den stationären Versorgungsstrukturen der Länder auch die Versorgung von Patienten eines Bundeslandes in anderen Bundesländern sowie die extramurale Versorgung im jeweiligen Bundesland zu berücksichtigen.

Hinsichtlich der Ansicht der GÖG zum Umschichtungspotenzial in Kärnten verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu TZ 24.

Wirtschaftliche Aspekte der Krankenanstaltenplanung

27.1 (1) Mit der sogenannten Betriebsabgangsdeckung gemäß § 34 Abs. 1 KAKuG (Grundsatzgesetz) gab der Bund den Ländern ein wesentliches Element des Finanzierungssystems von Fondskrankenanstalten vor. Danach war der Betriebsabgang einer Krankenanstalt mindestens zu

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

50 % vom Bundesland, Beitragsbezirk[60] oder ähnlichem zu tragen[61]. Im System des Art. 12 B–VG oblag die weitere Ausgestaltung (z.B. Mittelaufbringung oder Verteilung) den Ländern.

Die in der Reformvereinbarung 2008 geregelten Mittel deckten die stationären Endkosten von Fondskrankenanstalten nur zum Teil; weiters waren das Finanzausgleichsgesetz 2008[62] bzw. dessen Verteilungsregelungen aufgrund ihrer finanziellen Bedeutsamkeit relevant.

Bund und Länder vereinbarten regelmäßig in den Reformvereinbarungen[63], dass das System der leistungsorientierten Krankenanstaltenfinanzierung (LKF) in Verbindung mit weiteren Reformmaßnahmen fortzuführen war, um insbesondere folgende Zielsetzungen zu erreichen (Auszug):

– eine höhere Kosten– und Leistungstransparenz,

– eine langfristige Eindämmung der Kostensteigerungsraten,

– eine Optimierung des Ressourceneinsatzes,

– notwendige Strukturveränderungen (u.a. Akutbettenabbau).

(2) Das LKF war ein System der leistungsorientierten Mittelverteilung.[64] Für Fondskrankenanstalten wurden als Finanzierungsbereiche der österreichweit einheitlich gestaltete Kernbereich und der länderweise gestaltbare Steuerungsbereich unterschieden. Bund und Länder vereinbarten, das LKF–System zu evaluieren.

Im Evaluierungsergebnis aus dem Jahr 2010 war u.a. festgehalten, dass die Relevanz des LKF–Systems für die Finanzierung, Planung und Steuerung je nach Bundesland unterschiedlich war. Unterschiede[65] ergaben sich daraus, dass in manchen Bundesländern Fondskrankenanstalten im hohen Maße über die Betriebsabgangsdeckung finanziert wurden oder der LKF–Steuerungsbereich unterschiedlich Anwendung fand.

60 Den Beitragsbezirk und den Krankenanstaltensprengel bildeten die zu ihrem Gebiet gehörenden Gemeinden.

61 Die Vorgabe entsprach im Wesentlichen der Stammfassung aus dem Jahr 1957; später wurden die Gestaltungsmöglichkeiten der Länder erweitert.

62 BGBl. I Nr. 103/2007

63 z.B. BGBl. I Nr. 60/2002, BGBl. I Nr. 73/2005, BGBl. I Nr. 105/2008

64 Das LKF umfasst Fonds– und Privatkrankenanstaltenfinanzierungsfonds–Krankenanstalten.

65 Der Anteil der über LDF–Pauschalen erzielten Einnahmen an den stationären Endkosten variierte zwischen 51 % in Oberösterreich und 85,2 % in Vorarlberg.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Evaluierungsergebnis stellte die Betriebsabgangsdeckung wie folgt dar:

Tabelle 12: Unterschiede in der Betriebsabgangsdeckung

	Abgangsdeckung	Deckung in %			
		L	G	R	F
B	Mittelaufbringung: Land 90 % (Landesbeitrag) und Gemeinden 10 % (Gemeindebeiträge)	–	–	–	100
K	Landeskrankenanstalten (KABEG)	70	30	–	–
	Konfessionelle Krankenanstalten	49	49	2	–
	A.ö. Krankenhaus Spittal/Drau	100	–	–	–
NÖ	Die Abgangsdeckung nach der im Bericht verwendeten Form einer Pauschalabgeltung (gemäß NÖ–KAG) wird gemeinsam vom Land und den Gemeinden zu 100 % getragen. Die zur Finanzierung der KA darüber hinaus erforderlichen Mittel (Betriebsabgang) werden zu 100 % vom Rechtsträger getragen.	–	–	100[1]	–
OÖ	85 % der benötigten Mittel werden über den Landesbeitrag (Land 60 % und Gemeinden 40 %) und 15 % über die Träger aufgebracht. (Hinweis: Höchstdeckung pro KA ist mit 96 % festgesetzt. D.h., dass 4 % auf den Träger entfallen)	96	–	4	–
S	Bei den Gemeindeanteilen (25 %) ist zu beachten, dass 12,5 % der Gesamtabgangsdeckung auf die Beitragsbezirke und 12,5 % auf die Krankenhaussprengel entfallen	25	25	50	–
ST	Privatrechtliche Einzelverträge zwischen Land und den KA–Rechtsträgern.	100[2]	–	[2]	–
T	Jährlich valorisierte Mittel zur Finanzierung der Abgangsdeckung werden vom Land und den Gemeinden in den Landesgesundheitsfonds eingebracht.	–	–	100[1]	–
V	Mittelaufbringung nach Spitalsbeitragsgesetz: Land 40 %, Gemeinden 40 %, Rechtsträger 20 %	40	40	20	–
W	Für die KAV–Krankenanstalten finden sich im Wiener KAG keine spezifischen Regelungen.	k.A.			
	Für öffentliche Fondskrankenanstalten, deren Rechtsträger nicht die Stadt Wien ist, leistet die Wiener Gesundheitsfonds (gemäß § 56 Wr. KAG) einen Beitrag von 50 % des Betriebsabgangs.	k.A.	k.A.	k.A.	50

k.A.= keine Angabe

[1] verbleibender Betriebsabgang nach prospektiver Teildeckung über den Landesgesundheitsfonds

[2] Den KAGes–KA wird der Betriebsabgang zu 100 % abgegolten. Alle anderen Rechtsträger müssen einen kleinen Restabdeckungsbeitrag (privatrechtliche Einzelverträge) leisten.

Quelle: GÖG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der unterschiedliche LKF–Kern– und Steuerungsbereich stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 13: Unterschiede im LKF–Kern– und Steuerungsbereich

	Kernbereich	Steuerungsbereich	10–Jahresverlauf (1997 bis 2007)	Besonderheiten
B	100 %	0 %	70/30 – Kern– und Steuerungsbereich	Punkte werden ungewichtet verrechnet
K	Verteilung nach LKF–Punkten	GWF nach KA–Typ und Normvorgaben (LKF–Punkte pro Region + Fallpauschalencluster) nach Versorgungsregionen	GWF nach KA–Typ	Finanzierungsmodell nach Versorgungsregionen (Clusterbildung anhand HDGs und MELs)
NÖ	Prognostizierte Krankenanstaltenbudgets (NÖGUS) definieren das Leistungsspektrum. Bei Überschreitung des Schwellenwertes wird das degressive Punktemodell angewendet.	0 %	GWF nach KA–Typ	Degressionsmodell
OÖ	100 %	0 %	–	keine GWF im stationären Bereich
S	Verteilung nach LKF–Punkten	Prozentuale Mittelverteilung basierend auf SAGES–Gesetz (Finanzierungsbedarf, Budgetvorgabe)	GWF nach KA–Typ bis 2001	Prozentschlüssel im Steuerungsbereich sowie Ausgleichsmittel nach Budgetvorgabe
ST	Verteilung nach LKF–Punkten	Normvorgabemodell (Anpassungsfaktor je KA durch Österreich–Benchmark–Vergleich) + KA spezifischer GWF	GWF nach KA–Typ	Normvorgabemodell
T	70 %	30 % (GWF)	Veränderungen der GWF	GWF nach KA–Typ
V	KA bezogene Punkteplafondierung + GWF		85/15 – Kern– und Steuerungsbereich (Gewichtung nach Personalfaktor bis 2004)	KA bezogenes Punkteplafondierungs-modell
W	KA spezifischer GWF		Veränderung in der Faktorenberechnung	jährliche Faktorenanpassung

Legende: GWF = Gewichtungsfaktor
KA = Krankenanstalt(en)
HDG = Hauptdiagnosegruppen
MEL = Medizinische Einzelleistungen

Quellen: Gesundheit Österreich GmbH; RH

Beide Tabellen zeigen die zwischen den Ländern stark differierenden Systeme der Krankenanstaltenfinanzierung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Das Bundesgesetz über die Dokumentation im Gesundheitswesen[66] enthielt Vorgaben zu Berichtspflichten über Rechnungsabschluss– und Kostendaten von Fondskrankenanstalten (ebenso für Leistungsdaten); zur Meldung und Erfassung war ein bundeseinheitliches Rechnungsabschluss– und Kostenrechnungssystem anzuwenden[67]. Auf dieser Grundlage erließ das BMG nähere Regelungen u.a. in der Kostenrechnungsverordnung für landesfondsfinanzierte Krankenanstalten, BGBl. II Nr. 638/2003, und der Krankenanstalten–Rechnungsabschluss–Berichtsverordnung, BGBl. II Nr. 405/2009. Für die bundeseinheitliche Anwendung waren vom BMG herausgegebene Handbücher[68] anzuwenden.

Neben einer überbetrieblichen Vergleichbarkeit waren aussagekräftige und transparente Informationen zum Finanzierungs– und Investitionsgeschehen im Krankenanstaltenbereich ein Schwerpunkt des Berichtswesens[69]. Ziel der Kostenrechnung war die Bereitstellung von Kosteninformationen,[70] womit eine zentrale Kostenauswertung und ein über– bzw. zwischenbetrieblicher Kostenvergleich ermöglicht werden sollte.

(4) Im ÖSG und im KAKuG waren Wirtschaftlichkeitsaspekte nur am Rande enthalten; als Zielvorstellung und Planungsgrundsatz des ÖSG war etwa die wirtschaftlich zweckmäßige Versorgung zu berücksichtigen, wobei weitergehende Vorgaben fehlten. Gemäß KAKuG war z.B. die Einrichtung reduzierter Organisationsformen zulässig, wenn der wirtschaftliche Betrieb einer Abteilung mangels ausreichender Auslastung nicht erwartet werden konnte. Nähere Ausführungen waren dem KAKuG nicht zu entnehmen.

27.2 Der RH stellte fest, dass die Länder über umfassende Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der landesspezifischen Ausgestaltung des LKF–Systems sowie der Betriebsabgangsdeckung verfügten und dass dadurch die systemimmanenten Anreize zum effizienten Mitteleinsatz relativiert wurden. Der RH verwies zudem auf die bestehende Verflechtung der Finanzierungsgrundlagen (Finanzausgleichsgesetz und Art. 15a–Vereinbarungen).

66 BGBl. Nr. 745/1996 i.d.g.F.

67 Berichte waren an das BMG zu übermitteln.

68 Handbuch „zur Dokumentation von Kostendaten“ und zum „Krankenanstalten–Berichtswesen“

69 Grundlage der Berichte zu den Rechnungsabschlussdaten war der Jahresabschluss; seit dem Jahr 2008 waren Rechnungsabschlüsse verpflichtend nach unternehmensrechtlichen Grundsätzen und Normen zu erstellen.

70 Kosteninformationen mussten u.a. den Prinzipien der Richtigkeit, Nachvollziehbarkeit und Vollständigkeit entsprechen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH kritisierte, dass bestehende Steuerungsgrundlagen nicht genutzt wurden: Obwohl ein zentrales Berichtswesen des Bundes zu Kosteninformationen und Rechnungsabschlussdaten für Fondskrankenanstalten vorlag, spielten Wirtschaftlichkeitsaspekte in der Krankenanstaltenplanung keine Rolle.

Nachdem im ÖSG und im KAKuG Wirtschaftlichkeitsaspekte nur am Rande enthalten waren, empfahl der RH dem BMG darauf hinzuwirken, verstärkt Wirtschaftlichkeitsaspekte von Fondskrankenanstalten – wie z.B. fallbezogene Effizienzkennzahlen – in der Krankenanstaltenplanung zu berücksichtigen.

27.3 *Das BMG bezeichnete die Kritik des RH in dieser Form als nicht nachvollziehbar, weil der ÖSG sehr wohl auch Wirtschaftlichkeitsaspekte berücksichtige, z.B. durch Richtwerte für Mindestabteilungsgrößen, durch die Möglichkeit zur Etablierung flexibler Organisations– und Betriebsformen in Krankenanstalten, durch Vorgabe von Qualitätskriterien, die zu einer Konzentration komplexer teurer Leistungen an wenigen Standorten führen, durch Empfehlungen zur Personalplanung und durch Bettenmessziffern, die zur Vermeidung von Überkapazitäten beitragen sollten. Im ÖSG würden neben dem Prinzip der Versorgungsgerechtigkeit, dem Qualitätsprinzip weiters auch das Effizienzprinzip und das Ökonomieprinzip als zentrale Planungsgrundsätze genannt.*

Nach Ansicht des BMG sei die Berücksichtigung gesamtwirtschaftlicher als auch betriebswirtschaftlicher Aspekte bei der Gesundheitsplanung essenziell. Das BMG werde sich bei den Verhandlungen zu den zukünftigen Festlegungen zur Gesundheitsplanung weiterhin dafür einsetzen, dass Wirtschaftlichkeitsaspekte bei den Planungen im Gesundheitswesen im Gesamten und bei der Krankenanstaltenplanung im Besonderen entsprechend berücksichtigt und dass alle diesbezüglich zur Verfügung stehenden Datengrundlagen genutzt würden.

27.4 Der RH anerkannte die im ÖSG enthaltene Berücksichtigung von Wirtschaftlichkeitsaspekten und die Bereitschaft des BMG, sich weiterhin dafür einzusetzen, dass Wirtschaftlichkeitsaspekte bei der Krankenanstaltenplanung berücksichtigt und alle diesbezüglich zur Verfügung stehenden Datengrundlagen genutzt werden.

Der RH hielt jedoch weiterhin daran fest, dass insbesondere im Bereich Krankenanstaltenkostenrechnung detaillierte Informationen vorliegen, die zusätzlich zu Planungszwecken genutzt werden könnten. Angesichts der umfassenden Gestaltungsmöglichkeiten der Länder im Bereich der Krankenanstaltenfinanzierung hielt der RH seine Empfehlung aufrecht, darauf hinzuwirken, verstärkt Wirtschaftlichkeits-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

aspekte von Fondskrankenanstalten – wie z.B. fallbezogene Effizienzkennzahlen – in der Krankenanstaltenplanung zu berücksichtigen.

Entscheidungsstrukturen

Einleitung

28 Im Folgenden wird näher betrachtet, inwieweit sich die auch von der EU–Kommission als Reformhemmnis kritisierte komplexe österreichische Verwaltungsstruktur in den Entscheidungsstrukturen der österreichweiten Krankenanstaltenplanung widerspiegelt.

Entscheidungsstrukturen auf Bundes– und Landesebene

29.1 (1) Zur regionen– sowie sektorenübergreifenden Planung, Steuerung und gesamthaften Finanzierung des Gesundheitswesens wurde im Jahr 2005 die Bundesgesundheitsagentur eingerichtet.[71] Zu ihren Aufgaben gehörten insbesondere die österreichweite Krankenanstaltenplanung sowie die Erstellung des zentralen Planungsinstruments, des ÖSG. Das Beschlussorgan der Bundesgesundheitsagentur war bis zum Jahr 2013 die Bundesgesundheitskommission.

Die Bundesgesundheitskommission bestand Ende 2012 aus 31 Mitgliedern des Bundes, der Länder, der Sozialversicherung und weiterer Systembeteiligter, wie Kammern und Kirchen. Es bestand eine Bundesmehrheit (21 von 41 Stimmrechten). Für Angelegenheiten der Krankenanstaltenplanung (wie auch für die meisten anderen Angelegenheiten) war aber ein Einvernehmen mit den Ländern und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger erforderlich.

(2) Im Jahr 2013 kamen Bund, Länder und Sozialversicherung im Zuge einer Gesundheitsreform „als gleichberechtigte Partner überein, ein partnerschaftliches Zielsteuerungssystem zur Steuerung von Struktur, Organisation und Finanzierung der österreichischen Gesundheitsversorgung einzurichten“. Der ÖSG wurde dieser Zielsteuerung untergeordnet; mit Einrichtung der Bundes–Zielsteuerungskommission ging im Jahr 2013 die Zuständigkeit für die Krankenanstaltenplanung auf diese über.[72] Ihr gehörten je vier Vertreter des Bundes, der Länder und der Sozialversicherung an, für Beschlussfassungen war Einstimmigkeit erforderlich.

[71] Davor bestand seit dem Jahr 1997 der Strukturfonds mit ähnlichen Aufgaben.

[72] Für Beschlussfassungen in der Bundesgesundheitskommission waren ab diesem Zeitpunkt eine Stimmenmehrheit und die Zustimmung von mindestens drei Viertel der Mitglieder des Bundes, der Länder und des Hauptverbands der österreichischen Sozialversicherungsträger erforderlich.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Vor Einführung der Zielsteuerung Gesundheit waren die Gesundheitsplattformen die Beschlussorgane der Landesgesundheitsfonds. Das jeweilige Land, die Sozialversicherung und der Bund waren darin vertreten[73]; das Land hatte in jenen Angelegenheiten, in denen die alleinige (verfassungsrechtliche) Zuständigkeit des Landes bestand, die Mehrheit. Dies galt insbesondere bei Beschlüssen, die den stationären Bereich der Krankenanstalten betrafen.

Mit Einführung der Zielsteuerung ging auf Landesebene die Zuständigkeit für die Krankenanstaltenplanung auf die Landes–Zielsteuerungskommissionen über. Ihnen gehörten je fünf Landes– und Sozialversicherungsvertreter sowie ein Vertreter des Bundes an. Es war Einvernehmen zwischen Land und Sozialversicherung erforderlich. Der Bundesvertreter verfügte über ein Vetorecht gegen Beschlüsse der Landes–Zielsteuerungskommissionen, die gegen geltendes Recht, die geltenden Art. 15a–Vereinbarungen, den Bundes–Zielsteuerungsvertrag oder gegen Beschlüsse der Organe der Bundesgesundheitsagentur verstoßen. Der Bund übte dieses Vetorecht bis dato nicht aus (siehe TZ 16).

29.2 Der RH wies kritisch auf das in Angelegenheiten der Krankenanstaltenplanung bestehende Ungleichgewicht zwischen Bundes– und Landesebene hin: Während Beschlüsse auf Bundesebene grundsätzlich der Zustimmung sowohl der Länder– als auch der Sozialversicherungsvertreter bedurften, hatte der Bund auf Landesebene lediglich ein Vetorecht. Der RH wies überdies kritisch auf die Gefahr einer substanziellen Beschränkung der gesamthaften und bundesländerübergreifenden Planung und Steuerung der Leistungserbringung in den Krankenanstalten hin.

Der RH empfahl dem BMG, in künftigen Verhandlungen mit den Ländern eine Stärkung der Rolle des Bundes bei Planungsfragen von gesamtstaatlicher Relevanz sicherzustellen.

In diesem Zusammenhang wies der RH auf seine Stellungnahme zum Entwurf des Gesundheitsreformgesetzes 2013 hin. Bereits damals kritisierte er u.a., dass das prägende Prinzip der Einstimmigkeit in den vorgesehenen Gremien zu Lösungen auf Basis des „kleinsten gemeinsamen Nenners“ führen und notwendige Maßnahmen verhindern könne und dass mit der Bundes–Zielsteuerungskommission ein zusätzliches Gremium geschaffen werde.

[73] Weiters gehörten den Gesundheitsplattformen Vertreter der Ärztekammer, der Interessenvertretungen der Städte und Gemeinden, der Patientenvertretungen und der Rechtsträger bestimmter Krankenanstalten an.

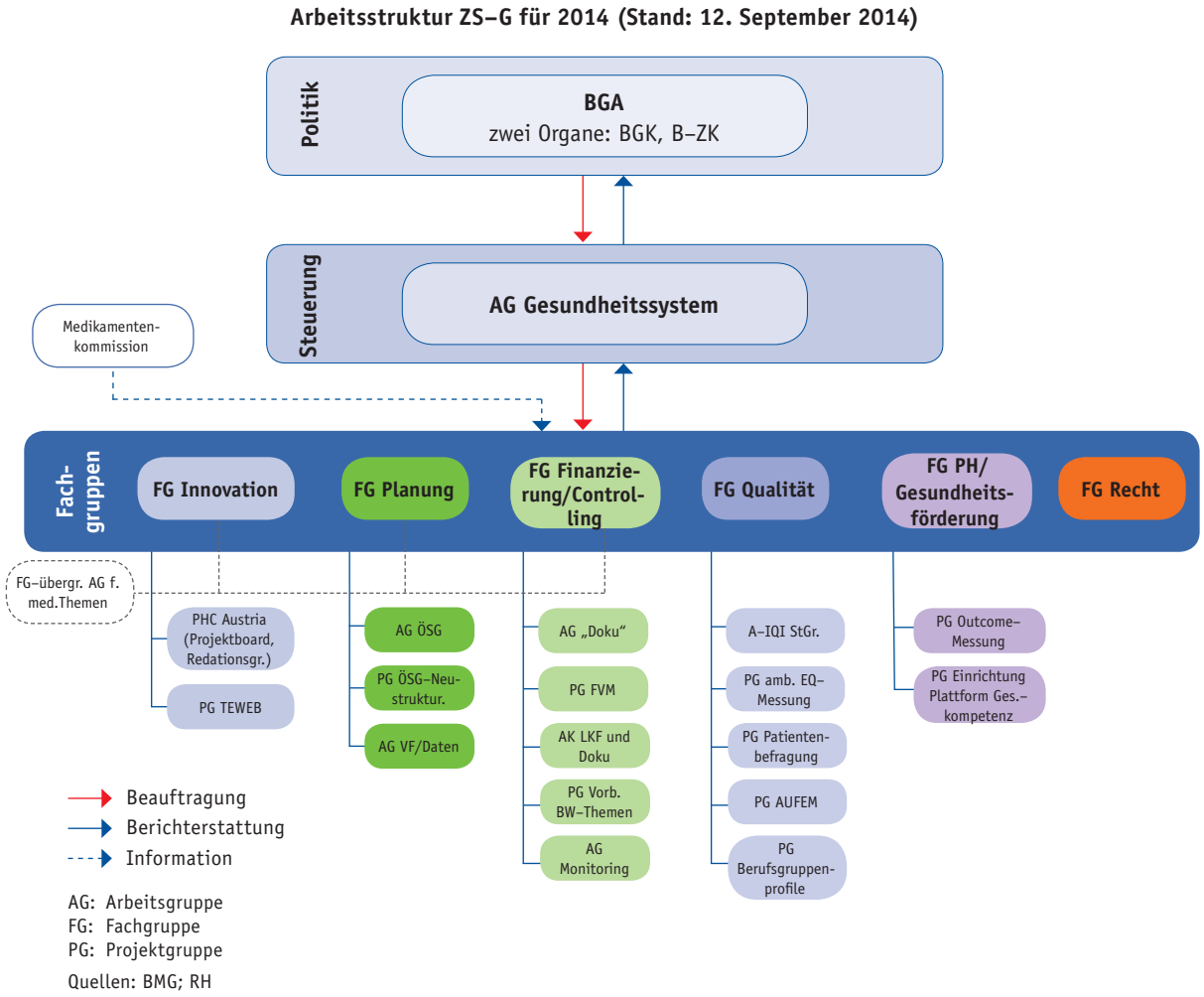
Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

29.3 *Das BMG sagte zu, die Notwendigkeit einer verstärkten überregionalen Sicht bei Planungsfragen von gesamtstaatlicher Relevanz und die entsprechende Stärkung der Rolle des Bundes in die aktuellen Verhandlungen zum Finanzausgleich einzubringen.*

Arbeitsstrukturen auf Bundesebene

30.1 (1) Der Bundesgesundheitskommission bzw. der Bundes–Zielsteuerungskommission nachgeordnet waren Arbeitsgremien, die seit der Einrichtung der Bundesgesundheitsagentur mehrfach umstrukturiert wurden. Im Jahr 2014 war folgende Arbeitsstruktur gegeben:

Abbildung 9: Arbeitsgremien der Bundesgesundheitsagentur 2014



Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Struktur der Arbeitsgremien war systematisch untergliedert. Unter den beschlussfassenden Organen Bundesgesundheitskommission bzw. Bundes–Zielsteuerungskommission (politische Ebene) war die Arbeitsgruppe Gesundheitssystem angesiedelt (Vorbereitung der Sitzungen der Organe auf oberster Beamtenebene), darunter waren nach Aufgabengebieten untergliedert sechs Fachgruppen (Arbeit auf Fachexperten–Ebene) angesiedelt, denen weitere Arbeits– und Projektgruppen zuarbeiteten. Die hierarchisch tiefer angeordneten Gruppen berichteten an das jeweils höhere Gremium. So waren für jede Fachgruppe jeweils ein Landes– und ein Sozialversicherungsvertreter als Berichterstatter an die Arbeitsgruppe Gesundheitssystem nominiert.

Für die Krankenanstaltenplanung bedeutende Fachgruppen waren vor allem die Fachgruppe Planung mit ihren Arbeitsgruppen ÖSG und Versorgungsforschung und Datengrundlagen (VF/Daten) sowie der Projektgruppe ÖSG–Neustrukturierung. Ältere relevante Gremien waren u.a. die Arbeitsgruppe für Strukturveränderungen (Vorgängerin der Arbeitsgruppe Gesundheitssystem), die Unterarbeitsgruppe ÖSG, das ÖSG–Clearinggremium sowie die Unter–Unterarbeitsgruppen Leistungsmatrix und Großgeräteplanung.

Aufgrund der thematischen Breite der Krankenanstaltenplanung ergaben sich Nahtstellen zu anderen Fachgruppen. So war auch die Fachgruppe Finanzierung/Controlling an der fachgruppenübergreifenden Arbeitsgruppe für medizinische Themen beteiligt, in der u.a. die ÖSG–Leistungsmatrix bearbeitet wurde. Die Fachgruppe Innovation war u.a. mit Grundkonzeptionierung von Versorgungsaufträgen und Rollenverteilungen befasst, die auch im ÖSG zu berücksichtigen waren. Ein Arbeitsauftrag der Fachgruppe Recht war die Schaffung rechtlicher und organisatorischer Voraussetzungen auf Bundesebene einschließlich ÖSG im Zusammenhang mit dem Konzept für Versorgungsaufträge und Rollenverteilungen.

(2) Der Aufwand für diese Sitzungen war beträchtlich. Es gab keine Verpflichtung zur Protokollierung der Dauer der Sitzungen, für zwei Gremien lagen aber Daten vor. Eine Sichtung der Anwesenheitslisten ergab für das Jahr 2013 einen Zeitaufwand von rd. 1.160 Personenstunden für die Fachgruppe Planung (42 Stunden mit durchschnittlich 27,6 Teilnehmern) und rd. 510 Personenstunden für die Projektgruppe ÖSG Neustrukturierung (30,6 Stunden mit durchschnittlich 16,6 Teilnehmern).[74]

[74] Hochrechnung einzelner fehlender Sitzungszeiten durch den RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dabei handelte es sich um die reine Sitzungszeit, der tatsächliche Aufwand lag deutlich höher, weil auch Vor– und Nachbereitungsarbeiten (inklusive der Ressourcen weiterer Mitarbeiter der jeweiligen Organisationen) sowie Reisezeiten und –kosten bei allen Systempartnern zu berücksichtigen waren. Aus diesem Grund war der Gesamtaufwand für die Planungssitzungen mit vertretbarem Mitteleinsatz nicht quantifizierbar.

(3) Das BMG, dem die Führung der Geschäfte der Bundesgesundheitsagentur oblag, koordinierte die Sitzungen dieser Gremien. Die Vertreter des BMG bereiteten die Einladungen und Tagesordnungen vor, übermittelten die Sitzungsunterlagen, wickelten die Kommunikation mit den mit Planungsaufgaben befassten Mitarbeitern des ÖBIG ab, stellten die Räumlichkeiten zur Verfügung, leiteten die Sitzungen, verfassten darüber Protokolle und leiteten die Ergebnisse an alle Teilnehmer weiter.

Das BMG dokumentierte die Planungstätigkeiten umfangreich und stellte dem RH elektronisch rd. 2.400 planungsbezogene Aktenzahlen zur Verfügung, von denen einzelne mehrere hundert Seiten umfassten (dies vor allem bedingt durch den Umfang der Entwürfe zum ÖSG und die zugehörigen Arbeitsmaterialien). So beinhaltete der Akt zur Weiterleitung der Berichte des ÖBIG zur Gesundheitsplanung 2012 an die zuständigen Gremien 773 Seiten.

Die inhaltliche Abstimmung einer ÖSG–Revision beanspruchte mehrere Monate. Die Rohentwürfe wurden in den zuständigen Fachgremien wie der Fachgruppe Planung und der PG ÖSG Neustrukturierung diskutiert und danach einer Prüfung insbesondere in den Ländern zugeführt. Nach weiterer Diskussion und endgültiger Abstimmung in der Arbeitsgruppe Gesundheitswesen (bis 2013 in der Arbeitsgruppe Strukturveränderungen) wurde die ÖSG–Revision jeweils gegen Jahresende von der Bundes–Zielsteuerungskommission (bis 2013 von der Bundesgesundheitskommission) beschlossen.

(4) Strittige Punkte wurden so lange verschoben, bis die erforderliche Einstimmigkeit hergestellt war. So waren Vorgaben des ÖSG für die Rehabilitation von Kindern und Jugendlichen bereits in der ersten Sitzung der Bundes–Zielsteuerungskommission am 28. Juni 2013 auf der Tagesordnung. Die Länder hatten dazu keine einheitliche Meinung und die Kommission beschloss, dass die Sozialversicherung und die Länder die Frage der Finanzierung bis 31. Oktober 2013 gemeinsam lösen würden. Mangels einer Einigung vereinbarte die Bundes–Zielsteuerungskommission die Einrichtung einer Arbeitsgruppe.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der Vertreter eines Landes betonte, dass er von einem Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz ausgehen müsse und es daher nur Aufgabe der Arbeitsgruppe sein könne, die derzeitigen Finanzierungsströme darzustellen. In der dritten Sitzung vom 21. März 2014 drängte der Gesundheitsminister auf eine rasche Einigung, der Landesvertreter verwies auf den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz, der vor Verhandlungen aufgehoben werden müsse. Erst nach Revidierung dieses Beschlusses konnte ein Konsens zwischen Ländern und Sozialversicherung gefunden werden und die Bundes–Zielsteuerungskommission dieses Thema in ihrer vierten Sitzung vom 30. Juni 2014 als gelöst betrachten. Die Standortfrage für die Rehabilitationseinrichtungen für Kinder und Jugendlichen war allerdings im März 2015 noch ungeklärt.

30.2 Der RH hielt fest, dass die eingerichteten Arbeits–, Fach– und Projektgruppen die Planungsaufgaben umfassend abarbeiteten, wobei das BMG umfangreiche organisatorische und moderierende Aufgaben wahrnahm und diese im Detail dokumentierte. Der Planungsablauf in der gewählten Organisationsform verursachte beträchtlichen Aufwand. Um Verständigungen zu erreichen, waren langwierige Verhandlungs– und Abstimmungsrunden erforderlich; die Entscheidungsfindung gestaltete sich u.a. deshalb schwierig, weil Beschlüsse nur einstimmig gefasst werden konnten.

Das BMG versuchte zwar, Entscheidungsprozesse zu beschleunigen und auf eine zentrale Planung aus gesamtstaatlicher Perspektive hinzuwirken, war aber in den bestehenden Strukturen limitiert[75].

Nach Ansicht des RH war der aufwändige Planungsprozess ein Ausdruck der gegebenen Kompetenzzersplitterung. Der RH verwies auf bereits länger vorhandene Ansätze zu einer Bereinigung, z.B. im Rahmen des Österreich–Konvents[76] oder in seinen Positionen zur Verwaltungsreform. In Letzteren schlug der RH u.a. vor, die Kompetenzen für das Gesundheitswesen neu zu regeln und das Heil–, Pflege– und Kuranstaltenwesen dem Art. 11 B–VG zuzuordnen (Reihe 2011/1, S. 159).[77]

Der RH empfahl deshalb dem BMG neuerlich, darauf hinzuwirken, die Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung im Krankenanstaltenwesen in einer Hand zu konzentrieren.

---

[75] siehe den Prozess zur Herstellung einer Einigung für die Rehabilitation von Kindern und Jugendlichen bzw. zur überregionalen Versorgungsplanung (TZ 32)

[76] Das Positionspapier des BMGF zum Verfassungskonvent, 37/POSP–K, forderte u.a. eine Übertragung der Gesetzgebungskompetenz für Heil–, Pflege– und Kuranstalten an den Bund.

[77] wiederholt in der Stellungnahme des RH zum Entwurf des Gesundheitsreformgesetzes 2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

30.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei die plausible und nachvollziehbare Empfehlung des RH hinsichtlich einer stärkeren Konzentration von Aufgaben–, Ausgaben und Finanzierungsverantwortung im Krankenanstaltenbereich auch ein Anliegen des BMG. Allerdings könne eine über die Grundsatzgesetzgebung hinausgehende Mitsprache– und Gestaltungsmöglichkeit des Bundes im Bereich der Krankenanstaltenplanung nur im Wege von Vereinbarungen gemäß Artikel 15a B–VG erreicht werden. Es sei bislang nicht möglich gewesen, ein Einvernehmen hinsichtlich Änderungen in der Kompetenzlage in den Verhandlungen mit den Ländern zu erreichen.*

Die GÖG hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass aus fachlicher Sicht eine Stärkung der Rolle des Bundes in Bezug auf ÖSG und RSG begrüßenswert sei. Tatsächlich seien zahlreiche Systempartner mit unterschiedlichen Kompetenzen im Prozess eingebunden, was komplexe Entscheidungsstrukturen zur Folge habe. Neben Bund und Ländern sei auch die Sozialversicherung berührt, im Prozess bzw. in den RH–Empfehlungen jedoch nicht abgebildet. Die Rolle der Sozialversicherung sei sowohl institutionell (in Hinblick auf Gremien) als auch aufgrund ihrer inhaltlichen Zuständigkeit (niedergelassener Bereich bei gesamthafter Diskussion zum spitalsambulanten – wie auch stationären – Bereich) verstärkt in Betracht zu ziehen. Aus Sicht der GÖG seien die Ausführungen des RH nachvollziehbar und für eine Berücksichtigung in einer 15a–Vereinbarung geeignet.

30.4 Der RH wertete die Haltung des BMG und der GÖG in der Frage der Stärkung der Rolle des Bundes in der österreichischen Krankenanstaltenplanung positiv. Der GÖG entgegnete er, dass er die Mitarbeit der Sozialversicherung in den Entscheidungsgremien zwar erwähnt, aber nicht weiter vertieft hatte, weil der Fokus der Überprüfung auf der Rolle des Bundes lag.

Überregionale Krankenanstaltenplanung

Inländische Gastpatienten

31.1 (1) Jedes Bundesland war gemäß § 18 KAKuG verpflichtet, Krankenanstaltspflege für anstaltsbedürftige Personen im eigenen Land sicherzustellen. Für in Grenzgebieten wohnhafte Personen konnte die Anstaltspflege auch durch Einweisung in Krankenanstalten eines benachbarten Landes sichergestellt werden.

In der Praxis wurden die Akutbetten der Länder zu rd. 10 % von inländischen Gastpatienten in Anspruch genommen, also von Personen mit Wohnsitz in einem anderen Bundesland. Gründe dafür waren u.a. die Inanspruchnahme spitzenmedizinischer Leistungen, der Reputation und

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die Wohnortnähe von Krankenanstalten, das Einweisungsverhalten der Ärzte oder der Tourismus. Die folgende Tabelle zeigt die Spitalsaufenthalte[78] der Österreicher im Jahr 2013, wobei den Spalten die Herkunft der Patienten und den Zeilen das versorgende Land zu entnehmen ist:

Tabelle 14: Patientenströme nach stationären Aufenthalten 2013

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

Quellen: Statistik Austria; RH

Wie die Tabelle zeigt, gab es vor allem im Osten Österreichs beträchtliche Gastpatientenströme. So fielen in Wien im Jahr 2013 562.280 stationäre Aufenthalte an, wovon 447.751 auf Wiener (rd. 80 %) und 114.529 Aufenthalte auf Bürger anderer Bundesländer (rd. 20 %), davon 95.860 auf Niederösterreicher entfielen. Burgenländische Patienten wurden zu rd. 31 % in anderen Bundesländern versorgt, niederösterreichische Patienten zu rd. 28 %.

(2) Ein finanzieller Ausgleich für inländische Gastpatienten zwischen den Ländern auf Basis aktueller Aufenthalte erfolgte nicht. Die Versorgung inländischer Gastpatienten wurde zwar einmalig durch höhere Landesquoten und Vorweganteile für einzelne Länder berücksichtigt, in der Folge aber nicht mehr angepasst. In den Art. 15a–Vereinbarungen über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens vereinbarten Bund und Länder seit dem Jahr 1997, für inländische Gastpatienten keine spezielle Entschädigung zu leisten.

[78] Eine ähnliche Auswertung wäre auch nach LKF–Punkten verfügbar, was zusätzlich die Aufwändigkeit der Aufenthalte verdeutlichen würde (z.B. versorgt das Burgenland nach Aufenthalten gerechnet rd. 69 % seiner Landesbürger selbst, nach LKF–Punkten aber nur rd. 55 %). Zwecks einfacherer Darstellung wurde auf Darstellungen nach LKF–Punkten verzichtet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Gemäß der ab dem Jahr 2008 gültigen Vereinbarung[79] stellte der Bund jährlich zusätzlich 100 Mio. EUR für die Finanzierung der Fondskrankenanstalten zur Verfügung. Die Verteilung dieser Mittel auf die Länder sollte auch im Sinne eines Ausgleichs für inländische Gastpatienten erfolgen.

(3) Das KAKuG enthielt keine Vorgaben zur Berücksichtigung inländischer Gastpatienten (bzw. der Patientenströme) in der Krankenanstaltenplanung der Länder.

Der ÖSG gab für die akutstationäre Kapazitätsplanung Richtwerte wie z.B. die BMZ vor und hielt ausdrücklich fest, dass durch die BMZ regionale Austauschbeziehungen (z.B. inländische Gastpatienten) nicht in vollem Umfang berücksichtigt wurden und daher in den RSG gegebenenfalls zusätzlich zu berücksichtigen wären[80].

(4) Anhand der RSG[81] zeigte sich, dass die Berücksichtigung inländischer Gastpatienten in der Krankenanstaltenplanung der Länder nur zum Teil nachvollziehbar war. In der Ostregion ging nur der burgenländische RSG näher auf Gastpatientenströme ein, im Wiener und im niederösterreichischen RSG fehlte eine entsprechende Darstellung. Das BMG hatte zwar eine stärkere Berücksichtigung der Patientenströme angeregt, hatte aber nur eingeschränkte Einflussmöglichkeiten auf die Gestaltung der RSG (siehe TZ 16). Die 15a–Vereinbarungen enthielten keine Verpflichtung der Länder zu einer intensiveren Abstimmung ihrer regionalen Planungen.

(5) In Deutschland war die Krankenhausplanung Angelegenheit der Länder (grundsätzlich in Gesetzgebung und Vollziehung).[82] Außerdem enthielt das Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfi-

[79] BGBl. I Nr. 105/2008; Rückgang der vereinbarten zusätzlichen Mittel wegen Paktums zum Finanzausgleich 2008

[80] Gemäß Art. 4 Abs. 6 der Art. 15a B–VG–Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens waren bei den Detailplanungen auf Länderebene (RSG) die im ÖSG enthaltenen Vorgaben und Richtwerte einzuhalten.

[81] Gemäß ÖSG war als Voraussetzung für eine Vergleichbarkeit der Angebotsstrukturen in den RSG als Kerninhalte–Ist–Darstellungen und Planaussagen zu allen Teilbereichen, wie sie in der Planungsmatrix sowie in der Kapazitätsplanung enthalten sind, abzubilden und durch ergänzende Beschreibungen zu den Rahmenbedingungen der Kapazitätsplanungen darzustellen.

[82] Ähnlich in der Schweiz: In der Schweiz war die Spitalsplanung Angelegenheit der Kantone. Aufgrund einer Verordnung des Schweizerischen Bundesrates (Verordnung über die Krankenversicherung, KVV) waren die Kantone verpflichtet, die Informationen über die Patientenströme auszuwerten und auszutauschen sowie die Planungsmaßnahmen mit den in ihrer Versorgungssituation betroffenen Kantonen zu koordinieren.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nanzierungsgesetz[83]) verbindliche Rahmenvorgaben auf Bundesebene. Das Krankenhausfinanzierungsgesetz gab allgemeine Grundsätze und Ziele[84] für die Finanzierung und Planung vor. Gemäß § 6 Krankenhausfinanzierungsgesetz hatten die Länder Krankenhauspläne aufzustellen. War ein Krankenhaus auch für die Versorgung der Bevölkerung anderer Länder von wesentlicher Bedeutung, so war die Krankenhausplanung zwischen den beteiligten Ländern[85] abzustimmen.

Versorgungsstrukturen mit wesentlicher Bedeutung auch für die Bevölkerung anderer Länder bestanden z.B. zwischen den Ländern Brandenburg[86] und Berlin oder Schleswig–Holstein[87] und Hamburg. Diese Länder stimmten ihre Krankenanstaltenplanungen ab; zum Teil wurden die jeweils versorgungswirksamen Krankenhauskapazitäten des Nachbarlandes in den Krankenanstaltenplänen ausgewiesen.

Ziel der deutschen länderübergreifenden Planungen war u.a. eine bedarfsgerechte Versorgungsstruktur.

In Österreich war dagegen in den Arbeitsgremien der Bundesgesundheitsagentur von Seiten der Länder nur geringe Bereitschaft erkennbar, die überregionale Planung auszubauen.

31.2 (1) Der RH hielt fest, dass auf Bundesebene eine verbindliche Vorgabe zur Berücksichtigung der inländischen Patientenströme in der Krankenanstaltenplanung fehlte, obwohl die inländischen Gastpatienten akutstationäre Versorgungsstrukturen erheblich beanspruchten. Die Länder verfügten im Rahmen der RSG über umfassende Gestaltungsmöglichkeiten, nutzen sie aber hinsichtlich einer länderübergreifenden Planung der Gastpatientenströme kaum. Obwohl sich der Anteil inländischer Gastpatienten an den Spitalsaufenthalten österreichweit auf rd. 10 % belief, in Wien sogar auf rd. 20 %, beruhten die Regelungen zur finanziellen Abgeltung der inländischen Gastpatienten nicht auf der tatsächlichen Inanspruchnahme, sondern erfolgten pauschal. Die Versorgung inländischer Gastpatienten wurde zwar einmalig durch

[83] Gesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. April 1991 (BGBl. I S. 886), das zuletzt durch Art. 5c des Gesetzes vom 15. Juli 2013 (BGBl. I S. 2423) geändert worden ist.

[84] Zweck des Gesetzes war u.a. die wirtschaftliche Sicherung der Krankenhäuser, um eine bedarfsgerechte Versorgung der Bevölkerung mit leistungsfähigen, eigenverantwortlich wirtschaftenden Krankenhäusern zu gewährleisten.

[85] So war auch im Krankenanstaltengesetz des Landes Brandenburg die Abstimmung mit dem Land Berlin als Pflichtaufgabe für die Krankenhausplanung ausdrücklich normiert.

[86] Das Land Brandenburg hatte mit Ende 2013 rd. 2,5 Mio. Einwohner und umschloss das Land Berlin (zugleich Bundeshauptstadt) mit rd. 3,4 Mio. Einwohnern.

[87] Das Land Schleswig–Holstein hatte mit Ende 2013 rd. 2,8 Mio. Einwohner und grenzte an das Land Hamburg (zugleich Stadt) mit rd. 1,7 Mio. Einwohnern.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

höhere Landesquoten und Vorweganteile für einzelne Länder berücksichtigt, in der Folge aber nicht mehr angepasst. Damit bestand keine Kostenwahrheit und kein Anreiz für die Länder, ihre regionalen Planungen intensiver aufeinander abzustimmen.

(2) Der RH wies darauf hin, dass z.B. in Deutschland bei ebenfalls ausgeprägten föderalen Strukturen überregionale Patientenströme in der Krankenanstaltenplanung verpflichtend zu berücksichtigen waren.

Nach Ansicht des RH waren auch in Österreich inländische Patientenströme in der Krankenanstaltenplanung zu berücksichtigen, um Unter– bzw. Überversorgungen zu vermeiden. Zur Ermittlung des tatsächlichen Versorgungsbedarfs war für ihn eine bundesländerübergreifende Planung – z.B. durch verpflichtende gegenseitige Abstimmungen der Länder – unabdingbar.

Der RH empfahl deshalb dem BMG darauf hinzuwirken, dass die Länder bei ihren Krankenanstaltenplanungen künftig inländische Patientenströme in nachvollziehbarer Form berücksichtigen.

31.3 *Das BMG teilte in seiner Stellungnahme mit, dass auch ihm eine Transparenz der inländischen Patientenströme ein großes Anliegen sei. Eine flexiblere Finanzierungslösung zur Abgeltung von Leistungen für inländische Gastpatienten sei vom Bund wiederholt in die Verhandlungen mit den Ländern eingebracht, diesbezügliche Vorschläge jedoch von den Ländern bislang nicht angenommen worden.*

Überregionale Versorgungsplanung

32.1 (1) Ein Ziel des ÖSG war die Sicherung einer regionalen und überregionalen Abstimmung. Dies entsprach dem Bundes–Zielsteuerungsvertrag, wonach der ÖSG „Festlegungen/Rahmenvorgaben zur überregionalen (Bundesländergrenzen übergreifenden) Versorgungsplanung“ zu enthalten hat.

Im ÖSG sollte die überregionale Abstimmung der Ressourcen– und Leistungsangebotsplanung insbesondere durch eine Versorgungsplanung für komplexe spezialisierte Strukturen von überregionaler Bedeutung (Referenzzentren) sichergestellt werden. Dies erfolgte im ÖSG 2012 für die Herzchirurgie, die Transplantationschirurgie, die akute Neurochirurgie, die Kinder–Herzchirurgie, die Kinder–Kardiologie und die Kinder–Onkologie. Der ÖSG definierte für diese Fachrichtungen Soll–Leistungsstandorte und legte fest, für welchen Einzugsbereich[88] diese zuständig sein sollten:

[88] Zu Planungszwecken unterteilte der ÖSG Österreich in vier Versorgungszonen und diese jeweils in 32 Versorgungsregionen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 15: Auszug aus der überregionalen Versorgungsplanung im ÖSG

		Quell–Versorgungsregion bzw. "Versorgungsgebiet"																													
Ziel–KA/Ziel–VR	Bettenkapazitäten[1]	11 Burgenland–Nord	12 Burgenland–Süd	21 Kärnten–Ost	22 Kärnten–West	31 NÖ Mitte	32 Waldviertel	33 Weinviertel	34 Thermenregion	35 Mostviertel	41 OÖ Zentralraum Linz	42 OÖ Zentralraum Wels	43 Mühlviertel	44 Pyhrn–Eisenwurzen	45 Traunviertel–Salzkammergut	46 Innviertel	51 Salzburg–Nord	52 Pinzgau–Pongau–Lungau	61 Graz	62 Liezen	63 Östliche Obersteiermark	64 Oststeiermark	65 West–/Südsteiermark	66 Westliche Obersteiermark	71 Tirol–Zentralraum	72 Tirol–West	73 Tirol–Nordost	74 Osttirol	81 Rheintal–Bregenzerwald	82 Vorarlberg–Süd	91 Wien–Mitte–Südost	92 Wien–West	93 Wien–Nordost
Herzchirurgie (HCH)																															
205 Klagenfurt LKH	416 (davon = 34 % INT)	–	–	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–		–	–	–	x	–	–	–	–
31 NÖ Mitte[2]		–	–	–	–	x	x	x	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
416 Linz AKH		–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	x	x	–	–	–	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
524 Salzburg LKA		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	–	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
612 Graz LKH		–	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	–	x	x	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–
706 Innsbruck LKH		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	x	x	–	–
901 Wien AKH		x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x
916 Hietzing–Rosenhügel KH																																
Österreich insgesamt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Transplantationschirurgie (TXC)																																
419 Linz ELISAB KH[3]	71 (= 34 % INT)	–	–	–	–	–	n	–	–	n	n	n	n	n	n	n	n	n	–	n	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
612 Graz LKH		–	x	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–
706 Innsbruck LKH		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	x	x	–	–
901 Wien AKH		x	–	–	–	x	x	x	x	x	x	x	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x
Österreich insgesamt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Neurochirurgie akut (NCa; MEL AC020–AC040, AD010–AD070, EA020, EA030, LA010)																																
205 Klagenfurt LKH	272 (davon = 42 % INT)	–	–	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	–	–	–	x	–	–	–	–
34 Thermenregion[2]		x	–	–	–	–	–	–	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
31 NÖ Mitte[2]		–	–	–	–	x	x	–	–	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
425 Linz LNKL		–	–	–	–	–	x	–	–	–	x	x	x	x	x	–	–	–	–	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
528 Salzburg LNKL		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
612 Graz LKH		–	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	–	x	x	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–
706 Innsbruck LKH		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x	x	–	–	–	–
830 Feldkirch LKH		–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	–	–	–
901 Wien AKH																																
917 Rudolfstiftung KH		x	–	–	–	–	–	x	x	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	x	x	x
956 Wien SMZ–Ost																																
Österreich insgesamt		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x

x = Versorgungsgebiet des jeweiligen Leistungsstandorts

[1] Grobabschätzung des Bettenbedarfs für Österreich insgesamt auf Basis der spezifischen Betteninanspruchnahme im Jahr 2010; Grundlage für die bis nur nächsten ÖSG–Revision festzulegende Kapazitätsplanung pro Leistungsstandort

[2] Standort–Konkretisierung wird bis zur nächsten ÖSG–Revision ergänzt

[3] TXC eingeschränkt auf NTX; Angaben "n" zum Versorgungsgebiet daher nur für NTX gültig

Quellen: BMG – Diagnosen– und Leistungsdokumentation der östereichischen KA 2010; GÖG–eigene Berechnungen

So war in der akuten Neurochirurgie die Landesnervenklinik Linz nicht nur als Leistungsstandort für die meisten oberösterreichischen Versorgungsregionen festgelegt, sondern auch für die niederösterreichische Region Waldviertel und für die steiermärkische Region Liezen. Die Lan-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

desnervenklinik Salzburg hatte neben den beiden Salzburger Regionen auch die oberösterreichischen Regionen Traunviertel–Salzkammergut und Innviertel zu versorgen.

Mit derartigen Festlegungen sollten laut ÖSG komplexe Leistungen überregional gebündelt und eine Grundlage für die regionalen Detailplanungen der Länder geschaffen werden. Die Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens bestimmte dazu in Art. 4 Abs. 4 Z 3, dass diese Festlegungen in quantitativer Hinsicht konkretisiert und um weitere einvernehmlich festzulegende Bereiche ergänzt werden sollten.

(2) Im Jahr 2006 beschloss die Bundesgesundheitskommission, dass auf Ebene der Versorgungszonen sogenannte „Zonenkonferenzen“ eingerichtet werden sollten, um überregionale länderübergreifende Planungen (unter Einbeziehung der Sozialversicherung) abstimmen zu können.

Das ÖBIG legte in einem Arbeitsbericht 2007 dar, dass zur allfälligen Unterstützung der Zonenkonferenzen bei Bedarf Beiträge des ÖBIG vorgesehen seien. In allen vier Versorgungszonen seien laut den Besprechungen in der Arbeitsgruppe Strukturveränderungen Zonenkonferenzen bereits eingerichtet oder zumindest Initiativen zu deren Konstituierung gesetzt, ein ausdrücklicher Bedarf an der Mitwirkung des ÖBIG aber nicht angemeldet worden.

Ein Rohentwurf zum ÖSG 2012 sah vor, die örtliche Zuständigkeit von Referenzzentren in den Zonenkonferenzen verbindlich festzulegen; dies entfiel aber in der endgültigen Fassung. Diese beschränkte sich auf den Hinweis, dass auf Ebene der Versorgungszonen weiterhin die Zonenkonferenzen überregionale länderübergreifende Planungen abstimmen sollten.

Das BMG war in die Zonenkonferenzen nicht eingebunden; Vertreter der Länder berichteten fallweise in den Gremien der Bundesgesundheitsagentur aus den Konferenzen. Ländervertreter betrachteten die überregionale Versorgungsplanung in verschiedenen Sitzungen der Planungsgremien kritisch. Der Regelungsumfang sei zu umfassend und gehe über die Belange der überregionalen Planung hinaus. Es sollten grundsätzlich nur solche Bereiche abgebildet werden, die Bundesländer–Grenzen überschreitende Versorgung erforderlich machten.

Ein Land wies darauf hin, dass es Standortfestlegungen ohnehin nicht akzeptieren werde, nur solche auf Landes– bzw. Versorgungszonen–Ebene in Zonenkonferenzen. Ein weiteres Land wies darauf hin, dass

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

es einen Standort ganz unabhängig davon schließen werde, ob dies im ÖSG abgebildet sei. Ein Land verwies auf einen Landtagsbeschluss, der im Falle der überregionalen Versorgungsplanung aufgehoben werden müsse, nachdem es sich selbst versorge.

(3) In Deutschland hatten sich im Dezember 2014 Bund und Länder in einem Eckpunktepapier darauf geeinigt, die Krankenhausversorgung umzustrukturieren. Die Einigung betraf den Abbau von Überkapazitäten, die Konzentration von Krankenhausstandorten und die Umwandlung von Krankenhäusern in nicht akutstationäre lokale Versorgungseinrichtungen.

32.2 (1) Der RH hielt fest, dass die Sicherung einer regionalen und überregionalen Abstimmung im ÖSG und den ihm zugrunde liegenden Vereinbarungen grundsätzlich vorgesehen war. Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass ihr Ausbau nur langsame Fortschritte erzielte.

(2) Für den RH war die überregionale Abstimmung der Ressourcen– und Leistungsangebotsplanung für das Gelingen einer effizienten Planung, Steuerung und Finanzierung in gemeinsamer Verantwortung[89] entscheidend.

Der RH empfahl deshalb dem BMG, auf Maßnahmen zur Konkretisierung und Festlegung weiterer Bereiche der überregionalen Versorgungsplanung hinzuwirken. Eine verbindlichere Festlegung der überregionalen Planung in der Zielsteuerung Gesundheit wäre dafür zweckmäßig.

(3) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Länder in den Gremien der Bundesgesundheitsagentur nur geringe Bereitschaft erkennen ließen, die überregionale Planung auszubauen und dass das BMG in die dafür eingerichteten Zonenkonferenzen kaum eingebunden war.

Er empfahl dem BMG, die Ergebnisse der Zonenkonferenzen regelmäßig in den Arbeitsgremien auf Bundesebene zu thematisieren, um die überregionale Koordination in der Gesundheitsplanung weiter ausbauen zu können.

32.3 *Laut Stellungnahme des BMG sei die überregionale Versorgungsplanung aus Sicht des Bundes ein essenzieller Inhalt des ÖSG. Das BMG werde sich in den derzeit laufenden Arbeiten zur ÖSG–Revision dafür einsetzen, dass die überregionale Versorgungsplanung weiter ausgebaut und konkretisiert wird.*

[89] siehe Ziel 10 der Rahmen–Gesundheitsziele

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Hinsichtlich der Zonenkonferenzen teilte das BMG mit, in diese nicht einbezogen zu sein. Es werde eine regelmäßige Berichterstattung über Ergebnisse der Zonenkonferenzen in die Arbeitsgremien auf Bundesebene in Verhandlungen mit den Ländern thematisieren.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMG hervor:

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

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(8) Das Vetorecht des Bundes wäre zumindest bei klaren Verstößen gegen den ÖSG einzusetzen, z.B. wenn in Aussicht genommene RSG–Beschlüsse keine Annäherung an die Rahmenvorgaben des ÖSG erkennen lassen und Abweichungen nicht in transparenter und nachvollziehbarer Form begründet werden. (TZ 16)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Entscheidungsträger

des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Gesundheit Österreich GmbH

Geschäftsführung

Dr. Heinz FRÜHAUF
(1. August 2006 bis 31. März 2007)

Dr. Michaela MORITZ
(1. August 2006 bis 31. Mai 2009)

Dr. Arno MELITOPOULOS
(1. Juni 2009 bis 31. Juli 2011)

Mag. Georg ZINIEL
(seit 1. August 2011)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Medizinische Fakultät Linz – Planung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis 105
Abkürzungsverzeichnis 107

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

BMWFW

Medizinische Fakultät Linz – Planung

Kurzfassung 110

Prüfungsablauf und –gegenstand 123

Ausgangslage 123

Meilensteine im Entscheidungsprozess 123

Rechtliche Rahmenbedingungen 124

Entscheidungsgrundlagen 129

Ausgangslage – Entschließung des Nationalrats 129

Ärztebedarf – Rahmendaten und internationale Vergleichszahlen 129

Ärztebedarf – Bedarfserhebungen 135

Anzahl der universitären Standorte 143

Kostenvergleich der zusätzlichen Studienplätze 145

Realisierung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz 146

Vereinbarung nach Art. 15a B–VG 146

Vereinbarung nach Art. 15a B–VG – bauliche Infrastruktur 152

Weitere vertragliche Vereinbarungen 155

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Auswirkung auf die anderen Universitäten ____ 158

Strategische Steuerungsinstrumente ____ 158

Studierende an der Medizinischen Fakultät Linz ____ 160

Räumliche Unterbringung der Studierenden an der Medizinischen Universität Graz ____ 164

Finanzierung der Medizinischen Fakultät Linz ____ 165

Kostenaufteilung ____ 165

Finanzierungsströme ____ 167

Klinischer Mehraufwand ____ 169

Schlussempfehlungen ____ 173

ANHANG

Jahresweise Kostendarstellung (einschließlich Pfad und Ausbauschritte) ____ 175

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wesentliche Meilensteine bis zur Gründung der Medizinischen Fakultät Linz 124

Abbildung 2: Absolventen in Humanmedizin vom Studienjahr 2000/2001 bis Studienjahr 2013/2014 130

Abbildung 3: Anzahl der berufstätigen Ärzte in Österreich, 1995 bis 2014 131

Abbildung 4: Graduierte Mediziner pro 100.000 Einwohner in Österreich und anderen OECD–Staaten im Jahr 2012 (bzw. letztes verfügbares Jahr) 132

Abbildung 5: Ärztedichte pro 1.000 Einwohner in Österreich und anderen OECD–Staaten im Jahr 2011 (bzw. letztes verfügbares Jahr) 133

Abbildung 6: Verhältnis von Krankenschwestern bzw. –pflegern zu Ärzten (2012 bzw. letztes verfügbares Jahr) 134

Tabelle 1: Ärztebedarf und erforderliche Ausbildungsplätze 136

Abbildung 7: Zeitliche Abfolge der Entscheidungen zur 15a–Vereinbarung 147

Tabelle 2: Entwicklung der Studienanfänger an der Medizinischen Fakultät Linz 161

Abbildung 8: Entwicklung der Anzahl an Studierenden an den Standorten Linz und Graz 162

Tabelle 3: Verteilung der Teilnehmer am Aufnahmetest bzw. der zugelassenen Studienplätze an der Medizinischen Fakultät Linz sowie an den drei österreichischen Medizinischen Universitäten gemäß § 124b Abs. 5 UG 163

Abbildung 9: Vereinbarung zur Kostenaufteilung zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich bis zum Jahr 2027 166

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Abbildung 10: Laufende Kosten ab dem Jahr 2028 _____ 166

Abbildung 11: Finanzierungsströme hinsichtlich der Errichtung und des Betriebs der Medizinischen Fakultät Linz _____ 167

Tabelle 4: Verteilung des geplanten Personals nach klinischem Bereich, nicht–klinischem Bereich, Zentrum für medizinische Forschung und Verwaltungspersonal für die Medizinische Fakultät Linz im Jahr 2028 (Preisbasis 2014) _____ 171

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AKH	Allgemeines Krankenhaus
Art.	Artikel
ARWIG	Arbeitskreis für wissenschaftsbasierte Gesundheitsversorgung
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
FAG	Finanzausgleichsgesetz
F–VG	Finanz–Verfassungsgesetz
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GP	Gesetzgebungsperiode
inkl.	inklusive
i.V.m.	in Verbindung mit
KAKuG	Krankenanstalten– und Kuranstaltengesetz
KMA	Klinischer Mehraufwand
KV	Kollektivvertrag für die ArbeitnehmerInnen der Universitäten
LGBl.	Landesgesetzblatt
MedCampus	Medizinischer Campus Graz
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (Organisation for Economic Co–operation and Development)
ÖÄK	Österreichische Ärztekammer
RH	Rechnungshof
rd.	rund
S.	Seite(n)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Universitätsgesetz 2002
UOG	Universitätsorganisationsgesetz
vgl.	vergleichend
VPI	Verbraucherpreisindex
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WS	Wintersemester
Z	Ziffer
ZMF	Zentrum für Medizinische Forschung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft

Medizinische Fakultät Linz – Planung

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

Ausgangslage

Meilensteine im Entscheidungsprozess

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wesentliche Meilensteine bis zur Gründung der Medizinischen Fakultät Linz

Oktober 2006	– Beschluss des Oberösterreichischen Landtages, eine Medizinische Universität in Oberösterreich zu gründen und zu errichten;
Jänner 2009	– erneuter Beschluss des Oberösterreichischen Landtages, im Hinblick auf den nachweisbaren Bedarf eine positive Grundsatzentscheidung für eine Medizinische Universität in Oberösterreich zu treffen;
Februar 2009	– Entschließung des Nationalrates betreffend Medizinische Universität Linz;
Juni 2012	– Gründung der gemischten Kommission Start Verhandlungen zu den Voraussetzungen sowie den Kosten einer medizinischen Fakultät in Linz mit Vertretern aus BMWFW, Land Oberösterreich, Stadt Linz, Universität Linz, Ärztekammer Oberösterreich, Medizinische Gesellschaft Oberösterreich und medizinischen Experten; im Februar 2013 wurde das BMF miteinbezogen;
Juli 2013	– Projektstart zur Umsetzung der Errichtung der Medizinischen Fakultät Linz – Stellungnahme Hochschulkonferenz
August 2013	– Änderung des UG BGBl. I Nr. 176/2013 schuf die Möglichkeit, Universitäten zu vereinigen bzw. eine Medizinische Fakultät im Organisationsplan einer Universität einzurichten; – Ministerratsbeschluss Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen Bund und Land Oberösterreich über Errichtung und Betrieb einer Medizinischen Fakultät und Einrichtung des Studiums der Humanmedizin an der Universität Linz
Oktober 2013	– Oberösterreichischer Landtag beschließt die Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG
Jänner 2014	– Ministerratsbeschluss der neuen Bundesregierung Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen Bund und Land Oberösterreich über Errichtung und Betrieb einer Medizinischen Fakultät und Einrichtung des Studiums der Humanmedizin an der Universität Linz
Februar 2014	– Beschluss der Art. 15a B–VG–Vereinbarung im Nationalrat und Bundesrat – Medizinische Fakultät – 4. Fakultät an der Universität Linz Inkrafttreten des geänderten Organisationsplans der Universität Linz
März 2014	– Art. 15a B–VG–Vereinbarung tritt in Kraft

Quelle: RH

Rechtliche Rahmenbedingungen

Der Gesetzgeber ging durch eine Änderung des Universitätsgesetzes 2002 (UG) im Jahr 2013, die die Errichtung medizinischer Fakultäten als Teil einer Universität ermöglichte, von seiner Entscheidung ab, medizinische Studien nur an medizinischen Universitäten anzubieten. Diese neue gesetzliche Regelung bedeutete eine Abkehr von der seinerzeitigen fundierten Organisationsent-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

scheidung. Dadurch fiel der Grad der Selbstständigkeit der medizinischen Fakultäten unter jenen vor der Zeit der Universitätsautonomie zurück. (TZ 3)

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

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

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

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

Entscheidungsgrundlagen – Ärztebedarf

Aufgrund einer Entschließung des Nationalrats vom Februar 2009 hatten die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung unter Berücksichtigung von wissenschaftlichen Bedarfsstudien die erforderliche Zahl an Studienanfängerplätzen in human– und zahnmedizinischen Studienrichtungen in Österreich bis zum Jahr 2025 zu erheben. Sollte sich dabei die Notwendigkeit eines weiteren Standortes herausstellen, war – so die Vorgabe des Nationalrats – mit dem Land Oberösterreich hinsichtlich der Errichtung einer öffentlich–rechtlichen Medizinischen Universität in Linz unter der Hauptverantwortung des damaligen Bundesministers für Wissenschaft und Forschung in Verhandlungen zu treten. (TZ 6)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

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

Schwerwiegende Folgen hätte jedoch laut Ärztebedarfsstudie der Fall des EU–Moratoriums: im Jahr 2030 wäre das prognostizierte inlandswirksame Ärzteangebot um 2.500 Personen niedriger als bisher. Die Ärztebedarfsstudie war auch Gegenstand des an die Europäische Kommission gerichteten Berichts der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren im November 2013. Darin resümierte das BMWFW, es sei „ab dem Jahr 2030 ein Ärztefehlbedarf zu erwarten, der aber durch Optimierungen im

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bereich des Gesundheitswesens und der damit verbundenen Entlastung der ÄrztInnen sowie andere Maßnahmen ausgeglichen werden könnte. Eine zusätzliche Aufhebung der Quote könnte aber nicht aufgefangen werden und würde zu einer Verschlechterung des Gesundheitswesens in Österreich führen." (TZ 8)

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

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

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

Die Errichtung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz förderte – im Widerspruch zum Hochschulplan – nicht das Entstehen von kritischen Größen im Bereich der medizinischen Forschung Österreichs. Im Verhältnis zur Einwohnerzahl verfügte Österreich über mehr universitäre Ausbildungsstätten für Medizin als Deutschland, obwohl das dortige wissenschaftliche Beratungsgre-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mium der Bundesregierung bereits die deutsche Standortzahl als zu hoch erachtete. (TZ 11)

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

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

Realisierung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz

Vereinbarung nach Art. 15a B–VG

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

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

- der vom Land Oberösterreich zur Verfügung zu stellende Raum nicht eindeutig definiert war, was im Fall von allfälligen Kostenüberschreitungen durch Abweichungen vom zugrunde liegenden Infrastrukturkonzept zu unterschiedlichen Auslegungen der Vertragspartner führen könnte,

- trotz der Vereinbarung einer Höchstgrenze für Bundeszuschüsse die gesetzliche Finanzierungsverantwortung weiter bestand,

- eine Valorisierung der Zahlungsverpflichtungen des Landes im Text der Vereinbarung nicht enthalten war und nur im Auslegungsweg ermittelt werden konnte,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– in der 15a–Vereinbarung keine Nachweispflicht des Landes gegenüber dem Bund zur Feststellung der Einhaltung der Finanzierungsverpflichtung des Landes enthalten war und

– der 15a–Vereinbarung zugrunde liegende Berechnungen (Planungsannahmen und Infrastrukturkonzept) keinen Bestandteil der Vereinbarung bildeten. (TZ 15)

Das Land Oberösterreich sollte im Wesentlichen die bauliche Infrastruktur zur Verfügung stellen und eine Krankenanstalt zur Zusammenarbeit mit der medizinischen Fakultät aus bestehenden Krankenanstalten des Landes und dem Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz unter einer Trägergesellschaft errichten. Der Bund war verpflichtet, die Errichtung einer Fakultät zu ermöglichen und die Forschungsinfrastruktur und den laufenden Betrieb zu finanzieren. (TZ 16)

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

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

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

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

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

Weitere vertragliche Vereinbarungen

Zum Zweck der Regelung der Zusammenarbeit und der Finanzierung schlossen die Stadt Linz, der oberösterreichische Gemeindebund, die Universität Linz und die Medizinische Universität Graz sowie die Trägergesellschaft der Krankenanstalt weitere Vereinbarungen wie Ergänzungen der Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den beteiligten Universitäten oder einen Koopera-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tionsvertrag zwischen der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz ab. Ebenso schlossen das Land Oberösterreich und die Stadt Linz eine politische Übereinkunft über die Beteiligung der Stadt Linz; die Beteiligung der Gemeinden erfolgte nach Abstimmung mit dem Gemeindebund auf gesetzlicher Basis. (TZ 17)

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

Die Übereinkunft zwischen dem Land Oberösterreich und der Stadt Linz über die Beteiligung der Stadt Linz hatte keinen verbindlichen Charakter und war im Zuge der Erstellung der entsprechenden Verträge – insbesondere betreffend die zu errichtende Trägergesellschaft und die Nutzung der Liegenschaft – noch zu verhandeln. (TZ 17)

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

Auswirkung auf die anderen Universitäten

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Strategische Steuerungsinstrumente

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

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

Studierende an der Medizinischen Fakultät Linz

Am 1. Oktober 2014 starteten die ersten 60 Studierenden ihr Medizinstudium an der Medizinischen Fakultät Linz; bis zum Studienjahr 2022/2023 sollte die Zahl der Studienanfänger kontinuierlich auf 300 gesteigert werden. Bis zum Studienjahr 2017/2018 werden in Graz die Studierenden die ersten vier Semester des Bachelorstudiums absolvieren; danach, ab dem Studienjahr 2018/2019, erfolgt der Studienbeginn für einen Teil der Studierenden in Linz und für einen Teil in Graz. Das Masterstudium hingegen sollten alle Studierenden von Anfang an, also ab dem Studienjahr 2017/2018, in Linz absolvieren. Durch diese Aufsplitterung der Studierenden auf Graz und Linz wird eine Komplexität in der Abwicklung des Studiums auch im Endausbau bestehen bleiben, die bei einem Ausbau der bestehenden Standorte vermeidbar gewesen wäre. (TZ 20)

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Räumliche Unterbringung der Studierenden an der Medizinischen Universität Graz

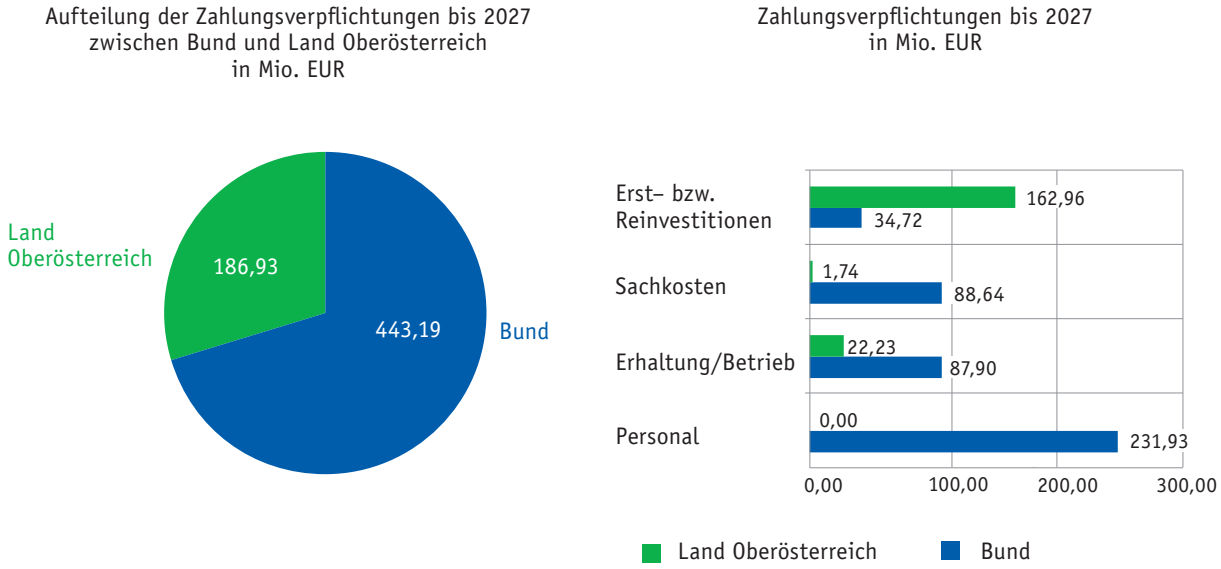
Zur Abdeckung des Raumbedarfs für den Beginn des Studiums an der Medizinischen Universität Graz traf die Medizinische Universität Graz durch Rückgriff auf bestehende Räumlichkeiten, Übergangslösungen und die Einplanung von zur Errichtung anstehenden Räumlichkeiten die erforderlichen Weichenstellungen.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

Finanzierung der Medizinischen Fakultät Linz

Kostenaufteilung

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

Vereinbarung zur Kostenaufteilung zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich bis zum Jahr 2027[1]

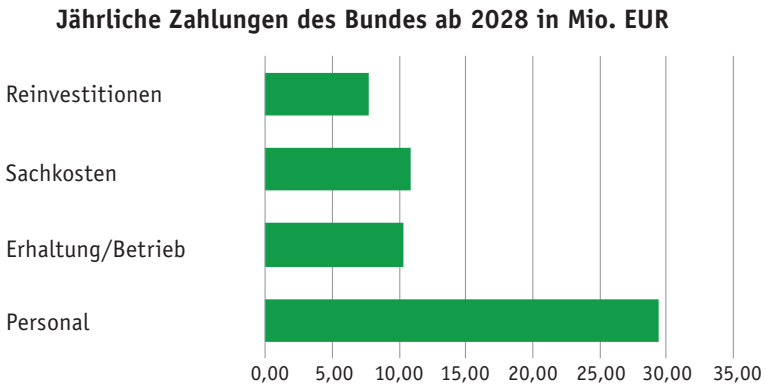


1 Sachkosten des Landes sind Vorlaufkosten; ohne Annuitäten bei der Finanzierung der Gebäude über 25 Jahre, Preisbasis 2014

Quellen: 15a–Vereinbarung; BMWFW; Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Laufende Kosten ab dem Jahr 2028[1]



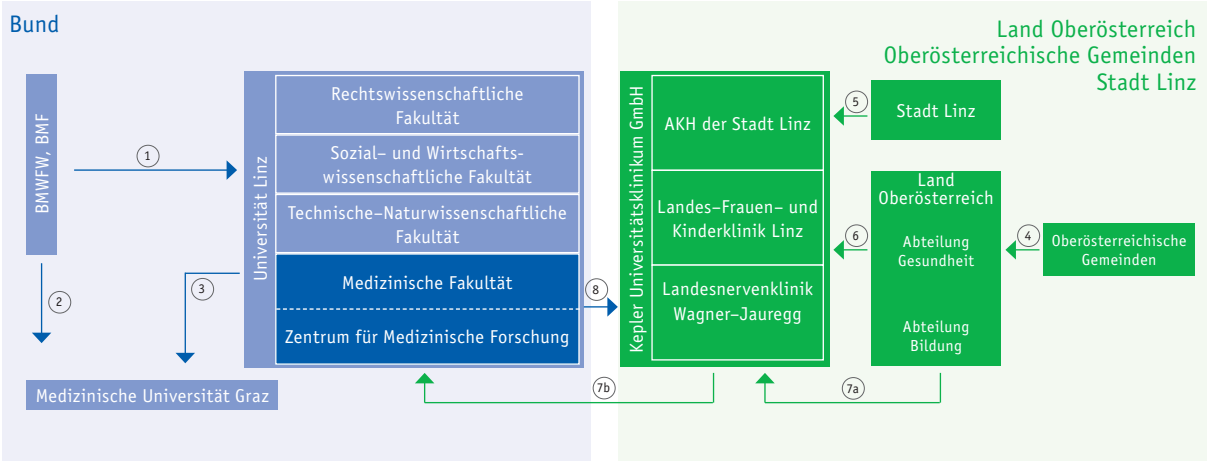
1 Preisbasis 2014

Quellen: 15a–Vereinbarung; BMWFW; Darstellung RH

Finanzierungsströme

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

Finanzierungsströme hinsichtlich der Errichtung und des Betriebs der Medizinischen Fakultät Linz



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

Quelle: Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Klinischer Mehraufwand

Der Bund ersetzt dem Rechtsträger der Krankenanstalt, im gegenständlichen Fall der Kepler Universitätsklinikum GmbH, den Klinischen Mehraufwand[1]. An der Medizinischen Fakultät Linz sollte die Ermittlung des Klinischen Mehraufwands entsprechend der Anlage 2 der 15a–Vereinbarung erfolgen: Diese sah bspw. vor, dass für die Mitwirkung der Bediensteten der Krankenanstalt an Lehre und Forschung der Anteil an den laufenden tatsächlichen Bruttobezügen abzugelten wäre. (TZ 25)

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

Mit dem „Linzer Modell“ sollte die Belastung des Universitätsbudgets mit Kosten der Patientenversorgung vermieden werden. Ab 2028 sollen somit von den 23,58 Mio. EUR (290,7 VZÄ) an Personalaufwendungen der Medizinischen Fakultät Linz mehr als 60 % des geplanten Personalbedarfs über den Klinischen Mehraufwand

[1] Der Klinische Mehraufwand umfasst gemäß § 55 KAKuG:
- die Mehrkosten, die sich bei der Errichtung, Ausgestaltung und Erweiterung der dem Unterricht dienenden öffentlichen Krankenanstalt aus den Bedürfnissen des Unterrichts ergeben,
- die Mehrkosten, die sich beim Betrieb der öffentlichen Krankenanstalt aus den Bedürfnissen des Unterrichts ergeben sowie
- die Pflegegebühren der Allgemeinen Gebührenklasse oder die aufgrund der Unterbringung tatsächlich entstandenen Kosten für zu Unterrichtszwecken herangezogene Personen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

von der Kepler Universitätsklinikum GmbH zur Verfügung gestellt werden. Dadurch ergab sich ein finanzielles Risikopotenzial für den Bund. (TZ 26)

Kenndaten zur Planung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz

Rechtsgrundlagen	Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich über die Errichtung und den Betrieb einer Medizinischen Fakultät und die Einrichtung des Studiums der Humanmedizin an der Universität Linz, BGBl. I Nr. 18/2014

	Medizinische Fakultät Linz	Medizinische Universität Graz (hinsichtlich der Kooperation mit der Universität Linz)	Summe
	Anzahl		
Studienplätze Anfänger	60–300		
Studienanfänger 2022/2023	180	120	300
Anzahl der Studierenden 2027/2028 (Vollausbau)	1.560	240	1.800

	Erst–/ Reinvestitionen	Sachkosten	Erhaltung/ Betrieb	Personal	Gesamt
	in Mio. EUR				
Zahlungsverpflichtungen bis 2027[1]					
Bund	34,72	88,64	87,90	231,93	443,19
Land	162,96	1,74	22,23	–	186,93
Gesamt	197,68	90,38	110,13	231,93	630,12
jährliche Zahlungsverpflichtungen ab 2028					
Bund	7,69	10,93	10,28	29,43	58,33

Personalbedarf (im Vollausbau 2028)		
	in Mio. EUR	VZÄ
Professoren	2,99	20,0
wissenschaftliche Mitarbeiter	13,54	138,6
allgemeines Personal	4,34	83,1
Zwischensumme	20,87	241,7
Verwaltungspersonal	2,71	49,0
Gesamtsumme	**23,58**	**290,7**

[1] Preisbasis 2014

Quellen: BMWFW; Land Oberösterreich; Universität Linz; 15a–Vereinbarung; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis Oktober 2014 die Gebarung des BMWFW, des Landes Oberösterreich, der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz hinsichtlich der Planung einer Medizinischen Fakultät an der Universität Linz[2].

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

Der überprüfte Zeitraum reichte grundsätzlich von 2009 bis zur Aufnahme des Studiums durch die Studierenden im Oktober 2014.

Zu den im Juni 2015 übermittelten Prüfungsfeststellungen nahmen die Medizinische Universität Graz im Juli 2015, das BMWFW im August 2015 sowie das BMG, die Universität Linz und das Land Oberösterreich im September 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im November 2015.

Ausgangslage

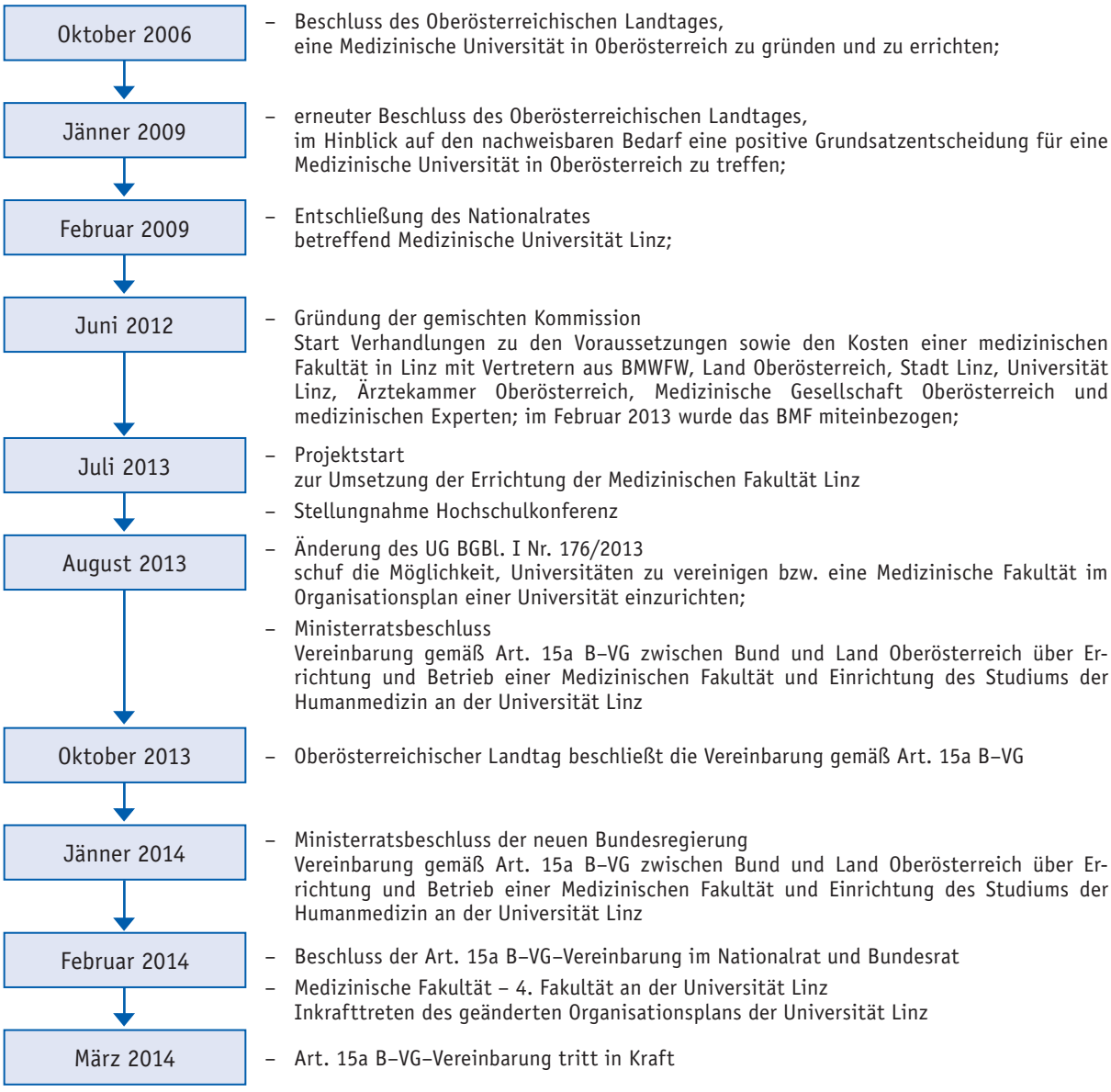
Meilensteine im Entscheidungsprozess

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

[2] Soweit im Prüfungsergebnis der Begriff Medizin bzw. medizinisch verwendet wird, bezieht sich der Text ausschließlich auf Humanmedizin.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 1: Wesentliche Meilensteine bis zur Gründung der Medizinischen Fakultät Linz



Quelle: RH

Rechtliche Rahmenbedingungen

3.1 Mit dem Universitätsgesetz 2002[3] (UG) erfolgte im Jahr 2004 die Herauslösung der medizinischen Fakultäten aus den Universitäten Wien, Graz und Innsbruck sowie die Gründung der medizinischen Universitäten an diesen Standorten. Der politischen Entscheidung des

[3] BGBl. I Nr. 120/2002

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Gesetzgebers lag zugrunde, dass die Träger der medizinischen Studien, die ihre Aufgaben in Zusammenarbeit mit Krankenanstalten erfüllten, weitgehend selbstständig sein sollten. Als Teil einer Universität wäre laut den Gesetzesmaterialien ein adäquater Sonderstatus nicht zu erreichen gewesen.

In Abkehr von dieser Entscheidung novellierte der Bundesgesetzgeber im Jahr 2013 das UG dahingehend, dass das Gesetz die Errichtung einer medizinischen Fakultät als Teil einer Universität ermöglichte bzw. berücksichtigte[4]. Als organisationsrechtliche Vorgabe war in der nunmehrigen Version des UG nur vorgesehen, dass an Universitäten, an denen eine medizinische Fakultät eingerichtet war, ein Vizerektor vorzusehen war, dem auch die Funktion des Leiters der medizinischen Fakultät zukam.[5] In einer weiteren Novelle des UG vom März 2014[6] stellte der Gesetzgeber klar, dass die Universität Linz gemeinsam mit der Medizinischen Universität Graz ein Bachelorstudium der Humanmedizin anzubieten hatte.

3.2 Der RH wies darauf hin, dass die neue gesetzliche Regelung eine Abkehr von der seinerzeitigen fundierten Organisationsentscheidung bedeutete; der Grad der Selbstständigkeit der medizinischen Fakultäten fiel damit unter jenen des UOG 1993 zurück.

Er gab weiters zu bedenken, dass durch die Bestimmung des UG, das in Linz neu einzurichtende Studium der Medizin gemeinsam mit der Medizinischen Universität Graz anzubieten, eine Festlegung auf einen bestimmten Partner erfolgte und ein allfälliger Wechsel des Kooperationspartners eine gesetzliche Maßnahme voraussetzt, was eine eingeschränkte Flexibilität für die Universität Linz bedeutete. Diese Einschränkung war für den RH nicht nachvollziehbar.

3.3 *Das BMWFW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass mit der Errichtung und dem Betrieb der Medizinischen Fakultät und der Einrichtung des Studiums der Humanmedizin an der Universität Linz auf Bundesseite erhebliche finanzielle Aufwendungen verbunden seien. Bei nicht erfolgter Umsetzung bzw. einem Partnerwechsel hätte dies einen erheblichen verlorenen Aufwand bedeutet. Daher sei es dem BMWFW wichtig gewesen, einen verlässlichen Partner für die Universität Linz*

[4] BGBl. I Nr. 176/2013

[5] Diese Novelle enthielt weiters Bestimmungen, die es ermöglichen, dass Ärzte der Krankenanstalt Tätigkeiten in Forschung und Lehre übernehmen können; diese werden ab einem bestimmten Anteil wie Angehörige der Universität behandelt, ebenso waren Sonderbestimmungen betreffend Berufungsverfahren bei der Errichtung einer medizinischen Fakultät geregelt.

[6] BGBl. I Nr. 16/2014

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gefunden zu haben. Die Art. 15a–Vereinbarung erlaube es der Universität Linz jedoch grundsätzlich auch, die Kooperation bzw. das gemeinsame Studium der Humanmedizin mit einer anderen universitären medizinischen Einrichtung durchzuführen.

3.4 Ungeachtet dessen, dass nach Ansicht des RH aus wirtschaftlichen und organisatorischen Überlegungen ein Wechsel des Kooperationspartners nicht ohne Kosten–Nutzen–Analyse erfolgen sollte, führte die gesetzliche Festlegung unabhängig von der Regelung der 15a–Vereinbarung dazu, dass ein Wechsel des Kooperationspartners ohne Tätigwerden des Gesetzgebers nicht erfolgen kann. Der RH verblieb deshalb bei seiner Kritik, dass dies eine eingeschränkte Flexibilität für die Universität Linz bedeutete.

4.1 (1) Diese gesetzlichen Änderungen erfolgten vor dem Hintergrund entsprechender Weichenstellungen in Richtung einer medizinischen Ausbildung in Oberösterreich:

- Im Jänner 2009[7] fasste der Oberösterreichische Landtag einen Beschluss[8], womit die oberösterreichische Landesregierung ersucht wurde, an die Bundesregierung heranzutreten, um eine Grundsatzentscheidung für eine Medizinische Universität in Oberösterreich zu treffen. Der Landeshauptmann übermittelte den Beschluss im Februar 2009 an die Bundesregierung.

- Der Nationalrat verabschiedete im Februar 2009 eine Entschließung[9] an den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft, den Bedarf an zusätzlichen Ausbildungsplätzen für Humanmedizin zu erheben und bei Feststellung eines Bedarfs, der einen zusätzlichen Ausbildungsstandort erfordert, mit dem Land Oberösterreich hinsichtlich einer medizinischen Universität in Linz in Verhandlungen zu treten (siehe TZ 6).

- Im März 2014 trat die Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich über die Errichtung und den Betrieb einer Medizinischen Fakultät und die Einrichtung des Studiums der Humanmedizin an der Universität Linz in Kraft.

[7] Eine ähnliche Resolution beschloss der Oberösterreichische Landtag schon im September 2006, Blg. Oberösterreichischer Landtag 998/2006 XXVI. GP

[8] Blg. Oberösterreicher Landtag 1739/2009 XXVI. GP

[9] Entschließung 13 Blg. NR XXIV. GP

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Laut Novelle des UG vom Oktober 2008[10] sollte bis zum Wintersemester 2011 eine stufenweise Anhebung der Anfängerplätze der human– und zahnmedizinischen Studien auf 2.400 erfolgen.[11] Dabei ging die Regelung von der Erhöhung der Kapazitäten an den bestehenden medizinischen Universitäten aus[12].

Mit einer weiteren Novelle des UG im August 2009[13] – also ein knappes Jahr später – hob der Gesetzgeber diese Regelung auf und fügte stattdessen – als weiteren Regelungsgegenstand der Leistungsvereinbarungen mit den medizinischen Universitäten – die Vorgabe ein, dass bis zum Wintersemester 2015/2016 bis zu 2.000 Anfängerplätze in Human– und Zahnmedizin zur Verfügung stehen sollten, wobei ebenfalls von einer Aufteilung auf die bestehenden medizinischen Universitäten ausgegangen werden sollte[14].

4.2 Der RH wies darauf hin, dass aus den Änderungen des UG hinsichtlich der Anzahl der Studienplätze der human– und zahnmedizinischen Ausbildung keine klare Linie ersichtlich war. Ungeachtet dessen erachtete der RH die gesetzgeberischen Maßnahmen als auch durch die oberösterreichischen Anliegen geprägt.

4.3 *Das BMWFW bestätigte in seiner Stellungnahme die Ausführungen des RH betreffend die gesetzliche Festlegung der Zahl der Studienanfänger in den Studien Medizin und Zahnmedizin. Nunmehr seien durch die Leistungsvereinbarungen an den Medizinischen Universitäten die Anzahl der Studienplätze im Sinne einer bedarfsgerechten Studienplatzentwicklung festzulegen, so dass sichergestellt sei, dass bis zum Wintersemester 2015/2016 bis zu 2.000 Studienanfängern die Aufnahme des Studiums möglich sei; bei der Aufteilung der Studierenden zwischen den Universitäten seien die bisherigen Studierendenzahlen zu berücksichtigen. Die Entwicklung der Studienplatzzahlen ließe sich auch aufgrund der Ärztebedarfsstudie darstellen.*

4.4 Der RH verwies hinsichtlich der Ärztebedarfsstudie und der daraus abgeleiteten Entwicklung der festgelegten Studierendenzahlen auf seine Gegenäußerung zu TZ 8. Demnach enthielt die Ärztebedarfsstudie zahlreiche strukturelle Empfehlungen zur nachhaltigen Sicherung des öster-

[10] vgl. Art. I Z 6 der UG Novelle BGBl. I Nr. 134/2008

[11] Neuaufnahmen Medizin: WS 2008/2009: 1.371 und WS 2009/2010: 1.398

[12] Die Aufteilung sollte dabei im Verhältnis der bisherigen Studentenzahlen durch die Universitäten vereinbart werden.

[13] BGBl. I Nr. 81/2009

[14] Bei der Aufteilung der Studierenden sollten die bisherigen Studierendenzahlen berücksichtigt werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

reichischen Gesundheitssystems, sie sah jedoch nicht die Errichtung von neuen medizinischen Universitäten oder Fakultäten vor.

5.1 Die Regelung, wonach Zulassungswerber mit nicht–österreichischen Reifezeugnissen zur Zulassung zum Studium in Österreich studienspezifisch Zulassungsvoraussetzungen einschließlich des Rechts zur Zulassung zum Studium in ihrem Heimatland nachzuweisen hatten, hatte der Europäische Gerichtshof (EuGH) im Jahr 2005 als gemeinschaftsrechtswidrig erachtet.

Insbesondere aufgrund des starken Andrangs deutscher Studierender im Fach Medizin ermöglichte der Gesetzgeber den medizinischen Universitäten, die Studienplätze zu beschränken und beschloss im Jahr 2006 im Medizinstudium von den Gesamtstudienplätzen 75 % für Inhaber österreichischer Reifezeugnisse, 20 % für EU–Bürger und 5 % für Bürger aus Drittstaaten zu reservieren.[15] Aufgrund der Quotenregelung machte die Europäische Kommission erneut ein Vertragsverletzungsverfahren anhängig.

Nachdem Österreich Rechtfertigungsgründe für die neue Regelung, insbesondere die Aufrechterhaltung des Gesundheitswesens, geltend machte (siehe TZ 8), teilte die Europäische Kommission Ende 2007 mit, das Verfahren vor dem EuGH für fünf Jahre auszusetzen. Österreich hätte auf Basis statistischer Daten die bestehenden Risiken nachzuweisen. Ende 2012 verlängerte die Europäische Kommission die Aussetzung des Verfahrens bis Ende 2016. Das BMWFW übermittelte jährlich einen entsprechenden Bericht an die Europäische Kommission[16].

5.2 Hinsichtlich der Zulassungsbeschränkungen zum Studium der Medizin verwies der RH auf die Ausführungen in seinem Bericht „Medizinische Universitäten Wien, Graz und Innsbruck sowie Veterinärmedizinische Universität Wien: Regelungen über den Hochschulzugang“[17]. Dabei hatte der RH die mit dem Urteil des EuGH verbundenen Auswirkungen auf den Zugang zum Studium u.a. an den Medizinischen Universitäten in Wien, Graz und Innsbruck analysiert und generell empfohlen, bei der Auswahl von Studienbewerbern aus Gründen eines effizienten Mitteleinsatzes – bei begrenzten Ausbildungsressourcen – bevorzugt qualitative Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Zudem hatte sich der RH für

[15] vgl. § 124b Abs. 5 UG; sogenannte „Safeguard–Regelung“ (siehe auch TZ 8)

[16] Diese Berichte enthielten neben Darstellungen der Rahmenbedingungen der Ärzteausbildung vor allem statistische Daten über die universitäre Ärzteausbildung und medizinische Versorgung in Österreich sowie Daten zu anderen zugangsbeschränkten Studienrichtungen.

[17] Reihe Bund 2007/14

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eine verstärkte Information über Auswahlkriterien und Auswahlprozesse ausgesprochen und empfohlen, das universitäre Rechnungswesen bezüglich der Ermittlung der Studienplatzkosten zu verbessern.

Entscheidungsgrundlagen

Ausgangslage – Entschließung des Nationalrats

6 Wie in TZ 4 erwähnt, wurden die zuständigen Mitglieder der Bundesregierung durch die Entschließung des Nationalrats vom Februar 2009 ersucht, unter Berücksichtigung

- von wissenschaftlichen Bedarfsstudien für human– und zahnmedizinische Studienplätze und Ausbildungskapazitäten sowie Ärztebedarf (TZ 8),
- der Sicherung der Position Österreichs gegenüber der EU im Bereich Hochschulzugang Human– und Zahnmedizin (Moratorium) im Interesse der Studierenden mit österreichischen Reifeprüfungszeugnissen (TZ 5, 8),
- der Erstellung des Österreichischen Hochschulplans (TZ 19) und
- der als wesentlich erscheinenden Aspekte in gesundheitspolitischer Hinsicht (TZ 8, 9)

die erforderliche Zahl an Studienanfänger–Plätzen in human– und zahnmedizinischen Studienrichtungen in Österreich bis zum Jahr 2025 zu erheben.

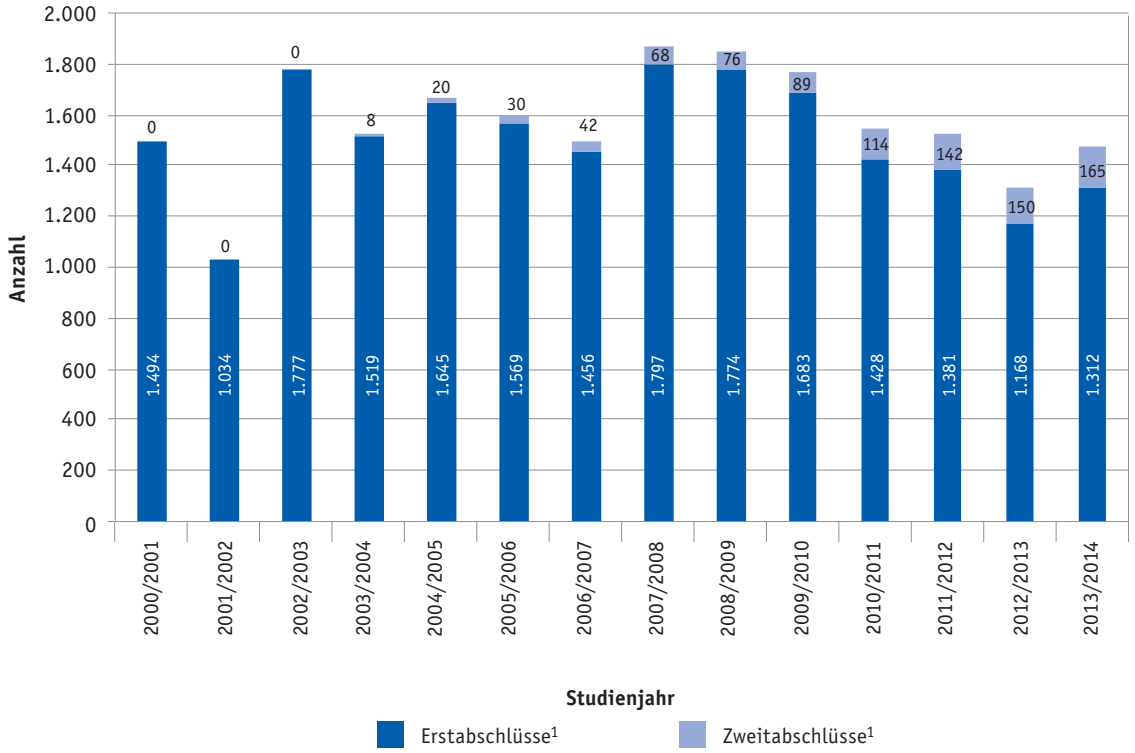
Bei Notwendigkeit eines weiteren Standortes wäre – so die Vorgabe des Nationalrats – mit dem Land Oberösterreich hinsichtlich der Errichtung einer öffentlich–rechtlichen Medizinischen Universität in Linz unter der Hauptverantwortung des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung in Verhandlungen zu treten.

Ärztebedarf – Rahmendaten und internationale Vergleichszahlen

7.1 (1) Den gegenwärtigen und künftigen Ärztebedarf bestimmen wesentliche Faktoren wie etwa die Anzahl der Absolventen der Humanmedizin, die Anzahl der berufstätigen Ärzte und der graduierten Mediziner sowie die Ärztedichte. Der RH stellt deshalb nachstehend entsprechende Rahmendaten für die Abschätzung des Ärztebedarfs österreichbezogen und auch im internationalen Vergleich dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 2: Absolventen in Humanmedizin vom Studienjahr 2000/2001 bis Studienjahr 2013/2014



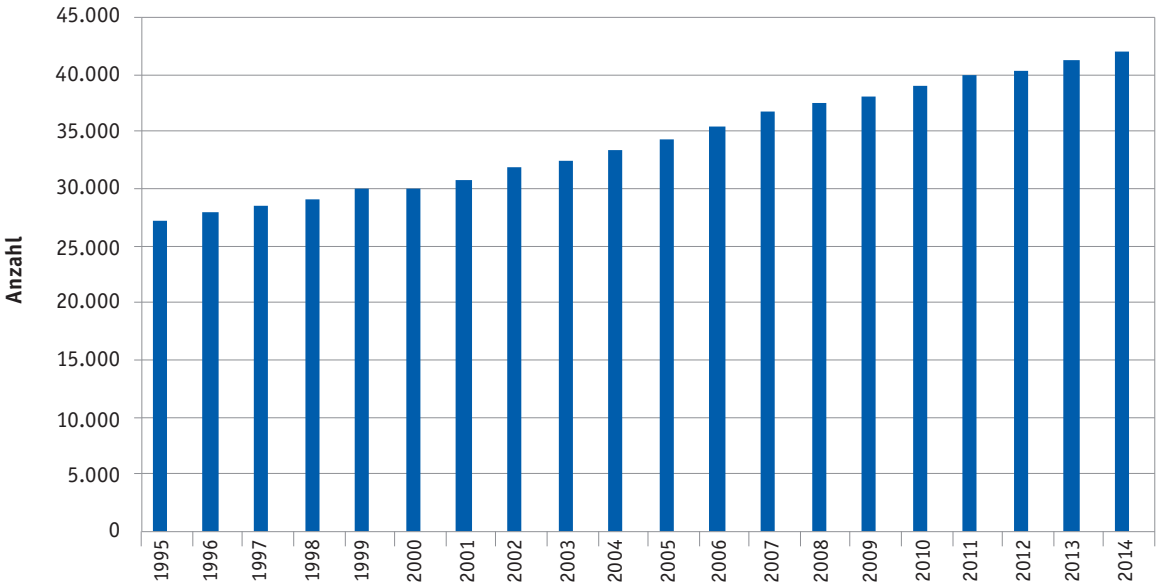
1 Unter einem Erstabschluss verstand man den Abschluss eines Bachelor– bzw. Diplomstudiums, unter einem Zweitabschluss jenen eines Master– bzw. Doktoratsstudiums.

Quellen: BMWFW; Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die Anzahl der in Österreich berufstätigen Ärzte stieg stetig:

Abbildung 3: Anzahl der berufstätigen Ärzte in Österreich, 1995 bis 2014[1]



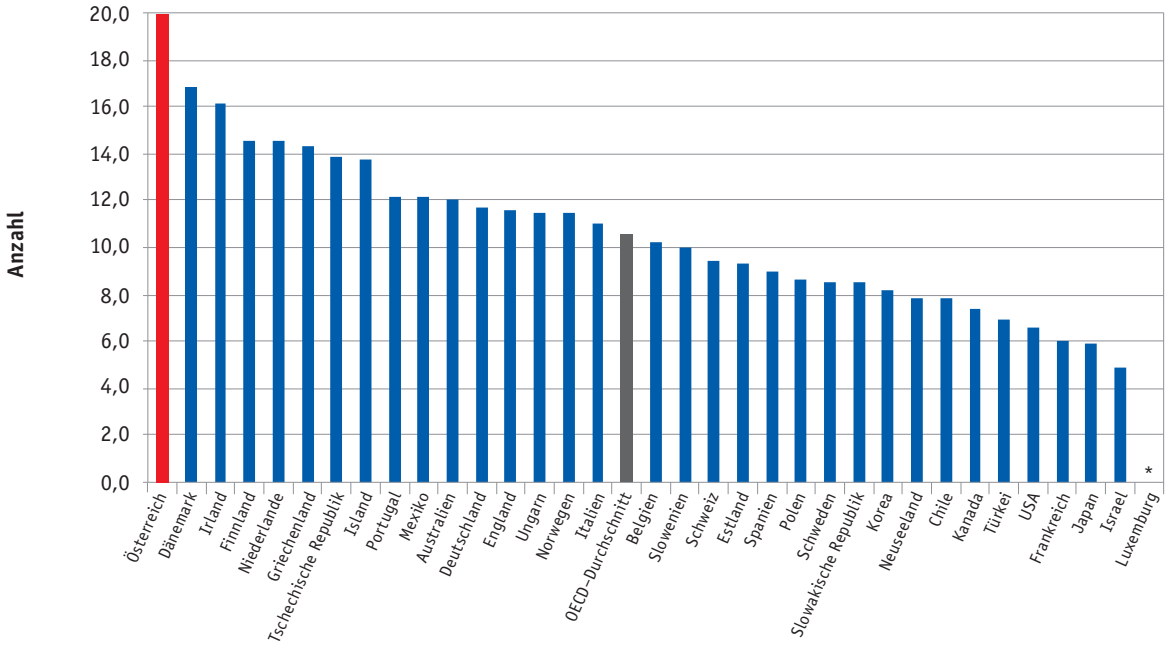
[1] Zahnärzte, die bis zum 31. Dezember 2005 Mitglieder der Ärztekammer waren, herausgerechnet.

Quelle: ÖÄK; Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Die Anzahl der graduierten Mediziner stellte sich im internationalen Vergleich wie folgt dar:

Abbildung 4: Graduierte Mediziner pro 100.000 Einwohner in Österreich und anderen OECD–Staaten im Jahr 2012 (bzw. letztes verfügbares Jahr)



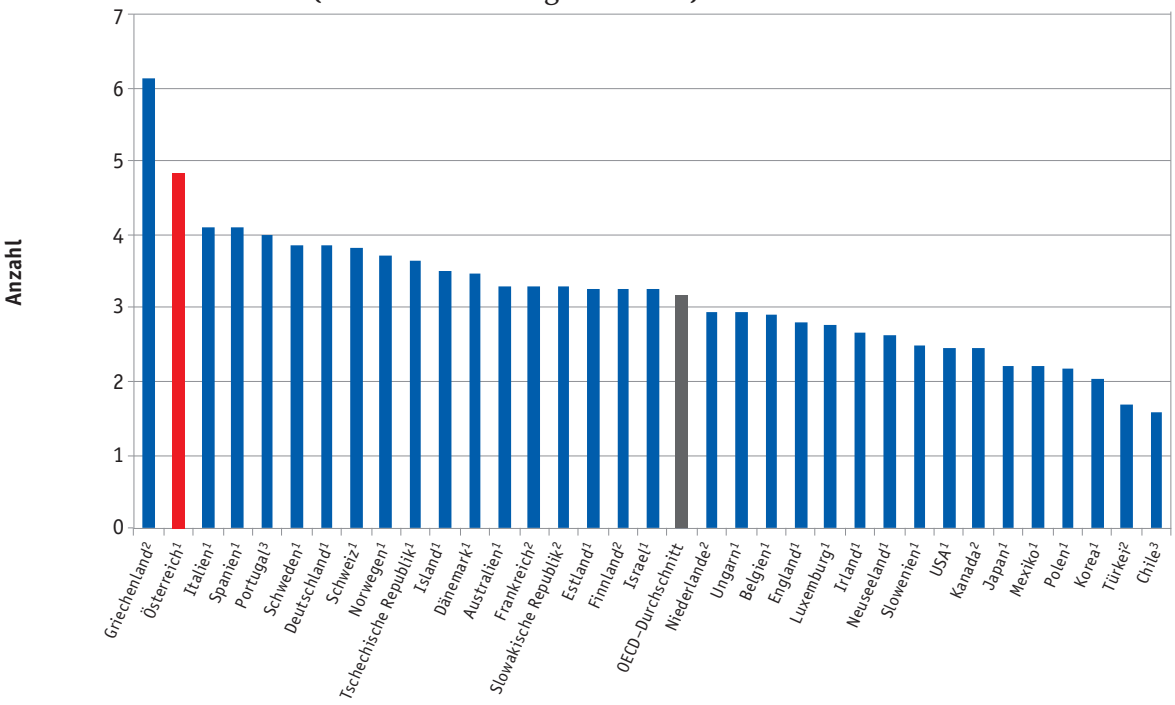
* keine Angabe

Quellen: OECD; Daten für Österreich enthalten keine ausländischen Medizin–Absolventen; siehe auch TZ 10; Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Die Ärztedichte bot im internationalen Vergleich folgendes Bild:

Abbildung 5: Ärztedichte pro 1.000 Einwohner in Österreich und anderen OECD–Staaten im Jahr 2011 (bzw. letztes verfügbares Jahr)



1 Daten beziehen sich auf praktizierende Mediziner.
2 Daten beziehen sich auf professionelle aktive Mediziner (zusätzlich bspw. Managementtätigkeiten im Gesundheitsbereich).
3 Daten beziehen sich auf lizenzierte Mediziner.

Quellen: OECD; Darstellung RH

(5) Die Zahl der Turnusärzte stieg von rd. 5.500 (2000) auf rd. 6.700 (2008). Fast zwei Drittel der im Jahr 2008 insgesamt rd. 37.000 berufstätigen Ärzte waren jünger als 50 Jahre.

Die OECD stellte 2013 fest[18], dass im OECD–22–Durchschnitt für das Jahr 2011 bzw. dem zuletzt verfügbaren Jahr 32 % aller Ärzte 55 Jahre oder älter waren, während dieser Wert in Österreich bei 23 % und damit um 9 Prozentpunkte niedriger lag.

(6) Mit 16,5 Studienanfängern pro 100.000 Einwohnern lag Österreich im Jahr 2008 vor der Schweiz (12,8; 2007) und Deutschland (12,5; 2007) und mit 21,6 Absolventen pro 100.000 Einwohnern an der Spitze jener 19 EU–Staaten, die in einer weiteren Studie der Gesundheit Österreich GmbH im Auftrag des BMWFW[19] untersucht wurden. Während

18 Health at a Glance 2013

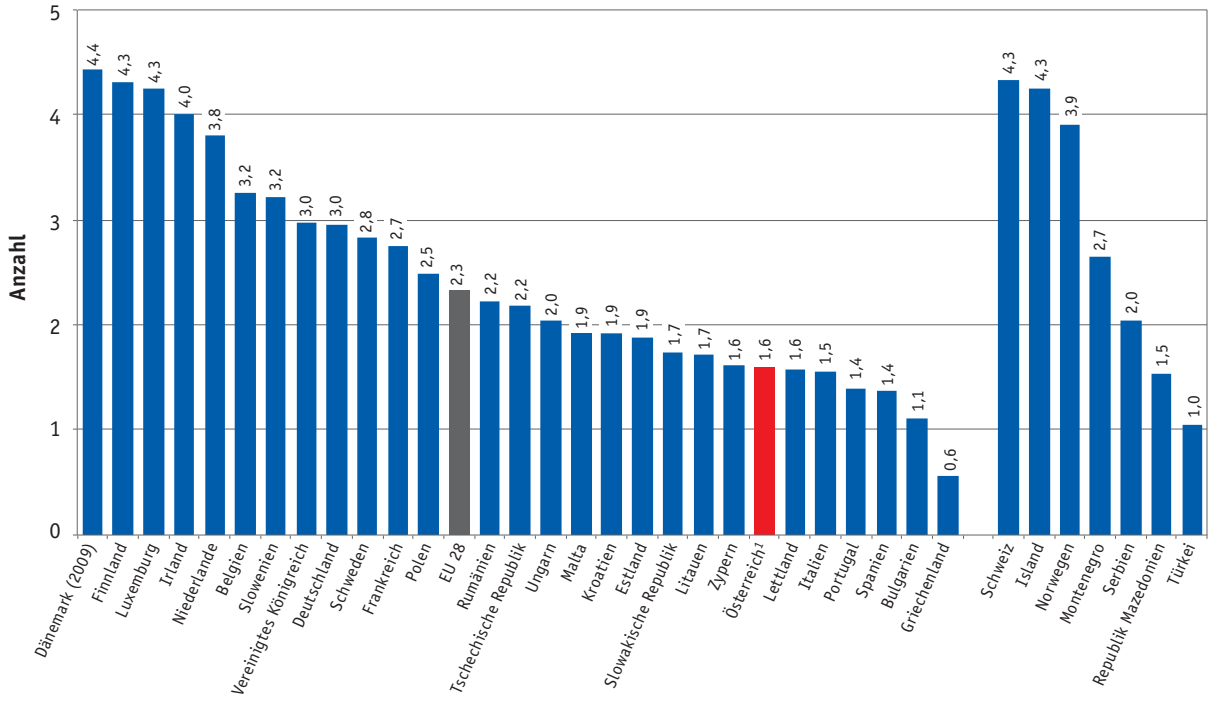
19 EU–Vergleich Medizinstudienplätze und berufstätige Ärztinnen/Ärzte, 2010, S. 101 f.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die Schweiz jedoch zu den bedeutendsten „Importeuren“ ausgebildeter Ärzte zählte, war Österreich ein „Nettoexporteur“.

(7) Das Verhältnis von Krankenschwestern bzw. –pflegern zu Ärzten war in Österreich schlechter als im EU–Durchschnitt. Die folgende Abbildung verdeutlicht dies:

Abbildung 6: Verhältnis von Krankenschwestern bzw. –pflegern zu Ärzten (2012 bzw. letztes verfügbares Jahr)



[1] Österreich berichtet an die OECD nur Krankenschwestern bzw. –pfleger, die in Spitälern beschäftigt sind.

Quellen: OECD; Darstellung RH

Während im Durchschnitt der EU–Staaten 2,3 Krankenschwestern bzw. –pfleger auf einen Arzt kamen, lag dieses Verhältnis in Österreich lediglich bei 1,6. Das BMWFW hielt gegenüber dem RH in diesem Zusammenhang die Unterstützung der Ärzte durch geeignete Pflegefachkräfte für zielführend.

7.2 Die Zusammenschau der dargestellten Rahmendaten belegte nach Ansicht des RH, dass Österreich eine steigende Anzahl der berufstätigen Ärzte sowie im internationalen Vergleich Spitzenwerte im Bereich der Ärztedichte und der graduierten Mediziner aufwies. Österreichs Ärzte waren im OECD–Vergleich zudem verhältnismäßig jung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Hintertreffen war Österreich hingegen, was das Verhältnis von Krankenschwestern bzw. –pflegern zu Ärzten betraf. Der RH sah dies als Hinweis dafür an, dass Ärzte in Österreich verstärkt Tätigkeiten ausführten, die in anderen Ländern von nichtärztlichem Personal übernommen wurden. Er verwies dazu auf seinen Bericht zur „Zusammenarbeit Bund – Länder im Gesundheitswesen am Beispiel des AKH Wien“ (Reihe Bund 2013/7, TZ 38). Vor dem Hintergrund dessen, dass die Berufsgruppen (z.B. Ärzte, Krankenschwestern und –pfleger) jene Tätigkeiten ausüben sollten, die ihrem Qualifikationsprofil am besten entsprechen, und der Überlegungen des Krankenanstaltenverbundes, bestimmte Aufgaben (z.B. Blutabnahmen, Blutdruckmessungen) von den Ärzten an das Pflegepersonal zu delegieren, hatte der RH empfohlen, eine trägerübergreifend optimierte Aufgabenverteilung zwischen den Berufsgruppen festzulegen, um – im Wege einer Gesamtbetrachtung – die ökonomisch gebotenen Maßnahmen umzusetzen.

Eine Erhöhung der Anzahl der Ärzte ohne entsprechende Gesamtbetrachtung des Bereichs Pflegepersonal würde nach Ansicht des RH deshalb zu einer weiteren Verschlechterung der vergleichsweise geringen Verhältniszahl „Krankenschwestern bzw. –pfleger zu Ärzten“ führen.

7.3 *Laut Stellungnahme der Universität Linz sei der Vergleich der Ärztedichte in Österreich mit den anderen OECD–Staaten nur dann aussagekräftig, wenn die von Ärzten zu erbringenden Versorgungsleistungen von Staat zu Staat mitberücksichtigt würden. In Österreich seien von Ärzten Versorgungsleistungen zu erbringen, die in anderen Ländern von Pflegepersonal durchgeführt würden.*

7.4 Der RH erwiderte der Universität Linz, dass er auf die Tatsache, dass Ärzte in Österreich Tätigkeiten ausführten, die in anderen Ländern von nichtärztlichem Personal übernommen werden, im Rahmen seiner Prüfungsaussagen zum Verhältnis von Krankenschwestern und –pflegern zu Ärzten hinwies und sich gerade deshalb für eine entsprechende Gesamtbetrachtung des Ärzte– und Pflegepersonalbedarfs aussprach.

Ärztebedarf – Bedarfserhebungen

Bundesebene

8.1 (1) Aufgrund der in TZ 6 genannten Entschließung des Nationalrats ließen das BMG und das BMWFW in Kooperation mit der Österreichischen Ärztekammer durch das Österreichische Bundesinstitut für Gesundheitswesen die Studie „Ärztinnen und Ärzte: Bedarf und Ausbildungsstellen 2010 bis 2030“ („Ärztebedarfsstudie“) erarbeiten. Aus dieser Studie und anderen, bereits zuvor erarbeiteten Studien ergaben sich folgende wesentliche Aussagen:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 1: Ärztebedarf und erforderliche Ausbildungsplätze

Studie	Ärztebedarf	Erforderliche Ausbildungsplätze
Ärztebedarfsstudie[1]	2025: Ärztemangel zwischen 211 und 6.245 Ärzten[2]; in keinem Szenario ein Mangel an Zahnärzten	keine Angabe
Studie zur Errichtung der Medizinischen Universität Linz Oberösterreich[3]	1.600 Absolventen/Jahr (Annahmen: 20 % drop out, 1,5 % der deutschen Absolventen verbleiben in Österreich) umgelegt auf Oberösterreich: bis 2030 280 Absolventen/Jahr	2.614/Jahr
Prognose des Ärztebedarfs[4]	bis 2025 jährliches Ausbildungserfordernis von 750 bis 1.000 Ärzten bei Beibehaltung der Safeguard–Regelung, jedoch Hinweis auf Mehrbedarf bei steigender Migration	Bedarf kann mit 1.500 Studienplätzen gedeckt werden, wenn 75 % der Absolventen in Österreich bleiben
Chini–Studie[5]	durchschnittlich 1.600 Absolventen/Jahr (Annahmen: 20 % drop out, weniger als 1,5 % der deutschen Absolventen verbleiben in Österreich)	durchschnittlich 2.000 Studienplätze/Jahr
ARWIG I–Studie[6]	kumulativer Ersatzbedarf 23.353 Ärzte bis 2030, kein Versorgungsproblem im Laufe der nächsten 15 Jahre[7]	keine Angabe
ARWIG II–Studie[8]	insgesamt 45.600 Ärzte im Jahr 2030, ab 2020 Ärztemangel	keine Angabe, rd. 1.125 Personen für postpromotionelle Ausbildung

1 Ärztinnen und Ärzte: Bedarf und Ausbildungsstellen 2010 bis 2030 (2012)
2 je nach Annahmen über Pensionsantrittsalter der Ärzte und Versorgungswirksamkeit der Wahlärzte
3 2009
4 „Prognose des Ärztebedarfs in Hinblick auf die Dimension der universitären Ausbildungskapazitäten“ (2007) im Auftrag des BMWFW, Studie inklusive Zahnärzte
5 Prof. Dr. Chini im Auftrag des Präsidenten der Ärztekammer für Wien (2007)
6 „Ärztliche Versorgung in Österreich: Angebotsanalyse 2005 – 2030“ im Auftrag der ÖÄK
7 Erst danach wären Versorgungsengpässe zu erwarten, sofern der Ärztebedarf anstiege und zusätzlich erschwerte Bedingungen eintreten würden (bspw. hohe Teilzeitquote).
8 „Bedarf an Ärztinnen und Ärzten 2007 – 2030 in Österreich“

Quelle: Darstellung RH

(2) Ziel der „Ärztebedarfsstudie“ war neben der Abschätzung von Ärztebedarf und Ärzteangebot bis zum Jahr 2030 die Ableitung von Empfehlungen zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Versorgung. In diesem Sinn enthielt die Studie insgesamt 42 Empfehlungen zur nachhaltigen Sicherung des österreichischen Gesundheitswesens, wie zum Beispiel:

- Durchführung einer Studie zur Einschätzung der Versorgungswirksamkeit der Wahlärzte,
- Verbesserungen der Datenlagen,
- flexible Arbeitszeitmodelle,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Work–Life–Balance–Modelle,

– Steigerung der Attraktivität der Spitäler (bspw. durch Reduzierung der Administrativbelastung, ausbildungsgerechte Verwendung von Jungärzten, Personaleinsatz nach Qualifikation, Steuerung des Zustroms zu den Spitalsambulanzen, verbesserte tagesklinische Betreuung statt stationärer Aufnahme, Abbau des Missverhältnisses zwischen Arbeitsleistung und Gehalt, Einhaltung der gesetzlichen Arbeitszeithöchstgrenzen),

– Steigerung der Attraktivität im niedergelassenen Bereich (bspw. durch Sicherstellung eines adäquaten Einkommens in den peripheren Gebieten, Reduktion des administrativen Aufwands, Unterstützung bei der Eröffnung einer Ordination, Förderung von Zusammenschlüssen zu Gruppenpraxen, Verbesserung der Steuerung der Niederlassung und der Nachbesetzung von Praxen in der Peripherie),

– Attraktivierung der postpromotionellen Ausbildung und

– Ermittlung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters von Ärzten.

Keine einzige Empfehlung betraf jedoch die Errichtung einer neuen medizinischen Universität oder Fakultät.

(3) Auch der Österreichische Wissenschaftsrat stellte in seiner Stellungnahme zum Konzept einer Medizinischen Fakultät an der Johannes Kepler Universität Linz vom April 2013 fest: „Als Beleg für den Ärztemangel wird die vom Österreichischen Bundesinstitut für Gesundheit 2012 vorgelegte Studie „Ärztinnen und Ärzte: Bedarf und Ausbildungsstellen“ (ÖBIG–Studie 2012) herangezogen. Dieser Studie ist ein Ärztemangel in Österreich nicht zu entnehmen.“

(4) Schwerwiegende Folgen hätte laut der „Ärztebedarfsstudie“ der Fall des EU–Moratoriums (siehe TZ 5): im Jahr 2030 wäre das prognostizierte inlandswirksame Ärzteangebot um 2.500 Personen niedriger als bisher.

Die „Ärztebedarfsstudie“ war auch Gegenstand des an die Europäische Kommission gerichteten Berichts der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren im November 2013. Darin resümierte das BMWFW, es sei „ab dem Jahr 2030 ein Ärztefehlbedarf zu erwarten, der aber durch Optimierungen im Bereich des Gesundheitswesens und der damit verbundenen Entlastung der ÄrztInnen sowie andere Maßnahmen ausgeglichen werden könnte. Eine zusätzliche Aufhebung der Quote könnte aber nicht aufgefangen werden und

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

würde zu einer Verschlechterung des Gesundheitswesens in Österreich führen." Verwiesen wurde darin auch auf die Errichtung einer Medizinischen Fakultät Linz zur besseren Sicherstellung der österreichischen Versorgung.

(5) Die in der „Ärztebedarfsstudie" enthaltenen Empfehlungen und Bedarfsberechnungen umfassten aus Sicht des BMWFW auch die Berücksichtigung der wesentlichen Aspekte in gesundheitspolitischer Hinsicht.

Das BMWFW sah die in der Entschließung des Nationalrats geforderte Erhebung der erforderlichen Zahl an Studienanfängerplätzen in human– und zahnmedizinischen Studienrichtungen in Österreich durch die in den Leistungsvereinbarungen mit den drei medizinischen Universitäten und der Universität Linz insgesamt vereinbarten Studierendenzahlen als erfüllt an.

8.2 Der RH hielt fest, dass die zum Ärztebedarf nach der Entschließung des Nationalrats veröffentlichte und vom Bund beauftragte Studie „Ärztinnen und Ärzte: Bedarf und Ausbildungsstellen 2010 bis 2030" zahlreiche strukturelle Empfehlungen zur nachhaltigen Sicherung des österreichischen Gesundheitswesens enthielt. Keine einzige davon betraf jedoch die Errichtung einer neuen medizinischen Universität oder Fakultät. Auch aus Sicht des Österreichischen Wissenschaftsrats war dieser Studie ein Ärztemangel in Österreich nicht zu entnehmen. Auch daraus ergab sich aus Sicht des RH keine Notwendigkeit für einen weiteren Standort im Sinne der Entschließung des Nationalrats. Weiters sah der RH in der Vereinbarung von Studienanfängerzahlen in den Leistungsvereinbarungen bis 2015 keine Erhebung der erforderlichen Zahl an Studienanfängerplätzen bis 2025.

8.3 *(1) Das BMWFW verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass in der Ärztebedarfsstudie für das Jahr 2030 ein Fehlbedarf zwischen 3.272 und 7.652 Humanmedizinern festgestellt worden sei. Davon würden zwischen 1.450 und 2.900 Ärzte durch Optimierungspotenziale im Krankenhausbereich, wie insbesondere durch Entlastung von Verwaltungstätigkeiten, einer vermehrten Heranziehung nicht ärztlicher Berufsgruppen und den Ausbau alternativer Versorgungsstrukturen, abgefangen werden können. Es bleibe jedoch ein Fehlbedarf von 373 bis 1.822 Personen bei der unteren Bedarfsbandbreite und von 4.752 bis 6.112 Personen bei der oberen Bedarfsbandbreite. Diese Studie habe auch den Anstoß für die Realisierung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz gegeben.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Laut Stellungnahme der Universität Linz richte sich die Kritik des RH an der Einrichtung der Medizinischen Fakultät an den Gesetzgeber und damit gegen jenes Organ, dem er selbst unterstehe.

8.4 (1) Der RH erwiderte dem BMWFW, dass der Ärztebedarf gemäß der Entschließung des Nationalrats nicht bis 2030, sondern bis 2025 zu erheben war. Für dieses Jahr prognostizierte die Ärztebedarfsstudie – je nach Szenario und ohne die Umsetzung struktureller Maßnahmen – einen Fehlbedarf von 211 bis 6.245 Ärzten. Das vom BMWFW aus der Studie zitierte Optimierungspotenzial von 1.450 bis 2.900 Ärzten bis 2030 betraf nur den intramuralen Bereich und nicht das gesamte Spektrum ärztlicher Tätigkeiten bzw. struktureller Maßnahmenpotenziale. Im Übrigen betonte der RH seine Feststellung, dass keine der Empfehlungen der Ärztebedarfsstudie die Schaffung einer neuen medizinischen Ausbildungsstätte betraf.

(2) Gegenüber der Universität Linz stellte der RH klar, dass er nicht den Gesetzgeber kritisierte, sondern das Vorliegen der Kriterien für die Neugründung der medizinischen Fakultät der Universität Linz, die auf der Entschließung des Nationalrats vom Februar 2009 beruhte, beurteilte.

Ebene des Landes Oberösterreich

9.1 (1) Die von der Medizinischen Gesellschaft für Oberösterreich beauftragte „Studie zur Errichtung der Medizinischen Universität Linz Oberösterreich“ führte als Rahmenbedingungen für einen erhöhten Ärztebedarf folgende Gründe an:

- Alterung der Bevölkerung,
- technologische Entwicklungen,
- Altersstrukturen innerhalb der Ärzteschaft, Pensionierungswellen der sogenannten „Baby Boomer Generation“ ab 2019,
- Änderungen des Arbeitszeitgesetzes,
- zunehmende Feminisierung der Medizin mit erhöhten Teilzeit– und Karenzansprüchen und
- zunehmende Spezialisierung der Ärzte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zusätzlich verwies die Studie auch auf weitere Nutzenstiftungen einer Universität aufgrund der verbesserten Rahmenbedingungen für die Forschung (insbesondere der Steigerung der regionalen Forschungs– und Entwicklungsquote), die sonstigen Gesundheits– und Bildungseinrichtungen und den Wirtschaftsstandort Oberösterreich, bspw. durch Betriebsansiedelungen.

Andererseits stellte die Ärztekammer für Oberösterreich 2012 fest, die Hauptgründe für die Probleme bei der Besetzung von freien Vertragsarztstellen seien schlechte Arbeitsbedingungen, Bürokratie statt Medizin sowie die familienfeindliche Belastung des ärztlichen Notdienstes.

(2) Der im November 2008 fertig gestellte Bericht der Arbeitsgruppe „Adäquate Ausbildung von Fachärztinnen und Fachärzten in Oberösterreich“ kam zum Ergebnis, dass damals in den meisten medizinischen Sonderfächern eine ausreichende Anzahl an Fachärzten in Oberösterreich vorhanden war. In den nächsten Jahren wäre aber, wenn die Generation der damals 40– bis 50–jährigen Ärzte nicht mehr „in vollem Umfang“ einsatzfähig wäre, mit einem Fachärztemangel zu rechnen.

(3) Zwei von der Statistik Oberösterreich durchgeführte Berechnungen zum Ärztebedarf in Oberösterreich bezifferten den bestandserhaltenden jährlichen Bedarf mit 188 (Mai 2010) bzw. 184 (November 2010) neuen Ärzten.

(4) Darüber hinaus erfolgten auf Landesebene auch regelmäßige Statuserhebungen betreffend das ärztliche Personal in den Spitälern. Demnach waren im Jänner 2014 rd. 114 Stellen als nicht besetzt gemeldet.

(5) In diesem Zusammenhang teilte der Landeshauptmann von Oberösterreich im September 2014 dem RH jene Maßnahmen und Überlegungen mit, die das Land Oberösterreich – abgesehen von der Medizinischen Fakultät – zur Sicherung des ärztlichen Nachwuchses setzte, bspw.:

- Einrichtung einer Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Paktes zur Sicherung des ärztlichen Nachwuchses,

- Anreizsystem für ärztliche Niederlassungen (bspw. Erhalt von Hausapotheken, Arbeitszeitverbesserungen, Zurverfügungstellung von Ordinationsräumlichkeiten durch die Gemeinden, Investitionsförderungen des Landes),

- Investitionen in die Spitäler,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Ärztepaket 2012 (Anhebung der Facharztgehälter und der Nachtdienstabgeltung),

– Investitionen in technische Geräte nach dem letzten Stand der Medizin,

– Verschiebung von Tätigkeiten auf andere Gesundheitsberufe und Reduktion der administrativen Tätigkeiten,

– Forcierung der Work–Life–Balance und

– Maßnahmen im Bereich Personalentwicklung und –recruiting.

(6) Das BMG, das der RH hinsichtlich konkreter Maßnahmen zur Attraktivierung des Ärzteberufes im Sinne der Kriterien der Hochschulkonferenz (siehe TZ 19) befragt hatte, teilte hiezu folgende Maßnahmen mit:

– Reform der Ausbildung zur Sicherung und Erhöhung der Qualität durch eine Novelle des Ärztegesetzes und der Ärzteausbildungsordnung, mit dem Ziel eines durchgängigen, abgestimmten Konzepts vom Studium bis zum ius practicandi.

– Begünstigung der Jungärzte in den derzeitigen Gehaltsverhandlungen mit dem Ziel, dadurch die ausgebildeten Ärzte im österreichischen Gesundheitssystem zu halten.

– Attraktivere Arbeitsbedingungen im Krankenanstaltenbereich durch Umsetzung des Krankenanstalten–Arbeitszeitgesetzes.

– Erarbeitung und beginnende Umsetzung eines Konzepts zur multiprofessionellen und interdisziplinären Primärversorgung und damit einhergehend familienorientierte, flexible Arbeitszeitmodelle und Berücksichtigung einer ausgewogenen Work–Life–Balance; optimale Aufgabenverteilung zwischen den Akteuren.

(7) Das BMWFW verwies auf die Zuständigkeit des BMG, teilte aber auch mit, die ausbildungsgerechtere Gestaltung der Turnus– und Facharztausbildung vor Ort, die Entlastung der Ärzte von übermäßigem Verwaltungsaufwand und die Unterstützung durch geeignete Pflegefachkräfte sowie eine angemessene Honorierung erschienen ihm als wesentliche Maßnahmen.

9.2 Der RH anerkannte zwar die Initiativen des Landes Oberösterreich, durch eigene Bedarfserhebungen und landesweite Erhebungen über freie und frei werdende Ärztestellen die Funktion des Gesundheitssys-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tems vorausschauend zu sichern, verwies aber gleichzeitig in Zusammenschau mit den Bedarfsanalysen auf Bundesebene und den Studien der OECD auf die Heterogenität der Ergebnisse. Der RH verwies diesbezüglich auf seine Feststellungen in TZ 8, denenzufolge die Voraussetzungen für die Errichtung einer neuen medizinischen Universität oder Fakultät im Sinne der Entschließung des Nationalrats nicht vorlagen.

Ferner hielt der RH fest, dass das Land Oberösterreich die politische Initiative für das Vorhaben „Medizinische Fakultät Universität Linz“ setzte. Wiewohl Landesmittel in der Höhe von 186,93 Mio. EUR[20, 21] bis 2027 eingeplant waren, wird ab dem Jahr 2028 die Finanzierungslast der Bund allein zu tragen haben (58,33 Mio. EUR jährlich; siehe TZ 23).

Ärztebedarf – Auswirkungen der Migration der Absolventen

10.1 Zur Migration der Absolventen stellten alle Studien übereinstimmend fest, dass die Datenlage diesbezüglich mangelhaft und die Daten nur bedingt vergleichbar waren. Zuletzt erhobene Zahlen des BMWFW zeigten, dass bspw. 79 % der in Österreich ausgebildeten deutschen Staatsbürger angaben, nicht in Österreich berufstätig zu sein.

Im Oktober 2014 waren laut Daten der ÖÄK nur noch zwischen 61 % der Absolventen des Studienjahres 2010/2011 und rd. 69 % jener des Studienjahres 2006/2007 in Österreich ärztlich tätig.

Diese Problematik sprach das BMWFW auch im Bericht der Republik Österreich über die Situation in Studien mit Zulassungsverfahren an.

Die Medizinische Universität Wien gab dazu an, gemeinsam mit der Medizinischen Universität Graz – aber ohne die Medizinische Universität Innsbruck – eine Studie betreffend Absolventen–Abwanderungszahlen beim Institut für Höhere Studien beauftragt zu haben; die Ergebnisse seien im Herbst 2015 zu erwarten. Die vom BMWFW beauftragten Befragungen seien ihr nicht bekannt gewesen.

Laut Statistischem Taschenbuch 2014[22] des BMWFW betrugen die durchschnittlichen Bundesausgaben je Absolvent zwischen rd. 354.000 EUR (Medizinische Universität Graz) und rd. 458.000 EUR (Medizinische Universität Wien).

[20] einschließlich des Beitrags der Gemeinden, Werte 2014, ohne Annuitäten zur Finanzierung der Gebäude

[21] Werte 2014

[22] Tabelle 8.8

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

10.2 Der RH stellte fest, dass Österreich in erheblichem Ausmaß Ärzte für das Ausland ausbildete – bis zu rd. 40 % der Absolventen eines Jahrgangs standen für die ärztliche Versorgung in Österreich nicht zur Verfügung. Nach Ansicht des RH ließ dies erwarten, dass Investitionen in die Erweiterung von Ausbildungskapazitäten zur Lösung eines angenommenen Ärztemangels nur zum Teil inlandswirksam sein würden. Sie waren daher weniger effizient als strukturelle Maßnahmen im österreichischen Gesundheitssystem, die ebenfalls auf die Erhöhung der Zahl der in Österreich praktizierenden Ärzte abzielten.

Zur Mobilität der Absolventen empfahl der RH dem BMWFW, gemeinsam mit dem BMG, allen medizinischen Universitäten (sowie später der medizinischen Fakultät der Universität Linz) und der Österreichischen Ärztekammer standardmäßig dafür zu sorgen, dass die Anzahl der abwandernden Absolventen bzw. Turnusärzte sowie die Abwanderungsgründe koordiniert erhoben und umfassend ausgewertet werden. Dies mit dem Ziel, Maßnahmen zu ergreifen, um mehr Absolventen als bisher in Österreich zu halten.

10.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMG seien die inhaltlich verbesserte Ärzteausbildung durch die beschlossene Ärzte–Ausbildungsreform und die seitens der Länder mit der Ärzteschaft aktuell verhandelten Erhöhungen der Ärztegehälter erste Verbesserungen der Voraussetzungen, um junge Ärzte vermehrt in Österreich zu halten. Mit der ab 1. Juli 2015 wirksamen Ausbildungsstellenverwaltung sei es zudem möglich nachzuvollziehen, wie viele Promovenden in Österreich ihren postpromotionellen Turnus beginnen. Für die Erhebung der Abwanderungsgründe vor Beginn des Turnus sei jedoch das BMWFW zuständig.*

(2) Laut Stellungnahme des BMWFW sei ein Vorhaben „Absolventen–Tracking in der Medizin“ in den Leistungsvereinbarungen mit den medizinischen Universitäten als besonderes Vorhaben, welches sich auf in Österreich beschäftigte Absolventen konzentriert, angedacht.

10.4 Der RH erwiderte dem BMWFW, dass die Abwanderungsanalyse gerade nicht bei den in Österreich beschäftigten Absolventen, sondern bei abwandernden Medizinern ansetzen sollte. Er bekräftigte seine Empfehlung, in diese Erhebung auch das BMG und die Österreichische Ärztekammer einzubinden.

Anzahl der universitären Standorte

11.1 (1) Der Hochschulplan des BMWFW sah im Rahmen der Koordination in Profilbildung, Lehre und Forschung Standortbereinigungen und die Vermeidung von Mehrfachangeboten im Hochschulraum vor. Ziel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Profilbildung war demnach die Schaffung von Synergien und kritischen Größen im Rahmen des gegebenen Budgets.

(2) Die Expertenkommission Forschung und Innovation[23] kam in einem im Jahr 2014 veröffentlichten Gutachten zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands zu folgenden Schlüssen bzw. Handlungsempfehlungen:

„Zudem erfordern Spitzenleistungen in der Forschung auch eine bestimmte kritische Größe der hochschulmedizinischen Standorte und somit eine gewisse regionale Konzentration der Forschung. Hier ist die Frage zu stellen, ob mit den immerhin 33 Hochschulklinika in Deutschland ein Forschungssystem geschaffen wurde, das bereits übermäßig fragmentiert ist. Aus Sicht der Expertenkommission spricht diese Überlegung gegen die Einrichtung neuer Standorte, sofern diese nicht mit außergewöhnlichen Innovationspotenzialen einhergehen. Als Instrument des Regionalproporzes sind Hochschulklinika denkbar ungeeignet."

Den dabei als offenbar bereits zu zahlreich angenommenen 33 Hochschulklinika in Deutschland standen nach der Errichtung der Medizinischen Fakultät Linz vier Standorte[24] in Österreich gegenüber; dies bei einem Einwohnerverhältnis von rd. zehn zu eins zwischen Deutschland (rd. 81 Mio. Einwohner) und Österreich (rd. 8,5 Mio. Einwohner).

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

Der RH empfahl daher dem BMWFW, in Hinkunft den auch im Hochschulplan verankerten Kriterien der Standortbereinigung und der Schaffung von kritischen Größen Rechnung zu tragen und insbesondere keine neuen medizinischen Ausbildungsinstitutionen in Österreich zu finanzieren.

[23] Die Expertenkommission Forschung und Innovation ist ein Sachverständigenrat und leistet wissenschaftliche Politikberatung für die deutsche Bundesregierung zu den Themen Bildung, Forschung und Innovation.

[24] exkl. Paracelsus Medizinische Privatuniversität Salzburg und Karl Landsteiner Privatuniversität für Gesundheitswissenschaften

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

11.3 *Das BMWFW sagte die Umsetzung dieser Empfehlung, unter Beachtung des erforderlichen Beitrags zur Sicherung der Gesundheitsversorgung in Österreich, zu.*

Kostenvergleich der zusätzlichen Studienplätze

12.1 Das BMWFW stellte im Juli 2010 eine Anfrage an die Medizinischen Universitäten Graz, Innsbruck und Wien, mit welchen Mehrkosten eine Erhöhung der Studienplätze für 500 Studienanfänger[25] verbunden wäre; an der Medizinischen Universität Wien waren zusätzlich 250 Plätze, an der Medizinischen Universität Graz 125 Plätze und an der Medizinischen Universität Innsbruck 125 Plätze zu kalkulieren.

Die Universitäten ermittelten in der Folge ihre Mehrkosten auf unterschiedliche Weise, weil es keine detaillierten Kalkulationsvorgaben (z.B. hinsichtlich einer Berücksichtigung der Forschungskosten) des BMWFW gab. Demnach lagen die Kosten je Studierenden an den Medizinischen Universitäten Graz und Innsbruck bei rd. 300.000 EUR, an der Medizinischen Universität Wien bei rd. 124.000 EUR. Aus Sicht des BMWFW ergaben die vorgelegten Kalkulationen, dass die Einrichtung eines neuen Studiums in Linz (im Jahr des Vollausbaus 58,3 Mio. EUR, siehe TZ 23) billiger war als die Aufstockung der bestehenden Standorte: eine aliquote Aufstockung der drei bestehenden Standorte würde nämlich Gesamtkosten von 63,6 Mio. EUR[26] verursachen.

12.2 (1) Da die drei medizinischen Universitäten auf Anfrage des BMWFW eine Kalkulation für den Ausbau ihrer Studien um insgesamt 500 Studienplätze vorlegten, wäre nach Ansicht des RH ein Ausbau der bestehenden Standorte um 300 Anfängerplätze grundsätzlich möglich gewesen.

(2) Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die von den Universitäten erstellten Mehrkostenberechnungen wegen der fehlenden Vorgaben des BMWFW nur eingeschränkte Entscheidungsgrundlagen für die Frage bildeten, ob es wirtschaftlicher war, bestehende Standorte auszubauen oder einen neuen Ausbildungsstandort zu schaffen.

Der RH empfahl dem BMWFW, in Hinkunft in ähnlich gelagerten Fällen (siehe hiezu TZ 11) exakte Vorgaben an die Universitäten zu machen, um die Vergleichbarkeit der vorgelegten Kalkulationen und damit eine verbesserte Entscheidungsgrundlage für derartige Fälle sicherzustellen.

[25] Entsprechend der UG–Novelle im Jahr 2009 (siehe TZ 4) sah der Gesetzgeber bis zum Wintersemester 2015/2016 bis zu 2.000 Anfängerplätze in Human– und Zahnmedizin vor.

[26] In den Gesamtkosten war auch der Klinische Mehraufwand (siehe TZ 25) berücksichtigt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

12.3 *(1) Das BMWFW sagte zu, diese Empfehlung bei zukünftigen Vorhaben zu berücksichtigen.*

(2) Laut Stellungnahme der Universität Linz sei die Möglichkeit der zusätzlichen Aufnahme von jährlich 300 Studierenden an den bestehenden Standorten nicht validiert. Wenn überhaupt, so würden die Medizinischen Universitäten in Graz, Innsbruck und Wien nur in der Vorklinik über freie Kapazitäten verfügen; in der klinischen Ausbildung müssten sie schon jetzt teilweise auf Spitäler im Umkreis ausweichen.

12.4 Der RH erwiderte der Universität Linz, dass die Medizinischen Universitäten Graz, Innsbruck und Wien auf Anfrage des BMWFW ihre Berechnungen für den Ausbau vorlegten und damit zum Ausdruck brachten, dass eine Erweiterung möglich war. Im Übrigen verwies der RH auf die Möglichkeit der Ausbildung in Lehrkrankenhäusern.

Realisierung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz

Vereinbarung nach Art. 15a B–VG

13.1 Die Universitäten waren vom Bund zu finanzieren[27]. Um die politische Einigung der Errichtung einer Medizinischen Fakultät an der Universität Linz unter Einbindung einer Anschubfinanzierung durch das Land Oberösterreich – die dieser gemäß B–VG vorgegebenen Kompetenzverteilung und damit einhergehenden einheitlichen Finanzierungsverantwortung nicht entsprach – zu ermöglichen, schlossen der Bund[28] und das Land Oberösterreich die Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich über die Errichtung und den Betrieb einer Medizinischen Fakultät und die Einrichtung des Studiums der Humanmedizin an der Universität Linz[29] (15a–Vereinbarung) ab. Die Unterfertigung der 15a–Vereinbarung erfolgte im August 2013; aufgrund der Neukonstituierung des Nationalrats musste die 15a–Vereinbarung im Jänner 2014 durch die Bundesregierung erneut behandelt und dem Nationalrat zugeleitet werden.

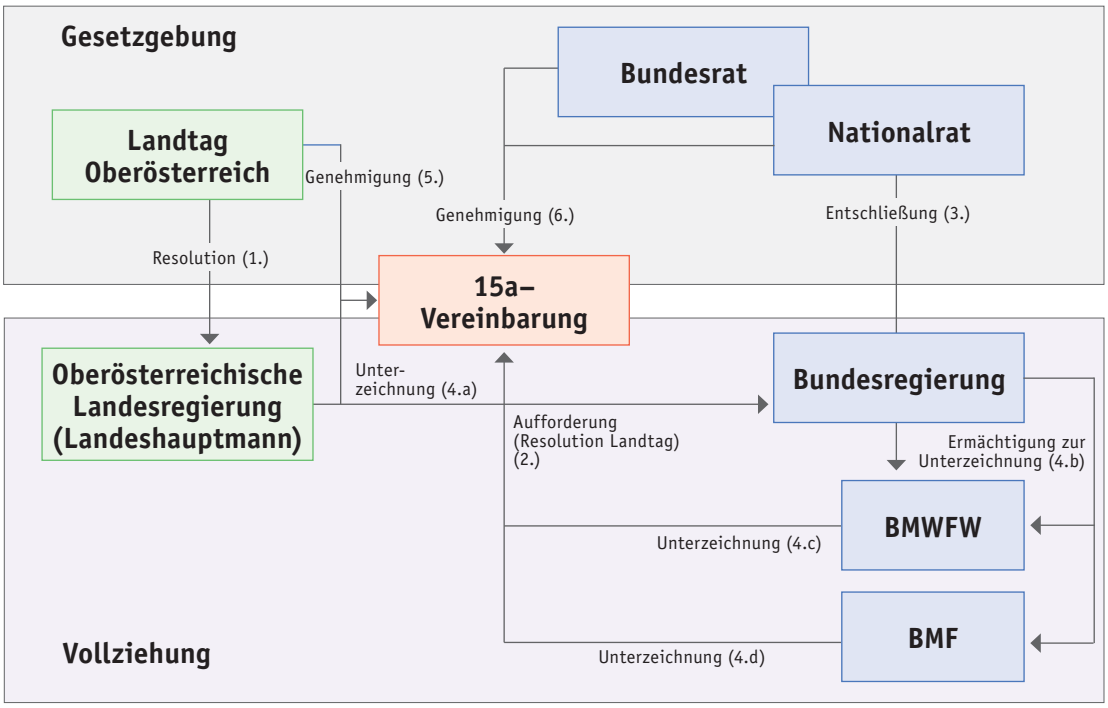
[27] vgl. § 2 F–VG 1948, BGBl. Nr. 45, i.V.m. Art. 14 Abs. 1 B–VG, BGBl. Nr. 1/1930; § 12 Abs. 1 UG

[28] vertreten durch die Bundesregierung, vertreten durch den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft und den Bundesminister für Finanzen

[29] BGBl. I Nr. 18/2014

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 7: Zeitliche Abfolge der Entscheidungen zur 15a–Vereinbarung



Die Zahlen stellen die zeitliche Abfolge des Entscheidungsprozesses dar.

Quelle: Darstellung RH

13.2 Der RH wies darauf hin, dass der Bund verfassungsrechtlich für die Universitäten zuständig war. Die Umsetzung der politischen Entscheidung zur Einbindung des Landes Oberösterreich in die Errichtung der Medizinischen Fakultät an der Universität Linz erforderte daher mit dem Instrument einer Vereinbarung nach Art. 15a B–VG eine komplexe Regelung.

13.3 *Laut der Stellungnahme der Universität Linz sei es richtig, dass das Land Oberösterreich nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung nicht dazu verpflichtet sei, die Errichtung einer medizinischen Fakultät finanziell zu fördern. Von der Frage einer solchen Verpflichtung sei aber der Gestaltungsspielraum des Landesgesetzgebers strikt zu trennen. Würde man die Kritik des RH zu Ende denken, gäbe es die Universität Linz nicht: deren Gründung sei nämlich letztlich durch die Einrichtung des aus beachtlichen Mitteln des Landes Oberösterreich und der Stadt Linz gespeisten Linzer Hochschulfonds ermöglicht worden. Aus Sicht einer Universität sei nicht nachvollziehbar, warum der „Bundesrechnungshof" (RH) die Förderung von Bildung und Forschung durch ein Bundesland kritisiere.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

13.4 Der RH stellte gegenüber der Universität Linz klar, dass er nicht die Förderung von Bildung und Forschung durch ein Bundesland kritisierte. Vielmehr zeigte der RH auf, dass aufgrund der verfassungsrechtlichen Kompentenzverteilung für die Einbindung eines Landes in die Errichtung einer universitären Fakultät komplexe Regelungen erforderlich waren, die die Anzahl der Finanzierungsströme zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich weiter erhöhten.

14 Die 15a–Vereinbarung legte für die Vertragspartner im Wesentlichen folgende Pflichten fest:

Verpflichtungen des Bundes

- legistische Anpassung des UG
- Schaffung der Voraussetzungen für das Studium der Humanmedizin an der Universität Linz
- Investition der Forschungsgroßgeräte (max. 18,4 Mio. EUR[30])
- zusätzliche Finanzmittel für die Medizinische Universität Linz und die Medizinische Universität Graz (ansteigend, ab 2028: jährlich 58,33 Mio. EUR[31])
- Verpflichtung des Personals zur Mitwirkung am Spitalsbetrieb

Verpflichtungen des Landes Oberösterreich

- Errichtung einer Krankenanstalt unter einer Trägergesellschaft zwecks Zusammenarbeit mit der Universität Linz
- Planung, Durchführung und Finanzierung der für Lehr– und Forschungsaufgaben sowie der für Verwaltungs– und Serviceaufgaben notwendigen Bauten (jedenfalls 105,36 Mio. EUR[32])
- Erhaltung und Reinvestitionen in diese Gebäude für zehn Jahre (vorgesehen bis 2027)
- Zurverfügungstellung zusätzlicher bestehender Raumressourcen

30 Preisbasis 2014, Valorisierung nach VPI bzw. der Valorisierungsregelung des § 12 UG

31 Preisbasis 2014

32 Preisbasis 2014, kein Index festgelegt

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Einräumung unentgeltlicher Nutzungsrechte für die Universität Linz an den Räumlichkeiten

– Verpflichtung des Krankenanstaltenpersonals zur Mitwirkung an Lehre und Forschung

– Verzicht auf weitere Zahlungen für KMA für bestehende bauliche Krankenanstalteninfrastruktur[33]

Aufgrund der 15a–Vereinbarung war die Adaptierung bestehender Rechtsvorschriften notwendig. Der Bund und das Land Oberösterreich änderten daher die in ihrer Gesetzgebungskompetenz gelegenen Rechtsvorschriften, um die Errichtung einer Medizinischen Fakultät zu ermöglichen. Änderungen erfolgten im UG (siehe TZ 3), im Oberösterreichischen Krankenanstaltengesetz 1997[34] und im Oberösterreichischen Landesumlagegesetz 2008[35].

15.1 In der 15a–Vereinbarung schrieben der Bund und das Land Oberösterreich Folgendes fest:

(1) Der Bund war verpflichtet, die Errichtung einer Fakultät zu ermöglichen und die Forschungsinfrastruktur und den laufenden Betrieb zu finanzieren.

(2) Das Land Oberösterreich stellt die bauliche Infrastruktur zur Verfügung (siehe TZ 16), die für den Lehr– und Forschungsbetrieb bzw. die Verwaltung notwendig ist. Dabei sind für die Neu–, Ergänzungs– und Umbauten vom Land jedenfalls rd. 105 Mio. EUR zu investieren.

(3) Eine Überschreitung der Beträge, die vom Bund eingebracht werden, war beiderseitig ausgeschlossen.

(4) Die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel[36] wurden auf Wertbasis 2014 dargestellt. Eine Valorisierung erfolgte nach dem VPI bzw. im Zusammenhang mit Personalkosten nach der Valorisierungsrege-

[33] Gemäß KAKuG wären Mehrkosten, die sich bei der Errichtung, Ausgestaltung und Erweiterung der zugleich dem Unterricht an Medizinischen Universitäten dienenden öffentlichen Krankenanstalten aus den Bedürfnissen des Unterrichtes ergeben, zu ersetzen (siehe TZ 24).

[34] LGBl. Nr. 132/1997

[35] LGBl. Nr. 4/2008

[36] Anlage der 15a–Vereinbarung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

lung des UG. Für die vom Land Oberösterreich zu zahlenden Beträge war im Vertragstext keine Valorisierungsregelung enthalten[37].

(5) Rechnungslegungspflichten zur Feststellung der Erfüllung der Verpflichtungen der 15a–Vereinbarung waren in der Vereinbarung nicht vorgesehen.

(6) Den in der 15a–Vereinbarung festgesetzten Beträgen lagen Berechnungen (Planungsannahmen einschließlich Infrastrukturkonzept; siehe TZ 16) zugrunde, die jedoch keinen ausdrücklichen Bestandteil der Vereinbarung bildeten.

15.2 Der RH gab zu bedenken, dass mit bestimmten in der 15a–Vereinbarung enthaltenen Formulierungen Konfliktpotenzial verbunden war:

(1) Der vom Land Oberösterreich zur Verfügung zu stellende Raum war nicht eindeutig definiert, was vor allem bei Abweichungen vom ursprünglichen Infrastrukturkonzept samt allfällig daraus resultierenden Kostenüberschreitungen zu unterschiedlichen Auslegungen der Vertragspartner führen könnte.

(2) Der RH wies darauf hin, dass die Finanzierungsverantwortung für Universitäten grundsätzlich beim Bund lag. Daher bestand trotz Vereinbarung einer Höchstgrenze die gesetzliche Finanzierungsverpflichtung[38] durch den Bund weiter.

(3) Die Valorisierung der vom Land zu entrichtenden Beträge fand im Text keinen Niederschlag. Die Anwendung und die Auswahl des Index waren daher im Auslegungsweg zu ermitteln.

Der RH empfahl dem BMWFW und dem Land Oberösterreich, im Wege einer Vereinbarung klarzustellen, welcher Index für die Zahlungsverpflichtungen des Landes Oberösterreich zur Anwendung kommt.

(4) Der RH vermisste in der 15a–Vereinbarung Regelungen, die auf einen Nachweis über die Einhaltung der Finanzierungsverpflichtungen des Landes Oberösterreich (105 Mio. EUR) gegenüber dem Bund abzielten.

Er empfahl dem Land Oberösterreich, die Einhaltung der Finanzierungsverpflichtungen ersichtlich zu machen, damit der Bund die vertragskonforme Tätigung von Investitionen feststellen kann.

[37] in der tabellarischen Kostenaufstellung war als Preisbasis 2014 angegeben

[38] § 12 Abs. 1 UG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(5) Weiters wies der RH kritisch darauf hin, dass Berechnungen (Planungsannahmen bzw. Infrastrukturkonzept), die als Auslegungshilfe herangezogen werden könnten, keinen Bestandteil der 15a–Vereinbarung darstellten.

15.3 *(1) Das BMWFW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass unter Einbeziehung des BMF Gespräche mit dem Land Oberösterreich zur Klarstellung des Index für die Zahlungsverpflichtungen des Landes aufgenommen würden. Die Empfehlung an das Land Oberösterreich, die Einhaltung der Finanzierungsverpflichungen des Landes ersichtlich zu machen, werde seitens des BMWFW begrüßt.*

(2) Das Land Oberösterreich verwies auf eine Stellungnahme der Kepler Universitätsklinikum GmbH, wonach in der Gesamtkostenschätzung, die den in der 15a–Vereinbarung dargestellten Budgetpfaden zugrundeliege, die Preisbasis 2014 dargestellt werde. Im Protokoll über die Finanzierung der medizinischen Fakultät vom Land Oberösterreich und den Gemeinden bekenne sich das Land Oberösterreich zur Valorisierung.

In der zwischen dem Land Oberösterreich und der Kepler Universitätsklinikum GmbH abgeschlossenen Vereinbarung über die Finanzierung der Errichtung des Campusgebäudes der Medizinischen Fakultät der Johannes Kepler Universität sowie der damit im Zusammenhang stehenden Anmietungen sei die Valorisierung insofern explizit ausgewiesen, als sich das Land Oberösterreich zur Bedeckung der voraussichtlichen Kosten, die mit der Erfüllung der Aufgaben der Gesellschaft entstehen, verpflichte, der Gesellschaft indirekte Gesellschafterzuschüsse von bis zu 186,9 Mio. EUR zuzüglich allfälliger Finanzierungskosten zu gewähren. Preisbasis sei das Jahr 2014. Die Valorisierung erfolge analog der Art. 15a–Vereinbarung für jene Teilbeträge, bei denen diese Valorisierung konkret angeführt sei; sohin sei Ausgangsbasis für die Valorisierung der Durchschnittswert des VPI 2010 für das Jahr 2014.

Weiters sei in der Vereinbarung zwischen dem Land Oberösterreich und der Kepler Universitätsklinikum GmbH die nachweisbare und zweckgemäße Verwendung der Mittel insofern verankert, als die indirekten Gesellschafterzuschüsse des Landes Oberösterreich ausschließlich der Bedeckung der Kosten der entsprechenden Maßnahmen sowie der damit im Zusammenhang stehenden Finanzierungskosten dienen würden. Dabei sei dem Land Oberösterreich die widmungsgemäße und ökonomische Mittelverwendung des Zuschusses in der vom Land Oberösterreich gewünschten Form unverzüglich über Aufforderung nachzuweisen.

Des Weiteren seien gemäß dieser Vereinbarung bis zum Ende des Folgemonats schriftliche Quartalsberichte über den aktuellen Stand des

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Projekts zu übermitteln, bei der Vergabe von Aufträgen die vergaberechtlichen Bestimmungen einzuhalten und das externe kaufmännische und technische Controlling–Unternehmen bei Ausschreibungen und Zuschlagsentscheidungen zum Zwecke der Einhaltung der Kostenrahmen entsprechend einzubinden.

15.4 Der RH hielt gegenüber dem Land Oberösterreich fest, dass das in der 15a–Vereinbarung festgeschriebene Investitionsvolumen des Landes eine Verpflichtung gegenüber dem Bund darstellte, weshalb die Festlegung über die Anwendung und die Auswahl des anzuwendenden Index zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich zu regeln ist. Das im Protokoll festgehaltene Bekenntnis des Landes zur Valorisierung bzw. die Festlegung eines Index in der Vereinbarung zwischen dem Land Oberösterreich und der Kepler Universitätsklinikum GmbH erachtete der RH jedenfalls für nicht ausreichend.

Ebenso ist die Frage der Nachweise der Verpflichtungen des Landes Oberösterreich gegenüber dem Bund zwischen diesen Gebietskörperschaften zu klären. Der RH begrüßte zwar, dass das Land Oberösterreich mit der Kepler Universitätsklinikum GmbH eine Nachweispflicht gegenüber dem Land vereinbart hat; er betonte jedoch seine Empfehlung, die Einhaltung der Finanzierungsverpflichtungen des Landes Oberösterreich gegenüber dem Bund ersichtlich zu machen.

Vereinbarung nach Art. 15a B–VG – bauliche Infrastruktur

16.1 Das Land Oberösterreich sollte im Wesentlichen die bauliche Infrastruktur zur Verfügung stellen und eine Krankenanstalt – zur Zusammenarbeit mit der Medizinischen Fakultät – aus bestehenden Krankenanstalten des Landes und dem Allgemeinen Krankenhaus der Stadt Linz unter einer Trägergesellschaft errichten. Der Bund war verpflichtet, die Errichtung einer Fakultät zu ermöglichen und die Forschungsinfrastruktur und den laufenden Betrieb zu finanzieren.

Die 15a–Vereinbarung legte dabei fest, dass die Verpflichtung der Errichtung der Infrastruktur dann als erfüllt anzusehen war, wenn das Land Oberösterreich in der Gründungsphase für Neu–, Ergänzungs– und Umbauten samt Ersteinrichtung jedenfalls rd. 105 Mio. EUR investierte.

Vor diesem Hintergrund plante das Land Oberösterreich, auf dem Areal des allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz ein Lehr– und Forschungsgebäude zur Nutzung durch die Universität Linz zu errichten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Weiters waren bereits vorhandene Flächen für die medizinische Fakultät zur Verfügung zu stellen, wobei die Anlage der 15a–Vereinbarung dafür fiktive Errichtungskosten von rd. 22 Mio. EUR ansetzte. In der betreffenden Anlage war als Preisbasis 2014 genannt.

Die zu investierenden Beträge basierten auf einem Infrastrukturkonzept[39]. Diesem Konzept lagen der geplante Personalstand und Kennzahlen betreffend den personalbezogenen Raumbedarf nach Raumkategorien sowie entsprechende durchschnittliche Errichtungskosten zugrunde. Daraus ergab sich ein Gesamtinvestitionsbedarf von rd. 139 Mio. EUR[40]. In diesem Betrag waren sowohl die Neu–, Ergänzungs– und Umbauten als auch die Werte für bestehende Flächen und die vom Bund zu leistende Forschungsinfrastruktur[41] enthalten.

Die Kennzahlen wurden im Wesentlichen aus einer Studie über die erste Nutzflächen– und Kostenabschätzung einer Medizinischen Universität in Linz und publizierten Vortragsunterlagen einer Einrichtung für Hochschul– und Wissenschaftsforschung entnommen. Die Planung erfolgte noch nicht nach den in der einschlägigen Ö–Norm[42] vorgesehenen Regelungen für die Stufe der Erstellung eines Kostenrahmens.

Nach der Formulierung der 15a–Vereinbarung sollte das Risiko der Einhaltung des in der 15a–Vereinbarung angegebenen Kostenpfades für die Errichtung der Gebäudeinfrastruktur beim Land Oberösterreich angesiedelt sein.

Die Festsetzung der im Infrastrukturkonzept und in der 15a–Vereinbarung enthaltenen Beträge zur Beschaffung der Forschungsinfrastruktur erfolgte anhand von grob abgeschätzten Kennwerten[43], eine genauere Planung über Art und Zeitpunkt der Beschaffung lag nicht vor.

16.2 Der RH betonte, dass die zur Ermittlung der Errichtungskosten durchgeführten Planungsmaßnahmen nicht als Kostenrahmen nach der einschlägigen Ö–Norm erfolgten und hielt hinsichtlich des Vorgangs der Ermittlung der Errichtungskosten fest:

39 Das Infrastrukturkonzept stellte keinen Bestandteil der 15a–Vereinbarung oder seiner Anlagen dar. Das Konzept war ein Teil der Unterlage über die Planungsannahmen und Gesamtkostenschätzung für die Medizinische Fakultät der Universität Linz, dessen Endstand mit 11. Dezember 2013 datiert war.

40 Preisbasis 2014

41 Der Bund hatte dabei 18,4 Mio. EUR zu investieren bspw. für Großgeräte zu Forschungszwecken.

42 ÖNORM B 1801

43 Vergleichszahlen nach Angaben der Medizinischen Universität Graz und Universität Linz

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Die als Grundlagen des Infrastrukturkonzepts herangezogenen Dokumente enthielten keine tiefergehenden Hintergrundinformationen über die dort angegebenen Werte.

– Im Infrastrukturkonzept waren keine Angaben über die angenommenen Planungsunschärfen ausgewiesen und dementsprechend allenfalls eingerechnete Reserven nicht transparent dargestellt.

– Der Kostenermittlung lag, wie in dieser Projektphase üblich, noch kein detailliertes Raum– und Funktionsprogramm zugrunde; dieses war allerdings bereits beauftragt.

Insgesamt wies der RH im Zusammenhang mit dem in der 15a–Vereinbarung festgelegten Investitionsvolumen für die geplante Errichtung des Lehr– und Forschungsgebäudes darauf hin, dass aufgrund der mit der Art der Kostenermittlung in dieser Phase verbundenen Planungsunschärfen das Risiko einer Kostenüberschreitung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht ausgeschlossen werden konnte.

16.3 *Das Land Oberösterreich verwies auf die Stellungnahme der Kepler Universitätsklinikum GmbH; derzufolge seien für die Berechnung des Infrastrukturkonzeptes sowohl Flächenkennzahlen als auch anerkannte Kostensätze von in der Baubranche renommierten Quellen herangezogen worden. Diese Kennzahlen seien gemeinsam mit dem BMWFW sowie mit anderen Universitäten plausibilisiert worden.*

Dabei seien publizierte Kennzahlen einer Einrichtung für Hochschul– und Wissenschaftsforschung herangezogen worden, welche als renommiertes Kompetenzzentrum die Wissenschaftsministerien, Hochschulen und Wissenschaftseinrichtungen in Deutschland bei der Umsetzung und Erweiterung ihrer Planungs–, Steuerungs– und Organisationskompetenz durch Fach– und Prozessberatung unterstütze. Die Ableitungen der Flächen sowie Kostensätze dieser Studien würden durch die Vielzahl in Deutschland getätigter Analysen in diesem Bereich als sehr entwickelte und praxisorientierte Ansatzpunkte gesehen.

Die verwendeten Errichtungskostensätze würden alle Kostengruppen gemäß Ö–Norm, ausgenommen die Kostengruppe „Grund“, beinhalten. Diese sei explizit nicht als Kostenbestandteil zu berechnen gewesen, weil der Grund und Boden vom Vertragspartner (Land Oberösterreich/Stadt Linz) kostenlos zur Verfügung zu stellen sei. Die geforderte Detaildarstellung würde in Abstimmung mit dem Raum– und Funktionsprogramm sowie der Ausschreibung des Architektenwettbewerbs erstellt und liege bereits auf.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

16.4 Der RH entgegnete, dass weder das Rauminfrastrukturkonzept noch die diesem zugrundeliegenden Dokumente, die zwar Kennzahlen bzw. Kostensätze enthielten, ausreichende Informationen über die Berechnungsgrundlagen dieser Kennzahlen bzw. Kostensätze offenbarten. Die Plausibilisierung der Werte zwischen dem Land Oberösterreich und dem BMWFW sowie mit anderen Stellen erfolgte zufolge der Feststellungen des RH lediglich informell.

Weitere vertragliche Vereinbarungen

17.1 In die Realisierung waren neben dem Bund und dem Land Oberösterreich auch die Stadt Linz, der Oberösterreichische Gemeindebund, die Universität Linz und die Medizinische Universität Graz sowie die Trägergesellschaft der Krankenanstalt einbezogen. Daher bedurfte es zur Regelung der Zusammenarbeit bzw. der Aufgabenverteilung und Finanzierung untereinander bilateraler Vereinbarungen bzw. war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der Abschluss derartiger Vereinbarungen geplant.

- Abgeschlossen waren die Ergänzungen der Leistungsvereinbarungen für den Zeitraum bis einschließlich 2015 zwischen dem BMWFW und der Universität Linz bzw. der Medizinischen Universität Graz. Diese enthielten einerseits die Verpflichtung für die Universitäten, das Studium der Humanmedizin anzubieten; andererseits vereinbarten die Partner, das Universitätsbudget um den in der 15a–Vereinbarung enthaltenen Betrag[44] für 2014 und 2015 zu erhöhen (siehe TZ 24).

- Ebenfalls abgeschlossen war eine Kooperationsvereinbarung zwischen der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz mit Regelungen für die gemeinsame Abwicklung des Bachelorstudiums Humanmedizin.

- Weiters einigten sich

  - die Stadt Linz und das Land Oberösterreich über die Beteiligung der Stadt Linz, insbesondere über die Beteiligung an der zu gründenden Trägergesellschaft für die künftige Universitätsklinik;

  - das Land Oberösterreich mit dem Oberösterreichischen Gemeindebund über die Beteiligung der Gemeinden an der Finanzierung.

[44] Medizinische Universität Graz: 2014: 1,1 Mio. EUR, 2015: 2,4 Mio. EUR; Universität Linz: 2014: 1,6 Mio. EUR, 2015: 2,4 Mio. EUR.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Diese beiden Vereinbarungen hatten den Charakter politischer Übereinkünfte; Erstere war im Rahmen der geplanten gesellschaftsrechtlichen Vereinbarungen umzusetzen. Insbesondere betraf dies die gesellschaftsrechtlichen Verträge und die Verträge über die Bebauung und Nutzung der im Eigentum der Stadt Linz stehenden Liegenschaft, auf der das Lehr– und Forschungsgebäude errichtet werden sollte. Die Einigung mit dem Oberösterreichischen Gemeindebund war durch eine Novelle des Oberösterreichischen Landesumlagegesetzes 2008[45] umgesetzt. Aufgrund der Novelle des Landesumlagegesetzes 2008 hatten die Gemeinden an das Land bis zum Jahr 2043 zusätzlich insgesamt 3 Mio. EUR jährlich[46] (bei Gesamteinnahmen der oberösterreichischen Gemeinden von rd. 3,5 Mrd. EUR (2013))[47] zu entrichten.

– Auf Basis einer mündlichen Vereinbarung, die später für das Aufnahmeverfahren 2014 schriftlich bestätigt wurde, führte die Medizinische Universität Graz die Auswertung des ersten Aufnahmeverfahrens für Studienwerber durch. Dafür stellte die Medizinische Universität Graz der Universität Linz rd. 16.000 EUR in Rechnung.

– Offen war zum Ende der Gebarungsüberprüfung eine Vereinbarung zwischen den beteiligten Universitäten über die Abhaltung der Sezierkurse für alle Studierenden durch die Medizinische Universität Graz einschließlich der dafür zu leistenden Abgeltung sowie über die Abgeltung des bereits im Juli 2014 erstmals durchgeführten Aufnahmeverfahrens.

– Abzuschließen waren weiters die gesellschaftsrechtlichen Verträge zur Errichtung der Trägergesellschaft der neuen Krankenanstalt.

– Ebenfalls offen waren die notwendigen Vereinbarungen, die von der Universität Linz mit der Trägergesellschaft der neuen Krankenanstalt abzuschließen sein werden, insbesondere betreffend den Personalbereich und die Nutzung der Gebäudeinfrastruktur.

17.2 (1) Der RH hielt fest, dass bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nur ein Teil der notwendigen Vereinbarungen geschlossen bzw. umgesetzt waren.

[45] LGBl. Nr. 4/2008 i.d.F. LGBl. Nr. 105/2013

[46] Gemäß § 3 Abs. 2 F–VG i.V.m. § 21 Abs. 1 FAG 1967, BGBl. Nr. 2, sind die Länder berechtigt, bis zu einem Höchstausmaß (lt. § 5 FAG 2008, BGBl. I Nr. 103/2007) eine Landesumlage von den Gemeinden (Statutarstädten, Gemeindeverbänden) einzuheben. Der Betrag unterlag keiner Valorisierung.

[47] Rechnungsquerschnitt der Gemeinden gemäß Daten der Statistik Austria: Gesamteinnahmen minus Aufnahme von Finanzschulden (2013)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH wies darauf hin, dass die Übereinkunft zwischen dem Land Oberösterreich und der Stadt Linz keinen rechtlich verbindlichen Charakter besaß. Er empfahl dem Land Oberösterreich, die notwendigen inhaltlichen Details im Zuge der Erstellung der Verträge zu regeln.

(2) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Einigung mit dem Gemeindebund im Ergebnis eine freiwillige Übernahme zusätzlicher finanzieller Belastungen der Gemeinden für Angelegenheiten bedeutete, die nach der verfassungsrechtlichen Kompetenzverteilung und der damit einhergehenden einheitlichen Finanzierungsverantwortung grundsätzlich vom Bund zu finanzieren wären. Deshalb werden für die Gemeindeaufgaben weniger Mittel zur Verfügung stehen.

(3) Er bemängelte das Fehlen einer schriftlichen Kostentragungsregelung vor Durchführung des ersten Aufnahmeverfahrens. Er empfahl daher der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz, in Hinkunft derartige Regelungen vor Durchführung der Aufnahmeverfahren zu treffen.

Bezüglich der Sezierkurse empfahl der RH der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz, Regelungen über die Durchführung und Abgeltung der anatomischen Sezierkurse zu treffen.

17.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMWFW würden die Empfehlungen, hinkünftig schriftliche Kostentragungsregeln vor Durchführung der Aufnahmeverfahren und Regelungen über die Abgeltung der anatomischen Sezierkurse zu treffen, begrüßt und zum Gegenstand der Verhandlungen der Leistungvereinbarungen 2016 bis 2018 gemacht werden.*

(2) Laut Stellungnahme der Medizinischen Universität Graz setze sich der Betrag von rd. 16.000 EUR aus einem Basisbetrag von 10.000 EUR für den Kenntnistest und den Textverständnistest sowie einem weiteren Betrag von rd. 6.000 EUR für die Testdurchführung, Aufbereitung der Testunterlagen bzw. Erstellung einer Reihungsliste zusammen. Die Empfehlungen des RH hinsichtlich der Finanzierung und Abwicklung der Sezierkurse würden berücksichtigt werden.

(3) Laut Stellungnahme der Universität Linz sei betreffend das Aufnahmeverfahren für das Studienjahr 2015/2016 – nach der Überprüfung durch den RH – bereits eine Regelung zur Kostentragung getroffen worden. Auch bezüglich der in Graz abzuhaltenden Sezierkurse (frühestens im Studienjahr 2018/2019) werde rechtzeitig eine entsprechende Vereinbarung über die Kostentragung abgeschlossen werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Realisierung der Medizinischen Fakultät der Universität Linz

Auswirkung auf die anderen Universitäten

18.1 Die damalige Bundesministerin für Finanzen, Dr. Maria Fekter, sagte in einem Schreiben an das BMWFW im Juli 2013 zu, die den Bund treffenden Verpflichtungen für die Errichtung und den Betrieb der Medizinischen Fakultät an der Universität Linz zusätzlich zur Finanzierung der anderen Universitäten zu erfüllen.

Die Finanzierung der Universitäten für eine dreijährige Leistungsvereinbarungsperiode ergab sich aus einem Gesamtbetrag, der vom BMWFW im Einvernehmen mit dem BMF vor dem Auslaufen der vorangegangenen Leistungsvereinbarungsperiode festzulegen war.[48] Den Betrag für die Jahre 2016 bis 2018 fixierten die zuständigen Bundesminister Dr. Reinhold Mitterlehner und Dr. Hans Jörg Schelling im Dezember 2014.

Bis 2018 waren die Mittel für die medizinische Fakultät bei der Festlegung der Auszahlungsobergrenzen des Bundesfinanzrahmengesetzes für die entsprechende Untergliederung zusätzlich zur Finanzierung der anderen Universitäten ausgewiesen worden.

18.2 Der RH wies darauf hin, dass die Festlegung des Gesamtbetrags für die kommende Leistungsvereinbarungsperiode erst nach der Finanzierungszusage der damaligen Bundesministerin für Finanzen betreffend die Medizinische Fakultät der Universität Linz erfolgte, weshalb zur Zeit der Überprüfung nicht nachvollziehbar feststellbar war, ob entsprechend der Zusage keine negativen Auswirkungen auf die Finanzierung der anderen Universitäten gegeben waren.

Strategische Steuerungsinstrumente

19.1 (1) Der Hochschulplan war ein Steuerungsinstrument mit dem Anspruch der Schaffung bindender strategischer Leitlinien, die den gesamten österreichischen Hochschulraum betrafen. Der Hochschulplan sollte den gesamtstrategischen Überbau der anderen Steuerungsinstrumente wie bspw. Entwicklungsplan und Leistungsvereinbarung bilden.

Der aktuelle Hochschulplan[49] wurde Ende 2011 fertiggestellt und befasste sich inhaltlich nicht mit der Thematik der Ausbildungskapazität in der Studienrichtung Medizin bzw. der Einrichtung einer zusätzlichen universitären medizinischen Ausbildungseinrichtung.

(2) Ein Bestandteil des Hochschulplans war der Bauleitplan, der die geplanten Bauvorhaben der staatlichen Universitäten[50] für ganz Öster-

[48] vgl. § 12 Abs. 2 UG

[49] Österreichischer Hochschulplan – Der Gestaltungsprozess zur Weiterentwicklung des österreichischen Hochschulraums, herausgegeben vom BMWFW, Dezember 2011

[50] sowie der Akademie der Wissenschaften

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

reich gemeinsam darstellte und nach Prioritäten reihte.[51] Der Bauleitplan enthielt kein Projekt für die Medizinische Fakultät an der Universität Linz. Die an der Medizinischen Universität Graz vorgesehenen Bauprojekte[52] waren bereits vor der Entscheidung über die Errichtung der Fakultät enthalten. Die Entscheidung über die Aufnahme dieser Bauvorhaben in den Bauleitplan war nicht im Zusammenhang mit der Errichtung der Medizinischen Fakultät gestanden.

(3) Der im Herbst 2012 veröffentlichte Entwicklungsplan 2013–2018 der Universität Linz sowie die Leistungsvereinbarung 2013–2015[53] des BMWFW mit der Universität Linz enthielten mehrfach Bezüge zu medizinischen bzw. medizinnahen Themen: So wurden bspw. im Exzellenzfeld „Soziale Systeme, Märkte & Wohlfahrtsstaat“ verstärkt die Themen der Gesundheitsökonomie sowie medizinrechtliche und –ethische Aspekte berücksichtigt. An der rechtswissenschaftlichen Fakultät bestand der Exzellenzschwerpunkt „Recht auf soziale Daseinsvorsorge und Medizinrecht“; zudem sollten eine Professur in Medizininformatik neu eingerichtet und Aufbaustudien für Medizinrecht sowie Medizin– und Bioethik angeboten werden.

(4) Die Hochschulkonferenz, ein zur Koordination eingerichtetes beratendes Gremium[54], befasste sich im Juli 2013 mit dem Projekt der Errichtung einer Medizinischen Fakultät an der Universität Linz und befürwortete – unter bestimmten Bedingungen – die Einrichtung der neuen Fakultät. Sie hielt fest, dass die Einrichtung der Fakultät Teil einer Gesamtstrategie zu einer umfassenden dynamischen Entwicklung und Stärkung des tertiären Sektors im Sinne zusätzlicher Mittel für Universitäten und Fachhochschulen ab 2016 sein müsste; die bestehenden Standorte müssten dadurch in die Gesamtplanung miteinbezogen werden. Österreichweit sollte eine einfache, transparente und kostengünstige Regelung des klinischen Mehraufwands erfolgen; die Auswirkung auf die Quotenregelung im Bereich der Medizinanfängerplätze wäre zuvor zu untersuchen; konkrete Maßnahmen zur Attraktivierung des Ärzteberufes wären in Kraft zu setzen; eine internationale Gründungskommission wäre einzusetzen und der Prozess durch den Wissenschaftsrat zu begleiten; die zusätzlichen Aufwendungen der Studierenden wären abzufedern.

[51] Österreich war darin in drei Planungsregionen (Ost, Süd, West) eingeteilt. Linz fiel in die Planungsregion West, Graz in die Planungsregion Süd.

[52] MedCampus 1. und 2. Bauabschnitt

[53] unterzeichnet am 14. November 2012

[54] Die Hochschulkonferenz ist ein beratendes Gremium mit der Aufgabe zur Erarbeitung von Empfehlungen an den Bundesminister; der Kerngruppe gehören Vertreter des BMWFW, der Universitätenkonferenz, der Fachhochschulkonferenz, der Privatuniversitätenkonferenz, der Senate des Wissenschaftsrats und der Hochschülerschaft an.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

19.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass das Projekt der Errichtung einer Medizinischen Fakultät an der Universität Linz im Hochschulplan als zentrales strategisches Steuerungsinstrument des tertiären Sektors sowie im darin integrierten Bauleitplan nicht enthalten und das Projekt somit nicht in eine gesamthafte Bundesstrategie eingebettet war. In diesem Zusammenhang wies der RH auf die mehrere Voraussetzungen für die strategische Hochschulplanung einmahnenden Erwägungen der Hochschulkonferenz hin.

Studierende an der Medizinischen Fakultät Linz

Allgemeines

20.1 Nach Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz[55] über die gemeinsame Durchführung des Medizinstudiums war – entsprechend der 15a–Vereinbarung – mit dem Studienjahr 2014/2015 das Studium an der Universität Linz schrittweise aufzubauen: Demnach starteten am 1. Oktober 2014 die ersten 60 Studierenden ihr Medizinstudium an der Medizinischen Fakultät Linz; bis zum Studienjahr 2022/2023 sollte die Zahl der Studienanfänger kontinuierlich auf 300 gesteigert werden.

Das Studium war als Bachelor– und Masterstudium einzurichten[56]. Es bestand aus einem gemeinsam von der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz angebotenen Bachelorstudium und einem von der Universität Linz angebotenen Masterstudium. Die nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die geplante Entwicklung der Zahl der Studienanfänger an der Medizinischen Fakultät Linz:

[55] oder – nach Herstellung des Einvernehmens mit dem Bundesminister für Wissenschaft und Forschung – einer anderen österreichischen universitären medizinischen Einrichtung

[56] vgl. § 54 Abs. 2 UG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 2: Entwicklung der Studienanfänger an der Medizinischen Fakultät Linz

Studienjahr	Beginn der Studienanfänger an der		Gesamt
	Medizinischen Universität Graz	Medizinischen Fakultät Linz	
	Anzahl		
2014/2015	60	–	**60**
2015/2016	60	–	**60**
2016/2017	120	–	**120**
2017/2018	120	–	**120**
2018/2019	120	60	**180**
2019/2020	120	60	**180**
2020/2021	120	120	**240**
2021/2022	120	120	**240**
2022/2023	120	180	**300**

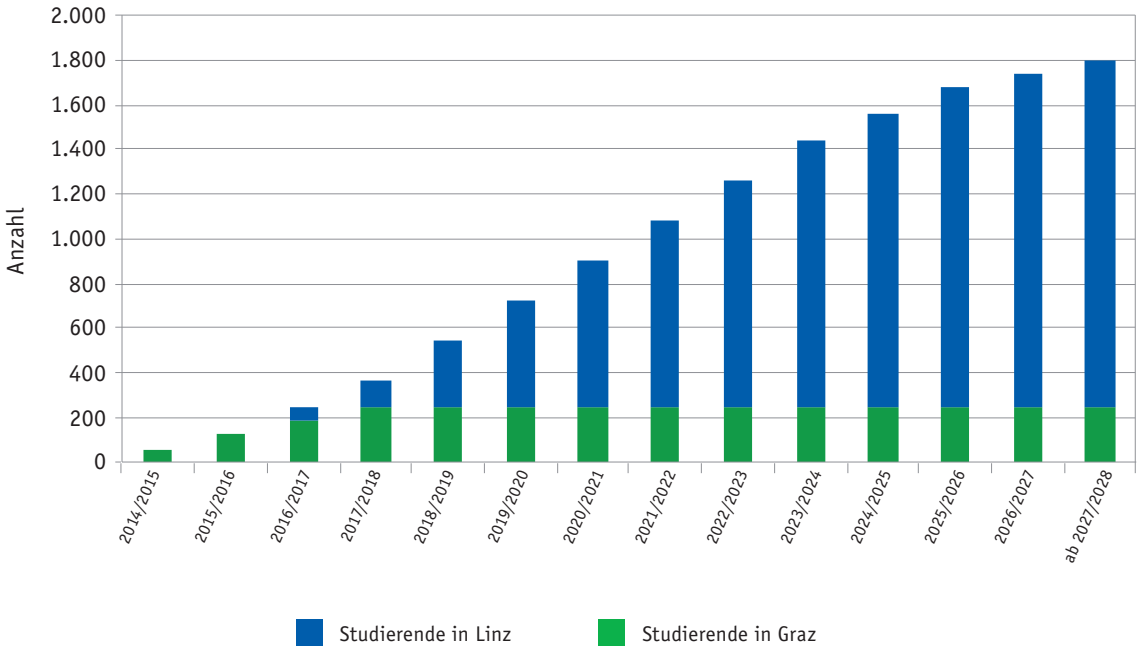
Quellen: 15a–Vereinbarung; Darstellung RH

Wie aus dieser Tabelle ersichtlich, begannen die ersten Studierenden der Medizinischen Fakultät Linz ihr Bachelorstudium an der Medizinischen Universität Graz, wo sie die ersten vier Semester absolvieren werden. Bis zum Studienjahr 2017/2018 wird dieses System für jeden Anfängerjahrgang beibehalten. Ab dem Studienjahr 2018/2019 erfolgt der Studienbeginn für einen Teil der Studierenden in Linz und für einen Teil in Graz.

Das Masterstudium hingegen sollten alle Studierenden von Anfang an, also ab dem Studienjahr 2017/2018, in Linz absolvieren. Daraus ergab sich folgende Anzahl an Studierenden an den Standorten Linz und Graz:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 8: Entwicklung der Anzahl an Studierenden an den Standorten Linz und Graz



Quelle: Universität Linz; Darstellung RH

20.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass durch die Aufsplitterung der Studierenden auf Graz und Linz die Komplexität in der Abwicklung des Studiums auch im Endausbau bestehen bleibt. Dies wäre bei einem Ausbau der bestehenden Standorte (siehe TZ 12) vermeidbar gewesen.

20.3 *Laut Stellungnahme der Medizinischen Universität Graz hätten*

a) am 1. Oktober 2014 die ersten 60 Studierenden der Medizinischen Fakultät Linz ihr Medizinstudium (physisch) an der Medizinischen Universität Graz für die ersten vier Semester aufgenommen,

b) sei die Anzahl jener Studierenden der Medizinischen Fakultät Linz, welche die ersten vier Semester physisch an der Medizinischen Universität Graz absolvieren, bis zum Studienjahr 2016/2017 auf 120 jährlich anzuheben und langfristig beizubehalten,

c) seien ab dem Studienjahr 2018/2019 erstmals zusätzlich zu den physisch über die ersten vier Semester an der Medizinischen Universität Graz ausgebildeten Studierenden der Linzer Fakultät auch 60 Studierende dieser Fakultät physisch vor Ort in Linz auszubilden, und

d) solle auf diese Art mittels biennaler Steigerung um 60 Studierende der sogenannte „Vollausbau“ des gemeinsamen Bachelor–Studiums

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mit 300 Studienanfängern bis zum Studienjahr 2022/2023 erreicht werden.

20.4 Der RH erwiderte, dass er eben diese Entwicklung überblicksartig in Tabelle 2 seines Berichts dargestellt hat, und wies erneut kritisch auf die Komplexität in der Abwicklung des Studiums aufgrund der Aufsplitterung der Studierenden auf die beiden Universitäten hin.

Aufnahmeverfahren

21.1 Die Vergabe der 60 Studienplätze für das Studienjahr 2014/2015 erfolgte – wie an den drei Medizinischen Universitäten Österreichs – durch ein Aufnahmeverfahren.

Im März 2014 meldeten sich 342 Studienbewerber für das Medizinstudium an, von denen 244 tatsächlich am 4. Juli 2014 den schriftlichen Aufnahmetest absolvierten. Entsprechend der im UG festgelegten Zuordnung der Studienplätze auf Österreich, EU–Staaten und Nicht–EU–Staaten (siehe TZ 5) verteilten sich die Teilnehmer am Aufnahmetest bzw. die zugelassenen Studienplätze an der Medizinischen Fakultät Linz sowie an den drei österreichischen Medizinischen Universitäten wie folgt:

Tabelle 3: Verteilung der Teilnehmer am Aufnahmetest bzw. der zugelassenen Studienplätze an der Medizinischen Fakultät Linz sowie an den drei österreichischen Medizinischen Universitäten gemäß § 124b Abs. 5 UG

	Medizinische Fakultät Linz		Medizinische Universität Wien, Graz und Innsbruck		Gesamt	
	Anzahl	in %	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Teilnehmer am Aufnahmetest	244	100,0	9.035	100,0	9.279	100,0
davon						
aus Österreich	*194*	*79,5*	*5.378*	*59,5*	*5.572*	*60,0*
EU–Staaten	*48*	*19,7*	*3.470*	*38,4*	*3.518*	*37,9*
Nicht EU–Staaten	*2*	*0,8*	*187*	*2,1*	*189*	*2,0*
zugelassene Studienplätze	60	100,0	1.357	100,0	1.417	100,0
davon						
für Österreich	*46*	*76,7*	*1.017*	*74,9*	*1.063*	*75,0*
EU–Staaten	*12*	*20,0*	*272*	*20,0*	*284*	*20,0*
Nicht EU–Staaten	*2*	*3,3*	*68*	*5,0*	*70*	*4,9*
Teilnehmer/Studienplatz	4,1		6,7		6,5	

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Universität Linz; BMWFW

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Von den 46 an der Medizinischen Fakultät Linz zugelassenen Österreichern stammten 35 Personen aus Oberösterreich, vier aus der Steiermark, drei aus Tirol, zwei aus Niederösterreich und jeweils eine Person aus Wien und Salzburg.

21.2 (1) Der RH hielt fest, dass an der Medizinischen Fakultät Linz im ersten Jahr des Aufnahmeverfahrens rund vier Bewerber auf einen Studienplatz kamen. Dies war deutlich weniger als an den drei medizinischen Universitäten (rd. 6,7 Bewerber pro Studienplatz). Auch war der Anteil an Bewerbern aus EU–Staaten (rd. 20 %) deutlich geringer als an den drei medizinischen Universitäten (rd. 38 %).

(2) Der Anteil von 58 %[57] zugelassenen Studierenden aus Oberösterreich bedeutete, dass nur etwas mehr als die Hälfte der von Oberösterreich getätigten Investitionen auch tatsächlich Oberösterreichern zugute kam.

21.3 *Laut Stellungnahme der Universität Linz sei die geringe Zahl von Bewerbern pro Studienplatz für das Studienjahr 2014/2015 damit zu erklären, dass das Angebot einer gänzlich neuen Fakultät nicht die Breitenwirkung habe, wie jenes von viele Jahrhunderte existierenden Standorten. Die Bewerberzahl für das Studienjahr 2015/2016 sei deutlich gestiegen. Es hätten sich für 60 Plätze 597 Personen beworben. Das ergebe österreichweit die stärkste Überbuchung mit einem Faktor von 1:10. Soweit der RH diese Kennzahl als Indikator heranziehen wolle, ergebe sich daraus ein dringender Bedarf für die Medizinische Fakultät Linz.*

21.4 Der RH betonte, dass sich ein Bedarf für eine Medizinische Fakultät nicht aus dem Verhältnis Bewerber zu Studienplätze ableiten lässt, sondern der notwendige Ärztebedarf ausschlaggebend sein sollte; in diesem Zusammenhang verwies der RH auf seine Ausführungen in TZ 7 und 8.

Räumliche Unterbringung der Studierenden an der Medizinischen Universität Graz

22.1 Zur Abdeckung des Raumbedarfs konnte die Medizinische Universität Graz auf Ressourcen zurückgreifen, die aufgrund der geringeren Nachfrage an den Studien der Pflegewissenschaften frei geworden waren. In weiterer Folge sollten die notwendigen Raumressourcen nach Gebäuderochaden anlässlich der Fertigstellung des zur Errichtung anstehenden Med Campus, Teil 2, zur Verfügung stehen. Bis zur Fertigstellung waren Übergangslösungen angestrebt.

[57] Von den 60 Studierenden kamen 35 aus Oberösterreich.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

22.2 Der RH stellte fest, dass die Medizinische Universität Graz die erforderlichen Weichenstellungen hinsichtlich der Raumressourcen für den Beginn des Studiums getroffen hatte.

Finanzierung der Medizinischen Fakultät Linz

Kostenaufteilung

23 Nach dem vereinbarten Budgetpfad hatte das Land Oberösterreich Finanzierungsverpflichtungen bis 2027.[58] Ab diesem Zeitpunkt sollten auch die Reinvestitionskosten sowie ein davor dem Land Oberösterreich zugeordneter Erhaltungsbeitrag vom Bund übernommen werden.

Die Verpflichtungen des Bundes ab dem Jahr 2014 waren in der Aufstellung Anlage 1 „Jahresweise Kostendarstellung (einschließlich Pfad und Ausbauschritte)“ Blatt A (siehe Anhang 1) dargestellt. Die entsprechenden Beträge für die einzelnen Jahre waren der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz zur Verfügung zu stellen. Die jährlichen Aufwendungen des Landes wurden in der Anlage 1 Blatt B (siehe Anhang 2) dargestellt. Demnach ergaben die vom Bund zu tragenden Kosten für Personal, Erhaltung und Betrieb, Sachkosten und Investitionen einschließlich der über die Medizinische Universität Graz abzuwickelnden Leistungen bis 2027 443,19 Mio. EUR. Die Kosten des Landes Oberösterreich betrugen bis 2027 – hauptsächlich für Investitionen – 186,93 Mio. EUR[59]. Insgesamt beliefen sich die geplanten Gesamtkosten für Bund und Land Oberösterreich bis 2027 auf 630,12 Mio. EUR (siehe Abb. 9). Ab 2028 waren die laufenden Kosten vom Bund zu tragen, dafür waren jährlich 58,33 Mio. EUR angesetzt[60] (siehe Abb. 10).

Nachfolgend stellt der RH die in der Anlage 1 der 15a–Vereinbarung festgelegten Zahlungen bis 2027 bzw. die laufenden Kosten des Bundes ab 2028 grafisch dar:

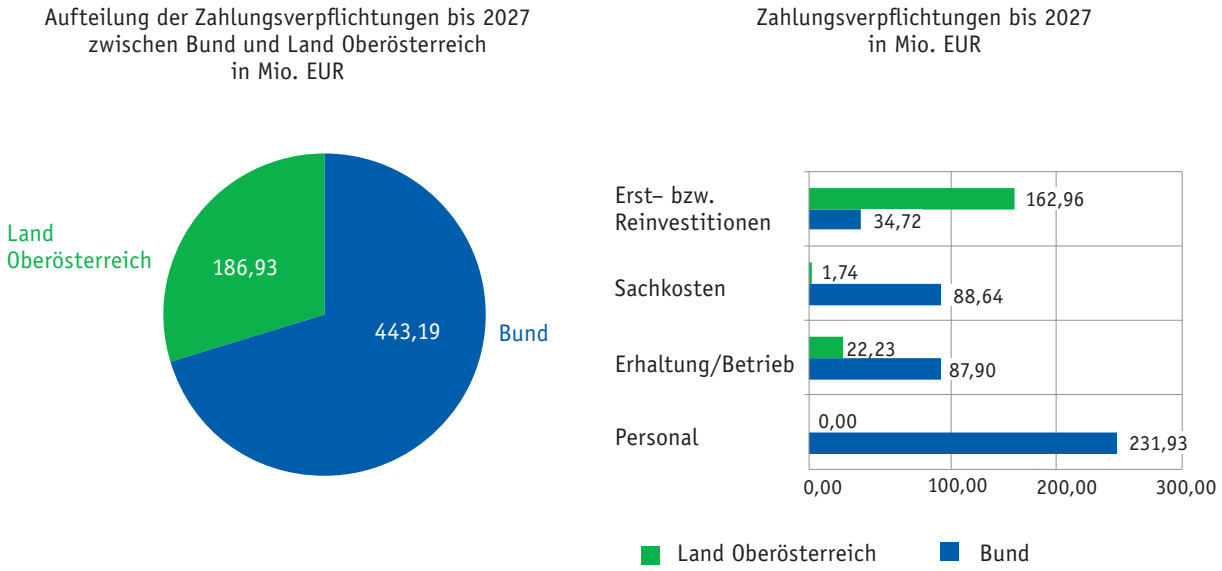
[58] Die Gebäude waren dauerhaft zur Verfügung zu stellen, für die bestehenden (anzumietenden) Flächen war ab 2028 vom Bund ein Erhaltungs– und Reinvestitionspauschale zu entrichten.

[59] einschließlich des Beitrags der Gemeinden, Werte 2014, ohne Annuitäten zur Finanzierung der Gebäude

[60] Werte 2014

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

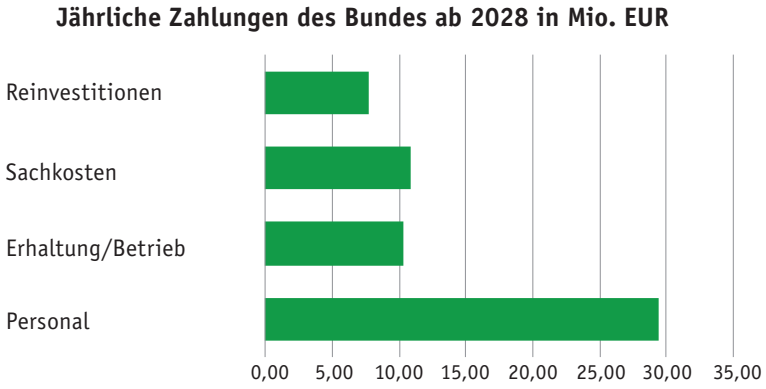
Abbildung 9: Vereinbarung zur Kostenaufteilung zwischen dem Bund und dem Land Oberösterreich bis zum Jahr 2027[1]



[1] Sachkosten des Landes sind Vorlaufkosten; ohne Annuitäten bei der Finanzierung der Gebäude über 25 Jahre, Preisbasis 2014

Quellen: 15a–Vereinbarung; BMWFW; Darstellung RH

Abbildung 10: Laufende Kosten ab dem Jahr 2028[1]



[1] Preisbasis 2014

Quellen: 15a–Vereinbarung; BMWFW; Darstellung RH

Die Personalkosten leiteten sich aus dem Curriculum ab, wobei zwischen klinischem und nicht–klinischem Bereich unterschieden wurde. Zunächst wurde der erforderliche Personalbedarf für Lehre, Forschung und Verwaltung festgelegt und mit angenommenen Durchschnittssätzen für Jahresbruttogehälter[61] bewertet.

[61] einschließlich Lohnnebenkosten

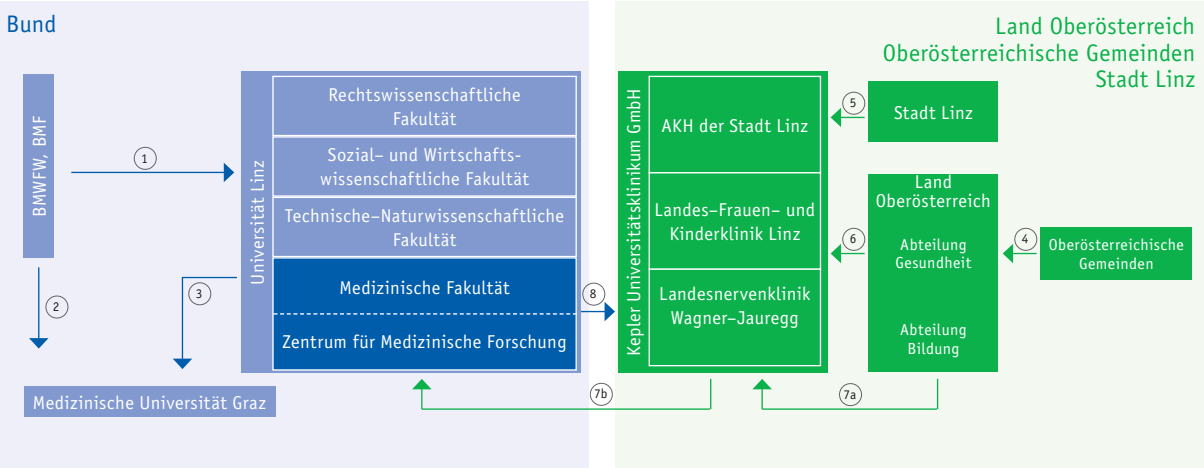
Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Grundlagen für die Abschätzung der Sachkosten (Infrastrukturkosten, Kosten für Sachmittel, Abschreibungen) waren u.a. die Studierendenanzahl, die Personalausstattung, Erkenntnisse aus vorangegangenen Projekten im medizinischen Bereich, einschlägige Studien und Expertisen beigezogener Berater.

Finanzierungsströme

24.1 Die nachfolgende Abbildung zeigt die größtenteils aus der 15a–Vereinbarung resultierenden Finanzierungsströme betreffend Errichtung und Betrieb der Medizinischen Fakultät Linz:

Abbildung 11: Finanzierungsströme hinsichtlich der Errichtung und des Betriebs der Medizinischen Fakultät Linz



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

Quelle: Darstellung RH

Zu den Finanzierungsströmen stellte der RH Folgendes fest:

[1] Auf Basis von Leistungsvereinbarungen des BMWFW mit der Universität Linz werden der Universität Linz die Mittel für die Errichtung und den Betrieb der Medizinischen Fakultät Linz bzw. des Medizinstudiums für jeweils drei Jahre zur Verfügung gestellt. Im Vollausbau (2028) werden sich diese jährlich auf rd. 46,5 Mio. EUR[62]

62 ohne Investitionen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

belaufen. Zum Vergleich: in der Leistungsvereinbarungsperiode 2013–2015 betrug das Grundbudget der Universität Linz jährlich rd. 99,0 Mio. EUR.

Die für den Bund anfallenden Kosten von 2014 bis einschließlich 2017 (rd. 35 Mio. EUR) sollten aus Rücklagen des BMF[63] bedeckt werden; ab 2018 sollte das Wissenschaftsbudget des BMWFW um die notwendigen Finanzmittel aufgestockt werden.

[2] Die Medizinische Universität Graz erhielt vom BMWFW – auf Basis der Leistungsvereinbarung – ihre Aufwendungen für die Kooperation mit der Universität Linz ersetzt; ab 2018 werden dafür finanzielle Mittel in Höhe von jährlich rd. 4,1 Mio. EUR zur Verfügung stehen, mit denen im Wesentlichen der zusätzliche Personalbedarf im Bereich der Lehre sowie Sachaufwendungen, wie bspw. Aufwendungen für Materialien, Geräte oder Raum, abgedeckt werden sollten.

[3] Kostenersätze zwischen der Universität Linz und der Medizinischen Universität Graz wären bspw. für die Sezierkurse Anatomie zu leisten, weil diese auf Dauer für alle Studierenden in Graz durchgeführt werden sowie für die Studienbeiträge bzw. Studienbeitragsersatzleistungen der Studierenden der Medizinischen Fakultät Linz während ihrer vorklinischen Ausbildung in Graz.

[4] Der Beitrag der Oberösterreichischen Gemeinden zur Finanzierung der Medizinischen Fakultät Linz bestand in der Erhöhung der Landesumlage um jährlich 3,0 Mio. EUR von 2014 bis 2043 (siehe TZ 17).

[5],[6] Die 15a–Vereinbarung sah eine Zusammenlegung des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Linz, der Landes–Frauen– und Kinderklinik Linz und der Landes–Nervenklinik Wagner–Jauregg Linz[64] zu einer Krankenanstalt – der Kepler Universitätsklinikum GmbH – vor. Die Kepler Universitätsklinikum GmbH wurde Anfang 2015 gegründet, wobei die Stadt Linz mit 25,1 % und das Land Oberösterreich (im Wege der OÖ Landesholding GmbH) mit 74,9 % beteiligt sein werden. Da dadurch weder neue Krankenanstalten noch zusätzliche Betten geschaffen würden, hätte dies – nach Mitteilung des BMG an den RH – weder auf die Planungs– noch auf die

[63] Gemäß Materialien zur 15a–Vereinbarung (Bund) soll die „Bedeckung durch Entnahme von Rücklagen aus 150101 Zentralstelle“ erfolgen.

[64] Landes–Frauen– und Kinderklinik Linz und Landesnervenklinik Wagner–Jauregg sind Teil der OÖ Gesundheits– und Spitals–AG, die ein 100 %iges Tochterunternehmen der OÖ Landesholding GmbH ist.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Qualitätsfestlegungen im Österreichischen Strukturplan Gesundheit eine Auswirkung.

[7a, 7b] Wesentliche finanzielle Mittel stellte das Land Oberösterreich für die Errichtung – samt Ersteinrichtung – des Zentrums für medizinische Forschung (ZMF) zur Verfügung. Entsprechend der 15a–Vereinbarung verpflichtete sich das Land Oberösterreich, jedenfalls rd. 105,4 Mio. EUR für Neu–, Ergänzungs– und Umbauten samt Ersteinrichtung zu investieren. Aus steuerrechtlichen Aspekten wird die Errichtung des ZMF durch die Kepler Universitätsklinikum GmbH erfolgen; das Land Oberösterreich wird gemäß dem Kostenpfad des Landes die anfallenden Mittel der Kepler Universitätsklinikum GmbH zur Verfügung stellen.

[8] Der Zahlungsstrom zwischen der Medizinischen Fakultät Linz und der Kepler Universitätsklinikum GmbH stellt den Kostenersatz des Bundes gemäß § 55 KAKuG („Klinischer Mehraufwand“) dar, der in weiterer Folge (TZ 25, 26) näher erläutert wird. Ausgehend von den Planungsannahmen der 15a–Vereinbarung soll der Klinische Mehraufwand im Vollausbau (2028) jährlich rd. 34,23 Mio. EUR[65] betragen.

24.2 Der RH wies darauf hin, dass die vorliegende 15a–Vereinbarung durch die von der generellen Kompetenzverteilung abweichende Aufteilung der Finanzierungsverpflichtung dem Grundsatz der Einheitlichkeit der Aufgaben–, Ausgaben– und Finanzierungsverantwortung entgegenwirkte. Durch die 15a–Vereinbarung wird die Anzahl der Finanzierungsströme zwischen Bund und Ländern weiter vergrößert, wodurch die notwendige finanzielle Gesamtsicht zusätzlich erschwert wird.

Klinischer Mehraufwand

25 (1) Entsprechend dem KAKuG[66] ersetzt der Bund dem Rechtsträger der Krankenanstalt, im gegenständlichen Fall der Kepler Universitätsklinikum GmbH,

- die Mehrkosten, die sich bei der Errichtung, Ausgestaltung und Erweiterung der dem Unterricht dienenden öffentlichen Krankenanstalt aus den Bedürfnissen des Unterrichts ergeben,

- die Mehrkosten, die sich beim Betrieb der öffentlichen Krankenanstalt aus den Bedürfnissen des Unterrichts ergeben sowie

[65] ohne Investitionen

[66] § 55 KAKuG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– die Pflegegebühren der Allgemeinen Gebührenklasse oder die aufgrund der Unterbringung tatsächlich entstandenen Kosten für zu Unterrichtszwecken herangezogene Personen.

(2) An der Medizinischen Fakultät Linz sollte die Ermittlung des Klinischen Mehraufwands entsprechend der Anlage 2 der 15a–Vereinbarung erfolgen: Diese sah bspw. vor, dass für medizinische und nicht–medizinische Verbrauchsgüter auf Basis der Einkaufspreise der tatsächliche Verbrauch bzw. dass für die Mitwirkung der Bediensteten der Krankenanstalt an Lehre und Forschung der Anteil an den laufenden tatsächlichen Bruttobezügen abzugelten wäre.

26.1 (1) Hinsichtlich der Mitwirkung der Bediensteten der Krankenanstalt – in diesem Fall der Kepler Universitätsklinikum GmbH – war geplant, dass die Kepler Universitätsklinikum GmbH das benötigte Personal zur Abdeckung von Lehre und Forschung für den klinischen Bereich als auch für das Zentrum für Medizinische Forschung (ZMF) zur Verfügung stellen soll; wird nun vom Personal der Kepler Universitätsklinikum GmbH universitäre Lehr– und Forschungsleistung erbracht, sollen diese Leistungen im Wege des Klinischen Mehraufwands – gemäß der Anlage 2 der 15a–Vereinbarung – von der Universität Linz ersetzt werden („Linzer Modell“).

Mit dem „Linzer Modell“ sollte die Belastung des Universitätsbudgets mit Kosten der Patientenversorgung vermieden werden. Aus diesem Grunde soll bspw. der Universität Linz für Professoren im klinischen Bereich, die zu 100 % an der Universität Linz beschäftigt sein werden, jedoch als Leiter der Universitätskliniken zu 50 % auch in der Krankenversorgung mitwirken, 50 % der tatsächlichen Personalkosten von der Kepler Universitätsklinikum GmbH refundiert werden.

(2) Die nachfolgende Tabelle stellt das geplante Personal der Medizinischen Fakultät Linz verteilt nach dem klinischen und nicht–klinischen Bereich, dem ZMF sowie dem Verwaltungspersonal der Medizinischen Fakultät Linz im Vollausbau (2028) dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 4: Verteilung des geplanten Personals nach klinischem Bereich, nicht–klinischem Bereich, Zentrum für medizinische Forschung und Verwaltungspersonal für die Medizinische Fakultät Linz im Jahr 2028 (Preisbasis 2014)

	klinischer Bereich		ZMF		Nicht–klinischer Bereich		Summe	
	in Mio. EUR	VZÄ	in Mio. EUR	VZÄ	in Mio. EUR	VZÄ	in Mio. EUR	VZÄ
Professoren	1,90	12,0	0,16	1,0	0,93	7,0	2,99	20,0
Wissenschaftliches Personal[1]	10,23	97,6	1,77	21,0	1,54	20,0	13,54	138,6
Allgemeines Personal[2]	2,71	47,0	1,00	22,0	0,64	14,1	4,34	83,1
Summe	**14,84**	**156,6**	**2,92**	**44,0**	**3,10**	**41,1**	**20,87**	**241,7**
Verwaltungspersonal[3]							2,71	49,0
Gesamtsumme							**23,58**	**290,7**

1 Dozenten, Assistenten, Tutoren
2 Sekretariat und sonstiges Personal
3 Akademiker, Maturanten, Verwaltungsassistenten

Dienstgeber Universität Linz

Dienstgeber Kepler Universitätsklinikum GmbH

Quellen: Land Oberösterreich; Universität Linz; Darstellung RH

Der Personalbedarf für die Verwaltung verteilte sich gemäß den Planungsannahmen auf die verschiedenen Organisationseinheiten, wie bspw. Controlling und Budget, Lehr– und Studienservices sowie Personalmanagement. Die geplanten Personalaufwendungen basierten auf den KV–Bezügen für Akademiker, Maturanten und Verwaltungsassistenten zuzüglich eines 10 %igen Aufschlags.

Wie in der Tabelle 4 ersichtlich, soll nur ein Teil des Personals der Medizinischen Fakultät an der Universität Linz angestellt werden. Im Gegensatz dazu war an den drei medizinischen Universitäten das gesamte Personal an der jeweiligen Universität beschäftigt.

26.2 Der RH hielt fest, dass ab 2028 von den rd. 23,58 Mio. EUR (290,7 VZÄ) an Personalaufwendungen für die Medizinische Fakultät Linz rd. 15,71 Mio. EUR (187,6 VZÄ) von der Kepler Universitätsklinikum GmbH zur Verfügung gestellt wird; somit soll mehr als 60 % des geplanten Personalbedarfs der Medizinischen Fakultät Linz über den Klinischen Mehraufwand verrechnet werden.

Der RH wies darauf hin, dass mit dem „Linzer Modell“ zur Verrechnung des Klinischen Mehraufwandes zwar die Entlastung des Universitätsbudgets von den Kosten der Patientenversorgung beabsichtigt war; außerdem sollte demnach das klinische Personal nur einen Arbeitge-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ber haben, nämlich die Trägergesellschaft der neuen Krankenanstalt (Kepler Universitätsklinikum GmbH). Allerdings hat dadurch die Universität Linz keinen Einfluss auf Vereinbarungen, die im Klinikum mit dem Personal getroffen werden, obwohl sie die tatsächlichen Bruttogehälter (anteilig) vergüten muss. Insofern bestand nach Ansicht der RH ein finanzielles Risikopotenzial für den Bund, das sich aus der Mitwirkung der Bediensteten der Kepler Universitätsklinikum GmbH an der Erfüllung der Lehr– und Forschungsaufgaben – beides Kernaufgaben einer Universität – für die Universität Linz ergeben kann.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussempfehlungen

27 Zusammenfassend hob der RH die folgenden Empfehlungen hervor:

BMWFW

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

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

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

BMWFW und Land Oberösterreich

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

Land Oberösterreich

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Medizinische Universität Graz und Universität Linz

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

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

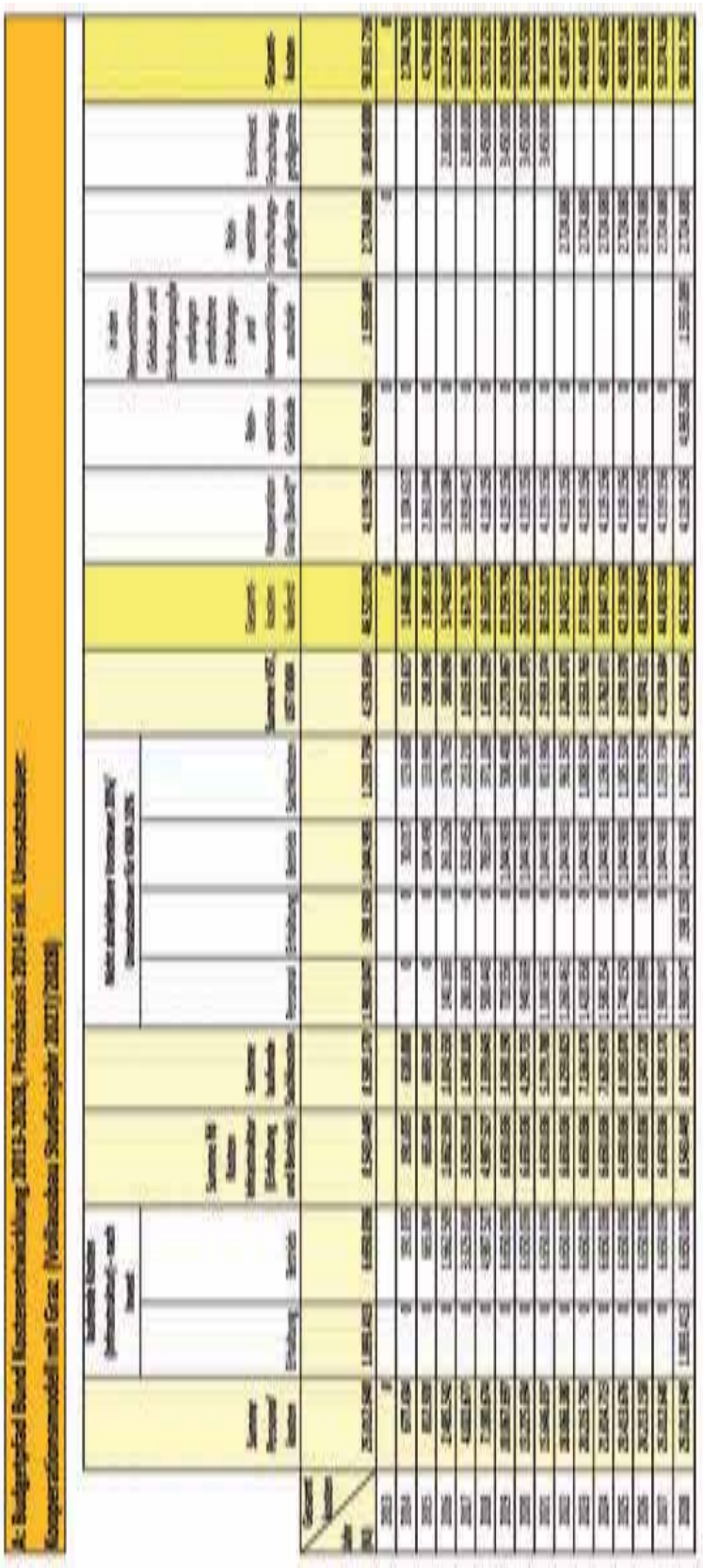
Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Jahresweise Kostendarstellung (einschließlich Pfad und Ausbauschritte)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

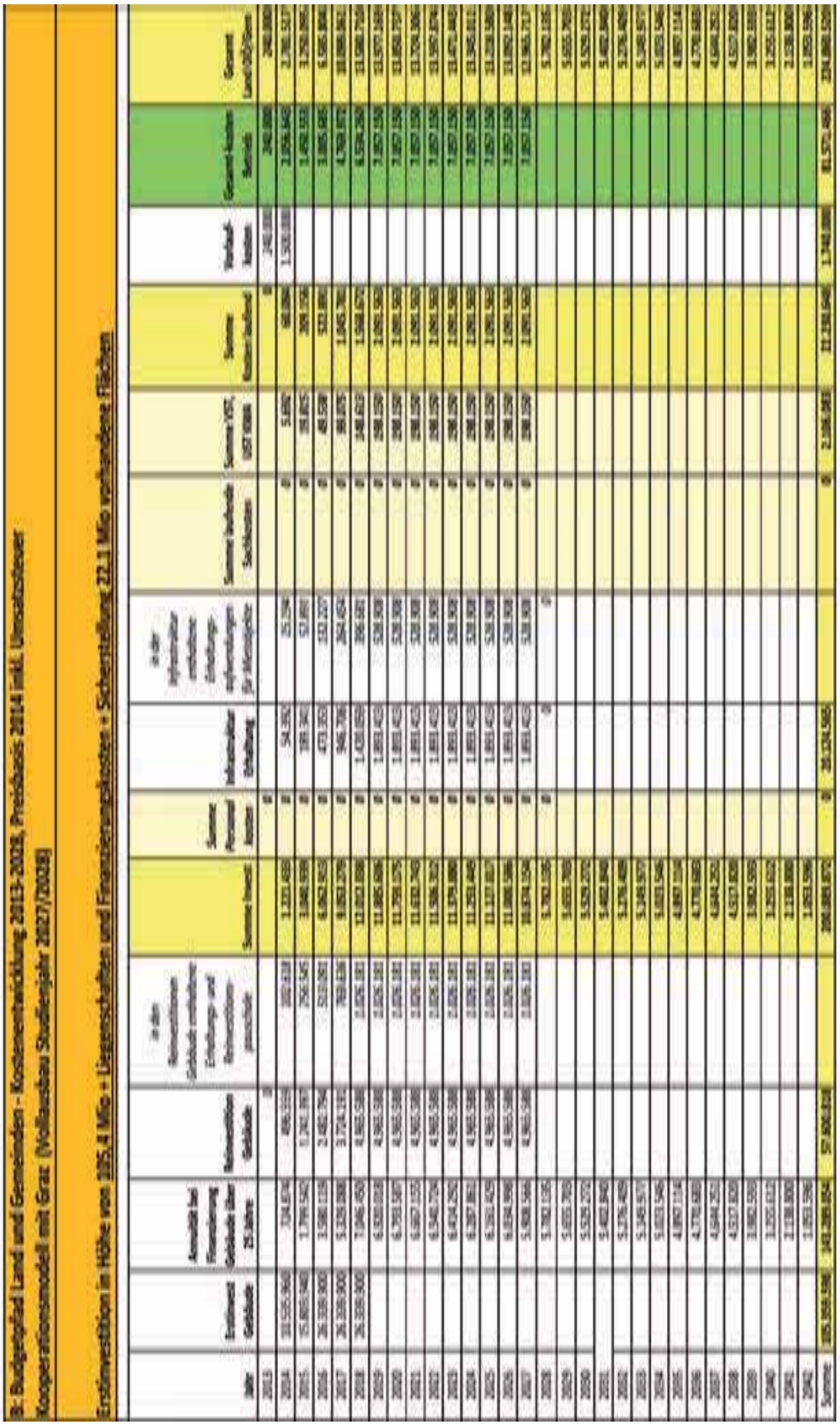
Jahresweise Kostendarstellung (einschließlich Pfad und Ausbauschritte)



Anmerkung: **Kooperation Graz (Bund):** Kosten für 120 Studierende pro Studienjahr Nicht-Klink in Graz wird in Leistungsvereinbarung mit der medizinischen Universität Graz verankert.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung: Jahresweise Kostendarstellung (einschließlich Pfad und Ausbauschritte)



Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis _____ 183
Abkürzungsverzeichnis _____ 184
Glossar _____ 186

BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder

KURZFASSUNG _____ 194

Prüfungsablauf und –gegenstand _____ 202

Überprüfte Förderprogramme zu betrieblichen Umweltförderungen _ 204

Vergleich der Förderprogramme _____ 207

Übersicht _____ 207

Unterschiede in der Grundkonzeption _____ 208

Unterschiede im Inhalt _____ 209

Unterschiede betreffend Förderbasis und Fördersätze _____ 215

Inhaltliche Abstimmung der Förderprogramme _____ 218

Förderung eines Projekts aus mehreren Förderprogrammen/ Fördertöpfen _____ 220

Kooperation zwischen den Fördergebern in der Förderabwicklung _ 225

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Fördermitteleinsatz 228

Gesamtübersicht 228

Fördermitteleinsatz je Förderprogramm und Fördertopf 230

Maßnahmen zur Einhaltung der Höchstfördersätze und zur Verhinderung unzulässiger Mehrfachförderungen 238

Kontrollen 243

Ziele, Zielerreichung und Evaluierungen 246

Zielsetzungen der Förderprogramme 246

Wirkungserfassung und Evaluierungsberichte 250

Umwelteffekte und Förderkosten 253

Mitnahmeeffekte 257

Verwaltungsaufwand für Fördergeber und Fördernehmer 259

Weitere Feststellungen des RH 263

Schlussempfehlungen 266

ANHANG

Anhang I bis III 271

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Prüfungsgegenstand – in die Gebarungsüberprüfung einbezogene Förderbereiche und Förderprogramme (Programme Stand Mitte 2014) 205

Abbildung 1: Fördertöpfe betriebliche Umweltförderungen 220

Tabelle 2: Fördermitteleinsatz EU, Bund, Länder Kärnten, Salzburg und Wien für die prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013) 231

Abbildung 2: Fördermitteleinsatz EU, Bund, Länder Kärnten, Salzburg und Wien für die prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013) 232

Abbildung 3: Fördermittelherkunft für Nahwärmeversorgungsanlagen pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013) 234

Abbildung 4: Fördermittelherkunft für thermische Gebäudesanierung pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013) 235

Abbildung 5: Fördermittelherkunft für thermische Solaranlagen pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013) 236

Abbildung 6: Fördermittelherkunft für Fernwärmeanschlüsse pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013) 237

Tabelle 3: Umfang und Ergebnisse der Kontrollen 244

Tabelle 4: Wirkungserfassung und Evaluierungsberichte 250

Abbildung 7: Fördermitteleinsatz UFI und Sanierungsoffensive im Verhältnis zu den Umweltzielen (Basis Jahr 2013) 254

Abbildung 8: Befasste Stellen (Bund/Länder) bei betrieblichen Umweltförderungen 260

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Abt.	Abteilung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AMA	Agrarmarkt Austria Marketing GmbH
ARR 2014	Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln
Art.	Artikel
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMLFUW	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes
EU	Europäische Union
EUR	Euro
f./ff.	folgend(e)
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
IK	Investitionskosten
KLIEN	Klima– und Energiefonds
KLUP	Klima– und Umweltpakt
KMU	kleine und mittlere Unternehmen
KPC	Kommunalkredit Public Consulting GmbH
Ktn	Kärnten
kW	Kilowatt
KWF	Kärntner Wirschaftsförderungsfonds

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LGBl.	Landesgesetzblatt
MIK	Mehrinvestitionskosten
Mio.	Million(en)
MW(h)	Megawatt(stunde)
Nr.	Nummer
ÖIR	Österreichisches Institut für Raumplanung
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
Sbg	Salzburg
SO	Sanierungsoffensive
tw.	teilweise
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UG	Untergliederung
UFG	Umweltförderungsgesetz
UFI	Umweltförderung im Inland
UFI–FRL	UFI–Förderrichtlinien
USt	Umsatzsteuer
v.a.	vor allem
vgl.	vergleiche
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

AGVO

Art. 107 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) untersagt aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen (oder zu verfälschen drohen), soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen.

Abs. 3 leg. cit. verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Kommission rechtzeitig über die Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu informieren.

Mit der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) werden bestimmte staatliche Beihilfemaßnahmen, die einen spürbaren Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit in Europa leisten, von der Anmeldungs– und Genehmigungspflicht durch die EU–Kommission freigestellt.

Die AGVO gilt u.a. für Regionalbeihilfen, Beihilfen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Umweltschutzbeihilfen, Beihilfen für Forschung, Entwicklung und Innovation.

Anschlussförderungen

Bei einer Anschlussförderung ist die Förderung durch einen Fördergeber als Ergänzung zur Förderung durch einen anderen Fördergeber konzipiert (TZ 8).

CO_2

Kohlenstoffdioxid ist ein Treibhausgas, das bei Verbrennungsprozessen freigesetzt wird.

„De–minimis“–Förderung

Dieses von der Europäischen Kommission geschaffene Rechtsinstrument erlaubt es den Mitgliedstaaten, Unternehmen Beihilfen in geringer Höhe ohne Anmeldung bei der Europäischen Kommission und Einleitung eines Verwaltungsverfahrens zu gewähren. Die „De–minimis“–Regel beruht auf

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Annahme, dass in der Mehrzahl der Fälle geringfügige Beihilfen keine Auswirkungen auf Handel und Wettbewerb haben und damit nicht wettbewerbsverzerrend wirken. Unternehmen können auf diese Weise innerhalb von drei Steuerjahren „De–minimis"–Beihilfen im Gesamtausmaß von 200.000 EUR zugesichert bekommen.

EFRE

Europäischer Fonds für regionale Entwicklung: Strukturfonds der EU mit dem Ziel, durch Beseitigung von Ungleichheiten zwischen den verschiedenen Regionen den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt in der EU zu stärken. Die thematische Konzentration liegt u.a. auf der Unterstützung einer CO_2–armen Wirtschaft, der Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) sowie auf Forschung und Innovation.

ELER

Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes: Strukturfonds der EU mit dem Ziel der Unterstützung der Entwicklung des ländlichen Raums; d.h. insbesondere der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit des land– und forstwirtschaftlichen Sektors, der Verbesserung der Umwelt und der Kulturlandschaft und der Verbesserung der Lebensqualität in ländlichen Gebieten sowie der Diversifizierung der ländlichen Wirtschaft.

Fernwärmeanschluss

Anschluss von Gebäuden/Betrieben an bestehende Fernwärmeerzeugungsanlagen und –netze. Wärmelieferung zur Versorgung von Gebäuden/Betrieben mit Heizung und Warmwasser. Der Transport der thermischen Energie erfolgt in wärmegedämmten Rohrsystemen.

Nahwärme – Fernwärme:
Im Unterschied zur Nahwärme wird üblicherweise als Fernwärme die Versorgung weiterer Gebiete (ganzer Städte oder Stadtteile) mit thermischer Energie verstanden.

Förderbasis – förderfähige (Investitions–)Kosten

Förderbasis ist der Investitionsbetrag/Ausgabenbetrag, auf dessen Basis die Förderung berechnet wird (förderfähige Kosten). Förderfähige Investitionskosten sind jene Kosten, die auf Basis der Förderrichtlinien gefördert wer-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den können; bei Umweltförderungen in der Regel Kosten, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Erzielung des Umwelteffekts stehen.

Fördersatz

Ausmaß der Unterstützung für die Investitionsmaßnahme; Anteil der Förderung an den förderfähigen Kosten.

KLIEN

Klima– und Energiefonds: Er wurde im Juli 2007 eingerichtet. Damit sollte ein Beitrag zu einer nachhaltigen Energieversorgung und zur Umsetzung der Klimastrategie geleistet werden. Hauptaufgabe des KLIEN ist es, durch Förderungen zur Senkung der heimischen Treibhausgasemissionen, zum Ausbau der erneuerbaren Energieträger und zu substanziellen Steigerungen im Bereich der Energieeffizienz beizutragen. Im Rahmen der KLIEN–Programme sollen Innovation, Best–practice–Modelle und neue Technologien gefördert werden. Die KLIEN–Förderungen waren im Einzelfall betragsmäßig deutlich höher als Förderungen im Rahmen der Umweltförderung im Inland (UFI).

KLUP

Klima– und Umweltpakt: Das Land Salzburg förderte im Rahmen des Klima– und Umweltpaktes Projekte zur forcierten Anwendung von Technologien im Klimaschutz und in der Luftreinhaltung. Das Förderprogramm KLUP stellt eine Ergänzung zu den Fördermöglichkeiten der Umweltförderung im Inland (UFI) dar. Die Fördermittel stammen aus Einnahmen aus Verkehrsstrafen nach dem Immissionsschutzgesetz–Luft.

Kofinanzierung

Förderbedingungen nennen als Voraussetzung die Mitförderung (Kofinanzierung) durch einen anderen Fördergeber (TZ 8).

Beispiele:

- Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen durch den Bund (UFI) erforderte eine Mitfinanzierung des jeweiligen Landes;

- Förderungen mit EU–Mitteln erfordern grundsätzlich eine Mitfinanzierung aus nationalen Mitteln.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

KPC

Kommunalkredit Public Consulting GmbH: Sie ist eine Tochtergesellschaft der Kommunalkredit Austria AG (90 %) und der Raiffeisenlandesbank Oberösterreich (10 %); sie fungierte im Bereich der umweltrelevanten Förderungen des Bundes als Abwicklungsstelle für zahlreiche Förderungen. Teilweise hatten auch die Länder die Abwicklung von Umweltförderungen an die KPC übertragen (zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hatten die Länder Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien die Abwicklung einzelner Umweltförderbereiche mit der Abwicklung der Länderförderungen an die KPC übertragen).

Die Aufgaben der KPC ergaben sich aus dem Umweltförderungsgesetz (UFG) und Verträgen mit den Fördergebern.

Mehrinvestitionskosten/Investitionsmehrkosten (MIK)

Sie sind die Förderbasis gemäß Allgemeiner Gruppenfreistellungsverordnung der Europäische Kommission und darauf Bezug nehmend auch nationaler Förderprogramme. Bei der Berechnung der MIK werden von den förderfähigen (umweltrelevanten) Investitionskosten eines Vorhabens die Kosten einer Anlage ohne vergleichbare Umweltwirkung (Referenzkosten) in Abzug gebracht.

Mitnahmeeffekt

Von Mitnahmeeffekten spricht man, wenn das Verhalten, für das die Förderung den Anreiz schaffen sollte, auch ohne bzw. mit geringer Förderung gesetzt worden wäre. Der Fördernehmer setzt ein Verhalten, das er jedenfalls gesetzt hätte, und „nimmt die Förderung mit“.

Nahwärmeversorgungsanlage (Biomasse)

Anlage zur Erzeugung von Wärme durch die Verbrennung von Biomasse zur Versorgung von Gebäuden/Betrieben in der Umgebung. Der Transport der thermischen Energie erfolgt in wärmegedämmten Rohrsystemen.

Nahwärme – Fernwärme:
Im Unterschied zur Nahwärme wird üblicherweise als Fernwärme die Versorgung weiterer Gebiete (ganzer Städte oder Stadtteile) mit thermischer Energie verstanden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Parallelförderung

Im gegenständlichen Bericht wird dieser Begriff für mehrere gleichartige, nebeneinander bestehende Fördermaßnahmen für denselben Lebenssachverhalt durch unterschiedliche Fördergeber verwendet.

Parallelförderungen sind teilweise von den Fördergebern erwünscht (z.B. verlangen die Förderrichtlinien eine Kofinanzierung oder formulieren die Förderung als Anschlussförderung (TZ 8)).

Sanierungsoffensive

Die Bundesregierung startete in den Jahren 2009 und 2010 im Rahmen des Konjunkturpakets II eine Aktion zur Förderung von thermischen Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden; diese Sanierungsoffensive trat neben die diesbezüglichen Fördermöglichkeiten im Rahmen der UFI. Ziele waren die Reduktion der Treibhausgasemissionen, die Senkung des Endenergieeinsatzes sowie die Erzielung konjunktureller Effekte.

Für die Jahre 2011 bis 2016 standen aus der Sanierungsoffensive für die thermische Gebäudesanierung Fördermittel in der Höhe von rd. 100 Mio. EUR jährlich (davon 30 % für Betriebe) zur Verfügung („Sanierungsoffensiven für die thermische Gebäudesanierung für Private und Betriebe“).

Die Fördermittel kamen zu gleichen Teilen aus dem Budget des BMLFUW und des BMWFW. Die Abwicklung der Sanierungsoffensive erfolgte durch die KPC.

UFI

Die betriebliche Umweltförderung (Umweltförderung im Inland/UFI) ist ein Förderinstrument des BMLFUW, dessen Ziel es ist, mit Hilfe von Investitionszuschüssen einen Anreiz zur Umsetzung von umweltrelevanten Investitionsmaßnahmen zu setzen. Schwerpunkte sind die Reduktion von Treibhausgasen (v.a. CO_2–Emissionen und damit ein Beitrag zur Erreichung der in der österreichischen Klimastrategie festgelegten Reduktionsziele), die Vermeidung oder Verringerung von Luftschadstoffen (z.B. Staub, NO_x) und von gefährlichen Abfällen oder die Vermeidung von Lärmbelastung durch Anlagen, betriebliche Mobilitätsmaßnahmen sowie die Steigerung der Ressourceneffizienz. Bei der Erlassung der Förderrichtlinie muss das BMLFUW das Einverständnis mit dem BMF und dem BMWFW herstellen. Die Dotation der UFI ist mit dem BMF abzustimmen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Für die Jahre 2009 bis 2020 sind Fördermittel in der Höhe von jährlich rd. 90,2 Mio. EUR vorgesehen. Der Rahmen wurde in den Jahren 2012 und 2013 nicht voll ausgeschöpft.

Die Abwicklung der Förderungen erfolgte durch die KPC.

Im Rahmen der UFI wurden rd. 30 Themenbereiche gefördert. Für die gegenständliche Prüfung durch den RH relevant waren aus dem Bereich der Energiegewinnung aus erneuerbaren Energieträgern die Programme Biomasse–Nahwärme sowie Solaranlagen, aus dem Bereich der Energieeffizienz die Programme Thermische Gebäudesanierung und Fernwärmeanschluss für Betriebe.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Betriebliche Umweltförderungen des Bundes und der Länder

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

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

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

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

Evaluierungsberichte rechneten die Gesamtwirkungen einer geförderten Maßnahme (Einsparungen an CO_2 und Energie) nicht der Gesamtheit der eingesetzten Fördermittel zu, sondern jeweils dem Mitteleinsatz einzelner Förderprogramme/Fördertöpfe, und unterschätzten damit systematisch die Förderkosten.

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Gegenstand der beim Bund (BMLFUW und Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC)) sowie in den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien durchgeführten Querschnittsprüfung waren die betrieblichen Umweltförderungen des Bundes und der Länder betreffend Nahwärmeversorgungsanlagen, thermische Gebäudesanierung, thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse. Ziel der Prüfung war die Beurteilung dieser Förderprogramme im Hinblick auf

- die Herkunft der Fördermittel (Bundesbudget, Landesbudget, andere Quellen),
- die Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften hinsichtlich Förderzielen, Fördergegenstand und Förderbedingungen,
- Kooperationsmodelle der Gebietskörperschaften bei der Förderabwicklung,
- Wirkungsorientierung und Evaluierung der Fördermaßnahmen mit Blick auf das Nebeneinander mehrerer Fördergeber und
- die Identifizierung von Effizienzsteigerungspotenzialen. (TZ 1)

Die Beurteilung einzelner Förderfälle war nicht Ziel der Gebarungsüberprüfung. (TZ 1)

Die prüfungsgegenständlichen Förderprogramme umfassten ein Gebarungsvolumen von insgesamt etwa 50 Mio. EUR im Jahr. (TZ 1, 11)

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

Überprüfte Förderprogramme zu betrieblichen Umweltförderungen

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vergleich der Förderprogramme

Ein Vergleich der Förderprogramme war durch die unterschiedliche Verwendung von Begriffen und die vielfach nur im Detail liegenden Unterschiede in den Fördervoraussetzungen besonders erschwert. Die Vielfalt der Förderprogramme wie auch ihre Heterogenität in Aufbau, Inhalt und Begrifflichkeit machten die Förderlandschaft intransparent. (TZ 2 bis 5)

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

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

Inhaltliche Abstimmung der Förderprogramme

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

Förderung eines Projekts aus mehreren Förderprogrammen/Fördertöpfen

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

Die Fördermittel für die vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen kamen aus EU–, Bundes– und Landesmitteln. In der Regel standen je Fördergegenstand Fördermittel aus drei bis vier Fördertöpfen zur Verfügung. Allein auf Bundesebene konnten Umweltmaßnahmen aus drei verschiedenen Fördertöpfen finanziert werden

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(Umweltförderung im Inland (UFI), Sanierungsoffensive, Klima– und Energiefonds (KLIEN)). (TZ 8)

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

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

Kooperation zwischen den Fördergebern in der Förderabwicklung

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

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

– Der Bund hatte die KPC mit der Abwicklung sämtlicher Fördermaßnahmen der UFI, der Sanierungsoffensive sowie mit der Abwicklung der umweltbezogenen Investitionsförderungen des KLIEN betraut und die KPC damit zur zentralen Abwicklungsstelle der Umweltförderungen des Bundes gemacht.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Das Land Salzburg hatte die Abwicklung der Förderung von thermischen Gebäudesanierungen und thermischen Solaranlagen von Betrieben an die KPC übertragen.

Die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle für Förderprogramme, die dieselben Lebenssachverhalte betrafen, war geeignet, eine einheitliche Administration und effiziente Kontrollen sicherzustellen und damit im Sinne der Reduktion von Verwaltungsaufwand und der Nutzung von Synergien zweckmäßig. Die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle stellte sowohl für die Fördergeber, insbesondere aber für die Förderwerber eine klare administrative Erleichterung und Entlastung dar. (TZ 9, 19)

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

Fördermitteleinsatz

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

Die Erhebungen des RH zeigten:

– In die Programme zur Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen und der thermischen Gebäudesanierung flossen Fördermittel in der Größenordnung von jährlich 20 Mio. EUR (Bundes– und EU–Mittel: rd. 26 Mio. EUR bzw. 18,2 Mio. EUR pro Jahr), während die Programme Thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse deutlich geringer dotiert waren (Bundes– und EU–Mittel: rd. 2,8 Mio. EUR bzw. 1,4 Mio. EUR pro Jahr[1]). (TZ 11)

[1] Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Die Förderprogramme Thermische Gebäudesanierung und Thermische Solaranlagen wurden zum weitaus überwiegenden Teil durch Mittel des Bundes (zu 80 % oder mehr; v.a. aus UFI bzw. Sanierungsoffensive) finanziert; der Fördermittelanteil der Länder Kärnten und Salzburg in diesen Programmen war sehr gering. (TZ 12)

Maßnahmen zur Einhaltung der Höchstfördersätze und zur Verhinderung unzulässiger Mehrfachförderungen

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

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

Kontrollen

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ziele, Zielerreichung und Evaluierungen

Zielsetzungen der Förderprogramme

Der Bund und das Land Salzburg hatten den einzelnen Fördermaßnahmen keine quantifizierten Ziele zugeordnet; solche hatte nur das Land Kärnten definiert. Die mit den einzelnen Fördermaßnahmen intendierten CO_2–Reduktionen bzw. Energieeinsparungseffekte waren aber auch in Kärnten nicht quantifiziert. Aufgrund dieses Fehlens konkreter, quantifizierter Zielsetzungen je Fördermaßnahme war die Zielerreichung nicht klar bewertbar. (TZ 15)

Wirkungserfassung und Evaluierungsberichte

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

Umwelteffekte und Förderkosten

Gängige Praxis der Förderkostenberechnung war es, nicht die Gesamtheit der für die Projekte eingesetzten Fördermittel zu erfassen, sondern stets nur jenen Teil, der vom jeweiligen Fördergeber/Fördertopf aufgebracht wurde. Das Ausmaß der positiven Umwelteffekte je Fördermaßnahme wurde damit systematisch überhöht dargestellt (und die Förderkosten je Tonne CO_2–Reduktion bzw. je MWh Energieeinsparung systematisch zu gering). Die Darstellungen der Evaluierungsberichte zu den Förderkosten waren damit verzerrend und für eine Steuerung der Förderprogrammgestaltung weitgehend unbrauchbar. (TZ 17)

Mitnahmeeffekte

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kurzfassung

Verwaltungsaufwand für Fördergeber und Fördernehmer

Mit der Konzeption, der Mittelbereitstellung und der Förderabwicklung der vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen war eine Vielzahl von Stellen befasst, z.B. bei den Programmen Nahwärmeversorgungsanlagen und Thermische Gebäudesanierung sechs primär zuständige Organisationen. Zum Verwaltungsaufwand von Förderungen gab es keine systematischen Daten. Jedoch war festzuhalten, dass der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung von Förderungen mit der Komplexität der Programme und Strukturen, mit dem Ausmaß der Betreuung der Fördernehmer, mit der Frequenz und Genauigkeit von Kontrollen und dem Ausmaß der Koordination stieg. Die Vielzahl von Fördertöpfen und Förderprogrammen verursachte sohin sowohl für die Fördernehmer, aber insbesondere auch für die Fördergeber einen hohen administrativen Aufwand. (TZ 19)

Weitere Feststellungen

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten zu betrieblichen Umweltförderungen des Bundes und der Länder

Rechtsgrundlagen (Stand Mitte 2014)	
Bund	– Umweltförderungsgesetz (UFG) BGBl. Nr. 185/1993 i.d.g.F. – Bundesgesetz über die Errichtung des Klima– und Energiefonds – Klima– und Energiefondsgesetz BGBl. I Nr. 40/2007 i.d.F. BGBl. I Nr. 37/2009 – Allgemeine Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2014) – UFI–Förderungsrichtlinien 2009 (UFI–FRL 2009) – Sonderrichtlinie des Bundesministers für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des Österreichischen Programms für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013 „Sonstige Maßnahmen“ – Österreichisches Programm für die Entwicklung des ländlichen Raums 2007–2013
Land Kärnten	– Kärntner Landesenergieleitlinien 2007–2015 – Förderungsrichtlinie „Erneuerbare Wärme 2014“ des Landes Kärnten
Land Salzburg	– Förderungsrichtlinien für die Umweltförderung im Land Salzburg – Allgemeine Förderbestimmungen Klima– und Umweltpaket für die Abwicklungsstelle Abteilung Umweltschutz (Salzburg) – Allgemeine Richtlinien für die Gewährung von Förderungsmitteln des Landes Salzburg – Richtlinie für die Förderung von Energie aus Biomasse

Fördermitteleinsatz EU, Bund, Länder Kärnten, Salzburg und Wien je Fördermaßnahme
(Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013)

Fördermaßnahme/ Fördergeber	**für Nahwärme-versorgungs-anlagen**	**für Thermische Gebäude-sanierung**	**für Thermische Solaranlagen**	**für Fernwärme-anschlüsse**	**Summe**
	durchschnittlich pro Jahr in EUR[1]				
EU	8.823.351	532.325	21.031	44.047	9.420.753
Bund	13.749.517	17.666.269	2.795.751	1.311.618	35.523.155
davon					
UFI	*13.749.517*	*5.058.206*	*2.009.859*	*1.281.704*	*22.099.286*
Sanierungsoffensive	*0*	*12.259.955*	*53.420*	*29.914*	*12.343.288*
KLIEN		*348.108*	*732.472*		*1.080.580*
Land Kärnten	632.487	54.776	38.206	701.576	1.427.044
Land Salzburg	1.994.548	112.764	18.314	11.938	2.137.564
Land Wien	0	0	19.905	0	19.905
Summe	**25.199.904**	**18.366.134**	**2.893.206**	**2.069.177**	**48.528.421**
Programm ELER 311a[1]					
EU	2.289.298				2.289.298
Bund	1.184.413				1.184.413
Ktn, Sbg, Wien	76.674				76.674
Summe inklusive ELER 311a	**28.750.288**	**18.366.134**	**2.893.206**	**2.069.177**	**52.078.805**

Rundungsdifferenzen möglich

[1] Landwirtschaftsförderungen im Bereich Nahwärmeversorgungsanlagen:
Die Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen im Rahmen des Programms „Diversifizierung land– und forstwirtschaftlicher Betriebe durch Energie aus nachwachsenden Rohstoffen sowie Energiedienstleistungen“ (ELER 311a) ist eine Landwirtschaftsförderung und wurde durch die Länder abgewickelt. Die Auszahlung der Mittel erfolgte durch die AMA.

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen bei AMA und KPC sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Juli bis September 2014 das BMLFUW und die Kommunalkredit Public Consulting GmbH (KPC) sowie die Länder Kärnten, Salzburg und Wien hinsichtlich betrieblicher Förderprogramme für Nahwärmeversorgungsanlagen, Thermische Gebäudesanierung, Thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse.

Die ausgewählten Programme umfassten ein Gebarungsvolumen von insgesamt etwa 50 Mio. EUR im Jahr.[2]

Ziel der Querschnittsprüfung war die Beurteilung der ausgewählten Förderbereiche im Hinblick auf

- die Herkunft der Fördermittel (Bundesbudget, Landesbudget, andere Quellen);
- die Abstimmung zwischen den Gebietskörperschaften hinsichtlich Förderzielen, Fördergegenstand und Förderbedingungen;
- Kooperationsmodelle der Gebietskörperschaften bei der Förderabwicklung;
- Wirkungsorientierung und Evaluierung der Fördermaßnahmen mit Blick auf das Nebeneinander mehrerer Fördergeber;
- die Identifizierung von Effizienzsteigerungspotenzialen.

Die Beurteilung einzelner Förderfälle war nicht Ziel dieser Gebarungsüberprüfung.

(2) Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2010 bis Mitte 2014. Der Fokus der Prüfung lag auf den zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mitte 2014) bestehenden Förderprogrammen. Der Prüfung gingen grundsätzliche Erhebungen des RH im Jahr 2012 voraus.

(3) Die Gebarungsüberprüfung zeigte, dass das Land Wien im Jahr 2014 über keine der vom RH ausgewählten Förderprogramme verfügte. Das Land Wien war daher von der Gebarungsüberprüfung nur am Rande betroffen (TZ 4 bis 6 und 13, Anhang II). Es ergaben sich damit auch keine Empfehlungen an das Land Wien.

[2] Der RH betrachtete damit Programme, die
- etwa 30 % des Gebarungsvolumens der UFI,
- den Teil der Sanierungsoffensive, der für Betriebe vorgesehen war (30 % der Mittel der Sanierungsoffensive),
- etwa 3 % des Gebarungsvolumens des KLIEN

abdeckten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Zu dem im April 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die KPC im Juni 2015 sowie das BMLFUW, das Land Kärnten und das Land Salzburg im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Dezember 2015.

Das Land Wien verzichtete auf eine Stellungnahme.

(5) a) Das BMLFUW hielt in seiner Stellungnahme grundsätzlich fest, dass es die Empfehlungen des RH in weiten Teilen unterstütze.

Der Bund erfülle mit den angeführten Förderinstrumenten einen bundesweiten „Versorgungs"auftrag und sorge dafür, dass in deren Einsatzgebiet österreichweit einheitliche Förderstandards gelten. Die Praxis zeige, dass die vom Bund im Einzelprojekt gewährten Fördersummen in der Regel den zentralen Ausschlag für die Projektrealisierung geben würden. Aus all dem folge eine unterschiedliche Verantwortung bezüglich der Gesamtkoordination im jeweiligen Förderbereich: Soweit keine besonderen Gründe vorliegen würden, hätten die Landesförderungen an die Bundesförderangebote anzuknüpfen.

Im Übrigen – so das BMLFUW in seiner Stellungnahme einleitend weiter – berge eine Rücknahme der Förderungen die Gefahr in sich, dass diese Mittel gänzlich für den Klimaschutz verloren gingen und damit „Förderungslücken" entstünden, d.h. weniger Projekte realisiert und damit geringere Umwelteffekte und weniger CO_2–Einsparungen erzielt würden. Dies erhöhe die Gefahr, die völkerrechtlich verpflichtenden Klimaschutzziele zu verfehlen.

b) Das Land Kärnten begrüßte in den allgemeinen Ausführungen seiner Stellungnahme die Empfehlungen des RH und führte aus, dass diese zum Teil bereits in Umsetzung seien bzw. im Zuge der Förderreformen (Energieförderung und Wohnbauförderung) bis Ende 2016 berücksichtigt würden. Die positive Entwicklung v.a. im Bereich der Fernwärme[3] könne den Fördermaßnahmen des Bundes und des Landes Kärnten für die Errichtung von Nahwärmeversorgungsanlagen (Biomasse–Kraftwerke) und für Fernwärmeanschlüsse zugeordnet werden. So habe Kärnten einen Anteil von über 52 % an Erneuerbaren Energien und sei damit auf gutem Weg, die ambitionierten Ziele des Energiemasterplans Kärnten (Ausstieg aus der fossilen und atomaren Energieversorgung bis 2025 in den Bereichen Wärme und Strom) zu erreichen.

[3] Anmerkung des RH: gemeint Nahwärme im Sinne der Terminologie dieses Berichts; siehe auch Anmerkung zu Tabelle 1.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(6) a) Der RH verwies zu dem vom BMLFUW angesprochenen Thema des „Aufschlags“ von Landesförderungen zu Bundesförderungen auf TZ 8 und TZ 12. Dort beurteilte er die Zweckmäßigkeit der Administration von Landes–Förderprogrammen mit sehr geringen Fördermitteln parallel zu den – im selben Förderbereich bestehenden – dominierenden Bundesförderungen und die im Bereich des Bundes bestehenden Parallelitäten an Einrichtungen und Fördertöpfen: Hinsichtlich der prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen bestanden aus Sicht des RH Zweifel an der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Nebeneinanders von Bundesförderungen wie auch von Bundes– und Landesförderungen.

b) Betreffend den Beitrag der Förderungen zur Erreichung der Umweltziele betonte der RH, dass die geprüften Förderprogramme überwiegend keine konkreten, quantifizierten Zielsetzungen je Fördermaßnahme enthielten (insbesondere die mit den einzelnen Fördermaßnahmen intendierten CO_2–Reduktionen bzw. Energieeinsparungseffekte nicht quantifiziert waren), so dass die Zielerreichung nicht klar bewertbar war (siehe auch TZ 15). Er wies auch nochmals darauf hin, dass die Darstellungen der Evaluierungsberichte zu den Förderkosten verzerrend waren und für eine Steuerung der Förderprogrammgestaltung weitgehend unbrauchbar (siehe dazu TZ 17).

Überprüfte Förderprogramme zu betrieblichen Umweltförderungen

2.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestanden in den vom RH ausgewählten Förderbereichen in den überprüften Gebietskörperschaften folgende Umweltförderprogramme für Betriebe:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 1: Prüfungsgegenstand – in die Gebarungsüberprüfung einbezogene Förderbereiche und Förderprogramme (Programme Stand Mitte 2014)

Förderbereiche
Nahwärmeversorgungsanlagen auf Basis erneuerbarer Energieträger (Biomasse–Kraftwerke einschließlich Wärmeverteilung)
Fördergegenstand: Anlage zur Erzeugung von Wärme durch die Verbrennung von Biomasse zur Versorgung von Gebäuden/Betrieben in der Umgebung; einschließlich Verteilnetz[1]
Förderprogramme: – Bund im Rahmen der UFI: Nahwärmeversorgung auf Basis erneuerbarer Energieträger – Kärnten: Fernwärmeerrichtungsförderungen (Nahwärme) – Salzburg: Förderung von Anlagen für Energie aus Biomasse – Wien: kein Programm
Thermische Gebäudesanierung
Fördergegenstand: Modernisierung von Gebäuden zur Reduktion des Energieverbrauchs für Heizung, Kühlung und Warmwasserversorgung
Förderprogramme: – Bund im Rahmen der Sanierungsoffensive: Thermische Gebäudesanierung für Betriebe 2014 – Bund im Rahmen der UFI: Thermische Gebäudesanierung für Gemeinden – Bund im Rahmen des KLIEN: Mustersanierung 2014 – Salzburg aus dem KLUP: Thermische Gebäudesanierung – Umfassende Thermische Sanierung von Betriebsbauten – Kärnten und Wien: kein Programm
Thermische Solaranlagen
Fördergegenstand: Errichtung von Solaranlagen, die Wärme aus der Sonneneinstrahlung nutzbar machen
Förderprogramme: – Bund im Rahmen der UFI: Thermische Solaranlagen für Betriebe – Bund im Rahmen des KLIEN: Solarthermie – Solare Großanlagen – Bund im Rahmen des KLIEN: Klima– und Energie–Modellregionen – Kärnten: Thermische Solaranlagen – Salzburg aus dem KLUP: Thermische Solaranlagen – Wien: kein Programm
Fernwärmeanschlüsse
Fördergegenstand: Anschluss von Gebäuden/Betrieben an bestehende Fernwärmeerzeugungsanlagen und –netze Wärmelieferung zur Versorgung von Gebäuden/Betrieben mit Heizung und Warmwasser[1]
Förderprogramme: – Bund im Rahmen der UFI: Fernwärmeanschluss für Betriebe – Kärnten: Fernwärmeanschlussförderungen – Salzburg aus dem KLUP: Fernwärmeoffensive – Wien: kein Programm

[1] Im Unterschied zur Nahwärme wird als Fernwärme üblicherweise die Versorgung weiterer Gebiete (ganzer Städte oder Stadtteile) verstanden. Die Unterscheidung wird allerdings nicht durchgängig vorgenommen, die Kärntner Programme verzichteten auf eine Unterscheidung in Nah– und Fernwärme und verwendeten stets die Bezeichnung „Fernwärme".

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen bei BMLFUW und KPC sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Übersicht zeigt – wie im Folgenden ausführlich analysiert –, dass für die prüfungsgegenständlichen Förderbereiche eine Vielzahl von Fördergebern und Programmen nebeneinander bestand.

(2) Der RH hatte unter Bezugnahme auf eine Reihe von konkreten Förderprüfungen bereits in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“, Reihe Positionen 2011/1 (Punkt 9.21), auf die Unübersichtlichkeit und Zersplitterung der österreichischen Förderlandschaft hingewiesen und eine Neuordnung der Förderkompetenzen zwischen den Gebietskörperschaften mit einer klaren Aufgabenabgrenzung und einer weitgehenden Vermeidung von überschneidenden Förderbereichen als dringend notwendig angesehen.

In diesem Sinne sah das Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018 für den Bereich der „Erneuerbaren Energien/Ökostrom/Förderungen“ u.a. eine Harmonisierung der Förderregime, mehr Effizienz, Transparenz und Treffsicherheit der Förderungen sowie die Einführung einer Förderpyramide vor. Letztere sollte eine konkretere Kompetenzaufteilung für unterschiedliche Umweltförderbereiche zwischen Bund und Ländern bewirken.

Die Untergruppe Förderungen, die sich 2014 im Rahmen der Aufgaben– und Deregulierungskommission mit Effizienzsteigerungen im Förderwesen befasste, erwog ebenfalls Möglichkeiten einer Kompetenzaufteilung im Förderwesen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung lagen jedoch noch keine konkreten Umsetzungsschritte zu Förderkompetenzabgrenzungen zwischen den Gebietskörperschaften vor.

2.2 (1) Der RH kritisierte neuerlich die in denselben Förderbereichen bestehenden Doppel– bzw. Mehrfachstrukturen in Bezug auf Fördertöpfe, Fördergeber und teilweise auch Förderabwickler sowie die Heterogenität der Förderrichtlinien und Programminhalte für dieselben Förderbereiche sowohl auf Bundes– als auch auf Landesebene (siehe dazu im Detail TZ 3 bis 6, 8 und 19).

(2) Der RH anerkannte, dass insbesondere auf Bundesebene ein Bewusstsein für Kompetenzabgrenzungen und –bereinigungen erkennbar war. Er kritisierte allerdings, dass bis zur Gebarungsüberprüfung noch keine konkreten Umsetzungsschritte erfolgt waren.

Der RH empfahl den Fördergebern, Programme mit weitgehend gleichen Zielsetzungen zusammenzuführen und – im Wege einer Kompetenzbereinigung – die Anzahl der Akteure und der Fördertöpfe zu

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

verringern. Die Reduktion der Quantität der Förderprogramme würde die Förderlandschaft sowohl für Fördergeber als auch Fördernehmer deutlich übersichtlicher machen, die Stringenz der Förderlandschaft begünstigen und die Administration erleichtern (TZ 19).

2.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW sei die Kritik des RH, dass keine konkreten Umsetzungsschritte hinsichtlich des Abbaus von Mehrfachförderungen gesetzt worden seien, zumindestens gegenüber dem BMLFUW verfehlt. Zentrale Ursache für die bestehenden Mehrfachstrukturen seien die überlappenden kompetenzrechtlichen Grundlagen auf einfach– und verfassungsgesetzlicher Ebene. Dieses Defizit könne auch durch die vielfachen Bemühungen des BMLFUW zum Abbau der Mehrfachstrukturen nicht behoben werden.*

(2) Das Land Kärnten sprach sich in seiner Stellungnahme auch aus föderalistischer Sicht für eine strikte Kompetenzverteilung innerhalb der Förderlandschaft aus; dies sollte vor allem im Bereich der Nahwärmeerrichtungsförderung geschehen.

2.4 Der RH stellte dem BMLFUW gegenüber klar, dass die Feststellung, dass es bei den Umweltförderungen auf Bundes– und Landesebene in denselben Förderbereichen Doppel– bzw. Mehrfachstrukturen sowie eine Heterogenität der Förderrichtlinien und Programminhalte gab, eine grundsätzliche Feststellung darstellte, die alle Verantwortlichen betraf.

Der RH hatte den Fördergebern empfohlen, Programme mit weitgehend gleichen Zielsetzungen zusammenzuführen und – im Wege einer Kompetenzbereinigung – die Anzahl der Akteure und der Fördertöpfe zu verringern.

Vergleich der Förderprogramme

Übersicht

3 Je Förderbereich bestanden mehrere – aus verschiedenen Fördertöpfen des Bundes und der Länder dotierte – Förderprogramme, die weitgehend gleiche Lebenssachverhalte mit ähnlichen Fördervoraussetzungen förderten.

Die Programme waren teilweise (sehr) ähnlich; Unterschiede zeigten sich insbesondere in der Grundkonzeption (siehe TZ 4) und in inhaltlichen Details (siehe TZ 5) der Programme. Die Unterschiede bestanden nicht nur zwischen Bund und Ländern, sondern auch innerhalb der Umweltförderungen des Bundes (UFI, Sanierungsoffensive und KLIEN).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vergleich der Förderprogramme

Unterschiede in der Grundkonzeption

4.1 In der Grundkonzeption der Förderprogramme bestanden folgende Unterschiede:

– Regelungsquelle:

Den Programmen der UFI (Bund), der Sanierungsoffensive (Bund) und des KLUP (Land Salzburg) lagen allgemein geltende „Förderrichtlinien“ zugrunde; Fördergegenstand und –voraussetzungen waren in „Informationsblättern“ spezifiziert. Das Land Kärnten definierte bereits in den „Förderrichtlinien“ die genauen Fördervoraussetzungen. Der KLIEN legte Fördergegenstand und –voraussetzungen in ausführlichen „Leitfäden“ fest und griff hinsichtlich grundsätzlicher Fördervoraussetzungen auf die Förderrichtlinien der UFI zurück.

– Zeitliche Geltungsdauer der Programme:

Die prüfungsgegenständlichen Förderprogramme waren teilweise zeitlich unbefristet (Programme in Salzburg, teilweise UFI), teilweise zeitlich befristet (z.B. Sanierungsoffensive, KLIEN und Programme in Kärnten). Auch die zeitlich befristeten Programme wurden über den Prüfungszeitraum mit weitgehend gleichlautenden neuen Programmen fortgeführt (zur Dauer im Detail siehe die Tabellen in Anhang I).

– Zeitpunkt der Antragstellung vor oder nach Projektstart:

Bei einfacheren Vorhaben war eine Antragstellung (auch bzw. erst) nach Realisierung des Vorhabens möglich. Dies war z.B. bei allen Förderungen der Fernwärmeanschlüsse und teilweise bei den Förderungen von thermischen Solaranlagen der Fall (zum Zeitpunkt der Antragstellung im Detail siehe Anhang–Tabelle in Anhang I; siehe auch TZ 18).[4]

Das Land Kärnten ließ Förderanträge öfter und für einen längeren Zeitraum nach Realisierung des Vorhabens zu, ebenso wie auch längere Fristen für die vollständige Unterlagenvorlage (in der Regel war erst nach Fertigstellung des Vorhabens um Förderung anzusuchen; im Bereich der thermischen Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse galten Förderanträge erst dann als zurückgezogen, wenn nach Ablauf von zwei Jahren ab Antragstellung und nach schriftlicher Aufforderung durch die Förderstelle nicht sämtliche Unterlagen beigebracht worden waren).

[4] in der UFI bei Pauschalförderungen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Auswahl der Fördernehmer:

Die Förderprogramme waren überwiegend im Sinne des Prinzips „first come, first serve“[5] konzipiert; d.h., es war eine laufende Einreichung bis zur Ausschöpfung des Förderbudgets möglich, mit dem Effekt, dass zu spät einlangende Förderanträge nicht mehr zum Zug kamen (teilweise bei der Sanierungsoffensive) bzw. – was der Regelfall war – ins nächste Jahr verschoben wurden (z.B. UFI, Förderungen in Kärnten). Nur die Förderungen des KLIEN waren im Sinne eines Wettbewerbs der Fördernehmer als Ausschreibungen (Call) gestaltet (sie verlangten damit eine Antragseinbringung bis zu einem festgelegten Termin). In der Praxis erhielten Antragsteller, die die Fördervoraussetzungen des KLIEN erfüllten, auch tatsächlich Förderungen. Lehnte der KLIEN Projekte ab, wurden diese automatisch auf Fördermöglichkeiten im Rahmen der UFI oder der Sanierungsoffensive geprüft. Der Unterschied zwischen den beiden Arten der Fördergestaltung (first come, first serve bzw. Call) war in den prüfungsgegenständlichen Programmen damit letztlich nicht erheblich.

4.2 Der RH wies auf die Unterschiede in der Grundkonzeption der Förderprogramme hin. Betreffend Maßnahmen zur Transparenzsteigerung verwies der RH auf seine Empfehlungen in TZ 5.

4.3 *Laut Stellungnahme der KPC sei die Art der Fördergestaltung in Hinblick auf kontinuierliche Bearbeitung versus Ausschreibungen (Call) sehr wohl relevant. Aus Sicht der KPC gehöre es jedoch zum Kundenservice, dann, wenn ein Projekt die speziellen Anforderungen in einer Förderschiene nicht erfüllte, jedenfalls zu prüfen, ob ein anderes Förderinstrument eine Förderung des Projekts zulasse.*

4.4 Der RH verblieb bei seiner Ansicht, dass sich die Förderinstrumente des KLIEN, die Ausschreibungen (Call) vorsahen, mit jenen der UFI, die dies nicht taten, so ergänzten, dass die Ausschreibungen (Call) mit grundsätzlich höheren Anforderungen in der Praxis keine Bedeutung im Sinne eines Wettbewerbs und einer Selektion der besten Projekte für die Fördergewährung hatten.

Unterschiede im Inhalt

5.1 (1) Ein Vergleich der verschiedenen Programminhalte (Fördervoraussetzungen) gestaltete sich durch den unterschiedlichen Aufbau und die unterschiedliche Terminologie der Programme aufwändig (siehe den vom RH im Detail erstellten Vergleich in Anhang I). Inhaltliche Unterschiede in den Förderprogrammen bestanden in folgenden Punkten:

[5] Antragsbehandlung in der Reihenfolge des Einlangens

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Ziele der Programme:

Die Umweltziele waren in den Programmrichtlinien bzw. Informationsblättern bisweilen gar nicht (z.B. Sanierungsoffensive) und zum Teil sehr allgemein (z.B. UFI) angesprochen. Durchgehend quantifizierte Zielfestlegungen je Programm gab es nur in Kärnten, z.B. die Errichtung von mindestens 900 neuen Solaranlagen pro Jahr oder 450 neue Fernwärmeanschlüsse pro Jahr (zu den Förderzielen im Detail siehe die Tabellen in Anhang I; siehe dazu auch TZ 15).

– Zielgruppen der Programme:

Die Zielgruppen wurden in den Programmen unterschiedlich abgegrenzt und unterschiedlich genau umschrieben (zu den Zielgruppen im Detail siehe die Tabellen in Anhang I). Bei der Umschreibung von Zielgruppen ergaben sich typische Zweifelsfragen hinsichtlich der Förderfähigkeit von Gebietskörperschaften, Selbstverwaltungskörpern, Unternehmen der öffentlichen Hand, Vereinen und konfessionellen Einrichtungen. Zum Beispiel nannte die Sanierungsoffensive ganz allgemein „Betriebe“ als Zielgruppe, während die UFI klarstellte, dass „Betriebe und sonstige unternehmerische Organisationen sowie Konfessionsgemeinschaften, Vereine und Körperschaften des öffentlichen Rechts (Universitäten, Verbände, Kammern)“ gefördert werden konnten; klargestellt war auch, dass Gebietskörperschaften und Gemeinden nur in Form eines „Betriebes mit marktbestimmter Tätigkeit“ gefördert werden konnten.

Im Land Kärnten gab es grundsätzlich keine Einschränkungen bei den Zielgruppen („natürliche und juristische Personen“).

Im Land Salzburg war im Förderbereich Fernwärmeanschlüsse die Förderung laut Informationsblatt auf Klein– und Mittelbetriebe eingeschränkt; in der Praxis förderte das Land Salzburg jedoch auch Fernwärmeanschlüsse großer Unternehmen.

– Fördergegenstand/förderfähige Maßnahmen:

Die Fördergegenstände und förderfähigen Maßnahmen der Programme glichen sich weitgehend.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die größten inhaltlichen Unterschiede zwischen den Programmen bestanden

– in den Fördervoraussetzungen bei der Förderung von Solaranlagen durch den KLIEN (KLIEN–Programm Solarthermie – Solare Großanlagen): Im Rahmen dieses Programms wurden nur Großanlagen, die strenge Effizienzkriterien erfüllten, gefördert (zum Fördergegenstand bzw. zu förderfähigen Maßnahmen siehe im Detail die Anhang–Tabelle 4 in Anhang I).[6] Die solaren Großanlagen des KLIEN waren theoretisch vom Förderprogramm der UFI zu den thermischen Solaranlagen mitumfasst; bei Solaranlagen, die die strengen KLIEN–Fördervoraussetzungen nicht erfüllten, wurde auch die Möglichkeit der Förderung aus UFI–Mitteln geprüft;

– in Art und Umfang des Fördergegenstands bei den Fernwärmeanschlussförderungen des Bundes (UFI) und der Länder: Während der Bund die zum Anschluss an das Fernwärmenetz erforderlichen Anlageteile förderte, förderte das Land Kärnten auch die Anschlussgebühren und Heizkörper, das Land Salzburg – unter der Voraussetzung der Umstellung von bestehenden fossilen auf nicht fossile Heizungsanlagen – die Anschlussgebühren (siehe hiezu im Detail die Anhang–Tabelle 5 in Anhang I).

(2) Auffallend beim Vergleich der Förderprogramme war, dass auch bei der (grundsätzlich) als Kofinanzierung konzipierten Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen die Fördervoraussetzungen zwischen Bund und Ländern nur für das Land Salzburg, nicht aber auch im Land Kärnten vereinheitlicht waren (siehe Anhang–Tabelle 1).

(3) Insgesamt zeigte der Vergleich, dass die Förderprogramme/Fördervoraussetzungen des Landes Salzburg stark an jenen des Bundes (UFI) orientiert waren; die Förderprogramme/Fördervoraussetzungen des Landes Kärnten wichen dagegen von diesen sowohl in der Konzeption als auch in den Details stärker ab und enthielten in vielen Bereichen weniger strenge Anforderungen.[7] Beispielsweise verlangte das Land Kärnten für Nahwärmeversorgungsanlagen keinen Gesamt-

[6] KLIEN–Programm „Solarthermie – Solare Großanlagen“: Das Programm unterteilte sich in fünf spezielle Themenbereiche, die sich in dieser Weise in den übrigen Programmen nicht fanden. Zudem wählte ein Expertengremium besonders innovative Projekte im Bereich des KLIEN für die Teilnahme an einem Monitoringprogramm der Begleitforschung (wissenschaftliche Begleitung während eines Jahres ab Inbetriebnahme der Anlage) aus.

[7] Das Land Salzburg hatte für die „Förderrichtlinien für die Umweltförderung im Land Salzburg“ die UFI–FRL 2009 beinahe gänzlich 1:1 übernommen. Im Gegensatz dazu hatte das Land Kärnten eine eigene Förderrichtlinie („Förderungsrichtlinie ‚Erneuerbare Wärme 2014‘ des Landes Kärnten“) formuliert.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nutzungsgrad der Anlage, die Sicherstellung eines geringeren Grades der Wärmeabnahme – 70 % statt 75 % Wärmenutzungsverträge (siehe zum Förderungsgegenstand die Anhang–Tabelle 1 im Anhang I) – und ließ auch Förderungen von gebrauchten Anlageteilen zu.

5.2 Der RH hielt kritisch fest, dass ein Vergleich der Förderprogramme durch die unterschiedliche Verwendung von Begriffen und durch die vielfach nur im Detail liegenden Unterschiede in den Fördervoraussetzungen besonders erschwert war. Wenn auch die Fördergegenstände und –voraussetzungen der einzelnen Programme für sich in der Regel sachlich argumentierbar waren, machte doch die Vielfalt der Förderprogramme wie auch ihre Heterogenität in Aufbau, Inhalt und Begrifflichkeit die Förderlandschaft intransparent.

Der RH wies kritisch darauf hin, dass auch in jenem Förderbereich, in dem eine Kofinanzierung vorgesehen war (kofinanzierte Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen), die Fördervoraussetzungen zwischen Bund und Ländern teilweise[8] nicht vereinheitlicht waren, keine gemeinsame Abwicklung erfolgte und damit insbesondere für die Fördergeber – bis zu einem gewissen Grad aber auch für die Fördernehmer – ein Mehraufwand entstand (siehe zur Frage der gemeinsamen Abwicklung von kofinanzierten Förderungen TZ 6).

Der RH war der Ansicht, dass eine einheitliche Kategorisierung von Förderungen und eine einheitliche Terminologie für gleiche Förderbereiche eine deutliche Transparenzsteigerung bewirken und insbesondere auch die Abbildung der Förderungen auf Informationsplattformen (z.B. auf dem Transparenzportal) erleichtern würden.

Der RH empfahl den Fördergebern (Gebietskörperschaften),

- sich auf eine einheitliche Kategorisierung der Förderungen sowie eine Standardisierung der Förderterminologie zu verständigen;

- in gleichen Förderbereichen – sofern von Parallelförderungen mehrerer Fördergeber nicht überhaupt Abstand genommen werden kann – die Förderprogramme hinsichtlich der Zielgruppen, Förderarten und Fördervoraussetzungen abzustimmen (siehe dazu auch TZ 14).

5.3 *(1) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Förderrichtlinien, die Informationsblätter und das Handbuch ein Gesamtbild ergäben. Generelle Zielsetzungen der Richtlinien würden*

[8] Fördervoraussetzung zwischen Bund und Land Salzburg vereinheitlicht; nicht aber zwischen Bund und Land Kärnten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

in den Informationsblättern auf die konkrete Fördermaßnahme heruntergebrochen und nicht explizit wiederholt. Die umwelt– und klimapolitischen Zielsetzungen seien auf den unterschiedlichen regulativen Ebenen angeführt.

Hinsichtlich der Kritik des RH an nicht vereinheitlichten Fördervoraussetzungen führte das BMLFUW aus, dass die UFI–Kriterien einen strengen, österreichweit einheitlichen Standard und Mindestrahmen darstellten, die allerdings die Möglichkeit anderer Gebietskörperschaften zur Festlegung zusätzlicher Förderbedingungen nicht außer Kraft setzten. Aufgrund der kompetenzrechtlichen Ausgangssituation habe das BMLFUW jedoch keinen Einfluss darauf, ob und inwieweit die Bundesländer zusätzliche Förderkriterien in ihren Förderinstrumenten vorgaben.

Die unterschiedlichen Förderkriterien führten aus Sicht der Förderadressaten insofern nicht zu Intransparenz oder einem Mehraufwand, als sich jeder Förderwerber nur an den für sein Bundesland geltenden Bedingungen orientiere. Allerdings führten die unterschiedlichen Förderbedingungen zu einem Mehraufwand innerhalb der Förderinstrumente (Abwicklungsstelle, BMLFUW), weshalb das BMLFUW – wie auch vom RH gewürdigt – um Vereinheitlichung bemüht sei.

Die Kritikpunkte des RH seien für den KLIEN nicht zutreffend, da für den KLIEN eine Abstimmung mit den anderen Fördergebern des Bundes erfolge; die Förderwerber hätten nur eine Institution als Ansprechpartner (KPC), es gebe eine einheitliche Terminologie und eine fördergeberübergreifende Beratung.

(2) Die KPC begrüßte in ihrer Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur einheitlichen Kategorisierung der Angebote und zur Standardisierung der Terminologie. Der KPC sei es als Abwicklungsstelle unterschiedlicher Förderinstrumente für Bund und Länder im Sinne der Kundenfreundlichkeit ein zentrales Anliegen, ein möglichst einheitliches und einfaches Fördersystem den Förderwerbern kommunizieren zu können.

Die KPC betonte, dass die Verfahren zur Ermittlung der Förderung im Kern auf das europäische Beihilfenrecht zurückgingen und daher im Grad ihrer Komplexität unveränderlich seien. Die Anforderungen an das Fördersystem seien in den letzten zehn Jahren immer vielfältiger geworden.

Allerdings werde – den Empfehlungen des RH entsprechend – auf Basis einer EU–rechtlichen Novellierung der beihilfenrechtlichen Grundlagen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

in der UFI beginnend mit Sommer 2015 ein vereinfachtes und stringentes Verfahren zur Ermittlung der Förderung eingeführt. So entfalle zukünftig eine Doppelberechnung der Förderung (einmal bezogen auf die umweltrelevanten Investitionskosten und einmal bezogen auf die Investitionsmehrkosten). Im Zuge dessen würden auch die bisher geltenden Zuschläge reformiert und bereinigt. Weiters würden die gegenüber den Förderwerbern verwendeten Begriffe, angepasst an die Terminologie des Beihilfenrechts, durchgängig vereinheitlicht.

(3) Das Land Kärnten erachtete in seiner Stellungnahme eine einheitliche Kategorisierung bzw. Förderterminologie bei Absprache der Bundesförderstellen und der KPC bzw. der Ministerien als umsetzbar. Auch für eine Abstimmung der Förderprogramme hinsichtlich Zielgruppen, Förderarten und Fördervoraussetzungen stehe das Land Kärnten zur Verfügung, solange sich damit auch die Ziele des Energiemasterplans erreichen ließen.

(4) Laut Stellungnahme des Landes Salzburg entstünde in Salzburg für den Förderwerber durch die teilweise getrennte Abwicklung der Bundes– und Landesmittel kein Mehraufwand, da alle relevanten Unterlagen nur einmal online[9] zur Verfügung gestellt werden müssten. Auch die Abrechnung erfolge in einer Excel–Vorlage, die für beide Förderstellen nur einmal erstellt werden müsse.

5.4 (1) Der RH entgegnete den Ausführungen des BMLFUW, wonach auf den unterschiedlichen regulativen Ebenen Zielsetzungen angeführt seien, dass für die verschiedenen Maßnahmen der UFI und der Sanierungsoffensive keine quantifizierten Zielsetzungen definiert waren (siehe TZ 11).

(2) In Bezug auf das Nebeneinander von Fördertöpfen für die Förderung gleicher Lebenssachverhalte im Bundesbereich (UFI, Sanierungsoffensive, KLIEN) wies der RH gegenüber BMLFUW und Land Salzburg auf die auch aus den Anhang–Tabellen erkennbare Problematik der Komplexität der Förderlandschaft und des erhöhten administrativen Aufwands hin (TZ 6 und TZ 19). Die Problematik galt für den KLIEN gleichermaßen.

Zudem verwies der RH auf seine Kritik an den teilweise nicht einheitlichen Fördervoraussetzungen.

[9] QM–Datenbank

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Der RH begrüßte die von der KPC in ihrer Stellungnahme kommunizierten Vereinheitlichungen und Vereinfachungen in der Berechnung der UFI–Förderungen.

Unterschiede betreffend Förderbasis und Fördersätze

6.1 (1) Als Förderbasis wurden teilweise die förderrelevanten Investitionskosten herangezogen (Berechnung unter „De–minimis"–Voraussetzungen), teilweise die etwas geringeren – auf Basis einer Vergleichsrechnung von Investitionen ohne Umwelteffekte ermittelten – förderfähigen Mehrinvestitionskosten (Berechnung nach den Vorgaben der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung – AGVO), im Bereich der Bundesförderungen teilweise beide nebeneinander.[10] [11]

(2) Die Regelungen der Fördersätze in den Förderprogrammen waren hochkomplex, sie ergaben sich in der Regel aus einer Zusammenschau von

– Standardfördersätzen:

diese waren oftmals – abhängig von Sanierungsqualität oder Investitionsvolumen – weiter ausdifferenziert;

– Zuschlägen zu den Standardfördersätzen:

die Standardfördersätze konnten in der Regel um mehrere Zuschläge beträchtlich erhöht werden (siehe zur maximalen Förderhöhe im Detail die Tabellen in Anhang I); teilweise war nicht klar, von welcher Basis die Zuschläge zu berechnen waren bzw. welche Gesamthöhe sie erreichen konnten (z.B. Förderungen des Bundes für thermische Gebäudesanierung);

[10] z.B. Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen (siehe Anhang I); Förderung der thermischen Solaranlagen auf öffentlichen Objekten im Rahmen des KLIEN

[11] Das Parallelermittlungsverfahren im Bereich der Bundesförderungen wurde damit begründet, dass einerseits in der Kommunikation gegenüber dem Antragsteller mit den Investitionskosten eine einfache Regelung verwendet werde und andererseits im Hintergrund die Einhaltung der beihilfenrechtlichen Grenzen sichergestellt sei. Bis zur Überprüfung durch den RH war dieses Parallelermittlungsverfahren bei allen Programmen bei beantragter AGVO–Förderung hinterlegt.

Die KPC plante Anfang 2015, die Wahlmöglichkeit für den Förderwerber zwischen der Beantragung einer „De–minimis"–Förderung und einer AGVO–Förderung aufzugeben. Damit soll in Zukunft nur ein Standardfördersatz im Programm–Informationsblatt aufscheinen. Die seit Juli 2014 geltende neue AGVO (Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014) sah eine gewisse Vereinfachung der Ermittlung der Referenzkosten zur Berechnung der Mehrinvestitionskosten vor.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Förderhöchstgrenzen:

teilweise waren Förderhöchstgrenzen eingezogen (insbesondere bei den Programmen für thermische Gebäudesanierung und thermische Solaranlagen); so sah die UFI z.B. eine allgemeine Förderhöchstgrenze von maximal 1,5 Mio. EUR je Projekt vor; teilweise war die maximale Förderhöhe an die CO_2–Einsparung gekoppelt, d.h. die Förderung durch die erzielte CO_2–Einsparung oder durch technische Parameter der zur Förderung eingereichten Anlage begrenzt.[12]

Aus den Angaben der Förderprogramme zu den Fördersätzen waren der tatsächliche Fördersatz, mit dem der Förderwerber rechnen konnte, bzw. der vom Förderwerber geforderte Eigenanteil in der Regel nicht erkennbar.

(3) Das BMLFUW erklärte dem RH gegenüber, sich bei der Festsetzung der Höhe der Fördersätze einerseits am europäischen Beihilfenrecht und andererseits an Erfahrungen aus der Marktbeobachtung zu orientieren. Maßgeblich sei dabei, ab welchem Fördersatz Förderwerber dazu motiviert werden könnten, Förderungen zu beantragen bzw. ab welchem Fördersatz die Nachfrage nach Förderungen zurückgehe; einen besonderen Fokus setze das BMLFUW auf Energieeffizienz. Auch die Länder gaben an, die Marktbeobachtung sowie das Ausmaß der Inanspruchnahme von Förderungen bei der Festlegung der Höhe der Fördersätze zu berücksichtigen.

6.2 Der RH kritisierte, dass das mögliche Ausmaß der Förderung je Projekt, d.h. der Anteil der Fördermittel an den Gesamtprojektkosten (und der Eigenanteil des Förderwerbers), durch die Komplexität der Förderberechnung (System aus alternativen Förderbasen und Fördersätzen mit einer Vielzahl von Zuschlagsmöglichkeiten) vielfach aus den Förderprogrammen nicht erkennbar war.

Der RH empfahl den Fördergebern (Gebietskörperschaften), die Förderbasen und Fördersätze (und das Zuschlagssystem) zu systematisieren und zu vereinfachen (d.h. Feinabstufungen der Fördersätze zu vermeiden und als weniger förderungswürdig eingestufte Investitionsteile tendenziell gänzlich aus der Förderung herauszunehmen).

6.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW hänge die Komplexität des Förderberechnungssystems wesentlich von den beihilfenrechtlichen Vorgaben des Unionsrechts ab und sei nicht vom BMLFUW zu verantworten. Änderungen im Beihilfenrecht Mitte 2014 hätten Vereinfachungen in*

[12] z.B. UFI Nahwärmeversorgungsanlagen, Salzburg KLUP thermische Gebäudesanierung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Förderungsberechnung ermöglicht, die in den Förderrichtlinien UFI 2015 zwischenzeitlich auch nachvollzogen worden seien. Zudem sei 2015 eine Konzentration auf wesentliche Investitionselemente sowie eine Verschlankung des Zuschlagswesens erfolgt.

Beim KLIEN seien komplexere Ansätze zur Fördermittelberechnung erforderlich, auch wenn der KLIEN in enger Abstimmung mit der KPC um die Anwendung eines gemeinsamen Standards auf Bundesebene bemüht sei.

(2) Die KPC begrüßte in ihrer Stellungnahme die Empfehlungen des RH zur Systematisierung und Vereinfachung der Förderermittlung, betonte allerdings, dass der Grad der Komplexität der Förderermittlung wesentlich auf das europäische Beihilfenrecht zurückgehe und in den vergangenen zehn Jahren die EU–rechtlichen Anforderungen an das Fördersystem immer vielfältiger geworden seien. Allerdings seien diverse Zuschläge zu den Fördersätzen in erster Linie national gewachsen. Den Empfehlungen des RH entsprechend sei in der UFI – beginnend mit Sommer 2015 – ein vereinfachtes und stringentes Verfahren zur Förderermittlung eingeführt worden. So werde zukünftig keine Doppelberechnung der Förderung (einmal bezogen auf die umweltrelevanten Investitionskosten und einmal bezogen auf die Investitionsmehrkosten) durchgeführt. Im Zuge dessen würden auch die bisher geltenden Zuschläge reformiert und bereinigt. Weiters würden die gegenüber den Förderwerbern verwendeten Begriffe, angepasst an die Terminologie des Beihilfenrechts, durchgängig vereinheitlicht.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten sei im Zuge einer Abstimmung der Förderprogramme auch eine Vereinheitlichung von Förderbasen und Fördersätzen möglich. Dies könnte allerdings die Gestaltung lokaler Förderschwerpunkte – wie in Kärnten für den Bereich der Nahwärme – erschweren.

6.4 (1) Der RH begrüßte die Bemühungen des BMLFUW um eine Reduzierung der Komplexität der Förderermittlung.

(2) Der RH betonte gegenüber dem Land Kärnten, dass die vom RH empfohlene Systematisierung der Förderbasen und Fördersätze (und des Zuschlagssystems) lokale Förderschwerpunkte transparenter machen, nicht aber beeinträchtigen sollte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhaltliche Abstimmung der Förderprogramme

7.1 (1) Zwischen den Fördergebern im Umweltbereich bestand – in unterschiedlichem Ausmaß – ein Know–how–Austausch sowie eine inhaltliche Abstimmung.

(2) Intensive – teilweise als aufwändig beschriebene – Abstimmungen fanden zwischen BMLFUW und BMWFW im Bereich der Sanierungsoffensive statt (Programm Thermische Gebäudesanierung).

(3) Auch im Bund–Länder–Verhältnis bestand ein regelmäßiger Informationsaustausch der Fördergeber im Umweltbereich. Die zuständigen Verwaltungsexperten kannten sich; der Informationsaustausch erfolgte teilweise informell im kurzen Wege, aber auch in regelmäßigen Bundesländerreferententreffen und anlassbezogenen Workshops und Informationsveranstaltungen.

Folgende Plattformen wurden für einen gebietskörperschaftenübergreifenden Informationsaustausch genutzt:

– Jährliche Bundesländerreferententreffen:

An diesen Treffen nahmen Vertreter des BMLFUW, der KPC und der von den jeweiligen Förderprogrammen tangierten Bundesländer teil. Sie dienten v.a. der Präsentation der Förderprogramme.

– Regelmäßige Landesumweltreferentenkonferenzen:

Die jährlich stattfindenden Landesumweltreferentenkonferenzen – an denen auch Vertreter des BMLFUW teilnahmen – setzten sich bisweilen mit Fragen der Umweltförderung auseinander; in diesem Sinne merkte die Landesumweltreferentenkonferenz in der Sitzung vom 6. Juni 2014 an, dass für den KLIEN der Informationsaustausch und die Abstimmung noch gesteigert werden könnten.

– Workshops und Informationsveranstaltungen:

  – Die KPC veranstaltete im Jahr 2013 zum vierten Mal den Expertentag „Umweltförderung“, der die Themen Förderabwicklung, Mittelauszahlung und Förderschwerpunkte zum Diskussionsgegenstand hatte.[13]

  – Im Oktober 2013 veranstaltete das BMLFUW in Zusammenarbeit mit der KPC im Hinblick auf die Biomasse–Nahwärmeförderungen eine Biomasse–Enquete, an der auch Fachleute aus den

[13] Daran nahmen rd. 130 Personen aus unterschiedlichen Bereichen teil.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bereichen Technik und Wirtschaft, Vertreter von Interessenverbänden und der Förderstellen der Bundesländer teilnahmen.

(4) Fragen der Kompetenzabgrenzung im Förderwesen waren in der Regel nicht Gegenstand der Sitzungen und Veranstaltungen. Auch bestand überwiegend keine Zielsetzung einer bundesweiten Abstimmung von im selben Förderbereich bestehenden Förderprogrammen.

7.2 Der RH anerkannte, dass zwischen den mit der Administration des Umweltförderbereichs befassten Personen – auch bundesländerübergreifend – ein laufender Informations– und Know–how–Austausch stattfand.

Der RH kritisierte jedoch, dass die Konzeption von im selben Förderbereich bestehenden Förderprogrammen mehrerer Gebietskörperschaften (in inhaltlicher, begrifflicher und organisatorischer Sicht) keinem systematischen Abstimmungsprozess unterlag. Er kritisierte insbesondere, dass es keine Zielsetzung einer Kompetenzabgrenzung im Förderbereich gab.

Der RH war der Ansicht, dass eine Kompetenzabstimmung in den verschiedenen Förderbereichen unter Reduktion der Fördertöpfe und Akteure den Aufwand in der Abwicklung und Koordination der Förderungen reduzieren würde. Er empfahl daher den Fördergebern wiederholt (TZ 2), Programme mit weitgehend gleichen Zielsetzungen zusammenzuführen und – im Wege einer Kompetenzbereinigung – die Anzahl der Akteure und der Fördertöpfe zu verringern.

7.3 *(1) Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme die gesetzliche Ausgangslage ins Treffen, die für die fehlende Kooperation der Gebietskörperschaften bei der Konzeption der Förderprogramme verantwortlich sei. Der Hauptgrund in den vom RH aufgezeigten Ineffizienzen liege in den fehlenden verfassungs– und einfachgesetzlichen Grundlagen zur klaren Kompetenzaufteilung (bzw. Zusammenarbeitsvereinbarung) der Fördersysteme zwischen den Gebietskörperschaften. Eine „bloße“ Abstimmung auf Verwaltungsebene könne dieses Defizit im besten Fall mildern, jedoch keineswegs beseitigen.*

Das BMLFUW selbst suche bezüglich der von ihm zu verantwortenden Förderinstrumente die inhaltliche Abstimmung mit anderen Fördereinrichtungen auf Bundes– und Landesebene. Allerdings könne das BMLFUW alleine aufgrund der kompetenzrechtlichen Rahmenbedingungen eine eindeutige Abgrenzung der inhaltlichen Einsatzgebiete von Förderungen nicht erreichen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Das Land Kärnten sprach sich in seiner Stellungnahme – vor allem im Bereich der Nahwärmeerrichtungsförderung – auch aus föderalistischer Sicht für eine strikte Kompetenzverteilung innerhalb der Förderlandschaft aus.

7.4 Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass es mit seiner Stellungnahme die vom RH in TZ 2 zum Ausdruck gebrachte Ansicht bestätigte, wonach auf Bundesebene ein Bewusstsein für Kompetenzabgrenzungen und –bereinigungen erkennbar war, wie auch seine Kritik, dass bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch keine konkreten Schritte zur kompetenzrechtlichen Zuständigkeitsabgrenzung für Förderungen gesetzt wurden. In diesem Sinne erachtete auch der RH eine gute Abstimmung der Förderstellen nur als die zweitbeste Lösung gegenüber einer klaren Kompetenzabgrenzung.

Förderung eines Projekts aus mehreren Förderprogrammen/Fördertöpfen

8.1 (1) Die Fördermittel für die vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen kamen aus EU–, Bundes– und Landesmitteln. In der Regel standen je Fördergegenstand Fördermittel aus drei bis vier Fördertöpfen zur Verfügung. Allein auf Bundesebene konnten Umweltmaßnahmen aus drei verschiedenen Fördertöpfen finanziert werden (UFI, Sanierungsoffensive, KLIEN).

Abbildung 1: Fördertöpfe betriebliche Umweltförderungen

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen bei BMLFUW und KPC sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der Bund hatte seit 2007 zusätzlich zur UFI weitere Fördertöpfe mit Schwerpunkten im Bereich CO_2–Reduktion und Energieeffizienz geschaffen:

– Der Klima– und Energiefonds (KLIEN) wurde im Jahr 2007 durch das Klima– und Energiefondsgesetz eingerichtet, um die Bundesregierung bei der Umsetzung einer nachhaltigen Energieversorgung, bei der Reduktion der Treibhausgas–Emissionen sowie bei der Umsetzung der Klimastrategie zu unterstützen.

– In den Jahren 2009/2010 schuf die Bundesregierung im Rahmen eines Konjunkturpakets eine Aktion zur Förderung von thermischen Sanierungsmaßnahmen an Gebäuden (Sanierungsoffensive). Vor der Sanierungsoffensive war die thermische Gebäudesanierung von Betrieben im Rahmen der UFI gefördert worden.[14]

Mit dem Bundes–Energieeffizienzgesetz (BGBl. I Nr. 72/2014) wurde zur Zeit der Gebarungsüberprüfung auf Basis von EU–Vorgaben ein neues zusätzliches Instrument im Bereich der Förderung der Energieeffizienz geschaffen. Inwieweit damit ein weiterer Fördertopf für die prüfungsgegenständlichen Maßnahmen eingerichtet wurde, war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abschätzbar.

(3) Die Förderbedingungen enthielten unterschiedliche Vorgaben betreffend die Zulässigkeit bzw. Nicht–Zulässigkeit der Kombination von unterschiedlichen Förderungen:

(a) Bei den prüfungsgegenständlichen Förderungen waren Förderungen mehrerer Gebietskörperschaften nebeneinander stets zulässig. Dagegen waren Parallelförderungen des gleichen Projekts durch die gleiche Gebietskörperschaft grundsätzlich ausgeschlossen.[15]

[14] Die Sanierungsoffensive zielte auf eine Verbesserung des Wärmeschutzes von betrieblich genutzten Gebäuden ab, die zum Zeitpunkt der Einreichung älter als 20 Jahre waren. Es wurden auch Kombinationsprojekte (z.B. Gebäudesanierung kombiniert mit thermischer Solaranlage) gefördert. Eine zusätzliche Förderung durch die UFI war nicht möglich (siehe Anhang–Tabelle 3).

[15] Vgl. dazu § 7 UFI–Förderungsrichtlinie 2009; demnach waren „Konsortialförderungen“ (Förderung der Maßnahme durch mehrere öffentliche Fördergeber) grundsätzlich zulässig, allerdings nicht durch eine andere Bundesförderstelle. Ein Verbot weiterer Landesförderungen enthielten auch § 7 der Förderungsrichtlinien für die Umweltförderung im Land Salzburg sowie die Kärntner Förderungsrichtlinie Erneuerbare Wärme 2014 (für die Programme „Thermische Solaranlagen“ und „Fernwärmeanschluss“). Die wesentliche Schranke von Parallelförderungen ergab sich aus dem Beihilfenrecht der EU; siehe TZ 13.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(b) Daneben bestanden Modelle der Kooperation bzw. der Bezugnahme auf andere Förderprogramme:

– Kofinanzierung:

Die Förderbedingungen nannten als Voraussetzung für eine Fördergewährung die Mitförderung (zu einem bestimmten Anteil) durch einen anderen Fördergeber.

Dies war bei folgenden prüfungsgegenständlichen Förderungen der Fall:

- Förderungen aus EU–Strukturfonds–Mitteln (EFRE, ELER) erforderten grundsätzlich eine Kofinanzierung mit nationalen Mitteln. Im Bereich der Nahwärmeversorgungsanlagen war eine Kofinanzierung durch Bund und Länder vorgesehen (Aufbringung von etwa 50 % der Fördermittel durch Bund und Länder – siehe Anhang–Tabelle 2).

- Die Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen durch den Bund (UFI) erforderte eine Kofinanzierung des Projekts durch das jeweilige Land (Aufbringung von 40 % der Fördermittel durch das Land – siehe Anhang–Tabelle 1).

- Die Förderung der thermischen Gebäudesanierung von Gemeinde–Gebäuden aus der UFI erforderte eine Kofinanzierung des jeweiligen Landes (Aufbringung von mindestens 12 % der Fördermittel durch das Land – siehe Anhang–Tabelle 3).

– Anschlussförderung:

Die Förderung eines Fördergebers war als Ergänzung zur Förderung eines anderen konzipiert:

In diesen Fällen nahmen die jeweiligen Förderrichtlinien Bezug auf die Förderung eines anderen Fördergebers und knüpften an diese an.

Dies war für Fernwärmeanschlüsse in Kärnten der Fall; die Förderbedingungen sahen vor, dass eine mögliche Förderung aus der UFI automatisch von der Landesförderung in Abzug gebracht wurde (siehe Anhang–Tabelle 5).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Förderprogramm KLUP in Salzburg[16] verstand sich insgesamt als eine Ergänzung zu den Fördermöglichkeiten der Umweltförderung im Inland (UFI).

(4) Eine vom Kärntner Wirtschaftsförderungsfonds (KWF) beauftragte Evaluierung seiner Arbeit („KWF–Evaluierung 2010 – Endbericht“ aus 2011[17]) beurteilte Anschlussförderungen besonders kritisch: Die Autoren sahen in der Mittelaufstockung durch das Land keine ausreichenden Argumente für eine additionale Wirkung bei den Unternehmen und führten aus, dass Anschlussförderungen einer Umkehrung des Finanzausgleichs gleichkämen, indem Mittel, die im Rahmen des Finanzausgleichs vom Bund an die Länder übertragen würden, von den Ländern wiederum unter Einschaltung eigener Förderstellen zur Mitfinanzierung von Förderungen des Bundes verwendet würden.[18]

8.2 Der RH anerkannte, dass die prüfungsgegenständlichen Umweltförderungen Instrumente darstellten, mit denen die Gebietskörperschaften in ihrem Interesse gelegene Maßnahmen mit positiven Umweltauswirkungen anstoßen konnten.

Der RH erachtete allerdings die Parallelität von Förderungen mehrerer Fördergeber und Gebietskörperschaften mit weitgehend gleichen Zielsetzungen und Fördergegenständen für in der Abwicklung aufwändig (siehe TZ 19) und in den Effekten/Wirkungen schwer fassbar (TZ 17). Das Hinzutreten neuer Fördertöpfe für die Förderung gleicher Lebenssachverhalte im Klima– und Energiebereich – wie bei den prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen mit der Sanierungsoffensive und dem KLIEN – erhöhte laufend die Komplexität der Förderlandschaft.

---

[16] betrifft die Förderprogramme Thermische Gebäudesanierung, Thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse

[17] Autoren: Technopolis Forschungs– und Beratungsgesellschaft m.b.H., convelop – cooperative knowledge design GmbH und ÖIR – Österreichisches Institut für Raumplanung

[18] Zitat aus „KWF–Evaluierung 2010 – Endbericht“:
„Auch der gängigen Praxis der Bundes–Anschlussförderungen stehen wir hier insgesamt skeptisch gegenüber [...] Wir sehen in der Erhöhung der Förderungssätze des Bundes durch das Land keine ausreichenden Argumente für eine additionale Wirkung bei den Unternehmen. D.h. es ist nicht zu erwarten, dass zusätzliche Investitionen im größeren Umfang durch die Anschlussförderungen generiert werden. Noch problematischer ist dies aus Effizienzgesichtspunkten. Dies kommt letztlich einer Umkehrung des Finanzausgleiches gleich: Mittel gehen vom Bund an die Länder über den Finanzausgleich. Die Länder ko–finanzieren damit – unter Einschaltung eigener Förderungsagenturen – Förderungen des Bundes. Nicht nur, dass hier Geld im Kreis geschickt wird und zwei Agenturen eingesetzt werden, entsteht dadurch insgesamt der Anreiz für den Bund, seinerseits die Förderungsintensitäten sukzessive zu reduzieren. Wir plädieren aus diesen Gesichtspunkten für einen sehr restriktiven Einsatz dieses Förderungsmechanismus und mehr für Arbeitsteilung zwischen Bund und Land, denn für eine ‚Verdopplung‘ von Förderungen.“

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Aus Sicht des RH ergaben sich hinsichtlich der prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen – sowohl auf Basis von Evaluierungen der überprüften Stellen als auch auf Basis der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung – Zweifel an der Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit des Nebeneinanders von Bundesförderungen wie auch von Bundes– und Landesförderungen.

Der RH war der Ansicht, dass sich die Bereitstellung von Fördermitteln für Maßnahmen stets am Mittelbedarf zur Erreichung des erwünschten Verhaltens zu orientieren hat; dies ist nur möglich, wenn die Fördergeber die Förderungen anderer Förderstellen bei der Konzeption der Förderprogramme mitberücksichtigen.

Der RH empfahl den Fördergebern, Maßnahmen, die auch von anderen Fördergebern gefördert werden, nur zu fördern, wenn die Aufstockung der Fördermittel entweder zur Erreichung der gemeinsamen Förderziele oder zur Erreichung eigener, weitergehender Förderziele erforderlich ist. Der RH regte in diesen Fällen abgestimmte Kofinanzierungen mit der gemeinsamen Abwicklungsstelle an (TZ 9).

8.3 *(1) Das BMLFUW unterstützte in seiner Stellungnahme die Kritik des RH und hielt fest, dass „Top–ups" (zusätzliche Förderungen) der Bundesländer, die regional und ohne Abstimmung mit der für das Projekt bedeutenderen UFI erfolgten, problematisch erschienen. Die Förderungen des BMLFUW würden in der Form konzipiert, dass damit der gesamte Förderbedarf abgedeckt sei und zusätzliche Förderungen oft nicht mit weiteren Umwelteffekten begründet werden könnten.*

Positiv zu beurteilen seien die vom BMLFUW von den Ländern explizit eingeforderten und beiderseitig abgestimmten Kofinanzierungen (z.B. bei der Nahwärmeversorgung).

(2) Die KPC bestätigte in ihrer Stellungnahme grundsätzlich die Ansicht des RH, dass mehrere Förderinstrumente für denselben Fördergegenstand – v.a. aus Sicht des potenziellen Förderwerbers – die Komplexität der Förderlandschaft erhöhten. Jedoch handle es sich bei den Förderinstrumenten des Bundes (UFI, KLIEN, Sanierungsoffensive) um drei klar abgegrenzte und gut aufeinander abgestimmte Instrumente. Generell sei die UFI ein Förderinstrument für die Verankerung einer Technologie in der Breite, während der KLIEN einzelne innovative Projekte, die deutlich höhere Anforderungen erfüllen müssten, unterstütze. Für die Fördernehmer entstehe durch die zentrale Abwicklung der Zusatzeffekt, dass falsch eingereichte Projekte kundenfreundlich richtig zugeordnet werden könnten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Bereich der Anschlussförderungen der Länder sah auch die KPC einen Optimierungsbedarf, wenngleich es laufend Bemühungen des BMLFUW und der KPC zur Abstimmung zwischen den Bundes– und Länderprogrammen gebe.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten habe es mit dem Energiemasterplan sehr viel ambitioniertere Ziele beschlossen als der Bund. Um diese Ziele zu erreichen, seien lokal abgestimmt Zusatzförderungen des Landes erforderlich. Dabei solle durch Absprache mit den Bundesstellen auf die Verminderung des Verwaltungsaufwands besonderes Augenmerk gelegt werden.

8.4 Der RH anerkannte die Bemühungen der Fördergeber um eine sachgerechte Ausgestaltung der Umweltförderungen in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich. Die Stellungnahmen bestätigten jedoch, dass die Parallelität von Förderungen mehrerer Fördergeber und Gebietskörperschaften mit weitgehend gleichen Zielsetzungen und Fördergegenständen in der Abwicklung aufwändig, für den Fördernehmer schwer zu überschauen und in den Wirkungen schwer fassbar war.

Kooperation zwischen den Fördergebern in der Förderabwicklung

9.1 (1) Üblicherweise wickelte jeder Fördergeber seine Förderung selbst ab; dies galt im Besonderen bei Fördergebern verschiedener Gebietskörperschaften.

(2) Bei etwa der Hälfte der Förderprogramme der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung gab es allerdings ressortübergreifende sowie teilweise auch gebietskörperschaftenübergreifende Abwicklungskooperationen:

- Der Bund hatte die KPC mit der Abwicklung sämtlicher Fördermaßnahmen der UFI, der Sanierungsoffensive sowie mit der Abwicklung der umweltbezogenen Investitionsförderungen des KLIEN betraut und die KPC damit zur zentralen Abwicklungsstelle der Umweltförderungen (und der unterschiedlichen Umweltfördertöpfe) des Bundes gemacht.[19]

- Das Land Salzburg hatte die Abwicklung der Förderung von thermischen Gebäudesanierungen und thermischen Solaranlagen von Betrieben an die KPC übertragen. Die KPC wickelte die Förderungen gemeinsam mit den gleichartigen Bundesförderungen ab.

Gemeinsame Abwicklung der Förderungen verschiedener Fördergeber bedeutete, dass die KPC je Förderansuchen/Förderprojekt folgende

[19] für UFI mit BGBl. II Nr. 460/2003; für KLIEN mit BGBl. I Nr. 40/2007

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schritte als abwickelnde Stelle für alle in Frage kommenden Förderprogramme gemeinsam und gleichzeitg zu administrieren hatte:

– Entgegennahme des Antrags,

– Prüfung der Fördervoraussetzungen,

– Förderzusage,

– Prüfung der Abrechnung,

– Auszahlung der Förderung,

– Kontrolle der Einhaltung der Förderbedingungen.

Die Einrichtung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle stellte für den Fördernehmer eine deutliche administrative Entlastung dar, da die Kommunikation und Information über nur einen Ansprechpartner lief.

Für den Fördergeber stellte die Übertragung der Abwicklung ebenfalls eine Entlastung dar. Dennoch verblieb eine Reihe von Aufgaben beim nicht–abwickelnden Fördergeber; so war die Konzeption der Programme wie auch die Verantwortung für die Bereitstellung der Fördermittel stets Aufgabe des Fördergebers. Im Fall der beiden vom Land Salzburg übertragenen Förderprogramme (Thermische Gebäudesanierung und Thermische Solaranlagen) prüfte die Salzburger Landesregierung die Förderbeträge auf Plausibilität und kontrollierte bei der KPC die Abwicklung einzelner Fälle.

(3) Die prüfungsgegenständlichen Förderungen in Kärnten sowie die Förderungen der Nahwärmeversorgungsanlagen und der Fernwärmeanschlüsse in Salzburg wurden von den Ländern selbst administriert.[20] In diesen Fällen mussten die Förderwerber für ein Vorhaben sowohl beim Bund (bei der KPC) als auch beim jeweiligen Land einen Förderantrag einbringen, jeder Fördergeber führte die Förderverfahren samt Abrechnung und Auszahlung getrennt und unabhängig von der Förderung durch die andere Gebietskörperschaft durch.

9.2 (1) Der RH erachtete die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle für Förderprogramme, die dieselben Lebenssachverhalte betrafen,

[20] In Kärnten waren die vier Programme der betrieblichen Umweltförderungen in einer Abteilung (Abteilung 8 Kompetenzzentrum für Umwelt, Wasser und Naturschutz) konzentriert, wobei EU–kofinanzierte Förderungen von Nahwärmeversorgungsanlagen über die Abteilung 10 des Amtes der Kärntner Landesregierung (Kompetenzzentrum Land– und Forstwirtschaft) abgewickelt wurden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

im Sinne der Reduktion von Verwaltungsaufwand und der Nutzung von Synergien als zweckmäßig. Er betonte, dass dies eine einheitliche Administration sicherstellte, mehrfache Kontrollen von Rechnungen vermied, bessere Möglichkeiten schuf, unzulässige Mehrfachförderungen hintanzuhalten, sowie eine Gesamtbetrachtung des Fördermitteleinsatzes und der Förderwirkungen bei der Evaluierung erleichterte. Die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle stellte damit sowohl für die Fördergeber, insbesondere aber für die Förderwerber eine klare administrative Erleichterung und Entlastung dar.

Der RH kritisierte, dass (auch) kofinanzierte Förderungen (Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen) nicht über eine gemeinsame Abwicklungsstelle, sondern von den Förderstellen des Bundes und der Länder getrennt administriert wurden.

(2) Der RH betonte allerdings, dass das Vorliegen mehrerer Fördertöpfe stets einen Mehraufwand an Verwaltung verursachte, und zwar auch im Fall von gemeinsamen Abwicklungsstellen. Denn die Verantwortung für die Fördermittel und damit ein Teil des Verwaltungsaufwands verblieb beim nicht–abwickelnden Fördergeber (der mitfinanzierenden Gebietskörperschaft); in diesem Sinne verblieben auch bei den gemeinsam von der KPC administrierten prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen notwendigerweise die Erstellung des Förderprogramms, die Mittelbereitstellung, die Abstimmungen zwischen den Fördergebern sowie Plausibilisierungen von Auszahlungen beim nicht–abwickelnden Fördergeber (bei den prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen insbesondere BMLFUW, BMWFW, KLIEN, Land Salzburg).

Der RH empfahl daher den Fördergebern – um den Verwaltungsaufwand gering zu halten – in erster Linie eine Kompetenzbereinigung bei den Förderungen und eine Reduktion der Fördertöpfe (TZ 7, 19). In Bereichen, in denen eine Kompetenzbereinigung nicht möglich war, empfahl er die Betrauung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle.

9.3 *(1) Das BMLFUW befürwortete in seiner Stellungnahme – im Sinne der Empfehlung des RH – eine Kompetenzbereinigung bei den Förderungen. Angesichts der gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen suche das BMLFUW mit diversen Maßnahmen die Kooperation zu anderen Förderstellen auf Landes– und Bundesebene (z.B. durch Bereitstellung von Information über die in den jeweiligen Bundesländern geförderten Projekte).*

(2) Die KPC unterstrich in ihrer Stellungnahme – im Sinne der Empfehlung des RH –, dass eine gemeinsame Abwicklungsstelle eine geeig-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nete Maßnahme zur Reduktion des Verwaltungsaufwands und zur Nutzung von Synergien darstelle.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten wäre eine gemeinsame Abwicklungsstelle sehr zu begrüßen, müsse aber möglichst nahe beim Förderwerber eingerichtet werden.

(4) Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Referat Energiewirtschaft und –beratung des Amtes der Salzburger Landesregierung zentrale Anlaufstelle für alle Förderungen im Bereich der Biomasse Nahwärmeanlagen sei (auch ELER–Förderungen), was den Zugang zur Förderstelle für die Förderwerber vereinfache. Die dezentrale Abwicklung der Förderungen habe den Vorteil, dass die Kenntnis der Örtlichkeiten, der Brennstoffverfügbarkeit, der alternativen Versorgungsmöglichkeiten und die beratende Einbindung der Förderstelle bei der Projektentwicklung einen effizienteren Einsatz der Fördermittel ermöglichten. Die Abwicklung durch die KPC und das Land Salzburg bedeute für den Förderwerber praktisch keinen Mehraufwand, da idente Unterlagen verwendet würden, die über die Qualitätsmanagement–Projektdatenbank (QM–Datenbank) auf elektronischem Weg nur einmal zur Verfügung gestellt werden müssten. Die Zusammenarbeit zwischen KPC und Land Salzburg erfolge rasch, informell und gut.

Das Land Salzburg räumte jedoch ein, dass Verbesserungspotenzial bestehe: So könnten die von den Förderstellen erstellten Unterlagen (Förderverträge, Auszahlungsschreiben, Dokumentation von Kontrollen) über die Datenbank einfacher ausgetauscht und die Ergebnisse der durch das Land durchgeführten Vor–Ort–Kontrollen im Bereich nationaler Förderungen der KPC zur Verfügung gestellt werden.

9.4 Der RH hielt zu den Stellungnahmen des BMLFUW sowie der Länder Kärnten und Salzburg fest, dass die Frage, ob eine zentrale (gemeinsame) Abwicklungsstelle beim Land oder beim Bund angesiedelt werden sollte, wesentlich von der Art der Förderung und der Notwendigkeit der Berücksichtigung lokaler Umfeldbedingungen abhängt.

Fördermitteleinsatz

Gesamtübersicht

10.1 (1) Für die prüfungsgegenständlichen Förderungen bestand keine gebietskörperschaftenübergreifende Übersicht über die von den unterschiedlichen Fördergebern (EU, Bund, Länder, unter Umständen auch Gemeinden) ausbezahlten Fördermittel; die Daten mussten im Rahmen der Gebarungsüberprüfung bei den jeweiligen Fördergebern/Förderabwicklern abgefragt werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bei den Stellen des Bundes und der Länder lagen insbesondere auch keine Informationen über allfällige parallele Förderungen durch Gemeinden vor; diese konnten damit auch im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung nicht miterhoben werden.

(2) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand keine einheitliche gebietskörperschaftenübergreifende Förderdatenbank.

Mit der Transparenzdatenbank hatte das BMF eine Datenbank eingerichtet, in die Förderempfänger–bezogene Förderdaten (insbesondere Förderbeträge) unterschiedlicher Fördergeber eingespeist werden konnten; die Transparenzdatenbank enthielt zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (2014) allerdings erst Förderempfänger–bezogene Daten für Förderungen des Bundes, nicht aber auch für Förderungen von Ländern und Gemeinden. Die Teilnahme der Länder war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Gegenstand einer Evaluierung, die Einbindung der Gemeinden noch offen (TZ 11).

10.2 Der RH kritisierte den mangelnden Gesamtüberblick über den Fördermitteleinsatz. Er war der Ansicht, dass eine wirkungsorientierte Fördermittelsteuerung für Fördergeber nur möglich ist, wenn diese Klarheit über allfällige weitere Förderungen im selben Förderbereich haben (siehe auch TZ 17 und 18).

10.3 *(1) Das BMLFUW bemängelte in seiner Stellungnahme den fehlenden Gesamtüberblick im Förderungsverlauf. Die derzeitige Struktur der Transparenzdatenbank sei nicht geeignet, einen solchen Gesamtüberblick zu geben (sie stelle auf Auszahlungen ab, die Antragsprüfung bei einigen Förderinstrumenten erfolge aber vor der Auszahlung; auch seien die Mitwirkungspflichten an der Transparenzdatenbank für Gebiets– und andere Körperschaften noch nicht vereinheitlicht).*

Laut Stellungnahme des BMLFUW betreffe die Kritik des RH hinsichtlich der Einhaltung von Förderhöchstsätzen im Fall von parallelen Förderungen in der Regel nicht die Förderinstrumente des BMLFUW, da diese zeitlich früher in Anspruch genommen würden; es liege in der Verantwortung der zeitlich nachfolgenden Fördergeber, diese wahrzunehmen. Für Bundesförderinstrumente wie die UFI sei es aus verwaltungstechnischen Gründen unmöglich, bei Kleinprojekten im Nachhinein mögliche Doppel– oder Mehrfachförderungen zu kontrollieren und gegebenenfalls den Bundesanteil wieder zurückzufordern. Eine Reduktion und Abstimmung der Förderinstrumente auf gesetzlicher Ebene würde diese Problematik jedoch entschärfen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das BMLFUW merkte in seiner Stellungnahme an, dass viele Gemeinden Förderungen anböten, dass diese aber meist sehr gering seien und damit förderpolitisch kaum ins Gewicht fielen. Mit einem Datenabgleich würde ein erheblicher Verwaltungsaufwand einhergehen.

(2) Das Land Salzburg wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es im Rahmen der Projektentwicklung von Biomasse–Nahwärmeanlagen in engem Austausch mit den betroffenen Gemeinden stehe, womit diesbezüglich parallele Förderungen ausgeschlossen seien.

10.4 Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW, dass es in der Verantwortung jedes Fördergebers liegt, die Einhaltung der EU–rechtlichen Höchstfördersätze wahrzunehmen und unzulässige Mehrfachförderungen hintanzuhalten. Eine effektive und ressourcenschonende Wahrnehmung dieser Verantwortung setzte eine Kompetenzbereinigung im Bereich der Förderlandschaft voraus.

Fördermitteleinsatz je Förderprogramm und Fördertopf

11 (1) Der RH betrachtete im Rahmen der Prüfung (mit den vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen) insgesamt Fördermittel in der Höhe von jährlich etwa 50 Mio. EUR.[21] In die Programme Nahwärmeversorgungsanlagen und Thermische Gebäudesanierung flossen Fördermittel in der Größenordnung von jährlich 20 Mio. EUR (Bundes– und EU–Mittel rd. 26 Mio. EUR[22] bzw. 18,2 Mio. EUR pro Jahr), während die beiden anderen Programme (Thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse) deutlich geringer dotiert waren (Bundes– und EU–Mittel rd. 2,8 Mio. EUR bzw. 1,4 Mio. EUR pro Jahr).[23]

Konkret flossen für die prüfungsgegenständlichen Programme Fördermittel in folgender Höhe:

[21] 48,5 Mio. EUR im Umweltbereich bzw. 52,08 Mio. EUR einschließlich Landwirtschaftsförderung ELER 311a im Bereich Nahwärmeversorgungsanlagen

[22] einschließlich ELER 311a

[23] berechnet für den Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 2: Fördermitteleinsatz EU, Bund, Länder Kärnten, Salzburg und Wien für die prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013)

Fördermaßnahme/ Fördergeber	für Nahwärme-versorgungs-anlagen[1]	für Thermische Gebäude-sanierung	für Thermische Solaranlagen	für Fernwärme-anschlüsse	Summe
	in Mio. EUR (Durchschnitt der Jahre 2010–2013)				
EU	8,82	0,53	0,02	0,04	9,42
Bund	13,75	17,67	2,80	1,31	35,52
davon					
UFI	*13,75*	*5,06*	*2,01*	*1,28*	*22,10*
Sanierungsoffensive	*0,00*	*12,26*	*0,05*	*0,03*	*12,34*
KLIEN		*0,35*	*0,73*		*1,08*
Land Kärnten	0,63	0,05	0,04	0,70	1,43
Land Salzburg	1,99	0,11	0,02	0,01	2,14
Land Wien	0,00	0,00	0,02	0,00	0,02
Summe	**25,20**	**18,37**	**2,89**	**2,07**	**48,53**
Programm ELER 311a[2]					
EU	2,29				2,29
Bund	1,18				1,18
Ktn, Sbg, (Wien)	0,08				0,08
Summe EU, Bund, Kärnten, Salzburg, Wien inklusive ELER 311a	**28,75**	**18,37**	**2,89**	**2,07**	**52,08**

[1] Biomasse–Kraftwerke und Wärmeverteilung

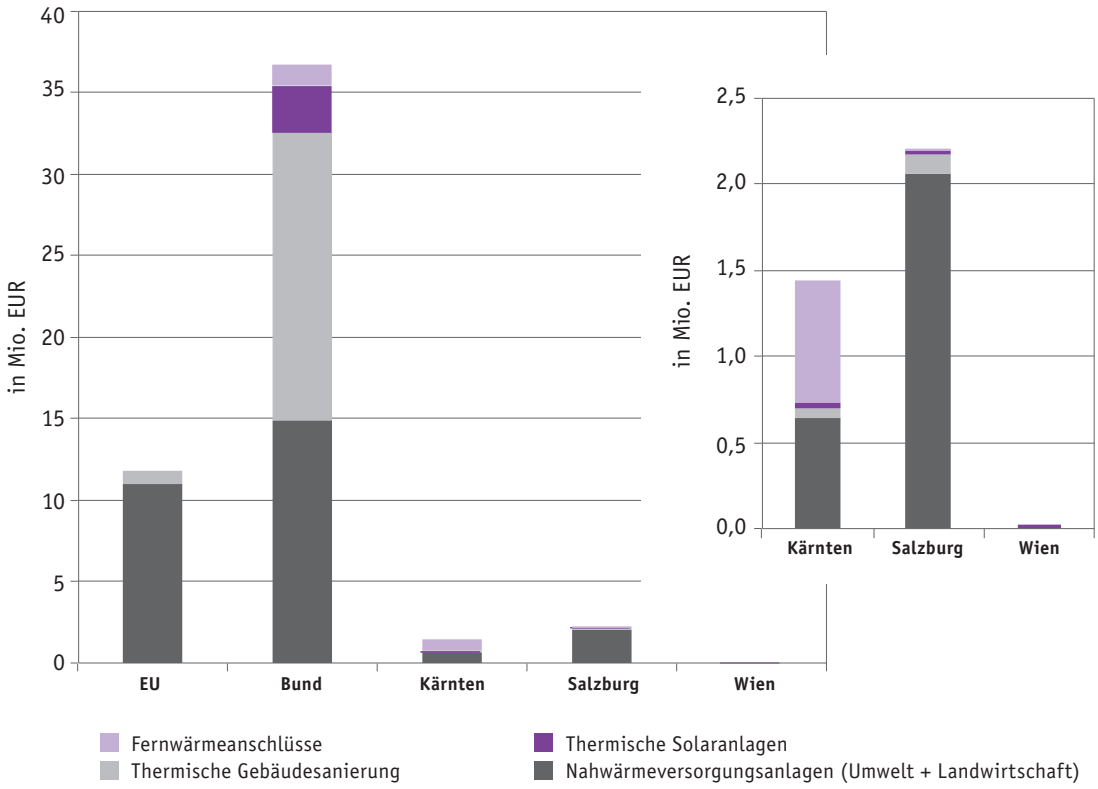
[2] Landwirtschaftsförderungen im Bereich Nahwärmeversorgungsanlagen:
Die Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen im Rahmen des Programms „Diversifizierung land– und forstwirtschaftlicher Betriebe durch Energie aus nachwachsenden Rohstoffen sowie Energiedienstleistungen" (ELER 311a) ist eine Landwirtschaftsförderung und wurde durch die Länder abgewickelt. Die Auszahlung der Mittel erfolgte durch die AMA.

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen bei KPC und den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

(2) Die folgende Abbildung zeigt, in welchem Ausmaß EU, Bund und Länder zur Aufbringung der Fördermittel für die prüfungsgegenständlichen Maßnahmen beitrugen:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 2: Fördermitteleinsatz EU, Bund, Länder Kärnten, Salzburg und Wien für die prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013)[1]



1 einschließlich Landwirtschaftsförderung ELER 311a (für Nahwärmeversorgungsanlagen)

Quellen: Zusammenstellung RH; Fragebogenbeantwortung KPC, Länder Kärnten, Salzburg und Wien, AMA

Die Abbildung 2 zeigt, dass die Schwerpunkte des Fördermitteleinsatzes[24] je Gebietskörperschaft unterschiedlich waren:

– EU:

Die EU–Mittel standen zur Kofinanzierung für alle vier Programme zur Verfügung, betragsmäßig spielten sie jedoch nur für die Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen eine Rolle (mit 11,1 Mio. EUR[25]).

24 Die Zahlen beziehen sich auf die Auszahlungen im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013.

25 8,8 Mio. EUR EFRE und ELER 312 sowie 2,29 Mio. EUR ELER 311a; Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Bund:

Mittel des Bundes wurden primär für die Förderung der thermischen Gebäudesanierung mit jährlich 17,7 Mio. EUR und die Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen mit jährlich 13,6 Mio. EUR eingesetzt; während für die Fördermaßnahmen Thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse weitaus weniger Bundesmittel eingesetzt wurden (2,8 Mio. EUR bzw. 1,3 Mio. EUR jährlich).

– Länder Kärnten, Salzburg, Wien:

Der Fördermitteleinsatz der drei Länder für die vier prüfungsgegenständlichen Maßnahmen war unterschiedlich; insgesamt war der Fördermitteleinsatz der drei überprüften Länder für thermische Gebäudesanierung und thermische Solaranlagen gering.

Kärnten setzte etwa gleich hohe Fördermittel für die Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen und der Fernwärmeanschlüsse ein (rd. 630.000 EUR bzw. rd. 700.000 EUR jährlich). Fördermittel für thermische Gebäudesanierung stellte das Land Kärnten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht mehr zur Verfügung.

Salzburg setzte für die Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen die meisten Mittel und etwa das Dreifache von Kärnten ein (rd. 2 Mio. EUR jährlich).

Wien förderte im Betrachtungszeitraum lediglich thermische Solaranlagen (2010 bis 2013 insgesamt rd. 80.000 EUR); zur Zeit der Gebarungsüberprüfung standen in Wien für keine der vier prüfungsgegenständlichen Maßnahmen Fördermittel zur Verfügung.

12.1 Eine Betrachtung des Fördermitteleinsatzes für die prüfungsgegenständlichen Maßnahmen je Land machte den Beitrag der verschiedenen Fördergeber zu den vier Maßnahmen deutlich; die im Rahmen der Programme auf EU–, Bundes– und Länderebene zur Verfügung stehenden Mittel verteilten sich auf die überprüften Länder folgendermaßen:

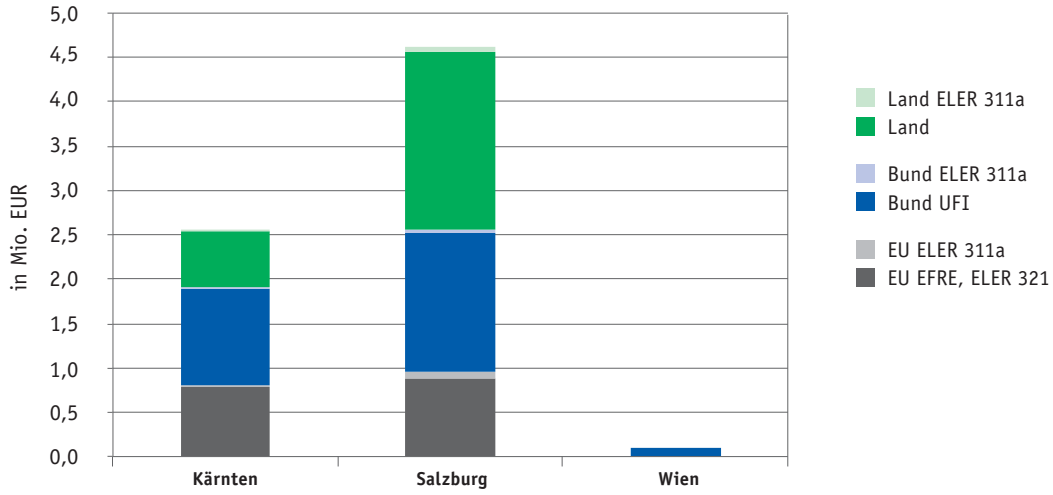
(1) Nahwärmeversorgungsanlagen

In Kärnten und Salzburg flossen vergleichsweise hohe Fördermittel in die Nahwärmeversorgungsanlagen (im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 jährlich 2,5 Mio. EUR für Kärnten bzw. 4,4 Mio. EUR für Salzburg).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Fördermittel für die Nahwärmeversorgungsanlagen teilten sich auf EU, Bund und Länder auf; wobei in Salzburg der Landesanteil mit 45 % höher lag als in Kärnten mit 25 %:

Abbildung 3: Fördermittelherkunft für Nahwärmeversorgungsanlagen pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013)



Quellen: Zusammenstellung RH; Fragebogenbeantwortung KPC, Länder Kärnten, Salzburg und Wien, AMA

Die Verteilung der Fördermittelherkunft spiegelte den im Bereich der Nahwärmeförderung verankerten Grundsatz der Kofinanzierung wider (TZ 8).

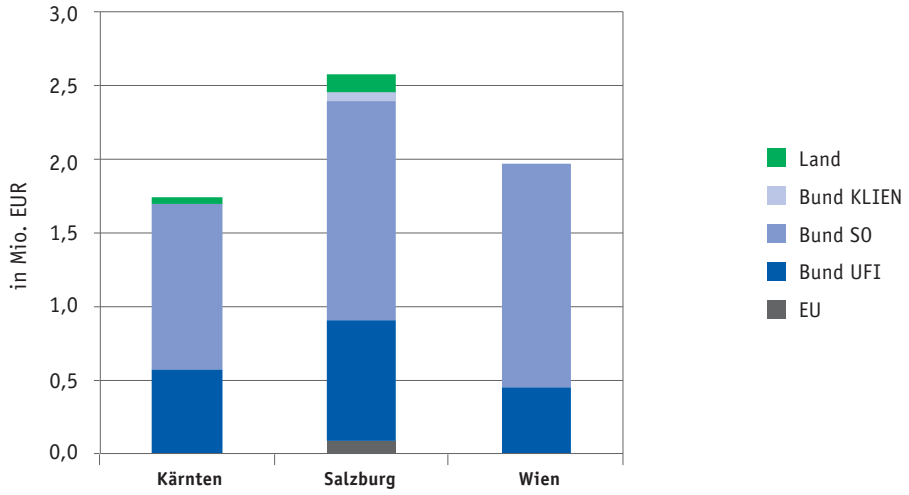
(2) Betriebliche thermische Gebäudesanierung

In allen drei überprüften Ländern flossen vergleichsweise hohe Fördermittel in die thermische Gebäudesanierung (im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013 jährlich 1,75 Mio. EUR in Kärnten, 2,57 Mio. EUR in Salzburg und 1,97 Mio. EUR in Wien).

Die Förderung der thermischen Gebäudesanierung erfolgte fast ausschließlich durch den Bund (über 90 % der Fördermittel):

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 4: Fördermittelherkunft für thermische Gebäudesanierung pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013)



SO = Sanierungsoffensive

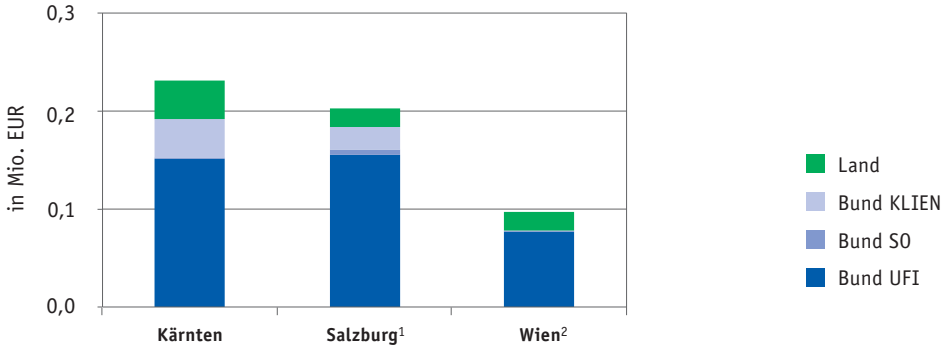
Quellen: Zusammenstellung RH; Fragebogenbeantwortung KPC, Länder Kärnten, Salzburg und Wien

(3) Betriebliche thermische Solaranlagen

In die Förderung der thermischen Solaranlagen flossen vergleichsweise geringe Fördermittel (in Kärnten etwa 230.000 EUR, in Salzburg etwa 203.000 EUR, in Wien etwa 98.000 EUR jährlich); die Förderung erfolgte weit überwiegend durch den Bund (80 % der Förderung oder mehr):

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 5: Fördermittelherkunft für thermische Solaranlagen pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013)



SO = Sanierungsoffensive

1 Salzburg ohne Darstellung der Fördermittel des Energieversorgers Salzburg Netz GmbH (Salzburg AG)

2 2014 bestand in Wien kein Förderprogramm mehr für Solaranlagen.

Quellen: Zusammenstellung RH; Fragebogenbeantwortung KPC, Länder Kärnten, Salzburg und Wien

(4) Betriebliche Fernwärmeanschlüsse

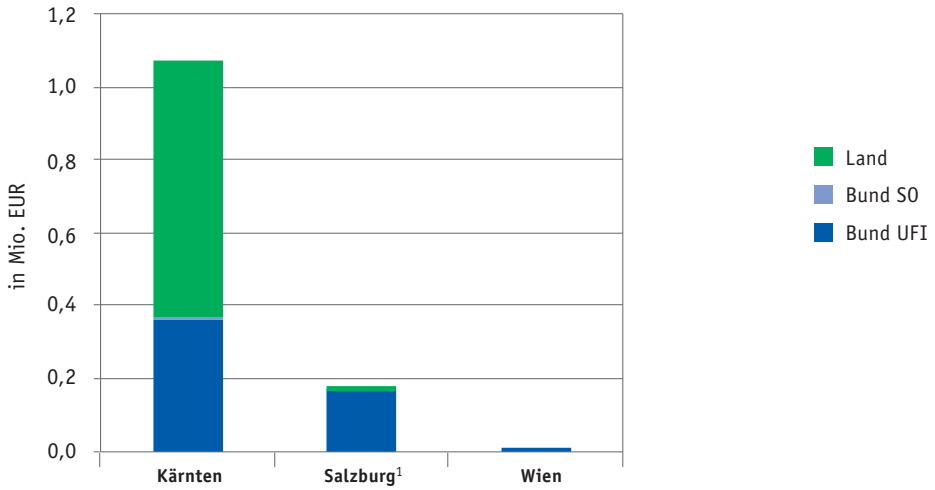
In die Förderung der Fernwärmeanschlüsse flossen deutlich geringere Fördermittel als in die Förderungen der Nahwärmeversorgungsanlagen und die thermische Gebäudesanierung (in Kärnten etwa 1,07 Mio. EUR, in Salzburg etwa 178.000 EUR, in Wien etwa 13.000 EUR jährlich).

Ein wesentlicher Anteil der Fördermittel kam aus den Ländern; in Kärnten aus dem Landesbudget und in Salzburg vom Energieversorger Salzburg Netz GmbH (Salzburg AG) (in der Abbildung 6 nicht dargestellt).[26]

[26] In Kärnten gab es keine zusätzliche Förderung durch die Energieversorger.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 6: Fördermittelherkunft für Fernwärmeanschlüsse pro Jahr (Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2013)



SO = Sanierungsoffensive

1 Salzburg ohne Darstellung der Fördermittel des Energieversorgers Salzburg Netz GmbH (Salzburg AG)

Quellen: Zusammenstellung RH; Fragebogenbeantwortung KPC, Länder Kärnten, Salzburg und Wien

12.2 Der RH wies darauf hin, dass die Förderprogramme Thermische Gebäudesanierung und Thermische Solaranlagen zum weitaus überwiegenden Teil durch Mittel des Bundes (zu 80 % oder mehr, v.a. aus UFI bzw. Sanierungsoffensive) finanziert wurden und der Fördermittelanteil der Länder Kärnten[27] und Salzburg in diesen Programmen sehr gering war. Sehr gering war auch der Anteil der Budgetmittel des Landes Salzburg an der Förderung der Fernwärmeanschlüsse.

Der RH empfahl den Ländern Kärnten und Salzburg, – im Hinblick auf den Administrationsaufwand von Förderungen (TZ 19) – zu überdenken, wieweit die Administration der Förderprogramme mit sehr geringen Fördermitteln parallel zu den – im selben Förderbereich bestehenden – dominierenden Bundesförderungen erforderlich ist (TZ 8); in diesem Sinne empfahl der RH

- dem Land Kärnten zu evaluieren, ob die Förderung von betrieblichen thermischen Solaranlagen neben dem Bund auch durch das Land zur Erreichung der intendierten Umweltziele erforderlich ist;

27 Das Programm zur Förderung der Thermischen Gebäudesanierung bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Kärnten nicht mehr.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– dem Land Salzburg zu evaluieren, ob die Förderung für thermische Gebäudesanierung, thermische Solaranlagen und Fernwärmeanschlüsse für Betriebe neben dem Bund auch durch das Land zur Erreichung der intendierten Umweltziele erforderlich ist.

12.3 *Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme auf seine Ziele des Energiemasterplans hin. Es sagte zu, Förderungen zu streichen, soferne ohne diese Zusatzförderungen zu bestehenden Bundesförderungen die notwendige Anzahl Heizungsumstellungen, Solaranlagen, Fernwärmeanschlüsse etc. erreicht werden könne. Weiters sagte es eine vertieften Zusammenarbeit in Bezug auf Entwicklung, Abwicklung und Auszahlung von Förderungen mit der KPC und den Bundesministerien zu.*

Maßnahmen zur Einhaltung der Höchstfördersätze und zur Verhinderung unzulässiger Mehrfachförderungen

13.1 (1) Wieviel an Förderungen des Bundes, der Länder oder unter Umständen auch von Gemeinden der Fördernehmer insgesamt für die von ihm durchgeführten Maßnahmen (Projekte) erhielt, war den Fördergebern bzw. deren Abwicklungsstellen grundsätzlich nicht bekannt.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bestand keine einheitliche gebietskörperschaftenübergreifende Förderdatenbank; die Transparenzdatenbank enthielt noch keine Förderempfänger–bezogenen Förderdaten zu Landes– und Gemeindeförderungen.[28] Automatisierte Abfragen der Förderungen anderer Förderstellen, die der potenzielle Fördernehmer erhalten oder beantragt hatte, waren damit nicht möglich (siehe auch TZ 10).

(2) Die in den nationalen Förderprogrammen angeführten Fördersätze galten üblicherweise nur für das jeweilige Förderprogramm.

Maximale Gesamtförderbeträge/–sätze je Projekt, die eine Gesamtbetrachtung aller Förderungen erforderten, waren in der Regel EU–rechtlich gefordert:

Nach der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)[29] galten für Umweltförderungen maximale Gesamtfördersätze je Projekt (für

[28] Die Teilnahme der Länder war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Gegenstand einer Evaluierung, die Einbindung der Gemeinden noch offen.

[29] vgl. Art. 21 (60 % + max. 20 % Zuschläge; betrifft die Programme Thermische Gebäudesanierung und Fernwärmeanschluss) und Art. 23 (45 % + max. 20 % Zuschläge; betrifft die Programme Thermische Solaranlagen und Nahwärmeversorgung) der AGVO (Verordnung (EG) Nr. 800/2008 der Kommission vom 6. August 2008)

Die seit Juli 2014 geltende neue AGVO (Verordnung (EU) Nr. 651/2014 der Kommission vom 17. Juni 2014) sah eine Reduktion des Fördersatzes von 60 % für Energieeffizienzmaßnahmen auf 30 % (zuzüglich Zuschlägen) vor. Dafür wurden keine Kosteneinsparungen durch Energieeinsparung mehr in Abzug gebracht. Beim Fördersatz für erneuerbare Energieträger gab es keine Veränderung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Thermische Solaranlagen und Nahwärmeversorgung 45 % der Mehrinvestitionskosten; für Thermische Gebäudesanierung und Fernwärmeanschlüsse 60 % der Mehrinvestitionskosten – ab Juli 2014 30 %) zuzüglich Zuschlägen (von bis zu 20 %).

Diese EU–rechtliche Höchstfördergrenze galt nicht für „De–minimis"–Förderungen, d.h. wenn der Förderwerber (Unternehmensverbund) innerhalb von drei (Steuer–)Jahren insgesamt nicht mehr als 200.000 EUR an Förderungen bezog.

(3) Die Förderrichtlinien des Bundes wie auch teilweise jene der Länder enthielten Regelungen, die unzulässige Parallelförderungen hintanhalten und insbesondere die Einhaltung der EU–rechtlich zulässigen Höchstfördergrenzen bewirken sollten:

- Für den Bundesbereich hatte der Fördergeber nach § 17 der Allgemeinen Rahmenrichtlinien (**ARR 2014**) zu erheben, welche Förderungen der Fördernehmer aus öffentlichen Mitteln in den letzten drei Jahren für dieselbe Leistung[30] erhalten und um welche Leistungen er angesucht hatte. Dem Förderwerber war zudem bis zum Abschluss des Fördervorhabens eine Mitteilungspflicht für später beantragte Förderungen aufzuerlegen.

- Nach der Kärntner Förderungsrichtlinie „Erneuerbare Wärme 2014" waren andere, für denselben Gegenstand von Bund oder EU gewährte Förderungen bei der Förderintensität einzurechnen sowie der Erhalt von mehr als 200.000 EUR innerhalb der letzten drei Jahre zu melden.

- In Salzburg war nach den „Allgemeinen Richtlinien für die Gewährung von Förderungsmitteln des Landes Salzburg" und den „Allgemeinen Förderbestimmungen Klima– und Umweltpaket für die Abwicklungsstelle Abteilung Umweltschutz" vor der Gewährung einer Förderung festzustellen, ob der Förderzweck noch von anderen öffentlichen Fördergebern gefördert werden sollte bzw. musste der Förderempfänger bestätigen, dass er für die betroffene Maßnahme um keine weiteren Landesmittel oder Mittel des Gemeindeausgleichsfonds angesucht hatte oder ansuchen werde. Zudem war der Förderwerber zu verpflichten, die Abwicklungsstelle über beabsichtigte, in Behandlung stehende oder erledigte Ansuchen oder Anträge auf Förderung der Maßnahme bei anderen öffentlichen Fördergebern zu informieren.

[30] auch wenn mit verschiedener Zweckwidmung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Weiters sahen alle überprüften Stellen explizit eine Rückerstattung der Mittel in Fällen von zu Unrecht bezogener Fördergelder oder der Verletzung der Vertragsverpflichtungen vor.[31]

(4) Im Sinne dieser Vorgaben fragten die Antragsformulare vom Förderwerber weitere Förderungen ab (Selbsterklärungen des Förderwerbers). [32] [33] [34] Die Formulare waren jedoch nicht einheitlich gestaltet. Die Bedeutung der Richtigkeit und Vollständigkeit dieser Angaben im Antrag war für die Förderwerber aus den Formulierungen der Antragsformulare wie auch der Informationsblätter dazu nicht deutlich. Insbesondere enthielten die Antragsformulare nicht immer ausdrückliche Hinweise auf Rückzahlungspflichten und keine Hinweise auf strafrechtliche Konsequenzen im Fall von Falschangaben.

(5) Die KPC hatte einen systematischen Prozess der Information anderer öffentlicher Fördergeber über von ihr gewährte Umweltförderungen eingeführt:

In Frage kommende Förderstellen der Länder erhielten etwa fünf Mal pro Jahr (nach jedem Genehmigungslauf) Listen der von der KPC genehmigten Förderprojekte mit Standort im entsprechenden Bundesland. Die Listen enthielten u.a. Angaben zu Förderprogramm, Förderbasis und Förderbetrag des Bundes und sollten einen Abgleich der Förderungen der KPC mit jenen der Länder ermöglichen.

(6) Die Förderstellen prüften die Richtigkeit der Selbsterklärungen der Fördernehmer grundsätzlich nicht.

---

[31] vgl. § 14 UFI–FRL 2009, § 14 Förderungsrichtlinien für die Umweltförderung im Land Salzburg sowie Pkt. I Abs. 3 der Förderungsrichtlinie „Erneuerbare Wärme 2014“ des Landes Kärnten

[32] Bei von der KPC abgewickelten Förderungen war die Angabe weiterer Förderungen Vertrags– und Auszahlungsbedingung. Der Förderwerber musste außerdem eine Selbsterklärung im Zuge der Endabrechnung unterschreiben.

[33] Die Kärntner Landesregierung sah ein solches Informationsfeld für die drei Programme Thermische Solaranlagen, Fernwärmeanschluss sowie Nahwärme in den Antragsformularen vor. Beim Formular zur Förderung der Errichtung oder Erweiterung einer Fernwärmeanlage wurde abgefragt, ob die Förderung auch bei der KPC beantragt worden war. Bei den Antragsformularen zum Fernwärmeanschluss und zur Thermischen Solaranlage wurde abgefragt, ob weitere Förderungen bei/als Althaussanierung, Wohnbauförderung, KPC, landwirtschaftliche Investitionsförderung beantragt worden waren.

[34] Das Salzburger Antragsformular für die Fernwärmeoffensive fragte die in den letzten drei Steuerjahren gewährten anderen „De–minimis“–Förderungen ab. Das Antragsformular des Landes Salzburg für Biomasse–Nahwärme sah kein Feld für die Angabe möglicher weiterer Förderungen vor. Die Förderverträge zum Bereich Nahwärmeversorgung enthielten allerdings einen Passus, der den Förderwerber verpflichtete, von einem anderen Landesorgan, Rechtsträger oder von einer Gebietskörperschaft erhaltene Förderbeträge bekannt zu geben.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

13.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Förderlandschaft im Bereich der Umweltförderungen so organisiert war, dass ein Gesamtüberblick über alle Förderabwickler und insbesondere ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtüberblick nicht möglich war. Eine automatisierte Abfrage der für ein bestimmtes Förderprojekt tatsächlich gewährten Gesamtfördermittel (aller öffentlichen Stellen) war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht möglich.

Der RH anerkannte die Bemühungen der Fördergeber, sich Informationen über mögliche Parallelförderungen eines Projekts zu beschaffen bzw. diese an potenzielle weitere Fördergeber zu kommunizieren. Er hielt jedoch kritisch fest, dass die Maßnahmen der Förderstellen zur Information über und Kontrolle weiterer relevanter Förderungen nicht aufeinander abgestimmt und fehleranfällig waren. Der RH schätzte das faktische Risiko unvollständiger Förderwerberangaben hoch ein. Er war der Ansicht, dass insbesondere die Überschreitung der EU–rechtlichen Höchstfördergrenzen nicht ausgeschlossen werden konnte.

(2) Der RH hatte bereits unter Bezugnahme auf eine Reihe von konkreten Förderprüfungen in seinem Positionspapier „Verwaltungsreform 2011“ (Reihe Positionen 2011/1, Punkt 9.21) darauf hingewiesen, dass eine effiziente Abstimmung des Förderwesens die Errichtung einer gesamtösterreichischen Förderdatenbank voraussetzt, und festgehalten, dass die Instrumente zur Abstimmung der Förderungen noch nicht ausreichend entwickelt waren.

Der RH wies auch im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung darauf hin, dass das Ziel der Abstimmung von Förderungen im Wege einer gesamtösterreichischen Förderdatenbank noch nicht erreicht war.

(3) Um für die Förderabwickler die Qualität der Informationen über weitere Förderungen zu verbessern, empfahl der RH den Fördergebern und abwickelnden Stellen – wie dies teilweise bereits Praxis war –,

- in den Förderrichtlinien die Verpflichtung für den Förderwerber zu verankern, alle (nach den Förderbedingungen relevanten) in den letzten drei Jahren erhaltenen bzw. beantragten Fördermittel (EU, Bund, Länder, Gemeinden) anzugeben (wie dies die ARR 2014 vorsahen),

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

– das Verschweigen von Förderungen (wie auch andere Falschangaben) entsprechend zu sanktionieren (Rückzahlung bzw. in Betrugsfällen Strafanzeige) und auf diese Sanktionsmöglichkeiten auch in den Förderrichtlinien und Antragsformularen ausdrücklich hinzuweisen (TZ 14).

(4) Der RH vertrat die Ansicht, dass eine Standardisierung der Förder–Antragsformulare sowohl für die Förderverwaltung als auch für den Förderwerber eine Erleichterung und ein Mehr an Transparenz darstellen kann. Er empfahl, im Rahmen einer gebietskörperschaftenübergreifenden Standardisierung von Förderprogrammen (TZ 5), Förderkontrollen (TZ 14) und Evaluierungen (TZ 16) auch die Förder–Antragsformulare zu standardisieren.

13.3 *(1) Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Einhaltung von Höchstgrenzen oder „De–minimis"–Grenzen aus beihilfenrechtlichen Gründen von jeder Förderstelle zu kontrollieren sei und sich dabei zeitlich nachgelagerte Förderstellen an früheren Förderinstrumenten zu orientieren hätten. Die Nichteinhaltung von Höchstgrenzen könne daher nicht dem Bund und seiner Abwicklungsstelle angelastet werden.*

Das BMLFUW strich hervor, dass in der UFI eine Plausibilitätsprüfung von Selbsterklärungen erfolge (u.a. in Zusammenhang mit der neuen De–minimis–Verordnung) und führte weiters die Information der KPC an die Landesförderstellen durch die KPC ins Treffen. Die Empfehlungen des RH seien in der UFI bereits weitgehend umgesetzt; bezüglich Hinweisen auf allfällige strafrechtliche Konsequenzen erfolge eine Überarbeitung der Antragsunterlagen.

(2) Die KPC begrüßte in ihrer Stellungnahme die Bemühungen zur Einführung einer gebietskörperschaftenübergreifenden, zentralen Förderdatenbank. Ein sinnvoller Einsatz sei aber nur möglich, wenn nicht nur sämtliche ausbezahlten, sondern auch die beantragten und genehmigten Förderungen aller Gebietskörperschaften enthalten wären.

Die KPC sei bemüht, durch unterschiedliche Maßnahmen bei ihrer Abwicklungstätigkeit das Risiko der Überschreitung von EU–rechtlichen Höchstfördergrenzen zu minimieren (aktive Abfrage weiterer Förderungen bei anderen in Frage kommenden Fördergebern, aktive Infor-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mation der Bundesländer über die von der KPC geförderten Projekte; Selbsterklärungen der Förderwerber). Damit könne eine weitestgehende Minimierung des Risikos von unzulässigen Mehrfachförderungen bei gleichzeitiger Sicherstellung eines sinnvollen Verwaltungsaufwands gewährleistet werden.

Die Empfehlungen des RH seien in der UFI grundsätzlich bereits Standard. Die KPC sagte zu, Anpassungen zur expliziteren Darstellung der Bedeutung von Selbsterklärungen und der Konsequenzen im Falle von Falschangaben zu prüfen.

(3) Das Land Kärnten sagte in seiner Stellungnahme zu, bei Änderung der Förderrichtlinie die Verpflichtung für den Förderwerber zu verankern, alle in den letzten drei Jahren erhaltenen bzw. beantragten Fördermittel (EU, Bund, Länder, Gemeinden) anzugeben sowie in den Antragsformularen Selbsterklärungen einzufordern. Auch begrüße es eine Abstimmung für gemeinsame Voraussetzungen von Antragsformularen. Betreffend die Information der Förderwerber über Sanktionen im Fall von Falschangaben verwies das Land Kärnten auf die in der Kärntner Förderrichtlinie festgehaltene Verpflichtung zur Zurückzahlung des Förderbetrags inklusive Bezahlung von Zinsen. Die Androhung einer gerichtlichen Sanktion sei wenig sinnvoll, da mit einer Förderung etwas Positives bewirkt werden solle und es in den letzten Jahren kaum zu Rückforderungen gekommen sei.

13.4 (1) Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW, dass es in der Verantwortung jedes Fördergebers liegt, die Einhaltung von Höchstfördersätzen wahrzunehmen.

(2) Der RH entgegnete dem Land Kärnten, dass die Information der Förderwerber über allfällige Strafen oder (strafrechtliche) Sanktionen zweckmäßig ist, die Bedeutung korrekter Antragsangaben zu unterstreichen.

Kontrollen

14.1 (1) Alle Förderstellen kontrollierten im Zuge der Abrechnung der Förderungen die Rechnungen und das Vorliegen weiterer in den Fördervoraussetzungen genannter Nachweise. Je nach Förderprogramm waren das Gutachten, technische Datenblätter (z.B. betreffend eingesetzte Brennstoffe) oder Bescheide (zu den Hauptnachweisen im Detail siehe die Tabellen in Anhang I).

(2) Darüber hinaus fanden nachträgliche Vor–Ort–Kontrollen und/oder Kontrollen der Einhaltung der technischen Auflagen statt. Die folgende

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle gibt einen Überblick über das unterschiedliche Vorgehen der Förderstellen hinsichtlich nachgängiger Kontrollen:

Tabelle 3: Umfang und Ergebnisse der Kontrollen[1]

	KPC[2]	Land Kärnten	Land Salzburg
Kontrolle der Einhaltung der technischen Auflagen			
Anzahl/Jahr	bei Fernwärmeanschlüssen, thermischen Solaranlagen und thermischer Gebäudesanierung 6 % der Fördermittel (2013: 112 Projekte bzw. 3,4 Mio. EUR)[3]	Anzahl nicht bekannt	bei Nahwärmeversorgungsanlagen 100 % – Daten waren vom Fördernehmer jährlich zu melden bei Fernwärmeanschlüssen: keine Kontrollen
Fallauswahl	Stichprobe	anlassbezogen bei Auffälligkeit	alle Fälle bei Nahwärmeversorgungsanlagen
Dokumentation	Bericht und in der KPC–Förderdatenbank	tw. Vermerk im Papierakt und in der Förderdatenbank der zuständigen Abteilung (Abt. 8)	in der Salzburger Betriebsdatenbank für Nahwärmeversorgungsanlagen
Vor–Ort–Kontrollen			
Anzahl/Jahr	bei Fernwärmeanschlüssen, thermischen Solaranlagen und thermischer Gebäudesanierung rd. 3 % der Fördermittel (2013: 217 Projekte bzw. 4,2 Mio. EUR) bei Nahwärmeversorgungsanlagen 22 % der Fördermittel[4] (2013: 30 Projekte)	bei Nahwärmeversorgungsanlagen 17 % der Fördermittel (und 18 % der Fälle) bei thermischen Solaranlagen 0 % bei Fernwärmeanschlüssen 13 % der Fördermittel (32 % der Fälle)	bei Nahwärmeversorgungsanlagen 100 % bei Fernwärmeanschlüssen: keine Kontrollen
Fallauswahl	Stichprobe	anlassbezogen bei Auffälligkeit	–[2]
Dokumentation	Bericht und in der KPC–Förderdatenbank	Vermerk im Papierakt und in der Förderdatenbank der zuständigen Abteilung (Abt. 8)	Protokoll und Checkliste
Rückforderungen (betreffend die prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen)			
Anzahl im Jahr 2013	Rückforderung in einem Fall aufgrund einer Vor–Ort–Kontrolle (Fernwärmeanschlussförderung)	keine	keine

1 Betrachtung für die Programme, die auch noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aufrecht waren

2 Die Kontrollen der KPC erfolgten für alle von ihr abgewickelten Programme: UFI, Sanierungsoffensive, KLIEN, Salzburger–KLUP – Thermische Gebäudesanierung und Thermischen Solaranlagen (2013 wurden keine Salzburger–KLUP–Projekte überprüft).

3 Bei Nahwärmeversorgungsanlagen, die in der Qualitätsmanagement–Datenbank (QM–Datenbank) erfasst waren, erfolgte eine inhaltliche Kontrolle durch vom Förderwerber beauftragte Qualitätsbeauftragte.

4 Nahwärmeversorgungsanlagen, die in der QM–Datenbank erfasst waren, wurden von einem vom Förderwerber beauftragten Qualitätsbeauftragten kontrolliert. Insgesamt betrugen die Kontrollen 78 % der Fördermittel (durch externe Qualitätsbeauftragte und durch Prüfer der KPC).

Quellen: Informationen KPC sowie Länder Kärnten und Salzburg; Zusammenstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Tabelle macht deutlich, dass die verschiedenen Förderstellen ihre Kontrollen unterschiedlich intensiv und unterschiedlich systematisch durchführten:

- Die KPC kontrollierte die von ihr abgewickelten Förderungen (UFI, Sanierungsoffensive, KLIEN, Salzburg–KLUP) auf Basis einer systematischen Stichprobenauswahl und dokumentierte die Kontrollen und Kontrollergebnisse in Berichten sowie in ihrer Datenbank zum jeweiligen Förderprojekt. Der Prozentanteil der vorgenommenen Vor–Ort–Kontrollen lag bei den Fernwärmeanschlüssen, thermischen Solaranlagen und thermischen Sanierungen bei etwa 3 %, bei den Nahwärmeversorgungsanlagen bei etwa 22 % der Fördermittel.

- Die Salzburger Landesregierung (Abt. 4) überprüfte für Nahwärmeversorgungsanlagen die Einhaltung der technischen Auflagen anhand jährlicher Meldungen. Weiters führte sie für diese Projekte vor jeder Auszahlung von Fördermitteln eine Kontrolle vor Ort durch.[35]

  Keine Kontrolle führte die Salzburger Landesregierung (Abt. 5) bei den Förderungen der Fernwärmeanschlüsse durch (diese Förderungen wurden über den Energieversorger Salzburg AG eingereicht und ausbezahlt).

- Die Kärntner Landesregierung (Abt. 8) wandte kein standardisiertes Verfahren zur Fallauswahl an; Vor–Ort–Kontrollen erfolgten bei Auffälligkeiten in den Projektunterlagen/–abrechnungen.

(3) Eine Kooperation zwischen den unterschiedlichen Förderabwicklern bei den Kontrollen erfolgte nur vereinzelt (z.B. in Salzburg hinsichtlich der Kontrollen von Nahwärmeversorgungsanlagen).[36]

14.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Nachvollziehbarkeit der Kontrollauswahl einerseits sowie der Kontrolldichte andererseits je Fördergeber stark differierten: So wandte die KPC ein gut dokumentiertes Stichprobensystem zur Fallauswahl an, während in Kärnten die Fallauswahl intuitiv erfolgte. Die Kontrolldichte reichte beispielsweise bei den Nahwärmeversorgungsanlagen von 17 % bzw. 22 % (Land Kärnten, KPC) bis 100 % (Land Salzburg).

[35] Dabei prüften in der Regel zwei Mitarbeiter der Abteilung die vertragsgemäße Umsetzung des Projekts und die Originalrechnungen. Die Kontrollen waren in Protokollen und auf einer Checkliste, die für jedes Projekt ausgefüllt wurde, mit Datum vermerkt.

[36] Hinsichtlich der ELER–kofinanzierten Nahwärmeversorgungsanlagen bestand eine Aufteilung der Vor–Ort–Kontrollen, diese erfolgten in Kärnten und Salzburg durch das Land, nicht durch die KPC.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl den Förderabwicklern, ein nach einheitlichen Grundsätzen konzipiertes Kontrollsystem für Förderungen einzurichten; dieses sollte – wie dies teilweise bereits Praxis war – vorsehen:

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

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

- das System der Stichprobenkontrollen wäre durch ein striktes System der Sanktionierung von Falschangaben zu unterstützen (Rückforderung der Fördermittel bzw. in Betrugsfällen Strafanzeige), wobei auf diese Sanktionsmöglichkeiten auch in den Förderrichtlinien und Antragsformularen ausdrücklich hinzuweisen wäre (siehe TZ 13).

14.3 *(1) Laut Stellungnahme der KPC seien die Empfehlungen des RH zu diesem Punkt im Bereich der KPC bereits Praxis.*

(2) Das Land Kärnten führte in seiner Stellungnahme aus, dass durch die langjährige Erfahrung der Mitarbeiter im Bereich der Förderung und durch persönliche Kenntnis der lokalen Situation die intuitive Auswahl der Stichproben gut funktioniere. Es sagte jedoch zu, ein Vor–Ort–Kontrollsystem auf Basis einer risikoorientierten Fallauswahl anzudenken und Kontrollen anhand von Checklisten durchzuführen.

Ziele, Zielerreichung und Evaluierungen

Zielsetzungen der Förderprogramme

15.1 (1) Die betrieblichen Umweltförderungen hatten den Fokus auf

- Klimaschutz (d.h. Einsparung von CO_2 und anderen Treibhausgasen),

- Energieeffizienz (Reduktion des Energieverbrauchs),

- Luftreinhaltung (Reduktion von Schadstoff–Emissionen),

- Umstellung auf und Ausbau von erneuerbarer Energie (z.B. Energie aus Biomasse, Solarenergie).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Daneben spielte auch eine Rolle

- die Schaffung von Arbeitsplätzen (bei der UFI und der Sanierungsoffensive) bzw. Erhöhung der regionalen Wertschöpfung (z.B. Salzburg Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen);

- die Förderung von Projekten mit besonders hohem Standard bzw. besonders innovativem Charakter (Leuchtturmprojekte – KLIEN z.B. für Programm Mustersanierung 2014, Klima– und Energie–Modellregionen).

(2) Sowohl der Bund als auch die Länder Kärnten und Salzburg verfügten auf einer übergeordneten Ebene über quantifizierte Klima– und Energieziele:

- Bund: Ziele bis 2020[37]

  - der Anteil an erneuerbarer Energie soll 34 % erreichen,

  - die Treibhausgasemissionen sollen in den Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterliegen, um mindestens 16 % – bezogen auf die Emissionen des Jahres 2005 – reduziert werden,

  - die Energieeffizienz soll – bezogen auf den Wert des Jahres 2005 – um 20 % gesteigert werden.

- Land Kärnten:

  Ziele bis 2015:[38]

  - der Energieverbrauch der im Jahr 2004 bestehenden Gebäude soll um 20 % reduziert werden,

  - die Fern– und Nahwärmenutzung soll um 50 % gegenüber 2004 erhöht werden,

  - jedes dritte Gebäude soll mit einer thermischen Solaranlage ausgestattet sein,

  - die Nutzung des Holzzuwachses soll auf 80 % erhöht werden,

  - die Stromerzeugung aus Wasserkraft soll um 7 % erhöht werden.

[37] Richtlinie 2009/28/EG, Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung 2013–2018, Energiestrategie Österreich 2010

[38] Landesenergieleitlinien 2007–2015

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ziel bis 2025:[39]

- der Anteil erneuerbarer Energie soll auf 100 % erhöht werden (CO_2–neutrale und atomfreie Energieautarkie bei Strom und Wärme).

– Land Salzburg: Ziele bis 2020[40]

- die Treibhausgasemissionen sollen – gegenüber 2005 – um 30 % reduziert werden,

- der Anteil an erneuerbarer Energie soll auf 50 % erhöht werden.

(3) Den Förderprogrammen und insbesondere den einzelnen Fördermaßnahmen waren vielfach keine quantifizierten Ziele zugeordnet.[41]

Lediglich die Kärntner Förderrichtlinie enthielt für die einzelnen Fördermaßnahmen quantifizierte Zielsetzungen:

- für die Förderung der Nahwärmeversorgungsanlagen die Nutzung von 80 % des Holzzuwachses sowie die Steigerung der Fernwärmeabnahme um 50 % gegenüber 2004,

- Installierung 450 neuer Fernwärmeanschlüsse pro Jahr,

- Errichtung von mindestens 900 neuen thermischen Solaranlagen pro Jahr.

(4) Eine Quantifizierung der mit den einzelnen Fördermaßnahmen intendierten CO_2–Reduktion bzw. Energieeinsparungseffekte lag für keine der prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen vor.

15.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass lediglich das Land Kärnten für die prüfungsgegenständlichen Programme quantifizierte Ziele definiert hatte. Er betonte, dass mangels konkreter, quantifizierter Zielsetzungen je Fördermaßnahme die mit den Maßnahmen erzielten Wirkungen (Zielerreichung) nicht klar bewertbar waren.

---

39 Energiemasterplan Kärnten („e–map 2025“)

40 Klimaschutz– und Energieeffizienzprogramm für Salzburg „Salzburg 2050 klimaneutral.energieauto–nom.nachhaltig“

41 Die UFI–Förderungsrichtlinien 2009 des Bundes formulierten für die Umweltförderungen im Inland insgesamt, dass von 2008 bis 2012 durchschnittlich eine Reduktion von einer Million Tonnen CO_2–Äquivalent pro Jahr bewirkt werden „kann“ (§ 2 Abs. 2 der Richtlinie).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH hatte schon in früheren Berichten empfohlen, für Förderprogramme konkrete, messbare und operationale Ziele festzulegen und Messindikatoren zu definieren, sowie festgehalten, dass die Verwendung von Wirkungsindikatoren auch auf Programmebene die Bewertung und Steuerung der Förderleistung und Förderwirkung verbessert (siehe Bericht des RH „Förderung für Kleinunternehmen durch Konjunkturpakete; ERP–Kleinkreditprogramm und Programme für die Länder Kärnten und Vorarlberg“, Reihe Bund 2013/7, TZ 20, 35, 36; „Maßnahmen zur Förderung von Kleinstunternehmen sowie kleinen und mittleren Unternehmen durch Bundesländer“, z.B. Reihe Steiermark 2012/1). Auch die ARR 2014 des Bundes sahen grundsätzlich Evaluierungen von Förderprogrammen vor, mit denen – anhand von Indikatoren – die Erreichung von im Vorhinein festgelegten Vorhabenszielen beurteilt werden soll.[42]

(2) Der RH empfahl den Fördergebern, in den Förderprogrammen je Fördermaßnahme – soweit möglich – quantifizierte Ziele (sowohl Ziele betreffend Anschlussgrade oder betreffend qualitative Ausstattung von Infrastruktur wie auch Ziele betreffend Ressourcennutzung und Umweltwirkungsziele) anzuführen, um eine nachträgliche Erfolgskontrolle und Evaluierung zu erleichtern.

15.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW erschienen bei einem breit eingesetzten Instrument wie der UFI die Anzahl an Förderprojekten oder das Ausmaß der zu erzielenden CO_2–Einsparung als Zielgrößen nicht sinnvoll, weil aufgrund der Abhängigkeit der Zielerreichung von externen Faktoren Flexibilität wichtig sei, um Mittel in andere zukunftsfähige Technologien verschieben zu können; die reine Quantifizierung von Zielen in einzelnen Programmen greife zu kurz.*

Die Änderungen bei den Antragszahlen erhebe und analysiere das BMLFUW monatlich.

(2) Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es je Fördermaßnahme quantifizierbare Ziele festgelegt habe. Bei einer Änderung der Richtlinien würden auch durchgängig die CO_2–Emissionseinsparungen und die Energieeinsparungen bezogen auf die Endenergie ausgewiesen werden.

15.4 Der RH hielt dem BMLFUW entgegen, dass quantifizierte Ziele zur nachträglichen Erfolgskontrolle und Evaluierung der einzelnen Fördermaßnahmen unabdingbar sind. Er betonte, dass ein durchdachtes Zielsystem und eine intelligente Abweichungsanalyse (Soll–Ist–Ver-

[42] § 44 ARR 2014

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gleiche) der flexiblen Reaktion auf Änderungen im Umfeld nicht entgegenstehen.

Wirkungserfassung und Evaluierungsberichte

16.1 (1) Folgende Tabelle gibt einen Überblick über die für die geförderten Projekte erfassten Umwelteffekte und die Berichte zur Evaluierung der Förderprogramme:

Tabelle 4: Wirkungserfassung und Evaluierungsberichte

Fördergeber/ Förderprogramm	Erfassung je Projekt	Evaluierungsberichte
Bund UFI und Sanierungsoffensive	– CO_2–Einsparung – Energieeinsparung	– alle 3 Jahre: Evaluierungsbericht des Bundes gemäß § 14 Abs. 1 UFG (Bericht 2008–2010, Bericht 2011–2013) gemäß § 14 Abs. 1 UFG – jährlich: Bericht des BMLFUW gemäß § 14 Abs. 4 UFG
Bund KLIEN	– CO_2–Einsparung – Energieeinsparung	– jährliche Evaluierung der Jahresprogramme (Evaluierung des Jahresprogramms 2013 lag Ende 2014 noch nicht vor) – Bestandsaufnahme KLIEN 2007–2014
Land Kärnten	keine Erfassung von CO_2–Einsparung und Energieeinsparung je Projekt	Evaluierung der Kärntner Landes-energieleitlinien 2007–2015 durch das IHS: 1. Evaluierungsbericht 2007 bis Frühjahr 2010 2. Evaluierungsbericht 2010 bis November 2012
Land Salzburg für Nahwärme-versorgungsanlagen	– CO_2–Einsparung – Energieeinsparung	Bericht des Landes Salzburg „Nahwärme in Salzburg – Eine Erfolgsgeschichte“, 2013 Bericht des Landes–Rechnungshofs 2014 zur Förderung von Biomasse–Fernheizwerken
Land Salzburg für KLUP	– CO_2–Einsparung – NO_x–Einsparung	„Klimasparbuch“ des Landes Salzburg: seit 2008 laufende Erfassung der durch die einzelnen geförderten Projekte bewirkten CO_2–Einsparung sowie der NO_x–Einsparung; keine Darstellung der eingesetzten Fördermittel

Quelle: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen bei BMLFUW und KPC sowie den Ländern Kärnten und Salzburg für das Jahr 2013

– Für die prüfungsgegenständlichen Bundesförderungen erfasste die KPC für jedes Projekt die Einsparungen an CO_2 und Energie. Das BMLFUW legte jährlich einen ausführlichen Bericht sowie alle drei Jahre einen umfassenden Evaluierungsbericht zu den Umweltförderungen des Bundes vor. Diese enthielten – für jeden Förderbereich – Aussagen zur CO_2–Reduktion, zur Energieeinsparung, zur Stärkung des Anteils erneuerbarer Energie sowie für manche Förderbereiche auch zu den Auswirkungen auf Luft–Schadstoffemissionen und zu arbeitsmarktpolitischen Effekten. Die Evaluierungsberichte zur UFI und zur Sanierungsoffensive enthielten auch Angaben

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

über Förderkosten (Relation von CO_2–Einsparung und Fördermitteleinsatz und Relation von Fördermitteleinsatz und Energieeinsparung) sowie Darstellungen betreffend die Struktur der Förderempfänger (Fördermittelanteil nach Branchenzugehörigkeit).

– Das Land Kärnten erfasste die Umweltwirkungen nicht je Projekt. Die beiden Evaluierungsberichte des IHS zu den Kärntner Landesenergieleitlinien setzten sich sehr kritisch mit dem Ausmaß der Zielerreichung auseinander und fokussierten stark auf Wirkungsdimensionen, wie etwa den Anteil Kärntens an erneuerbarer Energie im Österreichschnitt und die Entwicklung des Energieverbrauchs in Kärnten.

– Das Land Salzburg erfasste die CO_2–Einsparungen und NO_x–Einsparungen in einem sogenannten Klimasparbuch (Auflistung der Fördernehmer und der Maßnahmen); das Klimasparbuch stellte diese Umwelteffekte jedoch nicht den eingesetzten Fördermitteln gegenüber. Das Land Salzburg erstellte im Jahr 2013 einen Bericht zur Entwicklung und Förderung der Nahwärme in Salzburg, der Aussagen zur Effektivität und Effizienz der Förderungen enthielt.

(2) Nach den Feststellungen des RH setzte sich insbesondere das BMLFUW immer wieder mit den Stärken und Schwächen einzelner betrieblicher Umweltförderungen – insbesondere auch mit der Biomasseförderung (TZ 7) – auseinander. Ein kritisches Bewusstsein hinsichtlich möglicher unerwünschter Nebeneffekte der Förderungen, wie etwa einer allfälligen negativen Beeinflussung von Marktpreisen und Wettbewerb oder allfälliger negativer Auswirkungen auf Schadstoffemissionen, war gegeben. In den Evaluierungsberichten des Bundes wurde dieses Thema am Rande mitbehandelt, allerdings nicht in der gleichen Transparenz wie in internen Papieren.

16.2 (1) Der RH erachtete eine Analyse der Struktur der Förderempfänger, der Art der geförderten Projekte sowie das Monitoring der Förderwirkungen und die Evaluierung der Zielerreichung als ein wichtiges Element für den zielgerichteten Einsatz der Fördermittel (Steuerung und Weiterentwicklung der Fördermaßnahmen).

Der RH anerkannte, dass für die Umweltförderungen eine Reihe von Ergebnissen und Evaluierungen zu den Umwelteffekten vorlag. Er beurteilte die im Bundesbereich für die prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen vorgenommenen Evaluierungen als ausführlich und professionell und anerkannte insbesondere die in Kärnten durchgeführten Evaluierungen der Landesenergieleitlinien als kritisch und hilfreich im Sinne der Verbesserung ihrer Umsetzung. Dennoch hielt er kritisch fest,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

dass die Evaluierungen der verschiedenen Fördergeber – aufgrund der unterschiedlichen Fragestellungen, Evaluierungskriterien und Darstellungen – nicht geeignet waren, für die prüfungsgegenständlichen Förderprogramme einen Gesamtüberblick über die je Fördergeber eingesetzten Fördermittel und erzielten Umweltwirkungen zu geben.

(2) Der RH empfahl den Fördergebern, sich auf einheitlich strukturierte Evaluierungen zu verständigen. Die Evaluierungen sollten

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

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

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

- eine Reflexion allfälliger nachteiliger Nebeneffekte der Förderungen mitaufnehmen.

16.3 *(1) Laut Stellungnahme des BMLFUW seien für einen Gesamtüberblick über Fördermittel und damit erzielte Umwelteffekte ein umfassender Austausch und Transparenz der Evaluierungsergebnisse erforderlich. Das Ausmaß der Berichtspflichten für die UFI sollte als Maßstab für andere Förderstellen herangezogen werden.*

Für den KLIEN scheine die Empfehlung des RH zu einer Vereinheitlichung der Evaluierungen nachvollziehbar; jedoch sei das Risiko zu bedenken, dass dies der Gesamtheit der Wirkung der KLIEN–Maßnahmen nicht gerecht werde (z.B. bei Leitprojekten mit zusätzlicher Wirkung als Vorbild und Impulsgeber für weitere Projekte).

(2) Das Land Kärnten wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass einheitlich strukturierte Evaluierungen eine österreichweite zentrale Datenbank bedingen würden. Die Datenbanken der KPC sollten auch für die Nutzung durch die Bundesländer geöffnet werden.

(3) Das Land Salzburg verwies in seiner Stellungnahme bezüglich der Nahwärmeförderung auf den Evaluierungsbericht aus dem Jahr 2013 sowie auf die Betriebsdatenbank, in der laufend CO_2–Einsparung,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Brennstoffeinsatz und lokale Wertschöpfung zusammengefasst und damit evaluiert würden.

16.4 Der RH nahm die Stellungnahmen zur Kenntnis. Er wies allgemein darauf hin, dass zur gezielten Analyse der Wirksamkeit der Förderungsmaßnahmen und des Mitteleinsatzes einheitlich strukturierte Evaluierungen, die je Förderbereich einheitliche Evaluierungskriterien und –methoden anwenden und eine Gesamtbetrachtung aller eingesetzten Fördermittel je Projekt anstellen, unabdingbar sind.

Umwelteffekte und Förderkosten

17.1 (1) Der Evaluierungsbericht[43] des Bundes und die Leistungsberichte der KPC wiesen ausdrücklich darauf hin, dass je Fördermaßnahme deutliche Unterschiede in den Förderkosten je CO_2–Einsparung bzw. Energieeinsparung bestanden.[44] So zeigten die Berichte, dass die Förderkosten der Sanierungsoffensive verglichen mit den Förderkosten der UFI deutlich höher lagen (24,9 EUR je Tonne CO_2 in der Sanierungsoffensive zu 15,6 EUR je Tonne CO_2 in der UFI). Eine übersichtliche systematisierte Reihung der verschiedenen Fördermaßnahmen nach ihrer Wirksamkeit und Kosteneffizienz nahmen die Berichte nicht vor.[45]

Der RH erstellte auf Basis der im Jahresbericht zu den Umweltförderungen des Bundes 2013 tabellarisch ausgewiesenen Daten eine grafische Übersicht über die Kosten der mit den vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen erzielten Umwelteffekte (Abbildung 7).

Bei der Interpretation der Daten des Berichts und damit auch der Abbildung ist zu beachten, dass

– im Bereich der Biomasse–Nahwärme die EU und die Länder weitere Fördermittel in der Größenordnung von 60 % aufbringen, womit die tatsächlichen Förderkosten bei etwa dem Dreifachen des ausgewiesenen Werts liegen;[46]

---

43 Evaluierung der Umweltförderungen des Bundes 2011–2013 (S. 241)

44 Evaluierung der Umweltförderungen des Bundes 2011–2013 (S. 158)

45 Laut Evaluierung der Umweltförderungen des Bundes 2011–2013 (S. 29, S. 206) lagen die spezifischen Förderkosten auf Basis der durchschnittlichen Nutzungsdauer der Anlagen
- für alle Förderschwerpunkte der UFI bei 15,6 EUR je Tonne CO_2,
- für die Sanierungsoffensive für Betriebe bei 24,9 EUR je Tonne CO_2.

Die spezifischen Förderkosten für die diversen betrieblichen Energieeinsparungsmaßnahmen wies die Evaluierung wie folgt aus:
- je nach Förderschwerpunkt der UFI 42,2 EUR je MWh p.a. bzw. 65,3 EUR je MWh p.a.,
- für die Sanierungsoffensive für Betriebe 196 EUR je MWh p.a.

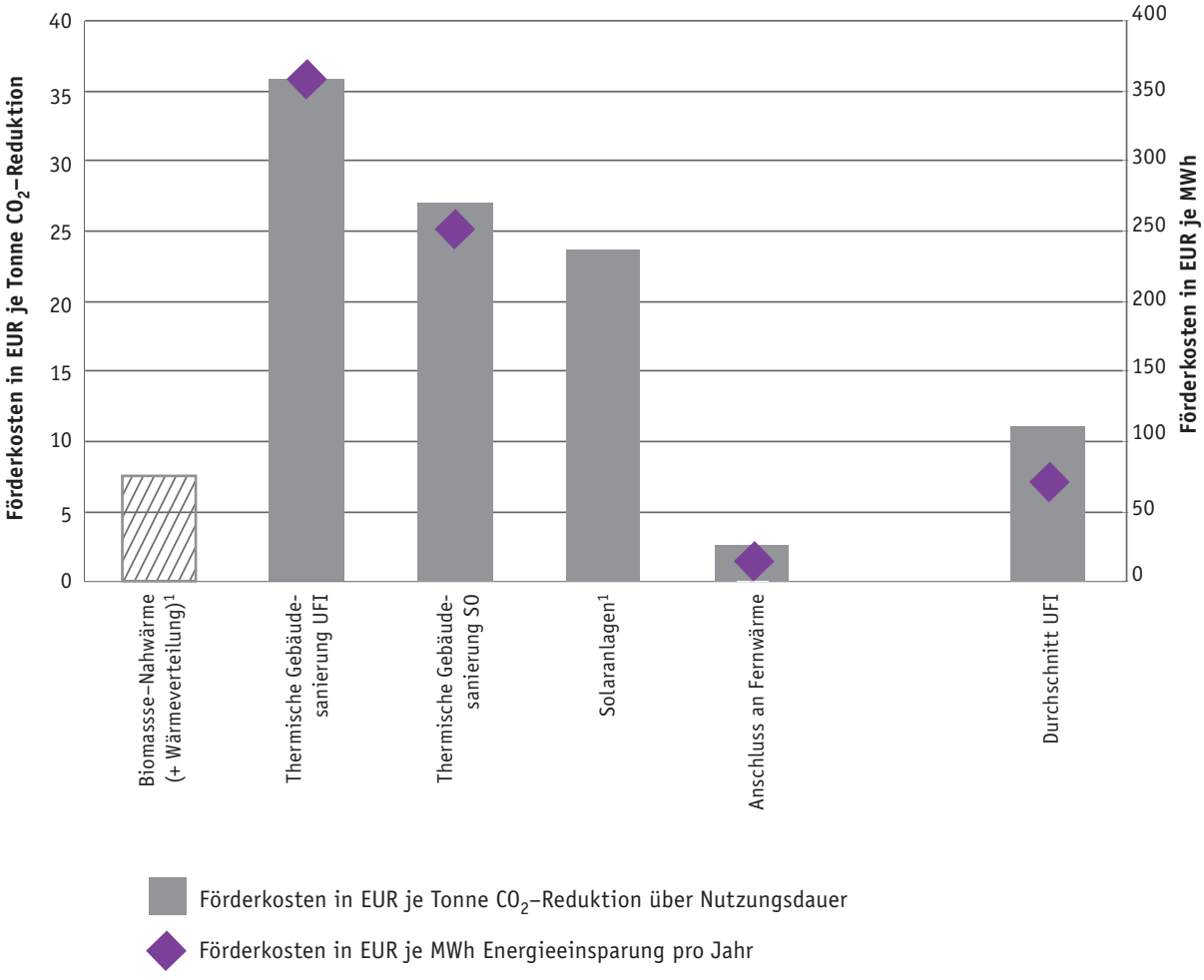
46 Im Zuge der Gebarungsüberprüfung wurden dem RH für die Biomasse–Nahwärme–Förderung des Landes Salzburg gemeldet: rd. 7 EUR je Tonne CO_2–Reduktion.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– auch bei den drei anderen Fördermaßnahmen Förderungen der Länder (eventuell auch der Gemeinden) dazukommen können, die die tatsächlichen Förderkosten erhöhen;

– die verschiedenen Maßnahmen unterschiedliches Potenzial haben (Anzahl der möglichen Projekte); wobei die publizierten Berichte das weitere Potenzial der Maßnahmen (Anzahl und Umfang potenzieller Förderprojekte) nicht ansprachen.

Abbildung 7: Fördermitteleinsatz UFI und Sanierungsoffensive im Verhältnis zu den Umweltzielen (Basis Jahr 2013)



SO = Sanierungsoffensive

1 Förderungen der Biomasse und von Solaranlagen sind keine Energieeffizienz–Programme („Effiziente Energienutzung"), sondern Programme zur Förderung „Erneuerbarer Energieträger". Deshalb unterbleibt dort der Ausweis der Förderkosten in EUR je MWh Energieeinsparung.

Quelle: Auswertung RH auf Basis des Jahresberichts zu den Umweltförderungen des Bundes 2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Unter Berücksichtigung der Förderungen anderer Gebietskörperschaften und des Potenzials an Förderprojekten zeigt die Abbildung, dass

– die Förderung der thermischen Gebäudesanierung unter Umweltgesichtspunkten relativ zu anderen Fördermaßnahmen teuer war (wobei hier zu beachten war, dass diese Fördermaßnahme auch Wachstums– und Beschäftigungseffekte intendierte, die in der Abbildung nicht berücksichtigt sind) und

– die Umweltziele mit der Förderung der Fernwärmeanschlüsse weitaus am kostengünstigsten erreicht wurden; dies war darauf zurückzuführen, dass diese Fördermaßnahme an bereits bestehende Infrastruktur anknüpft (bestehende Fernwärmeerzeugungsanlagen und –netze).

(2) Die für den KLIEN publizierten Daten enthielten keine Kostenangaben zu den Fördermaßnahmen und rechneten die CO_2–Reduktionen und Energieeinsparungen anderen Bezugszeiträumen zu. Sie waren damit mit den für die UFI publizierten Evaluierungen kaum vergleichbar. Eine Grobabschätzung der Angaben indizierte, dass die Förderkosten für die Programme KLIEN–Mustersanierung und KLIEN–Solare Großanlagen je eingesparter CO_2–Tonne deutlich höher lagen als die Förderkosten der UFI.[47]

(3) Die Länder Kärnten und Salzburg publizierten keine Daten, die die Förderausgaben in Relation zu den Umwelteffekten darstellten bzw. die Förderkosten je Umwelteffekt auswiesen.

(4) Sofern publizierte Evaluierungen überhaupt den Fördermitteleinsatz in Relation zu den Umwelteffekten (Einsparung von CO_2 und Reduktion des Energieverbrauchs, allenfalls auch Austausch fossiler durch erneuerbare Energieträger) brachten, wurden stets die Gesamtwirkungen (Einsparung an CO_2 und Reduktion des Energieverbrauchs) dem Fördermitteleinsatz des jeweiligen Fördergebers zugerechnet – ohne zu berücksichtigen, ob die geförderte Maßnahme von weiteren Fördergebern finanziert worden war.

17.2 Der RH kritisierte, dass die gängige Praxis der Förderkostenberechnung (d.h. der Zurechnung des Fördermitteleinsatzes zu den erzielten Umweltwirkungen) nicht die Gesamtheit der für die Projekte eingesetzten Fördermittel erfasste, sondern stets nur jenen Teil, der vom jeweiligen Fördergeber/Fördertopf aufgebracht wurde. Das Ausmaß der positiven Umwelteffekte je Fördermaßnahme wurde damit syste-

[47] auch bei Mitberücksichtigung der Multiplikatoreffekte

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

matisch überhöht dargestellt, die Förderkosten je Tonne CO_2–Reduktion bzw. je MWh Energieeinsparung wurden dadurch systematisch zu gering dargestellt. Der RH kritisierte, dass die Darstellungen der Evaluierungsberichte zu Förderkosten damit verzerrend und für eine Steuerung der Förderprogrammgestaltung weitgehend unbrauchbar waren.

Der RH empfahl den Fördergebern, aussagekräftige Förderkostenberechnungen (Berechnung des Verhältnisses von Fördermitteleinsatz zu Umwelteffekten) vorzunehmen, d.h. gebietskörperschaftenübergreifend den gesamten Fördermitteleinsatz den jeweiligen Umweltwirkungen gegenüberzustellen.

17.3 *(1) Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme auf die Darstellung der UFI–Förderkosten je erzielten Umwelteffekt im Evaluierungsbericht 2011–2013. Für die Darstellung der Förderkosten der mitfinanzierenden Förderinstrumente wären die jeweiligen zusätzlichen Förderkosten nach einheitlichen und abgestimmten Standards und Verfahren zu erfassen und transparent darzustellen.*

Im Übrigen merkte das BMLFUW an, dass insbesondere der KLIEN nicht nur auf die Einsparung von CO_2 abziele.

(2) Laut Stellungnahme der KPC scheitere eine aussagekräftige Förderkostenberechnung in der Praxis an der fehlenden Gesamtsicht über die Förderungen.

(3) Das Land Kärnten teilte in seiner Stellungnahme mit, dass – unter der Voraussetzung einer österreichweit zentralen Datenbank – eine aussagekräftige Förderkostenberechnung bei der KPC erfolgen könne; auch könnten die Energiedaten der Statistik Austria verwendet werden.

17.4 Der RH betonte gegenüber dem BMLFUW, dass es ihm bei der Empfehlung um eine Erfassung der Förderziel–relevanten Indikatoren ging, nicht um eine eindimensionale Erfassung lediglich der CO_2–Einsparungen. Er bekräftigte seine Empfehlung, als Basis für eine zielorientierte Steuerung der Förderprogramme aussagekräftige Förderkostenberechnungen anzustreben, die den Fördermitteleinsatz gebietskörperschaftenübergreifend den jeweiligen Umweltauswirkungen gegenüberstellen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Mitnahmeeffekte

18.1 (1) Für den Bereich der betrieblichen Umweltförderungen bestanden wenige spezielle Studien darüber, welche Elemente von Förderungen (insbesondere welche Fördersätze) das erwünschte Verhalten auslösen und in welchen Bereichen die erwünschten Maßnahmen auch ohne bzw. mit geringeren Förderungen gesetzt würden.

Eine länger zurückliegende Evaluierung der gesamten Umweltförderung im Inland[48] aus dem Jahr 2005 wies im Bereich dieser Fördermaßnahmen auf Mitnahmeeffekte von 28 % der eingesetzten Mittel hin.[49]

Einhellige Meinung der überprüften Stellen war, dass Mitnahmeeffekte nicht gänzlich zu vermeiden und wissenschaftlich kaum erfassbar waren. Unbestritten war, dass

- Förderungen den Effekt hatten, die geförderten Maßnahmen „zu bewerben“ und als „gesellschaftlich erwünscht“ zu etikettieren;

- Förderungen durch die Vorgabe von Qualitätsstandards zur Verwirklichung von Maßnahmen von höherer Qualität und von höherem Nutzen für die Umwelt führten als im Falle einer Nichtförderung;

- Nahwärmeversorgungsanlagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ohne Förderungen mangels ausreichender Rentabilität nicht errichtet würden.

In diese Richtung wies auch eine ÖGUT[50]–Studie („Thermische Sanierungsoffensive des Bundes (für Private)“) aus dem Jahr 2013 hin, die ausdrücklich festhielt: „Mitnahmeeffekte sind grundsätzlich nicht auszuschließen und wahrscheinlich. Eine seriöse Quantifizierung ist aufgrund der Datenlage nicht möglich. Hinzu kommt der ebenfalls kaum quantifizierbare Effekt, dass oftmals aufgrund der Förderung mehr/qualitätsvollere Maßnahmen umgesetzt (werden) als ohne Förderung.“

Die Studie zeigte weiters, dass die Aspekte der Kostenersparnis durch Energieeffizienz sowie die Effekte des Umweltschutzes, der Verbesserung des Komforts und der Erhaltung der Bausubstanz durchaus bedeutender waren als die Förderungen selbst.

[48] Research Institute for Managing Sustainability WU Wien, Theoriebasierte Evaluation der gesamten Umweltförderung im Inland

[49] Die Fragestellung „Welche Maßnahmen hätten Sie realisiert, wenn Sie keine UFI erhalten hätten?“ ergab: 33 % der Befragten gaben an, dass sie die Maßnahme ohne UFI gar nicht umgesetzt hätten, 12 % hätten sie durch die Förderung besser, 27 % schneller umgesetzt.

[50] Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (das ist eine überparteiliche Plattform für Umwelt, Wirtschaft und Verwaltung)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Um Mitnahmeeffekte zu reduzieren und Anpassungen an geänderte wirtschaftliche und technische Rahmenbedingungen vorzunehmen, adaptierten die Fördergeber immer wieder die Förderbedingungen (senkten z.B. die Förderhöhe bzw. verschärften die Fördervoraussetzungen).

18.2 Der RH hielt fest, dass sowohl die fachlich zuständigen Förderstellen als auch Studien davon ausgingen, dass Mitnahmeeffekte nicht völlig auszuschließen waren.

Der RH gab in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass Förderkonstruktionen, die eine Beantragung der Förderung auch nach Realisierung des Vorhabens ermöglichen (siehe TZ 4), unter Umständen ein erhöhtes Risiko von Mitnahmeeffekten bargen. Er empfahl den Fördergebern, Mitnahmeeffekte dadurch gering zu halten, dass

- besonderes Augenmerk auf das notwendige Ausmaß an Förderung gelegt wird, d.h. darauf dass – im Sinne einer Optimierung des Förderanteils gegenüber dem Eigenanteil – die Fördersätze nur jenen Anteil der Investitionskosten abdecken, der notwendig ist, um die erwünschte Maßnahme auszulösen; der RH betonte, dass dabei eine Mitbetrachtung aller Förderungen für ein Projekt erforderlich ist, d.h. auch die Förderanteile weiterer Fördergeber (TZ 10);

- die Voraussetzungen für die Gewährung von Förderungen so ambitioniert festgelegt werden, dass eine optimale Qualität der geförderten Anlagen sichergestellt ist;

- Förderungen bestimmter Maßnahmen verstärkt als Instrumente zur Initiierung neuer, umweltfreundlicher Technologien oder zur gezielten Bewerbung erwünschter Maßnahmen genutzt werden und die Notwendigkeit des Weiterbestehens von Fördermaßnahmen regelmäßig kritisch hinterfragt wird.

18.3 *(1) Das BMLFUW bestätigte in seiner Stellungnahme, dass die finanzielle Anreizsetzung durch Förderinstrumente nur einer von vielen Gründen sei, der zu einer Investition bewege. Die „Motivforschung“ in der Förderabwicklung sei weder administrativ durchführbar, noch zeitige sie die gewünschten Ergebnisse.*

Dessen ungeachtet werde in der UFI laufend an einer Anpassung des Förderniveaus an den minimalen finanziellen Anreizbedarf gearbeitet (mit dieser Frage habe sich auch eine zu diesem Zweck eingerichtete Arbeitsgruppe befasst). Bei Aktualisierung der Förder–Informationsblätter erfolge regelmäßig eine kritische Analyse der Förderbereiche.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das BMLFUW betonte, dass die UFI–Förderungen so bemessen seien, dass ein zusätzlicher Anreiz durch andere Förderinstrumente in der Regel nicht erforderlich sei.

(2) Die KPC stimmte in ihrer Stellungnahme den Empfehlungen des RH vollinhaltlich zu; sie betonte, dass diese Punkte in der UFI in den vergangenen Jahren maßgeblich die Entwicklung der einzelnen Förderschwerpunkte geprägt hätten und in der UFI regelmäßig Gegenstand von Arbeitsgruppen der Umweltförderungskommission seien.

(3) Laut Stellungnahme des Landes Kärnten bestehe bei den gültigen Richtlinien zur betrieblichen Umweltförderung nicht die Gefahr häufiger Mitnahmeeffekte. Die bestehenden Fördermaßnahmen würden bei jeder Verlängerung bzw. Neugestaltung kritisch hinterfragt. Das Land Kärnten befürworte jedoch eine gemeinsame Festlegung eines Primärenergiepreises, ab dem eine grundsätzliche Prüfung eines möglichen Mitnahmeeffekts vorgenommen werden soll.

18.4 Der RH anerkannte die Bemühungen der Fördergeber um eine Reduzierung von Mitnahmeeffekten bei bestehenden Förderinstrumenten. Er wies allerdings kritisch darauf hin, dass bei der Adaptierung von Förderprogrammen in der Praxis die Notwendigkeit des Weiterbestehens der Fördermaßnahmen zu wenig kritisch hinterfragt wird sowie die Förderungen weiterer Fördergeber nicht ausreichend mitberücksichtigt werden.

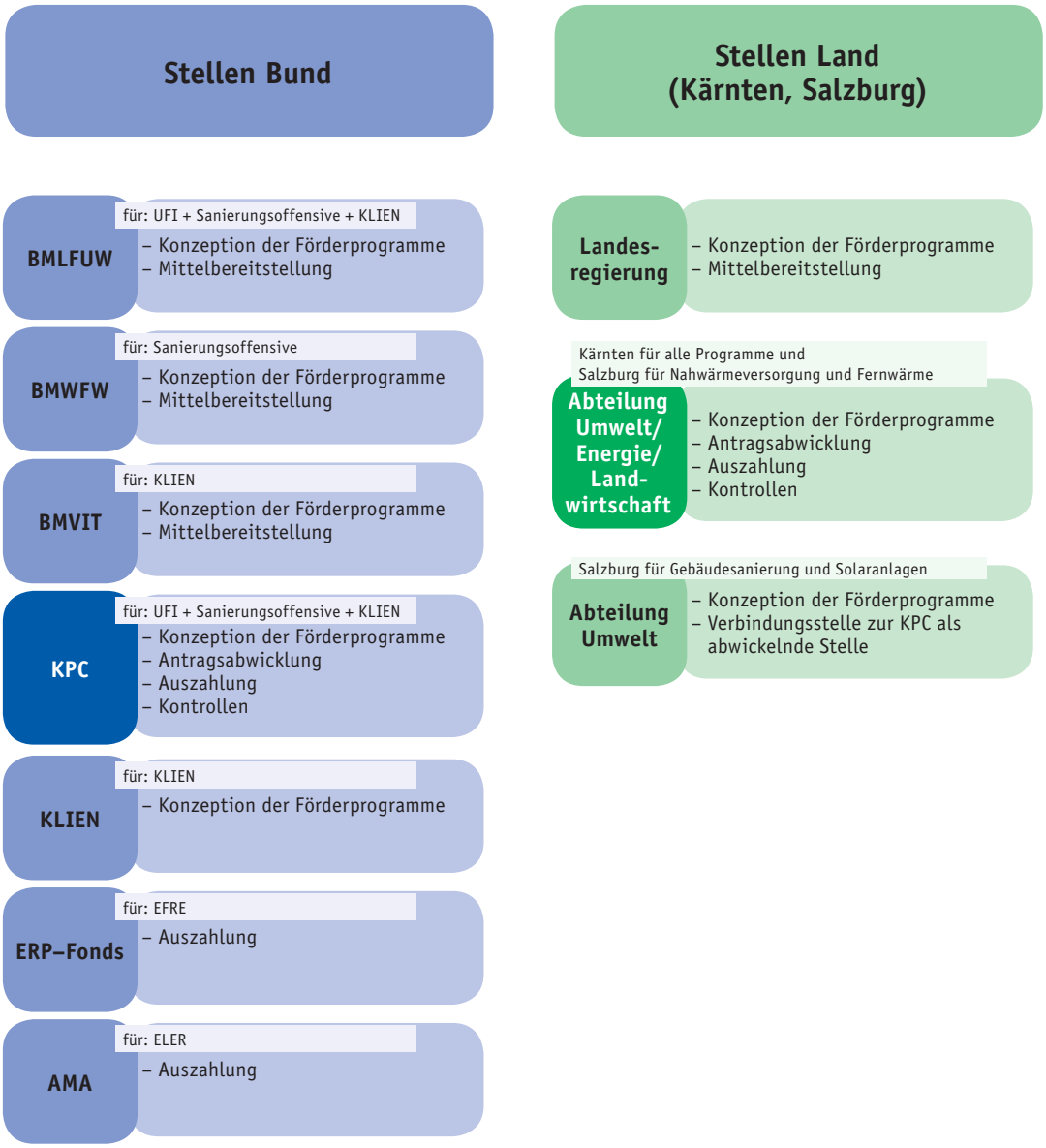
Verwaltungsaufwand für Fördergeber und Fördernehmer

19.1 (1) Mit der Konzeption, der Mittelbereitstellung und der Förderabwicklung der vier prüfungsgegenständlichen Fördermaßnahmen war eine Vielzahl von Stellen (z.B. bei den Programmen Nahwärmeversorgungsanlagen und Thermische Gebäudesanierung sechs primär[51] zuständige Organisationen) befasst. Die folgende Abbildung gibt eine Übersicht, welche Stellen des Bundes und der Länder im Rahmen welcher Förderprogramme mit welchen Aufgaben betraut waren:

[51] ohne die in die Budgetierung und Mittelbereitstellung eingebundenen Stellen (z.B. das BMF) mitzuzählen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 8: Befasste Stellen (Bund/Länder) bei betrieblichen Umweltförderungen



dunkle Kästchen in Blau und Grün: jeweilige Ansprechstellen des Förderwerbers

Quelle: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen bei BMLFUW und KPC sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

(2) Die Gebarungsüberprüfung zeigte, dass für gleiche Förderbereiche mehrere Fördergeber/Fördertöpfe und vielfach mehrere Abwicklungsstellen bestanden. Die Förderungen bedingten – neben den eingesetzten Fördermitteln – auch einen nicht unerheblichen personellen Einsatz, der im Bereich der prüfungsgegenständlichen Förderungen teils von Verwaltungsbediensteten, teils von Bediensteten ausgegliederter

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Einheiten (KPC) erbracht wurde. Der Verwaltungsaufwand betraf im Wesentlichen

- die Konzeption und regelmäßige Adaptierung der Programme;

- die Information potenzieller Fördernehmer über die Fördermöglichkeiten;

- die Mittelbereitstellung für Förderungen:

  Die Programme der UFI und der Sanierungsoffensive hatten zum Teil denselben Fördergegenstand, sahen aber unterschiedliche Regelungen in Bezug auf das Förderbudget vor (UFI finanziert vom BMLFUW; Sanierungsoffensive finanziert von BMLFUW und BMWFW; KLIEN finanziert von BMLFUW und BMVIT). Die budgettechnischen Abläufe gestalteten sich im Falle mehrerer Fördergeber aufwändig. So konnten im Bereich der Sanierungsoffensive Förderungen nur aus der UG 43 des BMLFUW zugesagt werden; die Budgetmittel der UG 40 des BMWFW mussten daher zunächst zur UG 43 transferiert werden, wobei in diesen Prozess auch das BMF und der RH eingebunden waren;

- Prüfung der Förderanträge und Abschluss der Förderverträge;

- Abrechnung der Förderungen und Anweisung der Fördermittel;

- Kontrollen;

- Dokumentation und Erfassung der Förderungen in Datenbanken (z.B. Datenbanken der jeweiligen Förderabwickler, Qualitätsmanagement–Projektdatenbank, Heizwerke–Datenbank, Transparenzdatenbank);

- Evaluierung der Förderprogramme.

Auch die allfällige Koordination zwischen verschiedenen Förderstellen hinsichtlich der Konzeption der Programme und der Förderabwicklung beanspruchte Personalressourcen.

(3) Die Fördergeber setzten verschiedene Schritte zur Reduktion des Verwaltungsaufwands:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Einrichtung der KPC als gemeinsame Abwicklungsstelle für Umweltförderungen des Bundes (UFI, Sanierungsoffensive für Betriebe und teilweise KLIEN) und Betrauung der KPC durch das Land Salzburg mit der Abwicklung einzelner Fördermaßnahmen des Landes Salzburg (für die Programme Thermische Solaranlagen, Thermische Gebäudesanierung)[52] (TZ 9);

– Festlegung von Mindestinvestitionshöhen für zahlreiche Förderprogramme der UFI zur Sicherstellung eines angemessenen Verhältnisses zwischen Verwaltungsaufwand und Förderbetrag;

– Konzeption von Pauschalförderungen, d.h. Förderungen mit vereinfachter Förderberechnung (z.B. bei Förderungen der Fernwärmeanschlüsse[53] und teilweise bei den Förderungen von thermischen Solaranlagen);

– elektronische Antragseinreichung und elektronische Abfrage des Förderstatus durch den Förderwerber bei der KPC.

(4) Zum Verwaltungsaufwand von Förderungen gab es keine systematischen Daten; auch war der Verwaltungsaufwand je nach der Strenge der Fördervoraussetzungen und je nach Komplexität der Förderprojekte unterschiedlich: Die KPC gab dem RH gegenüber für die von ihr abgewickelten Fördermaßnahmen je nach Fördermaßnahme und nach Projektgröße eine Bearbeitungsdauer (ohne Overheads) zwischen 2 Stunden und 50 Stunden pro Projekt an. Indizien ergaben sich aus den Kostenabgeltungen für die Förderabwicklung durch die KPC: Für die Abwicklung von UFI, KLIEN und Sanierungsoffensive (Fördermittel von rd. 350 Mio. EUR im Jahr) erhielt die KPC im Jahr 2013 vom Bund Abgeltungen in der Höhe von rd. 10,2 Mio. EUR (exklusive USt), was einem Personaleinsatz von rd. 90 Vollbeschäftigungsäquivalenten entsprach.

19.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass der Verwaltungsaufwand für die Abwicklung von Förderungen mit der Komplexität der Programme und Strukturen, mit dem Ausmaß der Betreuung der Fördernehmer, mit der Frequenz und Genauigkeit von Kontrollen und dem Ausmaß der Koordination stieg. Der RH betonte, dass die Vielzahl von Fördertöpfen und Förderprogrammen sowohl für die Fördernehmer, aber ins-

[52] Weiters war die KPC zur Zeit der Gebarungsüberprüfung von den Ländern Niederösterreich, Tirol, Vorarlberg und Wien z.T. in allen, z.T. in ausgewählten Förderbereichen mit der Abwicklung der Länderförderprogramme betraut. Seit 2001 erstellte die KPC zudem Gutachten für Anlagen der Landwirtschaftlichen Biomasse für alle Länder.

[53] z.B. UFI–Programm Fernwärmeanschluss für Betriebe: Förderung von 56 EUR/kW für Anschlussleistung bis 100 kW

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

besondere auch für die Fördergeber einen hohen administrativen Aufwand verursachte.

Die Bestimmung einer gemeinsamen Abwicklungsstelle für Förderprogramme, die dieselben Lebenssachverhalte betrafen, war geeignet, eine einheitliche Administration und effiziente Kontrollen sicherzustellen und damit im Sinne der Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der Nutzung von Synergien zweckmäßig. Sie stellte sowohl für die Fördergeber, insbesondere aber für die Förderwerber eine klare administrative Erleichterung und Entlastung dar. Allerdings verblieb auch im Fall von gemeinsamen Abwicklungsstellen die Verantwortung für die Fördermittel und damit ein Teil des Verwaltungsaufwands (Konzeption der Förderprogramme, Bereitstellung der Mittel) beim nicht–abwickelnden Fördergeber (TZ 9).

Der RH empfahl den Fördergebern wiederholt (TZ 2, 7 und 9), die Anzahl der Förderprogramme, Fördertöpfe und Akteure zu reduzieren; dies würde die Förderlandschaft sowohl für Fördergeber als auch Fördernehmer deutlich übersichtlicher machen, die Stringenz der Förderlandschaft begünstigen und den Verwaltungsaufwand verringern.

19.3 *Das BMLFUW begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH zur Reduktion der Förderprogramme und zur Konzentration von Fördereinrichtungen; diesbezüglich müssten die inhaltlichen und formaljuristischen Rahmenbedingungen geschaffen werden.*

Im KLIEN sei der beim nicht–abwickelnden Fördergeber verbleibende Aufwand zu vernachlässigen.

19.4 Der RH gab für die Frage des Verwaltungsaufwands des KLIEN zu bedenken, dass dieser ein eigener Rechtsträger mit eigenem Personal ist, der (u.a.) zu Förderthemen, die auch die UFI und die Sanierungsoffensive adressierten, eigenständige, von der UFI getrennte Förderprogramme konzipierte.

Weitere Feststellungen des RH

20.1 Wenngleich die Beurteilung einzelner Förderfälle nicht Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war (TZ 1), untersuchte der RH – um die Praxis der Förderabwicklung der verschiedenen Förderstellen hinsichtlich der prüfungsgegenständlichen Förderprogramme zu erheben – beispielhaft einzelne Förderfälle. Im Zuge dieser Prüfungsmaßnahme fiel bei der Förderabwicklung in Kärnten Folgendes auf:

– Die im Zuge der Abrechnung vorgelegten Originalrechnungen und Aufstellungen über Eigenleistungen (mit dem Namen der ausfüh-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

renden Person, der Stundenanzahl, der Art der Tätigkeit und dem verrechneten Preis) des Fördernehmers wurden nach der Endabrechnung oftmals an den Förderwerber rückübermittelt, ohne Kopien für den Akt anzufertigen. Bei den vom RH gesichteten Fällen waren daher zum Teil die Rechnungen nicht aktenmäßig dokumentiert.

– Die Kärntner Landesregierung fertigte für die prüfungsgegenständlichen Förderungen grundsätzlich keine schriftlichen Förderverträge aus. Dies auch nicht bei der Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen, für die die Förderrichtlinie ausdrücklich Förderverträge vorsah. Die Kärntner Landesregierung erachtete die Förderantragstellung, mit der die Fördervoraussetzungen mitakzeptiert wurden, als rechtlich ausreichend.

20.2 Der RH kritisierte die fehlende Dokumentation der Kontrolle der Förderabrechnung bei der Förderabwicklung durch das Land Kärnten, insbesondere das teilweise Fehlen der Rechnungen und Eigenleistungsnachweise im Akt sowie das Fehlen von Förderverträgen.

Er empfahl dem Land Kärnten,

– Förderabrechnungen ordnungsgemäß zu dokumentieren, so dass insbesondere Rechnungen und Eigenleistungsnachweise aktenmäßig nachvollziehbar sind;

– grundsätzlich schriftliche Förderverträge mit dem Fördernehmer abzuschließen, in denen die geförderten Leistungen und ihre Qualität sowie die Pflichten des Fördernehmers klar festgehalten sind (siehe dazu auch den Bericht des RH „Öffentliche Förderungen“, Reihe Salzburg 2006/1, TZ 31).

20.3 *Das Land Kärnten sagte in seiner Stellungnahme zu, Förderabrechnungen in Zukunft (sofern diese nicht schon bei der KPC abgelegt seien) zu dokumentieren.*

Zur Empfehlung schriftlicher Förderverträge vertrat das Land Kärnten die Ansicht, dass bereits mit der Förderrichtlinie für jeden Förderwerber klar wäre, welche Gegenstände gefördert würden und welche Bedingungen einzuhalten wären. Das Land Kärnten sagte jedoch zu, in Zukunft bei der Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen Förderverträge auszustellen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

20.4 Der RH erachtete es für wichtig im Sinne einer zweckgemäßen Fördermittelverwendung, dass sich der Fördernehmer seiner mit der Förderung verbundenen Pflichten bewusst ist; der Abschluss eines schriftlichen Fördervertrags ist ein geeignetes Instrument, um dem Fördernehmer gegenüber Pflichten und allfällige Sanktionen zusammenfassend klarzustellen.

21.1 Im Zuge der Gebarungsüberprüfung stellte der RH fest, dass es im Bereich der Bundesförderungen zeitweilig zu Bearbeitungs– bzw. Auszahlungsverzögerungen von mehreren Monaten kam. Diese waren (soweit sie nicht durch Mängel in der Unterlagenvorlage vom Fördernehmer selbst veranlasst waren) teils durch Arbeitsbelastungsspitzen der KPC, teils durch budgetäre Engpässe bedingt.

21.2 Der RH empfahl dem Bund (BMLFUW), den Umfang der Förderaktivitäten auch im Hinblick auf die vorhandenen Förderabwicklungskapazitäten und Förderbudgets regelmäßig kritisch zu hinterfragen (siehe auch TZ 18).

21.3 *Das BMLFUW und die KPC wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass Bearbeitungsressourcen niemals auf einzelne mögliche Spitzen ausgelegt werden könnten; dies sei weder mit der unternehmerischen Sorgfaltspflicht vereinbar, noch stelle es eine kosteneffiziente Abwicklung sicher.*

21.4 Der RH verwies gegenüber dem BMLFUW und der KPC darauf, dass Verzögerungen bei der Bearbeitung von Förderanträgen und bei der Auszahlung der Fördermittel geeignet waren, die Fördernehmer zu verunsichern und unter Umständen auch finanziell zu belasten. Die Förderkonzeption und –abwicklung sollte daher so gestaltet sein, dass Verzögerungen über mehrere Monate vermieden werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussempfehlungen

22 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

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

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

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

6.3 das System der Stichprobenkontrollen durch ein striktes System der Sanktionierung von Falschangaben zu unterstützen (Rückforderung der Fördermittel bzw. in Betrugsfällen Strafanzeige), wobei auf diese Sanktionsmöglichkeiten auch in den Förderrichtlinien und Antragsformularen ausdrücklich hinzuweisen wäre. (TZ 14)

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

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

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

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

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

Bund (BMLFUW)

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

Land Kärnten

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Land Salzburg

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Anhang I: **Förderprogramme Bund/Länder**

Anhang II: **Ausgewählte Umweltprogramme – Fördermitteleinsatz je Gebietskörperschaft**

Anhang III: **Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens**

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Anhang I: Förderprogramme Bund/Länder

Der RH nahm zu Vergleichszwecken in diesen Tabellen eine starke Vereinfachung mit Begriffsbereinigungen vor.
Zur übersichtlicheren Darstellung der Fördersätze vereinheitlichte der RH die Terminologie:
IK = förderfähige (Investitions)Kosten;
MIK = förderfähige Mehrinvestitionskosten (erfordert Parallelrechnung; siehe TZ 6).
Zur übersichtlicheren Darstellung der Fördersätze wurden in der Regel die Förderbedingungen nach „De–minimis"–Voraussetzungen ausgeblendet.

Anhang–Tabelle 1: Nahwärmeversorgungsanlagen – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)

	Bund UFI	Kärnten	Salzburg
Titel des Programms	Nahwärmeversorgung auf Basis erneuerbarer Energieträger	Fernwärmeerrichtungsförderung	Förderung von Anlagen für Energie aus Biomasse
Dauer	zeitlich unbefristet, Neufassung bei Änderung der Rechtsgrundlagen	1.1.2014 bis 31.12.2014 über den gesamten Prüfungszeitraum – mit Änderungen	zeitlich unbefristet, Neufassung bei Änderung der Rechtsgrundlagen
abwickelnde Stelle	KPC bei EU–Kofinanzierung: KPC bei EFRE und ELER Maßnahme 321	Kärntner Landesregierung Abt. 8	Salzburger Landesregierung Abt. 4
Förderziel	– Ressourceneffizienz – Emissionsreduktion – Klimaschutz (CO_2–Reduktion)	– Nutzung von 80 % des Holzzuwachses – Steigerung der Fernwärmeabnahme um 50 % gegenüber 2004	– Klimaschutz (CO_2–Reduktion) – Luftreinhaltung – Erhöhung der regionalen Wertschöpfung
Zielgruppe	– Betriebe – sonstige unternehmerisch tätige Organisationen – konfessionelle Einrichtungen – Vereine	natürliche und juristische Personen, die im Besitz einer Konzession für die Erzeugung und den Verkauf von Wärme sind oder die als landwirtschaftliche Genossenschaft organisiert sind	natürliche und juristische Personen
Fördergegenstand	Biomasse–Nahwärmeanlagen mit – mindestens zwei räumlich getrennten Objekten, davon zumindest eines nicht im Eigentum des Förderwerbers stehend – Gesamtnutzungsgrad muss mindestens 75 % betragen – Wärmelieferverträge für zumindest 75 % der verkauften Wärmemenge	Biomasse–Nahwärmeanlagen – mindestens vier ständig genutzte Gebäude – Wärmelieferverträge für zumindest 70 % der verkauften Wärmemenge	Biomasse–Nahwärmeanlagen mit – mindestens zwei räumlich getrennten Objekten, von denen zumindest eines nicht im Eigentum des Förderwerbers steht – Gesamtnutzungsgrad muss mindestens 75 % betragen – Wärmelieferverträge für zumindest 75 % der verkauften Wärmemenge

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung Anhang–Tabelle 1: Nahwärmeversorgungsanlagen – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)

	Bund UFI	Kärnten	Salzburg
förderfähige Maßnahmen	– Neubau, Ausbau – Verdichtung von Wärmeverteilnetzen – Optimierung von Anlagen	– Errichtung, Erweiterung	– Neubau, Ausbau – Verdichtung von Wärmeverteilnetzen – Optimierung von Anlagen
Hauptnachweise	– technisches Datenblatt – Angebote und Kostenvoranschläge – Wärmelieferverträge – Brennstoffliefervereinbarungen – Bescheide – Berichte Kreditinstitut – Rechnungen und Zahlungsbelege	– technische und wirtschaftliche Unterlagen – Angebote – Gewerbeberechtigung – Wärmelieferverträge – Rechnungen und Zahlungsbelege	– technisch–wirtschaftliches Datenblatt – Bericht des Kreditinstituts – Wärmelieferverträge – Brennstoffversorgungskonzept – Bau– und Lagepläne – Bewilligungen – Rechnungen und Zahlungsbelege
Zeitpunkt der Antragstellung	vor Baubeginn	vor Baubeginn	vor Baubeginn
Förderart	Investitionszuschuss	Investitionszuschuss, bis 2013 Darlehen	Investitionszuschuss
maximaler Fördersatz/ maximale Förderhöhe	25 % der IK und mögliche Zuschläge bis max. 35 % der IK max. 40 % der MIK und mögliche Zuschläge bis max. 60 % der MIK	max. 40 % der IK max. 45 % der MIK und mögliche Zuschläge bis max. 65 % der MIK	max. 40 % der IK 40 % der MIK und mögliche Zuschläge bis max. 60 % der MIK
Verhältnis zu anderen Förderungen	Kofinanzierung des jeweiligen Landes erforderlich (Bund 60 %, Land 40 % der Fördermittel) ab vier Wärmeabnehmern im Gesamtnetz	bis Ende 2013: Kofinanzierung des Bundes erforderlich ab 1.1.2014 Förderung von Anlagen mit Förderbasis bis 100.000 EUR auch ohne Kofinanzierung möglich	Förderung wenn möglich in Kofinanzierung mit Bund und EU

[1] Wien verfügte Mitte 2014 über kein Nahwärmeförderprogramm.

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Förderrichtlinien und Förder–Informationsblätter von KPC sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zusätzlich zu den Bundes– und Landesmitteln stellte die EU im Rahmen verschiedener Programme Mittel für die Förderung von Nahwärmeversorgungsanlagen zur Verfügung:

Anhang–Tabelle 2: EU–Förderungen für Nahwärmeversorgungsanlagen

	EFRE[1]	ELER 321	ELER 311a
Bezeichnung	attraktive Regionen und wettbewerbsfähige Standorte	Dienstleistungseinrichtungen zur Grundversorgung für die ländliche Wirtschaft und Bevölkerung	Diversifizierung hin zu nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten
abwickelnde Stelle	KPC	KPC	Stellen in Ländern Kärnten: Abt. 10 Salzburg: Abt. 4
Fördergegenstand	Biomasse–Heizwerke über 4 MW – überwiegender Wärmeverkauf an Dritte	Biomasse–Heizwerke unter 4 MW – überwiegender Wärmeverkauf an Dritte	Biomasse–Heizwerke – Landwirte (100 %) – Einsatz von 100 % Waldhackgut – überwiegender Wärmeverkauf an Dritte – förderbares Investitionsvolumen max. 500.000 EUR
Aufbringung der Fördermittel	EU 50 % Bund 30 % Land 20 %	EU 48,69 % Bund 30,79 % Land 20,52 %	EU 48,69 % Bund 30,79 % Land 20,52 %

[1] Programmperiode für EFRE und ELER 2007 bis 2013; neue Programme lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Entwurf vor; bis September 2014 waren noch keine Fälle nach dem neuen Programm abgewickelt.

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis von Informationen der KPC und eines Erlasses des BMLFUW

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Anhang–Tabelle 3: Thermische Gebäudesanierung – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)

	Bund Sanierungs-offensive	Bund UFI[2]	Bund UFI[2]	Bund KLIEN	Salzburg KLUP
Titel des Programms	Thermische Gebäudesanierung für Betriebe	kein spezielles Programm	Thermische Gebäudesanierung für Gemeinden	Muster-sanierung 2014	Umfassende thermische Sanierung von Betriebsbauten bzw. umfassende thermische Gebäudesanierung
Dauer	3.3.2014 bis 31.12.2014 weitgehend gleichlautend im gesamten Prüfungszeitraum	–	1.2.2012 bis 31.12.2014 weitgehend gleichlautend im gesamten Prüfungszeitraum	23.4.2014 bis 24.10.2014 über den gesamten Prüfungszeitraum – mit Änderungen	zeitlich unbefristet
abwickelnde Stelle	KPC	KPC	KPC	KPC	KPC
Förderziel	– Klimaschutz (CO_2–Reduktion) – Senkung Endenergie-einsatz – Konjunktur-belebung	– Ressourcen-effizienz – Emissions-reduktion – Klimaschutz (CO_2–Reduktion)	– Ressourcen-effizienz – Emissions-reduktion – Klimaschutz (CO_2–Reduktion)	– Verbreitung hoher Standards über Vorzeige-projekte – Klimaschutz (CO_2–Reduktion) – Steigerung der Energieeffizienz	– Klimaschutz – Luftreinhaltung
Zielgruppe	Betriebe	Bundes– und Landesimmobilien	Gemeinden	– natürliche und juristische Personen mit gewerblicher Tätigkeit – Einrichtungen der öffentlichen Hand, Gebiets-körperschaften	– kleine und mittlere Unter-nehmen – Gebietskörper-schaften und Einrichtungen der öffentlichen Hand – konfessionelle Einrichtungen – Vereine
Fördergegen-stand	Verbesserung des Wärmeschutzes von betrieblich genutzten Gebäuden, die älter als 20 Jahre sind + Heizungs-umstellung	–	Verbesserung des Wärmeschutzes von betrieblich genutzten Gebäuden, die älter als 20 Jahre sind	Verbesserung des Wärmeschutzes von betrieblich genutzten Gebäuden auch in Kombination mit: – Biomasse–Einzelanlagen – thermischen Solaranlagen – Fernwärmean-schluss	Verbesserung des Wärmeschutzes von betrieblich genutzten Gebäuden, die älter als 20 Jahre sind

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung Anhang–Tabelle 3: Thermische Gebäudesanierung – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)

	Bund Sanierungs-offensive	Bund UFI[2]	Bund UFI[2]	Bund KLIEN	Salzburg KLUP
förderfähige Maßnahmen	– Dämmung – Austausch Fenster, Außentüren – Einbau von Wärmerückgewinnungsanlagen bei Lüftungssystemen – Verschattungssysteme	_	– Dämmung – Austausch Fenster, Außentüren – Einbau von Wärmerückgewinnungsanlagen bei Lüftungssystemen – Verschattungssysteme	– Dämmung – Austausch Fenster, Außentüren – Maßnahmen zur Wärmerückgewinnung – Verschattungssysteme – Planungskosten	– Dämmung – Austausch Fenster, Außentüren – Einbau von Wärmerückgewinnungsanlagen bei Lüftungssystemen – Verschattungssysteme
Hauptnachweise	– Alter – Rechnungen – Energieausweis – ev. Bestätigung des Bundesdenkmalamtes – bei hohem Investitionsvolumen: Bericht Kreditinstitut	_	– Alter – Rechnungen – Energieausweis – ev. Bestätigung des Bundesdenkmalamtes – bei hohem Investitionsvolumen: Bericht Kreditinstitut – Nachweis Kofinanzierung des Bundeslandes	– Alter – Rechnungen – Energieausweis – behördliche Genehmigungen – bei hohem Investitionsvolumen: Bericht Kreditinstitut – technische Beschreibung – detaillierte Kostenaufstellung	wie Sanierungsoffensive
Zeitpunkt der Antragstellung	vor Baubeginn	_	vor Baubeginn	vor Baubeginn	vor Baubeginn
Förderart	Investitionskostenzuschuss	_	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss
maximaler Fördersatz/ maximale Förderhöhe	max. 35 % der MIK **mögliche Zuschläge:** 5 % + 10 % + 5 % **Systembonus:** bis zu 20 % der förderfähigen Kosten	_	max. 21 % der IK **mögliche Zuschläge:** 3 % + 6 % + 3 % **Förder–Höchstgrenze:** max. 0,53 EUR/ jährlich reduzierter kWh Heizwärmebedarf	max. 45 % der MIK **mögliche Zuschläge:** 5 % + 10 % + 5 % **Förder–Höchstgrenze:** 800.000 EUR/ Projekt	300 EUR/Tonne CO_2 **Förder–Höchstgrenze:** 20.000 EUR/ Projekt
Verhältnis zu anderen Förderungen	weitere Förderung aus Bundesmitteln unzulässig	_	Kofinanzierung des Landes erforderlich (mind. 12 % der Projektkosten)	weitere Förderung aus Bundesmitteln unzulässig	weitere Förderung aus Landesmitteln unzulässig

1 Kärnten und Wien verfügten Mitte 2014 über keine Programme zur Förderung der thermischen Gebäudesanierung.

2 Der Großteil der Projekte zur thermischen Sanierung von betrieblich genutzten Gebäuden wurde aus dem Budget der Sanierungsoffensive gefördert (2013 z.B. 487 Projekte mit einem Förderbarwert von 15,8 Mio. EUR). Jene Projekte, die nicht der Zielgruppe der Sanierungsoffensive, jedoch jener der Umweltförderung entsprachen, erhielten Mittel aus der UFI (2013 z.B. 82 Projekte bzw. 7,9 Mio. EUR).

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Förderrichtlinien und Förder–Informationsblätter von KPC und KLIEN sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Anhang–Tabelle 4: Thermische Solaranlagen – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)

	Bund UFI	Bund KLIEN	Bund KLIEN	Kärnten	Salzburg KLUP
Titel des Programms	Thermische Solaranlagen für Betriebe	Solarthermie – Solare Großanlagen	Klima– & Energie–Modellregion: Investitionsförderung Thermische Solaranlagen auf öffentlichen Objekten	Thermische Solaranlagen (erneuerbare Wärme)	Thermische Solaranlagen
Dauer	zeitlich unbefristet weitgehend gleichlautend im gesamten Prüfungszeitraum	29.4.2014 bis 25.9.2014 über den gesamten Prüfungszeitraum – mit Änderungen	20.5.2014 bis 10.10.2014 über den gesamten Prüfungszeitraum – mit Änderungen	1.1.2014 bis 31.12.2014 weitgehend gleichlautend im gesamten Prüfungszeitraum	zeitlich unbefristet
abwickelnde Stelle	KPC	KPC	KPC	Kärntner Landesregierung Abt. 8	KPC
Förderziel	– Ressourceneffizienz – Emissionsreduktion – Klimaschutz (CO_2–Reduktion)	– Brückenschlag zwischen Forschung und Markt – Klimaschutz (CO_2–Reduktion) – Umstellung auf erneuerbare Energieträger – Erhöhung der Energieeffizienz	Unterstützung der Klima– & Energie–Modellregionen bei Investitionen	– Klimaschutz (CO_2–Reduktion) – Reduktion Energieverbrauch – Umstellung auf erneuerbare Energieträger – Errichtung von mindestens 900 neuen Anlagen im Jahr	– Klimaschutz (CO_2–Reduktion) – Luftreinhaltung
Zielgruppe	– Betriebe – sonstige unternehmerisch tätige Organisationen – konfessionelle Einrichtungen – Vereine	– natürliche und juristische Personen mit gewerblicher Tätigkeit – Einrichtungen der öffentlichen Hand, wenn Betrieb mit marktbestimmter Tätigkeit	öffentliche Einrichtungen in aktiven Modellregionen	natürliche und juristische Personen	– kleine und mittlere Unternehmen – Gebietskörperschaften und Einrichtungen der öffentlichen Hand – konfessionelle Einrichtungen – Vereine
Fördergegenstand	Errichtung von Solaranlagen zur Versorgung von Betriebsgebäuden mit Wärme oder Kälte	Errichtung hocheffizienter Solarwärmeanlagen mit einer Kollektorfläche von über 100 m^2	Solaranlagen auf öffentlichen Objekten	Solaranlagen	wie UFI
förderfähige Maßnahmen	– Warmwasserbereitung – Raumheizung – Schwimmbadbeheizung – Kühlanlagen – Prozesswärme		– Warmwasserbereitung – Raumheizung – Schwimmbadbeheizung – Prozesswärme[2]	– Warmwasserbereitung – Raumheizung – Schwimmbadbeheizung	

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung Anhang–Tabelle 4: Thermische Solaranlagen – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)

	Bund UFI	Bund KLIEN	Bund KLIEN	Kärnten	Salzburg KLUP
Hauptnachweise	– Projektplan – Ertragsprognose – behördliche Genehmigungen – Rechnungen	– Projektplan – Zeitplan – Ertragsprognose – behördliche Genehmigungen – Rechnungen – Deckungsgrad über 20 % des Gesamtwärmebedarfs	– Projektplan – Ertragsprognose – behördliche Genehmigungen – Rechnungen	– Rechnungen – Abnahmeprotokoll	wie UFI
Zeitpunkt der Antragstellung	Kollektorfläche unter 100 m²: nach Umsetzung, spätestens 6 Monate nach Rechnungslegung ab 100 m² Kollektorfläche: vor Projektbeginn	vor Baubeginn	vor Baubeginn	nach Fertigstellung	bis 100 m² Kollektorfläche: nach Umsetzung oder spätestens 6 Monate nach Rechnungslegung ab 100 m² Kollektorfläche: vor Projektbeginn
Förderart	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss
maximaler Fördersatz/ maximale Förderhöhe	max. 35 % der IK **mögliche Zuschläge:** ab 100 m²: 5 % + 5 % max. 10.000 EUR unter 100 m²: 15 EUR/m² bzw. 300 EUR (bei externer Energieberatung) **Systembonus:** möglich (unbeziffert)	max. 40 % der MIK **mögliche Zuschläge:** 5 % + 5 % **Förder–Höchstgrenze:** je nach Themenfeld max. 100.000 EUR bzw. 450.000 EUR	max. 30 % der IK bzw. max. 60 % der MIK 100 EUR/m² (bei Standardkollektoren) 150 EUR/m² (bei Vakuumkollektoren) **mögliche Zuschläge:** 15 EUR/m² (Kollektoren mit dem Österreichischen Umweltzeichen) 300 EUR (bei externer Energieberatung)	10 % der IK bei gewerblich genutzten Gebäuden	300 EUR pro Tonne CO_2 **Förder–Höchstgrenze:** 10.000 EUR pro Projekt max. 45 % der IK (bis 100 m²) max. 45 % der MIK (ab 100 m²)
Verhältnis zu anderen Förderungen	weitere Förderung aus Bundesmitteln nur in begründeten Fällen zulässig	weitere Förderung aus Bundesmitteln unzulässig	weitere Förderung aus Bundesmitteln unzulässig	weitere Förderung aus Landesmitteln unzulässig Förderung von Gemeinden mit Bedarfszuweisungen unzulässig	weitere Förderung aus Landesmitteln unzulässig

1 Wien verfügte Mitte 2014 über kein Programm zur Förderung thermischer Solaranlagen.

2 Prozesswärme = Bereitstellung von Wärme für Produktionsprozesse

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Förderrichtlinien und Förder–Informationsblätter von KPC und KLIEN sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Anhang–Tabelle 5: Fernwärmeanschluss – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)			
	Bund UFI	**Kärnten**	**Salzburg**
Titel des Programms	Fernwärmeanschluss für Betriebe	„Erneuerbare Wärme 2014" – Fernwärmeanschlussförderung	Fernwärmeoffensive
Dauer	zeitlich unbefristet	1.1.2014 bis 31.12.2014	zeitlich unbefristet
abwickelnde Stelle	KPC	Kärntner Landesregierung, Abt. 8	Salzburger Landesregierung, Abt. 5, über Salzburg AG
Förderziel	– Ressourceneffizienz – Emissionsreduktion – Klimaschutz (CO_2–Reduktion)	– Luftreinhaltung – 450 neue Anschlüsse pro Jahr	– Klimaschutz (CO_2–Reduktion) – Luftreinhaltung
Zielgruppe	– Betriebe – sonstige unternehmerisch tätige Organisationen – konfessionelle Einrichtungen – Vereine	– natürliche und juristische Personen	– natürliche Personen – Unternehmen – Gebietskörperschaften und Einrichtungen der öffentlichen Hand – konfessionelle Einrichtungen – Vereine
Fördergegenstand/ förderfähige Maßnahmen	alle Anlagenteile innerhalb der Grundstücksgrenze im Eigentum des Förderwerbers, die zum Anschluss an ein Fernwärmenetz erforderlich sind (keine Heizkörper, keine Anschlussgebühren)	erstmaliger Anschluss an Fernwärmeanlage: – Anlagenteile wie UFI – Anschlussgebühr – Umstellung auf Zentralheizung: Heizkörper, Entsorgung, Öl–, Gaskessel – Maßnahmen zur Erhöhung der Temperaturspreizung zw. Vor– und Rücklauf	Umstellung von bestehenden (fossilen) Heizungsanlagen auf Fernwärme – Netzbereitstellungsgebühr
Hauptnachweise	– Rechnungen – Wärmeliefervertrag – bei hohem Investitionsvolumen: Bericht des Kreditinstituts	– Rechnungen – Wärmeliefervertrag für 10 Jahre	– Rechnungen – Wärmeliefervertrag
Zeitpunkt der Antragstellung	spätestens 6 Monate nach Rechnungslegung	spätestens 2 Jahre nach Fertigstellung	vor Umstellung
Förderart	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss	Investitionskostenzuschuss
maximaler Fördersatz/ maximale Förderhöhe	max. 30 % der IK **mögliche Zuschläge:** ab 400 kW: 5 % + 5 % bis 400 kW: 300 EUR (bei externer Energieberatung) **Systembonus:** möglich (unbeziffert)	max. 30 % der IK	max. 50 % der Netzbereitstellungsgebühr max. 25 EUR/kW Netzbereitstellungsleistung **Förder–Höchstgrenze:** 20.000 EUR/Projekt

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung Anhang–Tabelle 5: Fernwärmeanschluss – Förderprogramme Bund und Länder[1] (Stand Mitte 2014)

	Bund UFI	Kärnten	Salzburg
Verhältnis zu anderen Förderungen	weitere Förderung aus Bundesmitteln nur in begründeten Fällen zulässig	weitere Förderung aus Landesmitteln unzulässig automatischer Abzug der möglichen UFI–Förderung	Fördervoraussetzung: Fernwärmelieferant (Salzburg AG) muss den Rest der Finanzierung des Netzbereitstellungsentgelts übernehmen (im Ergebnis Gesamt–Förderung von 100 % der Netzbereitstellungsgebühr) weitere Förderung aus Landesmitteln unzulässig keine Förderung an Gemeinden, die Bedarfszuweisungen aus dem Gemeindeausgleichsfonds erhalten

[1] Wien verfügte Mitte 2014 über kein Fernwärmeanschlussförderprogramm.

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Förderrichtlinien und Förder–Informationsblätter von KPC sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Anhang II: Ausgewählte Umweltprogramme – Fördermitteleinsatz je Gebietskörperschaft

Anhang–Tabelle 6: Umweltprogramme Fördermitteleinsatz je Gebietskörperschaft[1] 2010 – 1. Halbjahr 2014 (ohne ELER 311a)

	2010	2011	2012	2013	jährlicher Durchschnitt 2010–2013	1. HJ 2014
Nahwärmeversorgungsanlagen	**21.715.358**	**18.334.043**	**25.901.158**	**34.849.056**	**25.199.904**	**18.706.474**
EU	5.193.804	6.476.232	9.302.609	14.320.761	8.823.351	6.472.467
Bund	14.320.215	7.446.942	13.713.972	19.516.938	13.749.517	9.391.015
UFI	*14.320.215*	*7.446.942*	*13.713.972*	*19.516.938*	*13.749.517*	*9.391.015*
SO	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*	*0*
Land Kärnten	319.605	729.506	1.233.212	247.626	632.487	369.528
Land Salzburg	1.881.734	3.681.363	1.651.365	763.731	1.994.548	2.473.464
Land Wien	0	0	0	0	0	0
Thermische Gebäudesanierung	**17.251.286**	**18.197.631**	**18.414.414**	**19.601.204**	**18.366.134**	**9.402.287**
EU	286.736	689.619	594.317	558.627	532.325	402.266
Bund	16.926.966	17.327.050	17.672.732	18.738.329	17.666.269	8.909.353
UFI	*6.511.529*	*5.362.412*	*3.556.717*	*4.802.166*	*5.058.206*	*1.697.898*
SO	*10.279.589*	*11.964.638*	*13.980.035*	*12.815.558*	*12.259.955*	*5.679.576*
KLIEN	*135.848*	*0*	*135.980*	*1.120.605*	*348.108*	*1.531.879*
Land Kärnten	37.584	180.962	556	0	54.776	0
Land Salzburg	0	0	146.809	304.248	112.764	90.668
Land Wien	0	0	0	0	0	0
Thermische Solaranlagen	**4.300.566**	**1.644.856**	**1.509.828**	**4.117.573**	**2.893.206**	**1.258.343**
EU	44.971	39.151	0	0	21.031	3.780
Bund	4.172.081	1.531.808	1.420.100	4.059.015	2.795.751	1.250.804
UFI	*4.075.626*	*1.520.858*	*1.154.790*	*1.288.164*	*2.009.859*	*252.351*
SO	*96.455*	*10.950*	*63.715*	*42.558*	*53.420*	*3.600*
KLIEN	*0*	*0*	*201.595*	*2.728.293*	*732.472*	*994.853*
Land Kärnten	53.838	48.102	27.377	23.506	38.206	0
Land Salzburg	0	788	42.854	29.612	18.314	3.759
Land Wien[1]	29.676	25.007	19.497	5.440	19.905	0
Fernwärmeanschlüsse	**2.619.995**	**2.057.608**	**2.350.546**	**1.248.560**	**2.069.177**	**1.001.609**
EU	100.000	35.604	14.272	26.310	44.047	0
Bund	1.746.358	1.576.429	1.091.150	832.534	1.311.618	513.536
UFI	*1.731.186*	*1.557.985*	*1.029.651*	*807.994*	*1.281.704*	*507.009*
SO	*15.172*	*18.444*	*61.499*	*24.540*	*29.914*	*6.527*
Land Kärnten	756.887	445.575	1.245.124	358.716	701.576	488.073
Land Salzburg	16.750	0	0	31.000	11.938	0
Land Wien	0	0	0	0	0	0
Gesamtergebnis	**45.887.205**	**40.234.138**	**48.175.946**	**59.816.393**	**48.528.421**	**30.368.713**

[1] Wien verfügte Mitte 2014 über kein Programm mehr zur Förderung von thermischen Solaranlagen bei Betrieben.

Quellen: Zusammenstellung RH auf Basis der Erhebungen bei KPC sowie den Ländern Kärnten, Salzburg und Wien

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG III

Entscheidungsträger

des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kommunalkredit Public Consulting GesmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Mag. Alois STEINBICHLER (seit 17. Dezember 2008)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Helmut URBAN (seit 1. September 2013)
Geschäftsführung	Dipl.–Ing. Christopher GIAY (seit 1. April 2005)
	Dipl.–Ing. Alexandra AMERSTORFER (seit 1. Jänner 2006)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis 289
Abkürzungsverzeichnis 291
Glossar 293

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

BMLFUW

Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg

Kurzfassung 298

Prüfungsablauf und –gegenstand 312

Zustand des Schutzwalds 314

- Waldinventur und Waldentwicklungsplan 314
- Zustand des Schutzwalds 317
- Walddatenbank 321
- Waldtypisierung 323
- Langfristiges Monitoring der Sanierungsprogramme 326

Rechtliche Grundlagen und Konzepte 328

- Rechtliche Grundlagen 328
- Erhaltungspflichten im Schutzwald 333
- Bannwald 335
- Forstrechtliche Maßnahmenplanung zur Sanierung des Schutzwalds 337
- Programm Initiative Schutz durch Wald 339

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Monetäre Bewertung der Schutzfunktion 341

Nutzungskonflikte im Schutzwald und Wildschadensabwehr 345

Nutzungskonflikte 345

Wildeinfluss und Wildeinflussmonitoring 347

Wildschadensabwehr bei flächenhafter Gefährdung des Bewuchses 352

Wildschadensprävention und Wildstandsregulierung 355

Wildmanagement in Salzburg 359

Wildmanagement in Tirol 361

Wildmanagement in Vorarlberg 363

Forstorgane 366

Finanzierung der Erhaltung und Sanierung von Schutzwäldern 372

Mittelaufbringung 372

Förderabwicklung 380

Vernetzung 381

Nationale Vernetzung 381

Internationale Vernetzung 383

Schlussempfehlungen 385

ANHANG

Tabelle 17 bis 19 391

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1: Wald und Schutzwald ____ 312

Tabelle 2: Eigentumsverhältnisse ____ 313

Tabelle 3: Schutzwald–Bestandsstabilität ____ 317

Tabelle 4: Schutzwald Verjüngung ____ 318

Tabelle 5: Schutzwald – Verbesserungsbedarf ____ 319

Tabelle 6: Kompetenzen zur Umsetzung der zentralen Vorgaben des Bergwaldprotokolls ____ 330

Tabelle 7: Mit Bescheid festgestellte Bannwälder ____ 335

Tabelle 8: ISDW–Rahmenpläne (2007 bis 2013) ____ 340

Tabelle 9: Verbissbeeinflussung im Schutzwald mit Verjüngung ____ 348

Abbildung 1: Wildeinfluss ____ 348

Tabelle 10: Flächenhafte Gefährdung des Bewuchses durch Wild (Anzahl der Gutachten nach Forst– und Jagdgesetzen 2008 bis 2012) ____ 352

Tabelle 11: Rotwild Bejagung ____ 356

Abbildung 2: Anzahl der Abschüsse (Soll–Ist–Vergleich) ____ 356

Tabelle 12: Forstliches Fachpersonal (Stand Mai 2014) ____ 366

Tabelle 13: Betreuungsdichte (Präsenz auf der Fläche) ____ 371

Tabelle 14: Geldmittel im Schutzwald ____ 373

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabelle 15: Zusammensetzung der Fördermittel ____ 374

Tabelle 16: Verteilung der Finanzierung nach Mittelherkunft in den Jahren 2007 – 2013 ____ 376

Tabelle 17: Finanzierungsanteile der Fördergeber in Salzburg ____ 392

Tabelle 18: Finanzierungsanteile der Fördergeber in Tirol ____ 392

Tabelle 19: Finanzierungsanteile der Fördergeber in Vorarlberg ____ 393

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
BFW	Bundesamt für Wald
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMLFUW	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
Efm	Erntefestmeter
EU	Europäische Union
EUR	Euro
FAI	Förderanwendung Internet
fm	Festmeter
ForstG	Forstgesetz 1975
FWP	Flächenwirtschaftliche(s) Projekt(e)
GIS	Geografisches Informationssystem
ha	Hektar (= 10.000 m^2)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
ISDW	Initiative Schutz durch Wald
LE 07/13	Österreichisches Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
Mrd.	Millarde(n)
Nr.	Nummer
ÖBf	Österreichische Bundesforste AG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (Zertifizierungssystem für nachhaltige Waldbewirtschaftung)
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RM	Raummeter
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
Vfm	Vorratsfestmeter
VwGH	Verwaltungsgerichtshof
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
WINALP	Waldinformationssystem Nordalpen
WLV	Forsttechnischer Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Festmeter

Der Festmeter (**fm**) ist ein Raummaß für Holz. Ein Festmeter entspricht einem Kubikmeter fester Holzmasse, d.h. ohne Zwischenräume in der Schichtung. Das entsprechende Maß mit Zwischenräumen ist der Raummeter (**RM**). Weiter unterscheidet man zwischen Vorratsfestmeter (**Vfm**; er wird gemessen mit Rinde und gibt den Holzvorrat eines stehenden Baumes oder eines stehenden Waldes an) und Erntefestmeter (**Efm**; er entspricht einem Vfm abzüglich ca. 10 % Rindenverluste und ca. 10 % Verluste bei der Holzernte). Für die Umrechnung von Vorratsfestmeter in Erntefestmeter bzw. Festmeter in Raummeter gibt es baumartenspezifische Umrechnungsfaktoren.

PEFC

Das „Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes“ (**PEFC**) ist ein Zertifizierungssystem für nachhaltige Waldbewirtschaftung. Im Juni 1993 wurden dazu in Helsinki auf der europäischen Ministerkonferenz zum Schutz der Wälder Europas folgende Kriterien zur Anwendung auf der nationalen Ebene beschlossen (Helsinki Kriterien):

– Erhaltung und angemessene Verbesserung der forstlichen Ressourcen und ihr Beitrag zu globalen Kohlenstoffkreisläufen

– Erhaltung der Gesundheit und Vitalität von Forstökosystemen

– Erhaltung und Förderung der Produktionsfunktionen der Wälder (Holz– und Nichtholzprodukte)

– Erhaltung, Schutz und angemessene Verbesserung der Biodiversität in Forstökosystemen

– Erhaltung und angemessene Verbesserung der Schutzfunktionen bei der Waldbewirtschaftung (vor allem Boden und Wasser)

– Erhaltung anderer sozio–ökonomischer Funktionen und Bedingungen.

Verschiedene Umweltorganisationen, Sozialverbände, die Holzwirtschaft und andere Vereinigungen beteiligen sich bei PEFC.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Plenterwald

Ein Plenterwald ist ein sich stetig verjüngender Dauerwald, in dem Bäume aller Altersstufen kleinstflächig bis einzelstammweise vermischt sind. Im Plenterbetrieb werden einzelne Bäume entnommen und so ein Dauerwald mit Produktionsautomatisierung geschaffen. Trotz des vermeintlich urwaldähnlichen Charakters ist der Plenterwald ein bewirtschafteter Forst. Im Plenterwald werden die Stämme nach Erreichen eines Zieldurchmessers und nicht nach Ablauf einer festgelegten Umtriebszeit geerntet.

Schutzwald außer Ertrag

Schutzwald außer Ertrag sind Schutzwälder in schwer oder nicht begehbaren Lagen, in denen keine oder nur ganz unbedeutende Holznutzungen (Zufallsnutzungen) vorgenommen werden können, sowie Bestände mit Umtriebszeiten von mehr als 200 Jahren oder auf z.B. seichtgründigen Standorten ohne Ertrag.

Schutzwald in Ertrag

Im Schutzwald in Ertrag können wirtschaftliche Maßnahmen unter Berücksichtigung der Schutzfunktion noch durchgeführt werden. Sie sind so zu bewirtschaften, dass ihre Erhaltung bzw. Wiederherstellung als möglichst stabiler Bewuchs gewährleistet ist, unter Berücksichtigung der Schutzfunktion und Bodenerhaltung besonders in steilen Lagen.

Standortschutzwald

Standortschutzwälder[1] sind Wälder, deren (gesetzlich definierter) Standort durch die abtragenden Kräfte von Wind, Wasser oder Schwerkraft gefährdet ist und die eine besondere Behandlung zum Schutz des Bodens und des Bewuchses sowie zur Sicherung der Wiederbewaldung erfordern. Standortschutzwälder in Ertrag sind hinsichtlich der Wiederbewaldung zur Gänze in der Verantwortung des Waldeigentümers, wobei er nur die Kosten zur Erfüllung des Standortschutzzwecks bis zur Höhe der Fällungserträgnisse aus diesem konkreten Schutzwald zu tragen hat. In Standortschutzwäldern außer Ertrag entfällt die Pflicht zur Wiederbewaldung. Bei (zusätzlicher) Objektschutzwirkung sind Maßnahmen nur bei Kostentragung durch Dritte (Begünstigte oder die öffentliche Hand) in dem zur Erfüllung des Objektschutzzwecks erforderlichen Umfang zu treffen.

[1] § 21 Abs. 1 ForstG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Umtriebszeit

Als Umtriebszeit wird in der Forstwirtschaft der zu erwartende Zeitraum von der Bestandsbegründung bis zur Endnutzung durch Holzeinschlag bezeichnet. Die Umtriebszeiten sind u.a. von der Baumart und dem Standort abhängig und somit variabel.

Waldentwicklungsplan

Der Waldentwicklungsplan ist ein Fachgutachten über die Funktionen des gesamten österreichischen Waldes auf forstgesetzlicher Basis. Im Forstgesetz 1975 wurde bereits im Abschnitt „Forstliche Raumplanung“ die Darstellung und die vorausschauende Planung der österreichischen Waldverhältnisse festgelegt. Die Ergebnisse sind in dem seit 1991 bundesweit vorliegenden Waldentwicklungsplan enthalten. Dieses Fachgutachten über die Funktionen des gesamten österreichischen Waldes stellt flächendeckend forstlich–ökologische, ökonomische und soziale Grundlagen für forstpolitische und landeskulturelle Entscheidungen dar.

Wildbehandlungszonen (Kern–, Rand–, Freizone)

Wildbehandlungszonen dienen insbesondere der großräumigen Wilddichteregulation und der damit koordinierten Arealabgrenzung für Schalenwildarten, bezogen auf die gegenwärtige wald– und wildökologische Ausgangslage.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMLFUW

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft

Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziele der Gebarungsprüfung waren die Beurteilung des Zustands und der Erfüllung der Schutzfunktion der Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg sowie der Umsetzung und Finanzierung der vorhandenen Maßnahmenprogramme. Gegenstand der Überprüfung waren Wälder, bei denen die Schutzfunktion im vorrangigen öffentlichen Interesse stand. Von den 8,4 Mio. ha Staatsgebiet Österreichs sind rd. 4,0 Mio. ha Wald. Davon sind 0,8 Mio. ha, das sind 20,5 % des gesamten Waldes, als Schutzwald deklariert. (TZ 1)

Waldinventur und Waldentwicklungsplan

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

Zustand des Schutzwalds

Die Österreichische Waldinventur bewertete zwischen 50 % und 62 % der Schutzwaldfläche als „stabil“; im Rest der Schutzwaldflächen sind Pflege– und Sanierungsmaßnahmen zur Erhaltung der Schutzfunktion erforderlich. Ein Vergleich zwischen der Österreichischen Waldinventur 2007/2009 und 1992/1996 zeigte in Salzburg,

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vorarlberg und bundesweit eine Abnahme des stabilen Schutzwalds, in Tirol ergab sich eine (geringfügige) Verbesserung. In etwa drei Viertel der Schutzwaldflächen fehlte die notwendige Verjüngung. Im Zeitvergleich hatte sich diese Situation in Tirol, Vorarlberg und bundesweit verbessert und in Salzburg geringfügig verschlechtert. Der Waldentwicklungsplan wies für etwa ein Viertel der Schutzwälder dringenden Verbesserungsbedarf aus. Daraus ergab sich ein Bedarf nach möglichst raschen und umfassenden Sanierungsmaßnahmen. (TZ 3)

Walddatenbank

Es gab kein bundesweites System, um die für die Umsetzung des ForstG in mittelbarer Bundesverwaltung notwendigen Daten mit den zur Verfügung stehenden Geodaten bzw. den Daten aus dem forstlichen Förderwesen und dem Waldentwicklungsplan zu verknüpfen (Walddatenbank). In Salzburg bestand keine Walddatenbank. In Tirol war eine Walddatenbank eingerichtet, die Waldentwicklungspläne waren integriert und wurden laufend aktualisiert. Vorarlberg hatte ein seit Ende 2003 geplantes Projekt noch nicht verwirklicht. Die Digitalisierung der vorhandenen analogen Teilpläne des Waldentwicklungsplans war Ziel eines Projektes auf Ebene des Bundes, das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unmittelbar vor der Realisierung stand. (TZ 4)

Waldtypisierung

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

Langfristiges Monitoring der Sanierungsprogramme

Speziell auf die Anforderungen der Schutzwälder zugeschnittene, langfristige Monitoringsysteme bestanden in den überprüften Ländern nicht. Damit fehlte ein bundesweit abgestimmtes Monitoringsystem, das ein Gesamtbild des Waldzustands gibt und den Erfolg oder Misserfolg einzelner Verbesserungsmaßnahmen zeigt. Es gab

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

keine institutionalisierte Möglichkeit, laufende und geplante Projekte in ihrer Gesamtheit zu steuern und Fördermittel noch zielorientierter einzusetzen. Ungenaue Datengrundlagen haben negativen Einfluss auf die darauf aufbauenden Planungsschritte. Diese stellen aber die Grundlage für das finanzielle Engagement aller mit der Finanzierung befassten Stellen (EU, Bund, Länder) dar. Eine unmittelbare Identifizierung der Wirkung bereits gesetzter Verbesserungsmaßnahmen ist wegen der im Schutzwald herrschenden erschwerten Bedingungen für den Bewuchs praktisch nicht möglich. Dazu kommt, dass Sanierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Verjüngung durch die Entnahme von alten Bäumen die Stabilität des Schutzwalds unmittelbar negativ beeinflussen, die positiven Wirkungen der Verjüngung bzw. die Entwicklung zum Plenterwald aber oft erst Jahrzehnte später eintreten. (TZ 6)

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

Rechtliche Grundlagen

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

Das zentrale nationale Regelwerk hinsichtlich Wald und Schutzwald war das Forstgesetz 1975 (ForstG) in engem inhaltlichen Zusammenhang mit anderen Materien (z.B. Jagd, Fischerei). Die inhaltliche Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Bergwaldprotokoll erfordert aufgrund der Kompetenzzersplitterung immer noch umfangreiche Abstimmungs– und Koordinierungsmaßnahmen beim Vorgehen verschiedener Verwaltungsbehörden auf allen Ebenen. Die Kompetenzzersplitterung stellte auch eine Herausforderung an die Legislative dar, um die bestehenden Regelungen zu schlagkräftigen Instrumenten sowohl zur Erfüllung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen als auch zur effizienten Erhaltung und Sanierung der Schutzwaldfunktionen auszubauen. Der Forstbereich (mit-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

telbare Bundesverwaltung) war speziell im Bereich der Wildschäden stark von der Gesetzgebung und Vollziehung im Jagdbereich (Kompetenz der Länder) abhängig. Daraus ergaben sich Konflikte in der Erhaltung bzw. Verbesserung des Zustands der Schutzwälder. Im Bereich des Forsts und speziell des Schutzwalds bestand noch hoher Anpassungsbedarf der landesgesetzlichen Regelungen an die Erfordernisse des Bergwaldprotokolls. (TZ 7)

Erhaltungspflichten im Schutzwald

Nur bei Standortschutzwäldern ist der Waldeigentümer zur Durchführung von Maßnahmen insoweit verpflichtet, als die Kosten dieser Maßnahmen aus den Erträgnissen von Fällungen in diesem Standortschutzwald gedeckt werden können. Bei Objektschutzwäldern (und Standortschutzwäldern mit Objektschutzwirkung) ist der Waldeigentümer nur bei Kostendeckung durch Zahlungen Dritter verpflichtet, zur Erfüllung des Objektschutzzwecks erforderliche Maßnahmen zu setzen. Sofern die Kostenaufbringung gesichert ist, hat der Landeshauptmann die sich aus den Schutzwaldkonzepten zur Schutzwaldsanierung ergebenden Maßnahmen sowie deren zeitlichen Ablauf festzulegen und die Durchführung der Maßnahmen durch Bescheid vorzuschreiben. In den überprüften Ländern lagen weder aktuelle Schutzwaldkonzepte noch Bescheide zur Erhaltung von Schutzwäldern (ausgenommen Bannwaldbescheide) vor. Die Länder kamen somit ihrer Verpflichtung zur Vorschreibung nicht nach. Sie nutzten die nach dem ForstG zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente bislang nicht zur systematischen Sanierung der Schutzwälder. In der Praxis oblag es daher der öffentlichen Hand, Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Sanierung zu finanzieren. (TZ 8)

Bannwald

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Forstrechtliche Maßnahmenplanung zur Sanierung des Schutzwalds

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

Programm Initiative Schutz durch Wald

Das Programm „Initiative Schutz durch Wald“ (ISDW) war ein vom BMLFUW in Kooperation mit den Landesforstdiensten entwickeltes Förderprogramm zur Erhaltung und Verbesserung von Wäldern mit Objektschutzwirkung. Die ISDW–Projektgebietskulisse übernahm zwar inhaltlich einen Teil der Aufgaben der Landesschutzwaldkonzepte, Umfang und Bewertungskriterien der beiden Systeme waren jedoch inkompatibel. Ein Vergleich der Schutzwaldflächen mit Verbesserungsbedarf gemäß ISDW mit den Landesschutzwaldkonzepten ergab, dass die ISDW–Flächen in Salzburg und Tirol lediglich 30,4 % bzw. 36,8 % der vergleichbaren Flächen der Landesschutzwaldkonzepte betrugen. In Vorarlberg lag dieser Wert bei 76,2 %. Daraus leitete sich die Notwendigkeit der Harmonisierung dieser beiden Systeme ab. Der Finanzierungsbedarf lag im Durchschnitt bei 2.390 EUR/ha Schutzwaldfläche. Daraus ergab sich für ganz Österreich ein Finanzierungsbedarf in der Größenordnung von 1,28 Mrd. EUR. Eine Abschätzung des Zeitbedarfes für eine umfassende Verbesserung des Schutzwalds durch den RH auf der Basis des aktuellen Mitteleinsatzes ergab mehr als 90 Jahre. (TZ 11)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Monetäre Bewertung der Schutzfunktion

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

Nutzungskonflikte

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

Wildeinfluss und Wildeinflussmonitoring

Verbiss durch Schalenwild ist ein wesentlicher Hemmfaktor für die Verjüngung im Schutzwald und beeinflusst damit dessen Stabilität negativ. Das Wildeinflussmonitoring der Österreichischen Waldinventur weist eine sehr hohe Verbissbelastung jener Schutzwaldflächen aus, die durch ihre Verjüngung positiv zur Stabilität beitragen sollen. Der Anteil der Verjüngungsflächen mit starkem Wildeinfluss an der gesamten Waldfläche betrug zuletzt 56,6 % in Salzburg, 56,8 % in Tirol und 71,2 % in Vorarlberg. Der Tiroler Waldbericht 2012 bezifferte den jährlichen Schaden an der Waldverjüngung mit 4,2 Mio. EUR und jenen durch Schälung von Waldbeständen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Wildschadensabwehr bei flächenhafter Gefährdung des Bewuchses

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Land Salzburg wendete dieses Instrument seltener an, während es in Tirol relativ häufig genutzt wurde. Die in einem Erlass des BMLFUW enthaltenen Regelungen bezüglich des Vorliegens einer flächenhaften Gefährdung des Bewuchses waren rechtlich nicht bindend. Der Bundesminister für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat jährlich einen Bericht über Art und Ausmaß der flächenhaften Gefährdung des Bewuchses durch Wild und über den Erfolg getroffener Maßnahmen im Internet zu veröffentlichen. Er war hinsichtlich der Berichtslegung beim Wildschadensbericht in Verzug. Der letzte Wildschadensbericht bezog sich auf das Jahr 2010. (TZ 15)

Wildschadensprävention und Wildstandsregulierung

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

Wildmanagement in Salzburg

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wildmanagement in Tirol

Der Abschussplan in Tirol sollte u.a. auf einen den Interessen der Landeskultur entsprechenden Wildstand Rücksicht nehmen. Dieser unbestimmte Gesetzesbegriff ermöglichte keine an objektiven Kriterien orientierte Berücksichtigung der Wildschäden im Wald. Eine Festlegung von Mindestabschüssen in Form einer Verordnung der Landesregierung war nicht vorgesehen, es erfolgte keine konkret an forstrechtlichen und wildökologischen Erfordernissen orientierte Regelung der Abschussplanung. Eine institutionalisierte Einbindung des Forstdienstes in die Erstellung des Abschussplans war nicht vorgeschrieben. Auch eine im Sinne der Transparenz und Publizität gebotene Kundmachung der Ergebnisse der Abschussplanung war im Gegensatz zu den Ländern Salzburg und Vorarlberg nicht vorgesehen. Die nach wildökologischen Erfordernissen gutachterlich erarbeiteten, konkreten Maßnahmen zur Erreichung einer angemessenen Rotwilddichte war positiv. In einigen Regionen des Landes Tirol lagen offensichtlich dennoch wildökologisch nicht verträgliche Rotwildbestände vor, die zur Ausbreitung der Rotwild–TBC beitrugen, da die verpflichtende Berücksichtigung wildökologischer (und damit gleichzeitig seuchenhygienischer) Erfordernisse im Tiroler Jagdrecht weder vorgesehen war, noch in der Praxis umgesetzt wurde. In sechs der neun Bezirke in Tirol lag die Rotwilddichte über dem kritischen Wert von vier Stück/100 ha. Die Bezirke Reutte bzw. Landeck wiesen sogar eine Rotwilddichte von 8,7 Stück/100 ha bzw. 6,6 Stück/100 ha auf. (TZ 18)

Wildmanagement in Vorarlberg

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Forstorgane

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Betreuungsdichte (Präsenz auf der Fläche)

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

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

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

Finanzierung der Erhaltung und Sanierung von Schutzwäldern

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Stellten Tirol oder Gemeinden in Salzburg einen Bedarf für ein flächenwirtschaftliches Projekt fest, wurden entsprechende Projekte ausgearbeitet. Je nachdem, ob der technische oder der biologische Anteil der Maßnahmen überwog, leitete der Forsttechnische Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung oder der Landesforstdienst das Projekt. In Vorarlberg waren der Forsttechnische Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung und die Forstabteilungen der Bezirkshauptmannschaften für die Abwicklung zuständig, der Landesforstdirektion kamen koordinierende, steuernde und kontrollierende Aufgaben zu. Die Abrechnung der Landesmittel erfolgte durch die Abteilung Wasserwirtschaft. (TZ 22)

Förderabwicklung

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Nationale Vernetzung

Die Bundeschutzwaldplattform sollte alle den Schutzwald betreffenden Aktivitäten und Maßnahmen der Bundes– und Landesdienststellen zusammenfassen, gemeinsam zu tragende Maßnahmen entwickeln und Belange des Schutzwalds der Gesellschaft vermitteln. Ziel der Plattform war es auch, die wichtigsten Stakeholder (bspw. Wirtschaft, Tourismus, Gemeinden) stärker in die den Schutzwald betreffenden Prozesse einzubinden. Die Länder richteten Landesschutzwaldplattformen ein. Während die Salzburger Landesschutzwaldplattform in den letzten Jahren kaum aktiv war, erbrachten die vier Arbeitsgruppen der Tiroler Landesschutzwaldplattform Leistungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Beratung. Im Rahmen der Vorarlberger Landesschutzwaldplattform fand bspw. jährlich eine Schutzwaldtagung mit Verleihung eines Schutzwaldpreises statt. In allen überprüften Ländern waren die Forstdienste mit verschiedenen Institutionen vernetzt und in zahlreiche waldrelevante Gespräche und Veranstaltungen eingebunden. Jedoch war weder in Salzburg noch in Vorarlberg der Forstdienst in die Erarbeitung der jeweiligen Tourismusstrategie eingebunden. (TZ 24)

Internationale Vernetzung

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten Schutz– und Bannwälder in den Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg			
Rechtliche Grundlagen	Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bergwald, BGBl. III Nr. 233/2002 i.d.g.F. (Bergwaldprotokoll) Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird, BGBl. Nr. 440/1975 i.d.g.F. (Forstgesetz 1975) Gesetz über das Jagdwesen im Land Salzburg, LGBl. Nr. 100/1993 i.d.g.F. (Jagdgesetz 1993) Tiroler Jagdgesetz 2004, LGBl. Nr. 41/2004 i.d.g.F. (Tiroler Jagdgesetz 2004) Gesetz über das Jagdwesen, LGBl. Nr. 32/1988 i.d.g.F. (Jagdgesetz)		
	Salzburg	**Tirol**	**Vorarlberg**
Schutzwaldfläche und –zustand			
	in 1.000 ha		
Waldfläche	376	521	97
davon Schutzwald	*132*	*250*	*44*
	in %		
Anteil der nicht stabilen Schutzwälder	46,2	39,7	50,0
Verbissbeeinflussung[1]	84,6	72,2	100,0
Mittelaufbringung 2007 bis 2013			
	in Mio. EUR		
EU kofinanziert	17,56	49,39	11,06
National kofinanziert	12,01	5,75	9,69
Landesmaßnahmen	0,00	0,10	14,09
Gesamtaufkommen Finanzmittel	29,57	55,24	34,84
Forstverwaltung			
	in VZÄ		
Forstliches Fachpersonal	39,5	277,0	51,6
	in ha/VZÄ		
Betreuungsdichte	5.070,8	1.474,7	1.437,4

Flächenangaben: Stand Österreichische Waldinventur 2007/2009
Daten Gebarung und Personal: Stand Mai 2014

[1] an einer Baumart auf Schutzwaldflächen mit aktuell bestehender Verjüngung

Quellen: BMLFUW, Ämter der Landesregierungen; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im April und Mai 2014 Schutz– und Bannwälder in Salzburg, Tirol und Vorarlberg. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung des Zustands und der Erfüllung der Schutzfunktion der Schutz– und Bannwälder unter den gegebenen rechtlichen Rahmenbedingungen und der Umsetzung und Finanzierung der vorhandenen Maßnahmenprogramme. Die Details hinsichtlich der Umsetzung der Jagdgesetze der Länder speziell im Hinblick auf mögliche Schädigungen des Waldes blieben einer eigenen – derzeit laufenden – Gebarungsüberprüfung vorbehalten.

Überprüfte Stellen waren das BMLFUW sowie die Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg.

Der überprüfte Zeitraum von 2007 bis 2013 umfasste die gesamte Programmperiode des „Österreichischen Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“ (LE 07/13). Bei Bedarf wurden auch weiter zurückliegende Jahre einbezogen.

Gegenstand der Überprüfung waren Wälder, bei denen die Schutzfunktion im vorrangigen öffentlichen Interesse stand.[1] Von den 8,4 Mio. ha Staatsgebiet Österreichs sind rd. 4,0 Mio. ha Wald. Davon sind 0,8 Mio. ha, das sind 20,5 % des gesamten Waldes, als Schutzwald deklariert. In den überprüften Ländern waren die dargestellten Flächen als Schutzwald ausgewiesen:

Tabelle 1: Wald und Schutzwald

	Salzburg	Tirol	Vorarlberg
	in ha		
Fläche	715.600	1.264.000	260.100
Wald gesamt	376.000	521.000	97.000
davon Schutzwald	*132.000*	*250.000*	*47.000*
	in %		
Anteil Wald an Landesfläche	52,5	41,2	37,3
Anteil Schutzwald an der Waldfläche	35,1	48,0	48,5

Quelle: Österreichische Waldinventur 2007/2009

Der überwiegende Teil der Wälder ist in Privatbesitz bzw. Eigentum der Österreichischen Bundesforste AG (ÖBf). In den überprüften Ländern stellte sich dies wie folgt dar:

[1] § 21 Abs. 2 ForstG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 2: Eigentumsverhältnisse

	Salzburg	Tirol	Vorarlberg
	Schutzwaldflächen in ha		
ÖBf	45.000	63.000	0
Privatwald	87.000	186.000	45.000
Gebietskörperschaften	0	21.000	2.000
	Anteil an Gesamtwaldfläche in %		
ÖBf	40,1	20,5	0,0
Privatwald	59,7	73,5	94,2
Gebietskörperschaften	0,2	6,0	5,8
	Anteil an Schutzwaldflächen in %		
ÖBf	34,1	25,2	0,0
Privatwald	65,9	66,4	95,7
Gebietskörperschaften	0,0	8,4	4,3

Quelle: Österreichische Waldinventur 2007/2009

Die ÖBf (sie bewirtschaftete rd. 40 % der Wälder in Salzburg und 20 % in Tirol) war von der gegenständlichen Prüfung nicht umfasst, weil sie eigene Forstorgane beschäftigte und auch von der Möglichkeit der Förderung durch die öffentliche Hand (auch betreffend die Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder) ausgenommen war.

(2) Zu dem im April 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Länder Salzburg und Vorarlberg im Juni, das BMLFUW und das Land Tirol im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2015.

(3) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die strategische Entwicklung und Umsetzung der österreichischen Schutzwaldpolitik international als beispielgebend betrachtet werden könne. So sei das Protokoll Bergwald der Alpenkonvention unter Federführung Österreichs entwickelt worden. Mit der Novelle zum ForstG 2002 seien wichtige Weichenstellungen für neue Gestaltungsmöglichkeiten der Förderung von Schutzwäldern getroffen worden. Das Programm „Initiative Schutz durch Wald“ enthalte innovative Methodenansätze zur Wirkungsbeurteilung von Wäldern mit Objektschutzwirkung, wie sie aus vergleichbaren Schutzwaldprogrammen anderer Länder nicht bekannt sind.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Waldtypisierungen würden auf österreichischem Know–how beruhen. Dies gelte ebenso für Walddatenbanken, die nun bundesweit ausgerollt und harmonisiert werden sollen. Die Realisierungsmöglichkeiten dieser Instrumente stünden freilich in direktem Zusammenhang mit der engen budgetären Situation auf Bundes– und Länderebene.

Die Empfehlungen des RH im Hinblick auf Wildschadensprävention und Wildstandsregulierung zum Jagdwesen begrüßte das BMLFUW.

Die Salzburger Landesregierung hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass die Umsetzung von Empfehlungen des RH unter strenger Beachtung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nur nach Maßgabe der finanziellen Rahmenbedingungen erfolge.

(4) Gegenüber der Salzburger Landesregierung wies der RH auf die Notwendigkeit hin, der Schutzwaldthematik den erforderlichen Stellenwert einzuräumen. Verzögerungen bei der Erstellung der konzeptiven Grundlagen bzw. den Priorisierungen und die verspätete Inangriffnahme von Maßnahmen zur Erhaltung der Schutzfunktion des Waldes führen auf längere Sicht zu umso höheren Kostenbelastungen für die öffentlichen Haushalte.

Zustand des Schutzwalds

Waldinventur und Waldentwicklungsplan

2.1 (1) In Österreich bestanden zwei parallele Systeme zur Bewertung des Zustands des Waldes (Waldinventur und Waldentwicklungsplan[2]). Die beiden Systeme lieferten Daten aus unterschiedlichen Erhebungsmethoden und mit unterschiedlichem Inhalt.

(2) Seit dem Jahr 1961 bewertet die vom Bundesamt für Wald[3] durchgeführte Österreichische Waldinventur[4] den Zustand des Ökosystems Wald. Sie weist von den 8,4 Mio. ha Staatsgebiet rd. 4,0 Mio. ha als Wald aus. Davon sind 0,8 Mio. ha, das sind 20,5 % des gesamten Waldes, als Schutzwald deklariert. Die Österreichische Waldinventur liefert bundesweit nach einheitlichen Kriterien erhobene Daten, die auch nach Bundesländern ausgewertet vorliegen. Nicht begehbare Wälder werden jedoch nicht bewertet. Zudem umfasste die Österreichische Waldinventur nur Standortschutzwälder und verwendete eine Definition des Schutzwalds, die (seit der Novelle 2002) nicht mehr dem ForstG entsprach. Das bearbeitete Flächenausmaß lag aus diesen Grün-

[2] § 9 ForstG

[3] nachgeordnete Dienststelle des BMLFUW

[4] BFW–Gesetz, BGBl. I Nr. 83/2004 i.d.g.F. § 130 Abs. 1 Z 2

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den bei nur rd. 40 % der tatsächlichen Schutzwaldfläche (d.h. auch der im Waldentwicklungsplan bearbeiteten Flächen) und bei nur rd. 20 % der Schutzwälder in den überprüften Ländern. Die letzte Waldinventur betraf die Periode 2007/2009 (siebente Auswertung seit Bestehen der Österreichischen Waldinventur).

(3) Eine weitere Datenquelle bot der von den Forstdiensten[5] seit 1991 regelmäßig (vorgegeben ist ein 10–jähriger Revisionszeitraum) erstellte Waldentwicklungsplan, der die Waldverhältnisse bundesweit darstellt. Im Zuge von Begehungen des Geländes werden dafür Funktionsflächen (Mindestgröße zehn ha) abgegrenzt und u.a. ihre Leitfunktion[6] festgelegt. Die als Schutzwald (Leitfunktion ist die Schutzfunktion) ausgewiesenen Flächen entsprachen den Definitionen des ForstG. Nicht begehbare Wälder waren im Waldentwicklungsplan ebenfalls enthalten, sie wurden bspw. durch Beobachtung vom Gegenhang oder durch Auswertung von Luftbildern bewertet. Eine Möglichkeit der Auswertung der ermittelten Daten für eine Aussage über den Zustand des Schutzwalds (analog zur Österreichischen Waldinventur) bestand allerdings nicht. Mangels dieser Auswertungsmöglichkeit beziehen sich alle folgenden Erörterungen auf die Daten der Österreichischen Waldinventur.

Aus den unterschiedlichen Definitionen und Methoden ergaben sich auch unterschiedliche Ergebnisse. So wies der Waldentwicklungsplan für Österreich rd. 2.055.000 ha Schutzwaldfläche mit hoher (Stufe 3) und mittlerer Wertigkeit (Stufe 2) aus, die Österreichische Waldinventur hingegen lediglich rd. 820.000 ha.

2.2 Der RH stellte kritisch fest, dass eine Zusammenführung der Daten und Bewertungen aus beiden Systemen (Österreichische Waldinventur: statistisch hochgerechnet und objektiviert; Waldentwicklungsplan: subjektive Bewertung, flächendeckend) zu einem umfassenden Zustandsbild wegen der unterschiedlichen Definitionen bzw. fehlenden Auswertungsoptionen nicht möglich war. Nach Ansicht des RH würde jedoch nur eine Zusammenführung der Ergebnisse beider Systeme ein umfassendes Zustandsbild des Schutzwalds ergeben.

Der RH kritisierte die Nutzung unterschiedlicher bzw. veralteter Definitionen des Schutzwalds in der Österreichischen Waldinventur und dem Waldentwicklungsplan, die zu erheblichen Abweichungen der Schutzwaldflächen führten. Da die Österreichische Waldinventur nur (Standort)Schutzwälder in der nicht mehr aktuellen Definition auswies und zudem durch die mangelnde Begehbarkeit der Wälder eingeschränkt

[5] Forstbehörden der Länder

[6] Nutzfunktion (N): grün; Schutzfunktion (S): rot; Wohlfahrtsfunktion (W): blau; Erholungsfunktion (E): gelb

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

war, bezogen sich die Daten der Österreichischen Waldinventur nur auf rd. 20 % der Schutzwälder in den überprüften Ländern. Diese Einschränkungen verhinderten auch eine wechselseitige Ergänzung der beiden Systeme und einen aus der Verschiedenheit der Methoden möglichen Mehrwert in den Aussagen. Der RH kritisierte weiters, dass der Waldentwicklungsplan zwar Zustandsparameter enthält, deren Auswertung (vergleichbar zur Österreichischen Waldinventur) aber nicht möglich ist.

Der RH empfahl dem BMLFUW, bei statistischen Erhebungen auf die Verwendung einheitlicher Begriffsdefinitionen bzw. deren Überleitung und damit auf eine Vergleichbarkeit der Daten der verschiedenen Systeme hinzuwirken. Weiters empfahl er, den Waldentwicklungsplan um standardisierte Bewertungsparameter zu ergänzen, um Auswertungen über den Zustand des Schutzwalds zu ermöglichen und damit den Aussagewert der Bewertungssysteme erheblich zu steigern.

2.3 *Das BMLFUW führte dazu in seiner Stellungnahme aus, dass die Österreichische Waldinventur und der Waldentwicklungsplan für unterschiedliche Anwendungen entwickelt worden seien, sich von der Methode wesentlich unterscheiden und daher vielfach gar nicht vergleichbar seien. Es seien und blieben unterschiedliche Systeme, die sehr wertvolle forstpolitische Ergebnisse für genau definierte unterschiedliche Bezugsebenen bereitstellen würden.*

Ziel des BMLFUW sei es, alle Begriffe und Definitionen an die geltende Rechtslage anzupassen. Die bestmögliche Vereinheitlichung von Begriffsbestimmungen sei bereits in Angriff genommen worden. Das BMLFUW merkte jedoch an, dass eine Vergleichbarkeit der Daten aus verschiedenen Systemen aus fachlicher Sicht nicht sinnvoll erscheine. Unter Federführung des BMLFUW würde aktuell gemeinsam mit den Ländern an einer Aktualisierung der Waldentwicklungsplan–Richtlinie, welche auf Basis des ForstG bzw. der Waldentwicklungsplan–Verordnung die Details der Funktionsbewertung und Flächenausweisung vorgibt, gearbeitet.

2.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass ihm die Unterschiede in den Methoden und den Aussagen der beiden Systeme bekannt sind (siehe TZ 2.1). Er hält dennoch seine Empfehlungen aufrecht, da nur das Zusammenspiel der Daten und Ergebnisse beider Systeme, wie es das BMLFUW auch selbst ausführt, ein umfassendes Bild über den Zustand des Schutzwalds ergibt. Grundsätzlich geht es nicht um die Vergleichbarkeit der Daten, sondern darum, aus dem Ergebnis der Auswertung beider Systeme zu einem umfassenden Zustandsbild gelangen zu können.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zustand des Schutzwalds

3.1 (1) Die Österreichische Waldinventur bewertete die Stabilität des Schutzwalds in vier Kategorien, wobei die drei letzten als „nicht stabil“ zusammengefasst wurden.[7]

Tabelle 3: Schutzwald–Bestandsstabilität

	Salzburg				Tirol				Vorarlberg			
	1992 bis 1996		2007 bis 2009		1992 bis 1996		2007 bis 2009		1992 bis 1996		2007 bis 2009	
	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %
stabil	37	61,7	35	53,8	74	59,2	79	60,3	9	56,3	10	50,0
stabil–labil	18	30,0	21	32,3	38	30,4	38	29,0	5	31,3	7	35,0
labil–kritisch	3	5,0	6	9,2	10	8,0	12	9,2	1	6,3	1	5,0
kritisch–instabil	2	3,3	3	4,6	3	2,4	2	1,5	1	6,3	2	10,0
Summe nicht stabil	**23**	**38,3**	**30**	**46,2**	**51**	**40,8**	**52**	**39,7**	**7**	**43,8**	**10**	**50,0**
Schutzwald bewertet	60	50,8	65	49,2	125	53,0	131	52,4	16	34,0	20	45,5
Schutzwald nicht bewertet	58	49,2	67	50,8	111	47,0	119	47,6	31	66,0	24	54,5
Schutzwald gesamt	118	32,2	132	35,1	236	46,2	250	48,0	47	50,0	44	45,4
übrige Waldfläche	248	67,8	244	64,9	275	53,8	271	52,0	47	50,0	53	54,6
Gesamtwaldfläche	**366**	**100,0**	**376**	**100,0**	**511**	**100,0**	**521**	**100,0**	**94**	**100,0**	**97**	**100,0**

Quelle: Österreichische Waldinventur 2007/2009; RH

Die Österreichische Waldinventur bewertete zwischen rd. 50 % und 60 % der Schutzwaldfläche (2007 bis 2009) als „stabil“[8]; im Rest der Schutzwaldflächen sind Pflege– und Sanierungsmaßnahmen zur Erhaltung der Schutzfunktion erforderlich.

Ein Vergleich zwischen den letzten beiden Österreichischen Waldinventuren zeigte in Salzburg[9], Vorarlberg und bundesweit eine zum Teil deutliche Abnahme des stabilen Schutzwalds, in Tirol ergab sich eine (geringfügige) Verbesserung.

7 BFW – Praxisinformation Nr. 24–2011

8 Stabil: Der Bestand behält bei sich nicht ändernder Belastung die nächsten 20 Jahre seine Stabilität. Ohne Pflegemaßnahmen ist für die nächsten 20 Jahre kein Stabilitätsverlust zu erwarten.
Stabil–labil: Die Stabilität scheint für die nächsten 20 Jahre bei gleichbleibender Belastung nicht mehr voll gegeben. Das Risiko für Funktionsmängel beträgt 10 % bis 30 %. Pflegemaßnahmen sollten durchgeführt werden.
Labil–kritisch: Die Stabilität ist soweit herabgesetzt, dass das Risiko für Funktionsmängel in den nächsten 20 Jahren 31 % bis 50 % betragen wird. Pflege– bzw. Sanierungsmaßnahmen müssen durchgeführt werden.
Kritisch–instabil: Es entstanden und entstehen solche Schäden am Bestand und seiner Struktur, dass das Risiko für eine weitere Destabilisierung mehr als 50 % beträgt. Sanierungsmaßnahmen sind dringend durchzuführen.

9 In Salzburg war der Rückgang der Stabilität durch Windwurfereignisse im Jänner 2007 (Orkan „Kyrill“) mitverursacht.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Aussagen zum Zustand des Waldes waren jedoch dadurch eingeschränkt, dass nur rd. 40 % der Schutzwälder im Sinne des ForstG (und damit auch der im Waldentwicklungsplan ausgewiesenen Schutzwälder) von der Definition der Österreichischen Waldinventur umfasst waren und von diesen (z.B. wegen mangelnder Begehbarkeit) nur die Hälfte bewertet wurden (siehe TZ 2).

(2) Wesentlich für die Erhaltung der Funktion des Schutzwalds ist eine ungleichaltrige Struktur, die einen stabilen Baumbestand ermöglicht. Bei älteren Beständen muss eine Verjüngung (Reproduktion des Bestandes) rechtzeitig eingeleitet werden, bevor die Schutzfunktion verlorengeht. Wesentliche Hemmfaktoren einer ausreichenden Verjüngung waren zu dichte Bodenvegetation (bspw. Vergrasung, Heidelbeere), Wildverbiss oder Waldweide und Bodenerosion.

Die Österreichische Waldinventur qualifizierte das Ausmaß an notwendiger Verjüngung in den Schutzwäldern folgendermaßen:

Tabelle 4: Schutzwald Verjüngung

		1992 bis 1996		2000 bis 2002		2007 bis 2009	
		1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %
Salzburg	vorhanden	11	26,8	10	22,7	12	25,5
	nicht vorhanden	**30**	**73,2**	**34**	**77,3**	**35**	**74,5**
	Summe	**41**	**100,0**	**44**	**100,0**	**47**	**100,0**
Tirol	vorhanden	12	15,0	20	20,2	18	19,6
	nicht vorhanden	**68**	**85,0**	**79**	**79,8**	**74**	**80,4**
	Summe	**80**	**100,0**	**99**	**100,0**	**92**	**100,0**
Vorarlberg	vorhanden	2	14,3	3	20,0	6	37,5
	nicht vorhanden	**12**	**85,7**	**12**	**80,0**	**10**	**62,5**
	Summe	**14**	**100,0**	**15**	**100,0**	**16**	**100,0**
Bund	vorhanden	60	21,0	75	23,3	80	24,0
	nicht vorhanden	**226**	**79,0**	**247**	**76,7**	**253**	**76,0**
	Summe	**286**	**100,0**	**322**	**100,0**	**333**	**100,0**

Quelle: Österreichische Waldinventur 2007/2009; RH

Die Österreichische Waldinventur 2007/2009 zeigte, dass in etwa drei Viertel der Schutzwaldflächen die notwendige Verjüngung fehlte (bundesweit 76 %; 62,5 % in Vorarlberg, 74,5 % in Salzburg und 80,4 % in Tirol). Im Zeitvergleich hatte sich die Situation in Tirol, Vorarlberg und bundesweit verbessert und in Salzburg geringfügig verschlechtert.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Der Waldentwicklungsplan zeigte zum Zustand der Schutzwälder folgendes Bild:

Tabelle 5: Schutzwald – Verbesserungsbedarf

	Salzburg		Tirol		Vorarlberg		Bund	
	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %
Schutzwald								
mittlere, hohe Funktion	261	100	360	100	88	100	2.055	100
Verbesserung								
sehr dringend	31	11,9	72	20,0	19	21,6		
dringend	38	14,6	23	6,4	2	2,3		
Summe	**69**	**26,5**	**95**	**26,4**	**21**	**23,9**	**535**	**26**

Quelle: Waldentwicklungsplan

Nach dieser Datenquelle zeigte sich, dass für etwa ein Viertel der Schutzwälder mit mittlerer oder hoher Schutzfunktion ein dringender Verbesserungsbedarf bestand.

3.2 Nach Ansicht des RH zeigten die vorliegenden Daten beider Systeme (Österreichische Waldinventur und Waldentwicklungsplan) dringenden Handlungsbedarf wegen des konstant schlechten Zustands des Schutzwalds. Der RH empfahl möglichst rasche und umfassende Sanierungsmaßnahmen, da die Bedingungen für nachwachsende Bäume in Schutzwäldern aufgrund ihrer meist exponierten Lage sehr schwierig und eine Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit zu einem späteren Zeitpunkt nur mehr durch hohen Mitteleinsatz für begleitende technische Maßnahmen möglich ist (siehe TZ 12).

3.3 *(1) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass dem Waldentwicklungsplan im Rahmen der Sicherung der öffentlichen Interessen am Wald besondere Bedeutung zukomme. Eine der Planungsebenen sei die Waldfunktionsfläche inklusive eventueller Beeinträchtigungen von Funktionen und Planungen von Gegenmaßnahmen. Eine standardisierte Beurteilung der Schutzwirkung des Österreichischen Waldes sei im Interesse des BMLFUW, weshalb dazu im Jahr 2014 ein Projekt beim Bundesforschungs– und Ausbildungszentrum für Wald, Naturgefahren und Landschaft beauftragt worden sei. Mit diesem Projekt habe man auch die Grundlage für ein geplantes Schutzwaldmonitoring geschaffen, in dem der Trend der Schutzwirkung der Wälder großflächig anhand von Daten der Österreichischen Waldinventur beobachtet werden solle.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Aussagen des RH seien nur dann stimmig, wenn man die S3 und die S2 Flächen des Waldentwicklungsplans summarisch mit den entsprechenden Flächen der Österreichischen Waldinventur vergleiche. Ein solcher Vergleich sei problematisch, da bei S2 Flächen eine andere als die Schutzwirkung dominant sei.

Der Empfehlung des RH für rasche und umfassende Sanierungsmaßnahmen stimmte das BMLFUW zu. Deren Umsetzung hänge von vielen anderen Faktoren ab, vor allem von den budgetären Möglichkeiten sowohl auf Ebene des Bundes als auch auf Ebene der Länder.

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die deutliche Abnahme an stabilen Schutzwäldern in Salzburg auf die fast flächendeckend auftretenden Sturmschadensereignisse 2002 und 2007 zurückzuführen sei. Zudem stünden öffentliche Mittel für die Schutzwaldsanierung auf 34,1 % der Schutzwaldfläche (ÖBf) nicht zur Verfügung.

In Salzburg fließe ein hoher Anteil der zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel in die Bewirtschaftung des Schutzwaldes. Vor allem die rechtzeitige Einleitung der Verjüngung sei eine wesentliche Säule der Schutzwaldförderung. Die Laufzeit der Projekte über 20 Jahre aufgrund der für den Schutzwald typischen Verjüngungssituation weise bereits auf mittel– bis langfristige Wirkungsorientierung hin. Die Evaluierung der Verjüngungsmaßnahmen zehn Jahre nach einem Föhnsturm im Jahr 2002 für die Bezirke Tamsweg, St. Johann und Zell am See habe bspw. ein sehr zufriedenstellendes Ergebnis erbracht. Die Bezirke Flach– und Tennengau würden im Jahr 2015 evaluiert.

Der Fokus der Sanierung sei auf den Bereich der Objektschutzwälder gelegt worden. Zudem wäre vereinbart worden, im Bereich der flächenwirtschaftlichen Projekte vermehrt auf Stabilisierung der bewaldeten Grabeneinhänge zu achten.

(3) Die Tiroler Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Empfehlung des RH, hinsichtlich des Schutzwaldes rasche und umfassende Sanierungsmaßnahmen zu treffen, im vollen Bewusstsein der Kostenrelationen prioritär umgesetzt werde. Mehr als 90 % der Fördermittel im gesamten Forstbereich würden in den Schutzwald investiert. Das Land Tirol sei stets bestrebt, die erforderlichen Landesmittel zum Auslösen der zur Verfügung stehenden EU– und Bundesmittel aufzubringen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

3.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass bei allen mit der Leitfunktion „S“ im Waldentwicklungsplan ausgewiesenen Flächen die Schutzfunktion definitionsgemäß im Vordergrund steht. Die Flächen mit diesbezüglich hoher und mittlerer Wertigkeit (S3 und S2 Flächen) waren in den Landesschutzwaldkonzepten Gegenstand der Planung allfälliger Sanierungen, woraus ihre nennenswerte Bedeutung hinsichtlich der Schutzfunktion ableitbar war. Der RH zog daher sowohl S2 als auch S3 Flächen und nicht nur S3 Flächen für den Vergleich mit den in der Österreichischen Waldinventur als Schutzwald ausgewiesenen Flächen heran.

Dem Hinweis des BMLFUW, wonach die Umsetzung der Sanierungsmaßnahmen vor allem von den budgetären Möglichkeiten von Bund und Ländern abhänge, stimmte der RH grundsätzlich zu. Er wies aber darauf hin, dass die Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit von Schutzwäldern zu einem späteren Zeitpunkt nur mehr mit hohem Mitteleinsatz für begleitende technische Maßnahmen möglich ist.

Soweit sich das Land Salzburg auf fehlende Mittel für die Schutzwaldfläche der Österreichischen Bundesforste AG bezog, verwies der RH auf eine derzeit laufende Prüfung.

Walddatenbank

4.1 (1) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gab es kein bundesweites System, um die für die Umsetzung des ForstG in mittelbarer Bundesverwaltung notwendigen Daten mit den zur Verfügung stehenden Geodaten bzw. den Daten aus dem forstlichen Förderwesen und dem Waldentwicklungsplan zu verknüpfen (Walddatenbank). Die Zugänge und der Stand der technischen Umsetzung waren in den überprüften Ländern höchst unterschiedlich.

(2) In Salzburg bestand keine Walddatenbank. Die Einrichtung einer Forstverwaltungssoftware und eines digitalen Ausbaus des Waldentwicklungsplans war aber eines der Ziele der mit Jänner 2014 vorliegenden „Salzburger Waldstrategie 2025“.

(3) In Tirol war eine Walddatenbank zur Unterstützung der Forstverwaltung bereits Ende der 1990er Jahre eingerichtet. Seit 2005 ist diese eine gesetzlich[10] eingerichtete Internetapplikation im Portal Tirol. Sie ist flächenbezogen mit den meisten forstlich relevanten Applikationen des Geografischen Informationssystems (GIS) vernetzt. Der Landes-

[10] § 23 Abs. 4 Tiroler Waldordnung 2005, LGBl. Nr. 55/2005 i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

hauptmann von Tirol hat den Gegenstand der Walddatenbank[11] mit Verordnung[12] genau bestimmt. Zudem waren die Waldentwicklungspläne in die Walddatenbank integriert und wurden laufend aktualisiert. Tirol erweiterte damit den bundesweit als statisches Erfassungssystem bestehenden Waldentwicklungsplan zu einem dynamischen Planungswerkzeug.

(4) Vorarlberg startete 2001 ein Pilotprojekt zur datenmäßigen Vernetzung. Im März 2003 lag ein Pflichtenheft bezüglich einer Walddatenbank vor, deren Einrichtung mit Ende 2003 geplant war und in Umfang und Zielsetzung mit der Tiroler Walddatenbank vergleichbar war. Das Projekt wurde jedoch nicht verwirklicht.

(5) Die Digitalisierung der vorhandenen analogen Teilpläne des Waldentwicklungsplans war Ziel des Projektes „WEP–Austria–Digital“, auf Ebene des Bundes, das zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unmittelbar vor der Realisierung stand.

4.2 Der RH kritisierte, dass es kein bundesweites System gab, um die für die Umsetzung des ForstG in mittelbarer Bundesverwaltung notwendigen Daten mit den zur Verfügung stehenden Geodaten bzw. den Daten aus dem forstlichen Förderwesen und dem Waldentwicklungsplan zu verknüpfen (Walddatenbank). Er bewertete die zentrale Verwaltung aller Walddaten in Form einer Datenbank in Kombination mit dem GIS positiv. Nach Ansicht des RH ist die unmittelbare Bereitstellung zentraler Fachinformation an alle befassten Organisationseinheiten erforderlich, um eine Vereinfachung und Vereinheitlichung der Abläufe (z.B. Förderungen, Projektauswahl, Aufforstung) in der mittelbaren Bundesverwaltung der Forstverwaltung zu ermöglichen bzw. zu unterstützen.

Der RH kritisierte, dass in den Ländern Salzburg und Vorarlberg keine zentrale Verwaltung aller Walddaten in Form einer Datenbank in Kombination mit dem GIS bestand und empfahl diesen beiden Ländern, in Abstimmung mit den diesbezüglichen bundesweiten Aktivitäten, die Einrichtung einer Walddatenbank zu prüfen.

Der RH empfahl dem BMLFUW, anwendbare Elemente der Tiroler Walddatenbank kooperativ im Rahmen von „WEP–Austria–Digital“ zu übernehmen und im Wege der mittelbaren Bundesverwaltung allen

[11] Die Walddatenbank umfasste u.a. die Datenverwaltung der Waldbetriebe, Waldwirtschaftspläne, Abmaßverwaltung, die Erfassung der Aufforstungen, Pflegemaßnahmen, Wegebau, Holznutzungen und Daten für die Holzvermarktung.

[12] Verordnung des Landeshauptmanns vom 2. Jänner 2006 über die Geschäftsordnung der Forsttagsatzungskommission und die Führung der Walddatenbank, LGBl. Nr. 6/2006

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bundesländern eine operativ anwendbare Forstverwaltungssoftware anzubieten. Ein solches Instrument würde nach Ansicht des RH zu einer einheitlichen Vollziehung des ForstG beitragen und im Zusammenspiel mit der Waldtypisierung einen wertvollen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der österreichischen Wälder liefern.

4.3 *(1) Das BMLFUW wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es sich bei der erwähnten Datenbank um ein sehr innovatives neues Projekt handle, das im Rahmen eines technischen Hilfsprojektes realisiert werden solle. Die Waldfunktionsflächen inklusive der Wertkennzahlen seien für die überprüften Länder seit Herbst 2013 allgemein zugänglich. Eine Verschneidung von Geodaten aus dem forstlichen Förderwesen mit den Waldfunktionsflächen des Waldentwicklungsplanes sei seit damals möglich.*

Die vom RH empfohlene Vernetzung von Förder–, Geo– und Waldentwicklungsplandaten erscheine umsetzbar. Zur Zeit befinde sich ein international als vorbildhaft geltendes Walddatenbanksystem im Aufbau. Eine bundesweite Ausrollung sei nach Maßgabe der finanziellen Möglichkeiten in Planung. Diesbezüglich werde aber auch darauf hingewiesen, dass viele Geodaten in die Zuständigkeit der Länder (Raumplanung, Naturschutz, Jagd, etc.) fallen und diese daher oft noch keine bundesweit einheitlichen Standards aufweisen. Diese Daten seien daher für nationale Analysen und Planungen derzeit nur eingeschränkt verwendbar.

(2) Die Salzburger Landesregierung merkte in ihrer Stellungnahme an, dass eine Forstverwaltungssoftware bereits im Salzburger GIS eingerichtet sei und zur Zeit von zwei Bezirksverwaltungsbehörden getestet werde. Aufgrund der gegebenen Personalressourcen könne diese nicht in vergleichbarem Umfang bedient werden.

4.4 Der RH wies gegenüber dem BMLFUW und dem Land Salzburg auf den Handlungsbedarf zur Harmonisierung der Datengrundlagen und auf die Notwendigkeit hin, umfassende und auf einheitlichen Standards beruhende Daten zur Verfügung zu haben, um auf dieser Basis bundesweit die erforderlichen Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung der Wälder ableiten zu können.

Waldtypisierung

5.1 (1) Um die Ziele einer standortgemäßen Verjüngung, der Entwicklung vom Altersklassenwald zum Plenterwald sowie eines im Ergebnis stabilen Schutzwalds zu erreichen, ist es notwendig, Grundlagen für die Waldbewirtschaftung zu erheben und flächendeckend zu modellieren. Auch im Falle der Holznutzung ist es ein Ziel, die Aufforstung an den

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

natürlichen Waldgesellschaften auszurichten. Die Waldtypisierung hat die Aufgabe, solche potenzielle natürliche Waldgesellschaften für die jeweiligen Standorte zu erarbeiten und zu definieren. Dies geschieht mit dem Ziel, flächendeckend standortgerechte Waldgesellschaften zu erhalten.

(2) Das Land Salzburg nahm mit Tirol und Bayern am EU–Projekt Waldinformationssystem Nordalpen (WINALP) teil, das im September 2011 abgeschlossen wurde und für Teile des Salzburger Waldgebietes Waldtypenkarten mit einem Leitfaden zur Verfügung stellte. Zudem bestand die Möglichkeit, den Einfluss von Klimaänderungen auf die Waldgesellschaften in einer Modellrechnung zu prognostizieren, wodurch Sanierungs– und Pflegemaßnahmen im Schutzwald an künftig geänderte Rahmenbedingungen angepasst werden können. Eine flächendeckende Waldtypisierung lag nicht vor, ihre Verwirklichung war eines der Ziele der „Salzburger Waldstrategie 2025“.[13]

(3) In Kooperation mit Südtirol und Bayern begann Tirol im Jahr 2003 mit den Arbeiten an einer flächendeckenden Waldtypisierung, die auch im Hinblick auf den Klimawandel Grundlagen für den Waldbau liefern sollte. Tirol war ebenfalls Teilnehmer des EU–Projekts WINALP. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren rd. 75 % der Tiroler Waldfläche bearbeitet, eine flächendeckende Erfassung war bis zum Jahr 2016 geplant. Auf die Ergebnisse der Waldtypisierung konnte auch über die Walddatenbank zugegriffen werden, sie bilden die Grundlage für Aufforstungen und Pflege– und Sanierungsmaßnahmen im Schutzwald.

(4) Das Land Vorarlberg erstellte entsprechend der „Forststrategie 2018“[14] vom März 2009 ein „Handbuch der Vorarlberger Waldgesellschaften – Gesellschaftsbeschreibungen und waldbaulicher Leitfaden“ auf der Grundlage der Waldvegetationserhebung, die ab 1993 durchgeführt worden war. Diese Waldtypisierung war als Praxishilfe für den naturnahen Waldbau gedacht. Ergänzend definierte die über das Vorarlberg–GIS im Internet zugängliche Waldkarte die in der Fläche anzutreffenden Waldarten.

5.2 Nach Ansicht des RH ist die Schaffung von flächendeckenden Grundlagen (Waldtypisierung) für eine zeitgemäße Ausrichtung auf naturnahen Waldbau, der u.a. stabile Schutzwälder gewährleisten soll, unbedingt notwendig, weil dadurch im Wirtschaftswald nach Nutzungen bzw. im Schutzwald bei Sanierungen standortgerechte Bepflanzungen im Sinne einer nachhaltigen Forstwirtschaft ermöglicht werden.

[13] Pkt. 9.2.9 Waldbau und Schutzwaldsicherung

[14] Pkt. 6.14 Hemerobie (Naturnähe), Totholz, potenzielle Waldgesellschaften

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Er kritisierte, dass im Land Salzburg keine flächendeckende Waldtypisierung in Arbeit war. Er empfahl dem Land Salzburg, die in der Waldstrategie diesbezüglich vorgesehenen Ziele zu verwirklichen.

Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, in Verbindung mit der Erstellung einer Walddatenbank eine elektronische Einbindung der Waldtypisierung zu prüfen.

5.3 *(1) Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass Waldtypisierungen ein äußerst wichtiges Instrument zur Schaffung waldbaulicher und forstpolitischer Strategien seien und dass der Ansicht des RH, wonach flächendeckende Waldtypisierungen unbedingt nötig sind, fachlich nur beigepflichtet werden könne. Derartige Vorhaben würden sich aber bei flächiger Anwendung als finanziell aufwendig erweisen. Ein flächenhafter Einsatz wäre zweifellos wünschenswert, sei bisher jedoch an den finanziellen Möglichkeiten unter den gegebenen budgetären Rahmenbedingungen gescheitert.*

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in der Stellungnahme mit, dass die auslaufende Förderperiode eine Weiterführung der Waldtypisierung verhindert habe. Es sei nicht möglich gewesen, die dafür notwendigen Mittel aufzustellen. Die Programmperiode Ländliche Entwicklung 2014–2020 biete für überregionale Planungen entsprechende Instrumente an, die finanzielle Ausstattung sei aber naturgemäß gering. Zudem sei auf den hohen Anteil an Waldflächen der ÖBf verwiesen. Stehe dieser große Partner – aus welchen Gründen auch immer – nicht zur Verfügung, würde sich auch das Land von einer Umsetzung zurückziehen. Trotz dieser erschwerten Bedingungen sei als Ausfluss der Salzburger Waldstrategie 2025 die Vorgabe des „politischen Ressorts“ ergangen, entsprechende Projektfahrpläne und Finanzierungsmöglichkeiten zu definieren und umsetzungsreif auszugestalten. Die flächendeckende Waldtypisierung scheitere an den momentanen finanziellen Möglichkeiten.

5.4 Die Ausführungen des Landes Salzburg, wonach trotz finanzieller Knappheit Projektfahrpläne und Finanzierungsmöglichkeiten definiert und umsetzungsreif gestaltet werden sollen, beurteilte der RH positiv. Gegenüber dem BMLFUW und dem Land Salzburg, die beide in ihren Stellungnahmen auf ihre begrenzten finanziellen Rahmenbedingungen hinwiesen, hob der RH hervor, dass flächendeckende Waldtypisierungen die Grundlage für einen naturnahen Waldbau sind, der wiederum stabile Schutzwälder gewährleisten soll. Verzögerungen in diesem Bereich führen auf längere Sicht betrachtet zu ungleich höheren Kostenbelastungen für die öffentlichen Haushalte, da die Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit von Schutzwäldern zu einem

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

späteren Zeitpunkt nur mehr mit hohem Mitteleinsatz für begleitende technische Maßnahmen möglich ist.

Langfristiges Monitoring der Sanierungsprogramme

6.1 (1) Um Schutzwälder effizient und nachhaltig zu betreuen sowie langfristig zu erhalten, sind gesicherte und aktuelle Informationen nicht nur über deren Zustand und Entwicklung, sondern auch über die Wirksamkeit getroffener Maßnahmen über die Dauer der einzelnen Projekte hinaus unerlässlich. Ein speziell auf die Anforderungen der Schutzwälder zugeschnittenes, langfristiges Monitoringsystem bestand in den überprüften Ländern nicht. Die benötigten Daten wurden jeweils aus verschiedenen nationalen und regionalen Inventuren und Monitoringprogrammen gewonnen.

(2) In Salzburg waren Maßnahmen für Monitoring wegen fehlender Personalressourcen auf einzelne, aktuelle Projekte beschränkt.

(3) In Tirol war die Aufnahme der für das Wildeinflussmonitoring erforderlichen Datengrundlage durch eine intensive Erhebung der Waldverjüngung ausgebaut worden.[15] Da auch Daten weiterer Systeme (z.B. Bioindikatorennetz, Bodendauerbeobachtung) genutzt wurden, war eine Abstimmung der Verfahren bzw. ein Vergleich der Daten nicht immer möglich. Ziel war es, Waldmonitoring nicht nur auf Verjüngung zu beschränken, sondern ein Gesamtmonitoring der Wälder aufzubauen und Synergieeffekte mit der Waldtypisierung herzustellen.

(4) In Vorarlberg fanden zwar bei flächenwirtschaftlichen Projekten und Förderprojekten im Rahmen der Ländlichen Entwicklung nahezu jährlich Begehungen[16] statt, ein institutionalisiertes System der Berichterstattung über Zustand und Veränderung der Flächen bestand jedoch nicht. Das bestehende Wildschadenskontrollsystem (siehe TZ 14) wurde nicht im Sinne eines Waldmonitorings mit Verjüngungsprojekten verschnitten, sondern diente primär als Grundlage für die Abschussplanung und Bewirtschaftung des Schalenwilds.

6.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass ein bundesweit abgestimmtes Monitoringsystem, das ein Gesamtbild des Waldzustands gibt und den Erfolg oder Misserfolg einzelner Verbesserungsmaßnahmen zeigt, fehlte. Damit gab es keine institutionalisierte Möglichkeit, laufende und geplante Projekte in ihrer Gesamtheit zu steuern. Er wies darauf hin, dass ungenaue Datengrundlagen negativen Einfluss auf die darauf aufbauenden Planungsschritte haben. Diese stellen aber die Grundlage für das

[15] Während bundesweit für das Wildeinflussmonitoring pro Bezirk mindestens 40 Verjüngungsflächen auszuwählen sind, wurden im Land Tirol zuletzt 916 Punkte beobachtet.

[16] hauptsächlich WLV, Bezirksforsttechniker und Waldaufseher im Rahmen ihrer Tätigkeit

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

finanzielle Engagement aller mit der Finanzierung befassten Stellen (EU, Bund, Länder) dar. Eine unmittelbare Identifizierung der Wirkung bereits gesetzter Verbesserungsmaßnahmen ist wegen der im Schutzwald herrschenden erschwerten Bedingungen für den Bewuchs praktisch unmöglich. Dazu kommt, dass Sanierungsmaßnahmen mit dem Ziel der Verjüngung durch die Entnahme von alten Bäumen die Stabilität des Schutzwalds unmittelbar negativ beeinflussen, die positiven Wirkungen der Verjüngung bzw. die Entwicklung zum Plenterwald aber oft erst Jahrzehnte später eintreten. Dies macht es nach Ansicht des RH notwendig, langfristige Monitoringsysteme einzurichten.

(2) Der RH kritisierte die in Salzburg nur punktuell durchgeführten Maßnahmen zum Monitoring als nicht ausreichend, um ein umfassendes Bild über die Ergebnisse der Projekte darzulegen. Der RH empfahl daher, die notwendigen Grundlagen, die organisatorische Vorgangsweise, den Zeitrahmen und die Finanzierung hinsichtlich eines flächendeckenden Monitoringkonzepts festzulegen und mittelfristig umzusetzen.

(3) Der RH hob positiv hervor, dass die Vorhaben hinsichtlich Monitoring in Konzeption und Umsetzung in Tirol am weitesten fortgeschritten waren. Er anerkannte die Bestrebungen, bis auf Gemeindeebene ein landesweites und umfassendes Waldmonitoring einzurichten, welches durch regelmäßige Soll/Ist–Vergleiche die langfristige Überwachung der Förderwirksamkeit gewährleistet.

6.3 *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der Aufbau von langfristigen Monitoringsystemen in Form der Österreichischen Waldinventur und dem Wildeinflussmonitoring bundesweit gesichert sei. Evaluierungssysteme zur Ermittlung der Fördereffizienz bei konkreten Projekten funktionierten und würden laufend weiterentwickelt. Letztere seien aus Kostengründen stets nur stichprobenweise möglich und würden nur einen regionalen Bezug aufweisen. Das Wildeinflussmonitoring solle daher interessante Zusatzinformationen für die Bezirke liefern. Darüber hinaus sei es aber auch geeignet, aufgrund der einheitlichen Erhebungsmethode lokale und regionale Wahrnehmungen einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.*

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ein fixes Monitoring nicht gegeben sei. Sehr wohl würden allerdings die Windwurfaufforstungen genauer evaluiert. Nicht vom Monitoring erfasst seien Waldflächen der ÖBf, da hier keine öffentlichen Mittel eingesetzt würden. In den vereinbarten Ressortzielen sei die Erstellung eines Konzeptes für ein aussagekräftiges flächendeckendes Wildschadensmonitoring enthalten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Die Vorarlberger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass durch die langfristige Beurteilung der Einwirkungen des Wilds auf den Wald mit dem Wildschadenskontrollsystem Vorarlberg bereits mit dem Jagdgesetz 1988 ein sehr gut funktionierendes Waldmonitoring geschaffen worden sei. Jedenfalls gebe der Vergleich des Bewuchses auf einer eingezäunten Fläche mit dem Bewuchs auf ungeschützten Flächen Aufklärung darüber, ob mit jagdwirtschaftlichen Maßnahmen das Aufkommen des Jungwuchses sichergestellt werden kann. In zahlreichen Projekten seien zudem von den Projektbetreibern bzw. der zuständigen Forstabteilung zusätzliche Maßnahmen, wie z.B. die Anlage von markierten Traktlinien sowie die Errichtung zusätzlicher Kontrollzäune zur intensiveren Erhebung und Beurteilung des Wildeinflusses, getroffen worden.

6.4 (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass das Wildeinflussmonitoring ein geeignetes Instrument zur großflächigen Erhebung und Darstellung des Wildeinflusses ist. Dieses gibt ein Gesamtbild wider und ist somit nicht auf einzelne konkrete Projektflächen bezogen. Nach wie vor besteht ein Mangel an einem flächendeckenden Monitoringsystem hinsichtlich der langfristigen Entwicklung auf den geförderten Flächen.

(2) Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass bei einem flächendeckenden Monitoringsystem, das ein Gesamtbild des Waldbestandes geben soll, nicht rund die Hälfte der Waldfläche eines Bundeslandes – aus welchen Gründen immer – unberücksichtigt bleiben kann. Er wies darauf hin, dass sich die ÖBf zur Gänze im Eigentum der Republik Österreich befinden und somit sehr wohl öffentliche Mittel im weitesten Sinne darstellen.

(3) Der RH entgegnete der Vorarlberger Landesregierung, dass das Wildschadenskontrollsystem insoweit unvollständig war, als bestehende Kontrollzäune in flächenwirtschaftlichen Projekten nicht zu deren Monitoring herangezogen wurden bzw. das Monitoring der Projekte nicht ins Wildschadenskontrollsystem einbezogen war.

Rechtliche Grundlagen und Konzepte

Rechtliche Grundlagen

7.1 (1) Auf internationaler Ebene und Ebene der Europäischen Union wurden die Themen Wald und Schutzwald in zahlreichen Verordnungen, Richtlinien und Dokumenten[17] zwar behandelt, eine koordinierte Wald-

[17] z.B. United Nations Forum on Forests, Paneuropäische Forstministerkonferenz, Biodiversitätskonvention; Ländliche Entwicklung, Waldbrand; Natura 2000 Netzwerk, Forstliches Vermehrungsgut; EU–Forststrategie

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

politik auf diesen Ebenen bzw. spezifische und verbindliche rechtliche Grundlagen existierten jedoch nicht.

(2) Wesentliche Vorgaben hinsichtlich der Schutzwälder enthielt das Bergwaldprotokoll zur Alpenkonvention[18]. Österreich verpflichtete sich darin u.a., im Bergwald (der in Österreich überwiegend Schutzwald ist) dafür Sorge zu tragen, dass

- vor allem natürliche Waldverjüngungsverfahren angewendet werden und ein gut strukturierter, stufiger Bestandesaufbau mit standortgerechten Baumarten angestrebt wird,

- Schalenwildbestände auf jenes Maß begrenzt werden, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht,

- Waldweide soweit eingeschränkt oder erforderlichenfalls gänzlich abgelöst wird, dass die Verjüngung standortgerechter Wälder möglich ist und vor allem die Schutzfunktion des Waldes erhalten bleibt,

- die Inanspruchnahme des Bergwalds für Erholungszwecke soweit gelenkt und notfalls eingeschränkt wird, dass die Erhaltung und Verjüngung von Bergwäldern nicht gefährdet werden,

- für ausreichendes und fachkundiges Personal Sorge getragen wird und

- durch die grenzüberschreitende Zusammenarbeit aller zuständigen Behörden die Verwirklichung der im Protokoll bestimmten Ziele und Maßnahmen sichergestellt wird.

Die Forderungen des Bergwaldprotokolls waren zwar als Bundesgesetz in den österreichischen Rechtsbestand übernommen, es bedurfte zur Umsetzung der Mitwirkung mehrerer Instanzen in Gesetzgebung und Vollziehung. Neben dem BMLFUW auf Ebene des Bundes waren auf der Ebene der Länder zahlreiche Organisationseinheiten bzw. Behörden direkt oder indirekt, in mittelbarer Bundesverwaltung bzw. im Rahmen der Landesverwaltung von den Vorgaben des Bergwaldprotokolls betroffen. So war die Sicherstellung der Waldverjüngung hauptsächlich Aufgabe der Forstdienste der Länder in mittelbarer Bundesverwaltung. Die Begrenzung der Schalenwildbestände oblag den Jagdbehörden (Länder im eigenen Wirkungsbereich). Die Trennung von Wald und Weide war Aufgabe der Agrarbezirksbehörden, die Lenkung und

[18] Protokoll zur Durchführung der Alpenkonvention von 1991 im Bereich Bergwald (Bergwaldprotokoll), BGBl. III Nr. 233/2002 i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

allfällige Beschränkung der Inanspruchnahme des Bergwalds für Erholungszwecke musste durch die Forstbehörde bzw. (private) Tourismusorganisationen wahrgenommen werden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Zuständigkeiten zur legistischen und administrativen Umsetzung des Bergwaldprotokolls:

Tabelle 6: Kompetenzen zur Umsetzung der zentralen Vorgaben des Bergwaldprotokolls

	Legislativ–Kompetenz	Vollziehungs–Kompetenz	Betroffene/Umsetzung	siehe TZ
Waldverjüngung	Bund (ForstG)	mittelbare Bundesverwaltung	Waldeigentümer	6, 14
Wildbestand	Länder (Jagdgesetz)	Landesverwaltung	Jagdberechtigte, Jagdschutzorgane	14, 16, 17, 18, 19
Waldweide	Bund (Zivilrecht)	Agrarbezirksbehörden	Berechtigte, Interessenten	13
Besucherlenkung	Länder (Strategien)	Landesverwaltung, private Institutionen	Landesverwaltung, private Institutionen	13

Quellen: Länder; RH

(3) Das wichtigste nationale Regelwerk für den Wald und den Schutzwald war das Forstgesetz 1975[19] (ForstG) mit den entsprechenden Nebengesetzen (z.B. Wildbachverbauungsgesetz) und Verordnungen (z.B. Forstschutzverordnung, Schutzwaldverordnung). Es enthielt verschiedene Ermächtigungen an manche Landesgesetzgeber und stand in engem inhaltlichen Zusammenhang mit anderen Materien, die die Länder im eigenen Wirkungsbereich zu regeln hatten (z.B. Jagd, Fischerei).

(4) Der Bund konnte zwar (auf der Basis des ForstG) den Zustand des Waldes feststellen, Maßnahmen finanzieren und durchführen, jedoch aus kompetenzrechtlichen Gründen auf die wesentlichen Hemmfaktoren und Bedrohungen (z.B. Wildverbiss, Waldweide, siehe TZ 13) keinen Einfluss nehmen. So war die in mittelbarer Bundesverwaltung erfolgte Vollziehung des ForstG bspw. im Bereich der Wildschäden vollkommen von der Gesetzgebung und Vollziehung der Länder im Bereich des Jagdrechts abhängig. Dies und der unterschiedliche Stellenwert, der der Vollziehung in mittelbarer Bundesverwaltung in den einzelnen Ländern insb. durch die unterschiedliche Personalausstattung zugewiesen wurde (siehe TZ 20), führte zu unterschiedlichen Vorgangsweisen bspw. im Bereich der Maßnahmen gegen flächenhafte Gefährdung des Bewuchses (siehe TZ 15).

[19] Bundesgesetz vom 3. Juli 1975, mit dem das Forstwesen geregelt wird (Forstgesetz 1975), BGBl. Nr. 440/1975 i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

7.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass die inhaltliche Umsetzung der Verpflichtungen aus dem Bergwaldprotokoll (aus 1991, umgesetzt auf Ebene des Bundes 2002) aufgrund der Kompetenzzersplitterung[20] immer noch umfangreiche Abstimmungs– und Koordinierungsmaßnahmen beim Vorgehen verschiedener Verwaltungsbehörden auf allen Ebenen erfordert. Sie stellt auch eine Herausforderung an die Legislative dar, um die bestehenden Regelungen zu schlagkräftigen Instrumenten sowohl zur Erfüllung der eingegangenen internationalen Verpflichtungen als auch zur effizienten Erhaltung und Sanierung des Schutzwaldes auszubauen.

(2) Der RH wies weiters darauf hin, dass der Forstbereich (mittelbare Bundesverwaltung) vor allem im Bereich der Wildschäden stark von der Gesetzgebung und Vollziehung im Jagdbereich (Kompetenz der Länder) abhängig war. Daraus ergaben sich Konflikte bei der Erhaltung bzw. Verbesserung des Zustands der Schutzwälder. Nach Ansicht des RH bestand im Bereich des Forsts und speziell des Schutzwalds noch hoher Anpassungsbedarf der landesgesetzlichen Regelungen an die Erfordernisse des Bergwaldprotokolls, insb. hinsichtlich der Bedürfnisse der Waldökosysteme. Der RH empfahl den überprüften Ländern, die Bestimmungen des Bergwaldprotokolls in ihrem Kompetenzbereich umzusetzen.

7.3 *(1) Das BMLFUW stimmte dem RH in seiner Stellungnahme zu, wonach die Kompetenzzersplitterungen einerseits und die gegenseitigen Abhängigkeiten im Forst, Naturschutz und der Jagd andererseits eine Herausforderung an die Legislative sowohl beim Bund, als auch bei den Ländern darstelle. Die sich daraus ergebenden Fragestellungen würden umfangreiche Abstimmungs– und Koordinierungsmaßnahmen aller betroffenen Verwaltungsebenen erfordern.*

Das BMLFUW koordiniere einerseits die international eingegangenen Verpflichtungen im Rahmen des Nationalen Komitees zur Alpenkonvention, die Umsetzung der Alpenkonvention und deren Protokolle. Im Hinblick auf den Anpassungsbedarf der landesgesetzlichen Regelungen an die Erfordernisse des Bergwaldprotokolls, speziell hinsichtlich der Bedürfnisse der Waldökosysteme, werde der Feststellung des RH zugestimmt. Das BMLFUW werde diesen legislativen Anpassungsbedarf im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion mit den betroffenen Bundesländern neuerlich thematisieren.

[20] siehe Tätigkeitsbericht des RH Verwaltungsjahr 2002, Reihe Bund 2003/5, Umsetzung der RAMSAR–Konvention, TZ 4

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Bestimmungen des Bergwaldprotokolls nur sehr langsam Eingang in die Verwaltungspraxis gefunden hätten. Das BMLFUW habe sich mit der unmittelbaren Anwendbarkeit einzelner Bestimmungen in Zusammenhang mit dem ForstG auseinandergesetzt. Der Gesetzgeber habe zudem Zielkonflikte produziert, die in Einzelverfahren auf Ebene der Verwaltung definitiv nicht lösbar seien. Die Umsetzung des Bergwaldprotokolls beziehe sich zur Zeit lediglich auf unmittelbar anwendbare Elemente.

(3) Die Tiroler Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass eine Novelle zum Tiroler Jagdgesetz mit 1. Oktober 2015 in Kraft treten werde und hierdurch mittels angemessener Wildstandsregulierungen und durch präventive Maßnahmen Wildschäden insb. im Schutzwald künftig besser vermieden werden können.

(4) Die Vorarlberger Landesregierung führte in der Stellungnahme aus, dass mit dem Jagdgesetz 1988 der Waldzustand in den Mittelpunkt des Jagdgesetzes gerückt sei. Die jagdrechtlichen Maßnahmen zielten darauf ab, dass die im öffentlichen Interesse gelegenen günstigen Wirkungen des Waldes in ihrer Vielfalt unter besonderer Beachtung der Schutzwirkung des Waldes nicht geschmälert und insbesondere waldgefährdende Wildschäden vermieden würden. Von den vorhandenen Instrumenten würde intensiv Gebrauch gemacht. Gegenwärtig seien 69 Gebiete mit einer Gesamtfläche von fast 11.000 ha als Freihaltungen ausgewiesen. Dazu komme eine hohe Anzahl an jährlich erteilten Abschussaufträgen. Beispielsweise erfolge mehr als ein Drittel der Gamsabschüsse im Zuge von Freihaltungsanordnungen und Abschussaufträgen. Trotzdem gelinge es auch in diesen Schwerpunktbejagungsflächen nicht zur Gänze, Wildverbiss zu vermeiden; unter bestimmten Bedingungen (z.B. bei besonderen Witterungsverhältnissen) seien immer wieder herbe Rückschläge hinzunehmen.

Wildverbiss könne daher gerade in Schutzwäldern keineswegs nur durch eine mangelhafte Vollziehung der jagdgesetzlichen Maßnahmen, sondern viel eher durch die natürlichen Gegebenheiten sowie die extrem schwierige Bejagung dieser Waldbereiche bedingt sein. Zudem hätten sich gerade die höher gelegenen Schutzwälder aufgrund ihrer speziellen Verjüngungsdynamik als äußerst verbissanfällig erwiesen, so dass auch wenige Stück Wild einen großen Schaden verursachen könnten.

7.4 (1) Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass das Bergwaldprotokoll seit dem Jahr 2002 als Bundesgesetz unmittelbar anzuwenden ist. Hinsichtlich der Zielkonflikte verwies der RH erneut auf die Ausführungen in TZ 7.2.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der RH entgegnete der Vorarlberger Landesregierung, dass er sich bewusst ist, dass die Bestimmungen des Bergwaldprotokolls eine Herausforderung für die Gesetzgebung und die Vollziehung sind. Er anerkannte die in der Stellungnahme dargelegten Probleme hinsichtlich der Bejagung, hielt seine Ansicht jedoch aufrecht, da die Bestimmungen des Bergwaldprotokolls nicht nur eine umzusetzende internationale Verpflichtung, sondern auch nationales zwingendes Recht sind.

Erhaltungspflichten im Schutzwald

8.1 (1) Der Eigentümer eines Schutzwalds hat diesen entsprechend den örtlichen Verhältnissen so zu behandeln, dass seine Erhaltung als möglichst stabiler, dem Standort entsprechender Bewuchs mit kräftigem inneren Gefüge bei rechtzeitiger Erneuerung gewährleistet ist.[21]

Nur bei Standortschutzwäldern ist der Waldeigentümer zur Durchführung von Maßnahmen insoweit verpflichtet, als die Kosten dieser Maßnahmen aus den Erträgnissen von Fällungen in diesem Standortschutzwald gedeckt werden können. Bei Objektschutzwäldern (und Standortschutzwäldern mit Objektschutzwirkung) ist der Waldeigentümer nur bei Kostendeckung durch Zahlungen Dritter zur Setzung von – zur Erfüllung des Objektschutzzwecks erforderlichen – Maßnahmen verpflichtet.

(2) Entspricht die Behandlung des Schutzwalds nicht dem festgelegten Erfordernis, so hat die Behörde dem Waldeigentümer die erforderliche Behandlungsweise (wie Art und Umfang von Pflegemaßnahmen, Maßnahmen zur Erhaltung eines gesunden Bestandesaufbaues, Art, Zeit und Ort der Bringung, Unterlassen der Waldweide oder Ausübung der Waldweide) unter der Voraussetzung vorzuschreiben, dass die angeordneten Maßnahmen aus den Erträgnissen von Fällungen im Schutzwald gedeckt werden können.[22] Sofern die Kostenaufbringung gesichert ist, hat der Landeshauptmann die sich aus den Schutzwaldkonzepten[23] zur Schutzwaldsanierung ergebenden Maßnahmen sowie deren zeitlichen Ablauf festzulegen und die Durchführung der Maßnahmen durch Bescheid vorzuschreiben.[24]

In den überprüften Ländern lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung weder aktuelle Schutzwaldkonzepte (siehe TZ 10) noch Bescheide zur Erhaltung von Schutzwäldern (ausgenommen Bannwaldbescheide – siehe TZ 9) vor.

[21] § 22 Abs. 1 ForstG

[22] § 3 Schutzwaldverordnung, BGBl. Nr. 398/1977

[23] Dies sind besondere Ausgestaltungen des Waldentwicklungsplans auf der Grundlage des ForstG.

[24] § 24 Abs. 6 ForstG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) In der Praxis oblag es daher der öffentlichen Hand, Maßnahmen zur Erhaltung bzw. Sanierung des Schutzwaldes zu finanzieren.[25]

8.2 Der RH wies darauf hin, dass der Verpflichtung zur Vorschreibung von Maßnahmen zur Schutzwaldsanierung mit Bescheid nicht nachgekommen wurde bzw. mangels aktueller Schutzwaldkonzepte (mit Berechnung des Finanzbedarfs und entsprechender Finanzierung über den benötigten Zeitraum) nicht einmal nachgekommen werden konnte.

Er kritisierte, dass damit die nach dem ForstG zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente bislang nicht zur systematischen Sanierung der Schutzwälder genutzt wurden und es somit bei der öffentlichen Hand verblieb, die notwendigen Maßnahmen zu finanzieren. Dies kann langfristig dazu führen, dass die Schutzfunktion des Waldes verloren geht und durch technische Maßnahmen ersetzt werden muss, was auf längere Sicht einen hohen Mittelbedarf (rd. 1,23 Mrd. EUR) erfordert. Nach Ansicht des RH ist diese Situation weder ökologisch noch wirtschaftlich sinnvoll (siehe TZ 12).

8.3 *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es künftig die gesetzliche Möglichkeit, Maßnahmen zur Schutzwaldsanierung und deren zeitlichen Ablauf festzulegen sowie die Durchführung der Maßnahmen durch Bescheid vorzuschreiben, mit den Ländern besprechen werde. In diesem Zusammenhang hielt es fest, dass die Finanzierung von Schutzwaldsanierungsmaßnahmen nicht ausschließlich aus öffentlichen Mitteln erfolge. In den meisten Fällen seien bei der Inanspruchnahme von Förderungen entsprechende Eigenmittelanteile – und damit verbunden nicht unerhebliche finanzielle Mittel durch den Förderwerber – aufzubringen.*

(2) Laut Stellungnahme der Salzburger Landesregierung sei die Kritik des RH am Fehlen aktueller Schutzwaldkonzepte nicht ganz nachvollziehbar. Zahlreiche Projekte seien gestartet worden, jedoch ständig geänderte Rahmenbedingungen seitens des Bundes hätten die Kontinuität in Frage gestellt bzw. unmöglich gemacht. Die Idee, auf Basis der Landesschutzwaldkonzepte die Schutzwaldsanierung voranzutreiben, sei zu begrüßen gewesen, dennoch sei bereits 2002 die Landesschutzwaldplattform eingesetzt (das eigentliche Konzept war gerade vier Jahre alt), die Fördermöglichkeiten seien eingeschränkt und 2007 sei wiederum das Landesschutzwaldkonzept durch die Bezirksrahmenpläne für Objektschutzwälder ersetzt worden. Die auf Basis des Landesschutzwaldkonzeptes initiierten Projekte wären während ihrer Umsetzung

[25] Ein Eingreifen der Forstdienste aus Eigeninitiative kann erst erfolgen, wenn die Schutzfunktion des Waldes nicht mehr gewährleistet ist und zur Abwehr der vorliegenden Naturgefahren (z.B. Lawinen, Steinschlag) technische Maßnahmen notwendig werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

mehrfach finanziell in der Luft gehangen. Offensichtlich entsprächen „langfristige Planungen und Zielsetzungen nicht dem Zeitgeist".

8.4 (1) Der RH erwiderte dem BMLFUW, dass es zutreffe, dass bei geförderten Schutzwaldsanierungsprojekten die Eigentümer auch entsprechend Eigenmittel einzubringen haben. Seine Kritik bezog sich jedoch auf den Umstand, dass das diesbezüglich zur Verfügung stehende rechtliche Instrumentarium nicht ausgeschöpft worden war.

(2) Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass vollständige Landesschutzwaldkonzepte nach den Bestimmungen des ForstG die Grundlage darstellen, die Waldeigentümer für Sanierungsmaßnahmen zu verpflichten. Er hielt daher seine Kritik aufrecht.

Bannwald

9.1 (1) Bannwälder[26] sind mit Bescheid definierte Wälder zur direkten[27] Abwehr bestimmter, im ForstG definierter Gefahren. Zudem sind Interessensabwägungen vorzunehmen und die Begünstigten verpflichtend in die Finanzierung von Schutzmaßnahmen gegen Naturgefahren einzubinden. Die Behörde hat dem Eigentümer bzw. dem durch den Bannwald Begünstigten die erforderlichen Maßnahmen aufzutragen.

(2) Von den insgesamt 3.646.382 ha Schutzwald in Österreich waren 2012 nur 10.445 ha (3 ‰) unter Bann gestellt. Die Gesamtfläche der Bannwälder in Österreich ist von 11.098 ha (2001) auf 10.445 ha (2012) zurückgegangen. In den überprüften Ländern waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 245 Flächen unter Bann gestellt:

Tabelle 7: Mit Bescheid festgestellte Bannwälder

	Salzburg	Tirol	Vorarlberg
Anzahl der Bannbescheide	67	169	9

Quellen: Ämter der Landesregierungen, Bezirksverwaltungsbehörden

Die Bescheide stammten mit einer Ausnahme aus den 1980er und 1990er Jahren. Nur ein Bescheid in Vorarlberg war 2007 erlassen worden, dieser allerdings wegen einer Gefahr aus dem Wald selbst (umstürzende Bäume) und nicht um den Wald als Schutz für ein Objekt zu definieren.

[26] §§ 27 bis 31 ForstG

[27] nicht nur indirekten Abwehr wie z.B. bewaldete Grabenhänge von Wildbacheinzugsgebieten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die mangelnde Anwendung der Bannlegung wurde seitens der überprüften Stellen damit begründet, dass diese aufwändigen Verfahren in der Regel unter Ausschöpfung aller Rechtsmittel über Jahre hinaus geführt würden. Konsequenz daraus könne sein, dass erforderliche Maßnahmen auf der Fläche nicht rechtzeitig durchgeführt werden können.

9.2 Der RH wies darauf hin, dass unter den im ForstG definierten Bedingungen eine Bannlegung verpflichtend ist. Er kritisierte, dass die zuständigen Behörden die gesetzlich vorgesehenen Schutzinstrumente nicht ausreichend nutzten. Der RH empfahl den überprüften Ländern, bei Vorliegen der gesetzlich definierten Voraussetzungen das Instrument der Bannlegung anzuwenden.

9.3 *(1) Das BMLFW stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH grundsätzlich zu, dass bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen das Bannlegungsverfahren auch tatsächlich anzuwenden ist. In vielen Fällen habe sich aber in der Praxis gezeigt, dass alternative Instrumente, wie bspw. die forstliche Beratung, bei weitem effektiver und mit einem geringeren Verwaltungsaufwand verbunden seien.*

(2) Die Tiroler Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass mit der Novelle 2002 zum ForstG der Begriff „Objektschutzwald“ eingeführt worden sei. Daraufhin sei in Tirol flächendeckend eine entsprechende Ausscheidung der Wälder mit Hinweis auf Objektschutzwirkung erfolgt. Da ein Bannlegungsverfahren sehr aufwändig und vor allem der Ausgang des Verfahrens hinsichtlich der Kostentragung sehr ungewiss sei, werde in Tirol der Weg der freiwilligen Einbindung der Unterlieger (insb. Bundes– und Landesstraßen, ÖBB, etc.) bevorzugt. Die Begünstigten würden neben der Mitfinanzierung von konkreten Maßnahmen zudem freiwillig Beiträge in Form von Straßensperren, Sicherungsmaßnahmen, etc. leisten.

9.4 Der RH wies gegenüber dem BMLFUW und der Tiroler Landesregierung darauf hin, dass die Formulierung des ForstG keinen Spielraum für wirtschaftliche Erwägungen vorsieht. Somit muss sich der Vollzug an die gesetzlichen Vorgaben halten oder eine Änderung dieser Bestimmungen angestrebt werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Forstrechtliche Maßnahmenplanung zur Sanierung des Schutzwalds

10.1 (1) Wenn Schutzwaldsanierungen erforderlich sind, hat der Landeshauptmann einen besonders ausgestalteten Waldentwicklungsplan, ein sogenanntes (Landes)Schutzwaldkonzept, zu erstellen.[28] Die Landesschutzwaldkonzepte haben die zur Erhaltung der Schutzwälder erforderlichen Maßnahmen, deren zeitlichen Ablauf und die Kosten zu enthalten. Sofern die Finanzierung sichergestellt ist, hat der Landeshauptmann die Durchführung der geplanten Sanierungsmaßnahmen – einschließlich eines Zeitplans – durch Bescheid anzuordnen (siehe TZ 8).[29]

(2) Die überprüften Länder erstellten nach bundesweit einheitlichen Kriterien in den Jahren 1999 bzw. 2000 für Schutzwälder mit mittlerer und hoher Schutzfunktion[30] Landesschutzwaldkonzepte, die Schutzwaldflächen mit dringendem und sehr dringendem Verbesserungsbedarf auswiesen (siehe Tabelle 8).

Während das Land Vorarlberg eine umfassende kostenmäßige Bewertung – einschließlich technischer Schutzmaßnahmen der Wildbach– und Lawinenverbauung – durchführte (236 Mio. EUR für eine Fläche von 21.000 ha), enthielten die Landesschutzwaldkonzepte der Länder Salzburg und Tirol keine kostenmäßige Bewertung der zu setzenden Verbesserungsmaßnahmen. Angaben zum zeitlichen Ablauf der zu treffenden Maßnahmen enthielt keines der Landesschutzwaldkonzepte. Auch fand in keinem der überprüften Länder eine Revision der aus den Jahren 1999 bzw. 2000 stammenden Planungen statt. Eine Nachführung (Darstellung und Bewertung der Planerfüllung) durchgeführter Sanierungsmaßnahmen lag nicht vor.

10.2 Der RH kritisierte, dass – obwohl zahlreiche Maßnahmen zur Erhaltung und Sanierung des Schutzwaldes gesetzt wurden (siehe TZ 11, 21) – die überprüften Landesschutzwaldkonzepte formal die gesetzlichen Anforderungen (Maßnahmen, zeitlicher Ablauf und Kosten) nicht erfüllten. Damit fehlte die Grundlage für die mit Bescheid anzuordnenden Verbesserungsmaßnahmen (siehe TZ 8).

Weiters kritisierte der RH, dass die Landesschutzwaldkonzepte – die ein Teil des Waldentwicklungsplans sind – in keinem der überprüften Länder innerhalb der vorgesehenen Frist von zehn Jahren überarbeitet wurden.

[28] § 24 Abs. 1 ForstG

[29] § 24 Abs. 6 ForstG; diese Regelung war bereits in der Stammfassung BGBl. 440/1975 enthalten

[30] Schutzfunktionswertziffer 2 und 3

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl den Ländern Salzburg, Tirol und Vorarlberg eine umgehende Revision der Landesschutzwaldkonzepte. Insbesondere empfahl der RH den Ländern Salzburg und Tirol, die fehlende kostenmäßige Bewertung der zu treffenden Maßnahmen nachzuholen. Erst dann ist nach Ansicht des RH eine Planungsgrundlage für die nach dem ForstG durchzuführenden Maßnahmen, ihre Priorisierung und Finanzierung vorhanden.

10.3 *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass aus dem ForstG keine unmittelbare gesetzliche Verpflichtung zur Revision der genannten Schutzwaldkonzepte zu entnehmen sei.*

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass der Aussagewert der Landesschutzwaldkonzepte nicht mehr mit den Instrumenten zur Schutzwaldsanierung (ISDW, SDW) zusammenpasse. Eine Revision sei nur auf Basis geänderter Ansprüche sinnvoll. Diese müssten durch den Bund österreichweit geregelt werden. Die Kartierung der Objektschutzwaldflächen in Bezug auf Steinschlag und Lawine solle 2015 fertiggestellt sein. Dies wäre eine gute Basis für die Weiterführung des Landesschutzwaldkonzeptes. Vorgaben seitens des Bundes für die Revision gebe es bislang keine.

(3) Die Tiroler Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass durch die neuen Förderprogramme LE 14–20 bzw. flächenwirtschaftliche Pflegeprojekte in Tirol ein flächenhafter Ansatz der nachhaltigen Schutzwaldbewirtschaftung gewählt wurde. Die kostenmäßige Bewertung der Maßnahmen erfolge projektbezogen unter Berücksichtigung der bisherigen Umsetzung und der jährlich zur Verfügung stehenden Mittel. Eine ganzheitliche Zusammenschau und damit die „klassische" Erstellung eines Landesschutzwaldkonzeptes im Sinne der „Vorgabe" des RH könne in den nächsten zwei Jahren erfolgen, wobei jedoch vorher seitens des BMLFUW in Abstimmung mit den Bundesländern die österreichweit zu geltenden Vorgaben zu erarbeiten seien, um eine bundesweite Vergleichbarkeit zu ermöglichen.

10.4 Der RH wies gegenüber dem BMLFUW darauf hin, dass die Landesschutzwaldkonzepte nach dem ForstG (§ 24 Abs. 1) einen besonders ausgestalteten Teil des Waldentwicklungsplans darstellen und daher auch das Erfordernis einer regelmäßigen Revision gilt. Das ForstG sieht diesbezüglich keine Fristen vor, die zehnjährige Revisionsfrist ergibt sich aus Richtlinien für die Verwaltung wie zuletzt bspw. aus den Richtlinien über Inhalt und Ausgestaltung des Waldentwicklungsplans in der Fassung 2012.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Programm Initiative Schutz durch Wald

11.1 (1) Das Programm „Initiative Schutz durch Wald“ (ISDW)[31] war ein vom BMLFUW in Kooperation mit den Landesforstdiensten entwickeltes Förderprogramm zur Erhaltung und Verbesserung von Wäldern mit Objektschutzwirkung im Rahmen des Programms zur Entwicklung des Ländlichen Raums[32]. Ziel war, regionale Schutzwaldplanungen als Konkretisierung der bestehenden Landesschutzwaldkonzepte weiterzuentwickeln, Schutzwaldsanierungen mit Indikatoren zu versehen und bundesweit Fachdaten aus Erhebungen vor Ort zu gewinnen.

Die in Bezirksrahmenplänen festgehaltene Projektgebietskulisse[33] umfasste bundesweit eine Fläche von rd. 385.000 ha, wobei auf einer Fläche von 227.000 ha Verbesserungs– und Pflegemaßnahmen notwendig (davon 95.000 ha dringend notwendig) waren. Ein Vergleich der Schutzwaldflächen mit Verbesserungsbedarf gemäß ISDW mit den Landesschutzwaldkonzepten ergab, dass die ISDW–Flächen in Salzburg und Tirol lediglich 30,4 % bzw. 36,8 % der vergleichbaren Flächen der Landesschutzwaldkonzepte betrugen. In Vorarlberg lag dieser Wert bei 76,2 %. Die aufgezeigten Flächendifferenzen lagen zum Teil im hohen Anteil der ÖBf an den Schutzwaldflächen in Salzburg (41 %) und Tirol (27 %) begründet, die in den ISDW–Rahmenplänen nicht enthalten waren. Zudem bestand in Tirol eine breite Projektkulisse von flächenwirtschaftlichen Projekten und von Projekten im Rahmen des Programms zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit.[34]

(2) Der Finanzierungsbedarf für die geplanten waldbaulichen Maßnahmen im Rahmen von ISDW lag bei einem Durchschnittswert von 2.390 EUR/ha Schutzwaldfläche. Daraus errechnete der RH den in der folgenden Tabelle dargestellten Finanzierungsbedarf für die Länder, deren Landesschutzwaldkonzepte keine Kostenschätzungen enthielten bzw. für alle Schutzwälder (bundesweit):

[31] entwickelt vom BMLFUW in Kooperation mit den Landesforstdiensten, der WLV und dem BFW

[32] Österreichisches Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013, LE 07/13

[33] Von der Planung nicht umfasst waren u.a. Flächen im Eigentum von Gebietskörperschaften und öffentlichen Unternehmungen (z.B. ÖBf Flächen) und reine Standortschutzwälder.

[34] VO (EG) Nr. 1083/2006

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 8: ISDW–Rahmenpläne (2007 bis 2013)

	ISDW gelb, rot	ISDW–Flächen 2007 bis 2013 beplant		Schutzwaldkonzept dringend, sehr dringend		Flächen ISDW zu Schutzwald-konzept
	1.000 ha	1.000 ha	in Mio. EUR	1.000 ha	in Mio. EUR	in %
Salzburg	21	4	11,81	68	164,91	30,4
Tirol	35	5	17,06	95	227,05	36,8
Vorarlberg	16	15	8,22	21	236,00	76,2
Bund	227	51	106,14	535	1.278,65	42,4

ISDW gelb: Verbesserung und Pflege erforderlich
ISDW rot: Maßnahmen zur Verbesserung dringend erforderlich
Quellen: BMLFUW, Ämter der Landesregierungen; RH

Die vom RH vorgenommene Kostenberechnung ergab für ganz Österreich einen Wert in der Größenordnung von 1,28 Mrd. EUR.

Der geplante Mitteleinsatz in der Periode 2007 bis 2013 betrug in Salzburg 7,2 % und in Tirol 7,5 % des geschätzten Gesamtbedarfs für waldbauliche Maßnahmen. Der Wert für Vorarlberg war nicht aussagekräftig, da in der Bewertung im Landesschutzwaldkonzept auch Maßnahmen der Wildbach– und Lawinenverbauung enthalten waren.

Eine Abschätzung des Zeitbedarfes für eine umfassende Verbesserung des Schutzwalds durch den RH auf der Basis des Mitteleinsatzes ergab einen Wert von mehr als 90 Jahren.[35] Bundesweit war mit einem ähnlichen Ergebnis zu rechnen.

11.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die ISDW–Projektgebietskulisse zwar inhaltlich einen Teil der Aufgaben der Landesschutzwaldkonzepte übernahm, Umfang und Bewertungskriterien der beiden Systeme jedoch inkompatibel waren. Daraus ergaben sich auch völlig unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich des Mittelbedarfs. Nach Ansicht des RH ist jedoch eine Harmonisierung der unterschiedlichen Vorgangsweisen der Länder für eine umfassende und bundesweite Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder bzw. die Priorisierung des Mitteleinsatzes und der Projekte unerlässlich. Er empfahl daher dem BMLFUW, im Rahmen des Waldentwicklungsplans (Landesschutzwaldkonzepte) eine den Bestimmungen des ForstG entsprechende, umfassende Planung einschließlich Bewertung und zeitliche Verteilung der Verbesserungsmaßnahmen mit laufender Erfassung verwirklichter Projekte auf Ebene der Länder einzufordern (siehe TZ 10).

[35] 7,5 % des Bedarfes in 7 Jahren bedeutet (100 %/7,5 %)*7 = 93,3 Jahre

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH verwies auf die erheblichen erforderlichen Mittel von 1,28 Mrd. EUR. Er machte darauf aufmerksam, dass seiner Ansicht nach bei der derzeitigen finanziellen Ausstattung die Sanierung über 90 Jahre in Anspruch nehmen wird und dies die Gefahr des Verlusts der Schutzwirkung und somit wesentlich höherer Ersatzinvestitionen in sich trägt (siehe TZ 12).

11.3 *Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme die Einschätzung des RH nicht, wonach Landesschutzwaldkonzepte und Bezirksrahmenpläne inkompatibel seien. Es merkte an, dass die Landesschutzwaldkonzepte autonom von den Ländern erarbeitet worden seien. Die ISDW–Rahmenpläne als Weiterentwicklung durch das BMLFUW würden jedoch gemeinsame Kriterien als Grundlage aufweisen. Dies ergebe eine wesentlich bessere faktengestützte Zielschärfe in der Definition der zu sanierenden Flächen als die der Landesschutzwaldkonzepte. Diese dienten in erster Linie zur Sicherstellung eines gewissen Anteils der Fördermittel durch die einzelnen Landesforstdirektionen. Die Rahmenplanung des BMLFUW stelle eine sinnvolle Weiterentwicklung der Landesschutzwaldkonzepte bei wesentlich höherer finanzieller Zielgenauigkeit dar.*

Der vom RH ermittelten Größenordnung von 1,28 Mrd. EUR stehe eine überschlägige Kostenabschätzung von Seiten des Bundes im Zuge der Summierung der Ergebnisse aus dem Jahre 2002 von ca. einer Mrd. EUR gegenüber; im Lichte der seit damals aufgetretenen Inflation erscheine der vom RH ermittelte Betrag adäquat.

11.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass sich die Inkompatibilität der Landesschutzwaldkonzepte mit den Bezirksrahmenplänen vor allem bei den jeweils zu sanierenden Flächen zeigte. So wiesen die Landesschutzwaldkonzepte zu sanierende Flächen von 535.000 ha aus, die laut ISDW–Rahmenpläne zu sanierenden Flächen betrugen lediglich 227.000 ha. Der RH hielt daher seine diesbezüglichen Empfehlungen aufrecht.

Monetäre Bewertung der Schutzfunktion

12.1 (1) Alternativen zu Objektschutzwäldern bzw. zur raschen Wiederherstellung der verloren gegangenen Schutzwirkung des Waldes sind technische Anlagen (Lawinengalerien, Steinschlagnetze etc.), die aber auch zu den natürlichen Gegebenheiten dazu oder zum Schutz bis zur erfolgreichen Aufforstung von Objektschutzwäldern errichtet werden können.

Eine Bewertung der Kosten ergab das folgende Ergebnis: Gemäß dem Vorarlberger Schutzwaldkonzept 2000 ist von Kosten in der Höhe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

von 241 EUR/ha für Erhaltungsmaßnahmen, 3.690 EUR/ha für Verjüngungsmaßnahmen und 35.255 EUR/ha für Maßnahmen der Wildbach– und Lawinenverbauung auszugehen. Das Verhältnis der Kosten für Erhaltungsmaßnahmen des Schutzwalds zu jenen von Sanierungsmaßnahmen (Verjüngung) und zu technischen Maßnahmen ergab damit eine Relation von 1:15:146. Das heißt, dass der Einsatz von 1.000 EUR für die Erhaltung eines Schutzwalds 146.000 EUR an technischen Maßnahmen ersetzt, die notwendig sind, wenn der Schutzwald seine Funktion nicht mehr erfüllen kann. Dazu kommen noch die Kosten für die Wiederbewaldung, um den Schutz auch nach Ende der technischen Lebensdauer der Anlage sicherzustellen.

(2) Bei einer Betrachtung von möglichen Erträgen repräsentiert ein intakter Schutzwald nach Angaben der damit befassten Experten (bspw. Forsttechnischer Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung) mindestens (ohne Einrechnung der zusätzlichen Wirkungen des Waldes, wie bspw. der Erholungswirkung) den Wert der technischen Alternative, deren Kosten je nach Typ[36] bei etwa 300.000 bis 400.000 EUR/ha[37] liegen. Auf die optimistisch bewertete Lebensdauer der technischen Anlage von 100 Jahren berechnet, ergibt dies Kosten von ca. 3.500 EUR pro Jahr (lineare Abschreibung). Dies kann bei vorhandenem Schutzwald als „rechnerischer Ertrag aus Schutzwirkung“ angesehen werden. Bei einer nachhaltigen Bewirtschaftung können in einem Wirtschaftswald ca. 7,5 RM Holz pro Jahr[38] entnommen werden. Dies entspricht einem Ertrag von ca. 308 EUR/ha[39] und Jahr. In einem Schutzwald ist – soweit überhaupt ein Ertrag möglich ist – dieser Wert wesentlich niedriger – bis zu Null – anzusetzen. An Jagdpacht sind üblicherweise nicht mehr als 18 bis 20 EUR/ha Ertrag pro Jahr[40] zu erzielen. Dies stellt ein Verhältnis von 1:16:184 dar. Dem durchschnittlichen Ertrag aus Jagdpacht steht somit ein (sehr optimistisch gerechneter) 16–mal höherer Ertrag aus Holznutzung gegenüber. Der rechnerische Ertrag aus der Schutzwirkung ist das 184–Fache des Pachtertrags und das Elffache eines höchstmöglichen Ertrags aus Holznutzung.

36 Die Wirkungsweise eines optimal wirksamen Gebirgswaldes auf Hängen mit Neigungen zwischen 60 % und 100 % auf die Lawinenbildung entspricht dabei durchaus jener einer Stützverbauung mittels Schneebrücken.

37 Stahlschneebrücke/ha; Quelle: Handbuch technischer Lawinenschutz

38 Quelle: Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes (PEFC)

39 rd. 41 EUR/RM bei 100 % Brennholzerzeugung (Fichte, Brennholz weich; Quelle: Statistik Austria, Land– und forstwirtschaftliche Erzeugerpreise Jahresdurchschnitt in Euro ohne USt, Produkt Nummer 941)

40 Angaben der Forstdienste; abhängig von regionalen und lokalen Gegebenheiten können auch wesentlich niedrigere oder höhere Erträge erzielt werden (fünf bis zu 70 EUR/ha).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Zu ebenso deutlichen Ergebnissen kamen Untersuchungen in Österreich und in der Schweiz,[41] die auch die geschützten Objekte und den monetär bewerteten Schutz von Menschenleben in die Berechnung des Werts des Schutzwalds miteinbezogen. Sie erbrachten Werte zwischen 27.000 EUR/ha und 460.000 EUR/ha.[42] Der in einer Studie konkret bewertete Fall von St. Anton am Arlberg ergab z.B. 100.000 EUR/ha.

Wird auf einem ha ein Holzvorrat von rd. 340 fm[43] postuliert, hat jeder Festmeter Holz – stehend und lebend – verglichen mit einer technischen Absicherung um 350.000 EUR/ha einen Wert von ca. 1.030 EUR unter der Annahme einer eher kurzen Umtriebszeit im Bergwald von 100 Jahren (= technische Lebensdauer Verbau).[44]

12.2 Der RH hielt fest, dass

- technische Alternativen ein Vielfaches der Maßnahmen der Sanierung von beeinträchtigten Schutzwäldern bzw. der Erhaltungsmaßnahmen kosten (1:15:146) und

- der monetäre Wert der Schutzwirkung eines funktionsfähigen Schutzwalds ein Vielfaches über den möglichen Erträgen aus der Holz– und der Jagdwirtschaft liegt (1:16:184).

Nach Ansicht des RH ist im Schutzwald möglichst früh mit Sanierungsmaßnahmen zu beginnen, da die Bedingungen für nachwachsende Bäume in Schutzwäldern aufgrund ihrer meist exponierten Lage sehr schwierig sind und eine Wiederherstellung der vollen Funktionsfähigkeit zu einem späteren Zeitpunkt nur mehr durch hohen Mitteleinsatz für begleitende technische Maßnahmen möglich ist. Der RH wies darauf hin, dass alle oben angeführten möglichen Bewertungen zeigen, dass ein intakter und lebender Schutzwald sowohl hinsichtlich seines Wertes als auch in Bezug auf mögliche Erträge jeder anderen Form möglicher Nutzung überlegen ist. Er betonte, dass die rasche

[41] Borsky, Weck–Hannemann, alPS Projekt C.2.5 Sozio–ökonomische Bewertung der Schutzleistung des Waldes vor Lawinen, 2009; Reiterer, Wertschätzung des Gebirgswaldes, Österreichische Forstzeitung, 2001

[42] Die große Spannbreite der ermittelten Werte ist einerseits durch unterschiedliche Schadenspotenziale im jeweiligen Untersuchungsgebiet und andererseits durch unterschiedliche Bewertungsmethoden zu erklären.

[43] Quelle: Österreichische Waldinventur 2007/2009

[44] Dies entspricht dem Wert von 12,5 fm, 18,5 fm oder 25,1 fm Holzernte in den verschiedenen Qualitäts– und Preisklassen (Jahresdurchschnitte/fm 2013: Langholz Fichte/Tanne Klasse B 1b 82,95 EUR, Blochholz Fichte/Tanne Klasse B 1a 55,70 EUR, Brennholz weich 41,06 EUR, Quelle: Statistik Austria), wobei angenommen werden kann, dass die aus den Schutzwäldern zu bringenden Qualitäten eher am unteren Ende des Qualitäts– und Preisspektrums eingeordnet werden müssen. Zudem sind gemäß PEFC nur ca. 7,5 Vfm Holz pro Jahr nachhaltig entnehmbar.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Verbesserung des bestehenden Gebirgswaldes mit hoher Schutzfunktion unbedingt notwendig ist, bevor die Schutzleistung eines Waldes nicht mehr vollständig erbracht werden kann oder in absehbarer Zeit eine Reduktion dieser Wirkung eintreten wird.[45]

Der RH empfahl dem BMLFUW und den überprüften Ländern, bei der Bewertung und Festlegung von Prioritäten hinsichtlich der Nutzung bzw. Auflösung allfälliger Nutzungskonflikte (z.B. Tourismus im Schutzwald) auf die oben dargelegten Richtwerte hinsichtlich der Verhältnisse im Wert und in möglichen Erträgen Rücksicht zu nehmen.

Zu erwähnen ist, dass Schutzwälder zusätzlich zum Schutz gegen Lawinen oder Steinschlag – im Gegensatz zu technischen Maßnahmen – Leistungen im Hinblick auf den Wasserhaushalt, Hochwasserrückhalt, Bodenstabilisierung, Luftqualität und Klimaschutz erbringen sowie eine wesentliche Erholungsfunktion für die Bevölkerung haben. Diese Wirkungen sind in die dargestellten monetären Bewertungen nicht einbezogen.

12.3 *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herausragende Bedeutung der Schutzwälder im Tourismusland Österreich sowohl vom BMLFUW in den tourismusrelevanten Arbeitsprozessen als auch von den Ländern explizit betont und in die Diskussionen zur örtlichen Übernutzung sensibler Bergwaldbereiche laufend eingebracht werde. Auch die vom RH vorgeschlagenen Bewertungsansätze würden in den Gesprächen bei den Schutzwaldplattformen bereits laufend berücksichtigt.*

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Festlegung, wonach das Kostenverhältnis zwischen Erhaltung des Schutzwaldes, Sanierung des Schutzwaldes und Einsatz technischer Verbauungen 1:15:146 betrage, nicht ganz neu sei. In Forstfachkreisen würde, ohne Gewähr, immer von einem Verhältnis von 1:10:100 gesprochen. Beteiligungsmöglichkeiten der Begünstigten, wie im Objektschutzwald im ForstG vorgesehen, gebe es nur in eingeschränkten Bereichen.

[45] z.B. durch Vergreisung des Baumbestands

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Nutzungskonflikte im Schutzwald und Wildschadensabwehr

Nutzungskonflikte

13.1 (1) Wesentliche Hemmfaktoren einer ausreichenden Verjüngung und damit einer adäquaten Erhaltung von Schutzwäldern waren in erster Linie der Wildverbiss, aber auch die Waldweide und Aktivitäten im Rahmen des Tourismus (Beunruhigung des Wilds und manchmal direkte Schädigungen). In einigen Bereiche waren widersprüchliche Forderungen von Naturschutz und Forstwirtschaft feststellbar.

(2) Die tatsächlich für Waldweide genutzten Flächen gingen im überprüften Zeitraum in allen Ländern zurück. Einerseits übten von den Berechtigten nur mehr ein geringer Teil seine Beweidungsrechte aus, andererseits wurde die Waldweide oft nur mehr als Vor– und Nachweide zum Almbetrieb (der laufend intensiviert wird) genutzt.

Für Wälder mit Schutzfunktion ist eine konsequente Trennung von Wald und Weide meist die einzige Problemlösung. Allerdings können wegen der bestehenden rechtlichen Gegebenheiten Lösungen nur auf der Basis freiwilliger Initiativen der Betroffenen unter Hilfestellung der Behörden gefunden werden.

(3) Hinsichtlich der Nutzungskonflikte in den Bereichen Tourismus und Naturschutz gab es bspw. die von der Forstdirektion Vorarlberg 2004 ins Leben gerufene Initiative „Respektiere deine Grenzen“, eine Aufklärungskampagne hinsichtlich des richtigen Verhaltens im Wald, speziell im Schutzwald. Die Initiative wurde in den folgenden Jahren auch von den Ländern Oberösterreich (2005), Kärnten und Salzburg (2006), Niederösterreich (2007), der Schweiz (2008) sowie Bayern (2011) übernommen. Auch in Tirol wurden zahlreiche Aktionen zur Besucherlenkung (z.B. das Tiroler Mountainbike–Modell, Netzwerk Naturraum Brixental, Tourengehen im Wattental) meist in Zusammenarbeit mit öffentlichen und zivilen Institutionen[46] gesetzt.

(4) Für den Naturschutz hat z.B. stehendes Totholz (eine Form des Nutzungsverzichts) zwar eine ökologisch wichtige Funktion, kann jedoch im Zusammenhang mit den anderen Nutzungsarten zu wirtschaftlichen Nachteilen, Forstschutzproblemen oder Labilität von Schutzwäldern führen. Die Schutzfunktion ist meist nur durch gezielte forstliche Bewirtschaftung zu erhalten. In Tirol und Vorarlberg nahmen manche Waldaufseher auch Funktionen im Rahmen des Naturschutzes wahr.

[46] z.B. BMLVS, Raumplanung, Naturschutz, Alpenverein, Tiroler Jägerschaft

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

13.2 (1) Nach Ansicht des RH können Nutzungsformen, wie z.B. Waldweide, die Erhaltung der Schutzfunktion des Waldes gefährden. Als Vorbereitung der jeweils notwendigen Entscheidungen über solche Nutzungen ist es nach Ansicht des RH erforderlich, die verschiedenen Anforderungen (Schutz von Menschen und Gütern, geforderte Nutzung wie Weide etc.) zu bewerten, gegeneinander abzuwägen und schließlich die erforderlichen Prioritäten zu setzen.

(2) Der RH bewertete die Initiativen und Maßnahmen hinsichtlich der potenziellen Nutzungskonflikte im Bereich Tourismus und Naturschutz positiv. Die Nutzungskonflikte betreffend Waldweide hatten sich in den letzten Jahren deutlich verringert. Der RH empfahl, hinsichtlich möglicher Nutzungskonflikte die Erfordernisse des Naturschutzes mit jenen der Forstwirtschaft eng abzustimmen (z.B. in den Managementplänen der Schutzgebiete). Das größte Gefährdungspotenzial verblieb somit beim Wildeinfluss (siehe TZ 14).

13.3 *(1) Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine nachhaltige Lösung von touristischen Nutzungskonflikten im Bereich der Schutzwälder bzw. im alpinen Hochlagenbereich nur durch eine engere und langfristige Zusammenarbeit mit den Vertretern der Tourismus– und Freizeitwirtschaft, durch eine örtlich mit allen relevanten Playern abgestimmte Besucherlenkung, und durch bewusstseinsbildende Maßnahmen für Nutzergruppen und die zuständigen Verantwortlichen möglich sei. Diese Aktivitäten der Zusammenarbeit gingen über rein planerische und technische Maßnahmen weit hinaus und würden zur Realisierung nachhaltige Anstrengungen und langfristige Perspektiven verlangen. Die besonders betroffenen Bundesländer (insb. Vorarlberg, Tirol, Salzburg) hätten in den letzten Jahren intensive Anstrengungen unternommen und landesweit eine Basis für einen Bewusstseinswandel geschaffen. Die in der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung herausragende Bedeutung der Schutzwälder im Tourismusland Österreich würde sowohl vom BMLFUW in den tourismusrelevanten Arbeitsprozessen als auch in den Ländern explizit betont und in die Diskussionen zur örtlichen Übernutzung sensibler Bergwaldbereiche laufend eingebracht.*

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass mittlerweile die widersprüchlichen Forderungen von Naturschutz und Forstwirtschaft soweit divergent seien, dass ein Forschungsprojekt Bayern/Österreich in Vorbereitung sei, welches integrative Ansätze zur Bewältigung der widersprüchlichen Forderungen entwickeln soll. Geplanter Start sei im Herbst 2015.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Auch in Salzburg sei der Forstdienst in Naturschutzangelegenheiten eingebunden. Vor allem auf Ebene der Forstbehörde erster Instanz sei durch die Personalunion in Sachbearbeitung und Sachverständigendienst ein integraler Ansatz mit Leben erfüllt. Der Landesforstdienst sehe sich aufgrund seiner Wirkungsziele als Mediator zwischen den unterschiedlichen Interessensgruppen am Wald.

(3) Die Tiroler Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass zur Vermeidung von Nutzungskonflikten im Jahr 2014 das Programm „Bergwelt Tirol – Miteinander Erleben" gestartet worden sei und dieses Programm zur Zeit sehr erfolgreich mit allen beteiligten Institutionen umgesetzt werde. Innerhalb dieses Programms komme es zur Festlegung von Prioritäten (sogenannte Schutzgüter), wobei dem Objektschutzwald höchste Priorität zukomme. Mögliche Nutzungskonflikte mit dem Naturschutz würden stets vorab mit der Abteilung Umwelt abgestimmt.

(4) Die Vorarlberger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Initiative „Respektiere deine Grenzen" nicht nur ein richtiges Verhalten im Wald bzw. Schutzwald, sondern auch außerhalb des Waldes, wie z.B. auf den Freiflächen der Hochlagengebiete als besonders wertvolle Wildlebensräume fördern solle, damit das Wild nicht in den Deckung bietenden Wald verdrängt werde.

Wildeinfluss und Wildeinfluss-monitoring

14.1 (1) Das anteilige Ausmaß der fehlenden Verjüngung in Schutzwaldflächen (bundesweit 76 %) lag zuletzt zwischen 62,5 % in Vorarlberg, 74,5 % in Salzburg und 80,4 % in Tirol. Im Zeitvergleich hatte sich die Situation in Tirol, Vorarlberg und bundesweit verbessert und in Salzburg geringfügig verschlechtert (siehe TZ 3 und Tabelle 4).

(2) Verbiss durch Schalenwild ist ein wesentlicher Hemmfaktor für die Verjüngung im Schutzwald und beeinflusst damit dessen Stabilität negativ. Im Bergwaldprotokoll verpflichtete sich Österreich u.a. dazu, Schalenwildbestände auf jenes Maß zu begrenzen, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht. Die Kompetenz zur Erfüllung dieser Verpflichtung lag jedoch nicht beim Bund, sondern bei den Ländern (Jagdgesetze).

Die Österreichische Waldinventur enthält ein Modul, das die Verbissbeeinflussung (Verbiss des Leittriebes an einer Baumart) der Schutzwaldflächen mit Verjüngung ausweist.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 9: Verbissbeeinflussung im Schutzwald mit Verjüngung

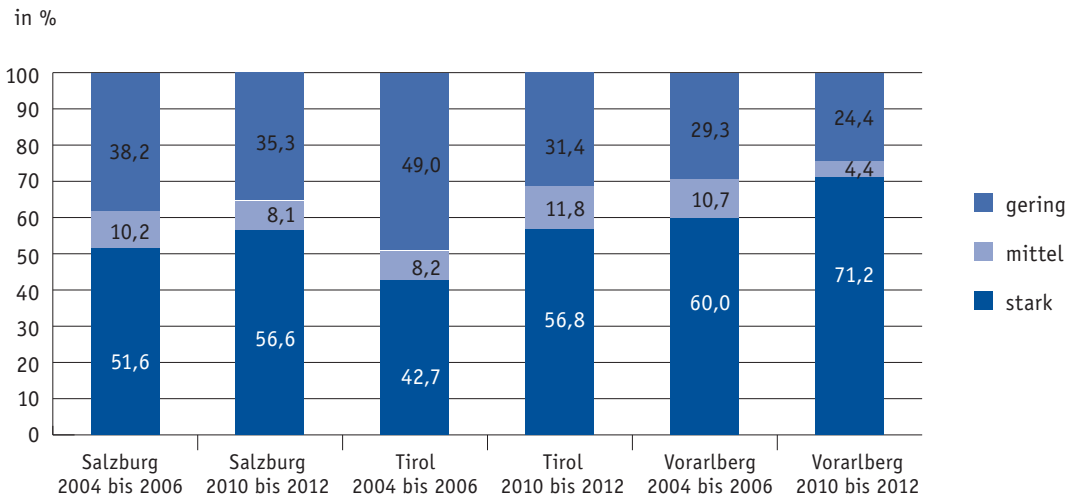
	mit Verbiss		ohne Verbiss		Summe
	1.000 ha	in %	1.000 ha	in %	1.000 ha
Salzburg	11	84,6	2	15,4	**13**
Tirol	13	72,2	5	27,8	**18**
Vorarlberg	5	100,0	0	0,0	**5**
Bund	63	78,7	17	21,3	**80**

Quelle: Österreichische Waldinventur 2007/2009

Die Ergebnisse weisen eine sehr hohe Verbissbelastung jener Schutzwaldflächen aus, die durch ihre Verjüngung positiv zur Stabilität beitragen sollen.

(3) Dem Problem des Wildeinflusses auf den Wald Rechnung tragend, richtete das BMLFUW 2004 ein bundesweit einheitliches Wildeinflussmonitoring ein. Die Ergebnisse zeigten in allen überprüften Ländern eine deutliche Erhöhung der Verjüngungsflächen mit starkem Wildeinfluss, was eine Verschlechterung des Zustands bedeutet:

Abbildung 1: Wildeinfluss



Quellen: BMLFUW, Ämter der Landesregierungen; Berechnung RH

Der Anteil der Verjüngungsflächen mit starkem Wildeinfluss an der gesamten Waldfläche betrug zuletzt 56,6 % in Salzburg, 56,8 % in Tirol und 71,2 % in Vorarlberg.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Ergebnis des in Vorarlberg eingerichteten Wildschadenskontrollsystems stellte im Gegensatz zum Wildeinflussmonitoring des Bundes im Vergleichszeitraum (2006 bis 2012) statt eines Anstiegs des starken Wildeinflusses von 60 % auf 71,2 % eine Verringerung des Anteils der als untragbar beeinflussten Vergleichsflächen von 50 % auf 44 % fest. Für das Wildschadenskontrollsystem werden von den Jagdverfügungs– und –nutzungsberechtigten auf Verjüngungsflächen eingezäunte Vergleichsflächen (zur Verhinderung des Eindringens von Schalenwild[47]) errichtet und unterhalten, um eine Beobachtung der Verjüngung mit und ohne Wildeinfluss zu ermöglichen. Im Jahr 2013 bestanden in Vorarlberg rd. 1.500 Vergleichsflächen, jedoch nur rd. 130 nicht eingezäunte Beobachtungspunkte für das Wildeinflussmonitoring.

(4) Der Tiroler Waldbericht 2012 enthielt eine Abschätzung der Waldschäden durch Schalenwild im Ertragswald, wozu auch der Schutzwald im Ertrag zählt. Für eine Fläche von 14.000 ha mit starkem Wildeinfluss wird der jährliche Schaden an der Waldverjüngung mit 4,2 Mio. EUR und jener durch Schälung von Waldbeständen mit 2,4 Mio. EUR, sohin gesamt mit rd. 6,6 Mio. EUR jährlich angegeben. Dies entsprach rund der Hälfte der bezahlten Jagdpacht oder fast den jährlich durchschnittlich eingesetzten Geldern für Maßnahmen im Schutzwald in Tirol.

(5) Ein speziell auf die Anforderungen der Schutzwälder zugeschnittenes und auf die Entwicklung der gesetzten Maßnahmen nach Ende der konkreten Projekte gerichtetes Wildeinfluss–Monitoringsystem bestand in den überprüften Ländern nicht.

In Salzburg waren Maßnahmen für Monitoring wegen fehlender Personalressourcen auf einzelne, aktuelle Projekte beschränkt.

In Tirol war die Aufnahme der für das Wildeinflussmonitoring erforderlichen Datengrundlage durch eine intensive Erhebung der Waldverjüngung ausgebaut worden.[48] Da auch Daten weiterer Systeme (z.B. Bioindikatorennetz, Bodendauerbeobachtung) genutzt wurden, war eine Abstimmung der Verfahren bzw. ein Vergleich der Daten nicht immer möglich. Ziel war es, Waldmonitoring nicht nur auf Verjüngung zu beschränken, sondern ein Gesamtmonitoring der Wälder aufzubauen und Synergieeffekte mit der Waldtypisierung herzustellen.

In Vorarlberg fanden zwar bei flächenwirtschaftlichen Projekten und Förderprojekten im Rahmen der Ländlichen Entwicklung nahezu jähr-

[47] Die Einzäunung ermöglicht es, auch den Keimlingsverbiss zu erfassen.

[48] Während bundesweit für das Wildeinflussmonitoring pro Bezirk mindestens 40 Verjüngungsflächen auszuwählen sind, wurden im Land Tirol zuletzt 916 Punkte beobachtet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

lich Begehungen[49] statt, ein institutionalisiertes System der Berichterstattung über Zustand und Veränderung der Flächen bestand jedoch nicht. Das bestehende Wildschadenskontrollsystem wurde nicht im Sinne eines Waldmonitorings mit Verjüngungsprojekten verschnitten, sondern diente primär als Grundlage für die Abschussplanung und Bewirtschaftung des Schalenwilds.

14.2 (1) Nach Ansicht des RH ist dem Wildverbiss wegen der möglichen negativen Auswirkungen auf die Schutzfunktion des Waldes und der daraus erwachsenden potenziellen Kosten (siehe TZ 12) hohes Augenmerk zuzuwenden. Die Widersprüche in den Aussagen des Wildeinflussmonitorings und des Wildschadenskontrollsystems weisen auf mögliche Schwächen in der Erhebung des Wildeinflusses hin. Er empfahl dem BMLFUW und dem Land Vorarlberg, die vorhandenen Systeme auf ihre Aussagekraft hin zu untersuchen und festzustellen, ob die negativen Entwicklungen laut Wildeinflussmonitoring auf den tatsächlichen Wildeinfluss oder auf die Erhebungsmethode zurückzuführen sind. Der RH empfahl zu evaluieren, durch welche Maßnahmen (z.B. Erhöhung der Kontrollzaundichte, Einrichtung bei Förderprojekten, Organisation des Berichtswesens) und mit welchem Mitteleinsatz eine Adaptierung bzw. Weiterentwicklung des Wildschadenskontrollsystems im Sinne eines flächendeckenden Monitoringsystems erfolgen könnte und dieses gegebenenfalls einzurichten.

(2) Der RH kritisierte, dass ein speziell auf die Anforderungen der Schutzwälder zugeschnittenes, auf die Entwicklung der gesetzten Maßnahmen nach Ende der konkreten Projekte gerichtetes Wildeinfluss–Monitoringsystem fehlte. Nach Ansicht des RH sind gesicherte und aktuelle Informationen über Zustand (siehe TZ 2, 6) und Entwicklung der Schutzwälder jedoch unerlässlich, um diese effizient und nachhaltig zu betreuen sowie langfristig zu erhalten. Nur bundesweit einheitliche Monitoringsysteme können den Erfolg oder Misserfolg einzelner Maßnahmen und ein Gesamtbild des Zustands geben. Dies ist eine Voraussetzung, um Projekte in ihrer Gesamtheit zu planen und zu steuern sowie Fördermittel noch zielorientierter einzusetzen.

(3) Der RH stellte fest, dass die Vorhaben hinsichtlich Monitoring in Konzeption und Umsetzung in Tirol am weitesten fortgeschritten waren. Mit dem bestehenden Wildschadenskontrollsystem waren auch in Vorarlberg bereits strukturelle Grundlagen für ein künftiges Waldmonitoring (siehe TZ 6) geschaffen. Er kritisierte hingegen, dass in Salzburg noch kein institutionalisiertes, flächendeckendes Monitoringsystem bestand.

[49] hauptsächlich WLV, Bezirksforsttechniker und Waldaufseher im Rahmen ihrer Tätigkeit

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Der RH bewertete die in Tirol vorgenommene Bewertung der Wildschäden positiv und empfahl den Ländern Salzburg und Vorarlberg ähnliche Bewertungen des Wildeinflusses, wie sie der Tiroler Waldbericht enthält, vorzunehmen. Dadurch könnte durch eine Erhöhung der Transparenz der finanziellen Dimension des Wildeinflusses ein zusätzlicher Anstoß für eine Verbesserung der Situation erfolgen.

(5) Nach Ansicht des RH weisen die Zahlen des Tiroler Waldberichts (Schaden von rd. 6,6 Mio. EUR gegenüber 5,97 Mio. EUR für Maßnahmen im Schutzwald in Tirol 2012) darauf hin, dass durch den zu hohen Wildbestand dem öffentlichen Interesse an einem funktionierenden Schutzwald (und der Vermeidung der sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Folgen bei dessen Zusammenbruch) nicht entsprochen wurde. Fehlende oder mangelhaft vollzogene Regelungen in den Jagdgesetzen führten dazu, dass Investitionen aus kofinanzierten Projekten (EU, Bund, Länder) Schäden aus Wildverbiss z.T. in der gleichen Größenordnung gegenüberstehen. Zudem wurde die Forderung aus dem Bergwaldprotokoll (und damit geltendem Bundesrecht), Schalenwildbestände auf jenes Maß zu begrenzen, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht, nicht erfüllt. Der RH verwies auf seine Empfehlung an die überprüften Länder, die Bestimmungen des Bergwaldprotokolls in ihrem Kompetenzbereich umzusetzen (TZ 7).

14.3 *(1) Das BMLFUW verwies in seiner Stellungnahme in diesem Zusammenhang (Wildeinfluss durch Schalenwild ist ein wesentlicher Hemmfaktor für die Verjüngung im Schutzwald und beeinflusst damit dessen Stabilität negativ) auf seine umfangreichen Bemühungen insb. auch im Rahmen des Forst&Jagd Dialogs.*

(2) Die Vorarlberger Landesregierung verwies in ihrer Stellungnahme auf das Wildschadenskontrollsystem, mit dem ein landesweites Monitoringsystem vorliege, welches auch die Projektgebiete einbeziehe.

14.4 Zur Stellungnahme der Vorarlberger Landesregierung entgegnete der RH, dass das Wildschadenskontrollsystem ein geeignetes Instrument zur Erhebung und Darstellung des Wildeinflusses darstellt. Die Daten aus bestehenden Kontrollzäunen wurden jedoch meist nur zur Schadensfeststellung herangezogen, nicht aber flächendeckend mit den Daten aus den Verjüngungsprojekten verschnitten. Daher waren nach Ansicht des RH zwar die strukturellen Grundlagen vorhanden, das Monitoringsystem insgesamt aber noch unvollständig. Es bestand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung kein institutionalisiertes, auf die Erfordernisse des Schutzwalds zugeschnittenes, langfristiges Monitoringsystem.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Nutzungskonflikte im Schutzwald und Wildschadensabwehr

Wildschadensabwehr bei flächenhafter Gefährdung des Bewuchses

15.1 (1) Die Umsetzung von Maßnahmen gegen die flächenhafte Gefährdung des Bewuchses, deren Feststellung im Rahmen des ForstG erfolgte, lag (über die Bestimmungen des Jagdrechts) in der Kompetenz der Länder. Das ForstG statuierte ein gegen jedermann gerichtetes Verbot der „Waldverwüstung", worunter grundsätzlich die offenbare flächenhafte Gefährdung des Bewuchses zu verstehen ist. Wird diese durch jagdbare Tiere verursacht, so fällt sie nicht unter den Begriff Waldverwüstung; vom Forstaufsichtsdienst (mittelbare Bundesverwaltung) sind lediglich Gutachten über Ursache, Art und Ausmaß von waldgefährdenden Wildschäden zu erstatten und der Jagdbehörde (Länder im eigenen Wirkungsbereich) Vorschläge zur Abstellung dieser Gefährdung zu unterbreiten.[50]

Die Anzahl der forst– und jagdgesetzlichen Gutachten gegen eine flächenhafte Gefährdung des Bewuchses stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 10: Flächenhafte Gefährdung des Bewuchses durch Wild (Anzahl der Gutachten nach Forst– und Jagdgesetzen 2008 bis 2012)

	Gutachten	*davon ForstG*	*davon Jagdgesetz*	ha Schutzwald mit Verbiss pro Gutachten
	Anzahl			in ha
Salzburg	81	*62*	*19*	136
Tirol	649	*418*	*231*	20
Vorarlberg	70	*70*	*0*	71

Quellen: BMLFUW, Ämter der Landesregierungen; Berechnung RH

Vergleicht man die von den Gutachten umfassten Flächen Schutzwald mit Verbissbeeinflussung (Tabelle 9), so zeigen die Daten die sehr geringe Anwendung der Instrumente der forst– und jagdgesetzlichen Gutachten im Land Salzburg auf.[51] In Tirol wurden die Instrumente relativ häufig genutzt.

(2) Der Bundesminister für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft hat jährlich einen Bericht über Art und Ausmaß der flächenhaften Gefährdung des Bewuchses durch Wild und über den Erfolg getroffener Maßnahmen im Internet zu veröffentlichen.[52] Der letzte Wildschadensbericht bezog sich auf das Jahr 2010. Grundlage des Berichtes waren Ausmaß und zeitliche Entwicklung der Wildschä-

[50] § 16 Abs. 5 ForstG

[51] Das Verhältnis der Schutzwaldflächen beträgt: T : S : V wie 1 : 0,73 : 0,24

[52] § 16 Abs. 6, ForstG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den im Rahmen der Österreichischen Waldinventur und des Wildeinflussmonitorings auf Mehrjahresbasis.

(3) Einen Beschwerdefall gegen einen Bescheid der Tiroler Landesregierung vom Juli 2011 betreffend Abschussplan und Maßnahmen zur Hintanhaltung von Wildschäden hatte der VwGH im September 2013[53] entschieden. Dieses Verfahren zeigte die Komplexität auf, zu einer rechtlich mängelfreien Reduktion des Wildstands durch Erhöhung der Abschussvorschreibungen zu gelangen. Der VwGH statuierte, dass die Feststellung einer flächenhaften Gefährdung des Bewuchses in den Kompetenzbereich des Forstrechtes fällt und die seitens der Forstverwaltung angewandten Methoden der Stichprobenauswahl der Untersuchungsobjekte und die Verbiss– und Schälschadenqualifizierung außer Streit stünden. Weiters wies der VwGH darauf hin, dass die seitens der Forstverwaltung angewandte Methode der rechnerischen Ermittlung der Wildbestände aus den Abschusszahlen bei der Erstellung der Abschusspläne zu berücksichtigen ist. Zudem verwies der VwGH auf den Umstand, dass die in einem Erlass des BMLFUW enthaltenen Regelungen bezüglich des Vorliegens einer flächenhaften Gefährdung des Bewuchses mangels des Vorliegens einer rechtsverbindlichen Norm für ihn nicht bindend waren.

15.2 (1) Der RH kritisierte, dass die Einleitung eines jagdbehördlichen Verfahrens zur Anordnung von Maßnahmen zur Hintanhaltung von Wildschäden inhaltlich das Vorliegen einer bereits flächenhaften Gefährdung des Bewuchses erfordert und damit keine präventive, sondern im günstigsten Fall nur eine sanierende Wirkung entfalten kann. Er wies darauf hin, dass der Bund zur Zeit der Gebarungsüberprüfung aus kompetenzrechtlichen Gründen nicht in der Lage war, selbst und unmittelbar wirksame Maßnahmen gegen übermäßigen Wildeinfluss und die damit zusammenhängenden Schädigungen zu treffen. Er konnte somit die von ihm eingegangene (und in den österreichischen Rechtsbestand übernommene) Verpflichtung aus dem Bergwaldprotokoll nicht unmittelbar erfüllen. Er war dabei u.a. von der unterschiedlichen Personalausstattung in den einzelnen Ländern abhängig, was sich nach Ansicht des RH auch in der Anzahl der abgegebenen Gutachten (sehr geringe Anwendung dieser Instrumente in Salzburg) zeigte. Der RH verwies auf seine Empfehlung, den Personaleinsatz zur Vollziehung des ForstG zu evaluieren (siehe TZ 20).

[53] Zl 2011/03/0177–8 vom 18. September 2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der RH kritisierte zudem, dass der Bundesminister für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft zur Zeit der Gebarungsüberprüfung hinsichtlich der Berichtslegung beim Wildschadensbericht in Verzug war. Er erachtete jedoch eine jährliche Erstellung dieses Berichts, dessen wesentliche Grundlagen nur auf Mehrjahresbasis vorliegen, für nicht sinnvoll. Der RH empfahl dem BMLFUW, im Sinne einer Verwaltungsoptimierung auf eine Änderung der Verpflichtung zur jährlichen Berichtslegung im ForstG hinzuwirken und eine zeitliche Abstimmung mit der Österreichischen Waldinventur und dem Wildeinflussmonitoring vorzunehmen.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass der im ForstG nicht näher spezifizierte Begriff der „flächenhaften Gefährdung des Bewuchses“ bisher nicht im Verordnungsweg rechtsverbindlich mit Inhalt erfüllt worden war. Er empfahl dem BMLFUW, dies auf der Grundlage des zitierten Erkenntnisses des VwGH nunmehr vorzunehmen.

15.3 *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass der Erlass einer Verordnung zur Definition des Begriffs der „flächenhaften Gefährdung des Bewuchses durch jagdbare Tiere“ nicht geboten sei, da es sich bei diesen Regelungsinhalten lediglich um behördeninterne Handlungsanweisungen an die Organe des Forstaufsichtsdienstes für deren Gutachtenserstellung handle. Damit würden aber keine Rechtsvorschriften, die sich mit ihrem Inhalt an Rechtsunterworfene richten, begründet (keine Rechte oder Pflichten nach außen). Diese ergeben sich erst im allfällig nachfolgenden jagdrechtlichen Verfahren. Aus dem zitierten Erkenntnis des VwGH sei eine solche Forderung auch nicht ableitbar.*

Hinsichtlich des zeitlichen Verzugs bei der Berichtslegung zur Wildschadenssituation hielt das BMLFUW fest, dass die Wildschadensberichte für die Jahre 2011, 2012 und 2013 seit 5. Mai 2015 auf der Internetseite des BMLFUW verfügbar seien. Die gemeinsame Veröffentlichung der drei Berichte sei in der Tatsache begründet, dass Erhebungen über Wildschäden und Wildeinfluss aus Kostengründen sowie aus praktischen Gründen derzeit nur in mehrjährigen Aufnahmezyklen durchgeführt werden können. So seien in den nun vorliegenden Wildschadensberichten die 2014 veröffentlichten Ergebnisse der letzten dreijährigen Erhebungsrunde des Wildeinflussmonitorings eingearbeitet worden. Das BMLFUW werde, so die gesetzlichen Rahmenbedingungen dies weiterhin vorsehen, selbstverständlich auch künftig jährliche Wildschadensberichte veröffentlichen. Dabei sei jedoch zu beachten, dass die zugrundeliegenden Datensätze zumindest noch in den kommenden Jahren auf mehrjährigen Erhebungszyklen beruhen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

15.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass eine Definition des Begriffes „flächenhafte Gefährdung des Bewuchses durch jagdbare Tiere“ im Rahmen einer Verordnung zu einer Harmonisierung der abzuführenden jagdbehördlichen Verfahren beiträgt. Die Bewertungsmethoden wären einer höchstgerichtlichen Überprüfung zugänglich und mit entsprechender Rechtsverbindlichkeit ausgestattet. Adressaten einer diesbezüglichen Verordnung wären neben den Verwaltungsbehörden auch Grundeigentümer, die im jagdbehördlichen Verfahren Parteistellung besitzen.

Hinsichtlich des Wildschadenberichts entgegnete der RH, dass eine jährliche Veröffentlichung von Daten, die nur in mehrjährigen Zyklen erhoben werden, nicht ökonomisch erscheint. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Wildschadensprävention und Wildstandsregulierung

16.1 (1) Im Bergwaldprotokoll verpflichtete sich Österreich u.a., Schalenwildbestände auf jenes Maß zu begrenzen, welches eine natürliche Verjüngung standortgerechter Bergwälder ohne besondere Schutzmaßnahmen ermöglicht (siehe TZ 7). Die Kompetenz zur Erfüllung dieser Verpflichtung lag jedoch nicht beim Bund, sondern bei den Ländern (Jagdgesetze).

(2) Ein wesentliches Element der Prävention von Wildschäden war die Wildstandsregulierung und damit die Abschussplanung und die Erfüllung der darin festgelegten Mindestabschüsse. Die folgende Auswertung zeigt die Situation am Beispiel des Rotwilds, das bei einem Überbestand wesentlich zu Verbiss– und Schälschäden im Wald beiträgt:

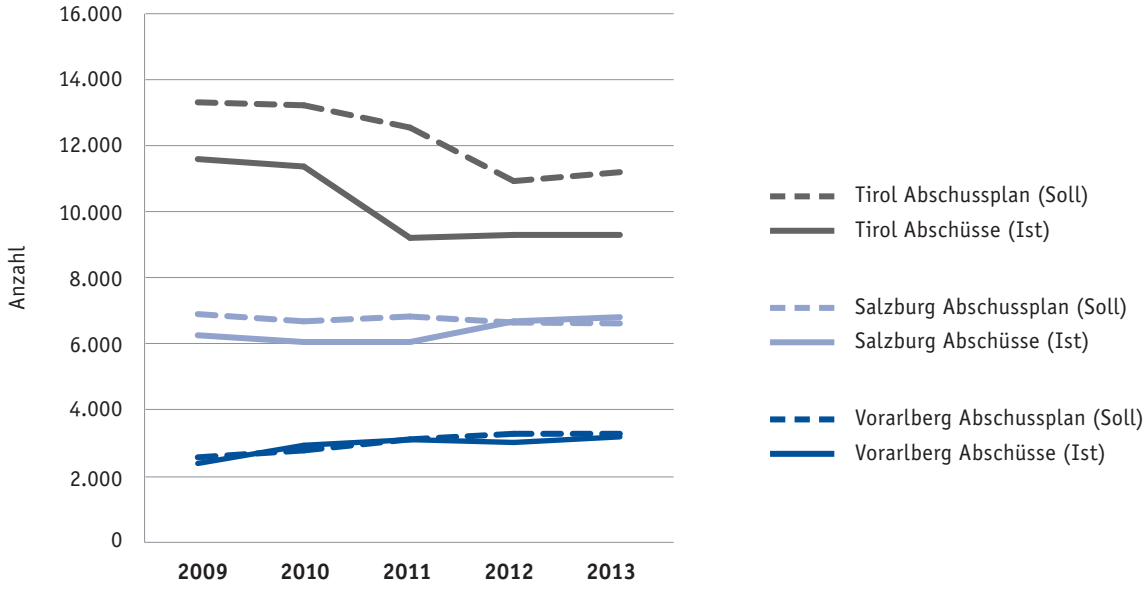
Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 11: Rotwild Bejagung

	2009		2010		2011		2012		2013		Durchschnitt	
	Stück	in %	Stück	in %	Stück	in %	Stück	in %	Stück	in %	Stück	in %
Salzburg												
Abschussplan	6.925	100,0	6.683	100,0	6.873	100,0	6.633	100,0	6.588	100,0	6.740	100,0
Abschüsse	6.261	90,4	6.026	90,2	6.037	87,8	6.693	100,9	6.853	104,0	6.374	94,6
Differenz	664	9,6	657	9,8	836	12,2	– 60	– 0,9	– 265	– 4,0	366	5,4
Tirol												
Abschussplan	13.369	100,0	13.245	100,0	12.548	100,0	10.894	100,0	11.167	100,0	12.245	100,0
Abschüsse	11.631	87,0	11.386	86,0	9.154	73,0	9.283	85,2	9.255	82,9	10.142	82,8
Differenz	1.738	13,0	1.859	14,0	3.394	27,0	1.611	14,8	1.912	17,1	2.103	17,2
Vorarlberg												
Abschussplan	2.515	100,0	2.781	100,0	3.138	100,0	3.349	100,0	3.337	100,0	3.024	100,0
Abschüsse	2.337	92,9	2.951	106,1	3.119	99,4	3.048	91,0	3.215	96,3	2.934	97,0
Differenz	178	7,1	– 170	– 6,1	19	0,6	301	9,0	122	3,7	90	3,0

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Abbildung 2: Anzahl der Abschüsse (Soll–Ist–Vergleich)



Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Planvorgaben wiesen im Zeitraum 2009 bis 2013 in den Bundesländern Salzburg (– 4,9 %) und Tirol (– 16,5 %) fallende Tendenz auf, in Vorarlberg stiegen die Vorgaben (+ 32,7 %) an. Die durchschnittliche Erfüllung der Abschussplanung lag in Salzburg bei 94,6 %, in Tirol betrug sie 82,8 % und in Vorarlberg wurden 97,0 %[54] erreicht. Die Bedeutung einer solchen Abweichung der Abschüsse von den Planwerten zeigte eine in Tirol angewandte Modellrechnung, aus der sich aus einer Mindererfüllung von 1.000 Stück nach drei Jahren ein zusätzlicher Wildbestand von 3.720 Stück ergab.

16.2 (1) Der RH wies kritisch darauf hin, dass Wildschäden eine erhebliche Belastung für die Funktionsfähigkeit von Schutzwäldern darstellten und insbesondere mehr als die Hälfte aller Verjüngungsflächen des Waldes einem starken Wildeinfluss unterlagen. Er sah darin langfristig ein Risiko für die Stabilität der Schutzwälder.

(2) Der RH kritisierte, dass die überprüften Länder ihrer Pflicht nach dem Bergwaldprotokoll nicht ausreichend nachkamen und die Möglichkeiten einer effektiven Wildschadensprävention in Schutzwäldern nicht ausreichend nutzten (siehe TZ 17 bis 19). Er kritisierte in diesem Zusammenhang insbesondere auch die Verminderung der Abschussplanwerte in Salzburg (– 4,9 %) und Tirol (– 16,5 %) sowie die ungenügende Erfüllung der Mindestabschussverpflichtung speziell in Tirol (nur 82,8 %). Er betonte die starke Auswirkung relativ geringer Abschussausfälle auf den Wildbestand.

Der RH empfahl den überprüften Ländern, auf die Erfüllung der Mindestabschussverpflichtungen hinzuwirken und bei der Berechnung der Planerfüllung aussagekräftige Berechnungsmethoden anzuwenden.

16.3 *(1) Die Salzburger Landesregierung bestätigte in ihrer Stellungnahme die Zahlen des RH. Die Kritik an der Verminderung der Abschussplanwerte sei insofern nicht schlüssig, als dies völlig außer Acht lasse, dass über die in den Plänen angeordneten Mindestabschüsse hinaus eine deutliche Steigerung der Abschusszahlen geschafft worden sei. Die Vorgaben seien zwischen 2009 und 2014 um ca. 400 Stück Rotwild gesenkt worden, die Abschusszahlen hätten sich im selben Zeitraum um ca. 300 Stück erhöht. Auch würde sehr eindringlich auf die*

[54] In Vorarlberg war die Berechnung der Abschussplanerfüllung aber dadurch verfälscht, dass bei der Mindestvorgabe und bei der Berechnung ihrer Erfüllung zwei verschiedene Grundgesamtheiten verwendet wurden. Obwohl bei der Planung der separat festgelegte Höchstabschuss hochwertiger Trophäenträger nicht mitgezählt wurde, waren diese bei der Abschussplanerfüllung hinzugezählt. Daraus ergab sich eine systematisch bedingte, unzureichende Abschussplanerfüllung beim Kahlwild, die jedoch für eine angestrebte Reduktion des Bestandes entscheidend ist.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Erfüllung der Mindestabschüsse hingewirkt. Die Berechnung der Planerfüllung erfolge anhand der Angaben bei verpflichtenden Meldungen.

(2) Die Tiroler Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme erneut auf die Novelle 2015 zum Tiroler Jagdgesetz hin. Die Abschusspläne seien in den vergangenen zehn Jahren, insbesondere bei Rotwild, sukzessive angehoben worden. Oftmals sei jedoch die Einhaltung der Abschusspläne hinter den Vorgaben zurückgeblieben.

(3) Die Vorarlberger Landesregierung entgegnete in ihrer Stellungnahme, dass in Vorarlberg in der jährlichen Abschussplanung zwischen Mindest– und Höchstabschüssen unterschieden werde. Darüber hinaus bestehe die Möglichkeit, in den Wildregionen Mehr– und Kontingentabschüsse zu verteilen. Der Mindestabschuss sei jene Menge, die in der Wildregion unbedingt zu erlegen sei. Gerade beim Gams– und Steinwild bestehe aufgrund der besonderen Lebensraumnutzung keine zwingende Abschussdurchführung. Die Abschüsse würden aufgrund der jagdlichen Interessen ohnehin getätigt; somit würden in diesen Bereichen wenig Mindestabschüsse, jedoch Höchstabschüsse zur Begrenzung der Abschüsse zugeteilt. Letztendlich sei jedoch nicht die Benennung der Freigabe (als Mindest– oder Höchstabschuss), sondern die Anzahl erlegter Stücke, aufgeteilt nach Geschlecht und Alter, erheblich. Speziell beim Rot– und Rehwild werde in Vorarlberg im besonderen Maße darauf geachtet, dass in der Regel wesentlich mehr weibliche Tiere als männliche in den Mindestabschussvorgaben verteilt würden. Trotz Einbezug der Höchstabschüsse in die Abschussstatistik würden in der Regel auch wesentlich mehr weibliche (Reproduktionsträger) als männliche Tiere erlegt. In der Berechnung und Beurteilung der Abschussplanerfüllung sei daher das Verhältnis von Mindestabschussvorgaben zu den insgesamt tatsächlich erlegten Stücken, getrennt nach Geschlecht, entscheidend. Dass die Abschüsse von Hirschen der Klasse I und II zu den Hirschabschüssen hinzugerechnet würden, stelle aus biologischer Sicht jedenfalls keine „Verfälschung" der Berechnung dar, weil diese ja auch zu den entnommenen männlichen Stücken zählten und daher auch in der Gesamtentnahme und somit im Vergleich zu den vorgegebenen Mindestabschüssen miteinbezogen werden müssten. Außerdem führe die Berücksichtigung aller Jagdgebiete (auch solcher, in denen ein geringer oder kein Mindestabschuss vorgeschrieben worden ist) und aller getätigten Abschüsse zu einer realistischen und aussagekräftigen Gesamtdarstellung.

16.4 (1) Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass eine Verminderung der Abschussplanwerte bei gleichen Abschusszahlen naturgemäß und mathematisch logisch zu einer Verbesserung der Abschuss-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

planerfüllung führte, jedoch nicht dem planmäßig festzulegenden Erfordernis einer Reduktion des Wildstands entsprach.

(2) Der RH entgegnete der Vorarlberger Landesregierung, dass unterschiedliche Grundgesamtheiten bei der Abschussplanung und der Abschusserfüllung rein statistisch jedenfalls zu einer Verfälschung des Erfüllungsgrades führten.

Wildmanagement in Salzburg

17.1 In Salzburg enthielt das Jagdgesetz 1993[55] u.a. die Zielsetzung, „untragbare Wildschäden an der Vegetation zu vermeiden“.[56]

Als Grundlage für eine ökologisch orientierte Lösung des Wald–Wild–Umweltkonflikts ließ die Salzburger Landesregierung im Jahr 1993 ein Gutachten betreffend die Wildökologische Raumplanung und Richtlinien für das Schalenwildmanagement erstellen. Die Ergebnisse der Studie fanden insoweit Eingang in das Jagdgesetz, als Wildräume (Lebensräume) des Rot–, Gams– und Steinwilds und Wildregionen durch Verordnung festgelegt wurden. Eine flächendeckende und systematische Detailplanung wurde nicht mehr durchgeführt.

Mit Ausnahme von Freizonen durfte der Abschuss des Rot–, Gams–, Stein– und Rehwildes nur im Rahmen eines Abschussplans, der in der Regel Mindestabschusszahlen festlegte, erfolgen. Bei dem im Wege einer Verordnung der Landesregierung zu erlassenden, für drei Jahre geltenden Abschussplan war die Vermeidung waldgefährdender Wildschäden zu berücksichtigen.[57]

Sowohl bei der Erlassung der Abschusspläne als auch bei den darauf aufbauenden, mit Bescheiden der Bezirksjägermeister (im Einvernehmen mit dem Jagdinhaber und der Bezirksbauernkammer) weiter zu erlassenden Jahresabschussplänen, war eine Beiziehung des Forstdienstes gesetzlich nicht vorgesehen.[58] In der Praxis wurden die forstlichen Belange durch die Personalunion Forst/Jagd von den Referenten an den Bezirksverwaltungsbehörden wahrgenommen.

Gebiete in Kernzonen, die der jeweiligen Wildart als Setz–, Einstands– und Äsungsgebiete dienen, können, soweit dies erforderlich ist, um waldgefährdende Wildschäden zu vermeiden und geeignete Lebensräume für das Wild zu erhalten, durch Verordnung zu Habitatschutzge-

[55] Gesetz über das Jagdwesen im Land Salzburg (Jagdgesetz 1993), LGBl. Nr. 100/1993

[56] § 1 Abs. 1 Jagdgesetz 1993 i.d.g.F.

[57] § 60 Abs. 2 Jagdgesetz 1993 i.d.g.F.

[58] § 60 Abs. 1 und Abs. 4 Jagdgesetz 1993 i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

bieten erklärt werden.[59] Von dieser gesetzlichen Ermächtigung machte das Land Salzburg keinen Gebrauch.

17.2 Der RH bewertete die Aufnahme von Elementen der wildökologischen Raumplanung in das Salzburger Jagdgesetz grundsätzlich positiv. Er kritisierte jedoch, dass eine Detailplanung nicht vorlag und damit eine wesentliche wissenschaftliche Grundlage der Abschussplanung fehlte. Der RH empfahl dem Land Salzburg, eine flächendeckende Detailplanung präventiver Maßnahmen zur Vermeidung von Wildschäden in Auftrag zu geben und der Festlegung der Mindestabschüsse zugrunde zu legen.

Der RH kritisierte zudem die mangelnde Einbindung der forstwirtschaftlichen Expertise in die jagdliche Planung und empfahl dem Land Salzburg, auf eine verstärkte Berücksichtigung forstlicher Belange bereits im Zuge der Erarbeitung der drei Jahre geltenden Abschussplanverordnung hinzuwirken. Da die Festlegung der Inhalte der Bescheide hinsichtlich der Jahresabschusspläne durch die für die Umsetzung Verantwortlichen bzw. Interessenvertreter erfolgte, kam nach Ansicht des RH einer Berücksichtigung forstlicher Belange bereits auf der Ebene der Verordnung verstärkte Bedeutung zu.

Weiters kritisierte der RH, dass das Land Salzburg das Instrument der Verordnung von Habitatschutzgebieten zur Vermeidung von Wildschäden im Wald nicht einsetzte. Er empfahl die Anwendung dieses Instruments, um waldgefährdende Wildschäden zu vermeiden.

17.3 *Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass bei der Vorbereitung der Abschussplanverordnung für die Jahre 2016 bis 2018 vom zuständigen Regierungsmitglied die Mitwirkung des Landesforstdirektors angeordnet worden sei. Es seien zudem Vertreter der Grundeigentümer als auch die Bezirksforstinspektoren eingebunden. Besonderes Augenmerk würde auf Problemregionen gelegt.*

Die Abschussplanverordnung beruhe sehr wohl auf einer genauen Planung der Sachverständigen, die ständig weiterentwickelt werde. So erfolge etwa die Feststellung der Höhe des Wildstands als eine Grundlage für die Festlegung der Zahl der Mindestabschüsse auf Basis einer vom RH angeregten Methode.

[59] § 107 Jagdgesetz 1993

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

17.4 Der RH erwiderte dem Land Salzburg, dass er die im Zuge der Vorbereitung der Abschussplanverordnung für die Jahre 2016 bis 2018 vorgenommenen Änderungen als Maßnahmen zur Verbesserung der Planungsgrundlagen positiv beurteilte.

Wildmanagement in Tirol

18.1 (1) Das Tiroler Jagdgesetz 2004[60] sah vor, dass der für ein Jahr zu erstellende Abschussplan u.a. auf einen den Interessen der Landeskultur entsprechenden Wildstand Rücksicht nimmt. Der Abschussplan wurde durch den Jagdausübungsberechtigten erstellt und bedurfte der Genehmigung der Bezirksverwaltungsbehörde. Eine Festlegung von Mindestabschüssen in Form einer Verordnung der Landesregierung war nicht vorgesehen. Eine institutionalisierte Einbindung des Forstdienstes in die Erstellung des Abschussplans war nicht vorgeschrieben. Auch eine im Sinne der Transparenz und Publizität gebotene Kundmachung der Ergebnisse der Abschussplanung (Rahmen) in Form einer Verordnung war im Gegensatz zu den Ländern Salzburg und Vorarlberg nicht vorgesehen.

(2) Im Juni 2009 beauftragte das Land Tirol die Erstellung eines wildökologischen Gutachtens[61] („Grundlagen Rotwildmanagement in Tirol“), wobei Maßnahmen zur Reduktion des Rotwildbestands auf zwei Drittel (von 30.000 Stück auf 20.000 Stück) innerhalb eines Zeitraums von fünf Jahren auszuarbeiten waren. Die Maßnahmen sollten die durchschnittliche Rotwilddichte im Sommerlebensraum von 5,9 Stück/100 ha auf 4,5 Stück/100 ha verringern. Der Grenzwert der Rotwilddichte – bei einer in Tirol durchgehend vorliegenden Überdeckung der Lebensräume mehrerer Schalenwildarten (Rehwild, Rotwild) – lag gemäß der Literatur und nach Erfahrungswerten der Tiroler Jagdbehörde bei drei bis vier Stück/100 ha.[62] Sechs der neun Bezirke in Tirol lagen laut Tiroler Waldbericht 2013 über dem kritischen Wert von vier Stück/100 ha. Die Bezirke Reutte bzw. Landeck wiesen sogar eine Rotwilddichte von 8,7 Stück/100 ha bzw. 6,6 Stück/100 ha auf.

Ausgehend von der Ermittlung des auf die Projektlaufzeit verteilten, gesamten Wildreduktionserfordernisses nahmen die Gutachter eine nach den Kriterien Wilddichte, Waldzustand und Wildseuchengefahr gesteuerte Aufteilung der erforderlichen Abschusszahlen auf die rd. 120 Hegebereiche vor. Für das Jahr 2010 ergab sich ein Gesamtabschusserfordernis von rd. 13.000 Stück, wobei die erforderlichen Erhö-

[60] § 37 Abs. 2 Tiroler Jagdgesetz 2004, LGBl. Nr. 41/2004 i.d.g.F.

[61] Auftragnehmer: Forschungsinstitut für Wildtierkunde und Ökologie der Veterinärmedizinischen Universität Wien, Univ.–Prof. DI Dr. Friedrich Reimoser, DI Horst Leitner, Mag. Manuela Habe: Grundlagen Rotwildmanagement Tirol, Wien 28.2.2010

[62] VwGH Erkenntnis GZ 2011/03/0177

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

hungen der Abschusszahlen ausgehend vom bisherigen Durchschnitt (2006 bis 2008) auf die Hegebezirke sehr ungleich verteilt waren und von „kein Erhöhungsbedarf“ bis zur Erhöhung um 65 % reichten.

Die Gutachter wandten eine Modellrechnung an, die von einem Wildbestand ausgehend – in Abhängigkeit von der Zahl der Abschüsse – die zeitliche Entwicklung des Wildbestands zeigte. Ausgehend von einem Wildbestand von 30.000 Stück hätte sich nach dem Modell bei Erfüllung des Abschussplans (2009: 13.369 Stück bis 2013: 11.167 Stück) im Jahr 2013 ein Rotwildbestand von rd. 19.300 Stück ergeben. Das Reduktionsziel wäre gesamthaft betrachtet erreicht worden. Die erheblich unter Plan liegenden tatsächlichen Abschusszahlen ließen nach einer Berechnung der Forstverwaltung den Rotwildbestand von rd. 32.800 im Jahr 2013 (7,3 Stück/100 ha) auf prognostizierte rd. 36.500 Stück im Jahr 2016 (8,2 Stück/100 ha) ansteigen.

(3) Seit 1999 traten bei Rotwild und bei Rindern im Bezirk Reutte, Region Oberes Lechtal, laufend Fälle von Tuberkulose (TBC) auf. Nach Einschätzung der AGES[63] stellte der Rotwildbestand das Erregerpotenzial dieser Krankheit sowohl bei Nutz– als auch bei Wildtieren dar. Die aus forstlicher Sicht erforderliche Verminderung der Rotwilddichte (wie im Gutachten erarbeitet) war nach Auskunft des Landesveterinärdirektors auch aus seuchenhygienischer Sicht angebracht (d.h. im Durchschnitt galt der Grenzwert von vier Stück Rotwild auf 100 ha Sommerlebensraum). Im August 2011 errichtete das Österreichische Bundesheer im Assistenzeinsatz ein Wildgatter im Kerngebiet der Seuchenbekämpfungszone. Sodann konnten erfahrene Fachleute tierschutzgerecht und schonend eine rasche Reduktion des Rotwildbestands auf nach ökologisch[64] und veterinärfachlichen Gesichtspunkten verträgliche Werte erreichen.[65]

18.2 (1) Der RH kritisierte, dass eine konkret an forstfachlichen und wildökologischen Erfordernissen orientierte Regelung der Abschussplanung nicht erfolgte. Der unbestimmte Gesetzesbegriff „Interessen der Landeskultur“ ermöglichte für sich genommen keine an objektiven Kriterien orientierte Berücksichtigung der Wildschäden im Wald. Er empfahl, die Verpflichtung aus dem Bergwaldprotokoll, durch angemessene Wildstandsregulierung präventiv Waldschäden zu vermeiden,[66] gesetz-

63 Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit

64 Schon das Gutachten „Grundlagen Rotwildmanagement in Tirol“ vom Februar 2010 hatte für die betroffenen Hegebezirke eine starke Erhöhung der Abschusszahlen (bis zu + 65 %) als erforderlich angesehen.

65 Rechtsgrundlage: Rotwild–TBC–Verordnung, BGBl. II Nr. 181/2011

66 Art. 13 Abs. 1 lit. c Bergwaldprotokoll

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

lich entsprechend zu verankern. Er empfahl weiters eine Einbindung des Forstdienstes in die Abschussplanung.

(2) Der RH bewertete die nach wildökologischen Erfordernissen gutachterlich erarbeiteten, konkreten Maßnahmen zur Erreichung einer angemessenen Rotwilddichte positiv. Er kritisierte jedoch, dass in einigen Regionen des Landes Tirol offenkundig dennoch wildökologisch nicht verträgliche Rotwildbestände vorlagen, die zur Ausbreitung der Rotwild–TBC beitrugen, da die verpflichtende Berücksichtigung wildökologischer (und damit gleichzeitig seuchenhygienischer) Erfordernisse im Tiroler Jagdrecht weder vorgesehen war noch in der Praxis umgesetzt wurde.

Nach Ansicht des RH ist die Erarbeitung eines konkreten Maßnahmenkatalogs zwar vorbildlich, jedoch nur dann sinnvoll, wenn diese Maßnahmen auch tatsächlich umgesetzt werden. Er wies darauf hin, dass die Abschussplanung der Jahre 2009 bis 2013 in Umsetzung des Gutachtens eine Reduktion des Rotwildbestands auf den Zielwert 20.000 Stück gesamt gesehen erlaubt hätte. Er kritisierte, dass die wesentlich unter Plan liegenden tatsächlichen Abschusszahlen (rd. 83 % des Sollwerts des Zeitraums 2009 bis 2013 – siehe TZ 16) zu einer erheblichen Erhöhung der durchschnittlichen Rotwilddichte (bis zum Doppelten des kritischen Werts) führte, die regional zu massiven Problemen im Zusammenhang mit der Rotwild–TBC führte.

Wildmanagement in Vorarlberg

19.1 (1) In Vorarlberg normierte das Jagdgesetz[67] u.a., dass die Jagdausübung die im öffentlichen Interesse gelegenen günstigen Wirkungen des Waldes unter besonderer Beachtung der Schutzwirkung nicht zu schmälern und insbesondere waldgefährdende Wildschäden zu vermeiden habe. Bei der jährlichen Erstellung des mit Verordnung der Landesregierung zu erlassenden Abschussplans waren die Grundsätze der Jagdausübung und die Ergebnisse des Wildschadenskontrollsystems zu berücksichtigen,[68] das in der Lage war, auch Keimlingsverbiss zu entdecken und damit eine Verhinderung der Naturverjüngung frühzeitig festzustellen. Zur Ermittlung der für die Abschussplanung maßgeblichen Verhältnisse war der Forstdienst nur beim Rotwild, nicht bei den anderen Wildarten eingebunden. Bei Nichterfüllung des Abschussplans hatte die Behörde die erforderlichen Abschüsse ohne weiteres

[67] Gesetz über das Jagdwesen (Jagdgesetz), LGBl. Nr. 32/1988 i.d.g.F., § 3 Abs. 1 lit. a

[68] § 38 Abs. 2 Jagdgesetz

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zwangsweise durchzuführen.[69] Gegebenenfalls hatte die Jagdbehörde Abschussaufträge zur Abstellung der Missstände zu erteilen.[70]

(2) Die Grundlagenstudie „Regionalplanungskonzept zur Schalenwildbewirtschaftung in Vorarlberg unter besonderer Berücksichtigung des Waldsterbens“ war Basis der Novellierung des Jagdgesetzes im Jahr 1988. Wesentliche Empfehlungen der Gutachter fanden Aufnahme in das Gesetz. Es erfolgte die Festlegung von Wildbehandlungszonen.[71] Auch Wildruhezonen und Sperrgebiete (entsprechend den Habitatschutzgebieten in Salzburg) wurden eingerichtet.[72] Sofern forstwirtschaftlicher Bewuchs, der eine wichtige Schutzfunktion hat, durch das Wild in seinem Bestand gefährdet wird, bestand in Vorarlberg die Verpflichtung, sogenannte Freihaltungen mit Bescheid anzuordnen.[73] Dies hatte zur Folge, dass jedes Stück Wild der definierten Art, das sich in der Freihaltung einstellte, sofort zu erlegen war. Dieses Instrument wurde auch bei Schutzwaldsanierungsprojekten als begleitende Maßnahme mit präventiver Wirkung eingesetzt.

(3) Im Jahr 2005 lag ein Gutachten betreffend die Evaluierung der Wild–Umwelt–Situation im Vergleich 1988 bis 2003 vor.[74] Darin wurde eine durchgängige Anwendung der jagdgesetzlichen Instrumente konstatiert, eine Änderung der Rotwildverteilung entsprechend der wildökologischen Raumplanung (Kern–, Rand– und Freizonen) konnte weitgehend erreicht werden. Hinsichtlich der Abschussplanung bestand nach Ansicht der Gutachter Verbesserungspotenzial. Als Grundlage der Abschussplanung wären im dreijährigen Intervall forstliche Gutachten, aufbauend auf den Ergebnissen des Wildschadenskontrollsystems zu erstellen. Die Gutachten wären von den Sachverständigen der Forstbehörde auszuarbeiten und sollten klare Schlussfolgerungen für die Abschussplanung enthalten. Solche Forstwirtschaftliche Gutachten mit klaren Empfehlungen für die Abschussplanung lagen nur für den Bezirk Bludenz vor.

(4) Im Rotwildraum Silbertal, Klostertal und Lech waren in den Jahren 2013/2014 von 285 Stück beprobtem Rotwild 22 Stück hinsichtlich TBC positiv. Nutzvieh musste krankheitsbedingt gekeult werden;

69 § 65 Abs. 1 Jagdgesetz

70 § 41 Abs. 3 Jagdgesetz

71 § 35 Jagdgesetz

72 § 33 Jagdgesetz

73 § 41 Abs. 4 Jagdgesetz

74 Univ.–Prof. DI Dr. Friedrich Reimoser, Univ.–Prof. DI Dr. Josef Spörk: Evaluierung der Wild–Umwelt–Situation im Bundesland Vorarlberg unter besonderer Berücksichtigung der Auswirkungen des Vorarlberger Jagdgesetzes auf Wald und Wild (Vergleich 1988 – 2003)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

im Jahr 2014 wurden auch landwirtschaftliche Betriebe vorübergehend geschlossen. Der Maßnahmenplan der Bezirkshauptmannschaft Bludenz zur Hintanhaltung einer Ausbreitung der TBC sah u.a. für das Jagdjahr 2014/2015 in den genannten Gebieten eine Erhöhung der Mindestabschussvorgaben um bis 70 % vor (bezeichnet als Sonderkontingent für einen gesunden Wildbestand).

19.2 Der RH bewertete die Berücksichtigung des Zustands des Waldes bei der Wildstandsregulierung im Vorarlberger Jagdrecht – einschließlich der Möglichkeit zur ersatzweisen Erfüllung des Abschussplans durch die Behörde – positiv.

Er kritisierte jedoch, dass der Forstdienst in den Prozess der Abschussplanung nur beim Rotwild eingebunden war. Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, auf eine diesbezügliche Änderung des Jagdgesetzes hinzuwirken.

Der RH kritisierte zudem, dass nur im Bezirk Bludenz forstfachliche Gutachten zum Zustand des Waldes in schriftlicher Form vorlagen. Eine Bewertung der Abschussvorschreibungen hinsichtlich der Erreichung eines lebensraumverträglichen Wildbestands war daher in den anderen Bezirken nicht möglich. Er empfahl dem Land Vorarlberg, die Erstellung solcher Gutachten als wesentliche Grundlage der Berücksichtigung des Waldzustands bei der Wildstandsregulierung in allen Bezirken des Landes vorzusehen.

Der RH betonte die Bedeutung eines nach forstfachlichen und wildökologischen Kriterien erstellten Abschussplans. Damit kann ein Wildbestand erreicht werden, der (präventiv) Waldschäden gering hält und veterinärmedizinisch indizierte Eingriffe in den Bestand (wie in Tirol der Fall) vermeidet. Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, die Abschussplanung nach gutachterlich festgelegten forstfachlichen und wildökologischen Erfordernissen auszurichten.

19.3 *Die Vorarlberger Landesregierung entgegnete in ihrer Stellungnahme, dass in Vorarlberg die Festlegung der Mindest– und Höchstabschüsse von Reh–, Gams– und Steinwild sowie Murmeltieren im Zuge der Abschussplanverhandlungen auf Bezirksebene erfolgte. Bei diesen Verhandlungen sei die jeweilige Forstabteilung (Bezirksforsttechniker) mit ihren Waldaufsehern eingebunden. Sowohl der Bezirksforsttechniker als auch der zuständige Waldaufseher erstatten bei der Abschussplanverhandlung ein mündliches Gutachten über den Waldzustand bzw. über die Wildschadenssituation, welche für die Festsetzung der Abschusshöhe von besonderer Bedeutung bzw. Gewichtung sind.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

19.4 Der RH entgegnete der Vorarlberger Landesregierung, dass gemäß § 38 Abs. 3 Vorarlberger Jagdgesetz lediglich bei der Vorbereitung der von der Landesregierung zu erlassenden Verordnung über den Mindestabschuss für jeden Rotwildraum eine Einbindung der betroffenen Bezirkshauptmannschaften (einschließlich der Forstbehörde) vorgesehen war. Bei den von den Bezirkshauptmannschaften zu erlassenden Abschussplänen für die übrigen Wildarten war eine Einbindung der Forstbehörde im Vorarlberger Jagdgesetz explizit nicht vorgesehen (§ 38 Abs. 6 Vorarlberger Jagdgesetz). Der RH hielt daher seine diesbezüglichen Empfehlungen aufrecht.

Weiters betonte er seine Empfehlung, der Abschussplanung standardisierte, schriftliche forstfachliche Gutachten, wie sie die Bezirkshauptmannschaft Bludenz erstellte, zugrunde zu legen.

Forstorgane

20.1 (1) In den überprüften Ländern war der forstfachliche Dienst unterschiedlich organisiert und nahm teilweise auch unterschiedliche Zusatzaufgaben auf allen Ebenen wahr. Zu den Kernaufgaben der Forstdienste in allen überprüften Ländern zählten bspw. Forstaufsicht, Forstschutz, Öffentlichkeitsarbeit, Forststatistik, Erfassung der Waldschäden, forstliche Raumplanung, der Waldentwicklungsplan sowie das Förderwesen.

Auch die Personalausstattung des forstfachlichen Dienstes war in den überprüften Ländern höchst unterschiedlich:

Tabelle 12: Forstliches Fachpersonal (Stand Mai 2014)

	Salzburg	Tirol	Vorarlberg
	in Vollzeitäquivalenten		
Forstdirektion[1]	11,1	30,0	4,0
Bezirksverwaltungsbehörden	20,8	57,0	9,0
Waldaufseher	–	–	35,6
Forstadjunkte[2]	2,6	4,0	3,0
LW–FV	5,0	–	–
Gemeindewaldaufseher	–	186,0	–
Summe	**39,5**	**277,0**	**51,6**

1 auch in Salzburg inkl. Forstdirektor

2 Absolventen einer Höheren Bundeslehranstalt für Forstwirtschaft während der zweijährigen Praxis zur Erlangung des Ingenieurtitels

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Eine bundesweite Beschreibung der von den Forstorganen zu erbringenden (Mindest)Leistungen (sowohl qualitativ als auch quantitativ) oder einen Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung gab es nicht.

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

Bei den Bezirksverwaltungsbehörden wurden die Belange des Forsts im Rahmen der jeweiligen Gruppe Umwelt und Forst wahrgenommen. Die Bezirksforstinspektionen unterstanden dienstrechtlich und fachlich dem Bezirkshauptmann. Das Schwergewicht der Tätigkeit lag im hoheitlichen Bereich; Beratungsleistungen für die Waldeigentümer wurden in zunehmendem Ausmaß durch die Landwirtschaftskammer Salzburg und den Waldverband Salzburg[75] wahrgenommen. Die ursprünglich als dislozierte Dienststellen eingerichteten 16 Forstaufsichtsstationen in den Bezirken existierten nur mehr auf dem Papier und wurden offiziell von den Bezirksverwaltungsbehörden mitbetreut.

(3) Die Landesgesetzgebung in Tirol war gemäß der Sonderbestimmung des § 96 ForstG ermächtigt, den Aufgabenbereich der Forstaufsichtsorgane festzulegen. Dies erfolgte in der Tiroler Waldordnung 2005[76]. Die 244 Waldbetreuungsgebiete waren in einer Verordnung des Landeshauptmanns definiert.[77]

Der Forstdirektion oblagen neben den Kernaufgaben u.a. die Kartierung, die Überwachung der Luftgüte, der forstliche Wegebau sowie die Betreuung von Projekten zum Erholungsraum Wald. Sie gab Richtlinien für die Tätigkeit der Organe auf Ebene der Bezirke und Gemeinden vor und konnte bei Bedarf auf die vorhandenen Ressourcen rasch und direkt zugreifen.

Tirol war in zehn Bezirksforstinspektionen (inkl. Forstamt Innsbruck) gegliedert. Den Bezirksforstinspektionen waren Bezirksförster zuge-

[75] Der Waldverband Salzburg ist ein Verein mit dem Zweck, die wirtschaftlichen Interessen seiner Mitglieder in jeder Hinsicht zu unterstützen, ihnen im besonderen auf dem Gebiet der Holzproduktion, Vermarktung und Verwertung behilflich zu sein und sie auch in allen übrigen, mit der Waldwirtschaft zusammenhängenden Fragen zu fördern.

[76] Gesetz vom 11. Mai 2005 über die Regelung bestimmter Angelegenheiten des Forstwesens in Tirol, LGBl. Nr. 55/2005

[77] Verordnung des Landeshauptmanns vom 12. April 2011 über die Bildung von Waldbetreuungsgebieten, LGBl. Nr. 37/2011

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ordnet, die ihrerseits eine festgelegte Anzahl von Gemeindewaldaufsehern zu betreuen hatten.

Die Waldbetreuungsgebiete wurden durch Gemeindewaldaufseher betreut. Diese waren von der Gemeinde anzustellen, unterstanden in fachlichen Belangen jedoch der Bezirksforstinspektion. Die Gemeinden waren ermächtigt, zur teilweisen Deckung des Personalaufwands für die Gemeindewaldaufseher eine jährliche Umlage aufgrund eines Beschlusses des Gemeinderats bei den Waldeigentümern zu erheben.[78] Die Gemeindewaldaufseher wurden auch für andere Tätigkeiten im Rahmen der Gemeinden herangezogen.

(4) Die Landesgesetzgebung in Vorarlberg war ebenfalls ermächtigt, den Aufgabenbereich der Forstaufsichtsorgane festzulegen. Dies erfolgte im Vorarlberger Landesforstgesetz[79]. Durch Verordnung[80] des Landeshauptmanns war das Land in acht Waldregionen unterteilt.

Der Forstdirektion oblagen neben den Kernaufgaben u.a. das Wildschadenskontrollsystem und die Verwaltung des Vorarlberger Waldfonds[81]. Sie gab Richtlinien für die Tätigkeit der Forstorgane vor, war diesen fachlich vorgesetzt und führte regelmäßig fachliche Besprechungen mit unterschiedlichem Teilnehmerkreis durch.

In den Waldregionen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Waldaufseher als Forstorgane tätig. Sie unterstanden fachlich den Forstabteilungen bei den Bezirkshauptmannschaften und konnten auch in Angelegenheiten des Natur– und Landschaftsschutzes sowie der Jagd zur Mitwirkung herangezogen werden. Manche Waldaufseher waren gleichzeitig im Naturschutz als Gebietsbetreuer bestellt.

20.2 (1) Der RH stellte fest, dass die Forstaufsicht, die in mittelbarer Bundesverwaltung durchgeführt wird, in den überprüften Ländern unterschiedlich organisiert war. Er bemängelte, dass es keine bundesweit gültige Beschreibung der von den Forstorganen zu erbringenden Leistungen sowie keinen Maßstab zur Bewertung der Qualität der erbrachten Leistung gab. Dies führte nach Ansicht des RH zu den dargestellten höchst unterschiedlichen Personalausstattungen und Aufgabenverteilungen für die mit der Vollziehung betrauten Organisationen und Personen. Der RH empfahl dem BMLFUW, einen Leistungskatalog zur Umsetzung des ForstG zu erarbeiten, um trotz der gesetzlichen Ermäch-

78 § 10 Tiroler Waldordnung 2005

79 Gesetz über einige forstpolizeiliche Maßnahmen und über die Waldaufseher (Landesforstgesetz), LGBl. Nr. 13/2007 i.d.g.F.

80 Verordnung der Landesregierung über die Festlegung der Waldregionen, LGBl. Nr. 29/2007

81 seit 1. Jänner 2011, davor „Fonds zur Rettung des Waldes“

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tigungen für einzelne Länder (bspw. Tirol und Vorarlberg) bundesweit gleiche Mindeststandards für die Vollziehung des ForstG in mittelbarer Bundesverwaltung zu garantieren.

(2) Nach Ansicht des RH waren die dem Forstdirektor in Salzburg obliegenden Aufgaben ohne Durchsetzungsinstrumente nur schwer wahrzunehmen. Er empfahl dem Land Salzburg, zumindest auf der fachlichen Ebene eine Möglichkeit der direkten und unmittelbaren Kommunikation von Forstdirektor und Forstdirektion zu den Forstorganen einzurichten.

Hinsichtlich der allmählichen Verschiebung der Beratungstätigkeit vom Forstpersonal des Landes zu den Interessenvertretungen in Salzburg vertrat der RH die Ansicht, dass es vordringlich Aufgabe der Forstorgane sein muss, die öffentlichen Interessen (im Gegensatz zu den Interessenvertretungen der Waldeigentümer und der Holzindustrie) zu vertreten. Speziell im Bereich der Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder kommt der Wahrung der öffentlichen Interessen sowohl hinsichtlich der Erhaltung der Schutzfunktion als auch des Einsatzes der öffentlichen Mittel großes Gewicht zu. Der RH empfahl daher dem Land Salzburg, in Zusammenarbeit mit dem BMLFUW zu evaluieren, ob mit dem vorhandenen Personaleinsatz die Qualität der zu erbringenden Leistungen in der Vollziehung des ForstG in allen Belangen sichergestellt und der Forderung des Bergwaldprotokolls nach ausreichendem und fachkundigem Personal entsprochen werden kann.

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

20.3 *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass sich das BMLFUW und die Landesforstdirektoren der Bedeutung einer bundesweiten Mindestharmonisierung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung bewusst seien. Aus diesem Grund sei im Dezember 2005 unter Federführung des BMLFUW gemeinsam mit den Bundesländern die Einrichtung einer Arbeitsgruppe „Verwaltungsbenchmarking" beschlossen worden. Wie sich gezeigt habe, sei in den Ländern die Personal– und Ressourcenausstattung nicht sehr einheitlich. Aufgrund der unterschiedlichen personellen und finanziellen Kapazitäten, nicht zuletzt auch bedingt durch die unterschiedlich hohe Schutzfunktionalität der Wälder in den einzelnen Ländern, sei dem Bereich „Forst"*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eine unterschiedlich hohe Bedeutung beigemessen worden. Das Ziel der Arbeitsgruppe „Qualitätssicherung der mittelbaren Bundesverwaltung – Forst" sei, nach wie vor bundesweit vergleichbare Mindeststandards bei der Vollziehung des Forstgesetzes zu erreichen. In diesem Sinn würden auch die weiterführenden Arbeiten der Arbeitsgruppe ausgerichtet sein.

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass mit der BH–Reform 2000 das Umweltamt und das Forstamt bei den Bezirksverwaltungsbehörden zusammengelegt und die Gruppen Umwelt und Forst eingerichtet worden seien. In den Stellenbeschreibungen der Bezirksförster würden die forst–, jagd– und naturschutzfachliche Sachbearbeitung und der naturschutzfachliche Amtssachverständigendienst als weitere Aufgabe zum bisherigen forst– und jagdfachlichen Amtssachverständigen definiert. Vor allem die Konzentration von Sachbearbeitung und Sachverständigendienst habe zu deutlich geringerem Personalaufwand in den Verfahren geführt. Dennoch würden die Forstaufsichtsstationen nicht nur auf dem Papier existieren. Diese entsprächen einer Gemeindezuweisung der Zuständigkeiten der Bezirksförster. Das örtliche System würde auch in den Gruppen Umwelt und Forst beibehalten, lediglich für die Bewältigung der zugewiesenen Aufgaben würden seitens der Dienststellenleiter klare Prioritäten gesetzt (Hoheitsverwaltung vor Forstaufsicht, Privatwirtschaftsverwaltung, Beratung,...). Die Kommunikation sei klar geregelt. Fachliche Anweisungen hatten an die Bezirksverwaltungsbehörde zu ergehen.

Mit dem Projekt „Plentergruppe–Organisationsüberlegungen zum Landesforstdienst" seien bereits standardisierte Kommunikationstools vereinbart worden. Zudem würde in der Waldwerkstatt für alle Forstorgane des Landesforstdienstes ein fachliches Weiterbildungsangebot durch die Landesforstdirektion angeboten.

Eine effiziente und kostenbewusste Personalplanung sei auch zur Aufrechterhaltung eines strikten Finanzhaushaltes erforderlich. Durch das besondere Engagement des eingesetzten Forstpersonals sei, trotz des geringen Personalstandes, dem forstlichen Interesse Genüge getan.

20.4 (1) Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die Einrichtung von Arbeitsgruppen zwar ein guter erster Ansatz sei, jedoch seien die Ergebnisse, z.B. nach zehn Jahren Verwaltungsbenchmarking, nicht überzeugend. Da von Bundesseite erhebliche Mittel zur Verfügung gestellt werden, sollten für die Leistungserbringung im Rahmen der mittelbaren Bundesverwaltung auch definierte (Mindest)Leistungen und einheitliche Standards vorgegeben werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Der RH entgegnete der Salzburger Landesregierung, dass seiner Ansicht nach informelle Kommunikationsinstrumente, wie z.B. die Plentergruppe, formale Durchsetzungsinstrumente nicht oder nur sehr beschränkt ersetzen können. Dadurch könnten auch Interessenskonflikte (Fachvorgesetzter, Behördenleitung) ausgelöst werden.

21.1 Durch die unterschiedlichen strukturellen Gegebenheiten in den überprüften Ländern und die vorhandenen Zusatzaufgaben des Forstpersonals war ein aussagekräftiger Vergleich der Personalausstattung nur bedingt möglich. Die vom RH errechnete Betreuungsdichte[82] kann weder die verschiedenen zahlreichen Zusatzaufgaben noch die unterschiedlichen Aufgabenwahrnehmungen im hoheitlichen sowie im beratenden Bereich abbilden. Sie lässt jedoch Rückschlüsse auf die Belastung des Forstpersonals zu und kann als Indikator für die Wahrnehmung der öffentlichen Interessen auf der Fläche dienen:

Tabelle 13: Betreuungsdichte (Präsenz auf der Fläche)

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

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

Während die zu betreuenden Flächen in Tirol und Vorarlberg nahezu gleich waren, musste das Forstpersonal in Salzburg rechnerisch die 3,5–fache Fläche (ohne Betriebe und ÖBf) betreuen.

21.2 Der RH kritisierte, dass der mittelbaren Bundesverwaltung speziell in Salzburg durch die niedrige Personalausstattung nur ein geringer Stellenwert zugewiesen wurde. Nach Ansicht des RH ist für die Vollziehung des ForstG ein Mindestmaß an Präsenz auf der Fläche notwendig, da bspw. bei der Förderungsberatung sowie bei der Feststellung von Schäden das öffentliche Interesse unmittelbar an Ort und Stelle wahrgenommen werden muss. Der RH verwies in diesem Zusammen-

[82] Basis: Gesamtwaldfläche minus der Eigenregie von den Betrieben betreuten Flächen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

hang erneut auf die Notwendigkeit einer Evaluierung des Personaleinsatzes (siehe TZ 7, 15, 20).

21.3 *Die Salzburger Landesregierung teilte mit, dass die Bereitstellung von Personalressourcen für Privatwirtschaftsverwaltung, Beratung der Waldeigentümer in Hinblick auf die gesellschaftssozialen Funktionen des Waldes und Forstaufsicht (zusammengefasst unter dem Begriff Flächenpräsenz) den jeweiligen Dienststellenleitern obliege. Eine effiziente und kostenbewusste Personalplanung sei auch zur Aufrechterhaltung eines strikten Finanzhaushaltes erforderlich. Durch das besondere Engagement des eingesetzten Forstpersonals sei trotz des geringen Personalstandes dem forstlichen Interesse Genüge getan.*

21.4 Der RH wies gegenüber der Salzburger Landesregierung darauf hin, dass Prioritätenfestlegung durch Behördenleiter (in diesem Fall Leiter der Bezirksverwaltungsbehörde) einem bundesweit einheitlichen und qualitativ gleichwertigen Vollzug des ForstG in mittelbarer Bundesverwaltung nicht dienlich sei. Er verwies darauf, dass genau dadurch Interessenskonflikte, wie in TZ 20.4 angesprochen, ausgelöst werden können. Die Flächenpräsenz ist im Vergleich mit den anderen überprüften Ländern als gering einzustufen (siehe Tabelle 13). Der RH hielt seine Kritik aufrecht.

Finanzierung der Erhaltung und Sanierung von Schutzwäldern

Mittelaufbringung

22.1 (1) Im überprüften Zeitraum[83] kamen je überprüftem Bundesland jährlich öffentliche Mittel in der Höhe von zwei bis elf Mio. EUR zur Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder zum Einsatz. Die eingesetzten Mittel[84] setzten sich überwiegend aus Förderungen zusammen und teilten sich auf die Jahre und überprüften Bundesländer folgendermaßen auf:

[83] Um Abgrenzungsprobleme zu vermeiden, wurden anstelle des sonst üblichen fünfjährigen Prüfungszeitraumes die Daten des mit der abgelaufenen Programmperiode des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des Ländlichen Raums identen Zeitraums 2007 bis 2013 dargestellt.

[84] Mittelaufstellung aus:
- EU–Strukturfonds 2000 – 2006, Ziel 2 Gebiet (auslaufende Zahlungen, nur in Tirol)
- Programm für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2000 – 2006 (auslaufende Zahlungen)
- Österreichisches Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013
- (darauf basierend: Sonderrichtlinie Wald und Wasser)
- Katastrophenfonds (plus Interessentenbeiträge der Begünstigten)
- Richtlinie für die Förderung forstlicher Maßnahmen aus Bundesmitteln (nur in Salzburg)
- Landesmittel (je nach Budget)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 14: Geldmittel im Schutzwald

	Salzburg[1]	Tirol[1]	Vorarlberg
	in Mio. EUR		
2007	3,39	7,44	5,12
2008	4,45	8,05	4,82
2009	5,10	10,86	4,59
2010	5,05	9,82	4,50
2011	5,61	7,18	5,23
2012	4,21	5,97	5,59
2013	1,76	5,91	4,98
Gesamtsumme	**29,57**	**55,24**	**34,84**

Rundungsdifferenz

[1] nicht enthalten sind Projekte der ÖBf

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Dieses Finanzierungsvolumen wurde aus verschiedenen europäischen und nationalen Förderprogrammen und –budgets sowie Interessentenbeiträgen gespeist, und stellte sich – aufgeschlüsselt nach der Art der Finanzierung – wie folgt dar:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 15: Zusammensetzung der Fördermittel

		Salzburg		Tirol		Vorarlberg	
		in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
2007	EU kofinanziert	0,38	11,23	5,34	71,81	1,28	24,90
	National kofinanziert	3,01	88,77	2,10	28,19	1,43	27,87
	Landesmaßnahme	0,00	0,00	0,00	0,00	2,42	47,24
2008	EU kofinanziert	2,42	54,38	7,00	87,00	2,07	42,90
	National kofinanziert	2,03	45,62	1,05	13,00	0,88	18,21
	Landesmaßnahme	0,00	0,00	0,00	0,00	1,87	38,89
2009	EU kofinanziert	3,21	62,81	10,45	96,21	1,93	42,12
	National kofinanziert	1,90	37,19	0,41	3,79	0,92	19,99
	Landesmaßnahme	0,00	0,00	0,00	0,00	1,74	37,89
2010	EU kofinanziert	3,16	62,58	9,27	94,42	1,67	37,01
	National kofinanziert	1,89	37,42	0,55	5,58	0,82	18,28
	Landesmaßnahme	0,00	0,00	0,00	0,00	2,01	44,71
2011	EU kofinanziert	4,33	77,15	6,66	92,71	1,89	36,10
	National kofinanziert	1,28	22,85	0,52	7,29	1,53	29,23
	Landesmaßnahme	0,00	0,00	0,00	0,00	1,81	34,68
2012	EU kofinanziert	3,50	83,15	5,49	91,93	1,23	22,03
	National kofinanziert	0,71	16,85	0,48	8,07	2,38	42,68
	Landesmaßnahme	0,00	0,00	0,00	0,00	1,97	35,29
2013	EU kofinanziert	0,57	32,17	5,18	87,55	1,00	20,11
	National kofinanziert	1,19	67,83	0,64	10,83	1,73	34,68
	Landesmaßnahme	0,00	0,00	0,10	1,62	2,25	45,21
2007/ 2013	**Summe**	**29,57**		**55,24**		**34,84**	

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

(2) Bei den EU–kofinanzierten Mitteln handelte es sich um Förderungsmaßnahmen nach dem „Österreichischen Programm zur Entwicklung des Ländlichen Raums 2007 – 2013“ (LE 07/13[85]) und der darauf basierenden „Sonderrichtlinie[86] Wald und Wasser“[87]. Dieses Förderprogramm diente der Entwicklung des ländlichen Raums, wozu auch die Erhaltung der Schutzwälder zählt. Die Projektdauer richtete sich nach der Programmperiode. Angesprochen wurden dabei in erster Linie die Maßnahmen zum Wiederaufbau des forstwirtschaftlichen Potenzials und zur Einführung vorbeugender Aktionen (M 226). Weiters wurden von den Ländern noch in unterschiedlichem Ausmaß Fördermittel u.a. zur Forstaufschließung (M 125a), für Waldwirtschaftsplanungen (M 122a) oder Forstbetriebsgemeinschaften (M 124b) eingesetzt. Die

[85] genehmigt mit Entscheidung K(2007) 5163 vom 25.10.2007

[86] BMLFUW–LE.3.2.8/0054–IV/3/2007, in Kraft getreten am 17.01.2008

[87] Ebenfalls enthalten sind die in den Jahren 2007 und 2008 noch auslaufend abgewickelten Förderungen der analogen Bestimmungen aus der Förderperiode 2000 – 2006.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Finanzierung erfolgte im Verhältnis 50:30:20 durch EU, Bund und Länder. In Tirol konnten zusätzlich noch Präventivmaßnahmen zur Abwehr von Naturkatastrophen nach dem „Programm zur Stärkung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit “ (EFRE) abgewickelt werden.[88]

(3) Bei den national kofinanzierten Projekten handelte es sich um „Flächenwirtschaftliche Projekte“ (FWP) des Bundes mit Mitteln aus dem Katastrophenfonds. In diesem Rahmen wurden Schutzwaldprojekte mit direkter Schutzwirkung und einer bis zu 30–jährigen Dauer hauptsächlich für Verkehrswege, Versorgungseinrichtungen und Siedlungsräume gefördert. Die Projekte wurden durch die Wildbach– und Lawinenverbauung in Zusammenarbeit mit den Landesforstdiensten (mit unterschiedlicher Federführung je nach Land) umgesetzt. Die für jedes Projekt eigens ausgehandelte Finanzierung erfolgte nicht nur durch Bund und Länder, sondern auch durch Beiträge der durch die Objektschutzmaßnahmen Begünstigten. Dies waren in der Regel Infrastrukturbetreiber (z.B. ÖBB, ASFINAG) und Gemeinden. In Salzburg wurden zudem kofinanzierte Mittel zur Wiederaufforstung nach der Sturmkatastrophe im Jahr 2002 auf Basis der „Richtlinie für die Förderung forstlicher Maßnahmen aus Bundesmitteln“ angesprochen.

(4) Die Landesmaßnahmen umfassten Förderungen, bei denen ausschließlich Mittel aus dem jeweiligen Landeshaushalt eingesetzt wurden. Dies betraf in erster Linie den seit dem Jahr 1985 bestehenden „Vorarlberger Waldfonds“, aus welchem u.a. die Aufforstung in Hochlagen, die Aufarbeitung von Schadholz, Seilkranbringungen und Querfällungen zur Hangstabilisierung gefördert wurden. In Tirol wurden mit den ausgewiesenen Mitteln nicht förderbare Eigenleistungen wie z.B. das Aussicheln von Jungbäumen unterstützt.

Die betrags– und anteilsmäßigen Beiträge der einzelnen Fördergeber (EU/Bund/Land/Sonstige) zum gesamten Finanzierungsvolumen im Schutzwald sind getrennt nach Land, Jahr und Mittelherkunft den Tabellen im Anhang zu entnehmen.

(5) Die Verteilung der Finanzierung nach Mittelherkunft stellte sich demnach folgendermaßen dar:

[88] Auch aus diesem Programm erfolgten in den Jahren 2007 und 2008 noch Auszahlungen nach den Bestimmungen der Förderperiode 2000 – 2006.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 16: Verteilung der Finanzierung nach Mittelherkunft in den Jahren 2007 – 2013

	Salzburg		Tirol		Vorarlberg	
	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %	in Mio. EUR	in %
EU kofinanziert	17,56	59,37	49,39	89,42	11,06	31,76
National kofinanziert	12,01	40,63	5,75	10,41	9,69	27,81
Landesmaßnahmen	0,00	0,00	0,10	0,17	14,09	40,43
	29,57	100,00	55,24	100,00	34,84	100,00

Quellen: Ämter der Landesregierungen; RH

Der im Vergleich hohe Anteil an EU–finanzierten Projekten in Tirol war auf die Möglichkeit, flächenwirtschaftliche Projekte mit Mitteln aus dem EFRE–Programm zu finanzieren, zurückzuführen. Daher wurden der Anteil der national kofinanzierten Projekte in diesem Bereich zurückgenommen und damit EU–Kofinanzierungen ausgelöst. Da die Länder sowohl bei den EU– als auch national kofinanzierten Projekten Mittel beizutragen hatten, setzten sie mit Ausnahme von Vorarlberg keine weiteren bzw. nur geringfügige Landesmaßnahmen.

In Vorarlberg war der Vorarlberger Waldfonds eingerichtet, um neben technisch oder ökologisch notwendigen Maßnahmen[89] auch Kleinstförderungen, dringende oder sonst nicht förderbare Schutzwaldarbeit flexibel und unbürokratisch zu unterstützen. Tendenziell wurden nach Auskunft der Landesforstdirektion umfangreichere Projekte über die kofinanzierten Förderschienen abgewickelt. Aus dem Vorarlberger Waldfonds wurden Maßnahmen geringeren Umfangs finanziert, da bei solchen – im Falle der Abwicklung über kofinanzierte Programme – die Abwicklungskosten die Höhe der eigentlichen Förderung oft überschritten. Darüber hinaus wurden auch verstärkt Forstaufschließungen ausschließlich mit Landesmitteln finanziert.

(6) Strukturell wurden Förderschwerpunkte und Budgetaufteilung in den jährlich stattfindenden Landesförderkonferenzen[90] bundesweit festgelegt. Innerhalb des vorgegebenen Rahmens richteten sich die Förderungen in Salzburg und Tirol nach den jeweiligen Forstlichen Förderungskatalogen, wobei diese zuletzt mit Wirksamkeit 2013 in Salzburg bzw. 2014 in Tirol aktualisiert wurden und Durchführungsbestimmungen für alle Förderprojekte und Fördersparten enthielten.

89 z.B. Seilkranbringung, Schadholzaufarbeitung, Pferderückung

90 Teilnehmer: BMLFUW, Landesforstreferenten, Landesforstdirektion, Landesdienststellen, WLV, Landwirtschaftskammern

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dem entsprachen in Vorarlberg das Forstförderungskonzept aus dem Jahr 2005 sowie die Richtlinien des Vorarlberger Waldfonds[91] aus 2011. Die weitere Feinabstimmung erfolgte verschiedentlich durch Jahresarbeitsprogramme, Projektanten Jour–Fix, Dienstbesprechungen oder aufgrund der forstfachlichen Situation auf den Flächen. Das Vorarlberger Forstförderungskonzept 2005 bezog sich im Mai 2014 u.a. noch auf die Richtlinien der bereits seit 2006 abgelaufenen Förderperiode.

Wartelisten oder Dringlichkeitsreihungen lagen in den überprüften Ländern nicht vor. Im Wesentlichen konnten alle einlangenden Anträge abgearbeitet werden, weil in vielen Fällen die Initiative zur Schutzwaldarbeit oder zu Schutzwaldprojekten aktiv von den (Gemeinde)Waldaufsehern oder Bezirksförstern ausging. Da diese u.a. auch hinsichtlich der Förderwürdigkeit zu beraten hatten, wurden in allen Ländern nahezu ausschließlich bewilligungsfähige Anträge gestellt. Vorübergehende oder gänzliche Sperren der Förderungsauszahlung ergaben sich in Zusammenhang mit waldgefährdenden Wildschäden. Dies betraf im überprüften Zeitraum in Tirol 20 und in Salzburg drei Projekte, in Vorarlberg bestand keine direkte Verknüpfung zwischen den Förderanträgen und den vorliegenden Gutachten.

(7) Stellten Tirol oder Gemeinden in Salzburg einen Bedarf für ein flächenwirtschaftliches Projekt fest, wurden entsprechende Projekte durch den Landesforstdienst oder einen Projektanten ausgearbeitet und im Wege der Wildbach– und Lawinenverbauung initiiert. Je nachdem, ob der technische oder der biologische Anteil der Maßnahmen überwog, leitete der Forsttechnische Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung oder der Landesforstdienst das Projekt. In Vorarlberg waren gemäß einer schriftlichen Vereinbarung der Forsttechnische Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung und die Forstabteilungen der Bezirkshauptmannschaften für die Abwicklung zuständig, der Landesforstdirektion kamen koordinierende, steuernde und kontrollierende Aufgaben zu. Die Abrechnung der Landesmittel erfolgte durch die Abteilung Wasserwirtschaft. Tatsächlich war die Landesforstdirektion wohl zu Abstimmungsgesprächen und Kollaudierungsverhandlungen geladen, hatte aber nur wenig bzw. unvollständiges Wissen über Art, Anzahl und Status der flächenwirtschaftlichen Projekte. Dies war u.a. in der mangelnden Kommunikation zwischen dem Forsttechnischen Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung, den Bezirkshauptmannschaften und der Abteilung Wasserwirtschaft mit der Landesforstdirektion begründet.

[91] „Richtlinien der Vorarlberger Landesregierung für die Gewährung von Beiträgen für forstliche Maßnahmen“

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

22.2 (1) Der RH hielt fest, dass im überprüften Zeitraum in Salzburg 29,57 Mio. EUR, in Tirol 55,24 Mio. EUR und in Vorarlberg 34,84 Mio. EUR im Sinne einer kontinuierlichen und langfristigen Erhaltung und Sanierung der Schutzwälder eingesetzt wurden. Der Vorarlberger Waldfonds eröffnete zudem die Möglichkeit, rasch und flexibel kleinere Schutzwaldarbeit zu fördern, während umfangreiche und länger andauernde Projekte vorzugsweise in kofinanzierten Förderregimen abgewickelt wurden.

Nach Ansicht des RH stellte der Vorarlberger Waldfonds eine zweckmäßige Möglichkeit dar, Projekte mit kürzerer Laufzeit und geringerem Umfang sowie Projekte, die aus forstfachlichen Gründen grundsätzlich nicht förderbar, im Einzelfall aber als sinnvoll erachtet werden, mit vergleichsweise geringem administrativen Aufwand durchzuführen.[92]

Der RH empfahl dem BMLFUW und den Ländern, Möglichkeiten zu erarbeiten, in welcher Form und in welchem Ausmaß dem Vorarlberger Waldfonds entsprechende Fördermöglichkeiten auch in den Ländern Salzburg und Tirol eingerichtet werden könnten. Dies sollte primär durch Umschichtung vorhandener Budgets und Anpassung der regulativen Rahmenbedingungen erfolgen, um weder die Budgetierung zusätzlicher finanzieller Mittel zu erfordern, noch die bestmögliche Auslösung von Kofinanzierungen zu beeinträchtigen.

(2) Der RH empfahl dem Land Vorarlberg, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass die in der Vereinbarung mit dem Forsttechnischen Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung festgelegte Rolle der Landesforstdirektion (Koordinierung etc.) auch tatsächlich zum Tragen kommt. Zudem wäre es nach Ansicht des RH auch zweckmäßig, die Abrechnung des Landesbudgets für flächenwirtschaftliche Projekte in der Landesforstdirektion anzusiedeln, da die Abwicklung über die Abteilung Wasserwirtschaft den Überblick über das Projektgeschehen erschwerte. Außerdem wäre das bestehende Förderungskonzept zu adaptieren und dem aktuellen Stand der Programme und Fördermöglichkeiten anzupassen.

22.3 *(1) Das BMLFUW teilte in seiner Stellungnahme mit, dass in Anbetracht der angespannten budgetären Situation Empfehlungen des RH, in welcher Weise eine Finanzierung neu einzurichtender Fördermöglichkeiten vorgenommen werden könnte, besonders begrüßenswert wären.*

[92] So wird z.B. die Förderung von Verbissschutzmaßnahmen unter Hinweis auf die Wald–Wild–Problematik abgelehnt, ist aber in Einzelfällen bspw. in einem ohnehin intensiv bejagten Gebiet zum Schutz der Verjüngungsmaßnahmen durchaus sinnvoll.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das BMLFUW und der Forsttechnische Dienst der Wildbach– und Lawinenverbauung seien stets um einen guten Informationsaustausch mit den betroffenen Landesbehörden (Abt. Wasserwirtschaft, Bezirkshauptmannschaften, Landesforstdirektoren) bemüht. Was die Wildbach– und Lawinenverbauung Vorarlberg bezüglich der Kommunikation mit der Landesforstdirektion, den Bezirksforstdiensten und der Abteilung Wasserwirtschaft anlangt, werde festgehalten, dass die Landesforstdirektionen zu den Projektverhandlungen sowie zu allen Kollaudierungen von flächenwirtschaftlichen Projekten eingeladen würden. Der Stand der Projektausführung sowie das jeweilige Jahresarbeitsprogramm würden im Zuge der forstlichen Landesförderungskonferenz vorgestellt und besprochen. Die Landesforstdirektion sei dabei Veranstalter. Aufgrund des vorliegenden Berichts werde die Sektion Vorarlberg des Forsttechnischen Dienstes der Wildbach– und Lawinenverbauung mit der Landesforstdirektion beraten, welche Daten und Unterlagen zur Koordinierung, Steuerung und Kontrolle der flächenwirtschaftlichen Projekte in welcher Dichte und Detaillierung zu liefern seien.

(2) Die Salzburger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass es bereits einen ähnlichen Haushaltsansatz gegeben habe, der seinerzeit dem Thema Waldsterben gewidmet war. In den Status eines „Waldsterbensfonds“ sei dies jedoch nicht gelangt. Zur Zeit werde an einer eigenen Landesförderung gearbeitet, mit der der Mitteleinsatz vor allem im Schutzwald effizient gestaltet werden solle. Neue Fonds seien in Salzburg momentan kein Thema.

(3) Die Tiroler Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass ein eigener „Waldfonds“ im klassischen Sinn nicht bestehe. Die Landesmittel würden durch mehrere Ansätze im Landesbudget aufgebracht. Es bestehe das ständige Bemühen, die erforderlichen Landesmittel zur Verfügung zu stellen.

(4) Die Vorarlberger Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass zu berücksichtigen wäre, dass die Abteilung Wasserwirtschaft auch für die Abrechnung der Bundesmittel (Katastrophenfonds) sowie der Interessentenbeiträge zuständig sei.

22.4 Der RH entgegnete dem BMLFUW, dass die künftigen Finanzierung weiterer Fördermöglichkeiten durch Budgetumschichtungen und Anpassung der Rahmenbedingungen am zweckmäßigsten zu bewerkstelligen sei. Dass sich die Sektion Vorarlberg des Forsttechnischen Dienstes der Wildbach– und Lawinenverbauung mit der Landesforstdirektion hinsichtlich einer Verbesserung der Kommunikation bei flächenwirtschaftlichen Projekten beraten wird, nahm der RH als eine in Umsetzung befindliche Maßnahme zur Kenntnis.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Förderabwicklung

23.1 (1) Die IT–unterstützte administrative Abwicklung der Förderfälle erfolgte in den Ländern in unterschiedlich ausgeprägter Art und Weise.

Die „Förderanwendung Internet“ (FAI) wurde von Tirol entwickelt und ist ein Instrument, welches die förderungsrelevanten Daten und Prozesse für alle Benützer[93] gleichermaßen und in Echtzeit zugänglich macht. Das System ist mit fachlichen, planerischen und monetären Daten hinterlegt und spannt einen Anwendungsbogen von der online möglichen Antragstellung über die (auch regionale) Steuerung der verschiedenen Förderbudgets bis zur Verortung der geförderten Maßnahme im GIS.

Salzburg bediente sich bestimmter Module der FAI, die sich im Wesentlichen auf die Antragstellung, Bewilligung und Abrechnung bezogen.

In Vorarlberg war die Landesforstdirektion zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Pilotteilnehmer bei der Entwicklung der „Generischen Förderanwendung“ (Projekt GenFö)[94], die bei erfolgreicher Umsetzung eine elektronische Förderabwicklung ermöglichen soll.[95]

Nach Auskunft der Landesforstdirektionen und des BMLFUW war die Förderabwicklung mit einem ständig wachsenden verwaltungstechnischen Aufwand verbunden. Zudem war z.B. das Belegwesen trotz der in der FAI angewendeten (bzw. möglichen) elektronischen Erfassung und Aktenbearbeitung z.B. für den Technischen Prüfdienst der Agrarmarkt Austria weiterhin in analoger Form sicherzustellen.[96]

(2) Um Doppelförderungen zu vermeiden, wurden geförderte Maßnahmen im jeweiligen GIS in unterschiedlicher Form verortet. In Salzburg wurden alle Maßnahmen als Förderfläche im System digitalisiert und neu einlangende Anträge bei der Bearbeitung damit abgeglichen. In Tirol gewährleistet die FAI die punktgenaue Abbildung sämtlicher Detailmaßnahmen und aller Rechnungspositionen am Ort der Förderung. In Vorarlberg wurden zu diesem Zweck Orthofotos eingescannt und dem Akt beigelegt, eine Verortung wäre in der geplanten Förderanwendung (GenFö) grundsätzlich möglich, ist aber in der ersten Ausbaustufe nicht vorgesehen.

[93] z.B. Antragsteller, Projektbeteiligte, bewilligende Stelle, Zahlstelle, Prüforgane

[94] Das Projekt wurde als Vorbereitung für die Transparenzdatenbank gestartet und soll zukünftig die Abwicklung all jener Förderungen ermöglichen, für die es noch keine entsprechende IT–Unterstützung gibt.

[95] Neben dem elektronischen Akt sieht das Projekt auch die Erfassung und Übermittlung von Förderungsanträgen durch die Waldaufseher vor.

[96] vgl. „des RH EU–Förderungen (EFRE) aus Sicht der Förderungsempfänger mit dem Schwerpunkt Vereinfachung von Vorschriften“, Reihe Bund 2013/11 sowie „Finanzielle Berichtigungen im Agrarbereich“, Reihe Bund 2014/12

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Neben den in den einzelnen Programmen und Bestimmungen vorgesehenen Beleg– und Vor–Ort–Kontrollen war durch die Waldaufseher und/oder Bezirksforstorgane und deren Kenntnis der lokalen Gegebenheiten eine hohe Kontrolldichte gegeben.[97] Die in der Richtlinie des Vorarlberger Waldfonds vorgesehene Stichprobenkontrolle durch die Landesforstdirektion, welche an Ort und Stelle nach dem Gefahrenpotenzial sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen ist, konnte u.a. wegen eingeschränkter Personalressourcen nicht zur Gänze erfüllt werden. So fanden in zwei Jahren (2008, 2011) keine Überprüfungen statt, in anderen Jahren nur wenige Dutzend, lediglich im Jahr 2013 wurden 103 Stichprobenkontrollen vorgenommen.

23.2 (1) Nach Ansicht des RH war die von Tirol entwickelte Förderanwendung (FAI) geeignet, verwaltungsvereinfachende Maßnahmen wie die Verbesserung der Datenvergleichbarkeit, die Budgetsteuerung oder eine Vereinheitlichung des Berichtswesens in Echtzeit sowie in Verknüpfung mit den erforderlichen planerischen, fachlichen und finanziellen Daten durchzuführen. Der RH empfahl dem BMLFUW, bei den Ländern und den sonstigen mit der Förderabwicklung betrauten Institutionen auf eine Harmonisierung der angewendeten Förderungsanwendung einzuwirken.

(2) Der RH bemängelte die niedrige Kontrolldichte in Vorarlberg und empfahl, einen Kontrollplan zu erstellen, der eine regelmäßige und systematische Kontrolle gewährleistet.

23.3 *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme aus, dass im Rahmen von Landesforstdirektorenkonferenzen, Landesförderkonferenzen und Förderreferentenbesprechungen etc. die Harmonisierung der Schutzwaldförderungen laufend vorangetrieben werde.*

Vernetzung

Nationale Vernetzung

24.1 (1) Die seit 2002 existierende Bundesschutzwaldplattform hatte die Aufgabe, einmal jährlich alle den Schutzwald betreffenden Aktivitäten und Maßnahmen der Bundes– und Landesdienststellen zusammenzufassen und gemeinsame Maßnahmen zu entwickeln. Ziel der Plattform war es auch, Belange des Schutzwalds vor allem der Gesellschaft, die vom funktionierenden Schutzwald profitiert, zu vermitteln und die wich-

[97] z.B.: Salzburg: LE 07/13 zusätzliche Vor–Ort–Kontrolle bei hohen Beträgen, FWP zu 70 % durch Forstdienst, Tirol: LE 07/13 und FWP zu 100 % durch Forstdienst, Vorarlberg: LE 07/13 zu 100 % durch Waldaufseher, zusätzlich in den Ländern bei FWP durch WLV

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tigsten Stakeholder (bspw. Wirtschaft, Tourismus, Gemeinden) stärker in den Schutzwald betreffende Prozesse einzubinden.

(2) In logischer Fortführung der Bundesschutzwaldplattform richteten die Länder Landesschutzwaldplattformen ein, wobei die Wahrnehmung der organisatorischen Aufgaben der jeweiligen Landesforstdirektion oblag. Zweck der Landesschutzwaldplattformen waren die Durchführung von Harmonisierungsschritten und die forstpolitische Steuerung auf Landesebene; es sollten die notwendigen Maßnahmen für den Schutzwald abgestimmt, Bewusstsein für die Schutzwälder geschaffen und Allianzen der mit der Landschaftsnutzung befassten Einrichtungen gebildet werden.

Während die Salzburger Landesschutzwaldplattform in den letzten Jahren kaum aktiv war, erbrachten die vier Arbeitsgruppen der Tiroler Landesschutzwaldplattform Leistungen im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit und Beratung sowie bei Veranstaltungen in den Schutzwald–Partnergemeinden. Im Rahmen der Vorarlberger Landesschutzwaldplattform fand bspw. jährlich eine Schutzwaldtagung mit Verleihung eines Schutzwaldpreises statt.

In allen überprüften Ländern waren die Forstdienste mit verschiedenen Institutionen vernetzt und in zahlreiche waldrelevante Gespräche und Veranstaltungen[98] eingebunden. Allerdings war der Forstdienst weder in Salzburg noch in Vorarlberg in die Erarbeitung der jeweiligen Tourismusstrategie eingebunden.

24.2 Der RH bewertete die Einrichtung von Landesschutzwaldplattformen, in deren Rahmen insbesondere in Tirol und Vorarlberg laufende Aktivitäten gesetzt wurden, positiv. Dem Land Salzburg empfahl der RH, die Landesschutzwaldplattform im Hinblick auf ihre Zielsetzung zumindest anlassbezogen zu aktivieren.

Zudem empfahl der RH den Ländern Salzburg und Vorarlberg, die erforderliche Zusammenarbeit zwischen Tourismus und Forstdienst sicherzustellen, da auch im Tourismus forstliche Belange einbezogen werden sollten.

[98] Salzburg: Projekt „Plentergruppe–Organisationsüberlegungen zum Landesforstdienst“, Fortbildungsveranstaltung der Verwaltungsakademie „Salzburger Wald:Werkstatt“ etc.;
Tirol: Konzept „BERGWELT TIROL MITEINANDER ERLEBEN“, „GEO–Tag der Artenvielfalt“, Geoforum Umhausen etc.;
Vorarlberg: Vernetzungen bspw. mit dem Ökologie–, Energie– und ländlichem Fortbildungsinstitut, Umweltforum, Naturschutzbund, Wald– und Alpwirtschaftsverein, Waldbesitzerverband etc.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

24.3 *Das BMLFUW ergänzte in seiner Stellungnahme, dass es zur Vernetzung der für die Schutzwaldpolitik relevanten Stakeholder laufend in Kontakt mit den zuständigen Ländervertretern stehe und insbesondere im Rahmen der jeweiligen Tagungen zur „Bundesschutzwaldplattform" Impulse zum aktuellen und praxisnahen Austausch im Bereich der Gesamtthematik auch über die Fach– und Landesgrenzen hinausgehend setze. Auch in den regelmäßig abgehaltenen und vom BMLFUW geleiteten „Schutzwaldreferenten–Tagungen" würden die Landesforstdienste laufend auf die erforderliche Vernetzungsarbeit hingewiesen. Seit Jahren würden im Rahmen der personellen und budgetären Möglichkeiten Impulse für die Zusammenarbeit mit Gemeinden, Schulen, Alpinen Vereinen, Seilbahnbetreibern, Tourismus– und Jagdverbänden etc. auf allen Ebenen gesetzt.*

Internationale Vernetzung

25.1 (1) Die Arbeitsgemeinschaft Alpenländer (**ARGE Alp**) behandelte in grenzüberschreitender Zusammenarbeit gemeinsame Probleme und Anliegen des Alpenraumes insbesondere im ökologischen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bereich. Ziele der ARGE Alp waren die Förderung des gegenseitigen Verständnisses der Völker im Alpenraum und die Stärkung des Bewusstseins der gemeinsamen Verantwortung für den alpinen Lebensraum. Mitglieder der ARGE Alp waren Bayern, Graubünden, Lombardei, Salzburg, St. Gallen, Südtirol, Tessin, Tirol, Trentino und Vorarlberg.

Innerhalb der ARGE Alp waren die überprüften Länder besonders im Bereich Schutzwald involviert. Ein 2009 auf Initiative des Kantons St. Gallen gestartetes Schutzwaldprojekt „Ökonomie und Ökologie im Schutzwald" wurde nach rund fünfjährigem Wissenstransfer und Erfahrungsaustausch im Jänner 2014 abgeschlossen. Im Rahmen des Projektes wurden auch gemeinsame Leitsätze in Form eines „Schutzwaldmanifestes" erarbeitet.

(2) Das INTERREG IVA–Projekt „Standortsicherung im Kalkalpin" (SicAlp, 2010 bis 2012) hatte zum Ziel, Grundlagen für eine adaptive Behandlung kalkalpiner Wälder in Bayern, Salzburg, Tirol und Oberösterreich zu erarbeiten. Bergwälder wurden sowohl vorausschauend im Hinblick auf den Klimawandel als auch kurativ nach Katastrophenereignissen untersucht.

(3) Das zwischen 2008 und 2011 abgewickelte Projekt „Waldinformationssystem Nordalpen" (**WINALP**) bildete die Grundlage für die Waldtypisierung in Bayern, Tirol und Teilen Salzburgs.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(4) Das bis Ende 2014 laufende ETZ–Programm[99] „Wälder der Kalkalpen – Strategien für die Zukunft“ (StratALP) baut auf den Datengrundlagen der abgeschlossenen Projekte WINALP und SicAlp für die nördlichen Kalkalpen auf, in dem für Beispielsgebiete Flächeninformationen verschnitten wurden, um den forstlichen Handlungsbedarf sowie dessen Dringlichkeit bewerten zu können.

(5) Daneben existierten zahlreiche Vernetzungen im Rahmen von internationalen Arbeitsgruppen, Vereinigungen, etc. (z.B. Arbeitsgruppen der Alpenkonvention, ARGE Alpenländischer Forstvereine, Forstplanertreffen).

25.2 Der RH anerkannte die zahlreichen grenzüberschreitenden Aktivitäten und das vielfältige Mitwirken bei europäischen Projekten im Forstwesen und speziell im Schutzwaldbereich. Neben dem strategischen Nutzen für nationale Entscheidungsvorbereitungen in Anbetracht der grenzüberschreitend ähnlichen Problemstellungen im Schutzwaldbereich wurde dadurch eine Forderung des Bergwaldprotokolls erfüllt.

25.3 *Das BMLFUW führte in seiner Stellungnahme weitere Beispiele internationaler Vernetzung an: Alpine Space Projekte hätten im Rahmen der Europäischen Territorialen Kooperation zum wiederholten Male den Schutzwald und seine Funktionserfüllung zum Thema gehabt. In dem vom Bundesland Tirol initiierten Vorhaben Naturraumpotenziale Alpiner Berggebiete (bis 2008) sei gemeinsam mit dem BMLFUW die Naturnähe der Schutzwaldstandorte analysiert worden. In dem vom BMLFUW gestarteten Projekt PARAmount seien gemeinsam mit dem Bundesland Tirol die Gefährdung von Räumen im Bergland durch Naturgefahren untersucht und die Wirkung des Waldes bewertet worden.*

[99] ETZ: Europäische Territoriale Zusammenarbeit; die ehemalige Gemeinschaftsinitiative INTERREG zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Regionen der EU ist seit der Strukturfondsperiode 2007 bis 2013 in ein eigenes Ziel „ETZ“ überführt worden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussempfehlungen

26 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMLFUW, Länder Salzburg, Tirol und Vorarlberg

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

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

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

BMLFUW, Länder Salzburg und Tirol

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

BMLFUW

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

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

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

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

BMLFUW und Vorarlberg

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

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

Salzburg, Tirol und Vorarlberg

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Salzburg und Tirol

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

Salzburg und Vorarlberg

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

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

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

Salzburg

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

Tirol

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

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

Vorarlberg

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Tabelle 17 bis 19

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 17: Finanzierungsanteile der Fördergeber in Salzburg

		in Mio. EUR							
	Anteil	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007 bis 2013[1]
EU kofinanziert	EU	0,19	1,07	1,48	1,53	2,10	1,69	0,26	8,32
	Bund	0,12	0,68	0,94	0,97	1,33	1,07	0,17	5,27
	Land	0,08	0,67	0,78	0,66	0,90	0,74	0,14	3,97
	Gesamt	0,38	2,42	3,21	3,16	4,33	3,50	0,57	17,56
National kofinanziert	Bund	1,51	0,98	0,90	0,82	0,61	0,32	0,57	5,70
	Land	0,52	0,32	0,28	0,29	0,21	0,10	0,16	1,88
	Sonstige	0,98	0,74	0,72	0,78	0,46	0,29	0,47	4,44
	Gesamt	3,01	2,03	1,90	1,89	1,28	0,71	1,19	12,01
Landesmaßnahmen	Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gesamtsummen		**3,39**	**4,45**	**5,10**	**5,05**	**5,61**	**4,21**	**1,76**	**29,57**

[1] Summenabweichung durch Rundungsdifferenzen bedingt

Quellen: Amt der Landesregierung; RH

Tabelle 18: Finanzierungsanteile der Fördergeber in Tirol

		in Mio. EUR							
	Anteil	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007 bis 2013[1]
EU kofinanziert	EU	2,65	3,41	5,09	4,53	3,25	2,67	2,65	24,25
	Bund	1,60	2,16	3,27	2,91	2,10	1,69	1,60	15,34
	Land	0,96	1,37	2,09	1,83	1,30	1,12	0,93	9,60
	Sonstige	0,13	0,07	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21
	Gesamt	5,34	7,00	10,45	9,27	6,66	5,49	5,18	49,39
National kofinanziert	Bund	1,53	0,75	0,29	0,38	0,38	0,34	0,46	4,15
	Land	0,45	0,21	0,08	0,10	0,11	0,09	0,12	1,17
	Sonstige	0,12	0,08	0,04	0,06	0,03	0,05	0,06	0,43
	Gesamt	2,10	1,05	0,41	0,55	0,52	0,48	0,64	5,75
Landesmaßnahmen	Land	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	0,10
Gesamtsummen		**7,44**	**8,05**	**10,86**	**9,82**	**7,18**	**5,97**	**5,91**	**55,24**

[1] Summenabweichung durch Rundungsdifferenzen bedingt

Quellen: Amt der Landesregierung; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 19: Finanzierungsanteile der Fördergeber in Vorarlberg

		in Mio. EUR							
	Anteil	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2007 bis 2013**
EU kofinanziert	EU	0,62	1,00	0,94	0,81	0,91	0,63	0,51	5,43
	Bund	0,39	0,64	0,59	0,51	0,58	0,35	0,29	3,35
	Land	0,26	0,43	0,40	0,34	0,40	0,25	0,20	2,28
	Gesamt	1,28	2,07	1,93	1,67	1,89	1,23	1,00	11,06
National kofinanziert	Bund	0,85	0,56	0,56	0,51	0,92	1,44	1,04	5,87
	Land	0,28	0,17	0,18	0,16	0,30	0,46	0,33	1,87
	Sonstige	0,30	0,15	0,18	0,16	0,31	0,48	0,35	1,94
	Gesamt	1,43	0,88	0,92	0,82	1,53	2,38	1,73	9,69
Landesmaßnahmen	Land	0,28	0,30	0,36	0,38	0,34	0,50	0,32	2,48
	Waldfonds	2,14	1,58	1,38	1,63	1,47	1,47	1,93	11,61
Gesamtsummen		**2,42**	**1,87**	**1,74**	**2,01**	**1,81**	**1,97**	**2,25**	**34,84**

Quellen: Amt der Landesregierung; RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R
H

Bericht des Rechnungshofes

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis 400
Abkürzungsverzeichnis 402
Glossar 404

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

Kurzfassung 410

Prüfungsablauf und –gegenstand 426

Akteure der Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeug-beschaffung 427

Strategische Leitlinien auf Konzernebene 430

- Konzernstrategie und Strategieabstimmung 430
- Konzernprojekte 433

Flottenstruktur und Flottenentwicklung 435

- Übersicht 435
- Lokflotte 436
- Triebwagen– und Triebzugflotte 440

Einsatzplanung und Triebfahrzeug–Disposition 442

- Allgemeine Grundlagen 442
- Umlauf– und Einsatzplanung der Triebfahrzeuge 444
- Personal–Einsatzplanung 446

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Triebfahrzeugbedingte Verspätungen 448

Neuordnung Produktion 452

Flotten–Bedarfsplanung 454

Allgemeines 454

Bedarfsplanung Lokflotte 455

Bedarfsplanung Nah– und Regionalverkehrsflotte 464

Bedarfsplanung Fernverkehrsflotte 471

Triebfahrzeugbeschaffungen 474

Nah– und Regionalverkehrsflotte – Desiro ML (Cityjet) 474

Fernverkehrsflotte – Railjet 483

Triebfahrzeug–Instandhaltung 489

Instandhaltungsaufwand 489

Triebfahrzeugverfügbarkeit 491

Qualitäts– und Sicherheitsaspekte 494

Assembling und Umbauten 497

Strategie Assembling 497

Wirtschaftlichkeit des Assembling 498

Assembling des W–LAN in Railjet–Garnituren 500

Finanzierung 501

Finanzierung über Finanzierungsinstitute 501

Verkehrsdienstvertrag Bund – ÖBB 502

Beiträge der Länder 506

Cross Border Leasing 508

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Europäische Zugsicherung ____ 511

Allgemeines – Europäische Harmonisierung ____ 511

ETCS Strategie ____ 512

Förderung ETCS ____ 518

Umwelteffekte des Triebfahrzeugeinsatzes ____ 521

Umweltstrategie der ÖBB–Unternehmensgruppe ____ 521

CO_2 und Feinstaubemissionen ____ 522

Energiesparprojekt in der ÖBB–Unternehmensgruppe ____ 523

Einsatz von Dieseltriebfahrzeugen auf elektrifizierten Strecken ____ 525

Rückspeisung von Energie bei Bremsvorgängen ____ 526

Resumée zu Triebfahrzeugbeschaffungen ____ 526

Schlussempfehlungen ____ 529

ANHANG

Tabellen 28 bis 32 und Abbildungen 6 und 7 ____ 536

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen ____ 545

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabellen– und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Akteure Triebfahrzeugbeschaffung und Triebfahrzeugeinsatz 428

Abbildung 2: Flottenstruktur nach Triebfahrzeugkategorien 436

Tabelle 1: Flottenalter der wichtigsten Lok–Baureihen 437

Tabelle 2: Entwicklung nicht einsetzbarer Triebfahrzeuge 439

Abbildung 3: Ablaufschema Einsatzplanung und Triebfahrzeugdisposition 442

Tabelle 3: Systempartner Einsatzplanung und Disposition 443

Tabelle 4: Durchschnittliche Laufleistung je einsetzbarer Streckenlok 445

Tabelle 5: Detailbetrachtung Triebfahrzeugführer 447

Abbildung 4: Entwicklung triebfahrzeugbedingter Verspätungen 449

Abbildung 5: Ursachen triebfahrzeugbedingter Verspätungen im Jahr 2013 450

Tabelle 6: Teilprojekte des Konzernprojekts „Neuordnung Produktion“ 453

Tabelle 7: Übersicht Flottenkategorien 455

Tabelle 8: Grundlagen der Bedarfsplanung der ÖBB–Produktion GmbH 456

Tabelle 9: Bedarfsplanung Neufahrzeuge Nah– und Regionalverkehr 466

Tabelle 10: Chronologie Beschaffung Railjet–Flotte 483

Tabelle 11: Instandhaltungsaufwendungen nach Triebfahrzeugkategorien 489

Tabelle 12: Verfügbarkeit der wichtigsten Triebfahrzeugkategorien 492

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen Abbildungen

Tabelle 13: Entwicklung der Triebfahrzeuge mit längerer Abstelldauer 493

Tabelle 14: Aufwand für Triebfahrzeug–Assembling und –Umbauten 497

Tabelle 15: Erlös und Aufwand von Assemblingprojekten 499

Tabelle 16: Fremdfinanzierung für Triebfahrzeuge 2009 bis 2013 501

Tabelle 17: Länderabgeltung für die Beistellung moderner Triebfahrzeuge 506

Tabelle 18: CBL–Transaktionen mit Triebfahrzeugen 509

Tabelle 19: ETCS Umbau bei Loks 515

Tabelle 20: ETCS Umbau bei Triebwagen und Steuerwagen 515

Tabelle 21: ETCS Umbau bei Baudienstfahrzeugen 516

Tabelle 22: Streckenausrüstung mit ETCS „Donauachse“ 516

Tabelle 23: Streckenausrüstung mit ETCS „Brennerachse“ 516

Tabelle 24: Streckenausrüstung mit ETCS „Pontebbanaachse“ 517

Tabelle 25: Förderung an ÖBB–Unternehmensgruppe für Einbau ETCS 518

Tabelle 26: Umweltkennzahlen der ÖBB–Unternehmensgruppe 522

Tabelle 27: Diesel–Triebfahrzeuge unter bzw. ohne Fahrdraht 525

Tabelle 28: E–Loks nach Teilgesellschaften und Baureihen 537

Tabelle 29: Diesel–Loks nach Teilgesellschaften und Baureihen 538

Abbildung 6: Entwicklung der Lokflotte 539

Tabelle 30: Triebwagen und Triebzüge nach Teilgesellschaften und Baureihen 540

Abbildung 7: Entwicklung der Triebwagen und Triebzugflotte 541

Tabelle 31: Summentabelle ÖBB–Triebfahrzeuge gesamt 542

Tabelle 32: Überblick Flottenplanung Nah– und Regionalverkehr 543

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

AG	Aktiengesellschaft
ATS	österreichische Schilling
BGBl.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBL	Cross Border Leasing
CO_2	Kohlenstoffdioxid
CH_4	Methan
E–	Elektro–
EBIT	Earning Before Interests and Taxes (operatives Ergebnis)
EBT	Earning Before Taxes (Ergebnis vor Steuern)
EisbG	Eisenbahngesetz
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
excl.	exclusive
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GWh	Gigawattstunden
Hz	Hertz, Einheit für die Frequenz
inkl.	inklusive
k.A.	keine Angaben
Kfz	Kraftfahrzeug
km	Kilometer
kN	(Kilo–)Newton; Einheit für die Zugkraft
kV	(Kilo–)Volt, Einheit für die elektrische Spannung
kW	(Kilo–)Watt, Einheit für die Leistung
lt.	laut
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Nr.	Nummer
N_2O	Distickstoffmonoxid
ÖBB–Unternehmensgruppe	ÖBB–Unternehmensgruppe im Sinne des Bundesbahngesetzes in der aktuellen Fassung
R–Bahn	Regionalbahn
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S–Bahn	Schnellbahn
SCHIG	Schieneninfrastruktur Dienstleistungsgesellschaft mbH
Stk.	Stück
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
V–	(Verbrennungsmotor) Diesel–
VOR	Verkehrsverbund Ostregion
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel
Zrt.	Private („geschlossene“) Aktiengesellschaft in Ungarn, entspricht in etwa der österreichischen GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Baureihe

Bezeichnung für Triebfahrzeuge (Loks, Triebwagen und Triebzüge), die in vielfacher Ausführung nach gleichartigem Baumuster gefertigt wurden

CRD–Wagen

Wendezugtaugliche Fahrzeuggattung des Nah– und Regionalverkehrs der ÖBB–Personenverkehr AG. Sie bestehen aus in den 90er Jahren umgebauten, einstöckigen Reisezugwagen („Schlieren“) älterer Bauart, die um einen Steuerwagen ergänzt wurden. CRD steht dabei für „Corporate–Re–Design“; Aufdruck: „City–Shuttle“

Cross Border Leasing (CBL)

Als Cross Border Leasing (CBL) werden jene Leasinggeschäfte verstanden, bei denen es zu grenzüberschreitenden Leasingratenzahlungen kommt. Dabei werden Anlagegüter einem ausländischen Investor zur Verfügung gestellt (verkauft bzw. vermietet), von diesem steuerlich verwertet sowie vom Eigentümer zurückgeleast und weiter betrieben. CBL–Transaktionen zielen darauf ab, finanzielle Vorteile für alle Vertragsparteien durch die Nutzung von Steuervorteilen zu schaffen.

ETCS

EU–weit einheitlicher Standard der Zugsicherung und Zugsteuerung (European Train Control System).

Charakteristika: Führerstands–Signalisierung; verhindert das Überschreiten der zulässigen Streckengeschwindigkeit und das Überfahren von Gefahrenpunkten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

ETCS Level 1

ETCS–System mit Führerstands–Signalisierung und punktuellem Austausch von Informationen über die Strecke mit dem Triebfahrzeug (Austausch erfolgt mittels im Gleis verlegter Balisen). Fahrgeschwindigkeit bis rd. 160 km/h.

ETCS Level 2

ETCS–System mit Führerstands–Signalisierung und permanentem Austausch von Informationen über die Stecke mit dem Triebfahrzeug (Austausch erfolgt über GSM–R; Zugortung über passive Balisen). ETCS Level 2 erlaubt einen weitgehenden Verzicht auf Außensignale und ist auch für eine Fahrgeschwindigkeiten von über 160 km/h ausgerichtet.

ETCS Level 3

Wie ETCS Level 2, jedoch automatische Zugortung und Zugvollständigkeitskontrolle durch das Fahrzeug. Derzeit noch in Entwicklung.

Last–Mile–Funktion

Funktion bei E–Loks im Güterverkehr, die auf kurzen Distanzen mit herabgesetzter Leistung das Befahren von nicht elektrifizierten Strecken ermöglicht. Diesfalls kommt ein Dieselmotor zur Anwendung, der über einen Generator den erforderlichen Traktionsstrom erzeugt.

Loks

Triebfahrzeuge zur Verwendung als Zug– und Schiebefahrzeug im Personenverkehr sowie als Zugfahrzeug im Güterverkehr

LZB

Linienförmige Zugbeeinflussung: Ist im Gegensatz zu PZB auch für eine Zuggeschwindigkeit über 160 km/h ausgerichtet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Post–Completion Audit

Nachkalkulation (nach erfolgter Investition) jener Wirtschaftlichkeitsberechnung, die als Entscheidungsgrundlage für die Investition diente. Ziele: Lerneffekte für zukünftige Investitionen, Verbesserung der Systeme, Prozesse und Methoden zur Steuerung von Investitionen.

PZB

Punktförmige Zugbeeinflussung bis zu einer Zuggeschwindigkeit von 160 km/h

Rollmaterial (Rolling Stock)

schienengebundene Räderfahrzeuge der Eisenbahn bzw. eines Eisenbahnverkehrsunternehmens: Lokomotiven, Triebwagen, Wagen (Waggons) und Spezialfahrzeuge

Steuerwagen

antriebsloser Eisenbahnwagen mit eigenem Führerstand, von dem aus ein am anderen Zugende laufendes Triebfahrzeug gesteuert werden kann. Steuerwagen verfügen über die jeweils notwendigen Zugsicherungseinrichtungen und finden bei Wendezügen Anwendung

Triebfahrzeug

Überbegriff für ein angetriebenes Eisenbahnfahrzeug, das zur Zugförderung dient. Dabei ist es unerheblich, ob es dabei nur sich selbst oder weitere Fahrzeuge (insbesondere Waggons) befördert

Triebwagen

Triebfahrzeuge für die Verwendung im Personenverkehr, deren Antriebskomponenten in der Regel über die gesamte Fahrzeuglänge verteilt sind und die zugleich auch Platz für Fahrgäste bieten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Glossar

Triebzüge

Triebfahrzeugkombination bestehend aus Steuerwagen, Mittelwagen und einer Lokomotive (z.B. Railjet–Garnituren). Triebzüge verkehren in einer fixen Zugzusammenstellung, deren Trennung unter normalen Betriebsbedingungen nicht vorgesehen ist.

Unterwerk

Umspannwerk, das Bahnstrom bereitstellt. Es unterscheidet sich von anderen Umspannwerken dadurch, dass es mit Bahnstrom arbeitet oder selbst die Stromart in Bahnstrom ändert.

Wendezugsteuerung

Beim Wendezugbetrieb kann die Lok sowohl als Zugfahrzeug am Zuganfang oder als Schubfahrzeug am Zugende positioniert werden. Diesfalls gelangt ein Steuerwagen an der Zugspitze zur Anwendung. Die Kommunikation zwischen Steuerwagen und Lok erfolgt über ein Zugbus–Kabel.

W–LAN

Wireless Local Area Network, kabelloser Internet Zugang (Hotspot)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMVIT

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

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

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

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

Bei der Beschaffung von 100 Elektrotriebwagen für den Nah– und Regionalverkehr waren keine Überlegungen dokumentiert, ob der gewählte Abruf aus einer bestehenden Rahmenvereinbarung wirtschaftlicher war als eine Neuausschreibung. Bei der Beschaffung fielen aufgrund nachträglicher Bestelländerungen Mehrkosten von 4,45 Mio. EUR an. Aufgrund unklarer strategischer Festlegungen stornierte die ÖBB–Personenverkehr AG erst drei Jahre nach erfolgter Bestellung und Anzahlung die Beschaffung von 16 Railjet–Garni–

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

turen und gewährte damit dem Hersteller de facto drei Jahre lang ein zinsenloses Darlehen in Höhe von rd. 52,8 Mio. EUR.

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

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

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Strategische Leitlinien auf Konzernebene

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

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

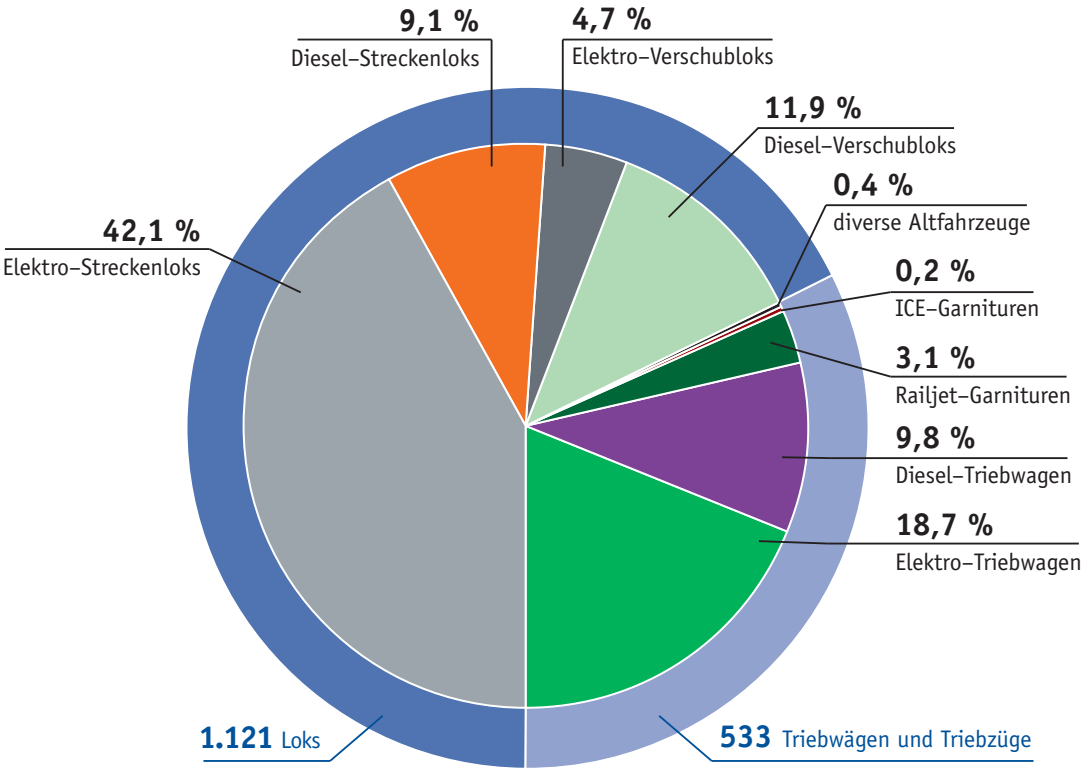
Die inhaltliche, budgetäre und terminliche Abgrenzung und Entwicklung von Konzernprojekten mit individuellen Projektinitiativen der operativ tätigen Teilgesellschaften war in den Jahren 2009 bis 2013 nur bedingt nachvollziehbar. Die in der Konzernrichtlinie Strategie vorgesehene Beschlussfassung einer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

Flottenstruktur und Flottenentwicklung

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Flottenstruktur nach Triebfahrzeugkategorien



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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

Kurzfassung

BMVIT

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

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

Einsatzplanung und Triebfahrzeug–Disposition

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

Flotten–Bedarfsplanung

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

Bedarfsplanung Lokflotte

Die von der ÖBB–Produktion GmbH im Zeitraum 2007 bis 2009 betreffend die Lokflotte erstellten „Fahrzeugstrategien“ waren nicht von den Organen der Gesellschaft beschlossen worden. Die Gründe für Abweichungen von den Planungsannahmen und Zielsetzungen der Fahrzeugstrategien waren nicht schriftlich dokumentiert und daher nicht nachvollziehbar. Auch der Übergang der strategischen Verantwortlichkeit für die Planung der Lokflotte von der ÖBB–Produktion GmbH auf deren Mutterunternehmen ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG konnte mangels geeigneter Dokumentation nur bedingt nachvollzogen werden. (TZ 14)

Die Rail Cargo Austria AG verfügte zwar über punktuelle Planungen zum Lokeinsatz im Güterverkehr, legte aber keine, mit konkreten Zahlen hinterlegte Bedarfsplanung für die im Güterverkehr benötigten Loks vor. Durch Straffung des Bedienrasters im innerösterreichischen Güterverkehr gelang es der Rail Cargo Austria AG, den

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Triebfahrzeugbedarf zu reduzieren und die Wirtschaftlichkeit des Triebfahrzeugeinsatzes zu erhöhen. (TZ 15)

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

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

Bedarfsplanung Nah– und Regionalverkehrsflotte

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

Die strategischen Überlegungen zur Flotten–Bedarfsplanung im Nah– und Regionalverkehr waren bis Ende 2012 nur bedingt nachvollziehbar (unzureichende Differenzierung der Bedarfsermittlung für den österreichischen Markt und jene für die Beteiligung an Ausschreibungen im benachbarten Ausland). Dadurch gestalteten sich die Abrufverhandlungen aus einer Rahmenvereinbarung für den Bezug von Fahrzeugen langwierig und kostspielig. Auch mussten zwei Gutachten u.a. zur Klärung der rechtlichen Zulässigkeit des Änderungsumfangs der abgerufenen Fahrzeuge eingeholt werden. Hinzu kam, dass die maßgeblichen Einzelprojekte einander zum Teil überlagerten, zwischenzeitig ausgesetzt und dann unter anderem Namen wieder fortgesetzt wurden, was die Nachvollziehbarkeit der Planungsschritte beeinträchtigte. Die Anfang 2013 präsentierten Planungen auf Basis dreier Entwicklungsszenarien waren plausibel. (TZ 18)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

Bedarfsplanung Fernverkehrsflotte

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

Triebfahrzeugbeschaffungen Nah– und Regionalverkehrsflotte – Desiro ML

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

Die Abrufverhandlungen nahmen rd. 18 Monate in Anspruch und der Abschluss des Liefervertrags war mit externen Beratungskosten

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

von rd. 135.000 EUR (somit mehr als dem 2,5–Fachen der Beratungskosten für den Abschluss der ursprünglichen Rahmenvereinbarung) verbunden. (TZ 21)

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

Triebfahrzeugbeschaffungen Fernverkehrsflotte – Railjet

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die der Investition in die Railjet–Garnituren zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen (anhand der durch die ÖBB–Personenverkehr AG erwarteten Erträgen und Aufwendungen) waren innerhalb des laufenden Controllings nicht nachvollziehbar. Die Überprüfung der die Investition begründenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen und ein Vergleich mit den in der Folge erzielten Ist–Werten (Post Completion Audit) konnte somit nicht vorgenommen werden. (TZ 27)

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

Triebfahrzeug–Instandhaltung

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

Assembling und Umbauten

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

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

Die ÖBB–Technische Services GmbH führte den nachträglichen Einbau der W–LAN–Hardware in die 51 Railjet–Garnituren für die ÖBB–Personenverkehr AG in den Jahren 2011 bis 2013 durch. Die Gründe für die durch die ÖBB–Technische Services GmbH mehrfach geänderten Angebotspreise für das Projekt W–LAN in Railjet–Garnituren waren nur bedingt nachvollziehbar. In Summe stieg der Anteil der ÖBB–Technische Services GmbH am Projekt von

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den im Jahr 2011 von der ÖBB–Personenverkehr AG genehmigten 2,18 Mio. EUR auf 2,87 Mio. EUR. Der tatsächliche Aufwand der ÖBB–Technische Services GmbH betrug letztendlich 3,16 Mio. EUR und war um rd. 45,0 % höher als die zu Projektbeginn genehmigten Kosten. (TZ 34)

Finanzierung

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

Zwischen dem Bund, vertreten durch die Schieneninfrastruktur Dienstleistungsgesellschaft mbH (SCHIG), und der ÖBB–Personenverkehr AG bestand ein Verkehrsdienstvertrag zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Schienenverkehrsleistungen. Dieser Verkehrsdienstvertrag enthielt eine Option, die der SCHIG das Recht einräumte, während der Vertragslaufzeit die ÖBB–Personenverkehr AG zu verpflichten, neues Schienenrollmaterial zur Qualitätsverbesserung gegenüber den vorhandenen Baureihen einzusetzen. Für den Fall der Optionsziehung waren höhere Abgeltungssätze je bestelltem Zug–km zugunsten der ÖBB–Personenverkehr AG sowie eine Mindestbestellmenge an Zug–km definiert. (TZ 36)

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

Die Abwicklung der Bestellungsoption und der Beschaffung des neuen Rollmaterials standen in einem Spannungsverhältnis zu EU–rechtlichen Aspekten: Die Europäische Kommission eröffnete auf

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die Beschwerde eines Wettbewerbers der ÖBB–Unternehmensgruppe hin ein Erhebungsverfahren bezüglich der behaupteten fehlerhaften Anwendung der Verordnung über öffentliche Verkehrsdienste auf Schiene und Straße durch den Bund, das u.a. auch die Ausübung der beschriebenen Option durch die SCHIG und die behauptete staatliche (Mit–)Finanzierung der Beschaffung von Triebwagen durch die ÖBB–Personenverkehr AG behandelte. Das Verfahren war bis Oktober 2014 noch nicht abgeschlossen. (TZ 36)

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

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

Im Rahmen von Cross Border Leasing (CBL)–Geschäften waren zwischen 1995 und 2006 Triebfahrzeuge (und Waggons) der ÖBB–Unternehmensgruppe als Transaktionsmaterial größtenteils amerikanischen, aber auch japanischen und europäischen Investoren zur Verfügung gestellt (Vermietung bzw. Verkauf) und von diesen wieder zurückgemietet worden. Die dabei von den Investoren geltend gemachten Steuervorteile (in erster Linie Steuerstundungen durch Abschreibung der Fahrzeuge beim Investor zusätzlich zur Abschreibung bei der ÖBB–Unternehmensgruppe) ermöglichten es der ÖBB–Unternehmensgruppe, günstig über finanzielle Mittel zu verfügen und diese mit höherem Ertrag zu veranlagen, wodurch zunächst Gewinne („Nettobarwert–Vorteil“) anfielen. Die ÖBB–Unternehmensgruppe hatte zu Beginn des Jahres 2009 im Ausmaß von etwa 2,6 Mrd. EUR Cross Border Leasing (CBL)–Transaktionen laufen, die 790 Triebfahrzeuge (rd. 45 % der Gesamtflotte) betrafen. (TZ 38)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

Europäische Zugsicherung

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

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

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

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

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

Die geänderte ETCS–Ausstattung auf der Nordbahnstrecke und der Entfall des Upgrades auf der Ostbahnstrecke waren aufgrund des technischen Fortschritts nachvollziehbar. Die Meldung über die geänderte Streckenausrüstung war jedoch bis zum Ende der Erhebungen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

des RH an Ort und Stelle nicht an die Europäische Kommission erfolgt. (TZ 44)

Umwelteffekte des Triebfahrzeugeinsatzes

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

Die Emissionen von Schadstoffen (CO_2, CH_4, N_2O) in Österreich als auch der Verbrauch von Traktionsstrom für Triebfahrzeuge der ÖBB–Unternehmensgruppe sanken im überprüften Zeitraum. (TZ 46)

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R H

BMVIT

Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich

Kenndaten zur ÖBB–Holding AG

	2009	2010	2011	2012	2013	2014[10]	Veränderung 2009 – 2013
Konzernabschluss	in Mio. EUR						in %
Umsatzerlöse	4.828[2]	5.136[3]	5.272[4]	5.244[5]	5.239[6]	k.A.	8,5
EBIT	314[2]	255[3]	593[4]	693[5]	755[6]	k.A.	140,4
EBT	121[2]	– 330[3]	– 28[4]	67[5]	103[6]	k.A.	– 14,9
Eigenkapitalquote	9,3[2]	6,9[3]	6,0[4]	5,9[5]	6,5[6]	k.A.	– 30,1
Fahrgäste Schiene	in Mio. Personen						
im Fernverkehr	33	34	34	34	34	k.A.	3,0
im Nahverkehr	173	176	175	190	200	k.A.	15,6
gesamt	**206**	**210**	**209**	**224**	**234**	**k.A.**	**12,0**
Frachtvolumen[1]	beförderte Nettotonnen in Mio. Tonnen						
im Inland	88,4	97,9	95,9	87,7	83,4	k.A.	– 5,7
im Ausland	31,9	35,0	42,4	40,6	47,6	k.A.	49,2
gesamt	**120,3**	**132,9**	**138,3**	**128,3**	**131,0**	**k.A.**	**8,9**

Kenndaten zu Triebfahrzeugen

	2009	2010	2011	2012	2013	2014[10]	Veränderung 2009 – 2013
	in Mio. EUR						in %
Werte Assembling[7]	18,7	14,6	13,3	7,8	0,0	0,0	– 100,0
Werte Umbauten[7]	14,8	13,4	12,9	15,2	5,0	2,5	– 66,2
Flottenstruktur	Anzahl						
Elektro–Streckenloks	732	715	715	705	702	697	– 4,1
Diesel–Streckenloks	215	204	204	204	148	150	– 31,2
Verschubloks	289	289	288	288	276	274	– 4,5
Elektro–Triebwagen	315	314	311	311	311	311	– 1,3
Railjet–Garnituren[8]	19	31	44	51	51	51	168,4
ICE–Garnituren	3	3	3	3	3	3	0,0
Diesel–Triebwagen	184	184	167	162	162	162	– 12,0
diverse Altfahrzeuge	18	19	13	7	5	6	– 72,2
gesamt	**1.775**	**1.759**	**1.745**	**1.731**	**1.658**	**1.654**	**– 6,6**
	Vollbeschäftigtenäquivalente im Jahresdurchschnitt						
Triebfahrzeugführer (einschließlich –führerinnen)	4.272	4.315	4.211	4.010	3.915	3.855	– 8,4
davon Triebfahrzeugführerinnen	*50*	*53*	*54*	*50*	*48*	*53*	*– 4,0*
	in Gigawattstunden (GWh) gerundet						
verbrauchter Traktionsstrom[9]	1.659	1.738	1.651	1.567	1.563	k.A.	– 5,8
	in Tonnen						
CO_2 Emissionen	411.701	407.934	384.582	368.983	355.552	k.A.	– 13,6

Rundungsdifferenzen möglich

Legende: k.A.: keine Angaben verfügbar
EBIT Earning Before Interests and Taxes (operatives Ergebnis)
EBT Earning Before Taxes (Ergebnis vor Steuern)

1 inkl. konzerninterne Verkehre
2 lt. Geschäftsbericht (GB) 2009
3 lt. GB 2010
4 lt. GB 2011
5 lt. GB 2012
6 lt. GB 2013
7 Technische Services GmbH
8 ohne Loks, da bei E–Streckenloks mitgerechnet
9 Traktionsstrom für Triebfahrzeuge der ÖBB–Unternehmensgruppe (Loks und Triebwagen) ab Unterwerk
10 Stand 30. Juni 2014

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Ende April bis Ende November 2014 die Gebarung der ÖBB–Unternehmensgruppe hinsichtlich der Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen in Österreich sowie das BMVIT. Der RH bezog in die Gebarungsprüfung folgende Teilgesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe mit ein, die für die Bereiche Triebfahrzeugdisposition, Triebfahrzeugbeschaffung sowie für die Triebfahrzeuginstandsetzung, Umbauten und Assembling verantwortlich zeichneten:

- ÖBB–Holding AG,
- ÖBB–Personenverkehr AG,
- Rail Cargo Austria AG,
- ÖBB–Produktion GmbH und
- ÖBB–Technische Services GmbH.

Ergänzend dazu holte der RH bei der ÖBB–Infrastruktur AG sowie beim BMVIT Informationen hinsichtlich der aktuellen und geplanten Streckenausrüstung der österreichischen Schieneninfrastruktur mit dem interoperablen Zugsicherungssystem European Train Control System (ETCS) ein, weil dieses einen wesentlichen Parameter für die Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffung darstellte. Weitere Auskunftseinholungen erfolgten bei der ÖBB–Business Competence Center GmbH, die für den Konzerneinkauf verantwortlich zeichnete.

Im Vorfeld der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung erfolgte die Gebarungsüberprüfung „Einsatzplanung der Lokreihe 1014“ (siehe Bericht des RH, „Einsatzplanung der Lokreihe 1014“, Reihe Bund 2014/14). Diese Gebarungsprüfung war jedoch auf die ÖBB–Produktion GmbH und eine Kleinserie von 18 Triebfahrzeugen beschränkt. Der RH erachtete deshalb und insbesondere aufgrund der bei dieser Gebarungsüberprüfung festgestellten Mängel eine Gebarungsüberprüfung der ÖBB–Unternehmensgruppe hinsichtlich der Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen in Österreich für angebracht, um eine erforderliche Gesamtsicht sicherzustellen. Berührungspunkte der früheren Gebarungsüberprüfung mit der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung sind in den TZ 14 (Planungen der ÖBB–Produktion GmbH), 15 (Planungen der Rail Cargo Austria AG) und 16 (Planungen der ÖBB–Holding AG) festgehalten.

(2) Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen der ÖBB–Unternehmensgruppe in Österreich. Prüfungsschwerpunkte waren:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– die Strategie bzw. die strategischen Vorgaben der ÖBB–Holding AG und die Teilstrategien der Tochterunternehmen der ÖBB–Unternehmensgruppe als Basis der Bedarfsplanung,

– die erfolgten und geplanten Triebfahrzeugbeschaffungen sowie deren Finanzierung,

– der Triebfahrzeugeinsatz und die im Zusammenhang stehenden Umweltaspekte sowie

– der Umsetzungsstand des interoperablen Zugsicherungssystems ETCS bei Fahrzeugen und Infrastruktur.

Der überprüfte Zeitraum umfasste die Jahre 2009 bis Mitte 2014.

(3) Die Durchführung der Gebarungsüberprüfung gestaltete sich über mehrere Monate schleppend; im Wesentlichen war dies verursacht durch die schleppende Beantwortung der RH–Anfragen, die erst mit beträchtlicher zeitlicher Verzögerung erfolgte.

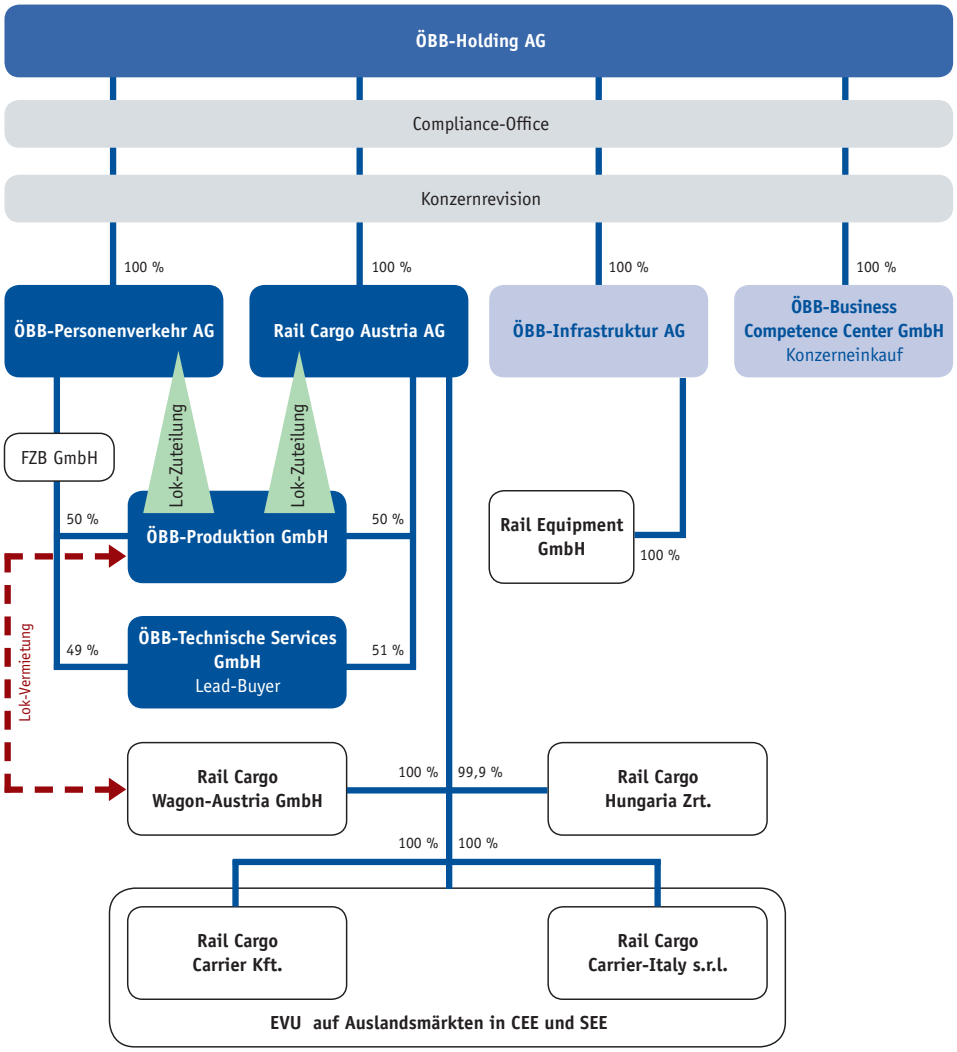
Zu dem im Juni 2015 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das BMVIT im September 2015 und die ÖBB–Holding AG für die ÖBB–Unternehmensgruppe im Juli 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im November 2015.

Akteure der Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffung

2.1 Die folgende Abbildung zeigt jene Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe, die – in unterschiedlicher Intensität und Funktion – in die Bereiche Triebfahrzeugbeschaffungen und Triebfahrzeugeinsatz eingebunden waren (jene Gesellschaften, die in die Prüfungshandlungen des RH miteinbezogen waren, sind dunkelblau hinterlegt; jene, bei denen Auskünfte eingeholt wurden, sind hellblau hinterlegt):

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 1: Akteure Triebfahrzeugbeschaffung und Triebfahrzeugeinsatz



Legende (Stand 1. Jänner 2014)
AG: Aktiengesellschaft
CEE: Central and Eastern Europe
EVU: Eisenbahnverkehrsunternehmen
FZB GmbH: Fahrzeugbetrieb GmbH
GV: Güterverkehr
Kft.: Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Ungarn)
PV: Personenverkehr
SEE: South-East Europe
s.r.l.: Gesellschaft mit beschränkter Haftung (Italien)
Zrt.: Private Aktiengesellschaft (Ungarn)

Quelle: ÖBB-Unternehmensgruppe, Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Abbildung verdeutlicht die Vielzahl der Akteure (Teilgesellschaften), die konzernweit direkt oder indirekt in die Triebfahrzeugdisposition eingebunden waren. Der Triebfahrzeugbedarf der Auslandstöchter der Rail Cargo Austria AG floss nur insoweit in die Beurteilung des RH ein, als diese qualitative und quantitative Auswirkungen auf den Triebfahrzeugbedarf der Rail Cargo Austria AG entfalteten.

Von den insgesamt 1.654 Triebfahrzeugen (Stand 30. Juni 2014) waren 965 Stk. (rd. 58,3 %) der ÖBB–Produktion GmbH und 528 Stk. (rd. 32,0 %) der ÖBB–Personenverkehr AG zugeordnet. Der Rest der Triebfahrzeugflotte verteilte sich auf die Rail Cargo Wagon–Austria GmbH (104 Stk. bzw. 6,3 %), Rail Equipment GmbH (32 Stk. bzw. 1,9 %), Rail Cargo Hungaria Zrt. (19 Stk. bzw. 1,1 %) sowie auf die ÖBB–Technische Services GmbH und die Fahrzeugbetrieb (FZB) GmbH (jeweils 3 Stk. bzw. 0,2 %); im Einzelnen siehe Tabellen 28 bis 31 im Anhang.

2.2 Der RH verwies kritisch auf die Vielzahl an Akteuren, die in die Bereiche Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffung eingebunden waren. Dies trug zur Komplexität der Prozesse bei. Dies galt insbesondere für den Umstand, dass die Triebfahrzeuge anlagenmäßig auf insgesamt sieben Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe zugeordnet waren.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, ehestmöglich eine Bereinigung bzw. Straffung der anlagenmäßigen Zuordnung von Triebfahrzeugen zu veranlassen, um die Anzahl notwendiger Schnittstellen und vertraglicher Zuordnungsregelungen zu reduzieren.

2.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe werde die Einschätzung des RH nicht geteilt, wonach eine Straffung der anlagenmäßigen Zuordnung von Triebfahrzeugen zu einer Reduktion der Anzahl der notwendigen Schnittstellen führen werde. Wichtiger sei die Integration der für den Einsatz der Triebfahrzeuge maßgeblichen Prozesse in den Teilkonzernen.*

2.4 Der RH entgegnete, dass die Triebfahrzeuge insgesamt sieben Teilgesellschaften und drei Teilkonzernen anlagenmäßig zugeordnet waren. Der Ankauf bzw. die Zuordnung von Triebfahrzeugen zur Rail Cargo Wagon–Austria GmbH erfolgte überwiegend aus steuerlichen Überlegungen und brachte bei dem von der ÖBB–Unternehmensgruppe ins Treffen geführten Einsatz der Triebfahrzeuge keine prozessualen Vorteile. Vielmehr mussten die Triebfahrzeuge an die ÖBB–Produktion GmbH verliehen werden. Selbst innerhalb des Teilkonzerns ÖBB–Personenverkehr AG waren die Triebfahrzeuge zwei unterschiedlichen Rechtsträgern zugeordnet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Übrigen wies der RH darauf hin, dass die ÖBB–Unternehmensgruppe beginnend mit September 2014 aus strategischen Überlegungen selbst eine Bündelung von Triebfahrzeugen in der ÖBB–Produktion GmbH – deren Rolle als operative Traktionseinheit und zentraler Assetmanager der Triebfahrzeuge der ÖBB–Unternehmensgruppe entsprechend – erwogen hatte.

Strategische Leitlinien auf Konzernebene

Konzernstrategie und Strategieabstimmung

3.1 (1) Gemäß Bundesbahngesetz[3] hatte die ÖBB–Holding AG für die strategische Ausrichtung im Konzern zu sorgen und zeichnete insbesondere für die Gesamtkoordination der Erstellung und Umsetzung der Unternehmensstrategien der Konzerngesellschaften verantwortlich. Ebenso hatte sie die Transparenz der eingesetzten öffentlichen Mittel sicherzustellen.

Aus den dem RH auszugsweise übermittelten Konzept– und Strategiepapieren einzelner Teilgesellschaften (ÖBB–Produktion GmbH, ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) waren keine Ansatzpunkte für übergeordnete, konzernstrategische Zielsetzungen betreffend Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen ableitbar.

(2) Die ÖBB–Holding AG führte gegenüber dem RH zu den fehlenden konzernstrategischen Überlegungen aus, dass die operative Verantwortung stets beim jeweils verantwortlichen Teilkonzern liege und demgemäß auch dort die Entscheidungen betreffend „Rolling–Stock“ (gesamtes Rollmaterial wie Waggons und Triebfahrzeuge) getroffen würden. Der Prozess werde bei gesellschaftsübergreifenden Themen (wie z.B. auch Triebfahrzeugbeschaffungen) durch den Bereich Strategie und Unternehmensentwicklung der ÖBB–Holding AG begleitet. Als Diskussionsbasis würden die Geschäftsfeldstrategie, mittelfristige Planungen und die jährlichen Budgets dienen. Ansonsten erfolge eine Einbindung der ÖBB–Holding AG im Zuge der Beschlussfassung von Investitionen auf Basis der geltenden Genehmigungserfordernisse.

(3) Im November 2009 beantragte der damalige Vorstand der ÖBB–Holding AG im Aufsichtsrat die Beschlussfassung einer neuen, umfassenden „Strategie des ÖBB–Konzerns“ (in weiterer Folge kurz: „Strategie 2009“). Diese sah für den Zeitraum 2010 bis 2015 im Hinblick auf die Beschaffung von Triebfahrzeugen bspw. die Neubeschaffung von Streckenlokomotiven (geplantes Investitionsvolumen rd. 300 Mio. EUR) sowie weitere Investitionen in Railjet–Garnituren (geplantes Investi-

[3] § 4 Abs. 2 Z 1 Bundesbahngesetz i.d.g.F.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

tionsvolumen rd. 593 Mio. EUR) vor. Wegen einer Reihe offener Fragen, die von den Mitgliedern des Aufsichtsrats nicht näher spezifiziert wurden, unterblieb eine Beschlussfassung der „Strategie 2009“ durch den Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG.

(4) Infolge des Wechsels des Vorstandsvorsitzenden der ÖBB–Holding AG (Mitte 2010) erfolgte die Beschlussfassung einer verbindlichen Konzernstrategie schlussendlich im September 2011 in Form der Konzernstrategie „FIT–2015“. Hinsichtlich der Triebfahrzeugflotte enthielt die Strategie „FIT–2015“ eine allgemeine Zielsetzung zur „Beschaffung von Neufahrzeugen“. Zur Triebfahrzeugdisposition waren „Maßnahmen zur Optimierung der Produktionssysteme und des Instandhaltungsmanagements“ vorgesehen. Details sollten erst in gesonderten Konzernprojekten präzisiert werden (siehe TZ 4).

(5) Damit war zwischen November 2009 und September 2011 unklar, auf welcher Konzernstrategie die Teilkonzerne aufbauen sollten. Auf Anfrage des RH konnte die ÖBB–Holding AG nicht schlüssig darlegen, welche Konzernstrategie in diesem Zeitraum verbindlich war. Die unklaren konzernstrategischen Grundlagen im Zeitraum November 2009 bis September 2011 führten auf Ebene der Teilgesellschaften zu strategischen Unsicherheiten wie etwa im Zusammenhang mit geplanten Investitionen in Triebfahrzeuge (siehe TZ 14, 26) oder mit dem geplanten Auslands–Engagement der ÖBB–Personenverkehr AG (siehe TZ 18).

(6) Ein von der ÖBB–Holding AG im März 2014 gestartetes Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ sollte die Grundlagen für ein künftiges Beschaffungsprogramm für Triebfahrzeuge im ÖBB–Konzern schaffen. Das Projekt war zum Zeitpunkt der Erhebungen an Ort und Stelle (Oktober 2014) noch nicht abgeschlossen (siehe TZ 16).

3.2 Der RH stellte kritisch fest, dass im Zeitraum November 2009 bis September 2011 unklar war, welche Konzernstrategie die Grundlage für Triebfahrzeugbeschaffungen und die Triebfahrzeugdisposition der operativ tätigen Teilgesellschaften bildete. Diese „strategische Lücke“ trug – vor allem auf Ebene der Teilgesellschaften – zur Entstehung strategischer Unsicherheiten bei. Ebenso kritisierte der RH, dass – im Hinblick auf Triebfahrzeugbeschaffungen und die Triebfahrzeugdisposition – eine abgestimmte Strategiekaskade zwischen der Konzernstrategie und den Teilgesellschaften der operativ tätigen Teilgesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe fehlte. Zugleich anerkannte er, dass die ÖBB–Holding AG mit dem Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ ab März 2014 einen konzernweiten Abstimmprozess zu Triebfahrzeugbeschaffungen eingeleitet hatte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl der ÖBB–Holding AG, die Kontinuität einer verbindlichen Konzernstrategie jederzeit und zweifelsfrei – als strategischer Rahmen für die Teilstrategien und Managemententscheidungen der Teilgesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe – sicherzustellen, um das Risiko eines strategischen Auseinanderdriftens zu minimieren.

Überdies empfahl der RH der ÖBB–Unternehmensgruppe, insbesondere bei wesentlichen und erfolgskritischen Teilbereichen wie Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen eine konzernweit abgestimmte Strategiekaskade zwischen Konzernstrategie und den Teilstrategien der operativ tätigen Teilgesellschaften zu verwirklichen, indem etwa Festlegungen in den Teilstrategien mit den übergeordneten Zielsetzungen in der Konzernstrategie verknüpft werden.

3.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei für den Bereich der bestellten Verkehrsleistungen (überwiegend Nahverkehr) die Erarbeitung einer Flottenstrategie ohne Abstimmung mit dem Besteller der Verkehrsleistung nicht zielführend, weil dabei stets die funktionale und kapazitive Anforderung an das Fahrzeug im Vordergrund stehe. Ziel sei es dabei, die wirtschaftlich günstigste Lösung zu entwickeln. Sofern Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs in Zukunft über wettbewerbliche Verfahren vergeben würden, seien die Anforderungen der Auftraggeber zu berücksichtigen. Eine Abstimmung der einzusetzenden Fahrzeuge mit dem Auftraggeber im Vorfeld der Ausschreibung sei dann aus rechtlichen Gründen nicht möglich.*

Für das Segment Personenfernverkehr strebe die ÖBB–Unternehmensgruppe eine Flottenhomogenisierung an. Daher sei die Beschaffung von neun zusätzlichen Railjet–Garnituren sowohl aus Marktsicht als auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Zukünftig könne aufgrund geänderter Zulassungsbestimmungen nur eine neu zu entwickelnde Fernverkehrsplattform beschafft werden. Die Entwicklung einer Flottenstrategie unter Berücksichtigung dieses Umstands sei aktuell in Ausarbeitung und werde vor dem nächsten Beschaffungsprozess in diesem Segment fertiggestellt.

Durch die Beschaffung der E–Streckenloks der Baureihen 1016/1116/1216 habe eine Bauartbereinigung und Flottenverjüngung stattgefunden. Da weiters durch den krisenbedingten Rückgang im Güterverkehr keine Beschaffung abzusehen war, sei auch keine kontinuierliche strategische Bedarfsevaluierung erfolgt. Bei den Triebfahrzeugen sei für das Segment E–Streckenloks in den Jahren 2014/2015 eine strategische Betrachtung durchgeführt worden, die als Grundlage für zukünftige Investitionen diene. Für Verschubtriebfahrzeuge und für Diesel–Streckenloks erfolge – induziert durch das hohe Durchschnittsalter und

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den Fahrzeugzustand der aktuell in Einsatz befindlichen Fahrzeuge – eine strategische Betrachtung final bis spätestens 2016.

3.4 Der RH stellte gegenüber der ÖBB–Unternehmensgruppe klar, dass er weder die Erarbeitung einer Flottenstrategie ohne Abstimmung mit dem Besteller der Verkehrsleistung noch die Abstimmung der einzusetzenden Fahrzeuge mit dem Auftraggeber im Vorfeld von Ausschreibungen empfohlen hatte. Vielmehr wäre gerade wegen der unterschiedlichen Herausforderungen der operativ tätigen Teilkonzerne für Teilbereiche wie Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffung eine konzernweit abgestimmte Strategiekaskade zweckmäßig. Zugleich würdigte der RH die bereits eingeleiteten und künftig geplanten Maßnahmen einer konzernweit abgestimmten Flottenentwicklung positiv.

Konzernprojekte

4.1 (1) Konzernprojekte waren Projekte, die aufgrund ihres Investitionsvolumens, ihrer konzernstrategischen Zielsetzungen, ihrer Auswirkungen auf die Konzernstruktur oder ihrer gesellschaftsübergreifenden Eigenschaft wesentliche Auswirkungen auf die gesamte ÖBB–Unternehmensgruppe hatten.

Die Zusammenarbeit der ÖBB–Holding AG mit den operativ tätigen Teilgesellschaften war in konzernweit gültigen Konzernrichtlinien geregelt. Die „Konzernrichtlinie Strategie“ sah ab der Fassung vom September 2011 vor, dass einmal jährlich eine Liste mit sämtlichen Konzernprojekten zu erstellen und dem Vorstand der ÖBB–Holding AG zur Kenntnis zu bringen war. Die ÖBB–Holding AG übermittelte dem RH eine Liste der Konzernprojekte mit Stand 12/2013[4].

(2) Mit der am 4. März 2013 vom Vorstand der ÖBB–Holding AG beschlossenen Änderung der „Konzernrichtlinie Strategie“ wurde die Regelung betreffend Konzernprojekte dahingehend verschärft, dass die Liste der Konzernprojekte fortan ausdrücklich vom Vorstand der ÖBB–Holding AG zu beschließen war. Derartige Beschlussfassungen waren bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unterblieben. Die ÖBB–Holding AG führte dazu aus, dass Konzernprojekte mitunter längerfristige Umsetzungshorizonte aufwiesen und daher stets anlassbezogen beschlossen würden.

(3) Obwohl die ÖBB–Holding AG ein strategisches Performancemanagement[5] und ein Initiativen–Portfoliomanagement eingerichtet hatte, war

[4] Eine Übermittlung entsprechender Listen aus Vorperioden unterblieb.

[5] Einführung des Strategischen Performancemanagement mit Änderung der Konzernrichtlinie Strategie ab März 2013; davor Projektportfoliomanagement (ab September 2011).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

die inhaltliche, budgetäre und terminliche Abgrenzung von Konzernprojekten mit individuellen Projektinitiativen der operativ tätigen Teilgesellschaften in den Jahren 2009 bis 2013 nur punktuell nachvollziehbar (zum Teil fehlten Projektstatusberichte, Projektabschlussberichte, Soll–Ist–Vergleiche der Projektkosten sowie der Erfüllungsgrad der angestrebten Projektziele). Dies galt mitunter auch für Projekte, die unmittelbare bzw. mittelbare Auswirkungen auf die Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen hatten[6].

(4) Ergänzend zur Liste der Konzernprojekte übermittelte die ÖBB–Holding AG dem RH die Projektübersicht „Priorisierung Initiativen“ (August 2014) sowie einen Aktivitätenbericht zu den konzernweit laufenden Projektinitiativen (September 2014). Beide Papiere sollten eine verbesserte Gesamtübersicht über alle in der ÖBB–Unternehmensgruppe aktuell laufenden Projektinitiativen gewährleisten. Sie enthielten u.a. auch für die Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen relevante Konzernprojekte (insbesondere „Triebfahrzeugstrategie 2035“ und „Zugsicherungs– und Betriebsführungskonzepte 2025+“).

4.2 Der RH bemängelte, dass die inhaltliche, budgetäre und terminliche Abgrenzung und Entwicklung von Konzernprojekten mit individuellen Projektinitiativen der operativ tätigen Teilgesellschaften in den Jahren 2009 bis 2013 nur bedingt nachvollziehbar war. Ebenso kritisierte er, dass die vom Vorstand der ÖBB–Holding AG im März 2013 mit einer Änderung der „Konzernrichtlinie Strategie“ eingeführte Verpflichtung zur Beschlussfassung einer Gesamtliste aller Konzernprojekte bislang unterblieb. Zugleich anerkannte der RH, dass die ÖBB–Holding AG ab 2014 ihre Bemühungen zur Verbesserung der Gesamtsteuerung und Priorisierung von Konzernprojekten verstärkte.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, in Anwendung der „Konzernrichtlinie Strategie“, einmal jährlich eine Gesamtliste der Konzernprojekte – einschließlich jener für die Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen relevanten Projekte – vom Vorstand der ÖBB–Holding AG beschließen zu lassen. Gerade wegen der langen Umsetzungsfristen einzelner Konzernprojekte erachtete der RH eine formale Beschlussfassung durch den Vorstand der ÖBB–Holding AG im Sinne der Nachvollziehbarkeit und Nachhaltigkeit der Gesamtsteuerung als zweckmäßig. Er empfahl weiters, künftig alle Konzernprojekte hinsichtlich:

[6] verhältnismäßig gute Übersicht beim Konzernprojekt „Neuordnung Produktion“ (siehe TZ 12), verbesserungswürdige Übersicht etwa bei den Konzernprojekten „Triebfahrzeugstrategie 2035“ (siehe TZ 16) und „Zugsicherungs– und Betriebsführungskonzepte 2025+“ (siehe TZ 42).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– der Vollständigkeit der Projektdokumentation[7],

– Soll–Ist–Vergleichen der Projektkosten und des Projektfortschritts,

– der inhaltlichen Verknüpfung mit Projektinitiativen auf Ebene der operativ tätigen Teilgesellschaften sowie

– der Erfüllung der angestrebten Projektziele

zu überwachen.

Flottenstruktur und Flottenentwicklung

Übersicht

5 Die Triebfahrzeugflotte der ÖBB–Unternehmensgruppe setzte sich im wesentlichen aus Loks (Zug– bzw. Schubfahrzeuge für Waggons[8]) und Triebwagen (Triebfahrzeuge zur Personenbeförderung mit eigenem Antrieb[9]) zusammen. Eine gewisse Sonderstellung nahm dabei der Railjet ein, der als Triebzug (Zugkombination aus Steuerwagen, Mittelwagen und Lok[10]) verkehrte. Die Flottengröße verringerte sich im Zeitraum 2009 bis 2013 um 117 Triebfahrzeuge bzw. um 6,6 % (siehe Tabellen 28 bis 31 sowie Abbildungen 6 und 7 im Anhang). Mitte 2014 verfügte die ÖBB–Unternehmensgruppe insgesamt über 1.654 Triebfahrzeuge, die sich in folgende Triebfahrzeug–Kategorien gliederten:

7 insbesondere Projektaufträge, Projektstatusberichte und Projektabschlussberichte

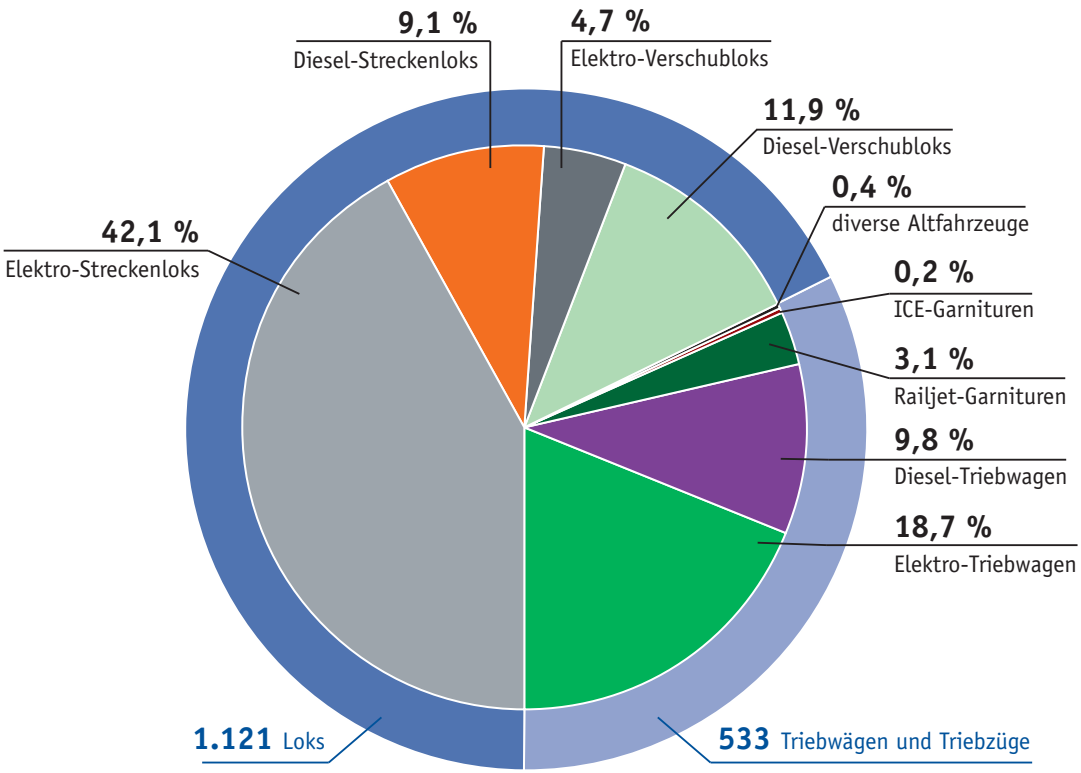
8 Triebfahrzeuge zur Beförderung von Waggons.

9 Triebfahrzeuge für die Verwendung im Personenverkehr, deren Antriebskomponenten in der Regel über die gesamte Fahrzeuglänge verteilt sind und die zugleich auch Platz für Fahrgäste bieten.

10 nähere Details siehe Glossar

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 2: Flottenstruktur nach Triebfahrzeugkategorien



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

Im folgenden Abschnitt (TZ 6, 7) werden Struktur und Entwicklung der Lokflotte sowie der Triebwagen– und Triebzugflotte näher analysiert und beurteilt.

Lokflotte

6.1 (1) Die Lokflotte der ÖBB–Unternehmensgruppe umfasste 1.121 Triebfahrzeuge (Stand Mitte 2014). Sie setzte sich aus 697 Elektro–Streckenloks (in weiterer Folge E–Streckenloks) und 150 Diesel–Streckenloks zusammen. Daneben gab es 196 Diesel– und 78 E–Verschubloks. Die Lokflotte war insgesamt fünf Teilgesellschaften zugeordnet, wobei der Schwerpunkt (rd. 88,5 % aller Loks) bei der ÖBB–Produktion GmbH lag (Zuordnung der Lokflotte siehe Tabellen 28 und 29 sowie Abbildung 6 im Anhang).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 1: Flottenalter der wichtigsten Lok–Baureihen

Baureihe Stand 1. Jänner 2014	Anzahl	Antriebssystem	Bauzeit	durchschnittl. Flottenalter in Jahren
Elektro–Streckenloks				
1016 (Taurus)	50	Elektrisch 1–System	2000–2001	13,5
1116 (Taurus)	282	Elektrisch 2–Systeme	2000–2006	10,9
1216 (Taurus)	50	Elektrisch 3–Systeme	2006–2008	7,0
1142	89	Elektrisch 1–System	1969–1977	39,8
1144	209	Elektrisch 1–System	1978–1995	28,0
Diesel–Streckenloks				
2016 (Hercules)	100	Verbrennungsmotor Diesel	2002–2004	11,2
2043	21	Verbrennungsmotor Diesel	1964–1977	42,5
2143	27	Verbrennungsmotor Diesel	1965–1977	40,9
Elektro Verschubloks				
1063	48	Elektrisch 1–System	1983–1991	26,0
1064	10	Elektrisch 1–System	1984–1990	27,2
1163	20	Elektrisch 1–System	1994–1995	19,4
Diesel–Verschubloks				
2067	47	Verbrennungsmotor Diesel	1959–1977	44,2
2068	58	Verbrennungsmotor Diesel	1989–1994	20,7
2070 (Hector)	90	Verbrennungsmotor Diesel	2001–2003	11,8

Quellen: ÖBB–Produktion GmbH; Darstellung RH

(2) Das mengenmäßige Fundament der Lokflotte bildete die Taurus–Lokfamilie (Baureihen 1016, 1116 und 1216). Dabei handelte es sich um schnell laufende Elektro–Universal–Lokomotiven (230 km/h)[11], die über Wendezugsteuerungen und Einrichtungen zur Energierückspeisung (auch als Rekuperation bezeichnet) verfügten. 282 Loks der Baureihen 1116 und 50 Loks der Baureihe 1216 waren hinsichtlich des Traktionsstromes mehrsystemfähig[12] und beherrschten sowohl das interoperable Zugsicherungssystem ETCS (siehe TZ 40 bis 45) als auch weitere länderspezifische Zugsicherungssysteme; sie konnten damit auch im Ausland eingesetzt werden.

[11] Leistung 6.400 kW, zugelassene Höchstgeschwindigkeit 230 km/h, Anfahrzugkraft: 300 kN

[12] Baureihe 1116: Wechselstrom, 15 kV, 16,7 Hz und 25 kV, 50 Hz; 1216 zusätzlich Gleichstrom

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) Daneben gelangten die Altbaureihen 1142 und 1144 (durchschnittliches Flottenalter 39,8 bzw. 28,0 Jahre[13]) zum Einsatz. Sie waren mit Wendezugsteuerungen nachgerüstet worden, jedoch verfügten sie weder über Mehrsystemfähigkeit noch Einrichtungen zur Energierückspeisung. Ihr Einsatz war im Wesentlichen auf Österreich beschränkt.

Angesichts einer üblichen technischen Nutzungsdauer von 40 Jahren bei E–Streckenloks hatten einzelne Loks dieser Baureihen bereits die wirtschaftlich bzw. technisch zweckmäßige Nutzungsdauer erreicht und wiesen extrem hohe Laufleistungen auf[14]. Dies bedeutete, dass zur Aufrechterhaltung der Einsatzfähigkeit investitionsintensive Instandhaltungsarbeiten (ÖBB–intern auch als Ausbesserungen bezeichnet)[15] anstanden, die mit dem bisher üblichen finanziellen und arbeitstechnischen Aufwand nicht mehr geleistet werden konnten und mit unverhältnismäßig langen Stillstandzeiten (mehrere Wochen bis Monate) verbunden waren. Im Zeitraum 2009 bis 2014 wurden insgesamt sechs Loks der Baureihe 1144 umfangreichen Ausbesserungen unterzogen. Mittelfristig (Zeitraum 2015–2017) werden für weitere 17 Loks umfangreiche Ausbesserungen erwartet. Die Kosten je Lok sind individuell zu kalkulieren. Nach Auskünften der ÖBB–Produktion GmbH ist im Durchschnitt von rd. 250.000 EUR pro Lok auszugehen.

(4) Bei den Diesel–Streckenloks setzte die ÖBB–Unternehmensgruppe überwiegend die Baureihe 2016 „Hercules“ ein. Sämtliche Loks der Altbaureihen (2043, 2143) hatten bereits die technisch bzw. wirtschaftlich zweckmäßige Nutzungsdauer von üblicherweise 30 Jahren bei Diesellokomotiven überschritten und wurden großteils nur mehr als Zugfahrzeuge für Arbeitszüge der Streckeninstandhaltung eingesetzt.

(5) Als Verschubloks gelangten in den Verschiebezentren elektrische Verschubloks (Baureihen 1063, 1064, 1163) und in der Fläche überwiegend dieselbetriebene Verschubloks zum Einsatz (Baureihen 2067, 2068, 2070). Der Bedarf an Verschubloks war zwar tendenziell rückläufig, doch zeichneten sich auch in dieser Lok–Kategorie notwendige

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

[14] Baureihe 1142: 10 Stk. über 4 Mio. km, 19 Stk. über 5 Mio. km
Baureihe 1144: 24 Stk. über 4 Mio. km, 52 Stk. über 5 Mio. km, 60 Stk. über 6 Mio. km, 10 Stk. über 7 Mio. km

[15] Haupt– und umfangreiche Teilausbesserungen umfassten in der Regel den Austausch bzw. umfassende Aufbereitung wesentlicher Komponenten, wie z.B. Motore, Getriebe, Radsätze etc. Mitunter erfolgte zugleich eine Neulackierung. Zahlreiche Komponenten und Ersatzteile der Altbaureihen wurden vom Hersteller nicht mehr angeboten und mussten in den Werkstätten der ÖBB–Unternehmensgruppe zum Teil von Hand (z.B. Motorenwicklungen) rekonstruiert bzw. aufgearbeitet werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Ersatzbeschaffungen infolge der Erreichung der wirtschaftlich bzw. technisch zweckmäßigen Nutzungsdauer der Fahrzeuge ab.

(6) Eine Analyse jener Triebfahrzeuge, die zwar theoretisch verfügbar waren, aber infolge mangelnder Einsatzfähigkeit, der Überschreitung der technisch bzw. wirtschaftlich zweckmäßigen Nutzungsdauer oder Unfallschäden abgestellt und damit für einen fahrplanmäßigen Einsatz nicht mehr geeignet waren, zeigte folgende Entwicklung:

Tabelle 2: Entwicklung nicht einsetzbarer Triebfahrzeuge

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (30. Juni)	Veränderung 2009 bis 2013
	Anzahl						in %
Elektro–Streckenloks	20	17	19	44	35	37	75,0
Diesel–Streckenloks	67	60	74	92	64	30	– 4,5
Summe	**87**	**77**	**93**	**136**	**99**	**67**	**13,8**

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Durch punktuelle Fahrzeugverkäufe und Verschrottungen konnte die Anzahl der nicht einsetzbaren Triebfahrzeuge vom Höchststand im Jahre 2012 (136 Triebfahrzeuge) bis Mitte 2014 auf 67 Triebfahrzeuge verringert werden.

(7) Zur Bestimmung des künftigen Bedarfs an Triebfahrzeugen, somit auch der Lokflotte, hatte die ÖBB–Unternehmensgruppe im März 2014 ein Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ (siehe TZ 16) gestartet, das zur Zeit der Erhebungen an Ort und Stelle (Oktober 2014) noch nicht abgeschlossen war.

6.2 Der RH wies darauf hin, dass einzelne E–Streckenloks der Altbaureihen 1142 und 1144, ob ihres Durchschnittsalters von 39,8 Jahren bzw. 28,0 Jahren,[16] zum Teil bereits die wirtschaftlich bzw. technisch zweckmäßige Nutzungsdauer erreicht hatten. Letzteres galt auch für sämtliche Diesel–Streckenloks der Altbaureihen 2043 (Durchschnittsalter 42,5 Jahre) und 2143 (Durchschnittsalter 40,9 Jahre) sowie für die Verschubloks der Baureihe 2067 (Durchschnittsalter 44,2 Jahre). Weiters bemängelte der RH, dass im Zeitraum 2009 bis Mitte 2014 bis zu 136 Loks infolge von zustandsbedingten Abstellungen nicht mehr im fahrplanmäßigen Betrieb eingesetzt werden konnten.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, Loks, deren Einsatzfähigkeit sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus technischen Über-

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

legungen nicht mehr zweckmäßig aufrecht zu erhalten ist, zu verwerten. Im Falle des Scheiterns von Verkaufsbemühungen wären nicht mehr einsatzfähige Fahrzeuge – nach Entnahme allenfalls benötigter Bauteile – einer fachgerechten Entsorgung zuzuführen, um etwa Umweltschäden hintanzuhalten.

Weiters empfahl der RH, in Übereinstimmung mit der Konzernstrategie „FIT–2015" und den aktuellen Überlegungen zum Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035" den künftigen Bedarf an Strecken– und Verschubloks ehestmöglich konzernweit festzulegen. Dabei wären sowohl Kosten–Nutzen–Effekte zu analysieren als auch die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen, um rechtzeitig budgetäre Vorsorgen treffen zu können. Hinsichtlich der konzernstrategischen Abstimmung verwies der RH auf seine Empfehlungen zu TZ 14 (Bedarfsplanung Lokflotte) und TZ 16 („Triebfahrzeugstrategie 2035").

Triebwagen– und Triebzugflotte

7.1 Die ÖBB–Personenverkehr AG verfügte Mitte 2014 über eine Flotte von rd. 533[17] Triebwagen und Triebzügen. Dabei war – nach dem primären Einsatzzweck – zwischen der Nah– und Regionalverkehrsflotte und der Fernverkehrsflotte zu unterscheiden (Details zur Entwicklung der Triebwagen und Triebzugflotte sind der Tabelle 30 und der Abbildung 7 im Anhang zu entnehmen).

Triebwagen der Nah– und Regionalverkehrsflotte

Als Nah– und Regionalverkehrstriebwagen mit elektrischem Antrieb gelangten neben den 188 Fahrzeugen der Baureihe Talent (Reihe 4023, 4024, 4124, durchschnittliches Flottenalter rd. 7,9 Jahre) 119 Fahrzeuge der Altbaureihe 4020 zum Einsatz. Im Gegensatz zur Fahrzeugreihe Talent verfügten die Triebwagen der Reihe 4020 weder über barrierefreie Einstiege noch über eine Klimatisierung des Fahrgastraumes. Mit einem durchschnittlichen Flottenalter von rd. 31,8 Jahren standen die Fahrzeuge der Reihe 4020 am Ende ihres Lebenszyklus und mussten – nach Angabe der ÖBB–Personenverkehr AG – ebenso wie die lokbespannten CRD–Wendezüge[18] mittelfristig[19] durch Neufahrzeuge ersetzt

[17] Zwei Triebwagengarnituren waren der ÖBB–Technische Services GmbH zugeordnet.

[18] CRD steht für „Corporate–Re–Design"; diese Wagen wurden aus bestehenden Reisezugwagen umgebaut und durch einen Steuerwagen ergänzt. Zusammen mit herkömmlichen Loks werden sie als „City–Shuttle–Wendezüge" im Nah– und Regionalverkehr eingesetzt.

[19] Reihe 4020 (schrittweise Ausmusterung in den Jahren 2015 bis 2026 geplant), lokbespannte CRD–Wendezüge (schrittweise Ausmusterung in den Jahren 2013 bis 2023 geplant)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

werden. Ab 2015 sollten dabei Triebwagen des Typs Desiro ML (Cityjet) zum Einsatz gelangen. Sechs weitere Altfahrzeuge gelangten bei Nostalgiefahrten zum Einsatz oder waren bereits stillgelegt.

Auch bei den Dieseltriebwagen stand mit der Reihe 5022 eine moderne Fahrzeugreihe mit einem Durchschnittsalter von rd. 7,6 Jahren der Altbaureihe 5047[20] mit einem Durchschnittsalter von rd. 23,7 Jahren gegenüber. Letztere sollte in Abhängigkeit von der Umsetzung lokaler Regionalbahnkonzepte ebenfalls mittelfristig[21] ersetzt werden.

Triebwagen und Triebzüge der Fernverkehrsflotte

Im Fernverkehr gelangten neben den jeweils aus einzelnen Reisezugwaggons und Lok zusammengesetzten Fernverkehrszügen[22] und drei ICE–Fernverkehrstriebwagen insgesamt 51 Railjet–Garnituren zum Einsatz. Als Triebfahrzeuge fanden Loks der Taurus–Familie Verwendung, die auch über die railjet–typische Außenlackierung verfügten. Diese mussten je nach Einsatzland die dort bereitgestellten Traktionsstromsysteme beherrschen. Darüber hinaus waren die Lokomotiven und Steuerwagen mit allen im Einsatzgebiet verwendeten Zugsicherungssystemen auszustatten, um die spezifischen Länderzulassungen zu erlangen. Ab 2015 war die Aufstockung der Railjet–Flotte (mit Einsatzmöglichkeiten in Italien) um weitere neun Garnituren auf insgesamt 60 Garnituren vorgesehen.

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

[20] Bis Mitte 2012 waren unter der Typenbezeichnung 5147 auch zweiteilige Dieseltriebwagen bei der ÖBB–Personenverkehr AG im Einsatz, die jedoch Mitte 2012 an die Raab–Ödenburg–Ebenfurter Eisenbahn AG (GYSEV) verkauft wurden.

[21] Reihe 5047 (schrittweise Ausmusterung in den Jahren 2013–2023 geplant)

[22] ÖBB–EuroCity (ÖEC), ÖBB–InterCity (ÖIC), EuroNight (EN), D–Züge

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

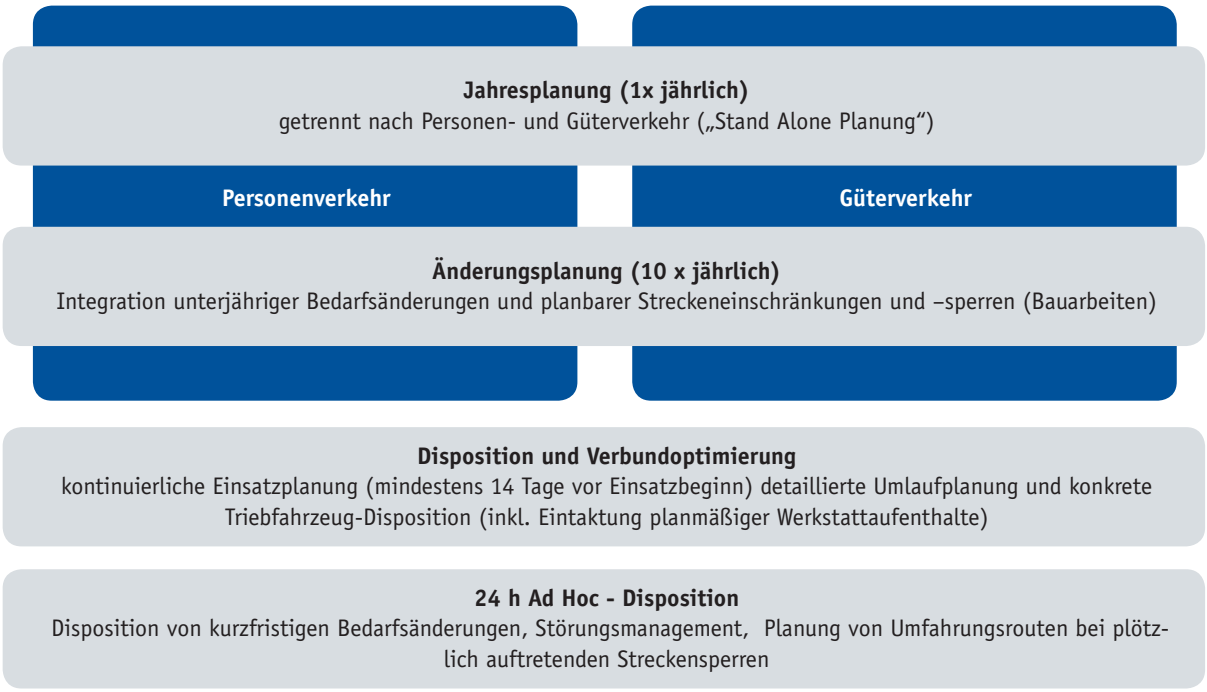
Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, bei der konzernweiten Festlegung des künftigen Bedarfs an Triebfahrzeugen im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ insbesondere die Auswirkungen des vermehrten Einsatzes von Triebwagen und Triebzügen auf den Lokbedarf mitzuberücksichtigen.

Einsatzplanung und Triebfahrzeug–Disposition

Allgemeine Grundlagen

8.1 Die Einsatzplanung und Disposition der Triebfahrzeuge der ÖBB–Unternehmensgruppe umfassten im Wesentlichen die Teilprozesse Umlauf– und Einsatzplanung für Triebfahrzeuge und Personaleinsatzplanung, die in mehrstufigen Prozessen geplant und verfeinert werden mussten:

Abbildung 3: Ablaufschema Einsatzplanung und Triebfahrzeugdisposition



Quelle: ÖBB-Unternehmensgruppe, Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

In die Planung und Disposition der Triebfahrzeuge und in die Bereitstellung geeigneter[23] Triebfahrzeugführer (Personaleinsatzplanung) waren die in der folgenden Übersichtstabelle angeführten Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe eingebunden:

Tabelle 3: Systempartner Einsatzplanung und Disposition

ÖBB–Produktion GmbH	Asset–Manager und operative Planung/Disposition in den drei Businessunits Personenverkehr, Güterverkehr und Betrieb. In der Businessunit Güterverkehr überdies Produktionsplanung, Erstellung Fahrplan und Trassenbestellung im Auftrag und Namen der Rail Cargo Austria AG
ÖBB–Personenverkehr AG	Produktionsplanung, Erstellung Fahrplan, Trassenbestellung und strategische Einsatzplanung
ÖBB–Rail Cargo Austria AG	strategische Einsatzplanung
ÖBB–Technische Services GmbH	Wartung und Instandhaltung

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Nachdem die ÖBB–Personenverkehr AG und die Rail Cargo Austria AG ihre „Stand–Alone Planungen“ abgeschlossen hatten, optimierten die Disponenten der ÖBB–Produktion GmbH die Umlaufplanung, um etwaige Synergien durch den wechselweisen Einsatz von Lokomotiven im Personenverkehr und im Güterverkehr zu heben („Verbundeffekt“[24]). Dies gelang nur dann, wenn es die zeitliche und örtliche Lage des Triebfahrzeugeinsatzes zuließ (etwa in den Nachtstunden). Dieser Verbundeffekt konnte nach Auskunft der ÖBB–Produktion GmbH bei rd. 10 % bis 12 % der disponierten Lokumläufe genutzt werden. Die ÖBB–Unternehmensgruppe ging davon aus, dass der Verbundeffekt zunehmend an Bedeutung verlieren wird, wenn im Personenverkehr vermehrt Triebwagen und Triebzüge an Stelle von lokbespannten Zügen zum Einsatz gelangen.

Mit dem Ziel, die Abläufe der Einsatzplanung sowohl prozessmäßig als auch kommunikativ zu verbessern, setzte die ÖBB–Unternehmensgruppe in den Jahren 2012 bis 2014 ein Projekt Steuerungslogik um. Die ÖBB–Produktion GmbH überwachte dazu die Funktionalität der Einsatzplanung mit einer Reihe von Kennzahlen zu Wirtschaftlichkeit, Produktivität, Qualität, Sicherheit und Personaleinsatz.

8.2 Der RH erachtete die grundlegende Organisation der Einsatzplanung als zweckmäßig, weil mit der Umsetzung des Projekts Steuerungslo-

[23] Mit Nachweis der erforderlichen Strecken– und Typenkenntnisse

[24] Dies war etwa dann der Fall, wenn ein Personenzug in den Nachtstunden in einem bestimmten Zeitfenster nicht verkehrte und zugleich eine Güterverkehrsleistung zu erbringen war, die samt Überstellfahrten innerhalb dieses Zeitfensters abgewickelt werden konnte.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gik die kommunikativen und organisatorischen Abläufe der Einsatzplanung verbessert werden konnten (siehe TZ 9).

Er empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, den tendenziell rückläufigen Verbundeffekt (wechselweiser Einsatz von Lokomotiven im Personenverkehr und im Güterverkehr) bei der Bedarfsplanung von neu zu beschaffenden Triebfahrzeugen zu berücksichtigen.

Umlauf– und Einsatzplanung der Triebfahrzeuge

9.1 (1) Die Umlauf– und Einsatzplanung der Triebfahrzeuge[25] umfasste die systematische Planung aller Fahrten, die ein Triebfahrzeug nacheinander abzuwickeln hatte, um sowohl den fahrplanmäßigen Betrieb als auch die betriebsnotwendigen Überstell– und Verschubfahrten (inkl. Werkstattaufenthalte) sicherzustellen. Bei Ausfall eines Triebfahrzeuges war ein geeignetes Ersatzfahrzeug an passender Stelle in den Umlauf einzubinden. Infolge straffer Umlaufpläne war die zeitliche und örtliche Verfügbarkeit derartiger Ersatzfahrzeuge stark eingeschränkt, so dass Ausfälle und Triebfahrzeugstörungen in der Regel zu Einschränkungen im Betriebsablauf führten (Zugausfälle, Verspätungen).

(2) Mit den operativ tätigen Teilgesellschaften (ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG) war – als Ergebnis des Projekts Steuerungslogik – ab 2013 ein Kennzahlenreporting vereinbart und in Leistungsvereinbarungen vertraglich verankert worden. Die bedeutendste Kennzahl bildete dabei die „durchschnittliche Laufleistung je einsatzbarer Streckenlok“. Sie war bei E–Streckenlokomotiven grundsätzlich höher als bei Diesel–Streckenlokomotiven[26] und zeigte im überprüften Zeitraum 2009 bis Mitte 2014 folgenden Verlauf:

[25] Umlaufpläne sind in der Regel mehrtägig (Zeiträume Wochen– oder Monatspläne). Einzelne Umlauftage werden als Plantage bezeichnet. Besondere Verkehrstageregelungen (zum Beispiel Wochenend–Betriebsruhe) können auch zu Sprüngen zwischen einzelnen Plantagen führen.

[26] Diesellokomotiven hatten grundsätzlich kürzere Instandhaltungsintervalle als Elektro–Lokomotiven, weil insbesondere die Baugruppen Motoren und Getriebe höherem Verschleiß unterlagen und die Betriebsstoffe und Filter regelmäßig erneuert werden mussten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 4: Durchschnittliche Laufleistung je einsetzbarer Streckenlok

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (01–07)	Veränderung 2009 bis 2013
	in km						in %
E–Streckenloks							
1116 (am Railjet)	0	289.098	284.760	295.394	297.009	186.918	2,7[1]
1016/1116	196.342	202.094	202.949	203.929	193.499	120.474	– 1,5
1216	128.097	171.779	173.981	210.198	231.667	111.399	80,9
1142	85.070	92.600	89.898	120.220	98.553	50.429	15,9
1144	106.232	124.425	127.463	124.904	126.928	74.692	19,5
1014	42.320	3.213	0	0	0	0	– 100,0
durchschnittliche Laufleistung Elektro–Streckenloks	**143.054**	**157.805**	**164.704**	**177.539**	**173.373**	**103.259**	**21,2**
Diesel–Streckenloks							
2016	75.256	65.865	63.158	61.733	61.211	35.066	– 18,7
2043/2143	18.189	12.556	12.121	10.999	9.200	3.317	– 49,4
durchschnittliche Laufleistung Diesel–Streckenloks	**54.042**	**46.403**	**45.957**	**45.796**	**46.241**	**26.506**	**– 14,4**

[1] 2010 bis 2013

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Die Tabelle zeigt, dass die durchschnittlichen Laufleistungen je einsetzbarer E–Streckenlok über alle Baureihen im Zeitraum 2009 bis 2013 um rd. 21 % gesteigert werden konnte, während sie bei den Diesel–Streckenlokomotiven insgesamt um mehr als 14 % zurückging. Dies war darauf zurückzuführen, dass durch Leistungsreduktionen bei Verkehren der ÖBB–Personenverkehr AG, vermehrt Diesel–Loks im Baustellenverkehr (geringe Durchschnittsgeschwindigkeiten, arbeitsbedingte Stehzeiten) eingesetzt wurden.

(3) Optimierungspotenziale zeigten sich bei der notwendigen Vernetzung und Integration verschiedenen Applikationen und Datenbanken (Quellsysteme), die die Basisdaten für die Umlauf– und Einsatzplanung bereitstellten (z.B. Wartungspläne der Instandhaltung, Störungsmeldungen von Fahrzeugen und Strecken, Daten der Personaleinsatzplanung etc.). Bestehende Defizite im Informationsaustausch mit den Quellsystemen führten zu unerwünschten Mängeln in der Triebfahrzeugdisposition, die sich mitunter in triebfahrzeugbedingten Verspätungen (siehe TZ 11) niederschlugen.

Mittelfristig war eine verbesserte Vernetzung der IT–Programme für die Umlauf– und Einsatzplanung mit den Instandhaltungs–Programmen der ÖBB–Technische Services GmbH geplant (etwa durch die flächen-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

deckende Einführung eines elektronischen Reparaturauftragsscheines „ERAS“ für die Erfassung und automatische Meldung von Störungen und Mängeln an Triebfahrzeugen).

9.2 Der RH wies kritisch auf bestehende Optimierungspotenziale bei der Vernetzung der IT–Systeme der Umlauf– und Einsatzplanung mit jenen Quellsystemen hin, die die notwendigen Basisdaten bereitstellten. Zugleich würdigte der RH positiv, dass die Produktivität der Umlauf– und Einsatzplanung bei Elektro–Streckenloks im Zeitraum 2009 bis 2013 um rd. 21 % gesteigert werden konnte. Demgegenüber wies er kritisch darauf hin, dass die Produktivität bei Diesel–Streckenlokomotiven im gleichen Zeitraum um rd. 14 % abnahm.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die Vernetzung der für die Optimierung der Umlauf– und Einsatzplanung erforderlichen Quellsysteme voranzutreiben, um die Zuverlässigkeit und Qualität der Umlauf– und Einsatzplanung zu erhöhen. Anlässlich der Rückgänge der durchschnittlichen Laufleistung bei Diesel–Streckenloks wäre – etwa im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ – deren Bedarf konzernweit zu evaluieren und allenfalls die Flottengröße dieser Triebfahrzeugkategorie anzupassen.

Personal–Einsatzplanung

10.1 Grundsätzlich erfolgte die Erstellung der Dienstschichten bereits im Rahmen der Festlegung der Fahrpläne. Dazu erstellten Schichtenplaner in regionalen Stützpunkten mithilfe des IT–Systems PEP (Personal–Einsatz–Planung) die Dienstschichten nach den Richtlinien des Arbeitszeitgesetzes. Dabei waren neben den bestellten Zug– und Verschubleistungen auch Nebenzeiten wie Wegzeiten, Vorbereite– und Abstellzeiten, Übergabezeiten, Waschzeiten etc. zu berücksichtigen.

Die operative Personaleinsatzplanung der Triebfahrzeugführer oblag den Personal–Einsatzleitern. Sie hatten bei der Schichtplanung neben den betrieblichen Erfordernissen auch die dienstrechtlichen Faktoren wie Urlaube, Zeitausgleich, Krankenstände etc. mitzuberücksichtigen. In der 24–Stunden (Ad hoc) Disposition konnten die Disponenten in begrenztem Umfang auf Bereitschaftspersonal zurückgreifen. Bei Dienstplanänderungen unter 14 Tagen und betriebsbedingten Überstunden gelangten Überstundenzuschläge (sogenannte „Änderungszuschläge“) zur Anwendung.

Die nachfolgende Tabelle zeigt die Entwicklung wesentlicher Kenndaten der Personal–Einsatzplanung:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 5: Detailbetrachtung Triebfahrzeugführer

	2009	2010	2011	2012	2013	2014[1]	Veränderung 2009 bis 2013
	in Vollbeschäftigtenäquivalenten						in %
Anzahl Triebfahrzeugführer	4.272	4.315	4.211	4.010	3.915	3.855	– 8,4
davon							
Triebfahrzeugführerinnen	*50*	*53*	*54*	*50*	*48*	*53*	*– 4,0*
	in Mio. EUR						
Personalaufwand inkl. Lohnnebenkosten	268,8	281,8	268,6	268,3	274,1	135,8	2,0
davon							
mit Änderungszuschlägen erbrachte Leistungen[2]	*22,2*	*26,1*	*18,4*	*17,0*	*18,0*	*9,7*	*– 18,9*
	in 1.000 EUR						
Personalaufwand je Triebfahrzeugführer[3]	62,9	65,3	63,8	66,9	70,0	k.A.	11,3
	in %						
Anteil jener Dienststunden, bei denen Änderungszuschläge zur Anwendung gelangten	9,4	9,0	7,9	7,6	9,0	10,1	– 0,4
Dienstplanwirkungsgrad	k.A.	k.A.	65,4	66,0	66,8	67,3	–

1 Monate Jänner bis Juni
2 exkl. Lohnnebenkosten und Nebenbezüge
3 Frauen und Männer

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Demnach verringerte sich die Anzahl der Triebfahrzeugführer zwischen 2009 und 2013 um rd. 8,4 %, während der Personalaufwand für Triebfahrzeugführer im korrespondierenden Zeitraum insgesamt um 2,0 % und der Personalaufwand je Triebfahrzeugführer um rd. 11,3 % anwuchs. Dies entsprach einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von rd. 2,8 % und war überwiegend auf Struktureffekte (kollektivvertraglich vereinbarte Gehaltsrunden und Vorrückungen infolge der fortschreitenden Alterung der Bediensteten) sowie auf die Erbringung von Überstunden zurückzuführen.

Der Anteil jener Dienststunden, bei denen Änderungszuschläge zur Anwendung gelangten, sank zwischen 2009 (9,4 %) und 2012 (7,6 %) kontinuierlich und stieg ab 2013 wieder leicht an (1. Halbjahr 2014 10,1 %). Ein wichtiger Indikator für die Effizienz der Personal–Einsatzplanung der Triebfahrzeugführer war der Dienstplanwirkungsgrad. Dieser beschrieb das Verhältnis der reinen Fahrzeit inkl. bestellter Nebenleistungen zur Anzahl der geleisteten Produktivstunden. Der Dienstplanwirkungsgrad verbesserte sich von 2011 bis Mitte 2014 um rd. 1,9 %.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

10.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass trotz der Verringerung der Anzahl der Triebfahrzeugführer im Zeitraum 2009 bis 2013 (– 8,4 %) der korrespondierende Personalaufwand insgesamt um rd. 2 % und der Personalaufwand je Triebfahrzeugführer um rd. 11,3 % anwuchs. Ursachen waren vor allem Struktureffekte (kollektivvertraglich vereinbarte Gehaltsrunden und die fortschreitende Alterung der Bediensteten) sowie geleistete Überstunden. Weiters bemängelte der RH, dass im Zeitraum 2009 bis 2013 bei durchschnittlich 8,6 % der von Triebfahrzeugführern erbrachten Dienststunden Änderungszuschläge (z.B. infolge kurzfristiger Dienstplanänderungen) zur Anwendung gelangten. Dies erhöhte den durchschnittlichen jährlichen Personalaufwand im korrespondierenden Zeitraum um rd. 20,3 Mio. EUR. Zugleich anerkannte der RH, dass der Dienstplanwirkungsgrad von 2011 bis Mitte 2014 um rd. 1,9 % gesteigert werden konnte.

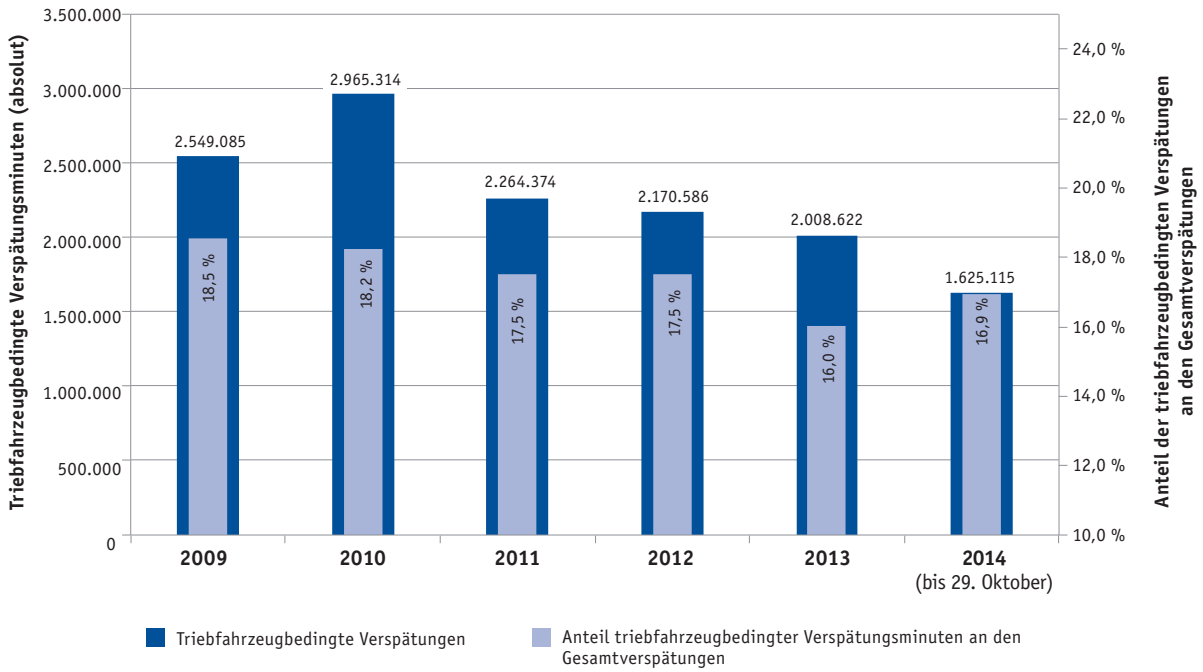
Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die Personaleinsatzplanung dahingehend zu optimieren, dass kurzfristige Dienstplanänderungen und Überstunden auf das betrieblich bedingte Mindestmaß reduziert werden. Ebenso wäre rechtzeitig die Ausbildung einer adäquaten Anzahl an Triebfahrzeugführern einzuleiten, um einerseits Überstunden– und Änderungszuschläge weiter einzudämmen und andererseits eine ausgewogene Altersstruktur der Triebfahrzeugführer sicherzustellen.

Triebfahrzeugbedingte Verspätungen

11.1 Zur Beurteilung der Zuverlässigkeit der Triebfahrzeug–Umlauf– und Einsatzplanung sowie der technischen Zuverlässigkeit war die Entwicklung des Anteils triebfahrzeugbedingter Verspätungen an den Gesamtverspätungen im Personen– und Güterverkehr maßgebend:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 4: Entwicklung triebfahrzeugbedingter Verspätungen



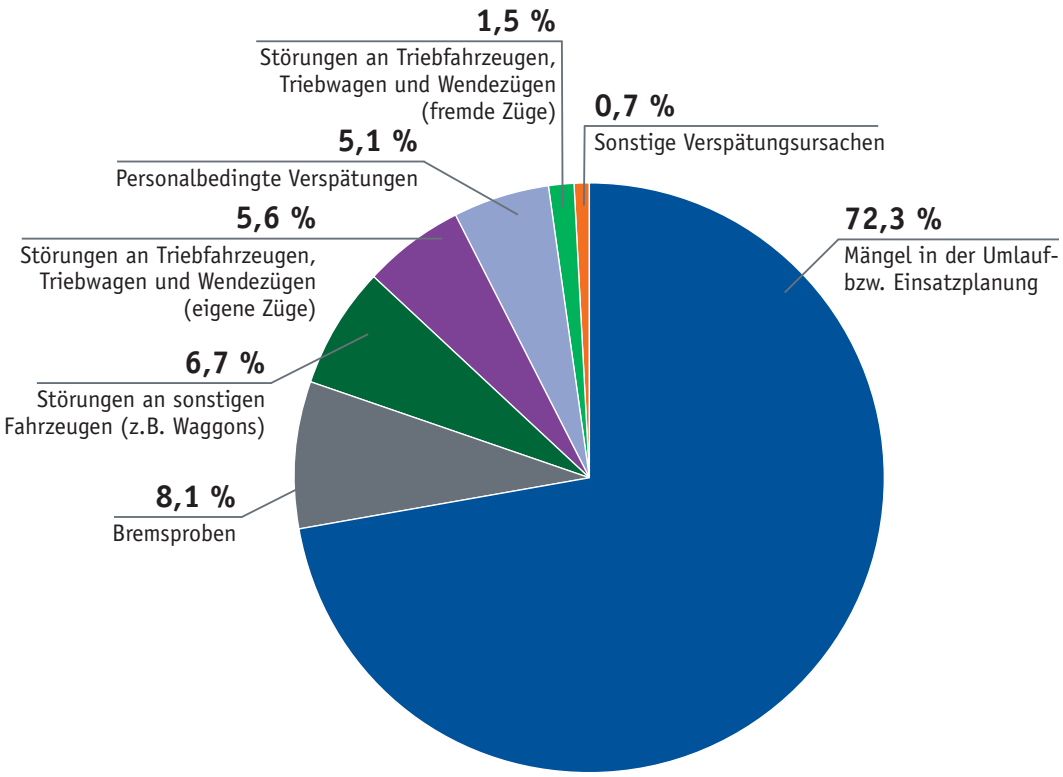
[1] Die Daten für 2014 umfassten den Zeitraum Jänner bis Oktober 2014

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Die triebfahrzeugbedingten Verspätungen verringerten sich im überprüften Zeitraum von rd. 2,55 Mio. Verspätungsminuten im Jahr 2009 auf rd. 2,01 Mio. Verspätungsminuten im Jahr 2013. Für das Jahr 2014 (Jänner bis Ende Oktober) ergab sich ein vorläufiger Wert von rd. 1,63 Mio. Verspätungsminuten. Gemessen an den Gesamtverspätungen sank der Anteil der triebfahrzeugbedingten Verspätungen von 18,5 % im Jahr 2009 auf 16,0 % im Jahr 2013.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 5: Ursachen triebfahrzeugbedingter Verspätungen im Jahr 2013



Quelle: ÖBB-Unternehmensgruppe, Darstellung RH

Eine Detailbetrachtung des Jahres 2013 zeigte, dass – ungeachtet der insgesamt rückläufigen Entwicklung – nahezu drei Viertel der triebfahrzeugbedingten Verspätungen (rd. 72,3 %) als Mängel in der Umlauf– bzw. Einsatzplanung (z.B. zu späte Bereitstellung von Triebfahrzeugen, Abweichungen im Garnitur– bzw. Triebfahrzeugumlauf, inkl. Folgeverspätungen) erfasst waren. Bremsproben und technische Mängel[27] trugen in Summe zu 21,9 % zu den triebfahrzeugbedingten Verspätungen bei. Der Rest entfiel auf personalbedingte Verspätungen[28] (5,1 %) und auf sonstige Ursachen (0,7 %), die nicht eindeutig den anderen Kategorien zugerechnet werden konnten (siehe auch TZ 10).

[27] Zusätzliche Bremsproben (8,1 %), Störungen an Waggons (6,7 %) sowie Störungen an Triebfahrzeugen, Triebwagen und Wendezügen eigener Züge (5,6 %) und fremder Züge (1,5 %)

[28] Zeitüberschreitungen bei Ablösen der Triebfahrzeugführer bzw. der Zugbegleiter und Wenden der Triebfahrzeuge sowie Mängel in der Personalbereitstellung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

11.2 Der RH stellte fest, dass triebfahrzeugbedingte Verspätungen im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 insgesamt eine leicht rückläufige Tendenz aufwiesen. Mit rd. 2 Mio. Verspätungsminuten hatten sie 2013 einen Anteil von rd. 16 % an den Gesamtverspätungen. Etwa drei Viertel der triebfahrzeugbedingten Verspätungen waren als Mängel in der Umlauf– und Einsatzplanung (72,3 %) erfasst. Weitere Ursachen waren Bremsproben und technische Mängel (21,9 %), personalbedingte Verspätungen (5,1 %) sowie sonstige Gründe (0,7 %).

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, triebfahrzeugbedingte Verspätungen unter Anwendung geeigneter Maßnahmen, wie z.B. verbesserte Vernetzung der IT–Systeme der Umlauf– und Einsatzplanung (siehe TZ 9), Erhöhung der technischen Zuverlässigkeit von Triebfahrzeugen sowie Optimierung der Personaleinsatzplanung, nachhaltig zu reduzieren.

11.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe unterliege die Einschätzung, wonach etwa drei Viertel der triebfahrzeugbedingten Verspätungen auf Mängel in der Umlauf– und Einsatzplanung zurückzuführen seien, offenbar einer Fehlinterpretation. Zwar codiere die ÖBB–Infrastruktur AG rund drei Viertel der triebfahrzeugbedingten Verspätungen als „Mängel in der Umlauf und Einsatzplanung“ (Code 600), häufig beschreibe dieser Verspätungscode aber auch Folgeverspätungen, die aus anderen Störungen des Betriebsablaufs stammen. Die ÖBB–Unternehmensgruppe fasse somit unter diesem Fehlercode mehrere Verspätungsursachen zusammen, wie z.B.:*

- *verspätete Stellung eines Triebfahrzeuges bzw. Triebwagens,*
- *verspätete Übergabe aus dem Produktionsstützpunkt bzw. aus der Abstellgruppe,*
- *Abweichungen im Garnitur– bzw.– Triebfahrzeugumlauf,*
- *außerplanmäßige Beigabe und/oder Abstellen von Zusatzwagen, Triebfahrzeugen und Triebwagen,*
- *Verspätungen durch die Stellung von minderlauffähigen Triebfahrzeugen im Zugausgangsbahnhof,*
- *fehlende Streckenkenntnis des planmäßigen Triebfahrzeugführers,*
- *„Sägezahnfahrten“ infolge von Planungsmängeln,*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– abweichende Stellung von Verschub– und Triebfahrzeugen,

– Verspätungen bei der Manipulation nicht wendezugtauglicher Triebfahrzeuge sowie

– bestellte Wechsel von Triebfahrzeugen bzw. der Triebfahrzeugführer.

Nach Einschätzung der ÖBB–Unternehmensgruppe sei nur eine dieser Verspätungsursachen unmittelbar auf „Fehler" in der Einsatz– und Umlaufplanung zurückzuführen. In der Praxis fänden sich nur bedingt Fehler in der Umlauf– und Einsatzplanung. Triebfahrzeugbedingte Verspätungen hätten im Zeitraum 2009 bis 2013 eine leicht rückläufige Tendenz gezeigt. Verspätungen, die durch Nachbarbahnen verschuldet worden seien, hätten im Jahr 2014 einen Anteil von ca. 30 % an den Gesamtverspätungen gehabt.

11.4 Der RH wies gegenüber der ÖBB–Unternehmensgruppe den Vorwurf, einer Fehlinterpretation unterlegen zu sein, nachdrücklich zurück. Bei näherer Betrachtung der unter dem Verspätungscode 600 angeführten und in der Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe taxativ aufgezählten Verspätungsursachen wird nämlich deutlich, dass – entgegen der Einschätzung der ÖBB–Unternehmensgruppe – nicht nur eine, sondern die überwiegende Anzahl der angeführten Verspätungsursachen einen Bezug zu den Prozessen der Umlauf– und Einsatzplanung aufweist oder davon beeinflusst ist. Folgerichtig waren auch die angegebenen Verspätungsursachen von der ÖBB–Infrastruktur AG unter einem Verspätungscode zusammengefasst worden. Als Erläuterung wurden ausdrücklich „Abweichungen von der Umlauf–/Einsatzplanung von Fahrzeugen und Personal am Zug" angeführt. Der RH wies ferner darauf hin, dass letztendlich auch Folgeverspätungen infolge anderer Störungen des Betriebsablaufs durch geeignete Maßnahmen der Umlauf– und Einsatzplanung gesteuert werden mussten und sich damit mitunter als Mängel der Umlauf– und Einsatzplanung niederschlugen.

Mit der vom RH empfohlenen verbesserten Vernetzung der IT–Systeme der Umlauf– und Einsatzplanung, der Erhöhung der technischen Zuverlässigkeit von Triebfahrzeugen sowie der Optimierung der Personaleinsatzplanung könnten triebfahrzeugbedingte Verspätungen jedenfalls nachhaltig reduziert und somit insgesamt ein Beitrag zur Erhöhung des Kundennutzens geleistet werden.

Neuordnung Produktion

12.1 Während die Einsatzplanung bis 2010 auf die Optimierung betrieblicher Abläufe ausgerichtet war, versuchte die ÖBB–Unternehmens-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gruppe mit dem Ende 2010 gestarteten Konzernprojekt „Neuordnung Produktion“ die Markt– und Kundensicht stärker in den Mittelpunkt der Produktionsplanung zu rücken. Das zunächst bis 2016 anberaumte Projekt bezog fünf Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe[29] mit ein und umfasste folgende Teilprojekte:

Tabelle 6: Teilprojekte des Konzernprojekts „Neuordnung Produktion“

Teilprojekt	Federführende Teilgesellschaft(en)	Wesentliche Inhalte	Ergebnisbeitrag[1]	
			Plan 2016 (Stand 4/2014)	Ist Ende 2013
			in Mio. EUR	
Frachtstrombasierte Ressourcen– und Fahrlagenplanung	Rail Cargo Austria AG, ÖBB–Produktion GmbH	Optimierung des Bedienrasters, im Güterverkehr	33,5	33,9
Gesamtheitliche Steuerung	ÖBB–Produktion GmbH, Rail Cargo Austria AG	gesamthafte Steuerung durch Zusammenführung von Steuerungseinheiten im Güterverkehr	2,4	2,6
Multifunktionale Abwicklung	ÖBB–Produktion GmbH, ÖBB–Infrastruktur AG	Umsetzung multifunktionaler Produktionsteams und Anpassung der Abwicklungsprozesse an der Schnittstelle Verschub und technischer Wagendienst	25,5	22,4
Optimierung Produktion im Personenverkehr	ÖBB–Personenverkehr AG, ÖBB–Produktion GmbH, ÖBB–Technische Services GmbH	Neuordnung Kernprozesse, Einführung Blockzugkonzepte, Redimensionierung Wagenflotte, Optimierung Instandhaltung durch Stilllagenwartung, Blockzugwartung, modulare Instandhaltung	15,3	15,4
Effizienz, Transparenz im technischen Wagendienst	Rail Cargo Austria AG	Reduktion und Anpassung der Wagenmeistereinsatzzeiten an neue Frachtströme	6,2	8,2
Optimierung Ressourceneinsatz Sekundärnetz	Rail Cargo Austria AG	Reduktion Bedienstellen im Sekundärnetz, Bedarfsreduktion Triebfahrzeuge und Triebfahrzeugführer	3,6	3,9
Ganzzug neu	Rail Cargo Austria AG	Auslastungserhöhung im Ganzzugsbereich	0,5	0,5
Optimierung Produktion ÖBB–Technische Services GmbH	ÖBB–Technische Services GmbH	Fixkostenreduktion durch Standortkonzentration, Hebung von technischen Synergien bei der Instandhaltung, gezielte und professionelle Altfahrzeugverwertung	4,6	– 1,5[2]
		Summe	**91,6**	**85,4**

1 vor Konzernkonsolidierung
2 positive Ergebnisbeiträge werden bis 2016 (ursprünglicher Projektzeitrahmen) erwartet

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

[29] ÖBB–Infrastruktur AG, ÖBB–Personenverkehr AG, Rail Cargo Austria AG, ÖBB–Produktion GmbH und ÖBB–Technische Services GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die ÖBB–Unternehmensgruppe konnte die mit dem Konzernprojekt Neuordnung Produktion ursprünglich geplanten Rationalisierungsziele in Höhe von rd. 83 Mio. EUR vorzeitig erreichen. Zum Zeitpunkt der Vorlage des Projektabschlussberichts (April 2014) betrug der positive Brutto–Ergebnisbeitrag[30] 85,4 Mio. EUR. Die Rationalisierungsziele bis 2016 wurden auf rd. 92 Mio. EUR erweitert. Die Umsetzung des Konzernprojekts trug zur Reduktion der für die Flächenbedienung erforderlichen Triebfahrzeuge (insbesondere Diesellokomotiven) und damit auch zu Produktivitätssteigerungen bei der Umlauf– und Einsatzplanung bei (siehe TZ 9, 15).

12.2 Der RH würdigte es positiv, dass die ÖBB–Unternehmensgruppe mit der Umsetzung des bis 2016 anberaumten Konzernprojekts „Neuordnung Produktion“ die Effizienz des Triebfahrzeugeinsatzes und die Produktivität der Einsatzplanung erhöhen konnte und damit bereits Ende 2013 Rationalisierungserfolge in Höhe von rd. 85,4 Mio. EUR einhergingen. Zugleich merkte er jedoch an, dass bei zwei Teilprojekten (Optimierung Produktion ÖBB–Technische Services GmbH und Multifunktionale Abwicklung) die Ist–Werte der bis Ende 2013 erzielten Einsparungen die bis 2016 angestrebten Planwerte unterschritten.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die mit der Umsetzung des Konzernprojekts „Neuordnung Produktion“ begonnenen Rationalisierungsschritte fortzusetzen, weil gerade den Teilprojekten „Optimierung Produktion der ÖBB–Technische Services GmbH“ und „Multifunktionale Abwicklung“ bei der Reduktion von Mängeln in der Umlauf– und Einsatzplanung besondere Bedeutung zukam (siehe TZ 9).

Flotten–Bedarfsplanung

Allgemeines

13 Zur Beurteilung der Flotten–Bedarfsplanung als Basis für die erfolgten und geplanten Triebfahrzeugbeschaffungen unterschied der RH – nach dem primären Einsatzzweck – zwischen drei Flottenkategorien:

[30] vor Konsolidierung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 7: Übersicht Flottenkategorien

Flottenkategorie	Einsatzbereich	Überwiegender Asset–Manager
Lokflotte	lokbespannter Personenverkehr, Güterverkehr, sowie Verschub	ÖBB–Produktion GmbH[1]
Nah– und Regionalverkehrsflotte (Triebwagen)	Personenverkehr	ÖBB–Personenverkehr AG
Fernverkehrsflotte (Triebwagen und Triebzüge)	Personenverkehr	ÖBB–Personenverkehr AG

[1] In der Funktion als Asset–Manager teilte die ÖBB–Produktion GmbH die Triebfahrzeuge (Loks) den bedarfstragenden Unternehmen der ÖBB–Unternehmensgruppe (ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG inkl. Tochterunternehmen) vertraglich zu.

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; RH

Bedarfsplanung Lokflotte

Planungen der ÖBB–Produktion GmbH

14.1 Die strategische Steuerung der Lokflotte erfolgte bis Ende 2009 unter Federführung der ÖBB–Produktion GmbH (bis Mitte Dezember 2009 ÖBB–Traktion GmbH). Planungsgrundlage waren Produktionspläne, die auf Basis der von der ÖBB–Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG bestellten Zugleistungen (Fahrpläne) und der zugrundeliegenden Mittelfristplanungen erstellt wurden.

Aufbauend auf den Produktionsplänen erstellte der Leiter des Bereichs Fahrzeugmanagement der ÖBB–Produktion GmbH in den Jahren 2007 bis 2009 sogenannte „Fahrzeugstrategien“, die der Geschäftsführung zur Genehmigung vorgelegt wurden. Eine formale Genehmigung der Fahrzeugstrategien erfolgte weder durch die Geschäftsführung noch durch den Aufsichtsrat der ÖBB–Produktion GmbH (siehe auch den Bericht des RH, Reihe Bund 2014/14, „Einsatzplanung Lokreihe 1014“, TZ 3).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 8: Grundlagen der Bedarfsplanung der ÖBB–Produktion GmbH

Strategiedokument	wesentliche Inhalte (auszugsweise)	realisiert bzw. umgesetzt ja/nein
Fahrzeugstrategie (Loks) vom 26. Juli 2007	Einleitung der Beschaffung von E–Loks ab 2008	nein
	Beschaffung von 50 Stk. E–Streckenloks (jeweils 25 Stk. in den Jahren 2012 und 2013)	nein
Fahrzeugstrategie (Loks) vom 25. Februar 2009	Einleitung der Beschaffung von E–Loks ab 2011	nein
	Beschaffung von 46 Stk. E–Streckenloks (36 Stk. im Jahr 2013 und 10 Stk. im Jahr 2014)	nein
Fahrzeugstrategie (Loks) vom 19. November 2009	keine Beschaffung von Elektro–Streckenlokomotiven bis 2015 vorgesehen	ja

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Die ÖBB–Produktion GmbH verschob mehrfach die strategisch geplante Anschaffung von Streckenlokomotiven. Die Gründe der Verschiebungen waren nicht schriftlich dokumentiert. Auf Nachfrage des RH begründete die ÖBB–Produktion GmbH die Rückstellung der geplanten Investitionen mit Nachfragerückgängen infolge der Wirtschaftskrise 2009.

Für den Zeitraum nach 2009 fand der RH bei der ÖBB–Produktion GmbH keine vergleichbaren Fahrzeugstrategien vor. Die ÖBB–Unternehmensgruppe führte dazu aus, dass ab 2010 die strategische Steuerung der Entwicklung der Lokflotte in wesentlichen Teilen von der ÖBB–Produktion GmbH auf deren Mutterunternehmen ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG übergegangen sei, um schneller und unmittelbarer auf die Anforderung der jeweiligen Märkte reagieren zu können.

Die ÖBB–Produktion GmbH fungierte hinsichtlich der Lokflotte fortan als „Asset–Manager“, der die Bedürfnisse der beiden am Markt agierenden Muttergesellschaften im Sinne eines „Service–Centers“ abdeckte und eine vertragliche Zuteilung der Triebfahrzeuge an ihre Mutterunternehmen Rail Cargo Austria AG und ÖBB–Personenverkehr AG vornahm.

14.2 Der RH bemängelte, dass die im Zeitraum 2007 bis 2009 erstellten „Fahrzeugstrategien“ der ÖBB–Produktion GmbH nicht von den Organen der Gesellschaft beschlossen wurden. Die Gründe für Abweichungen von den Planungsannahmen und Zielsetzungen der Fahrzeugstrategien waren nicht schriftlich dokumentiert und daher für den RH nicht nachvollziehbar. Auch der Übergang der strategischen Verantwortung für die Planung der Lokflotte von der ÖBB–Produktion GmbH auf deren Mutterunternehmen ÖBB–Personenverkehr AG

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

und Rail Cargo Austria AG konnte vom RH mangels geeigneter Dokumentation nur bedingt[31] nachvollzogen werden.

Der RH empfahl der ÖBB–Produktion GmbH, den künftigen Lokbedarf im Einvernehmen mit der ÖBB–Holding AG konzernweit abzustimmen. Überdies wäre – unter Bedachtnahme auf konzernstrategische Zielsetzungen – ehestmöglich eine (nach Baureihen gegliederte) Lokstrategie auf Basis der Leistungsanforderungen ihrer Muttergesellschaften zu entwickeln (siehe auch den Bericht des RH, Reihe Bund 2014/14, „Einsatzplanung Lokreihe 1014“, TZ 3) und zumindest einmal jährlich an die Veränderungen des Marktes bzw. der Kundenanforderungen anzupassen.

14.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe habe durch die Beschaffung der E–Streckenloks der Baureihen 1016/1116/1216 eine Bauartbereinigung und Flottenverjüngung stattgefunden. Da durch den krisenbedingten Rückgang im Güterverkehr keine Beschaffung abzusehen gewesen sei, sei auch keine kontinuierliche strategische Bedarfsevaluierung erfolgt.*

Weiters könne die Ansicht des RH, wonach der Übergang der strategischen Verantwortlichkeit für die Planung der Lokflotte von der ÖBB–Produktion GmbH auf deren Mutterunternehmen ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG mangels geeigneter Dokumentation nur bedingt nachvollzogen werden konnte, insofern nicht geteilt werden, da der Übergang der Verantwortung im Rahmen von Service Level Agreements zwischen ÖBB–Produktion GmbH und ÖBB–Personenverkehr AG sowie ÖBB–Produktion GmbH und Rail Cargo Austria AG mit einer klaren Verantwortungszuschreibung geregelt worden sei.

14.4 Der RH entgegnete der ÖBB–Unternehmensgruppe, dass strategische Bedarfsevaluierungen grundsätzlich krisenunabhängig durchzuführen wären. Die zitierten Service–Level Agreements datierten aus dem Jahr 2012. Aus den übermittelten Dokumenten ging nicht hervor, aus welchen Überlegungen ein Übergang der strategischen Verantwortung für die Planung der Lokflotte von der ÖBB–Produktion GmbH auf deren Mutterunternehmen ÖBB–Personenverkehr AG und Rail Cargo Austria AG als vorteilhaft erachtet wurde und wann er konkret erfolgte. Der Übergang der strategischen Verantwortung wurde seitens der ÖBB–Unternehmensgruppe erst während der Gebarungsüberprüfung verbal erläutert und auf ausdrückliche Anforderung des RH sowie ohne nähere Angaben per E–Mail mit „ab 2010“ bestätigt.

[31] Der Übergang der strategischen Verantwortung wurde seitens der ÖBB–Holding AG erst während der Gebarungsüberprüfung und auf ausdrückliche Anforderung des RH bestätigt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Planungen der Rail Cargo Austria AG (Güterverkehr)

15.1 (1) Der Rail Cargo Austria AG standen für den Güterverkehr vor allem Loks der Taurus Familie, Loks der Altbaureihen 1142 und 1144, Dieselloks der Baureihe 2016 „Hercules“ sowie eine Reihe von Verschubloks (elektrisch und dieselbetrieben) zur Verfügung. Nur die Lokomotiven der Taurus Familie verfügten über das europäische Zugsicherungssystem ETCS. Sie waren als schnelllaufende Universal–Lokomotiven (Höchstgeschwindigkeit 230 km/h) auch für den schweren Güterverkehr geeignet, aber nicht auf diesen optimiert[32].

(2) Der Lokbedarf der Rail Cargo Austria AG war sowohl vom aktuellen Konjunkturverlauf als auch von den strategisch festgelegten Transportkonzepten innerhalb von Österreich abhängig (z.B. Nationales Intermodal Netz Austria, Rollende Landstraße, Anschlussbahnbedienung etc.). Darüber hinaus war er davon beeinflusst, in welchen Ländern sich die Tochterunternehmen der Rail Cargo Austria AG am Güterverkehrsmarkt engagierten.

(3) Die Rail Cargo Austria AG legte dem RH im Rahmen der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung keine, mit konkreten Zahlen hinterlegte Bedarfsplanung für die im Güterverkehr benötigten Loks vor. Ein als „Triebfahrzeugstrategie der Rail Cargo Austria Group“[33] bezeichnetes Dokument beschränkte sich auf die aktuelle Zuordnung und Verfügbarkeit von Streckenloks der auf internationalen Märkten tätigen Güterverkehrstöchter der Rail Cargo Austria AG.[34]

[32] Die Lokomotiven der Taurus–Familie verfügten über einen Hohlwellen–Antrieb, um auch hohe Laufgeschwindigkeiten (bis 230 km/h) erzielen zu können. Für schwere Güterverkehrsleistungen erwies sich der einfacher konzipierte Tatzlager–Antrieb (Höchstgeschwindigkeit üblicherweise nur bis 160 km/h) als robuster und kostengünstiger.

[33] Die Rail Cargo Austria AG und ihre Tochterunternehmen traten auf dem Güterverkehrsmarkt unter der Dachmarke „Rail Cargo Austria Group“ (kurz: RCG) auf.

[34] Die ÖBB–Holding AG betonte, dass es sich bei dem Dokument um kein „echtes Strategiepapier“ handle und die Bezeichnung Triebfahrzeugstrategie von der Rail Cargo Austria AG missverständlich verwendet worden sei; auch könnten daraus keine verbindlichen Rückschlüsse auf die Weiterentwicklung der Triebfahrzeugflotte im Gesamtkonzern gezogen werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Grundsätzlich zeigte sich dabei, dass für eine grenzüberschreitende und konkurrenzfähige Güterzugsproduktion in den von der Rail Cargo Austria AG bearbeiteten Güterverkehrsmärkten[35] folgende Lokeigenschaften von entscheidender Bedeutung waren:

– Einsatzmöglichkeit mit verschiedenen Stromsystemen,

– Ausrüstung mit ETCS und den jeweils erforderlichen länderspezifischen Zugsicherungseinrichtungen sowie

– lokspezifische Typenzulassungen für die jeweiligen Einsatzländer.

Die E–Streckenloks der Altbaureihen 1142 und 1144 waren damit für die internationale Güterzugsproduktion ungeeignet. Auch die Loks der Baureihe 1014 (seit 2009 weitgehend abgestellt) fanden in den Planungen der Rail Cargo Austria AG keine Berücksichtigung. Nach Auskunft der ÖBB–Produktion GmbH wurde im 2. Halbjahr 2014 eine vorübergehende Reaktivierung der Baureihe 1014 für den Güterverkehrseinsatz in Kroatien erwogen und die bis dahin laufenden Verkaufsaktivitäten gestoppt (siehe auch den Bericht des RH, Reihe Bund 2014/14, „Einsatzplanung der Lokreihe 1014“, TZ 17).

(4) Mit Umsetzung des Konzernprojekts „Neuordnung Produktion“[36] (siehe TZ 12) ging eine Straffung des Bedienrasters (z.B. Verladestationen im innerösterreichischen Güterverkehr) einher, die eine Reduktion des innerösterreichischen Triebfahrzeugbedarfs im Güterverkehr und eine Erhöhung der Wirtschaftlichkeit in der Güterzugproduktion bewirkte[37]. Mit fortschreitender Maßnahmenumsetzung ging die Rail Cargo Austria AG von einer zunehmenden Bedarfsreduktion von Diesel–Streckenloks älterer Bauart (2043, 2143) sowie von Diesel–Verschubloks (2067, 2068, 2070) aus. Im Zeitraum 2012 bis 2016 sollte sich der Bedarf an Dieselstreckenloks und Verschubloks weiter reduzieren.

(5) Mittelfristig ging die Rail Cargo Austria AG von einer Steigerung der Eigenproduktion (vor allem durch Marktzuwächse im angrenzenden Ausland) aus. Zwar war durch den vermehrten Einsatz von Triebwagen und Triebzügen im Personenverkehr ein Freiwerden von Loks der Altbaureihen 1142 und 1144 zu erwarten, doch standen diese am Ende ihres Lebenszyklus und waren für eine grenzüberschreitende Güter-

[35] in erster Linie: Central and Eastern Europe (CEE) und South East Europe (SEE)

[36] Projektstart Dezember 2010, Projektabschluss April 2014

[37] Teilprojekte FIRF (frachtstrombasierte integrierte Ressourcen– und Fahrlagenplanung) – 55 Triebfahrzeuge, Ergebnisbeitrag rd. 33,9 Mio. EUR und Teilprojekt RoSen (Optimierung Ressourceneinsatz Sekundärnetz) – 27 Triebfahrzeuge, Ergebnisbeitrag rd. 3,9 Mio. EUR.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zugsproduktion ungeeignet (fehlende Mehrsystemtechnik); ebenso war ein Rückgang des Verbundeffekts (wechselseitige Nutzung von Loks im Personen– und Güterverkehr) zu erwarten.

Die Rail Cargo Austria AG ging daher mittelfristig von einem steigenden Bedarf an Güterverkehrsloks aus. Die Priorität lag dabei auf hoher Zugkraft und Interoperabilität. Auch galt es festzulegen, ob künftig auch Loks mit „Last–Mile–Funktion" einzusetzen wären, um – etwa im Bereich von Anschlussbahnen – die Güterverkehrslogistik ohne zusätzliche und teure Verschubleistungen abwickeln zu können. Konkrete Entscheidungsgrundlagen hinsichtlich künftiger Lok–Beschaffungen sollten im Rahmen des – von der ÖBB–Holding AG im März 2014 gestarteten – Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035" festgelegt werden (siehe TZ 16).

15.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die Rail Cargo Austria AG zwar über punktuelle Planungen zum Lokeinsatz im Güterverkehr verfügte, aber keine mit konkreten Zahlen hinterlegte Bedarfsplanung für die im Güterverkehr benötigten Loks nachvollziehbar war. Der RH würdigte es jedoch positiv, dass mit der Straffung des Bedienrasters im innerösterreichischen Güterverkehr Produktivitätssteigerungen erzielt wurden.

Der RH empfahl der Rail Cargo Austria AG, in Abstimmung mit der ÖBB–Holding AG und der ÖBB–Personenverkehr AG (etwa im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035") den im Güterverkehr erforderlichen Bedarf an Strecken– und Verschubloks ehestmöglich festzustellen und eine den wirtschaftlichen Gegebenheiten und den erwarteten Markterfordernissen angepasste Lok–Einsatzstrategie festzulegen. Dabei sollten einerseits die erwarteten Wechselwirkungen zwischen Güter– und Personenverkehr (z.B. Freiwerden von Loks durch vermehrten Einsatz von Triebwagen, Verbundeffekt) als auch neue technische Entwicklungen (z.B. „Last–Mile–Funktion") mitberücksichtigt werden.

15.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei die Behauptung des RH, wonach keine mit konkreten Zahlen hinterlegte Bedarfsplanung für die im Güterverkehr benötigten Loks vorgelegt worden sei, unrichtig. Anhand von im September 2014 vorgelegten Unterlagen sei erläutert worden, wie die Rail Cargo Austria AG die Mengenplanung durchführe und wieviele Triebfahrzeuge für die Rail Cargo Austria Group in Eigenproduktion im Einsatz stünden. Überdies sei die Rahmenvertragskonstruktion für Triebfahrzeuge mit der ÖBB–Produktion GmbH erläutert worden.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Auch würden die Empfehlungen des RH suggerieren, dass es derzeit weder eine Lokbedarfsstrategie der Rail Cargo Austria AG noch eine Abstimmung innerhalb des ÖBB–Konzerns gebe. Dies sei unrichtig, weil Aktualisierungen der Bedarfsmengen jährlich vorgenommen würden. Dieser Umstand werde auch durch flexible Abrufverträge beim derzeit laufenden Triebfahrzeug–Beschaffungsvorhaben mitberücksichtigt. Bei der Rail Cargo Austria AG erfolge derzeit ein jährliches Update der Bedarfsmengen und anschließend unter der Federführung der ÖBB–Produktion GmbH eine gemeinsame Abstimmung mit der ÖBB–Personenverkehr AG über den ÖBB–Gesamtbedarf und Gesamtbestand.

15.4 Der RH entgegnete der ÖBB–Unternehmensgruppe, dass er die Bedarfsplanung für den gesamten überprüften Zeitraum 2009 bis Mitte 2014 beurteilte. Ein als „Triebfahrzeugstrategie der Rail Cargo Austria Group“ bezeichnetes Dokument beschränkte sich auf die aktuelle Zuordnung und Verfügbarkeit von Streckenloks der auf internationalen Märkten tätigen Güterverkehrstöchter der Rail Cargo Austria AG. Laut Angaben der ÖBB–Holding AG habe es sich dabei jedoch um kein „echtes Strategiepapier“ gehandelt und die Bezeichnung „Triebfahrzeugstrategie der Rail Cargo Austria Group“ sei „missverständlich verwendet“ worden; auch könnten daraus keine verbindlichen Rückschlüsse auf die Weiterentwicklung der Triebfahrzeugflotte im Gesamtkonzern gezogen werden.

Die von der ÖBB–Unternehmensgruppe in ihrer Stellungnahme angeführten Erläuterungen der Rail Cargo Austria AG trugen zwar zum Verständnis der aktuellen Prozesse der Bedarfsplanung bei, waren aber nur zum Teil geeignet, eine mit konkreten Zahlen hinterlegte Bedarfsplanung für die im Güterverkehr benötigten Loks zu ersetzen. Der RH weist deshalb den Vorwurf unrichtiger Behauptung und suggerierender Empfehlungen nachdrücklich zurück.

Planungen der ÖBB–Holding AG („Triebfahrzeugstrategie 2035“)

16.1 (1) Die ÖBB–Holding AG startete am 15. März 2014 ein Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“, das zunächst bis Ende August 2014 anberaumt war. Die ÖBB–Unternehmensgruppe ging davon aus, dass bis zum Jahr 2025 bis zu 20 % ihrer heutigen Triebfahrzeugflotte ihre wirtschaftlich bzw. technisch zweckmäßige Nutzungsdauer (40 Jahre bei E–Loks, 30 Jahre bei Dieselloks) überschritten haben wird. Durch die geplante Ausweitung des Eigenproduktionsanteils der Rail Cargo Austria AG erwartete die ÖBB–Unternehmensgruppe weiters einen Mehrbedarf an E–Streckenloks, die vor allem für die Verwendung im Güterverkehr geeignet sein sollten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Das Projekt sah bis 2035 einen nicht näher spezifizierten Investitionsbedarf in folgende Triebfahrzeug–Cluster als gegeben an:

– E–Streckenloks,

– E–Verschubloks (bzw. funktional vergleichbare Fahrzeuge),

– Diesel–Streckenloks (Schwerpunkt Arbeitszugleistungen für die Streckeninstandhaltung) sowie

– Diesel–Verschubloks.

(2) Die Projektstruktur legte eine konzernweite Betrachtung zugrunde. Projektziel war die Schaffung von Grundlagen für ein mögliches künftiges Beschaffungsprogramm für Triebfahrzeuge im ÖBB–Konzern (bedarfsorientierte Zielflotte), ohne bereits konkrete Investitionsentscheidungen zu treffen.

Hinsichtlich der Bedarfsdeckung zog das Projektteam folgende Beschaffungsvarianten in Betracht:

– Kauf und/oder Miete von Neu– und Gebrauchttriebfahrzeugen,

– Adaptierungen bzw. umfassende Umbauten bestehender Fahrzeuge,

– langfristige Verträge mit Produktionspartnern bis hin zum

– Erwerb von Eisenbahnverkehrsunternehmen mit eigener Fahrzeugflotte.

(3) Infolge konzerninterner Verzögerungen war das Projekt im Oktober 2014 noch nicht abgeschlossen. Ein Ergebnispapier des Projektlenkungsausschusses beschränkte sich auf die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung dreier Varianten zur Bedarfsdeckung des Triebfahrzeug–Clusters „E–Streckenloks“. Dabei sollten insbesondere konzernweite Wechselwirkungen (z.B. vermehrter Einsatz von Triebwagen und Blockzügen im Personenverkehr, Verbundeffekte durch gesellschaftsübergreifende Triebfahrzeugeinsätze, Mehrbedarf an interoperablen Triebfahrzeugen im grenzüberschreitenden Güterverkehr) mitberücksichtigt werden.

Zur Diskussion standen laut Ergebnispapier vom Oktober 2014 drei Beschaffungsvarianten, die auch in Kombination zur Anwendung gelangen konnten:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Beschaffung von neuen E–Streckenloks,

– umfassender Umbau (Refurbishment) der bestehenden Baureihe 1144 der Bauphase 1978 bis 1995 sowie

– kurzfristige Anmietung von Neu– und/oder Gebrauchtloks.

Eine Entscheidung war zum Ende der Gebarungsprüfung an Ort und Stelle ebenso noch offen, wie konkrete Bedarfsanalysen zu den übrigen Triebfahrzeugclustern.

16.2 Der RH anerkannte die Initiative der ÖBB–Holding AG mit Start des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ ab März 2014, die Entwicklung der Zielflotte bis 2035 auf Konzernebene festzulegen und dabei die Wechselwirkungen des Triebfahrzeugeinsatzes der einzelnen Konzerngesellschaften mitzuberücksichtigen.

Zugleich bemängelte der RH die aufgetretenen Projektverzögerungen, weil sich der im Oktober 2014 präsentierte Projektstatusbericht auf Vorschläge zum Triebfahrzeugcluster E–Streckenloks beschränkte, demgegenüber der Projektauftrag ein finales Projektergebnis (für alle Triebfahrzeugcluster) bis August 2014 vorgesehen hatte. Ebenso war im Bereich des Triebfahrzeug–Clusters E–Streckenloks für den RH nicht erkennbar, ob bei der Variante eines umfassenden Umbaus der Altbaureihe 1144 (Produktionszeitraum 1978 bis 1995) die – im Vergleich zum Ankauf eines Großserienprodukts erwachsenden – zusätzlichen Risiken (siehe Bericht des RH, „Einsatzplanung der Lokreihe 1014“, Reihe Bund 2014/14) miteingerechnet waren.

Der RH empfahl der ÖBB–Holding AG, das Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ zügig fortzusetzen, um ehestmöglich eine konzernweit abgestimmte Grundlage für Triebfahrzeugbeschaffungen zu gewinnen. Die Betrachtung sollte – wie geplant – neben den Streckenloks sämtliche Triebfahrzeugkategorien miteinschließen. Wie bereits bei TZ 6 erwähnt, wären dabei sowohl Kosten–Nutzen–Effekte zu analysieren als auch die bestehenden Finanzierungsmöglichkeiten zu prüfen, um rechtzeitig budgetäre Vorsorgen treffen zu können. Hinsichtlich der konzernstrategischen Abstimmung verwies der RH auch auf seine Empfehlungen zu TZ 14 (Bedarfsplanung Lokflotte). Bei der Variante eines Umbaus der Altbaureihe 1144 wären die Vor– und Nachteile (insbesondere die zusätzlichen Risiken) zu identifizieren, zu bewerten und in den Modellrechnungen mitzuberücksichtigen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

16.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei für das Segment E–Streckenloks in den Jahren 2014/2015 eine strategische Betrachtung durchgeführt worden, die als Grundlage für zukünftige Investitionen diene. Für Verschubtriebfahrzeuge und für Diesel–Streckenloks erfolge – induziert durch das hohe Durchschnittsalter und den Fahrzeugzustand der aktuell in Einsatz befindlichen Fahrzeuge – eine strategische Betrachtung final bis spätestens 2016.*

Die ÖBB–Unternehmensgruppe könne sich der Schilderung des RH, dass beim erwogenen Umbau der Altbaureihe 1144 „unklar" bzw. „für den RH nicht erkennbar war, ob die – im Vergleich zum Ankauf eines Großserienprodukts erwachsenden – zusätzlichen Risiken miteingerechnet waren", nicht anschließen. Dem ÖBB–Konzern seien die damit verbundenen Risiken bekannt. Aus diesem Grund solle eine detaillierte Risikoabschätzung bei Umbau der Altbaureihe 1144 bewusst durch Erprobung von Prototypen erfolgen. Dieser Ansatz sei auch dem RH mitgeteilt worden. Entgegen der Festhaltung des RH seien diese Risiken auch in entsprechenden Vergleichsrechnungen mit Erwartungswerten berücksichtigt worden. Dies habe zu einer Planungsannahme einer entsprechenden Neubeschaffung aus wirtschaftlichen Überlegungen geführt. Zur Rückbestätigung dieser Planungsannahme werde vor einer Ersatzbeschaffung die technische und finanzielle Tauglichkeit eines Refurbishments am externen Markt im Rahmen einer derzeit laufenden (Anmerkung: Ende Juli 2015) Ausschreibung geprüft.

16.4 Der RH entgegnete der ÖBB–Unternehmensgruppe, dass aus den ihm im Rahmen der Gebarungsüberprüfung übergebenen Unterlagen nicht ersichtlich war, ob und in welcher Qualität und Quantität zusätzliche Risiken bezüglich eines etwaigen Umbaus der Altbaureihe 1144 in die Planrechnungen eingeflossen waren. Aus Sicht des RH war es anhand der Dokumente zweifelhaft, dass realitätsnahe Erfahrungswerte berücksichtigt worden waren, zumal die ÖBB–Unternehmensgruppe bislang auch noch kein vergleichbares, strukturell derart tiefgreifendes Refurbishment bei Triebfahrzeugen durchgeführt hat. Die beabsichtigte Erprobung mittels Prototypen verdeutlichte nach Ansicht des RH die bestehenden Unsicherheiten, die bei der Variantenrechnung transparent auszuweisen gewesen wären.

Bedarfsplanung Nah– und Regionalverkehrsflotte

Allgemeines

17 Die ÖBB–Personenverkehr AG nutzte im Nah– und Regionalverkehr Triebwagen und lokbespannte Wendezüge (CRD– und Doppelstockwa-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gen), die – mit Ausnahme der zugeordneten Loks[38] – im Eigentum der ÖBB–Personenverkehr AG standen. Sie zeichnete demnach auch für die Planung und Entwicklung der Nah– und Regionalverkehrsflotte verantwortlich.

Ersatzbeschaffung Bestandsflotte Inland

18.1 (1) Ab Mai 2008 bemühte sich die ÖBB–Personenverkehr AG, aufgrund der Altersstruktur ihrer Nah– und Regionalverkehrsflotte diese zu erneuern bzw. zu verstärken. Die Planungen zielten darauf ab, die Triebwagen der Baureihe 4020 sowie lokbespannte CRD–Wendezüge zu ersetzen, die in den Jahren 1979 bis 1985 gebaut worden waren.

Die Planungen erfolgten in mehreren Einzelprojekten, die einander zum Teil überlagerten und nicht klar abgegrenzt waren. Das Initialprojekt („Next Generation 2020“) wurde zwischenzeitig mangels Sicherstellung der finanziellen Mittel ausgesetzt und dann – zum Teil unter neuen Projekttiteln (z.B. „Next Generation 2011“, „Next Generation 2013“), jedoch ohne inhaltlich nachvollziehbare Begründung – wieder fortgesetzt. Die im Anhang angeführte Tabelle 32 gibt einen Überblick über wesentliche Planungs– und Projektphasen.

Die Grundlagen für die Entscheidung des Vorstands und des Aufsichtsrats der ÖBB–Personenverkehr AG, ob die Beschaffung von neuen Triebfahrzeugen vorgenommen werden sollte, lieferte das Projekt „Next Generation 2011“ vom Mai 2011. Zur Darstellung der finanziellen Dimension wurden Kaufpreis und Zahlungsbedingungen aus einer bestehenden Rahmenvereinbarung über den Bezug von E–Triebwagen, die für den Einsatz in Deutschland vorgesehen waren, herangezogen („Rahmenvereinbarung Werdenfels“, siehe TZ 21). Im Juli 2011 stimmten der Vorstand und der Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG der Beschaffung von neuen Triebfahrzeugen grundsätzlich zu[39].

Die eingeleitete Beschaffung von E–Triebwagen des Typs Desiro ML (Cityjet) fußte auf dem Beschaffungsprojekt „Next Generation 2013“ vom August 2011. Der Abruf der Fahrzeuge erfolgte aus der „Rahmenvereinbarung Werdenfels“ (siehe TZ 21). Diese war ursprünglich für

[38] Die für lokbespannte Züge benötigten Lokomotiven bezog die ÖBB–Personenverkehr AG von der ÖBB–Produktion GmbH auf Basis vertraglicher Grundlagen.

[39] Der Verkehrsdienstvertrag Bund (siehe TZ 37) sah eine Option vor, die ÖBB–Personenverkehr AG zu verpflichten, neues Schienenrollmaterial zur Qualitätsverbesserung einzusetzen. Die Ziehung dieser Option seitens der SCHIG setzte eine vorherige Einverständniserklärung der Organe der ÖBB–Personenverkehr AG voraus. Die entsprechenden Beschlüsse von Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG wurden im Juli 2011 gefällt und das Projekt „Next Generation 2011“ damit abgeschlossen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den Bezug von Fahrzeugen vorgesehen, die auf einem Streckennetz in Deutschland mit anderen technischen Anforderungen eingesetzt werden sollten. Demgegenüber hatte der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG im Jahr 2009 die Verknüpfung des Beschaffungsprojekts für das Inland mit jenem für das Auslandsengagement in Werdenfels wegen der unterschiedlichen Marktanforderungen ausdrücklich ausgeschlossen.

(2) Anfang 2013 präsentierte die ÖBB–Personenverkehr AG ein neues Strategiepapier über die künftige Entwicklung des Fahrzeugbedarfs im Nah– und Regionalverkehr. Sie ging dabei von drei Szenarien aus:

Tabelle 9: Bedarfsplanung Neufahrzeuge Nah– und Regionalverkehr

Szenarien	Planungsannahmen (Stand Jänner 2013)
Szenario 1	Die Lieferung von rd. 100 E–Triebwagen des Typs Desiro ML (Cityjet) und umfangreiche Maßnahmen der Einsatzverlängerung bestehender Baureihen würden bis 2019 begrenzte Kapazitätsausweitungen erlauben. Ab 2020 jedenfalls neuer Investitionsbedarf.
Szenario 2	Volle Ausschöpfung des bestehenden Rahmenvertrags. Lieferung von 200 Stk. E–Triebwagen des Typs Desiro ML (Cityjet). Mit moderaten Maßnahmen zur Einsatzverlängerung bestehender Baureihen wäre – bei mäßigem Fahrgastwachstum – der Fahrzeugbedarf im Nah– und Regionalverkehr voraussichtlich bis 2022 gedeckt. Ab 2026 jedenfalls neuer Investitionsbedarf.
Szenario 3	Ein mittlerer bis starker Fahrgästezuwachs würde, zusätzlich zu Szenario 2, ab 2021 den Aufbau einer neuen Generation von Doppelstock–Triebwagen erfordern. Bei dieser Variante wären keine nennenswerten Maßnahmen zur Einsatzverlängerung bestehender Baureihen erforderlich.

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle war keine Festlegung erfolgt, welches der drei Szenarien verfolgt werden sollte.

18.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die strategischen Überlegungen zur Bedarfsermittlung im Nah– und Regionalverkehr bis Ende 2012 nur bedingt nachvollziehbar waren. Insbesondere bemängelte er die unzureichende Differenzierung der Bedarfsermittlung für den österreichischen Markt und jenen für die Beteiligung an Ausschreibungen im benachbarten Ausland. Der RH kritisierte, dass sich die Abrufverhandlungen aus der „Rahmenvereinbarung Werdenfels“ im Vergleich zu deren Errichtung als langwieriger und kostspieliger gestaltet hatten. Auch mussten zwei Gutachten u.a. zur Klärung der rechtlichen Zulässigkeit des Änderungsumfangs der abgerufenen Fahrzeuge eingeholt werden (siehe TZ 21). Da die maßgeblichen Einzelprojekte einander zum Teil überlagerten, zwischenzeitig ausgesetzt und dann unter anderem Namen wieder fortgesetzt wurden, war nach Ansicht des RH die Nachvollziehbarkeit der Planungsschritte beeinträchtigt. Die

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Anfang 2013 präsentierten Planungen auf Basis dreier Entwicklungsszenarien erachtete der RH für plausibel.

Der RH empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG, bei der Bedarfsplanung künftig zwischen dem Heimmarkt und Fahrzeugen für den internationalen Einsatz zu unterscheiden. Ebenso wären die Projekte der Bedarfsplanung und Beschaffung in Konzeption und Durchführung klar abzugrenzen, um Mehrkosten und Verzögerungen zu vermeiden. Aufbauend auf die Planungsannahmen, die aktuellen Marktentwicklungen und die Finanzierungsmöglichkeiten wären die Maßnahmen zu allenfalls erforderlichen Fahrzeugbeschaffungen konzernweit abzustimmen.

18.3 *In ihrer Stellungnahme wies die ÖBB–Unternehmensgruppe darauf hin, dass der RH den Sachverhalt zur Bedarfsplanung der Nah– und Regionalverkehrsflotte in drei Punkten inkorrekt bzw. nicht nachvollziehbar dargestellt habe:*

- *Die Planungen zur Erneuerung der Nah– und Regionalverkehrsflotte seien mit Mai 2011 begonnen worden. Die vom RH festgestellten Bemühungen zur Erneuerung der Flotte ab Mai 2008 seien nicht nachvollziehbar und durch keine Dokumentation belegt.*

- *Der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG habe im Jahr 2009 die Verknüpfung des Beschaffungsprojekts für das Inland mit jenem für das Auslandsengagement in Werdenfels nicht wegen der unterschiedlichen Marktanforderungen ausgeschlossen, sondern in zwei getrennten Projekten beauftragt.*

- *Das Initialprojekt „Next Generation 2020“ sei nicht ohne nachvollziehbare inhaltliche Begründung durch die Projekte „Next Generation 2011“ und „Next Generation 2013“ fortgesetzt worden. Die Planungen seien lediglich in mehreren Einzelprojekten erfolgt.*

Die ÖBB–Unternehmensgruppe bestätigte in ihrer Stellungnahme, dass bislang keine Festlegung auf eines der drei Anfang 2013 von der ÖBB–Personenverkehr AG präsentierten möglichen strategischen Szenarien betreffend die künftige Entwicklung des Fahrzeugbedarfs im Nah– und Regionalverkehr erfolgt sei und wies darauf hin, dass eine solche Festlegung vom Beauftragungsstand mit Verkehrsdienstevertägen sowie vom Fahrgastzuwachs abhängig sei.

Zur Empfehlung des RH, bei der Bedarfsplanung künftig zwischen dem Heimmarkt und Fahrzeugen für den internationalen Einsatz zu unterscheiden, führte die ÖBB–Unternehmensgruppe aus, dass gegenwärtig keine Internationalisierungsstrategie verfolgt werde. Weiters sei die

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Empfehlung des RH, Projekte der Bedarfsplanung und Beschaffung in Konzeption und Durchführung klar abzugrenzen, nicht praktikabel. Gemäß bisheriger Erfahrungen sei eine iterative Konzeptentwicklung im Zuge eines Beschaffungsverfahrens zielführender und zweckmäßiger.

18.4 Der RH wies gegenüber der ÖBB–Unternehmensgruppe den Vorwurf inkorrekter und nicht nachvollziehbarer Darstellung nachdrücklich zurück, weil sich der Verlauf der Bedarfsplanung der Nah– und Regionalverkehrsflotte in den Protokollen der Sitzungen des Vorstands und des Aufsichtsrats der ÖBB–Personenverkehr AG bereits ab dem Jahr 2008 nachvollziehen ließ. Ebenfalls den Protokollen zu entnehmen war die Feststellung des (damaligen) Vorstands der ÖBB–Personenverkehr AG vom Oktober 2009, dass das Projekt zur Fahrzeug–Ersatzbeschaffung für das Inland „Next Generation 2020“ aufgrund der Marktanforderungen und der zeitlichen Abläufe in keinem Zusammenhang mit dem Projekt zum Abschluss einer Rahmenvereinbarung für den eventuell notwendigen Bedarf an Fahrzeugen für das Ausland (Fahrzeugbeschaffung „Werdenfels“) stand (siehe auch Tabelle 32 im Anhang).

Der RH nahm davon Kenntnis, dass eine Festlegung über den künftigen Fahrzeugbedarf im Nah– und Regionalverkehr vom Beauftragungsstand mit Verkehrsdiensteverträgen sowie vom Fahrgastzuwachs abhängig war.

Betreffend die Bedarfsplanung erachtete der RH gerade die Planung im Wege mehrerer Einzelprojekte bzw. die iterative Konzeptentwicklung im Zuge eines Beschaffungsprozesses im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit der Planungsschritte für nachteilig und sah seine Kritik bestätigt. Im Übrigen verwies der RH hinsichtlich der Abgrenzung der Projekte der Bedarfsplanung und der Beschaffung in Konzeption und Durchführung auf seine Gegenäußerung in TZ 21.

Geplantes Engagement im Ausland (Internationalisierungsstrategie)

19.1 (1) Ende Oktober 2008 präsentierte der damalige Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG im Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG eine Strategie, die Zielsetzungen hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Triebfahrzeugflotte enthielt. Anfang April 2009 beschloss der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG eine neue Strategie, die in den Monaten April bis September 2009 im Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG und der ÖBB–Holding AG diskutiert, formal aber nicht beschlossen wurde. Beide Strategiedokumente enthielten im Hinblick auf die Flottenplanung folgende Zielsetzungen:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Absicherung des Inlandsmarktes und Wahrnehmung von Wachstumschancen auf Auslandsmärkten;

– Flottenerneuerung im Nah– und Regionalverkehr, wobei die Abschreibungen durch Einnahmen aus Verkehrsdienstverträgen gedeckt sein sollten;

– Ausbau der Railjet–Flotte, deren Abschreibungen eigenwirtschaftlich verdient werden sollten.

(2) In Umsetzung der geplanten Wahrnehmung von Wachstumschancen auf Auslandsmärkten („Internationalisierungsstrategie“) strebte der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG die Teilnahme an zwei Ausschreibungen betreffend Nahverkehrsleistungen in Bayern an („Werdenfels“ März 2010 und „Rosenheim“ September 2010). Bei der Einholung der für die Teilnahme an der Nahverkehrsausschreibung für das Streckennetz „Werdenfels“ erforderlichen Zustimmung des Aufsichtsrats der ÖBB–Personenverkehr AG zeigten sich Unsicherheiten, inwieweit sich dieses Auslandsengagement mit der Strategie der ÖBB–Personenverkehr AG und konzernstrategischen Überlegungen der ÖBB–Holding AG deckte. Letztendlich genehmigte der Aufsichtsrat jedoch die Teilnahme an der Nahverkehrsausschreibung „Werdenfels“.

(3) Die Angebotserstellung verursachte einen externen Beratungsaufwand von rd. 40.000 EUR. Zuvor waren bereits externe Beratungskosten in Höhe von rd. 51.500 EUR für den Abschluss einer Rahmenvereinbarung zum Bezug von Fahrzeugen angefallen (siehe TZ 21). Das Angebot der ÖBB–Personenverkehr AG wurde jedoch aus formellen Gründen von der ausschreibenden Stelle ausgeschlossen. Zudem teilte die ausschreibende Stelle mit, dass das von der ÖBB–Personenverkehr AG gelegte Angebot auch preislich den letzten Platz belegt hätte.

(4) Ungeachtet dessen beabsichtigte die ÖBB–Personenverkehr AG, sich im Jahr 2010 auch an einer Ausschreibung für das Nahverkehrsnetz „Rosenheim“ zu beteiligen. Der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG erteilte seine Zustimmung. Die Erstellung des Angebots für die Teilnahme an der Verkehrsausschreibung „Rosenheim“ war u.a. mit einem externen Beratungsaufwand in Höhe von rd. 111.000 EUR verbunden. Die externen Beratungskosten für die Angebotserstellung hatten sich damit gegenüber der Teilnahme an der Verkehrsausschreibung „Werdenfels“ nahezu verdreifacht.

(5) Nach Abschluss der Vorbereitungen für die Teilnahme an der Verkehrsausschreibung „Rosenheim“ im September 2010 revidierte der Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG seine Meinung und schloss

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

sich der Einschätzung des neuen Vorstandsvorsitzenden der ÖBB–Holding AG an, wonach beim geplanten Auslandsengagement die finanziellen Risiken gegenüber den strategischen Vorteilen überwiegen und damit gegen ein Engagement der ÖBB–Personenverkehr AG sprechen würden. Die ÖBB–Personenverkehr AG nahm folglich von einer Teilnahme an der Ausschreibung für das Rosenheim–Netz Abstand.

(6) Die im Zusammenhang mit den beiden Ausschreibungen „Werdenfels“ und „Rosenheim“ entstandenen Mehrkosten für die externen Beratungsleistungen in Höhe von insgesamt rd. 200.000 EUR und die nicht näher quantifizierbaren internen Aufwendungen zur Vorbereitung und Durchführung der Angebotslegung qualifizierte die ÖBB–Personenverkehr AG im Nachhinein als „Lernkosten“ zur Vorbereitung auf die zunehmende Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrsmarktes.

19.2 Ungeachtet allenfalls erzielter Lerneffekte zur Vorbereitung auf die zunehmende Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrsmarktes kritisierte der RH, dass sich bis September 2010 sowohl der Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG als auch jener der ÖBB–Holding AG nicht eindeutig für oder gegen die Internationalisierungsstrategie des Vorstands der ÖBB–Personenverkehr AG festlegten. Der RH kritisierte darüber hinaus, dass der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG seine Internationalisierungsstrategie weiter verfolgt hatte, obwohl ein formaler Zustimmungsbeschluss des Aufsichtsrats hierzu fehlte. Die unklare Haltung der Kontrollgremien und das Vorgehen des Vorstands der ÖBB–Personenverkehr AG führten zu externen Beratungsaufwendungen in Höhe von insgesamt rd. 200.000 EUR sowie zu nicht näher quantifizierbaren internen Aufwendungen. Die Unsicherheiten traten genau in jener Phase auf, in der auch die Konzernstrategie der ÖBB–Holding AG nicht klar und eindeutig festgelegt war (siehe TZ 3).

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die von den Vorständen der Teilgesellschaften eingebrachten Vorschläge im jeweiligen Aufsichtsrat in eindeutiger und nachvollziehbarer Form (Genehmigung, Ablehnung, Vertagung mit verbindlicher Terminfrist) zu behandeln. Der RH verwies dazu auch auf seine unter TZ 3 abgegebene Empfehlung, wonach insbesondere bei wesentlichen und erfolgskritischen Teilbereichen wie Triebfahrzeugbeschaffungen und Triebfahrzeugdisposition eine konzernweit abgestimmte Strategiekaskade zwischen Konzernstrategie und den Teilstrategien der operativ tätigen Teilgesellschaften zu verwirklichen wäre, indem etwa Festlegungen in den Teilstrategien mit den übergeordneten Zielsetzungen in der Konzernstrategie verknüpft werden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

19.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei für den Bereich der bestellten Verkehrsleistungen (überwiegend Nahverkehr) die Erarbeitung einer Flottenstrategie ohne Abstimmung mit dem Besteller der Verkehrsleistung nicht zielführend, weil dabei stets die funktionalen und kapazitiven Anforderungen an das Fahrzeug im Vordergrund stünden. Ziel sei es dabei, die wirtschaftlich günstigste Lösung zu entwickeln. Sofern Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs in Zukunft über wettbewerbliche Verfahren vergeben würden, seien die Anforderungen der Auftraggeber zu berücksichtigen. Eine Abstimmung der einzusetzenden Fahrzeuge mit dem Auftraggeber im Vorfeld der Ausschreibung sei aus rechtlichen Gründen nicht möglich.*

Der Beratungsaufwand im Zusammenhang mit den beiden Ausschreibungen „Werdenfels“ und „Rosenheim“ sei in Anbetracht des Gesamtumsatzvolumens der beiden Verkehrsausschreibungen wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig gewesen. Außerdem stehe die Feststellung des RH, dass die ÖBB–Personenverkehr AG die Beratungsaufwendungen im Nachhinein als Lernkosten qualifizierte, in keinem Zusammenhang mit dem Prüfungsgegenstand und sei daher für den Bericht des RH nicht relevant.

19.4 Der RH entgegnete, dass seine Kritik der externen Beratungsaufwendungen vor dem Hintergrund der Verfolgung einer Strategie und das Tätigen eines Aufwands für ein Projekt, für das über einen Zeitraum von rund einem Jahr die nötige formale Zustimmung fehlte, zu sehen war. Im Übrigen beruhte die Qualifikation der Beratungsaufwendungen als Lernkosten auf ÖBB–interner Eigeneinschätzung, die der RH im Sinne ausgewogener Berichterstattung sehr wohl im Kontext des Prüfungsgegenstandes darzustellen hatte.

Mit Bezug auf die in der Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe beigebrachten Hinweise zur Flottenstrategie und zur Abstimmung einzusetzender Fahrzeuge im Vorfeld von Ausschreibungen verwies der RH auf seine Gegenäußerung in TZ 3.

Bedarfsplanung Fernverkehrsflotte

20.1 (1) Die ÖBB–Personenverkehr AG nutzte im Fernverkehr Triebwagen und Triebzüge,[40] die in ihrem Eigentum standen.[41] Die ÖBB–Personenverkehr AG zeichnete für die Planung und Entwicklung der Fernverkehrsflotte verantwortlich.

[40] mit Ausnahme der zugeordneten Lokomotiven

[41] Die für lokbespannte Züge benötigten Lokomotiven bezog die ÖBB–Personenverkehr AG von der ÖBB–Produktion GmbH auf Basis vertraglicher Grundlagen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Eine umfassende Erneuerung der Fernverkehrsflotte begann im Jahr 2006. Die Fahrzeugflotte im Fernverkehr hatte damals ein Durchschnittsalter von 22 Jahren (letzte Neubeschaffung 1992). Um die Fernverkehrsflotte zu verjüngen, die Typenvielfalt zu bereinigen sowie die Zuverlässigkeit und Qualität der Wagen zu erhöhen, ein Passagierwachstum zu erreichen, die Wartungskosten zu halbieren und für eine optimale Umlaufplanung ab Fertigstellung des Wiener Hauptbahnhofs bauartgleiches Wagenmaterial zur Verfügung zu haben, genehmigten Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG sowie der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG im Jahr 2006 sowie im Jahr 2007 die Beschaffung von 67 Railjet–Garnituren. Davon stand für 16 Railjet–Garnituren zum Zeitpunkt der Genehmigung weder ein Finanzierungsmodell noch ein Einsatzgebiet fest. In der Folge kam es 2010 zur Stornierung dieser 16 Railjet–Garnituren (nähere Details siehe Triebfahrzeugbeschaffungen Railjet TZ 23 bis 26).

(3) Eine im Juli 2014 im Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG präsentierte Fernverkehrsstrategie ging davon aus, dass der Fernverkehr ein wichtiger Wachstumstreiber in der ÖBB–Unternehmensgruppe sei. Eine Verbesserung des Angebots erfordere eine Investition in die Fahrzeugflotte. Dabei wurde im Fernverkehr eine „Schnelle Plattform“ (bis 230 km/h) und eine „Langsamere Plattform“ (bis 190 km/h) unterschieden. Bei der schnellen Plattform würde der Railjet ein adäquates Angebot darstellen, um die Kundenbedürfnisse zu befriedigen. Die Flotte sollte selektiv erweitert und mittelfristig (ab 2020) modernisiert werden[42]. Bei der langsameren Plattform sollen vorläufig lokbespannte Reisezugwagen zum Einsatz gelangen. Ab 2019 seien Ersatzinvestitionen (Ersatz für lokbespannte Reisezüge) erforderlich, zu deren Festlegung sei ein neues Projekt gestartet worden.

20.2 Der RH kritisierte, dass die ÖBB–Personenverkehr AG im Zuge der Verjüngung der Fernverkehrsflotte im Jahr 2007 16 Railjet–Garnituren bestellt hatte, für die zum damaligen Zeitpunkt weder das Einsatzgebiet noch die Finanzierung sichergestellt war. Er bemängelte weiters, dass die ÖBB–Personenverkehr AG sodann – infolge unklarer strategischer Festlegungen – drei Jahre benötigte, um ein Festhalten an der Bestellung zu überprüfen und schließlich im Jahr 2010 eine Stornierung zu veranlassen.

Im Übrigen erachtete der RH die in der Fernverkehrsstrategie festgehaltenen Grundsätze, wonach eine „Schnelle Plattform“ (bis 230 km/h) und eine „Langsamere Plattform“ (bis 190 km/h) angeboten werden soll, als zielführend. Neben der geplanten Aufstockung der Railjet–Flotte

[42] zur eingeleiteten Beschaffung von neun zusätzlichen Railjet–Garnituren (siehe TZ 28)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

von 51 auf 60 Garnituren waren für den RH die ab 2019 geplanten Ersatzinvestitionen (für derzeit lokbespannte) Fernreisezüge nachvollziehbar.

Der RH empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG, einen allfälligen – vor allem mit der geplanten Aufstockung der Railjet–Flotte einhergehenden – Mehrbedarf an Loks zu evaluieren und in Abstimmung mit der ÖBB–Holding AG im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ zu berücksichtigen.

20.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe strebe sie für das Segment Personenfernverkehr eine Flottenhomogenisierung an. Daher sei die Beschaffung von neun zusätzlichen Railjet–Garnituren sowohl aus Marktsicht als auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht sinnvoll. Zukünftig könne aufgrund geänderter Zulassungsbestimmungen nur eine neu zu entwickelnde Fernverkehrsplattform beschafft werden. Die Entwicklung einer Flottenstrategie unter Berücksichtigung dieses Umstands sei aktuell in Ausarbeitung und werde vor dem nächsten Beschaffungsprozess in diesem Segment fertiggestellt.*

Die Beschaffung im Jahr 2006 habe 23 Garnituren und jene im Jahr 2007 44 Garnituren umfasst. Für 28 dieser 44 Garnituren (Option I) sei die Einsatzsicherheit gegeben gewesen. Für die übrigen 16 Garnituren (Option II) seien Einsatzoptionen vorgelegen, die in weiterer Folge evaluiert worden seien. Um den günstigeren Beschaffungspreis zu sichern, seien daher weitere 16 Garnituren bestellt worden. In Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten der Unternehmensleitung habe diese mit dem Lieferanten für diese 16 Garnituren ein kostenloses Rücktrittsrecht verankert.

20.4 Der RH entgegnete, dass er die Einschätzung betreffend die Wahrnehmung der Sorgfaltspflichten insofern nicht teilen konnte, weil im Jahr 2007 16 Railjet–Garnituren ohne vorhandenes Einsatzkonzept bzw. gesicherte Finanzierung bestellt wurden. In diesem Zusammenhang erinnerte der RH an die lange Überprüfungsdauer (drei Jahre), in der festgestellt werden sollte, ob an dieser Bestellung festgehalten werden soll sowie auf die fehlende Vereinbarung einer Verzinsung für die rückzuerstattende Anzahlung in der Höhe von rd. 52,8 Mio. EUR in Folge der Stornierung (siehe TZ 26).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Triebfahrzeugbeschaffungen

Nah– und Regionalverkehrsflotte – Desiro ML (Cityjet)

Rahmenvereinbarung und Abrufverhandlungen

21.1 (1) Im Februar 2010 hatte die ÖBB–Personenverkehr AG anlässlich der Teilnahme an einer Verkehrsausschreibung für die Erbringung von Nahverkehrsleistungen in Bayern mit einem Lieferanten eine Rahmenvereinbarungen über den Bezug von E–Triebwagen abgeschlossen. Diese Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ sah die Möglichkeit vor – über den Bedarf für die ausgeschriebene Verkehrsausschreibung hinaus – „baugleiche“ Fahrzeuge abzurufen und ermöglichte so den Bezug von bis zu 200 Stück E–Triebwagen des Typs Desiro ML. Das Lastenheft sah verschiedene Optionen für die Konfiguration der Fahrzeugplattform vor. Eine Preisstaffelung abhängig von der bestellten Fahrzeugmenge war im Preisblatt nicht enthalten.

(2) Im August 2011 erteilte der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG den Auftrag zum Beschaffungsprojekt „Next Generation 2013“. Dessen Ziele lauteten „Beschaffung einer neuen Triebwagenflotte“, „Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung mit Bund und Ländern“ sowie „Durchführung und Abschluss der Abrufverhandlungen[43] bzw. optional Durchführung einer Neuausschreibung falls wirtschaftlich erforderlich“.

(3) Die ÖBB–Personenverkehr AG leitete im August 2011 unmittelbar nach Start des Projekts „Next Generation 2013“ ein Verfahren zum Abruf von Fahrzeugen aus der bestehenden Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ ein. Nachvollziehbare Überlegungen, ob Abrufverhandlungen aus der bestehenden Rahmenvereinbarung oder die Neuausschreibung von Elektrotriebwagen für den Nah– und Regionalverkehr in Österreich zur Zielerreichung besser geeignet gewesen wären, waren nicht dokumentiert.

(4) Da sich die Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ auf Fahrzeuge für den Einsatz in Deutschland bezogen hatte, waren trotz Berücksichtigung diverser Optionen in der Rahmenvereinbarung technische Verhandlungen im Zuge des Abrufs erforderlich.

(5) Die technischen Verhandlungen der ÖBB–Personenverkehr AG mit dem Hersteller im Zuge des Abrufverfahrens nahmen rund fünf Monate (September 2011 bis Februar 2012) in Anspruch. Die Änderungen im Lastenheft betrafen etwa die Aufnahme der Mehrsystemtauglichkeit,

[43] aus der bestehenden Rahmenvereinbarung „Werdenfels“

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

um auch Grenzbahnhöfe in Ungarn und in der Tschechischen Republik anfahren zu können. Auch wurden die Wagenlängen von 72 Meter auf 75 Meter geändert, um die in Österreich übliche Bahnsteiglänge optimal ausnutzen zu können und um die Anzahl der Sitzplätze in den Triebwagen zu erhöhen.

(6) Um die Finanzierung der Fahrzeuge sicherzustellen, führte die ÖBB–Personenverkehr AG Verhandlungen mit den Gebietskörperschaften (dem BMVIT als Vertreterin des Bundes[44] und den betroffenen Ländern) über das voraussichtliche Zugkilometervolumen, das mit neuem Rollmaterial zu befahren sein würde und für das die ÖBB–Personenverkehr AG einen Finanzierungsbeitrag in Form eines erhöhten Abgeltungsbetrags zu erhalten begehrte (siehe TZ 37).

Gemeinsam mit dem BMVIT und den Ländern erarbeitete die ÖBB–Personenverkehr AG ein Einsatzkonzept, aus dem Umlaufpläne und ein Ausmusterungskonzept erstellt wurden. Aus dem Einsatzkonzept konnte die Menge an Fahrzeugen abgeleitet werden, die abgerufen werden sollte. Es waren dies 30 Stück für den Schnellbahn– (S–Bahn–) und 70 Stück für den Regionalbahnverkehr (R–Bahn). Diese Festlegung war wesentlich für die mit dem Hersteller geführten Preisverhandlungen.

(7) Die Preisverhandlungen nahmen rund zwölf Monate (Dezember 2011 bis Dezember 2012) in Anspruch. Das Ergebnis dieser Verhandlungen gemäß Preisblatt war ein Preisnachlass von rd. 1,5 % (7,59 Mio. EUR[45]). Zusätzlich wurde mit dem Hersteller vereinbart, dass das Assembling der Fahrzeuge (finaler Zusammenbau der Komponenten) zu 80 %[46] durch ÖBB–Technische Services GmbH erfolgen würde. Zu diesem Zweck wurde ein Sublieferantenvertrag zwischen dem Hersteller und der ÖBB–Technische Services GmbH abgeschlossen. Letztere erwartete einen Erlös in Höhe von 10,1 Mio. EUR.

(8) Im November 2012 beauftragte die ÖBB–Personenverkehr AG zwei Gutachten über die vergaberechtliche Zulässigkeit des Abrufs. Diese lagen im Jänner 2013 vor und bestätigten beide die vergaberechtliche Zulässigkeit des Abrufs. Nach Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsrechnung, Zustimmung des Aufsichtsrats der ÖBB–Personenverkehr AG und Zustimmung des Aufsichtsrats der ÖBB–Holding AG unterfertigte die ÖBB–Personenverkehr AG den Liefervertrag zum ersten Abruf aus der Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ am 28. Februar 2013.

[44] gemeinsam mit der vom BMVIT dazu beauftragten SCHIG Ges.m.b.H

[45] Berechnet auf Preisbasis 2010 bzw. unter Berücksichtigung der Preisgleitung rd. 8,96 Mio. EUR zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses.

[46] Von den 100 bestellten Desiro ML werden 80 Stk. durch die ÖBB Technische Services GmbH endgefertigt (Assembling).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(9) Die Abrufverhandlungen, die im August 2011 eingeleitet worden waren, hatten somit rd. 18 Monate in Anspruch genommen. Im Vergleich dazu war der Abschluss der Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ rascher erfolgt – dieser hatte fünf Monate, von September 2009 bis Februar 2010, gedauert. Die Abrufverhandlungen aus der Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ und der Abschluss des Liefervertrags waren mit externen Beratungskosten von rd. 135.000 EUR[47] verbunden. Im Vergleich dazu hatten die externen Beratungskosten für den Abschluss der Rahmenvereinbarung rd. 51.500 EUR betragen.

21.2 Der RH kritisierte, dass aus den vorliegenden Unterlagen zur Beschaffung von 100 Elektrotriebwagen für den Nah– und Regionalverkehr keine klare Trennung der Teilprozesse Bedarfsermittlung und Fahrzeugbeschaffung erkennbar war (siehe auch TZ 18). Er kritisierte insbesondere, dass bei der ÖBB–Personenverkehr AG vor Beginn der Abrufverhandlungen keine Überlegungen dokumentiert waren, ob ein Abruf aus der vorhandenen Rahmenvereinbarung, die den Bezug von bis zu 200 Fahrzeugen mit einer für den Einsatz in Deutschland vorgesehenen Konfiguration ermöglichte, oder eine Neuausschreibung von E–Triebwagen für den Nah– und Regionalverkehr in Österreich wirtschaftlicher war. Der RH sah durch die frühe Festlegung auf einen Hersteller die Sicherstellung der wirtschaftlich günstigsten Beschaffung gefährdet. Der RH kritisierte weiters, dass die Abrufverhandlungen rd. 18 Monate in Anspruch genommen hatten und der Abschluss des Liefervertrags mit externen Beratungskosten von rd. 135.000 EUR (somit mehr als dem 2,5–Fachen der Beratungskosten für den Abschluss der ursprünglichen Rahmenvereinbarung) verbunden war.

Der RH empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG, künftig die Bedarfsermittlung getrennt von etwaigen Abrufverhandlungen durchzuführen, um die wirtschaftlich günstigste Beschaffung sicherzustellen. Er empfahl weiters, vor Beginn von Abrufverhandlungen die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit zu prüfen und die rechtliche Zulässigkeit eines Abrufs abzuklären.

21.3 *(a) Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe habe die Rahmenvereinbarung nicht nur den Abruf baugleicher Fahrzeuge, sondern auch den Abruf von wesentlich veränderten Fahrzeugen zugelassen, soweit dies nicht eine substanzielle Änderung des Gegenstands der Rahmenvereinbarung herbeigeführt hätte.*

[47] Diese waren für Rechtsberatung zur Durchführung des Vergabeverfahrens, Gutachten zur vergaberechtlichen Zulässigkeit des Abrufs aus der Rahmenvereinbarung „Werdenfels“, Gutachten zur fachlichen Richtigkeit der Wirtschaftlichkeitsberechnung und Gutachten zur Bewertung eines während den Abrufverhandlungen eingegangenen Konkurrenzofferts angefallen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die im Februar 2010 abgeschlossene Rahmenvereinbarung habe sich nicht auf Fahrzeuge für den Einsatz in Deutschland bezogen. Dies ergebe sich auch aus dem der Rahmenvereinbarung beiliegenden Muster–Liefervertrag, der in einem Punkt die Zulassung der Fahrzeuge zum gesamten österreichischen Normalspur–Schienennetz vorsehe. Da die Rahmenvereinbarung unterschiedliche Fahrzeugvarianten vorgesehen habe, seien im Zuge des Abrufs technische Verhandlungen notwendig gewesen.

(b) Die Triebwagenlänge von 75 Meter sei – vorausschauend für einen allfälligen Bedarf am Heimmarkt[48] – bereits als Option in der Rahmenvereinbarung enthalten und technische Verhandlungen dahingehend daher nicht erforderlich gewesen.

(c) Der vom RH festgestellte Verhandlungserfolg habe nicht – wie vom RH festgestellt – 7,59 Mio. EUR, sondern vielmehr 50,7 Mio. EUR betragen.

(d) Auch sei die Festlegung auf die abzurufende Stückzahl nicht – wie vom RH festgestellt – wesentlich für die mit dem Hersteller geführten Preisverhandlungen gewesen. Die Fahrzeugkonfigurationen für den Schnellbahn– und Regionalbahnverkehr seien bereits aus der Rahmenvereinbarung und der darin enthaltenen Preisliste ableitbar gewesen.

(e) Zum Vorwurf des RH betreffend mangelhaft dokumentierte Wirtschaftlichkeitsüberlegungen bei der Beschaffung von 100 Elektrotriebwagen für den Nah– und Regionalverkehr hielt die ÖBB–Unternehmensgruppe in ihrer Stellungnahme fest:

- *Ein Ziel des Beschaffungsprojekts habe „Durchführung und Abschluss der Abrufverhandlungen bzw. optional Durchführung einer Neuausschreibung falls wirtschaftlich erforderlich“ gelautet;*

- *die Rahmenvereinbarung sei im Februar 2010 mit dem klaren Bestbieter abgeschlossen worden. Der Markt der Schienenfahrzeughersteller habe sich seit Abschluss der Rahmenvereinbarung bis Beginn der Abrufverhandlungen nicht geändert. Eine neuerliche Ausschreibung hätte keine Vorteile gebracht;*

- *bei einem wirtschaftlich unvorteilhaften Verhandlungsergebnis der Abrufverhandlungen hätten diese jederzeit abgebrochen werden können. Überdies sei ein während der Abrufverhandlungen eingegangenes Initiativangebot eines unterlegenen Mitbewerbers vorgelegen,*

[48] Einsatz in Österreich

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

das laut eingeholten Universitätsgutachten preislich über dem Angebot des Bestbieters gelegen war.

Zudem verwies die ÖBB–Unternehmensgruppe in ihrer Stellungnahme auf die im Rahmen der Gebarungsüberprüfung übermittelten Dokumente „Projekthandbuch NG 2011“, 110629_Ergebnisvergleich“ (Excel–Tabelle mit Darstellung der Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsberechnung) und „Bewertung_Fuhrparkszenarien“.

(f) Der Beratungsaufwand im Zusammenhang mit den Abrufverhandlungen sei in Anbetracht des genehmigten Vergabevolumens wirtschaftlich, sparsam und zweckmäßig. Die Dauer der Verhandlungen habe sich aus dem rechtzeitigen Projektstart und dem mangelnden Zeitdruck ergeben.

(g) Der Empfehlung des RH, künftig die Bedarfsermittlung getrennt von etwaigen Abrufverhandlungen durchzuführen, um die wirtschaftlich günstigste Beschaffung sicherzustellen, könne die ÖBB–Unternehmensgruppe nur bedingt folgen. Nach den Erfahrungen der ÖBB–Personenverkehr AG könne eine iterativ strukturierte Konzeptentwicklung im Zuge eines Beschaffungsverfahrens den Ablauf verbessern.

(h) Zur Empfehlung des RH, vor Beginn von Abrufverhandlungen die wirtschaftliche Zweckmäßigkeit zu prüfen und die rechtliche Zulässigkeit eines Abrufs abzuklären, führte die ÖBB–Unternehmensgruppe aus, dass beides im gegenständlichen Beschaffungsfall erfolgt sei.

21.4 (a) Der RH entgegnete, dass in der Rahmenvereinbarung vom Februar 2010 „im Fall einer Zuschlagserteilung im Vergabeverfahren „Werdenfels“[49] die Lieferung von 30 bis 35 baugleichen elektrischen Nahverkehrstriebwagen festgelegt war und eine Option von weiteren fünf baugleichen elektrischen Nahverkehrstriebwagen einschließlich Optionen zu den im Liefervertrag und seinen Beilagen festgelegten Bedingungen abzurufen.“

Die Rahmenvereinbarung berechtigte zudem, „im Fall eines zukünftigen Bedarfs die Lieferung einer über den Bedarf des Vergabeverfahrens „Werdenfels“ hinausgehenden Anzahl an baugleichen elektrischen Nahverkehrstriebwagen [...] zu beauftragen.“ Die maximale Abrufmenge war mit 200 Triebwagen inklusive des Abrufs „Werdenfels“ begrenzt.

[49] Damit war eine Verkehrsausschreibung für die Erbringung von Nahverkehrsleistungen in Bayern gemeint.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der Muster–Liefervertrag, der der Rahmenvereinbarung von Februar 2010 beigelegt war, hielt in seiner Präambel als Ziel „die zeitgerechte Beschaffung der erforderlichen elektrischen Nahverkehrstriebwagen, die für den Betrieb des Werdenfels–Netzes erforderlich und zweckmäßig sind“ fest. Der Betrieb des Werdenfels–Netzes bedeutete nach Ansicht des RH jedenfalls den Fahrzeugeinsatz in Deutschland.

(b) Der RH erwiderte, dass erst der nach Abschluss der Abrufverhandlungen unterzeichnete Liefervertrag vom Februar 2013 in einer Beilage als „zusätzliche, nach dem Abschluss der Rahmenvereinbarung angefragte Ausstattungsvariante“ die „Wagenkastenverlängerung Mittelwagen“ um ca. 2,4 Meter auf damit insgesamt 75 Meter lange dreiteilige Triebwagen vorsah. Die für die Ziehung dieser Option angefallenen Kosten waren im Preisblatt des Liefervertrags vom Februar 2013 ausgewiesen.

(c) Der RH wies darauf hin, dass ihm zur Beurteilung des Erfolgs der Preisverhandlungen im Zuge des ersten Abrufs die Preisblätter der Rahmenvereinbarung vom Februar 2010 sowie des Liefervertrags vom Februar 2013 dienten; beide Preisblätter hatten als Preisbasis Februar 2010. Die Gegenüberstellung ergab einen Preisnachlass von rd. 1,5 % (7,59 Mio. EUR[50]). Einen darüber hinausgehenden Erfolg der Preisverhandlungen in Höhe der nunmehr seitens der ÖBB–Unternehmensgruppe relevierten rd. 50 Mio. EUR hatte diese – trotz entsprechendem Ersuchen des RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung – weder schriftlich erläutert noch durch Unterlagen belegt.

(d) Der RH stellte klar, dass die Festlegung auf die abzurufende Stückzahl insofern wesentlich war, als danach die Preisverhandlungen wieder aufgenommen wurden und der Hersteller ein neues Angebot übermittelte.

(e) Der Argumentation der ÖBB–Unternehmensgruppe bezüglich der vom RH kritisierten unzureichenden Trennung der Teilprozesse Bedarfsermittlung und Fahrzeugbeschaffung hielt der RH entgegen:

– Nachdem der Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG eine Grundsatzentscheidung zur Fuhrparkerneuerung getroffen hatten, begann der sofortige Abruf aus einer bestehenden Rahmenvereinbarung, die 18 Monate zuvor für die Beschaffung von Fahrzeugen für den Einsatz in Deutschland mit entsprechender Fahrzeugkonfiguration abgeschlossen worden war. Überlegungen, ob

[50] Berechnet auf Preisbasis 2010 bzw. unter Berücksichtigung der Preisgleitung rd. 8,96 Mio. EUR zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

dieses Vorgehen rechtlich zulässig und wirtschaftlich sinnvoll war, waren – trotz anders lautendem Projektziel – nicht dokumentiert.

– Überlegungen hinsichtlich einer neuerlichen Ausschreibung vermisste der RH deswegen, weil der zweitgereihte Bieter im Verfahren zum Abschluss der Rahmenvereinbarung nur 0,18 % hinter dem Bestbieter lag. Das rund acht Monate nach Start der Abrufverhandlungen von der ÖBB–Unternehmensgruppe eingeholte – und später als Initiativangebot eines unterlegenen Mitbewerbers bezeichnete – Vergleichsangebot stammte hingegen von jenem Bieter, der im Verfahren zum Abschluss der Rahmenvereinbarung am schlechtesten gereiht gewesen war (15,98 % hinter dem Bestbieter).

(f) Aus dem Abruf aus der vorhandenen Rahmenvereinbarung resultierte nach Ansicht des RH weder in zeitlicher Hinsicht noch in Bezug auf die Beratungskosten eine Ersparnis gegenüber einer Neuausschreibung; dies deshalb, weil die Abrufverhandlungen 3,5–mal so lange gedauert hatten wie der Abschluss der Rahmenvereinbarung und die externen Beratungskosten der Abrufverhandlungen das 2,5–Fache jener für den Abschluss der Rahmenvereinbarung betragen hatten.

(g) In Abkehr von der in der Stellungnahme relevierten iterativ strukturierten Konzeptentwicklung wäre vor Beginn von Abrufverhandlungen deren wirtschaftliche Zweckmäßigkeit – im Vergleich zu einer Neuausschreibung – zu prüfen.

(h) Im Übrigen wies der RH darauf hin, dass die rechtliche Zulässigkeit des Abrufs aus der Rahmenvereinbarung im überprüften Beschaffungsfall erst im Jänner 2013 durch Gutachten bestätigt war, die Verhandlungen bezüglich des Abrufs aus der Rahmenvereinbarung jedoch schon im August 2011 eingeleitet worden waren.

Der RH bekräftigte deshalb seine Empfehlung, die Bedarfsermittlung getrennt von etwaigen Abrufverhandlungen durchzuführen, um die wirtschaftlich günstigste Beschaffung sicherzustellen. Die rechtliche Zulässigkeit eines Abrufs wäre vor Beginn von Abrufverhandlungen abzuklären.

Liefervertrag Desiro ML (Cityjet)

22.1 (1) Der Liefervertrag vom 28. Februar 2013 bildete den Abschluss der Abrufverhandlungen aus der Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ (siehe TZ 21), die den Bezug von bis zu 200 Stk. Elektrotriebwagen des Typs Desiro ML vorsah. Mit diesem Liefervertrag orderte die ÖBB–Perso-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

nenverkehr AG 30 Stk. E–Triebwagen für den Schnellbahn– (S–Bahn–) und 70 Stk. E–Triebwagen für den Regionalbahnverkehr (R–Bahn)[51]. Der ausverhandelte Preis pro S–Bahn betrug 5,13 Mio. EUR[52], jener pro R–Bahn rd. 5,05 Mio. EUR[53]. Unter Berücksichtigung der Preisgleitformel betrug der zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses erwartete Gesamtpreis rd. 560 Mio. EUR. Das genehmigte Investitionsbudget betrug 610 Mio. EUR.

(2) Der Liefervertrag sah den Abruf von bis zu sechs weiteren Fahrzeugen bis August 2014 vor. Als Ersatz für einen verunfallten Elektrotriebwagen Talent 4014 genehmigte der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG im März 2014 den Abruf eines 101. Desiro ML.

(3) Im Zeitraum August 2013 bis Mai 2014 erfolgten drei Vertragsänderungen, die bislang zu einer Preissteigerung von rd. 2,6 % führten. Diese Änderungen hatten u.a. technische Anpassungen und Änderungen des Fahrzeugdesigns zum Inhalt. Die sich durch die Vertragsänderungen ergebenden Verzögerungen des ursprünglichen Lieferplans waren zum Teil auf Planungsmängel[54] zurückzuführen und damit von der ÖBB–Personenverkehr AG zu verantworten. Die ÖBB–Personenverkehr AG stellte Berechnungen zu den Mehrkosten an, die aus der von ihr zu verantwortenden Verzögerung entstanden waren. Laut diesen internen Berechnungen betrugen die Mehrkosten rd. 4,45 Mio. EUR.

22.2 Der RH kritisierte, dass die Mehrkosten bei der Beschaffung der E–Triebwagen Desiro ML (Cityjet) in Höhe von rd. 4,45 Mio. EUR aufgrund der von der ÖBB–Personenverkehr AG durch nachträgliche Bestelländerungen verursachten Verzögerung des ursprünglichen Lieferplans bei rechtzeitigen Planungen vermeidbar gewesen wären.

Er empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG, künftig die Planungsprozesse rechtzeitig abzuschließen, um nachträgliche Bestelländerungen und damit verbundene Mehrkosten zu vermeiden.

[51] Die Fahrzeuge waren für den Einsatz in Wien, Niederösterreich, Oberösterreich und der Steiermark vorgesehen. Der Lieferplan sah eine Auslieferung bis Jänner 2018 vor. Ein Prototyp wurde im November 2014 fertiggestellt. Eine Zulassung der Fahrzeugreihe für den Verkehr in Österreich war zum Zeitpunkt der Gebarungsprüfung noch nicht vorhanden.

[52] Preisbasis 2010 bzw. unter Berücksichtigung der Preisgleitung rd. 5,5 Mio. EUR zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses

[53] Preisbasis 2010 bzw. unter Berücksichtigung der Preisgleitung rd. 5,4 Mio. EUR zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses

[54] z.B. Innendesign nicht konform mit den europäischen Technischen Spezifikationen Interoperabilität (TSI) etc.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

22.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe habe es sich bei den im Zeitraum August 2013 bis Mai 2014 erfolgten Vertragsänderungen, die bislang zu einer Preissteigerung von 2,6 % führten, um das Ergebnis von vertraglich und terminlich mit dem Hersteller vereinbarten technischen Konzeptdurchsprachen gehandelt. Diese seien in den Projektablauf eingeplant gewesen, um die termingerechte Inbetriebnahme der technisch ausoptimierten Fahrzeugflotte sicherzustellen und keineswegs das Resultat einer mangelhaften Planung.*

Die Darstellung des RH, derzufolge diese Vertragsänderungen Verzögerungen des ursprünglichen Lieferplans ergeben hätten, die zum Teil auf Planungsmängel[55] zurückzuführen waren, damit von der ÖBB–Personenverkehr AG zu verantworten waren und somit zu Mehrkosten von rd. 4,45 Mio. EUR geführt hätten, sei für die ÖBB–Unternehmensgruppe nicht nachvollziehbar.

- *Weder sei es zu einer Lieferverzögerung gekommen, noch seien Mehrkosten in der Höhe von 4,45 Mio. EUR entstanden;*

- *der Lieferplan gemäß Beilage D zum Liefervertrag sei vertragskonform eingehalten worden. Eine Bestätigung der Termintreue durch den Hersteller habe die ÖBB–Unternehmensgruppe dem RH übermittelt.*

22.4 Der RH stellte klar, dass die ihm im Zuge seiner Prüfungshandlungen übergebene interne Bewertung der ersten Vertragsänderung des Liefervertrags festhielt, welche Forderungen der ÖBB–Personenverkehr AG bzw. des Herstellers vor der ersten Vertragsänderung einander gegenüberstanden: Diese Aufstellung ergab, dass die ÖBB–Personenverkehr AG Pönaleforderungen in der Höhe von rd. 4,45 Mio. EUR aufgrund bestehender Gegenforderungen aus „Lieferverzug ÖBB aufgrund offener Punkte Designkonzept (nicht TSI konform)“ nicht geltend machen konnte. Der RH bekräftigte deshalb seine Kritik, dass insofern aufgrund von Planungsmängeln der ÖBB–Personenverkehr AG Mehrkosten in der Höhe von rd. 4,45 Mio. EUR entstanden. Eine Verzögerung des – im Liefervertrag vom Februar 2013 ursprünglich vorgesehenen – Lieferplans war eingetreten, weil der Lieferplan mit der ersten Vertragsänderung in Richtung eines späteren Fertigstellungstermins des Designkonzepts abgeändert wurde.

[55] z.B. Innendesign nicht konform mit den europäischen Technischen Spezifikationen Interoperabilität (TSI) etc.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fernverkehrsflotte – Railjet

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

Der Liefervertrag vom 26. Jänner 2006 sah einen Preis von 10,59 Mio. EUR pro Railjet–Garnitur vor. Dieser erhöhte sich durch die ebenfalls im Liefervertrag vom 26. Jänner 2006 festgehaltene Preisgleitung sowie aufgrund von in den Jahren 2007, 2009, 2010 und 2011 vorgenommenen Vertragsänderungen.

Die Vertragsänderungen betrafen etwa die Außenlackierung, die Zugaufteilung, die Innengestaltung und Sitze, die Zugsicherungsausrüstung, die Datenfernübertragung, den Umbau der Bistrowagen und die Ausstattung mit W–LAN. Der Preis der einzelnen Railjet–Garnituren lag so zwischen rd. 11,79 Mio. EUR und rd. 12,58 Mio. EUR.

Die Beschaffung erfolgte in mehreren Schritten:

Tabelle 10: Chronologie Beschaffung Railjet–Flotte

Zeitpunkt	Maßnahme, Ereignis
26. Jänner 2006	Bestellung Railjet Basis–Serie 23 Garnituren
24. September 2007	Ziehung von Option I + II Bestellung von 44 weiteren Garnituren (28 Garnituren + 16 Garnituren)
31. Dezember 2009	Ablauf kostenloses Rücktrittsrecht von Option II
30. Juni 2010	Ablauf erste Verlängerung Rücktrittsrecht von Option II
3. Dezember 2010	Mitteilung über Ausübung des Rücktrittrechts von Option II
22. Dezember 2010	Ankündigung des möglichen Vertragseintritts eines anderen Eisenbahnverkehrsunternehmens in Option II
31. Dezember 2010	Ablauf zweite Verlängerung Rücktrittsrecht von Option II
30. September 2011	Vertragseintritt des anderen Eisenbahnverkehrsunternehmens in Option II
9. April 2014	Initiativangebot des Herstellers für neun Railjet–Garnituren
28. Juli 2014	Bestellung von neun Railjet–Garnituren (vorgesehen für Einsatz in Italien)

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Railjet Basisbestellung – 23 Garnituren

24.1 Nach einer europaweiten Ausschreibung schloss die ÖBB–Personenverkehr AG am 26. Jänner 2006 einen Liefervertrag über die fixe Bestellung von 23 Railjet–Garnituren (Rollmaterial für den Hochgeschwindigkeitsverkehr) ab. Das vom Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG sowie vom Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG genehmigte Investitionsvolumen betrug 243,5 Mio. EUR. Es

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

entsprach dem 23–Fachen des im Liefervertrag vom 26. Jänner 2006 enthaltenen Grundpreises pro Railjet–Garnitur, jedoch ohne Berücksichtigung der Preisgleitung.

24.2 Der RH hielt kritisch fest, dass sowohl Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG als auch der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG bei Genehmigung der Beschaffung von 23 Railjet–Garnituren im Jahr 2006 nicht vom vollständigen – damals bekannten – Investitionsvolumen ausgingen. So wurde die vertraglich vereinbarte Preisgleitung bei Abschätzung des benötigten Investitionsvolumens nicht berücksichtigt. Ebenso wurde keine Reserve für auftraggeberspezifische Anpassungen eingepreist (siehe TZ 23).

Optionsziehungen I und II – 44 weitere Garnituren

25.1 Im Jahr 2007 genehmigten Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG sowie der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG die Beschaffung von 28 weiteren Railjet–Garnituren (Option I). Das genehmigte Investitionsvolumen für die Optionsziehung I betrug 358,5 Mio. EUR. Gleichzeitig wurde die Ziehung einer zusätzlichen Option von 16 Railjet–Garnituren beschlossen (Option II). Das genehmigte Investitionsvolumen für die Optionsziehung II betrug 214 Mio. EUR.

Da bei Bestellung im Jahr 2007 das künftige Einsatzgebiet der 16 Railjet–Garnituren aus Option II noch nicht feststand und die Finanzierung nicht sichergestellt war, genehmigten Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG bzw. der ÖBB–Holding AG diese Beschaffung nur vorbehaltlich eines kostenfreien Rücktrittsrechts bis 31. Dezember 2010.

Die genehmigten Optionsziehungen über insgesamt 44 weitere Railjet–Garnituren erfolgten am 24. September 2007 in Form von zwei Vertragsänderungen des 2006 abgeschlossenen Liefervertrags. Der Hersteller gewährte ein kostenfreies Rücktrittsrecht für 16 Railjet–Garnituren bis 31. Dezember 2009.

25.2 Der RH kritisierte, dass Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG sowie der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG die Optionsziehung für 16 Railjet–Garnituren mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von 214 Mio. EUR genehmigt hatten, obwohl die Finanzierung nicht sichergestellt war und das Einsatzgebiet nicht feststand.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Stornierung Railjet Option II – 16 Garnituren

26.1 Bis Dezember 2009 hatte die ÖBB–Personenverkehr AG weder ein Einsatzkonzept noch ein Finanzierungskonzept für die 16 — vorbehaltlich eines kostenlosen Rücktrittsrechts — bestellten Railjet–Garnituren fertiggestellt. Aufgrund dessen genehmigte der Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG die Verlängerung der Abbestellmöglichkeit bis zum 30. Juni 2010, wobei die mit der Verlängerung verbundenen Kosten maximal 2 Mio. EUR betragen durften.

Da die ÖBB–Personenverkehr AG mehr Zeit benötigte, um ihre strategische Ausrichtung festzulegen und die Frage der Finanzierung zu klären, vereinbarte sie mit dem Hersteller eine weitere Erstreckung des Rücktrittsrechts bis 31. Dezember 2010. Die Stornokosten wurden vertraglich mit 3 Mio. EUR gedeckelt.

Am 1. Dezember 2010 beschloss der Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG die Stornierung der 16 Railjet–Garnituren, weil es für diese kein Einsatzgebiet gab und die Finanzierung nicht sichergestellt war. Zur Abwendung der Stornokosten trat die ÖBB–Personenverkehr AG in intensive Verhandlungen mit dem Hersteller und einem ausländischen Eisenbahn–Verkehrsunternehmen, das am 30. September 2011 hinsichtlich der zuletzt bestellten 16 Railjet–Garnituren in den Liefervertrag eintrat[56].

In einer Vertragsänderung zum Liefervertrag regelten der Hersteller und die ÖBB–Personenverkehr AG die Rückabwicklung der geleisteten Teilanzahlung für die 16 Railjet–Garnituren in der Höhe von insgesamt rd. 52,8 Mio. EUR. Die Rückzahlung der Anzahlung erfolgte zur Gänze. Eine Verzinsung gelangte nur für den Zeitraum ab Ausübung des Rücktrittsrechts bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung zur Anwendung. Der Zinssatz wurde mit 1 % über dem Basiszinssatz[57] festgelegt. Die lukrierten Zinsen betrugen rd. 312.000 EUR. Für den Zeitraum davor, also für eine Zeitspanne von rund drei Jahren, erfolgte die Rückzahlung der geleisteten Teilanzahlung unverzinst.

[56] Vereinbarung über die teilweise Übertragung des Liefervertrags

[57] Der Basiszinssatz ist ein wechselnder Zinssatz, der von der Österreichischen Nationalbank bekannt gegeben wird. Er ist Anknüpfungszinssatz für die Berechnung von Verzugszinsen gemäß Unternehmensgesetzbuch, um eine fixe Spanne erhöht (vor 2013 8 %, seit 2013 9,2 %) ergibt er die Höhe des Verzugszinssatzes. Als Grundlage zur Feststellung von Veränderungen des Basiszinssatzes dient der von der Europäischen Zentralbank auf ihre Haupt–Refinanzierungs–Operationen angewendete Zinssatz.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

26.2 Der RH kritisierte, dass die ÖBB–Personenverkehr AG infolge unklarer strategischer Festlegungen rund drei Jahre benötigt hatte, um zu überprüfen, ob es tatsächlich einen Bedarf und eine Finanzierungsmöglichkeit für die Option auf 16 weitere Railjet–Garnituren gab. Mit dem Hinauszögern der Entscheidung hatte die ÖBB–Personenverkehr AG dem Hersteller de facto drei Jahre lang ein zinsenloses Darlehen in der Höhe von rd. 52,8 Mio. EUR gewährt. Eine vertragliche Reglung für die Rückabwicklung der geleisteten Anzahlung fehlte.

Unter Zugrundelegung des Zinssatzes für den konzerninternen Liquiditätsausgleich beliefen sich die Zinskosten der ÖBB–Personenverkehr AG für die geleistete Anzahlung in diesem Zeitraum[58] auf rd. 2,9 Mio. EUR.

Der RH empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG, künftig bei Vereinbarung eines Rücktrittsrechts die Rückabwicklung einer geleisteten Anzahlung zu regeln und dabei eine adäquate Verzinsung vertraglich sicherzustellen.

26.3 *Die ÖBB–Unternehmensgruppe bestätigte in ihrer Stellungnahme die Feststellungen des RH. Durch den Eintritt eines ausländischen Eisenbahn–Verkehrsunternehmens in den Liefervertrag über 16 Railjet–Garnituren seien Stornokosten in der Höhe von 3 Mio. EUR abgewendet worden. Für den Zeitraum ab Ausübung des Rücktrittsrechts bis zum Zeitpunkt der Rückzahlung der Anzahlung seien Zinsen in der Höhe von rd. 312.000 EUR lukriert worden. Bei künftigen Vereinbarungen eines Rücktrittrechts werde die ÖBB–Personenverkehr AG der Empfehlung des RH nachkommen und eine Rückabwicklung der geleisteten Anzahlung samt adäquater Verzinsung vertraglich sicherstellen.*

Evaluierung

27.1 Der Genehmigung für die Beschaffung der Railjet–Garnituren war eine verpflichtende Wirtschaftlichkeitsberechnung der Investitionsprojekte vorangegangen. Eine Evaluierung dieser Berechnungen nach Projektabschluss (Post Completion Audit) unterblieb. Die zur Überprüfung der Wirtschaftlichkeitsberechnungen notwendigen Ist–Daten aus dem Controlling der ÖBB–Personenverkehr AG waren nicht auf Fahrzeugebene vorhanden. Die ÖBB–Personenverkehr AG teilte dem RH mit, dass eine Generierung von fahrzeugbezogenen Daten zwar möglich, aber sehr aufwendig wäre und darüber hinaus nur Näherungswerte enthalten könne.

[58] Zeitraum ab Leistung der Anzahlung bis Ausübung des Rücktrittrechts

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

27.2 Der RH kritisierte, dass die der Beschaffung der Railjet–Garnituren zugrunde liegenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen mit den erwarteten Erträgen und Aufwendungen innerhalb des laufenden Controllings der ÖBB–Personenverkehr AG nicht nachvollziehbar waren. Die Überprüfung der die Investition begründenden Wirtschaftlichkeitsberechnungen und ein Vergleich mit den in Folge erzielten Ist–Werten konnte somit nicht vorgenommen werden.

Der RH empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG, angesichts eines Investitionsvolumens von 618,7 Mio. EUR eine Evaluierung für die Beschaffung der 51 Railjet–Garnituren durchzuführen.

Bestellung von neun zusätzlichen Railjets im Jahr 2014

28.1 (1) Im April 2014 trat der Hersteller der Railjet–Garnituren mit einem Initiativangebot an die ÖBB–Personenverkehr AG heran, weil das Eisenbahn–Verkehrsunternehmen, das 2011 in den Liefervertrag eingetreten war, von den 16 übernommenen Railjet–Garnituren neun Stück abbestellt hatte. Der Hersteller bot der ÖBB–Personenverkehr AG die in seinem Fertigungsplan berücksichtigten verbleibenden neun Railjet–Garnituren zu einem Preis von je 12,86 Mio. EUR an.

Der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG berichtete dem Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG im April 2014 vom Initiativangebot des Herstellers. Er sagte als Entscheidungsgrundlage für die Aufsichtsräte der ÖBB–Personenverkehr AG und ÖBB–Holding AG die Erarbeitung eines detaillierten Konzepts für den erwogenen Einsatzzweck „Italienverkehr“, die Ausarbeitung einer Wirtschaftlichkeitsrechnung sowie den Abschluss der Verhandlungen mit dem Hersteller zu. Im Juli 2014 genehmigte der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG die Beschaffung von neun zusätzlichen Railjet–Garnituren zu einem fixen Gesamtpreis in der Höhe von 145 Mio. EUR.

(2) Der ausverhandelte Preis je Railjet–Garnitur lag unter Berücksichtigung der Preisgleitung mit 16,11 Mio. EUR – worin Mehrkosten für die Italienfähigkeit und andere Zusatzausstattungen beinhaltet waren – unterhalb des Referenzpreises für die Railjet–Bestellungen der Jahre 2006 und 2007. Der Preis für die Italienfähigkeit aller neun Railjet–Garnituren betrug rd. 25,44 Mio. EUR. Im Falle der Nichterreichung der Zulassung der Railjet–Garnituren für den Betrieb im Streckennetz Italiens stünde der ÖBB–Personenverkehr AG eine Preisminderung von insgesamt 3 Mio. EUR zu. Dies ergäbe mögliche frustrierte Kosten von 22,44 Mio. EUR.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vor Beschlussfassung über die Auftragsvergabe holte die ÖBB–Personenverkehr AG ein Rechtsgutachten ein, um die vergaberechtliche Zulässigkeit der Durchführung eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherigen Aufruf zum Wettbewerb zu prüfen. Das eingeholte Gutachten kam zu dem Schluss, dass zwei vergaberechtliche Ausnahmetatbestände vorlagen[59], welche die Annahme des Angebots des Herstellers ermöglichten.

28.2 Der RH räumte zwar ein, dass die Beschaffung der neun Railjet–Garnituren zusätzlich zu den vorhandenen 51 Railjet–Garnituren im Einklang mit der Fernverkehrs–Flottenstrategie der ÖBB–Personenverkehr AG stand, wies jedoch kritisch darauf hin, dass – wie beide Vertragspartner bei Vertragsabschluss wussten – die Nutzung der Railjet–Garnituren für den bedarfsbegründenden Einsatzzweck (Italienverkehr) mit einem hohen Risiko verbunden war. Falls keine Italienzulassung erreicht werden könnte, würden die frustrierten Kosten rd. 22 Mio. EUR betragen.

Im Hinblick auf das Risiko der frustrierten Kosten verwies der RH auf den seines Erachtens bestehenden Bedarf an einem europaweiten Zulassungsverfahren, um den nationalen Hürden entgegenzuwirken, die durch länderspezifische Zulassungsverfahren bedingt werden. Der RH empfahl dem BMVIT, bei der Europäischen Kommission auf ein europaweites Zulassungsverfahren für Triebfahrzeuge hinzuwirken.

28.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei eine Vielzahl von internationalen Fahrzeugen in der Zwischenzeit in Italien zugelassen. Zur Abdeckung von eventuell im Zulassungsprozess entstehenden Mehrkosten seien Vorsorgen getroffen worden.*

Laut Stellungnahme des BMVIT werde das 4. Eisenbahnpaket (zur Zeit noch im politischen Werdegang) bereits ein europaweites Zulassungsverfahren vorsehen, das federführend von der Europäischen Eisenbahnagentur geführt werde, um nationale Hindernisse abzubauen. Dieser europäische Harmonisierungsschritt werde in den entsprechenden Gremien seitens des BMVIT unterstützt. Weiters werde durch den Einbau einer automatischen Brandlöschanlage die „Italienfähigkeit“ des Railjet hergestellt.

28.4 Der RH stellte gegenüber der ÖBB–Unternehmensgruppe und dem BMVIT klar, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle noch keine „Italienfähigkeit“ der zusätzlich bestellten Railjets gegeben war.

[59] Kauf aufgrund einer besonders günstigen Gelegenheit (§ 195 Z 10 BVergG), Ergänzungslieferung vom ursprünglichen Lieferanten/Hersteller (§ 199 Z 5 BVergG)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Triebfahrzeug–Instandhaltung

Instandhaltungsaufwand

29.1 (1) Die Wartung und Reparatur der Triebfahrzeugflotte der ÖBB–Unternehmensgruppe erfolgte überwiegend durch die ÖBB–Technische Services GmbH, ein gemeinsames Tochterunternehmen der Rail Cargo Austria AG (51 %) und der ÖBB–Personenverkehr AG (49 %). Die Leistungsschwerpunkte lagen in den Bereichen

– Flotteninstandhaltung (Heavy Maintenance & Light Maintenance),

– Komponenteninstandhaltung (Aggregate und funktionelle Baugruppen),

– Modernisierung (Redesign),

– Engineering (Entwicklung von technischen Problemlösungen),

– Material– und Ersatzteilmanagement sowie

– Umbauten und Assembling.

Die Instandhaltungsaufwendungen zeigten in Bezug auf die betrachteten Triebfahrzeugkategorien im Zeitraum 2009 bis 2013 folgende Entwicklung:

Tabelle 11: Instandhaltungsaufwendungen nach Triebfahrzeugkategorien

Instandhaltungsaufwand	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (01–06)
	in Mio. EUR					
E–Streckenloks	40,79	54,94	53,60	33,23	47,30	24,37
E–Verschubloks	3,71	7,46	7,69	6,32	3,17	1,91
E–Triebwagen	41,20	48,83	60,30	57,73	56,39	25,00
Railjet–Garnituren[1]	0,58	2,62	6,66	12,39	18,94	7,40
Diesel–Streckenloks	5,51	6,35	7,81	9,04	11,81	6,13
Diesel–Verschubloks	12,84	12,86	15,88	8,91	10,41	5,66
Diesel–Triebwagen	15,21	18,16	20,44	21,11	22,78	11,51
Summe Triebfahrzeuge	**119,84**	**151,22**	**172,38**	**148,73**	**170,80**	**81,98**

[1] Die Railjet Flotte wurde in den Jahren 2009 bis 2011 nach und nach verstärkt. Die volle Flottenstärke (derzeit 51 Garnituren) war ab Ende 2012 im Einsatz.

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Instandhaltungsaufwendungen stiegen zwischen 2009 und 2013 – über alle Triebfahrzeugkategorien – insgesamt um rd. 42,5 % an. Die drei größten Aufwandspositionen (E–Triebwagen + 36,9 %, E–Streckenloks + 16,0 % und Diesel–Triebwagen + 49,8 %) wiesen durchwegs Steigerungen der Instandhaltungsaufwendungen auf. Auch bei den Diesel–Streckenloks war ein markanter Anstieg der Instandhaltungsaufwendungen (+ 114,3 %) zu beobachten. Aufwandssenkungen waren bei den Verschubloks (E–Verschubloks – 14,6 % bzw. Diesel–Verschubloks – 18,9 %) zu verzeichnen.

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

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die Ursachen des Anstiegs bzw. der Schwankungen des Instandhaltungsaufwandes für Triebfahrzeuge näher zu analysieren und durch geeignete Maßnahmen (Optimierung der Instandhaltung, Flottenerneuerung und Flottenstraffung nach Maßgabe der konzernstrategischen Zielsetzungen (TZ 3) und der wirtschaftlichen Möglichkeiten) den steigenden Instandhaltungsaufwendungen entgegenzuwirken.

29.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe würden sich die Schwankungen der Instandhaltungsaufwendungen durch vorgeschriebene azyklische Planausbesserungen, durch das Auslaufen von Gewährleistungen (bei neuen Triebfahrzeugen), durch Witterungseinflüsse, durch den Kostenanstieg des Bedarfssektors (Ersatzteile) sowie den Altersanstieg der Triebfahrzeuge ergeben. Ebenso seien jährliche Kostensteigerungen dafür maßgeblich, sofern diese nicht zur Gänze durch Einsparungsmaßnahmen der ÖBB–Technische Services GmbH kompensiert würden. Die Schwankungen des Instandhaltungsaufwandes seien aus Sicht der ÖBB–Unternehmensgruppe sohin plausibel und erklärbar. Die ÖBB–Unternehmensgruppe übermittelte dem RH hiezu – zusammen mit ihrer Stellungnahme – eine weitere Auswertung der Instandhaltungsaufwendungen, die eine Differenzierung in Plan– und Bedarfsausbesserungen enthielt.*

Die Analyse der Instandhaltungskosten sowie Maßnahmen der Effizienzsteigerungen seien zentrale Themen regelmäßiger Meetings zwischen ÖBB–Technische Services GmbH und den Eigentümern der Triebfahr-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zeuge. Überdies erfolge eine laufende Betrachtung der life–cycle–costs der Triebfahrzeugtypen und Baureihen. Die Ursachen der Schwankungen der Instandhaltungsaufwendungen seien somit der ÖBB–Technische Services GmbH bekannt. Vor dem Hintergrund der Marktansprüche und der Bedürfnisse der Triebfahrzeugeigentümer würden diese laufend zum „Umgang" mit Triebfahrzeugen, zur Instandhaltung, zu verschiedenen Optimierungsprojekten bis hin zur allfälligen Neuanschaffung von Triebfahrzeugen von der ÖBB–Technische Services GmbH beraten.

29.4 Der RH erwiderte, dass ihm die mit der Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe übermittelte Aufstellung und die ergänzenden Ausführungen zu den Instandhaltungsaufwendungen während der Gebarungsüberprüfung an Ort und Stelle nicht zur Verfügung standen. Deshalb war dem RH eine Überprüfung dieser Sachverhalte nicht möglich.

Ungeachtet dessen würdigte der RH die von der ÖBB–Technische Services GmbH eingeleiteten Analyse– und Beratungsmaßnahmen positiv. In Anbetracht der festgestellten Steigerung der Instandhaltungsaufwendungen um rd. 51,0 Mio. EUR (+ 42,5 %) im Zeitraum 2009 bis 2013 bekräftigte der RH jedoch seine Empfehlung, insbesondere durch geeignete Maßnahmen (Optimierung der Instandhaltung, Flottenerneuerung und Flottenstraffung nach Maßgabe der konzernstrategischen Zielsetzungen und der wirtschaftlichen Möglichkeiten) den steigenden Instandhaltungsaufwendungen entgegenzuwirken.

Triebfahrzeugverfügbarkeit

30.1 (1) Die Verfügbarkeit und die Zuverlässigkeit der Triebfahrzeugflotte der ÖBB–Unternehmensgruppe galten als maßgebliche Kosten– und Qualitätsindikatoren. Die Triebfahrzeugverfügbarkeiten beschrieben jenen Prozentsatz der einsatzfähigen Triebfahrzeuge, die zur tatsächlichen fahrplanmäßigen Disposition zur Verfügung standen. Sie unterlagen einem laufenden Controlling und wurden tagaktuell von der ÖBB–Technische Services GmbH per E–Mail an die Bedarfsträger gemeldet.

Bei der Triebfahrzeugverfügbarkeit kam es im überprüften Zeitraum 2009 bis 2013 wiederholt zu unterjährigen Schwankungen, denen folgende Ursachen zugrunde lagen:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Witterung[60] (insbesondere Vereisungen und Flugschnee),

– Einsatz von Baureihen mit extrem hohen Alter und/oder Laufleistungen sowie

– Einführung neuer Fahrzeugtypen (Beseitigung von „Kinderkrankheiten“).

Tabelle 12: Verfügbarkeit der wichtigsten Triebfahrzeugkategorien

Bezeichnung	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (01–06)	Veränderung 2009 bis 2013
	Jahresdurchschnitt in %						in %–Punkten
E–Streckenloks	91,24	87,02	88,85	90,58	91,72	91,08	0,5
E–Verschubloks	88,96	82,93	85,51	88,71	90,47	88,47	1,7
E–Triebwagen	90,70	89,30	90,70	93,20	93,70	92,00	3,3
Railjet	81,80	88,70	93,10	94,30	93,00	91,80	13,7
Diesel–Streckenloks	93,62	90,48	91,56	91,04	92,07	92,44	– 1,7
Diesel–Verschubloks	89,44	84,95	79,93	87,66	89,36	88,62	– 0,1
Diesel–Triebwagen	84,70	85,00	84,40	86,60	86,70	84,60	2,4

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Die Tabelle zeigt den Verlauf der durchschnittlichen Triebfahrzeug–Verfügbarkeiten. Dieselfahrzeuge älterer Bauarten[61] wiesen dabei wegen ihrer kürzeren Wartungsintervalle niedrigere Verfügbarkeitswerte auf, als elektrische Triebfahrzeuge und neuere Dieselfahrzeuge[62]. Die Railjet–Garnituren wiesen in den ersten Jahren ihrer Inbetriebnahme verhältnismäßig niedrige Verfügbarkeitswerte auf. Ursache war die notwendige Beseitigung von Mängeln[63] („Kinderkrankheiten“, die überwiegend im Rahmen der Gewährleistung des Herstellers abgewickelt wurden, aber zum Teil auch konstruktive Umbauten erforderten).

(2) Um die Verfügbarkeit der Triebfahrzeuge zu erhöhen, versuchte die ÖBB–Technische Services GmbH ab 2011 vermehrt Instandhaltungsleistungen in sogenannte Stilllagezeiten (Nachtstunden, Wochenen-

60 Mitunter legten die Wetterverhältnisse in Österreich (insbesondere Vereisungen und Flugschnee) technische und/oder konstruktive Fahrzeugmängel offen, die andernorts unproblematisch erschienen.

61 Baureihen 2043, 2143 (Diesel–Streckenloks); 2067, 2068 (Diesel–Verschubloks), 5047 (Diesel–Triebwagen)

62 Baureihen 2016 (Diesel–Streckenloks), 2070 (Diesel–Verschubloks), 5022 (Diesel–Triebwagen)

63 z.B. Umbau der ETCS–Radarantennen, Anbringung von Schutz– und Abweiseblechen gegen Eis und Flugschnee etc.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

den) zu verlagern. Mit der Errichtung eines neuen Service–Center in Wien Matzleinsdorf forcierte die Gesellschaft außerdem die sogenannte Blockzugwartung. Dabei mussten die Triebzüge (bspw. Railjet–Garnituren) für routinemäßige Wartungsarbeiten (Light Maintenance) nicht mehr in einzelne Wagen getrennt werden.

(3) Die ÖBB–Produktion GmbH erfasste ab 2011 eine Liste von Triebfahrzeugen, deren Werkstatt–Abstellungen mindestens drei Tage länger, als für die jeweiligen Instandhaltungsarbeiten ursprünglich geplant war, dauerte („Langzeitsteher"). Die Jahresdurchschnittswerte wiesen folgende Entwicklung auf:

Tabelle 13: Entwicklung der Triebfahrzeuge mit längerer Abstelldauer

	2011	2012	2013	2014 (01–08)	Veränderung 2011 bis 2013
„Langzeitsteher"	in Stück				in %
Triebfahrzeuge mit ungeplant langer Abstelldauer	54	47	38	38	–29,6

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Die Entwicklung der Triebfahrzeuge mit längerer Abstelldauer zeigt zwar eine leicht rückläufige Tendenz; dennoch waren zuletzt 38 Triebfahrzeuge länger als geplant einem produktiven Einsatz entzogen.

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

Der RH empfahl der ÖBB–Technische Services GmbH, die Bemühungen zur Erhöhung der Flottenverfügbarkeit fortzuführen. Potenziale sah der RH insbesondere bei der Verringerung der Werkstattdurchlaufzeiten, etwa durch die verstärkte Verlagerung von Instandhaltungsarbeiten in Stilllagezeiten.

30.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe seien weitere relevante Ursachen für Schwankungen bei den Triebfahrzeugverfügbarkeiten „Unfälle" und „Umbauten" von Triebfahrzeugen. Die Verlagerung*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der Instandhaltung in Stilllagezeiten habe zwar keinen unmittelbaren Einfluss auf die Durchlaufzeit in der Werkstatt, könne aber richtigerweise die Gesamtstehzeit der Triebfahrzeuge (inkl. Verbringung von und zur Werkstatt) verringern.

Qualitäts– und Sicherheitsaspekte

31.1 (1) Die ÖBB–Technische Services GmbH war hinsichtlich der Erfüllung zahlreicher technischer Normen, Umweltnormen sowie diverser Sicherheitsmanagementsysteme zertifiziert, um sowohl die Anforderungen europäischer Vorschriften, als auch jene der Fahrzeughersteller und der Kunden zu erfüllen. Ebenso unterzog sie sich sowohl internen Qualitätschecks als auch externen Überprüfungen (Audits im Rahmen des ISO–Qualitätsmanagements, Zertifizierungen durch den TÜV[64] etc.), um die Qualität aufrecht zu erhalten.

Am 4. November 2014 ergab eine dieser Kontrollen, dass bei einer zur Revision abgestellten Railjet–Garnitur nicht richtlinienkonforme Radsatzwellen (Achsen) verbaut waren. Die Radsatzwellen verfügten über eine Zulassung bis 200 km/h, während die Railjet–Garnituren mit bis zu 230 km/h im fahrplanmäßigen Einsatz standen. Die daraufhin eingeleiteten internen Untersuchungen ergaben, dass bei insgesamt 124 Railjet–Radsätzen (offenbar ab September 2013) nicht richtlinienkonforme Radsatzwellen verbaut worden waren, die eigentlich für den Einbau in City–Shuttle Doppelstock–Wagen vorgesehen waren. 108 dieser nicht richtlinienkonformen Radsätze wurden in insgesamt 34 Railjet–Garnituren eingebaut.

(2) Nach Angaben des BMVIT sei es als Zulassungsbehörde erstmals am 14. November 2014 von der ÖBB–Unternehmensgruppe über Unregelmäßigkeiten im Zusammenhang mit Radsatzwellen an einigen Railjet–Garnituren informiert worden. Die Oberste Eisenbahnbehörde im BMVIT forderte folglich den Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG umgehend auf, eine diesbezügliche Sachverhaltsdarstellung bis 17. November 2014 zu übermitteln. Diese Sachverhaltsdarstellung mit Begleitdokumenten wurde zeitgerecht übermittelt und einer „Aktbeurteilung“ durch Fachexperten des BMVIT unterzogen.

Auf Basis dieser Beurteilung verfügte das BMVIT am 18. November 2014 mit sofortiger Wirkung eine Herabsetzung der Höchstgeschwindigkeit der betroffenen Railjet–Garnituren auf 200 km/h. Die betroffenen Radsatzwellen wurden noch in derselben Woche ausgetauscht, die Geschwindigkeitsbegrenzung konnte danach aufgehoben werden. Ein behördliches Aufsichtsverfahren zur detaillierten Unter-

[64] z.B. Zertifizierungsstelle des TÜV SÜD Landesgesellschaft Österreich GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

suchung des Sachverhaltes wurde eingeleitet und war Anfang Dezember 2014 noch im Gange.

(3) Ein vorläufiger Bericht über interne Untersuchungen der ÖBB–Unternehmensgruppe bestätigte, dass die eingebauten Radsätze nicht richtlinienkonform waren, ging aber davon aus, dass die Sicherheit der Fahrgäste nicht gefährdet worden sei. Diese Einschätzung wurde durch die schriftliche Stellungnahme eines externen Gutachters geteilt.

31.2 Der RH hielt fest, dass – unvorgreiflich einer allfälligen gesonderten Gebarungsüberprüfung der ÖBB–Technische Services GmbH – nach vorläufigen Untersuchungen der ÖBB–Unternehmensgruppe (Stand Dezember 2014) – trotz umfangreicher interner und externer Kontrollen bei insgesamt 124 Railjet–Radsätzen nicht richtlinienkonforme Radsatzwellen (Achsen) verbaut waren, deren Einbau in insgesamt 34 Railjet–Garnituren erfolgte. Überdies wies er kritisch darauf hin, dass zwischen Entdeckung des Mangels und der Verständigung des BMVIT als Zulassungsbehörde ein zeitlicher Abstand von rund zehn Tagen lag.

Der RH empfahl der ÖBB–Technische Services GmbH, den Qualitätssicherungsprozess in der Wartung und Instandhaltung zu analysieren und die zur Erhöhung und Sicherung eines nachhaltigen Qualitätsniveaus notwendigen Maßnahmen (z.B. systematische Prüfroutinen, Stichprobenprüfungen) zu setzen.

Darüber hinaus empfahl der RH der ÖBB–Unternehmensgruppe, bei der Entdeckung sicherheitsrelevanter Mängel die Zulassungsbehörde – im Interesse der Sicherheit der Fahrgäste – umgehend und proaktiv zu informieren und die erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung eines betriebssicheren Zustandes unverzüglich einzuleiten.

31.3 *Die ÖBB–Unternehmensgruppe führte in ihrer Stellungnahme aus, dass es im Zuge des Einsatzes der Radsätze der Doppelstock–Garnituren in Railjet–Garnituren zu keiner Rechtsverletzung gekommen sei, da nach der vor dem 1. Jänner 2015 gültigen Rechtslage eine unmittelbare Verbindlichkeit der EN 13260 (diese bestimmt, dass bei Geschwindigkeiten > 200 km/h generell die Kategorie 1 von Radsätzen zu wählen sei) und EN 13261 (über die einschlägigen TSI[65]) zu verneinen gewesen sei. Ein Abgehen von Kategorie–1 Radsätzen im Sinne der EN 13260 und EN 13261 sei demnach zulässig gewesen.*

[65] Technische Spezifikationen Interoperabilität

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zur Empfehlung des RH, bei der Entdeckung sicherheitsrelevanter Mängel die Zulassungsbehörde umgehend und proaktiv zu informieren, wies die ÖBB–Unternehmensgruppe darauf hin, dass der gegenständliche Fall nicht als „Unfall" zu qualifizieren gewesen sei. Da der sichere Betrieb zu keinem Zeitpunkt beeinträchtigt war, sei auch keine „Störung" im Sinne des § 5 Abs. Unfalluntersuchungs–Gesetz vorgelegen. Eine unverzügliche Meldung an die Sicherheitsuntersuchungsstelle des Bundes gemäß § 19c EisbG sei daher nicht erforderlich gewesen. Überdies sei mittels § 40 EisbG–Erklärung die Zulassungskonformität sichergestellt worden. Ungeachtet dessen werde der Qualitätssicherungsprozess in der Wartung und Instandhaltung laufend geprüft.

31.4 Der RH entgegnete der ÖBB–Unternehmensgruppe, dass ihr Bericht über die interne Untersuchung des Sachverhalts (Stand Dezember 2014) davon ausgegangen war, dass die betroffenen Radsätze nicht im Einklang mit den Bestimmungen der EN 13261 standen und darüber hinaus auch die Instandhaltungsrichtlinie Ril 800.02.00 A01 (etwa hinsichtlich der ordnungsgemäßen Kennzeichnung der Radsätze) nicht eingehalten worden war. Auch wenn die ÖBB–Unternehmensgruppe nunmehr in ihrer Stellungnahme ausführt, dass es formal zu keiner Rechtsverletzung gekommen sei, war aus Sicht des RH jedenfalls der Umstand zu kritisieren, dass die für den Einbau in Doppelstock–Garnituren vorgesehenen Radsätze fälschlicherweise in Railjet–Garnituren eingebaut wurden. Auch die Veranlassung der vorübergehenden Herabsetzung der Geschwindigkeit und der Umbau der betroffenen Railjet–Garnituren verdeutlichte die Ungewissheit, ob die bis 200 km/h zugelassenen Radsatzwellen bedenkenlos, dauerhaft und rechtskonform im Hochgeschwindigkeitsbetrieb bis 230 km/h einsetzbar waren.

Nach Ansicht des RH war es nicht zweifelsfrei klar, ob es sich bei der Entdeckung des Mangels um eine meldepflichtige „Störung" gehandelt hatte, zumal die ÖBB–Unternehmensgruppe erst nachträglich ein externes Gutachten zur Beurteilung des Sachverhaltes beauftragt hatte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, bei der Entdeckung sicherheitsrelevanter Mängel die Zulassungsbehörde – im Interesse der Sicherheit der Fahrgäste – umgehend und proaktiv zu informieren und die erforderlichen Maßnahmen zur Wiederherstellung eines betriebssicheren Zustandes unverzüglich einzuleiten.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Assembling und Umbauten

Strategie Assembling

32.1 (1) Die ÖBB–Technische Services GmbH führte im überprüften Zeitraum Assembling (finaler Zusammenbau von Komponenten) und Umbauprojekte für die ÖBB–Personenverkehr AG und ÖBB–Produktion GmbH durch. Laut der im September 2011 beschlossenen ÖBB–Konzernstrategie (FIT 2015) sollte die ÖBB–Technische Services GmbH ihre Ressourcen auf das Kerngeschäft (Reparatur und Wartung des Rollmaterials) und den Kundennutzen konzentrieren, wobei Assembling (Neubau) nicht als Kerngeschäft definiert wurde.

(2) In der folgenden Tabelle ist der Gesamtaufwand der ÖBB–Technische Services GmbH im Vergleich zum Aufwand für Assembling und Umbau für den überprüften Zeitraum dargestellt:

Tabelle 14: Aufwand für Triebfahrzeug–Assembling und –Umbauten

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ÖBB–Technische Services GmbH	in Mio. EUR					
Gesamtaufwand	216,27	257,18	263,48	277,64	269,94	283,19
davon[1]						
Assembling	*18,72*	*14,63*	*13,32*	*7,80*	*0,00*	*0,00*
Umbauten	*14,79*	*13,43*	*12,93*	*15,15*	*5,04*	*2,54*
	in %					
Anteil Assembling am Gesamtaufwand	8,66	5,69	5,06	2,81	0,00	0,00
Anteil Umbau am Gesamtaufwand	6,84	5,22	4,91	5,46	1,87	0,90

[1] umfasst nur Aufträge der ÖBB–Personenverkehr AG und der ÖBB–Produktion GmbH, nicht aber Aufträge von Dritten (externen Kunden)

Quellen: ÖBB–Technische Services GmbH; Darstellung RH

Der Anteil des Assembling im Vergleich zum Gesamtaufwand der ÖBB–Technische Services GmbH bewegte sich im überprüften Zeitraum in einer Bandbreite von 0,00 % bis 8,66 % und betrug in Summe rd. 54,47 Mio. EUR. Der Anteil der Umbauten im Vergleich zum Gesamtaufwand der ÖBB–Technische Services GmbH bewegte sich im überprüften Zeitraum in einer Bandbreite von 0,90 % bis 6,84 % und betrug in Summe rd. 63,88 Mio. EUR.

Das größte Assembling[66] Projekt der ÖBB–Technische Services GmbH war der Railjet, welches die ÖBB–Technische Services GmbH als Subunternehmer des beauftragten Unternehmens durchführte. Es brachte

[66] Der Bau der 51 Railjet Garnituren erfolgte von 2006 bis 2012.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

der ÖBB–Technische Services GmbH in den Jahren 2008 bis 2012 einen Gesamterlös von rd. 51,97 Mio. EUR für Assemblingleistungen ein.

(3) Die ÖBB–Technische Services GmbH führte gegenüber dem RH folgende Vorteile aus dem Assembling an:

- Die für das Assembling von der ÖBB–Technische Services GmbH benötigte Werkstätten–Infrastruktur würde zukünftig für die laufende Instandhaltung der Triebfahrzeuge und des Wagenmaterials verwendet. Allfällige anlagenbedingte Stehzeiten können in der ersten Phase bzw. zu Beginn der Instandhaltung entfallen oder verkürzt werden.

- Weiters fließe erworbenes Know–how der Mitarbeiter der ÖBB–Technische Services GmbH aus dem Assembling in die Instandhaltung. Dadurch komme es zu einer Optimierung der Wartungsprozesse und zu einer Verringerung der Kosten der laufenden Instandhaltung. Auch bestehe die Möglichkeit einer genaueren Planung der Erstbevorratung für die Instandhaltung aufgrund der während des Assembling erworbenen Kenntnisse über die Einzelkomponenten. Das beim Assembling erworbene Wissen sei auch vorteilhaft bei der Durchsetzung von Gewährleistungsansprüchen.

32.2 Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Assembling Projekte grundsätzlich im Widerspruch zu der im September 2011 beschlossenen Konzernstrategie der ÖBB–Holding AG standen, weil diese nicht als Kerngeschäft definiert worden waren.

Der RH empfahl der ÖBB–Holding AG, die für das Assembling verfügbaren Ressourcen zu prüfen und dabei die Erfüllung der Kernleistungen (Wartung, Instandhaltung) sicherzustellen. Dabei wären auch Kosten–Nutzen–Analysen anzustellen und die Vor– und Nachteile des Assembling einzubeziehen.

Weiters empfahl der RH der ÖBB–Holding AG, hinsichtlich des Assembling Abweichungen von der Konzernstrategie zu begründen und vom Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG beschließen zu lassen oder die Konzernstrategie anzupassen.

Wirtschaftlichkeit des Assembling

33.1 Die ÖBB–Technische Services GmbH übermittelte dem RH für folgende Projekte[67] Aufstellungen, welche die Aufwendungen mit den Erlösen verglichen (Soll–Ist–Kosten–Vergleiche).

[67] Die Auswahl dieser Projekte durch den RH erfolgte entsprechend deren inhaltlicher Nähe zum Thema Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffung.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 15: Erlös und Aufwand von Assemblingprojekten

	Erlös	Aufwand
ÖBB–Technische Services GmbH	in Mio. EUR	
Assembling Railjet–Garnituren	51,97	53,55
W–LAN Einbau Railjet–Garnituren	2,87	3,16
ETCS Einbau Railjet–Garnituren	9,89	9,72
Bahnbistro–Umbau Railjet–Garnituren	0,85	0,72
Assembling Desiro ML[1]	10,10	22,80

1 von ÖBB–Technische Services GmbH prognostizierte Werte (Basis Vollkosten)

Quellen: ÖBB–Technische Services GmbH; Darstellung RH

Die Kostenrechnung der ÖBB–Technische Services GmbH gliederte die Vollkosten[68] in mehrere Komponenten. Da nicht alle Komponenten der Kostenrechnung in den einzelnen Soll–Ist–Vergleichen Eingang fanden, nahm die ÖBB–Technische Services GmbH Soll–Ist–Vergleiche zu Vollkosten nicht flächendeckend vor. Sie führte – ausgenommen die Kalkulation des Desiro ML (Cityjet) – auch keine Variantenberechnungen (z.B. Vollkosten–, Teilkosten– bzw. Deckungsbeitragsrechnung) durch.

33.2 Der RH stellte kritisch fest, dass in der Vergangenheit bei der Erstellung von Soll–Ist–Kosten–Vergleichen nicht immer die Vollkosten in Ansatz gebracht wurden und auch keine Variantenberechnungen zur Unterstützung des Managements bei der Entscheidungsfindung erfolgt waren. Dies hatte zur Folge, dass die Entscheidungen des Managements teilweise nicht auf den tatsächlichen wirtschaftlichen Daten der ÖBB–Technische Services GmbH begründet waren.

Der RH empfahl der ÖBB–Technische Services GmbH, in Zukunft bereits bei der Kalkulation von Assembling Projekten Variantenberechnungen (Vollkosten–, Teilkosten– bzw. Deckungsbeitragsrechnung) anzustellen und im Fall der Annahme des Auftrags ohne Vollkostendeckung zu begründen, warum dies dennoch für das Unternehmen wirtschaftlich ist.

33.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe würde die ÖBB–Technische Services GmbH in der Ist–Kostenrechnung die im SAP–System hinterlegte Vollkostenrechnung flächendeckend anwenden. In der Vor– und Nachkalkulation einzelner Projekte könne es, wie im Fall des*

68 Bei der Vollkostenrechnung werden alle Kosten am Kostenträger (Auftrag) abgebildet. Die Gesamtkosten bei der ÖBB–Technische Services GmbH gliedern sich in die folgenden Komponenten: Produktion Verschubkosten, Fertigungsgemeinkosten, Verwaltungsgemeinkosten, Vertriebsgemeinkosten, Materialeinzelkosten, Materialgemeinkosten der Lagerbewirtschaftung und Finanzierungszuschlag

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Desiro ML (Cityjet) dazu kommen, dass auf projektspezifische Wünsche Rücksicht genommen würde (z.B. Remanenzkosten). Hierdurch könne es auch zu einer Teilkostenrechnung kommen; Deckungsbeitragsrechnungen würden im Projektcontrolling regelmäßig durchgeführt. Bei den vom RH angeführten Projekten seien keine Variantenberechnungen durchgeführt worden; bei aktuellen Projekten würden diese Berechnungen – je nach Projektsituation (Umfang und Komplexität) – jedoch bereits erstellt.

Assembling des W–LAN in Railjet–Garnituren

34.1 Die ÖBB–Technische Services GmbH führte den nachträglichen Einbau der W–LAN–Hardware in die 51 Railjet–Garnituren für die ÖBB–Personenverkehr AG in den Jahren 2011 bis 2013 durch. Der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG ging in seinem Beschluss vom Juni 2011 von 1,56 Mio. EUR Einmalkosten für den Einbau der Hardware und 0,62 Mio. EUR für die Beschaffung von Hardware aus.[69] Darüber hinaus waren Projektkosten von 2,80 Mio. EUR für Leistungen des Herstellers des Railjet und 0,2 Mio. EUR für Unvorhergesehenes genehmigt worden. Die ÖBB–Technische Services GmbH änderte ihr Angebot während des Einbaus der W–LAN–Hardware mehrmals.

Die ÖBB–Technische Services GmbH verrechnete der ÖBB–Personenverkehr AG in Summe rd. 2,87 Mio. EUR[70] für den Einbau und den Einkauf der Hardware. Der tatsächliche Aufwand der ÖBB–Technische Services GmbH betrug jedoch 3,16 Mio. EUR. In den zwischen der ÖBB–Personenverkehr AG und der ÖBB–Technische Services GmbH abgeschlossenen Jahresleistungsverträgen der Jahre 2011, 2012 und 2013 waren in Summe 1,71 Mio. EUR für dieses Projekt geplant.

34.2 Der RH kritisierte, dass die Gründe für die mehrfach geänderten Angebotspreise für das Projekt W–LAN in Railjet–Garnituren nur bedingt nachvollziehbar waren. In Summe stieg der Anteil der ÖBB–Technische Services GmbH von den im Jahr 2011 von der ÖBB–Personenverkehr AG genehmigten 2,18 Mio. EUR auf 2,87 Mio. EUR und somit um rd. 31,7 %. Der tatsächliche Aufwand der ÖBB–Technische Services GmbH betrug letztendlich 3,16 Mio. EUR und war um rd. 45,0 % höher als die zu Projektbeginn genehmigten Kosten.

Der RH empfahl der ÖBB–Personenverkehr AG und der ÖBB–Technische Services GmbH, die Angebotspreise verbindlich festzulegen und allfällige Änderungen nachvollziehbar zu begründen.

[69] genehmigte Gesamtkosten (Einbau und Einkauf Hardware) für die ÖBB–Technische Services GmbH 1,56 Mio. EUR + 0,62 Mio. EUR = 2,18 Mio. EUR

[70] lt. undatiertem Angebot der ÖBB–Technische Services GmbH an die ÖBB–Personenverkehr AG 56.320 EUR je Railjet Garnitur * 51 Railjet–Garnituren = rd. 2,87 Mio. EUR

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Finanzierung

Finanzierung über Finanzierungsinstitute

35.1 Da sich viele Triebfahrzeuge bereits lange im Bestand der ÖBB–Unternehmensgruppe befanden und Finanzierungen sowohl Triebfahrzeuge als auch anderes Rollmaterial betrafen, war eine präzise und vollständige Zuordnung der Finanzierung zu den im Anlagevermögen ausgewiesenen Triebfahrzeugen nicht gegeben. Eine Zuordnung ergab sich dort, wo Triebfahrzeuge (mitunter zusammen mit anderem Rollmaterial) Sicherheiten für eine Finanzierung darstellten oder durch Leasing finanziert waren.

Die Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe nutzten ein konzernweites Liquiditätsmanagement, so dass externe Finanzierungen nur dann in Anspruch genommen wurden, wenn der Mittelbedarf nicht innerhalb des Konzerns zu decken war.

Insgesamt hatte die ÖBB–Unternehmensgruppe laut Finanzabteilung die in Tabelle 16 angeführten Fremdfinanzierungen für Triebfahrzeuge aufgenommen:

Tabelle 16: Fremdfinanzierung für Triebfahrzeuge 2009 bis 2013[1]

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	in Mio. EUR					in %
EUROFIMA[2]	1.615,1	2.037,7	2.129,1	1.853,8	1.896,2	17,4
Finanzierungsleasing	475,5	471,7	467,4	434,8	418,1	– 12,1
Sonstige Institute	42,0	42,0	42,0	42,0	72,6	72,9
Gesamt	**2.132,6**	**2.551,4**	**2.638,5**	**2.330,6**	**2.386,9**	**11,9**

1 Die entsprechenden Haftungen sind im Zahlenteil des Bundesrechnungsabschlusses 2013, unter III. Anhänge, Tabelle 10.1 enthalten. Die dort angeführten Haftungen umfassen zum Teil auch nicht ausgenutzte Finanzierungsrahmen und sind daher höher als die tatsächlich in Anspruch genommenen Finanzierungen.

2 Europäische Gesellschaft zur Finanzierung von Eisenbahnmaterial

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Der größte Teil der Fremdfinanzierung von Rollmaterial erfolgte über die EUROFIMA, an der europäische Eisenbahnunternehmen beteiligt sind (ÖBB–Unternehmensgruppe: 2 %). Die EUROFIMA kann aufgrund ihrer Größe und der staatlichen Haftungen günstige Finanzierungen (größtenteils über Anleihen) zur Verfügung stellen.

Zur Absicherung der bei der EUROFIMA aufgenommenen Finanzierungen verabschiedete der Nationalrat im Jahr 1993 das Bundesgesetz über die Haftungsübernahme für die Finanzierung von Eisen-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

bahnmaterial (EUROFIMA–Gesetz)[71]. Mit diesem übernahm der Bund die Haftung für Finanzierungen sowie Verpflichtungen aus dem Anteil am Aktienkapital in Höhe von zuletzt 2,875 Mrd. EUR Kapital und 1,975 Mrd. EUR für Zinsen und Kosten. Der Haftungsrahmen betrug ursprünglich je 726 Mio. EUR (10 Mrd. ATS) für Kapital und Zinsen.

Für die Haftung ist an den Bund ein jährliches Haftungsentgelt von 0,2 % des ausstehenden Kapitalbetrags durch die ÖBB–Unternehmensgruppe zu leisten.

Die von der ÖBB–Unternehmensgruppe bei der EUROFIMA insgesamt (inklusive der Finanzierung von Waggons) in Anspruch genommenen Finanzierungen betrugen in den Jahren 2009 bis 2013 durchschnittlich rd. 2,3 Mrd. EUR (Ende 2013: 2.294,9 Mio. EUR). Die dafür geleisteten Haftungsentgelte an den Bund betrugen 2009 bis 2013 insgesamt rd. 24,1 Mio. EUR.

35.2 Der RH erachtete es als positiv, im Rahmen des Liquiditätsmanagements der ÖBB–Unternehmensgruppe den Finanzbedarf so weit wie möglich innerhalb des Konzerns zu decken.

Der RH verwies auf den starken Anstieg des im EUROFIMA–Gesetz vom Bund zur Verfügung gestellten und gegebenenfalls vom Steuerzahler abzudeckenden Haftungsrahmens von ursprünglich 1,45 Mrd. EUR auf insgesamt 4,85 Mrd. EUR im Jahr 2014.

Verkehrsdienstvertrag Bund – ÖBB

36.1 (1) Der Bund, vertreten durch die Schieneninfrastruktur Dienstleistungsgesellschaft mbH[72] (SCHIG), schloss im Februar 2011 (rückwirkend gültig ab 1. April 2010 und endend mit 31. Dezember 2019) einen Verkehrsdienstvertrag mit der ÖBB–Personenverkehr AG zur Erbringung gemeinwirtschaftlicher Schienenverkehrsleistungen[73]. Dieser Verkehrsdienstvertrag enthielt eine Option[74], die der SCHIG das Recht einräumte, die ÖBB–Personenverkehr AG zu verpflichten, neues Schienenrollmaterial zur Qualitätsverbesserung gegenüber den vorhandenen Baureihen 4020 bzw. CRD–Reisezugwagen einzusetzen. Für den Fall der Optionsziehung waren erhöhte Abgeltungssätze je bestelltem Zug–km sowie eine Mindestbestellmenge an Zug–km definiert. So würde sich etwa bei Ersatz der Baureihe 4020 im Jahr 2015 (bis zum Ende der Vertragslaufzeit Ende 2019) auf Basis der Mindestbestellmenge

71 BGBl. 968/1993

72 eine 100 %–Tochtergesellschaft des BMVIT

73 siehe RH–Prüfungsergebnis „Gemeinwirtschaftliche Leistungen des Bundes im Personenverkehr“, Reihe Bund 2010/9

74 § 5 Abs. 3 und Beilagen 15a sowie 4d des Verkehrsdienstvertrages

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eine Entgelterhöhung zugunsten der ÖBB–Personenverkehr AG um rd. 10 Mio. EUR je Jahr ergeben.

Die SCHIG zog im Jänner 2013 (zusammen mit dem Verkehrsverbund Ostregion (VOR), dessen Verkehrsdienstvertrag mit der ÖBB–Personenverkehr AG eine ähnliche Optionsklausel enthielt) diese Option zum Einsatz neuer Triebwagengarnituren ab dem Jahreswechsel 2015/2016.

Die SCHIG beauftragte demgemäß – zusammen mit dem VOR – die ÖBB–Personenverkehr AG mit der Beschaffung neuen Schienenrollmaterials als Ersatz für alte Fahrzeuge für eine bestimmte Anzahl von jährlichen Zug–Kilometern (SCHIG: rd. 9,2 Mio. km, VOR: rd. 0,9 Mio. km). Die durch SCHIG und VOR abgerufenen Kilometer ergaben nach Berechnung der ÖBB–Unternehmensgruppe 100 Neufahrzeuge und eine sich aus der Optionsklausel ergebende Mehrabgeltung für den Einsatz neuer Fahrzeuge von rd. 20 Mio. EUR jährlich. Die Beschreibung der zu beschaffenden Neufahrzeuge beinhaltete u.a. genaue Vorgaben für die Sitzplatzanzahl: 217 Sitzplätze und 27 Klappsitze für die Ausführung „Schnellbahn“ und 225 Sitzplätze und 34 Klappsitze für die Ausführung „Regionalbahn“.

(2) Der Beschaffungsprozess für neue Triebwagengarnituren Desiro ML (Cityjet) (siehe TZ 21) hatte seitens der ÖBB–Unternehmensgruppe in Verhandlungen mit den öffentlichen Auftraggebern (Bund und Länder) der Verkehrsleistungen bereits 2011 eingesetzt, so dass im Sommer 2012 ein schriftliches Angebot des Anbieters vorgelegen war. Die dem Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG am 25. Februar 2013 durch die ÖBB–Personenverkehr AG vorgelegte – und mit 30. Jänner 2013 datierte – Unterlage über den neuen Triebwagen zeigte in der Beschreibung 217 Sitzplätze und 27 Klappsitze für die Ausführung „Schnellbahn“ sowie 225 Sitzplätze und 34 Klappsitze für die Ausführung „Regionalbahn“.

(3) Ein Mitbewerber der ÖBB–Unternehmensgruppe[75] wandte sich mit verschiedenen Vorwürfen bezüglich einer behaupteten fehlerhaften Anwendung der Verordnung über öffentliche Verkehrsdienste auf Schiene und Straße[76] durch den Bund an die Europäische Kommission. Diese eröffnete ein „EU–Pilot“–Verfahren[77], das u.a. auch die Ausübung der beschriebenen Option durch die SCHIG und die staatliche (Mit–) Finanzierung der Beschaffung von Triebwagen – im Wege der Ver-

[75] Westbahn Management GmbH

[76] VO (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007

[77] Abklärungsverfahren im Vorfeld eines möglichen Vertragsverletzungsverfahrens

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

kehrsdienste–Abgeltung – durch die ÖBB–Personenverkehr AG behandelte. Das Verfahren war im Oktober 2014 noch nicht abgeschlossen.

36.2 Der RH verwies auf das Spannungsfeld zwischen finanziell abgesicherter Investitionsplanung und der im Verkehrsdienstvertrag vorgesehenen Abfolge: der Auftraggeber SCHIG zieht die Option und verpflichtet in der Folge die ÖBB–Personenverkehr AG, neues Rollmaterial zu beschaffen. Tatsächlich hatte die ÖBB–Personenverkehr AG die Beschaffung von neuen Triebwagen sowie deren Anzahl, Konfiguration und Beschaffung bereits vor der Ziehung der Option weitestgehend mit den Auftraggebern (SCHIG im Auftrag des BMVIT sowie den Ländern) und dem Lieferanten ausverhandelt. Der RH erachtete diese Vorgehensweise unter EU–rechtlichen Aspekten als problematisch, weil allenfalls kein EU–rechtskonformes Verhalten vorlag.

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

36.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei der Liefervertrag über die Desiro ML (Cityjet) Triebwagen erst nach dem Datum der Optionsziehung abgeschlossen worden. Weiters sei die vertraglich vereinbarte Frist zum Einsatz der Neufahrzeuge mit drei Jahren deutlich unter der branchenspezifischen Lieferzeit gelegen, was eine enge Abstimmung mit den Bestellern erforderlich gemacht habe. Ein informativer Abgleich der Vorstellungen des Bestellers mit den technischen Möglichkeiten aus Sicht der Fahrzeugindustrie sei nicht verboten. Die ÖBB–Unternehmensgruppe habe daher keine Anhaltspunkte für den Anschein einer unzulässigen staatlichen (Mit–)Finanzierung gesehen. Die EU–Kommission habe diesen Beschwerdepunkt des Mittbewerbers in ihrem Verfahren auch nicht aufgegriffen.*

Die einschlägigen Vertragsbestimmungen des Verkehrsdienstevertrages würden keine „staatliche (Mit–)Finanzierung der Beschaffung von Triebwagen“ regeln, sondern „die Erbringung von Nah– und Regionalverkehrsleistungen der ÖBB–Personenverkehr AG in verbesserter (Fahrzeug–)Qualität und eine damit im synallagmatischen Austauschverhältnis stehende Erhöhung des Abgeltungsbetrages pro gefahrenem Zugkilometer“.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Laut Stellungnahme des BMVIT könne es die dargestellte Entgelterhöhung zugunsten der ÖBB–Personenverkehr AG (10 Mio. EUR) sowie Mehrabgeltung für den Einatz neuer Fahrzeuge (20 Mio. EUR) nicht nachvollziehen.

Bei der Fahrzeugoption habe es sich keineswegs um eine staatliche Mitfinanzierung gehandelt, sondern um die Abgeltung von Verkehrsleistungen. Die Option neuer Triebwagen sei bereits im Verkehrsdienstevertrag definiert. Damit seien von Beginn an Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährleistet gewesen.

Das EU–Verfahren sei noch nicht abgeschlossen, der Neufahrzeugeinsatz sei aber von der Kommission im bisherigen Verfahren nicht mehr thematisiert worden. Das BMVIT sehe damit keine Basis für den Verdacht eines allenfalls nicht EU–rechtskonformen Verhaltens.

36.4 Der RH wies darauf hin, dass die Entgelterhöhung von 10 Mio. EUR bei Heranziehung der im Vertrag festgelegten Mindestbestellmenge an Kilometern resultiert. Der Betrag von 20 Mio. EUR war der Finanzplanung der ÖBB–Unternehmensgruppe entnommen.

Er erwiderte, dass die vertragliche Vereinbarung – unbeschadet der Formulierung dem Inhalt nach – auch eine staatliche (Mit–)Finanzierung der Beschaffung von Triebwagen bedeutete. Gerade weil es in diesem Zusammenhang von großer Bedeutung wäre, die Erfordernisse nicht nur strikt formal, sondern auch inhaltlich einzuhalten, um den Anschein einer eventuell unzulässigen staatlichen (Mit–)Finanzierung zu vermeiden, hatte der RH empfohlen, auf die rechtmäßige und ordnungsgemäße Abwicklung von Beschaffungsvorgängen zu achten. Das Vorliegen eines Angebots sowie detaillierter Pläne der Triebwagen des Anbieters und späteren Lieferanten, die bereits wenige Tage nach der Optionsziehung genau die in der Option enthaltenen Vorgaben enthielten, ließen Zweifel daran zu, dass die vor der Optionsziehung bestehenden Verhandlungen mit dem Lieferanten lediglich einen „informativen Abgleich der Vorstellungen des Bestellers mit den technischen Möglichkeiten aus der Sicht der Fahrzeugindustrie“ darstellten.

Da das diesbezügliche Verfahren der Europäischen Kommission im Sommer 2015 noch nicht abgeschlossen war, war dem RH die Beurteilung der seitens der Kommission für ihre Entscheidung herangezogenen Argumente nicht möglich.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Finanzierung

Beiträge der Länder

37.1 (1) Die Länder trugen wesentlich zur Finanzierung des öffentlichen Schienennahverkehrs bei. Dies erfolgte durch Verkehrsdienstverträge zwischen den Ländern und den die Verkehrsleistung erbringenden Verkehrsunternehmen, in erster Linie der ÖBB–Personenverkehr AG. In den Verkehrsdienstverträgen waren die Entgelte der Länder für die zu erbringenden Schienenverkehrsleistungen festgelegt (bestimmte Zugsverbindungen nach vereinbarten Fahrplänen, Entgelt meist in Form eines km–Satzes). Da die Länder den Schienenverkehr in Form von bestimmten Zugverkehren (Triebfahrzeuge, Waggons, Personal etc.) finanzierten, ließ sich aus den Verkehrsdienstverträgen kein Finanzierungsanteil für bestimmte Fahrzeugkategorien – wie Triebfahrzeuge alleine – festlegen.

(2) Manche Verkehrsdienstverträge enthielten spezielle Vereinbarungen bezüglich eines Entgelts für die Verwendung moderner Triebwagengarnituren.

Tabelle 17: Länderabgeltung für die Beistellung moderner Triebfahrzeuge

Land	Zuzahlung 2014 in EUR	wertgesichert	Beginn VDV	Ende VDV	Zahlung für
Burgenland	1.186.431	ja	11. Dezember 2005	Dezember[1] 2020	10 Garnituren TALENT
Oberösterreich	3.462.780	ja	1. Jänner 1998	31. Dezember 2017	10 Garnituren TALENT und 37 Wendezuggarnituren
Steiermark	1.816.821	nein	1. Jänner 1999	31. Dezember 2023	6 Garnituren TALENT und 16 Garnituren DESIRO
Tirol	5.600.000	nein	13. Dezember 2009	Dezember[1] 2019	36 Garnituren TALENT
Vorarlberg	1.585.000	nein	11. Dezember 2005	Dezember[1] 2030	16 Garnituren TALENT
Wien	1.000.000	nein	9. Dezember 2012	31. Dezember 2019	10 Garnituren TALENT

[1] Zum – am zweiten Samstag im Dezember stattfindenden – Fahrplanwechsel.

VDV = Verkehrsdienstvertrag

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Der Betrag je Garnitur variierte zwischen etwa 75.000 EUR und 150.000 EUR, überdies war das Entgelt in zwei Ländern wertgesichert und in vier Ländern fix. Die festgelegten Zuzahlungen für die Verwendung moderner Triebwagengarnituren ergaben sich aus den Verhandlungen zwischen der ÖBB–Unternehmensgruppe und dem jeweiligen Land.

(3) Die Verkehrsdienstverträge waren als Direktvergaben von den Ländern ohne Wettbewerbsverfahren an die ÖBB–Personenverkehr AG vergeben worden. Mit der Verordnung über öffentliche Verkehrsdienste auf Schiene und Straße[78] führte die Europäische Kommission 2007 die

[78] VO (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Liberalisierung des Schienennahverkehrs zwar weiter fort, eine Direktvergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Schienenverkehr war aber weiterhin gestattet. Die Europäische Kommission strebte jedoch an, dass ab Dezember 2019 solche Aufträge nur mehr in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden dürfen („Viertes Eisenbahnpaket").

37.2 Der RH wies darauf hin, dass für die ÖBB–Unternehmensgruppe – je nach weiterer Entwicklung des „vierten Eisenbahnpakets" – das Risiko bestand, ab 2019 den derzeit von der öffentlichen Hand finanzierten Schienennahverkehr in der Folge wettbewerblicher Verfahren – zumindest teilweise – an Mitbewerber zu verlieren.

Er vermerkte kritisch, dass die Höhe der Zuzahlung für den Einsatz bestimmter Fahrzeuge nicht auf objektivierbaren und für alle Länder gleichen Kriterien beruhte. Der RH empfahl dem BMVIT darauf hinzuwirken, dass hinsichtlich der Höhe der Abgeltungsbeträge der Länder für den Einsatz von verbessertem Rollmaterial einheitliche, transparente sowie im Einklang mit EU–Vorgaben stehende Kriterien zur Anwendung gelangen.

37.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei das „vierte Eisenbahnpaket" der EU für den überprüften Zeitraum nicht relevant gewesen und bedürfe erst einer Einigung zwischen Kommission, Parlament und Rat.*

Die Anwendung objektivierbarer und für alle Länder gleicher Kriterien für die Bestimmung der Zuzahlung für den Einsatz bestimmter Fahrzeuge erachte die ÖBB–Unternehmensgruppe angesichts der zu unterschiedlichen Zeitpunkten innerhalb eines Zeitraumes von 17 Jahren und unter divergierenden rechtlichen Voraussetzungen vereinbarten Zuzahlungen als nicht durchführbar.

Laut Stellungnahme des BMVIT könne es auf die Verträge zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen und den Ländern keinen Einfluss nehmen. Das „vierte Eisenbahnpaket" der EU sei noch in Verhandlung und bisher lasse sich kein Verbot der Direktvergabe ableiten.

37.4 Der RH entgegnete, dass er auf das – von der weiteren Entwicklung des vierten Eisenbahnpakets abhängige und im überprüften Zeitraum sehr wohl relevante – Risiko für die ÖBB–Unternehmensgruppe hingewiesen hatte, in Zukunft in wettbewerblichen Verfahren Teile des bisherigen Geschäfts an Mitbewerber zu verlieren.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Einführung objektivierbarer Kriterien zur Bestimmung der Zuzahlung für den Einsatz bestimmter Fahrzeuge sah der RH durch den zeitlichen Abstand zwischen den einzelnen Vereinbarungen nicht erschwert. Solche Kriterien könnten gegebenenfalls zeitlich und regional unterschiedliche Parameter (wie z.B. Kostenstrukturen) transparent abbilden, um diese als Berechnungsgrundlage heranziehen zu können.

Cross Border Leasing

38.1 (1) Die ÖBB–Unternehmensgruppe hatte Anfang 2009 noch rd. 2,6 Mrd. EUR Cross Border Leasing (CBL)–Transaktionen laufen, die 790 Triebfahrzeuge betrafen. Im Rahmen dieser Geschäfte waren zwischen 1995 und 2006 Triebfahrzeuge (und Waggons) größtenteils amerikanischen, aber auch japanischen und europäischen Investoren zur Verfügung gestellt (Vermietung bzw. Verkauf) und von diesen wieder zurückgemietet worden. Die dabei von den Investoren geltend gemachten Steuervorteile (in erster Linie Steuerstundungen durch Abschreibung der Fahrzeuge beim Investor zusätzlich zur Abschreibung bei der ÖBB–Unternehmensgruppe) ermöglichten es der ÖBB–Unternehmensgruppe, günstig über finanzielle Mittel zu verfügen und diese mit höherem Ertrag zu veranlagen, wodurch zunächst Gewinne („Nettobarwert–Vorteil“[79]) anfielen.

In den komplexen Vertragswerken der CBL–Transaktionen waren zahlreiche Bedingungen festgeschrieben (bspw. unveränderter Zustand und Betrieb aller vermieteten Fahrzeuge, Rating der beteiligten Finanzinstitute), deren Veränderungen jeweils hohe Zahlungen für die ÖBB–Unternehmensgruppe auslösen konnten.

Der RH hatte bereits in seinem Bericht Reihe Bund 2010/7 („Finanztransaktionen der ÖBB–Holding AG und einzelner Konzerngesellschaften mit der Deutschen Bank AG“) auf die mit dem Abschluss von CBL–Transaktionen verbundenen Risiken (z.B. Einschränkung der freien rechtlichen Verfügung über das Transaktionsmaterial, etwa Triebfahrzeuge (und Waggons)) hingewiesen.

(2) Die ÖBB–Unternehmensgruppe war aufgrund der beschriebenen Risiken ab 2009 bestrebt, die CBL–Transaktionen vorzeitig zu beenden, auch wenn bei vorzeitiger Beendigung Kosten anfielen und damit die ursprünglichen Gewinne vermindert wurden.

[79] von der englischen Bezeichnung Net present value

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 18: CBL–Transaktionen mit Triebfahrzeugen

Zeitpunkt	Betrag	Triebfahrzeuge	Anteil an der Gesamtflotte[2]
	in Mio. EUR[1]	Anzahl	in %
1. Jänner 2009 bestehende CBL	2.595	790	45
2009–2013 beendete CBL	1.338	457	–
31. Dezember 2013 bestehende CBL	1.257	333	20

1 umgerechnet mit einem Standard–Wechselkurs von 1 EUR = 1,3 USD
2 berechnet nach der Anzahl der Triebfahrzeuge

Quellen: ÖBB Holding AG; Darstellung RH

Ende 2013 wiesen die zwischen 2009 und 2013 beendeten CBL–Transaktionen, die Triebfahrzeuge betrafen, nach den Aufzeichnungen der ÖBB–Unternehmensgruppe einen historischen Nettobarwertvorteil von rd. 104 Mio. EUR und Verluste bei der vorzeitigen Beendigung (inkl. Bank– und Beratungskosten) von rd. 20,4 Mio. EUR auf.

Die noch aktiven CBL–Transaktionen hatten bis 31. Dezember 2013 einen Nettobarwertvorteil von rd. 85,9 Mio. EUR erbracht.

(3) Der RH untersuchte zur Plausibilisierung zwei abgeschlossene CBL–Transaktionen im Detail. Bei einer[80] fehlte in den durch die ÖBB–Unternehmensgruppe übermittelten Daten eine im Verlauf der Transaktion zusätzlich angefallene Gebühr von rd. 1 Mio. EUR in der Gesamtsumme der Kosten. Die andere überprüfte CBL–Transaktion gab – auf der Grundlage der dem RH zur Verfügung gestellten Unterlagen – keinen Anlass zu Feststellungen.

(4) Für alle CBL–Transaktionen insgesamt (inkl. Transaktionen, die keine Triebfahrzeuge betrafen) wies das laufende Monitoring der ÖBB–Unternehmensgruppe zum 31. Dezember 2013 folgende Werte aus:

Volumen aktive Transaktionen:	1.743,2 Mio. USD
Volumen beendete Transaktionen:	3.102,1 Mio. USD
Gesamtergebnis der beendeten Transaktionen:	ca. 180 Mio. EUR
Nettobarwertvorteil der aktiven Transaktionen:	ca. 131 Mio. EUR.

Bei allen Berechnungen zinste die ÖBB–Unternehmensgruppe die in der Vergangenheit erhaltenen Nettobarwertvorteile mit 4 % auf aktuelle Werte auf. Die in der dem RH übergebenen Darstellung fehlenden Kosten waren nach Auskunft der ÖBB–Unternehmensgruppe in ihrem internen Monitoring enthalten, so dass im Gesamtergebnis der beendeten Transaktionen alle Kosten berücksichtigt wären.

80 11. US–Lease PMCC Tranche

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dem Ergebnis der aktiven Transaktionen standen – in der Darstellung der ÖBB–Unternehmensgruppe allerdings noch nicht eingerechnete – bereits angefallene sowie zukünftige Kosten (in erster Linie mögliche Verluste bei der vorzeitigen Beendigung sowie Kosten für Beratung und Bankgebühren) gegenüber.

38.2 Der RH hielt kritisch fest, dass ungeachtet der positiv erachteten Reduktion Ende 2013 noch etwa 20 % der Triebfahrzeugflotte durch risikobehaftete CBL–Finanzierungen belastet waren und die von der ÖBB–Unternehmensgruppe dem RH gemeldeten Ergebnisse der CBL–Transaktionen nicht lückenlos plausibilisiert werden konnten, weil zumindest eine Kostenposition in Höhe von rd. 1 Mio. EUR fehlte.[81]

Da die CBL–Transaktionen zur Zeit der örtlichen Überprüfung noch nicht vollständig beendet waren, ließ sich deren Gesamtergebnis noch nicht endgültig bestimmen. Gemäß dem Stand zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Mitte 2014) war zwar insgesamt ein Gewinn für die ÖBB–Unternehmensgruppe zu erwarten, jedoch war dies nach Ansicht des RH – bei einem hohen Transaktionsvolumen – mit damit einhergehenden hohen, nicht mit dem gewöhnlichen Geschäftsbetrieb der ÖBB–Unternehmensgruppe verknüpften Risiken verbunden.

Der RH erachtete das nunmehrige Monitoring des Portfolios der CBL–Transaktionen sowie die Bemühungen, den Bestand zu vertretbaren Kosten abzubauen, für positiv. Diese Maßnahmen waren im Bericht des RH Reihe Bund 2010/7 empfohlen worden.

38.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe habe es bei den übermittelten Ergebnissen der Cross–Border–Leasing–Transaktionen nur in dem einen vom RH aufgezeigten Fall eine Besonderheit gegeben, deren Kosten in den dem RH übermittelten Übersichten zunächst nicht enthalten gewesen seien.*

38.4 Der RH erwiderte, dass er die Gesamtergebnisse der Cross–Border–Leasing–Transaktionen – inklusive aller damit verbundenen Kosten – abgefragt hatte. Bei der Kontrolle von Transaktionen stellte der RH zusätzliche Kosten fest, die nicht in den ursprünglich übermittelten Übersichten enthalten waren. Da eine Gesamtprüfung aller Transaktionen nicht Ziel der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung war, kann die Einschränkung der ÖBB–Unternehmensgruppe auf den aufgezeigten Fall durch den RH nicht beurteilt werden.

[81] Festzuhalten ist, dass der RH im Zuge der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung eine exemplarische Plausibilitätsprüfung der ihm von der ÖBB–Unternehmensgruppe gemeldeten CBL–Transaktionen durchführte. Eine Überprüfung sämtlicher Finanzbuchungen seit Beginn der CBL–Transaktionen war damit nicht verbunden.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Europäische Zugsicherung

Allgemeines – Europäische Harmonisierung

39.1 ETCS (European Train Control System) ist ein einheitlicher europäischer Standard für Zugsicherungssysteme, welcher mittelfristig auf dem Rollmaterial und der Schieneninfrastruktur europäischer Bahnunternehmen zum Einsatz kommen und somit die derzeitigen nationalen Zugsicherungssysteme ablösen soll. Für die ÖBB bedeutete die nationale wie internationale Umstellung von Infrastruktur auf ETCS, dass das Rollmaterial für diese Strecken mit ETCS auszustatten war. Der RH befasste sich bereits im Jahr 2008 bei den ÖBB mit dem Thema „Harmonisierung der Zugsicherung“ (siehe auch Bericht des RH, Reihe Bund 2009/12).

Die europaweite Einführung von ETCS soll den Bahnen die Möglichkeit eröffnen, europaweit zu agieren, wenn das Rollmaterial zukünftig einheitlich ETCS als Zugssicherungssystem nutzen wird. Dies verlangt jedoch die Ab– bzw. Aufwärtskompatibilität zwischen den älteren heute schon in Betrieb befindlichen und zukünftigen ETCS Systemen. Diese grundlegende Ab– bzw. Aufwärtskompatibilität wurde von der Europäischen Kommission nicht explizit verlangt; deren Fehlen kann zu verlorenen Kosten führen.

Ebenso führten nationale Zulassungsprozesse zu erheblichen zeitlichen Verzögerungen und entsprechenden Kosten bei der Zulassung. Ein Europäischer Zulassungsprozess war – nach Einschätzung des BMVIT im August 2014 – nicht absehbar.

Der RH hatte dem BMVIT bereits 2009 empfohlen (siehe RH, Reihe Bund 2009/12 TZ 3), innerhalb der europäischen Gremien weitere Harmonisierungsschritte aktiv zu unterstützen und die EU–weite Standardisierung von Zugsicherungsnormen weiter voranzutreiben.

39.2 Der RH empfahl – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht sichergestellten „Italienfähigkeit“ des Railjets (TZ 28) – dem BMVIT, bei der Europäischen Kommission auf die Ab– und Aufwärtskompatibilität von ETCS Systemen und auf ein europaweites Zulassungsverfahren für Triebfahrzeuge hinzuwirken.

39.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde das 4. Eisenbahnpaket (zur Zeit noch im politischen Werdegang) bereits ein europaweites Zulassungsverfahren vorsehen, das federführend von der Europäischen Eisenbahnagentur geführt werde, um nationale Hindernisse abzubauen. Dieser europäische Harmonisierungsschritt werde in den entsprechenden Gremien seitens des BMVIT unterstützt.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Auch wies das BMVIT darauf hin, dass seit 1. Juli 2015 zwar eine revidierte TSICCS (Beschluss 2015/14/EU) vorliege, nur der Schritt zur Auf- und Abwärtskompatibilität von ETCS-Systemen habe darin noch keine Berücksichtigung gefunden. Das BMVIT werde weiterhin in den einzelnen Arbeitsgruppen darauf hinwirken, dieses Ziel erreichen.

ETCS Strategie

ETCS Strategie BMVIT

40.1 Der Generalsekretär des BMVIT[82] richtete am 21. Dezember 2012 ein Schreiben an die Vorstände der ÖBB-Unternehmensgruppe (ÖBB-Holding, ÖBB-Infrastruktur, ÖBB-Personenverkehr, Rail Cargo Austria AG) mit dem Ersuchen, eine ETCS Migrationsstrategie des ÖBB-Konzerns vorzulegen. Ziel des BMVIT war es, „auf den wesentlichen Strecken der ÖBB-Infrastruktur AG ETCS zügig weiter einzuführen, um die mit dem System verbundenen Vorteile zu generieren". Das BMVIT ersuchte die ÖBB-Unternehmensgruppe, bis 30. Juni 2013 eine abgestimmte ETCS Strategie vorzulegen, so dass darauf aufbauend die entsprechenden Infrastrukturplanungen und -ausbauten sowie die Ausstattung der Fahrzeuge vorgenommen werden könnten. Bis Anfang August 2014 übermittelte die ÖBB-Holding AG keine ETCS Strategie an das BMVIT. Allerdings urgierte das BMVIT zwischen Juni 2013 und August 2014 auch nicht die Vorlage der ETCS Strategie.

40.2 Der RH kritisierte, dass trotz schriftlicher Aufforderung des BMVIT im Dezember 2012, die ÖBB-Unternehmensgruppe zwischen Juni 2013 und August 2014 keine ETCS Strategie vorlegte. Er kritisierte weiters, dass das BMVIT die Vorlage der ETCS Strategie nicht weiter urgierte.

Der RH empfahl dem BMVIT, die Vorlage der ETCS Strategie neuerlich zu urgieren, um die durch das BMVIT erwarteten Vorteile zu generieren.

40.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT liege die ETCS-Strategie der ÖBB inzwischen bereits vor. Eine neuerliche Urgenz sei daher nicht erforderlich.*

ETCS Strategie ÖBB Holding

41.1 (1) Die ÖBB Holding startete im Februar 2013 das Projekt „ETCS Strategie 2025+" mit dem geplanten Projektendtermin 30. Juni 2013. Als Projektziel wurde eine aktuelle konzernweit abgestimmte ETCS Strategie 2025+ definiert. Die Hauptaufgaben waren:

[82] Der Generalsekretär des BMVIT war auch 2. Stellvertreter des Aufsichtsratsvorsitzenden der ÖBB-Holding AG.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Evaluierung und Anpassung der ETCS–Strategie,

– Analyse der technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen,

– Darstellung der Auswirkungen auf die Sicherheit,

– Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen und Kostenstruktur für die Rail Cargo Austria AG, ÖBB–Personenverkehr AG und ÖBB–Infrastruktur AG,

– Empfehlung Soll–Konzept inkl. Darstellung von Varianten,

– Darstellung von Fördermöglichkeiten und

– Aufbereitung für einen Freigabeprozess in der ÖBB–Unternehmensgruppe.

(2) Mit 12. Juni 2013 wurde eine Projekterweiterung beschlossen und das Projekt in „Zugsicherungs– & Betriebsführungssysteme Umsetzungsstrategie 2025+“ umbenannt. Projektziele waren eine konzernweit abgestimmte Umsetzungsstrategie und –pläne für Zugsicherungssysteme und damit verbundene Betriebsführungssysteme für Infrastruktur und Fahrzeuge. Die Erweiterung des Projekts wurde beschlossen, weil neben ETCS auch die bisherigen Zugsicherungssysteme (LZB und PZB) noch bis zu ihrem wirtschaftlichen Lebensende parallel zu betreiben waren. Der Projektabschluss war mit 20. Dezember 2013 geplant. Als Projektergebnis war ein Endbericht vorgesehen, der als Grundlage für die Anpassungen der Mittelfristpläne dienen sollte.

Mit 19. November 2013 wurde eine Projektverlängerung bis ins zweite Quartal 2014 beschlossen. Mit Ende September 2014 lag noch kein beschlossenes Projektergebnis vor.

Der RH hatte bereits 2009 der ÖBB–Unternehmensgruppe empfohlen (siehe Bericht des RH, Reihe Bund 2009/12, „Harmonisierung der Zugsicherung“, TZ 11 und 12), auf Basis der ausgearbeiteten Kosten–/Nutzenbewertung und nach Maßgabe der budgetierten Mittel eine Prioritätenreihung vorzunehmen, die jene Strecken ausweist, für die ein Umstieg auf ETCS vordringlich ist, sowie die Strategie regelmäßig auf die neuen technischen Entwicklungen anzupassen.

41.2 Der RH bewertete die Erweiterung des Projekts „ETCS Strategie 2025+“ in das Projekt „Zugsicherungs– & Betriebsführungssysteme Umsetzungsstrategie 2025+“ als nachvollziehbar, weil von den ÖBB neben ETCS die bisherigen Zugbeeinflussungssysteme erst nach Ablauf deren

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

wirtschaftlicher Nutzungsdauer zu ersetzen waren. Der RH sah die mehrfache Verschiebung des Projektendes jedoch kritisch, weil alle Maßnahmen im Bereich der Infrastruktur und des Rollmaterials auf die strategischen Ziele im Bereich Zugsicherungssysteme abzustimmen waren.

Der RH empfahl der ÖBB Holding AG, vordringlich die strategischen Ziele für Zugsicherungssysteme zu erarbeiten, um die Mittelfristplanung zur ETCS Umsetzung durchführen zu können. Er empfahl weiters, das BMVIT über die Ergebnisse des Projekts „Zugsicherungs– & Betriebsführungssysteme Umsetzungsstrategie 2025+“ umgehend zu informieren.

41.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Holding AG seien im Projekt „ETCS Strategie 2025+“ folgende Fortschritte erreicht worden:*

- *Seitens der ÖBB–Infrastruktur AG sei mittlerweile eine ETCS–Strategie erarbeitet worden, die im Juni 2015 dem BMVIT und der ÖBB–Holding AG präsentiert worden sei. Die ÖBB–Holding AG werde in den nächsten Monaten diese ETCS–Strategie um die fahrzeugseitigen Maßnahmen ergänzen und innerhalb des ÖBB–Konzerns zur Abstimmung bringen.*

- *Schwerpunkte der vorliegenden ETCS–Strategie seien das zwischen Infrastruktur und Fahrzeug abgestimmte Release–Management, die Festlegung von technischen Spezifikationen für den Betrieb, das konsequente Einfordern von Interoperabilität und Investitionssicherheit bei der Europäischen Kommission sowie Vorgaben für das Roll–out am Streckennetz der ÖBB–Infrastruktur AG.*

- *Zusätzlich werde aktuell im Auftrag des Vorstands der ÖBB–Infrastruktur AG die Strategie für Zugsicherungssysteme erarbeitet, welche die weitere Verwendung bzw. die Ablöse der aktuell im Einsatz befindlichen Zugsicherungssysteme behandle. Die Strategie für die Zugsicherungssysteme solle bis Jahresende 2015 fertiggestellt werden.*

Zugbeeinflussungs– bzw. Zugsicherungssysteme – Ist Situation

42.1 In einer Übergangsphase von den Zugbeeinflussungssystemen PZB und LZB zum Zugsicherungssystem ETCS werden sowohl Infrastruktur als auch das Rollmaterial mit zwei oder mehr Systemen auszustatten sein. Mehr als zwei Systeme sind vorzuhalten, falls die Fahrzeuge auch ins benachbarte Ausland mit anderen Zugbeeinflussungs– bzw. Zugsicherungssystemen fahren.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Zum Zeitpunkt der Gebarungsüberprüfung hatte die ÖBB–Unternehmensgruppe innerhalb ihrer Triebfahrzeugflotte folgende ETCS Einbauten vorgenommen bzw. geplant.

Tabelle 19: ETCS Umbau bei Loks

Baureihe	Fahrzeugtyp	Stückzahl	ETCS Ausrüstung Dezember 2014 (Ist–Stand)	ETCS–Ausrüstung Dezember 2019 (Soll–geplant)
		Anzahl		
1016	Elektro–Streckenlok	50	50	50
1116	Elektro–Streckenlok	282	282	282
1216	Elektro–Streckenlok	50	50	50
Summe		**382**	**382**	**382**

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Bei den Elektro–Streckenloks war die Taurusflotte (Baureihen 1016, 1116, 1216) nahezu vollständig mit ETCS ausgerüstet. Damit waren mehr als die Hälfte der Elektro–Streckenloks in der Lage, ETCS Strecken zu befahren. Bei den Diesel–Streckenloks war bisher keine ETCS Ausrüstung geplant. Die Entscheidung, ob und welche Fahrzeuge zukünftig auszustatten wären, soll im Projekt „ETCS Strategie 2025+“ getroffen werden.

Tabelle 20: ETCS Umbau bei Triebwagen und Steuerwagen

Baureihe	Fahrzeugtyp	Stückzahl	ETCS Ausrüstung Dezember 2014 (Ist–Stand)	ETCS–Ausrüstung Dezember 2019 (Soll–geplant)
		Anzahl		
4011	Elektro–Triebwagen	3	3	3
4744/4746	Elektro–Triebwagen[1]	101	0	36
8090	Steuerwagen	51	51	60
Summe		**155**	**54**	**99**

[1] Desiro ML (Cityjet) abhängig von der weiteren Migrationsstrategie gemäß aktuellem Strategieprojekt 2025+ bis zu 101 Stk.; im Falle der Ziehung von Optionen für den Betrieb in Tirol und Vorarlberg bis zu 74 zusätzliche Garnituren mit ETCS

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Die Steuerwagen der Railjet– (Baureihe 8090) und ICE Garnituren (Baureihe 4011) waren vollständig mit ETCS ausgestattet. Bei den Triebwagen war eine Ausrüstung je nach Bedarf (ETCS Strategie 2025+) geplant. Die Neubaufahrzeuge Desiro ML (Cityjet) wurden technisch auf den Einbau von ETCS vorbereitet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 21: ETCS Umbau bei Baudienstfahrzeugen

Baureihe	Fahrzeugtyp	Stückzahl	ETCS Ausrüstung Dezember 2014 (Ist–Stand)	ETCS–Ausrüstung Dezember 2019 (Soll–geplant)
		Anzahl		
X552	Baudienstfahrzeug	42	4	4
X630	Baudienstfahrzeug	41	7	7
X956.2	Baudienstfahrzeug	5	5	5
Summe		**88**	**16**	**16**

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Bei den Baudienstfahrzeugen waren 16 Fahrzeuge mit ETCS ausgerüstet, um die in Betrieb befindlichen Strecken bedienen zu können.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betrieb die ÖBB–Unternehmensgruppe folgende Strecken mit ETCS bzw. plant folgende Ausbauten:

Tabelle 22: Streckenausrüstung mit ETCS „Donauachse“

Donauachse	ETCS	km	Inbetriebnahme
Heygeshalom – Wien Hauptbahnhof	Level 1	70	außer Betrieb upgrade erforderlich
Wien – Abzweigung Hadersdorf–Weidlingau (Lainzertunnel)	Level 2	10	in Betrieb
Abzweigung Hadersdorf–Weidlingau – Tullnerfeld – St. Pölten	Level 2	50	in Betrieb
Güterzugumfahrung St. Pölten	Level 2	25	Fahrplan 2017
Linz – Wels	Level 2	25	Fahrplan 2025
Attnang–Puchheim – Salzburg Vöcklabruck – Straßwalchen Straßwalchen – Seekirchen am Wallersee	Level 1	75	in Betrieb
Wels – Passau	Level 1	80	in Betrieb

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Tabelle 23: Streckenausrüstung mit ETCS „Brennerachse“

Brennerachse	ETCS	km	Inbetriebnahme
Kufstein – Umfahrung Innsbruck – Brenner	Level 2	108	in Betrieb
Kundl/Radfeld – Baumkirchen	Level 2	40	in Betrieb

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 24: Streckenausrüstung mit ETCS „Pontebbanaachse“

Pontebbanaachse	ETCS	km	Inbetriebnahme
Bernhardsthal – Wien Hauptbahnhof	Level 2	87	in Betrieb
Pottendorferlinie Wien – Wampersdorf	Level 2	30	Fahrplan 2023
Semmeringbasistunnel	Level 2	30	Fahrplan 2024
Werndorf – Klagenfurt (Koralmtunnel)	Level 2	130	Fahrplan 2023

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Vordringlich wurden bisher die Neubaustrecken mit ETCS ausgestattet, da die EU–Vorgabe – Neubaustrecken mit ETCS auszustatten – zu erfüllen war. Mit 2014 waren somit einzelne Strecken mit ETCS ausgestattet. Eine Ausstattung ganzer Regionen mit ETCS war vorerst nicht geplant. Daher war Rollmaterial, das ETCS Strecken zu befahren hatte, mit zwei Systemen auszustatten.

Der RH hatte bereits 2009 der ÖBB–Unternehmensgruppe empfohlen (siehe Bericht des RH, Reihe Bund 2009/12, „Harmonisierung der Zugsicherung“, TZ 14), den Zeitplan für die Umstellung auf ETCS–fähige Fahrzeuge eng an jenen für die Infrastruktur–Umstellung zu koppeln.

42.2 Der RH sah in der gemeinsamen Abstimmung der Umsetzung von ETCS zwischen Infrastruktur und Rollmaterial mittelfristig Synergien. Er verwies darauf, dass der Parallelbetrieb des Zugsicherungssystems ETCS und der Zugbeeinflussungssysteme (PZB und LZB) zu Mehrkosten für Wartung und Betrieb bei Rollmaterial und Infrastruktur führte.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die Umsetzung von ETCS in den Bereichen Infrastruktur und Rollmaterial aufeinander abzustimmen, um Synergien zu nutzen. Vordringlich wären Umsetzungskorridore und –regionen zu definieren und ausreichendes Rollmaterial mit ETCS auszustatten, um den Parallelbetrieb von Zugsicherungs– und Zugbeeinflussungssystemen so kurz wie möglich zu gestalten.

42.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe teile sie die Aussage des RH grundsätzlich. Allerdings sei ein mehrjähriger Parallelbetrieb bei der Einführung eines neuen Systems unvermeidbar, um einerseits die Sicherheit im Betrieb und um andererseits eine generelle Kompatibilität und somit Einsatzflexibilität zu gewährleisten. Insofern sei lediglich der Zeitraum des Parallelbetriebs beeinflussbar. Im Hinblick auf den internationalen Einsatz der Fahrzeuge in Deutschland müsse auch die ETCS–Migrationsstrategie der Deutschen Bahn AG berücksichtigt werden. Selbst bei einer anderen Strategie der ÖBB wäre eine langfristige Doppelausrüstung der Fahrzeuge aufgrund der langsamen*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

und schrittweisen Umsetzung durch die Deutsche Bahn AG unvermeidbar. Weiters sei die Aussage des RH irreführend und suggeriere einen Fehler in der Planung.

42.4 Der RH stellte gegenüber der ÖBB–Unternehmensgruppe klar, dass er keine Planungsfehler kritisiert hatte, weswegen die in der Stellungnahme relevierte Irreführung und Suggestion durch den RH ins Leere geht und nachdrücklich zurückgewiesen wird. Gerade durch eine Abstimmung der Umsetzung von ETCS zwischen Infrastruktur und Rollmaterial sollten allfällige künftige Fehler in der Planung vermieden werden.

Förderung ETCS

43.1 (1) In den Jahren 2009 bis 2013 erhielt die ÖBB–Unternehmensgruppe Förderungen für den Einbau von Geräten des Zugsicherungssystems ETCS aufgrund der EU–Förderungen für transeuropäische Verkehrskorridore[83] sowie durch das BMVIT.

Tabelle 25: Förderung an ÖBB–Unternehmensgruppe für Einbau ETCS

Fördergeber	geförderte Triebfahrzeuge	bewilligte Förderung maximal	bis Ende 2013 ausgezahlte Förderung
	Anzahl	in Mio. EUR	
EU	122	9,11	4,57
BMVIT	317	33,78	16,50
Gesamtförderung	439	42,89[1]	21,07
Gesamtkosten der ÖBB–Unternehmensgruppe für Einbau ETCS		**93,47**	

1 Bewilligte maximale Förderung, endgültige Beträge abhängig von den gemäß Abschlussrechnungen anerkannten Kosten. Nur für die EU–Förderung Korridor „E“ (7,2 Mio. EUR der EU–Förderung) lag die Abschlussrechnung zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits vor und wurde die gegenüber der Bewilligung um 45.000 EUR reduzierte Förderung berücksichtigt.

Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Wie die Tabelle zeigt, wurden rd. 45 % der für die ÖBB–Unternehmensgruppe entstandenen Kosten für den Einbau des Zugsicherungssystems von der öffentlichen Hand (EU 9,11 Mio. EUR und Bund 33,78 Mio. EUR) zur Vergütung bewilligt.

Die Zwischenzahlungen erfolgten auf Basis eines von einem Wirtschaftsprüfer erstellten Überprüfungsberichts zu den fertiggestellten Einbauten.

83 Transeuropäische Korridore „B“ Stockholm–Neapel und „E“ Dresden–Constanza

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Gemäß zur Zeit der Förderung gültigen Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln (ARR 2004), deren subsidiäre Gültigkeit auch ausdrücklich in den Sonderrichtlinien des BMVIT für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln für die Ausrüstung von Schienenfahrzeugen mit ETCS – Level 2 (Art. 1 Abs. 3) festgelegt waren, durften grundsätzlich nur jene Kosten gefördert werden, die nach Einlangen des Förderungsansuchens entstanden sind.

Mehrere der die Grundlage der aus nationalen Mitteln geleisteten Zwischenzahlung durch das BMVIT bildenden Rechnungen im Gesamtwert von etwa 10 Mio. EUR waren mit einem vor dem Förderantrag liegenden Datum versehen und nach Auskunft der ÖBB–Unternehmensgruppe vom BMVIT anerkannt worden. Das BMVIT stellte hiezu fest, dass der Einbau des ETCS in allen Fällen innerhalb des ordnungsgemäßen Zeitrahmens lag und die Sonderrichtlinie seiner Auffassung nach auf den Zeitpunkt des Einbaus abstelle.

43.2 Nach Ansicht des RH schlossen die Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln die Förderung von Kosten, die vor Einlangen des Förderungsansuchens entstanden sind, ausdrücklich aus. Der RH sah in der Sonderrichtlinie des BMVIT keine davon abweichende Regelung. Er verwies daher kritisch auf das Risiko, entgegen den Förderungsrichtlinien vor dem Förderungsantrag datierte Rechnungen anzuerkennen und damit gegebenenfalls eine nach den EU–Regeln unerlaubte Beihilfe zu gewähren.

Der RH empfahl dem BMVIT, die seitens der ÖBB–Unternehmensgruppe vorgelegten Rechnungen betreffend die Förderung des Einbaus von ETCS auf ihre Vereinbarkeit mit den Förderungsregeln, insbesondere mit den Allgemeinen Rahmenrichtlinien für die Gewährung von Förderungen aus Bundesmitteln, zu prüfen.

43.3 *Das BMVIT wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Allgemeinen Rahmenrichtlinien nur subsidiär gelten würden und in diesem Fall nicht zur Anwendung kämen. Andernfalls würden die Zielsetzungen des Förderprogramms ETCS und die darin enthaltenen Zeiträume für die Einreichung von Anträgen konterkariert.*

43.4 Der RH entgegnete, dass die Allgemeinen Rahmenrichtlinien nur Ausnahmen bei sondergesetzlich geregelten Förderungen zulassen, was bei der ETCS–Förderung nicht der Fall war. Die ETCS–Förderung war vielmehr durch eine Sonderrichtlinie des BMVIT gemäß § 40 der Allgemeinen Rahmenrichtlinien geregelt. Wenn auch die Sonderrichtlinie erwähnt, dass „Serienfahrzeuge ab 1. Juli 2011 und Prototypen ab

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

1. Jänner 2011 mit ETCS – Level 2 ausgerüstet werden“ und „das Förderprogramm ETCS – Level 2 vom 21. September 2011 bis einschließlich 31. Dezember 2014 läuft“, so widerspricht die Einreichung von vor dem Einreichen des Förderansuchens (Dezember 2011) liegenden Rechnungen dennoch der grundsätzlichen Regelung des § 15 der Allgemeinen Rahmenrichtlinien.

44.1 Die Europäische Kommission bezuschusste ab 2009 die „Streckenseitige Ausrüstung entlang des ERTMS[84]–Korridors E“ mit 50 % der Kosten der ETCS–Streckenausrüstung. Der ERTMS Korridor E umfasste in Österreich Teilprojekte der Ostbahn (Wien – Heygeshalom) und der Nordbahnstrecke (Wien – Bernhardsthal). Dazu stellte das BMVIT Anträge an die Europäische Kommission. Ursprünglich wurden der Europäischen Kommission die Ausrüstung der Nordbahnstrecke mit ETCS L1 und ein Upgrade der Ostbahnstrecke von ETCS L1 Baseline 2.2.2 auf Baseline 2.3.0.d gemeldet. Aufgrund technischer Weiterentwicklungen wurde von der ÖBB–Unternehmensgruppe beschlossen, auf der Nordbahnstrecke ETCS L2 umzusetzen und ein Upgrade der Ostbahnstrecke auf ETCS L1 Baseline 2.3.0.d vorerst nicht durchzuführen. Die geänderte Ausstattung auf der Nordbahnstrecke und das entfallene Upgrade auf der Ostbahnstrecke wurden bis August 2014 der EU–Kommission nicht gemeldet.

44.2 Der RH wertete die Änderungen in der Umsetzung des Zugsicherungssystems ETCS auf der Nordbahn und den Entfall des Upgrades der Ostbahn aufgrund des technischen Fortschritts als nachvollziehbar. Er sah jedoch die bis zum Ende der Erhebungen an Ort und Stelle nicht erfolgte Meldung an die Europäische Kommission kritisch.

Er empfahl dem BMVIT, im Rahmen der vorgesehenen Berichterstattung an die Europäische Kommission die beschlossenen Änderungen in der ETCS Umsetzung für die Nord– und Ostbahn zu kommunizieren und die Bezuschussung neu zu verhandeln.

[84] European Rail Traffic Management System, das geplante europaweit einheitliche Betriebsführungskonzept für Eisenbahnen, wovon ETCS einen Teilbereich darstellt.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Umwelteffekte des Triebfahrzeugeinsatzes

Umweltstrategie der ÖBB–Unternehmensgruppe

45.1 Die Corporate Social Responsibility (CSR) Strategie wurde gemeinsam von allen Unternehmen der ÖBB–Unternehmensgruppe erarbeitet und im April 2012[85] vom Vorstand der ÖBB–Holding AG beschlossen. Diese CSR Strategie wurde im Rahmen der Konzernstrategie 2015 (FIT 2015) erstellt. Sie bestand aus den fünf Handlungsfeldern:

– Kunden,

– Mitarbeiter,

– Wirtschaft,

– Umwelt und

– Gesellschaft.

Das Handlungsfeld Umwelt beinhaltete die Verringerung und Vermeidung von Umweltbelastungen mit den Themenfeldern:

– Klimaschutz und Energiemanagement,

– Emissionen (Lärm, Luftschadstoffe, usw.),

– Naturschutz und Biodiversität,

– Abfall und

– Ressourcen.

Zu den einzelnen Themenfeldern gab es Handlungsrichtlinien (z.B. „Klimafreundlichkeit der ÖBB–Unternehmensgruppe ausbauen“ oder „Energie effizient einsetzen“). Die ÖBB–Holding AG erstellte im überprüften Zeitraum alle zwei Jahre[86] einen Nachhaltigkeitsbericht, welcher auch Umweltthemen enthielt. Dafür zuständig war ein von der ÖBB–Holding AG eingesetzter CSR–Konzernkoordinator, der auch Projekte zu Umweltthemen innerhalb der ÖBB–Unternehmensgruppe initiierte. Das Projekt mit dem höchsten Einsparungspotenzial und Wirkungsgrad war das Energiesparprojekt der ÖBB–Unternehmensgruppe.

[85] 12. Sitzung des Vorstandes der ÖBB–Holding AG vom 16. April 2012, Top 5.3

[86] 2008, 2010 und 2012

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

45.2 Der RH anerkannte, dass die CSR Strategie der ÖBB–Unternehmensgruppe Themenfelder betreffend Umwelt enthielt, zumal diese für die Disposition und Beschaffung von Triebfahrzeugen relevante Handlungsrichtlinien vermittelte.

CO_2 und Feinstaubemissionen

46.1 Mit 21,8 Mio. Tonnen CO_2–Äquivalent war der Verkehrssektor im Jahr 2011 der zweitgrößte Verursacher[87] von Treibhausgas–Emissionen in Österreich. Die Emissionen nahmen im Vergleich zum Jahr 2010 um rd. 3,1 % bzw. 0,7 Mio. Tonnen CO_2–Äquivalent ab. Hauptemittent war der Straßenverkehr, der rd. 96,9 % der Treibhausgas–Emissionen des gesamten Verkehrssektors verursachte. Die restlichen 3,1 % der gesamten Treibhausgas–Emissionen verteilten sich auf Bahn–, Schiff– und nationalen Flugverkehr.

Die ÖBB–Personenverkehr AG verursachte auf der Schiene je Personenkilometer rd. 12–mal[88] weniger CO_2 als ein Personenkraftwagen und rd. 15–mal weniger CO_2 als ein Flugzeug. Die Rail Cargo Austria AG verursachte auf der Schiene je Tonnenkilometer rd. 18–mal[89] weniger CO_2 als ein Lastkraftwagen. Der Traktionsstrom für Triebfahrzeuge ab Unterwerk sank im überprüften Zeitraum um rd. 5,8 %. In der folgenden Tabelle sind Umweltkennzahlen der ÖBB–Unternehmensgruppe für den überprüften Zeitraum dargestellt:

Tabelle 26: Umweltkennzahlen der ÖBB–Unternehmensgruppe

	2009	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2009 bis 2013
	Emissionen in Tonnen					in %
CO_2	411.701	407.934	384.582	368.983	355.552	– 13,6
CH_4	496	515	520	513	495	– 0,2
N_2O	25	25	23	22	22	– 12,0
	in GWh					in %
Traktionsstrom ab Unterwerk für Triebfahrzeuge[1]	1.659	1.738	1.651	1.567	1.563	– 5,8

CO_2 = Kohlenstoffdioxid, CH_4 = Methan, N_2O = Distickstoffmonoxid

1 Traktionsstrom für Triebfahrzeuge der ÖBB–Unternehmensgruppe (Loks und Triebwagen) ab Unterwerk

Quellen: ÖBB–Holding AG und ÖBB–Produktion GmbH; Darstellung RH

87 größter Verursacher war der Sektor Industrie und produzierendes Gewerbe

88 Berechnungen durch das Umweltbundesamt 2012

89 Berechnungen durch das Umweltbundesamt 2013

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

46.2 Der RH stellte fest, dass im überprüften Zeitraum sowohl die Emissionen der dargestellten Schadstoffe als auch der Verbrauch von Traktionsstrom für Triebfahrzeuge sanken.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, weitere Maßnahmen zur Senkung der Emissionen und des Traktionsstromverbrauches umzusetzen.

Energiesparprojekt in der ÖBB–Unternehmensgruppe

47.1 (1) Die ÖBB–Infrastruktur AG erhielt im Dezember 2010 den Auftrag, alle laufenden und geplanten Energiesparmaßnahmen der ÖBB–Unternehmensgruppe zu erheben, Energiesparpotenziale aufzuzeigen sowie ein Umsetzungskonzept für die Reduktion des spezifischen Energiebedarfs in der ÖBB–Unternehmensgruppe vorzulegen. An der Voruntersuchung waren alle relevanten Gesellschaften der ÖBB–Unternehmensgruppe und auch die ÖBB–Holding AG beteiligt. Geplante Maßnahmen waren:

- Optimierung der energiesparenden Fahrweise von Zügen,
- Senken des spezifischen Durchschnittsverbrauchs der ÖBB–Schienenfahrzeuge, der ÖBB–Postbusflotte und der ÖBB–Kfz–Flotte,
- Etablierung eines ÖBB–weiten betrieblichen Energiemanagements,
- Energie–Bewusstseinsbildung für alle ÖBB–MitarbeiterInnen und
- Definition von energie– und klimarelevanten Kennzahlen.

Wesentlicher Eckpunkt für das Projekt war auch, dass es im Bahn– und Busverkehr durch die Energiesparmaßnahmen weder zur Gefährdung von Pünktlichkeit noch Sicherheit kommen durfte. Als Ziel war zu Projektbeginn festgelegt worden, im Jahr 2014 Einsparungen in Höhe von 20 Mio. EUR zu erreichen.

(2) Die Maßnahme mit dem höchsten Einsparungspotenzial war die energiesparende Fahrweise von Zügen. Der Triebfahrzeugführer bekam auf einem Bildschirm zwei Geschwindigkeiten angezeigt, einerseits die maximal zulässige Höchstgeschwindigkeit für den Abschnitt und andererseits die für ein energieschonendes Fahren optimale Geschwindigkeit, mit welcher der Fahrplan noch eingehalten wird. Das Ziel, im Jahr 2014 insgesamt 20 Mio. EUR einzusparen, konnte aufgrund der Änderung folgender Rahmenbedingungen nicht vollständig erreicht werden:

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– Rückgang der für das Energiesparen disponiblen Betriebsleistung von ÖBB–Personenverkehr AG und der Rail Cargo Austria AG gegenüber dem ursprünglichen Projektplan und

– Wegfall der Railjet–Betriebsleistungen auf den Neubaustrecken für die Geschwindigkeits–Optimierung wegen der Einschränkungen von ETCS[90], aufgrund welcher nur mit der vorgegebenen Geschwindigkeit gefahren werden darf.

Das Projektziel wurde daher im April 2013 um 1,76 Mio. EUR gesenkt und betrug 18,24 Mio. EUR für das Jahr 2014.

Laut einem Schreiben der ÖBB–Infrastruktur AG vom Oktober 2014 werde in Absprache mit dem BMVIT geplant, die ETCS[91] Vorschriften so anzupassen, dass sie in Zukunft keinen Hindernisgrund für ein energiesparendes Fahren mehr darstellen. Darüber hinaus wurde mit den Systemherstellern geprüft, ob und wie das System oder Systemteile zur Unterstützung der energiesparenden Fahrweise verwendet werden können.

47.2 Der RH anerkannte die Bemühungen der ÖBB–Unternehmensgruppe, durch das Projekt Energiesparen Einsparungen zu lukrieren.

Der RH empfahl dem BMVIT, mit dem Ziel, die Rahmenbedingungen für die energiesparende Fahrweise von Zügen zu verbessern, darauf hinzuwirken, auch auf ETCS–Strecken ein energiesparendes Fahren zu ermöglichen, sofern dies in Einklang mit den interoperablen Vorschriften der Europäischen Union zu ETCS steht. Der RH empfahl der ÖBB–Infrastruktur AG, ihre Bemühungen betreffend das energiesparende Fahren – auch im Fall geänderter Rahmenbedingungen – im Sinne der Nachhaltigkeit fortzuführen.

47.3 *Laut Stellungnahme der ÖBB–Unternehmensgruppe sei das bis Ende 2014 anberaumte Energiesparprojekt bis 31. Dezember 2015 verlängert worden. Ab dem Jahr 2016 werde das Projekt Energiesparen 2.0 nachfolgen, um die aktuellen Erkenntnisse zur weiteren Steigerung der Energieeffizienz in die Praxis umzusetzen.*

[90] Auf Strecken mit ETCS ist aufgrund von bestehenden Vorschriften die Wahlmöglichkeit zwischen zwei Geschwindigkeiten nicht möglich. Es ist laut Vorschrift mit der maximal zulässigen vorgegebenen Geschwindigkeit zu fahren.

[91] Vorschriften Zusatzbestimmungen zur Signal– und zur Betriebsvorschrift (ZSB 12) und Fahrplanbehelfe und Zugbildepläne (DB 639)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Einsatz von Dieseltriebfahrzeugen auf elektrifizierten Strecken

48.1 Die ÖBB–Personenverkehr AG setzte im überprüften Zeitraum Dieseltriebfahrzeuge auch auf elektrifizierten Strecken ein. Die wesentlichen Gründe dafür waren:

- Direktverbindungen[92] über elektrifizierte und nicht elektrifizierte Strecken, um ein Umsteigen für die Fahrgäste zu vermeiden und um keine Halte für einen Lokwechsel (mindestens zehn Minuten) vornehmen zu müssen,

- Einsatz kleinerer Dieseltriebwagen aufgrund geringer Nachfrage statt größerer elektrischer Triebwagen und

- umlaufbedingter Einsatz von Dieseltriebfahrzeugen, z.B. um diese regelmäßig zu ihren Wartungsstandorten zu bringen.

In der folgenden Tabelle sind Fahrten von Dieseltriebfahrzeugen unter Fahrdraht und ohne Fahrdraht dargestellt:

Tabelle 27: Diesel–Triebfahrzeuge unter bzw. ohne Fahrdraht

Personen–Nahverkehr	2010	2011	2012	2013	Prognose 2014	Veränderung 2010 bis 2013
	anzurechnende Mio. Zug–km					in %
Diesel–Triebfahrzeuge unter Fahrdraht	3,62	4,12	2,65	3,06	2,32	– 15,5
Diesel–Triebfahrzeuge ohne Fahrdraht	11,90	10,89	11,38	11,55	11,53	– 2,9
elektrisch	57,53	56,99	57,47	59,60	57,02	3,6

Quellen: ÖBB–Personenverkehr AG; Darstellung RH

Der elektrisch betriebene Bahnverkehr hatte gegenüber dem dieselbetriebenen den Vorteil, dass weniger Lärmemissionen anfielen und dass Bremsenergie rekuperiert werden konnte (TZ 49). Aus ökologischer Sicht war das Fahren mit elektrischen Triebfahrzeugen zu bevorzugen, weil die Schadstoffemissionen wesentlich geringer waren, speziell auch unter dem Gesichtspunkt, dass rd. 90 % des von der ÖBB–Unternehmensgruppe eingesetzten Traktionsstroms aus Wasserkraftwerken gewonnen wurde.

[92] z.B. auf der Strecke von Wiener Neustadt nach Wien Meidling, um Züge, die bis Wiener Neustadt auf einer nicht elektrifizierten Strecke und nach Wien Meidling weiter fuhren, nicht umspannen zu müssen.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die ÖBB–Unternehmensgruppe plante, in den nächsten Jahren im Rahmen des ÖBB–Infrastruktur–Rahmenplanes drei zusätzliche Strecken[93] zu elektrifizieren.

48.2 Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die Planung hinsichtlich der Elektrifizierung neuer Strecken unter Einbeziehung von Kosten–Nutzen–Analysen einschließlich ökologischer Erwägungen und einer Priorisierung voranzutreiben.

Rückspeisung von Energie bei Bremsvorgängen

49.1 Von den im überprüften Zeitraum im Einsatz befindlichen Triebfahrzeugen der ÖBB–Unternehmensgruppe verfügten die Taurus–Flotte der ÖBB–Produktion GmbH und die Talent Triebwagen der ÖBB–Personenverkehr AG über eine Energierückgewinnung (Rekuperation). Bei dieser Technik wird durch Bremsvorgänge gewonnene Energie wieder ins Stromnetz eingespeist.

Bei den Taurus Loks werden ca. 15 % bis 20 % der beim verzögerungsfreien Fahren aufgenommenen Energie beim Bremsen in das Stromnetz zurückgespeist. Ein Talent Triebwagen liefert derart bis zu 25 % der aufgenommenen Energie wieder zurück ins ÖBB–Stromnetz (Traktionsstrom). Auch bei den im Jänner 2013 von der ÖBB–Personenverkehr AG bestellten Desiro ML Triebwagen ist die Rekuperationstechnik vorgesehen.

49.2 Der RH erachtete die Bemühungen der ÖBB–Unternehmensgruppe, durch Energierückgewinnung bei Bremsvorgängen von Triebfahrzeugen Energieeinsparungspotenziale zu heben, für positiv.

Der RH empfahl der ÖBB–Unternehmensgruppe, die Energierückgewinnung weiterhin bei allen neu zu beschaffenden Triebfahrzeugen – nach Maßgabe ökologischer und wirtschaftlicher Kalküle – in Betracht zu ziehen.

Resumée zu Triebfahrzeugbeschaffungen

50 (1) Das Fehlen einer abgestimmten Strategiekaskade zwischen der Konzernstrategie der ÖBB–Unternehmensgruppe und den Teilstrategien der operativ tätigen Teilgesellschaften führte hinsichtlich der Beschaffung von Triebfahrzeugen in den Jahren 2009 bis 2013 zu strategischen Unsicherheiten. Mit März 2014 leitete die ÖBB–Holding AG mit dem Konzernprojekt „Triebfahrzeugstrategie 2035“ einen konzernweiten Abstimmprozess zu Triebfahrzeugbeschaffungen ein (siehe TZ 3, 4, 16).

[93] Wiener Neustadt–Mattersburg–Sopron, Wien Hirschstetten–Marchegg–Devinská Nová Ves, Krems–Herzogenburg

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Lokflotte

(2) Die von der ÖBB–Produktion GmbH (vormals ÖBB–Traktion GmbH) in den Jahren 2007 bis 2009 erstellten Fahrzeugstrategien gelangten infolge der erwähnten strategischen Unsicherheiten und der Wirtschaftskrise nicht zur Umsetzung, so dass im überprüften Zeitraum (2009 bis Mitte 2014) keine Lokbeschaffungen erfolgten, wenngleich eine Reihe von Loks bereits ihre wirtschaftlich bzw. technisch zweckmäßige Nutzungsdauer erreicht hatten (siehe TZ 6, 7 sowie 14 bis 16).

Nah– und Regionalverkehrsflotte

(3) Bei der Flottenerneuerung im Nah– und Regionalverkehr zeigte sich eine hohe Planungsabhängigkeit der ÖBB–Personenverkehr AG von Einnahmen aus Verkehrsdienstverträgen mit Bund und Ländern. Dies galt insbesondere für den Zeitpunkt und den Umfang konkreter Triebfahrzeugbeschaffungen. So mussten die im Mai 2008 gestarteten Bemühungen um eine Ersatzbeschaffung für Nah– und Regionalverkehrstriebwägen in Österreich mangels Sicherstellung der Investitionsmittel im Zeitraum März 2009 bis August 2011 ausgesetzt werden (siehe TZ 18).

(4) Für den RH war nicht nachvollziehbar, ob bei der Beschaffung von Nah– und Regionalverkehrstriebwägen tatsächlich die wirtschaftlich günstigste Variante zur Anwendung gelangte, weil insbesondere keine Überlegungen dokumentiert waren, ob ein Abruf aus einer vorhandenen Rahmenvereinbarung, die den Bezug von bis zu 200 Fahrzeugen mit einer für den Einsatz in Deutschland vorgesehenen Konfiguration ermöglichte, oder eine Neuausschreibung von E–Triebwagen für den Nah– und Regionalverkehr in Österreich wirtschaftlicher gewesen wäre (siehe TZ 21).

Fernverkehrsflotte

(5) Im Fernverkehr konnte die ÖBB–Personenverkehr AG zwar eigenständiger agieren, war dabei jedoch von den konzernalen Finanzierungsmöglichkeiten abhängig. In den Jahren 2006 und 2007 bestellte die ÖBB–Personenverkehr AG zwecks Verjüngung der Fernverkehrsflotte insgesamt 67 Railjet–Garnituren (51 davon im überprüften Zeitraum geliefert; siehe TZ 23, 28 und Tabelle 30). Infolge fehlender finanzieller Bedeckung musste eine im Jahr 2007 gezogene Lieferoption über 16 Railjet–Garnituren zwei Jahre später storniert werden (siehe TZ 26). Eine adäquate vertragliche Regelung für die Verzinsung der

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

geleisteten und schließlich rückgeforderten Anzahlung unterblieb (siehe TZ 26). Infolge verbesserter Finanzierungsmöglichkeiten im Jahr 2014 bestellte die ÖBB–Personenverkehr AG schließlich neun Railjet–Garnituren für den grenzüberschreitenden Einsatz in Italien, wobei zur Zeit der Gebarungsüberprüfung die notwendige Zulassung noch nicht erteilt war (siehe TZ 28).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussempfehlungen

51 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

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

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

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

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

ÖBB–Unternehmensgruppe

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

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

(11) In Anwendung der „Konzernrichtlinie Strategie“ wäre einmal jährlich eine Gesamtliste der Konzernprojekte – einschließlich jener für die Triebfahrzeugdisposition und Triebfahrzeugbeschaffungen relevanten Projekte – vom Vorstand der ÖBB–Holding AG beschließen zu lassen, um die Nachvollziehbarkeit und Nachhaltigkeit der Gesamtsteuerung sicherzustellen. Überdies wären künftig alle Konzernprojekte hinsichtlich

– der Vollständigkeit der Projektdokumentation,

– Soll–Ist–Vergleichen der Projektkosten und des Projektfortschritts,

– der inhaltlichen Verknüpfung mit Projektinitiativen auf Ebene der operativ tätigen Teilgesellschaften sowie

– der Erfüllung der angestrebten Projektziele

zu überwachen. (TZ 4)

(12) Loks, deren Einsatzfähigkeit sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus technischen Überlegungen nicht mehr zweckmäßig aufrecht zu erhalten ist, wären zu verwerten. Im Falle des Scheiterns von Verkaufsbemühungen wären nicht mehr einsatzfähige Fahrzeuge – nach Entnahme allenfalls benötigter Bauteile – einer fach-

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

gerechten Entsorgung zuzuführen, um etwa Umweltschäden hintanzuhalten. (TZ 6)

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

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

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

(16) Die Vernetzung der für die Optimierung der Umlauf– und Einsatzplanung erforderlichen Quellsysteme wäre voranzutreiben, um die Zuverlässigkeit und Qualität der Umlauf– und Einsatzplanung zu erhöhen. Anlässlich der Rückgänge der durchschnittlichen Laufleistung bei Diesel–Streckenloks wäre – etwa im Rahmen des Konzernprojekts „Triebfahrzeugstrategie 2035“ – deren Bedarf konzernweit zu evaluieren und allenfalls die Flottengröße dieser Triebfahrzeugkategorie anzupassen. (TZ 9)

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

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

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

(23) Die Umsetzung von ETCS in den Bereichen Infrastruktur und Rollmaterial wäre aufeinander abzustimmen, um Synergien zu nutzen. Vordringlich wären Umsetzungskorridore und –regionen zu definieren und ausreichendes Rollmaterial mit ETCS auszustatten, um den Parallelbetrieb von Zugsicherungs– und Zugbeeinflussungssystemen so kurz wie möglich zu gestalten. (TZ 42)

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖBB–Holding AG

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

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

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

(30) Vordringlich wären die strategischen Ziele für Zugsicherungssysteme zu erarbeiten, um die Mittelfristplanung zur ETCS Umsetzung durchführen zu können. Weiters wäre das BMVIT über die Ergebnisse des Projekts „Zugsicherungs– & Betriebsführungssysteme Umsetzungsstrategie 2025+“ umgehend zu informieren. (TZ 41)

ÖBB–Infrastruktur AG

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖBB–Personenverkehr AG

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

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

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

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

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

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

Rail Cargo Austria AG

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖBB–Produktion GmbH

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

ÖBB–Technische Services GmbH

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

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

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

ÖBB–Technische Services GmbH und die ÖBB–Personenverkehr AG

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Tabellen 28 bis 32 und Abbildungen 6 und 7

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 28: E–Loks nach Teilgesellschaften und Baureihen

E–Loks	2009	2010	2011	2012	2013	2014[1]	Veränderungen 2009 bis 2013
	in Stück						in %
E–Streckenloks	**732**	**715**	**715**	**705**	**702**	**697**	**– 4,1**
ÖBB–Produktion GmbH	**632**	**615**	**615**	**605**	**602**	**617**	**– 4,7**
1014	17	17	17	17	17	17	0,0
1016	50	50	50	50	50	50	0,0
1042	9	9	9	0	0	0	– 100,0
1099	15	0	0	0	0	0	– 100,0
1116	202	202	202	202	202	202	0,0
1142	76	74	74	73	70	89	– 7,9
1144	210	210	210	210	210	209	0,0
1216	50	50	50	50	50	50	0,0
1822	3	3	3	3	3	0	0,0
ÖBB–Technische Services GmbH	**20**	**20**	**20**	**20**	**20**	**0**	**0,0**
1142	20	20	20	20	20	0	0,0
Rail Cargo Hungaria Zrt.	**10**	**10**	**10**	**10**	**10**	**10**	**0,0**
1116	10	10	10	10	10	10	0,0
Rail Cargo Wagon–Austria GmbH	**70**	**70**	**70**	**70**	**70**	**70**	**0,0**
1116	70	70	70	70	70	70	0,0
E–Verschubloks	**78**	**78**	**78**	**78**	**78**	**78**	**0,0**
ÖBB–Produktion GmbH	**78**	**78**	**78**	**78**	**63**	**63**	**– 19,2**
1063	48	48	48	48	43	43	– 10,4
1064	10	10	10	10	0	0	– 100,0
1163	20	20	20	20	20	20	0,0
Rail Equipment GmbH	**0**	**0**	**0**	**0**	**15**	**15**	**–**
1063	0	0	0	0	5	5	–
1064	0	0	0	0	10	10	–
Summe E–Loks	**810**	**793**	**793**	**783**	**780**	**775**	**– 3,7**

[1] Stand 30. Juni 2014

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 29: Diesel–Loks nach Teilgesellschaften und Baureihen

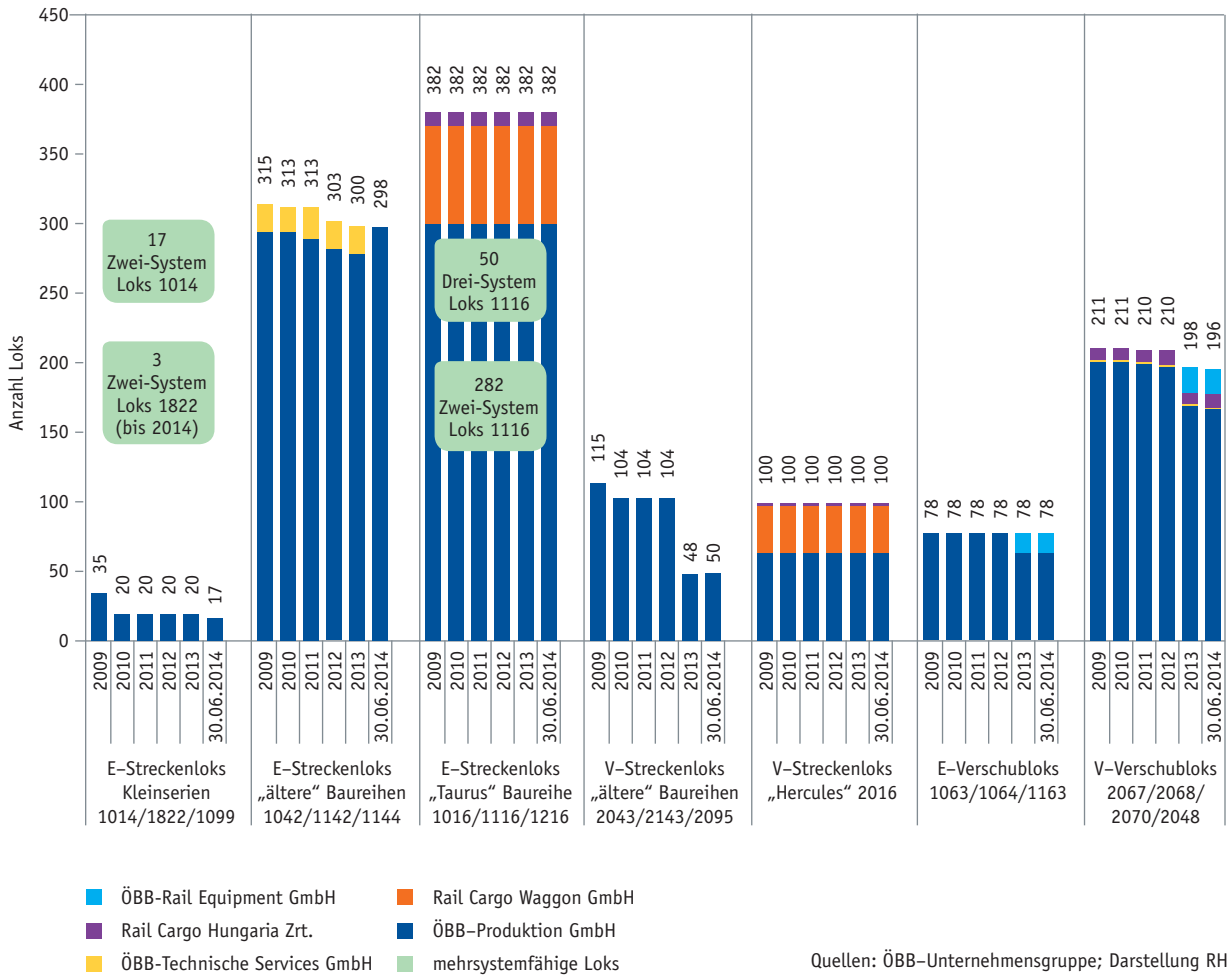
Diesel–Loks	2009	2010	2011	2012	2013	2014[1]	Veränderungen 2009 bis 2013
	in Stück						in %
Diesel–Streckenloks	**215**	**204**	**204**	**204**	**148**	**150**	**– 31,2**
ÖBB–Produktion GmbH	**179**	**168**	**168**	**168**	**112**	**114**	**– 37,4**
2016	64	64	64	64	64	64	0,0
2043	60	59	59	59	21	21	– 65,0
2143	45	45	45	45	27	29	– 40,0
2095	10	0	0	0	0	0	– 100,0
Rail Cargo Hungaria Zrt.	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**0,0**
2016	2	2	2	2	2	2	0,0
Rail Cargo Wagon–Austria GmbH	**34**	**34**	**34**	**34**	**34**	**34**	**0,0**
2016	34	34	34	34	34	34	0,0
Diesel–Verschubloks	**211**	**211**	**210**	**210**	**198**	**196**	**– 6,2**
ÖBB–Produktion GmbH	**203**	**203**	**201**	**199**	**170**	**171**	**– 16,3**
2067	60	60	58	58	46	47	– 23,3
2068	60	60	60	58	55	55	– 8,3
2070	83	83	83	83	69	69	– 16,9
ÖBB–Technische Services GmbH	**1**	**1**	**2**	**2**	**2**	**1**	**100,0**
2048	1	1	1	1	1	1	0,0
2067	0	0	1	1	1	0	–
Rail Cargo Hungaria Zrt.	**7**	**7**	**7**	**9**	**9**	**7**	**28,6**
2068	0	0	0	2	2	0	–
2070	7	7	7	7	7	7	0,0
Rail Equipment GmbH	**0**	**0**	**0**	**0**	**17**	**17**	**–**
2068	0	0	0	0	3	3	–
2070	0	0	0	0	14	14	–
Summe Diesel–Loks	**426**	**415**	**414**	**414**	**346**	**346**	**– 18,8**

[1] Stand 30. Juni 2014

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 6: Entwicklung der Lokflotte



Quellen: ÖBB–Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 30: Triebwagen und Triebzüge nach Teilgesellschaften und Baureihen

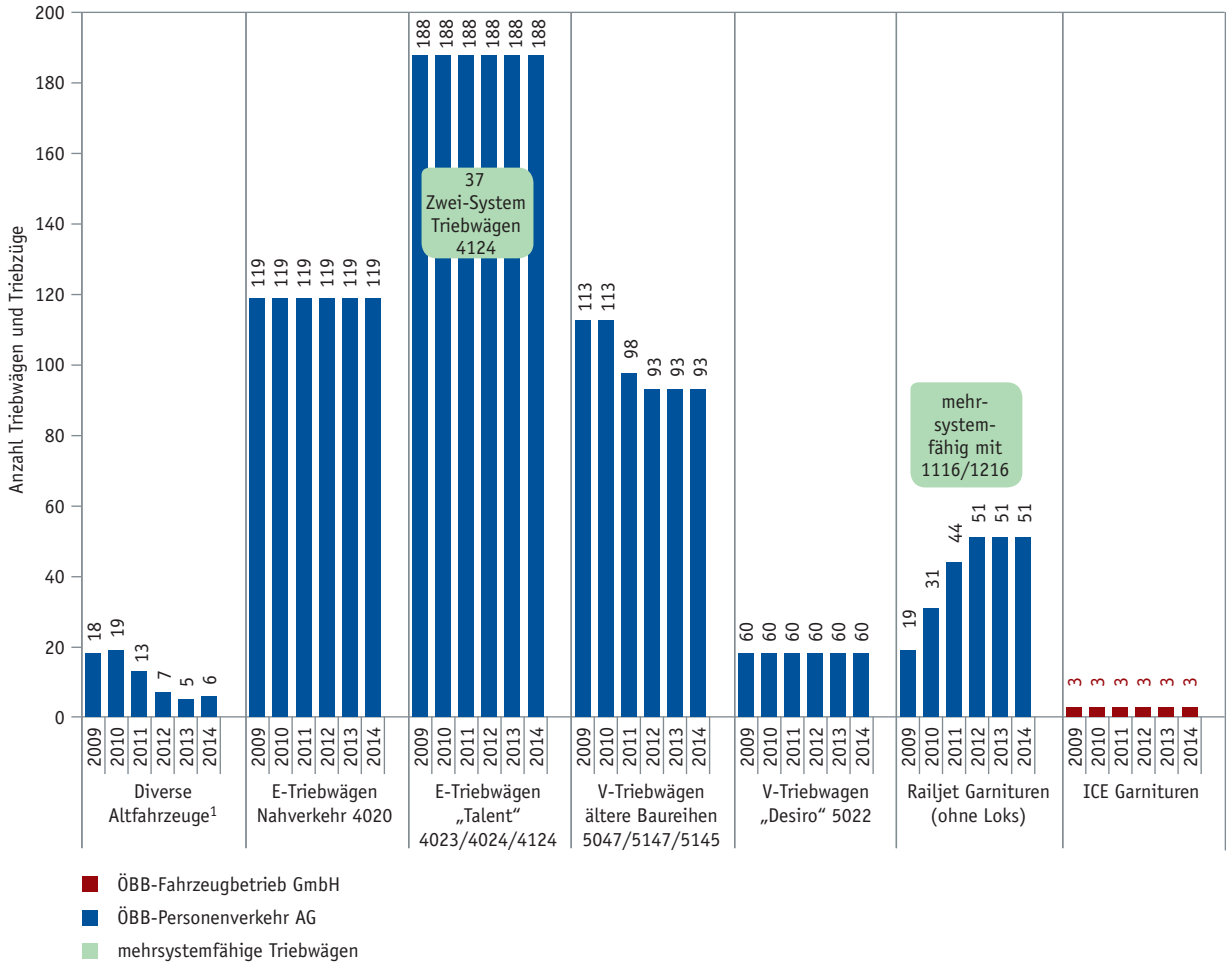
Triebwagen und Triebzüge	2009	2010	2011	2012	2013	2014[1]	Veränderungen 2009 bis 2013
	in Stück						in %
E–Triebwagen und Triebzüge	**337**	**348**	**358**	**365**	**365**	**365**	**8,3**
ÖBB–Personenverkehr AG	**332**	**343**	**353**	**360**	**360**	**360**	**8,4**
4010	1	0	0	0	0	0	– 100,0
4020	119	119	119	119	119	119	0,0
4023	11	11	11	11	11	11	0,0
4024	140	140	140	140	140	140	0,0
4090	3	3	0	0	0	0	– 100,0
4124	37	37	37	37	37	37	0,0
4855	2	2	2	2	2	2	0,0
Railjet–Garnituren[2]	19	31	44	51	51	51	168,4
ÖBB–Technische Services GmbH	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**2**	**0,0**
4010	2	2	2	2	2	2	0,0
ÖBB–Fahrzeugbetrieb GmbH[2]	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**	**3**	**0,0**
ICE–Garnituren	3	3	3	3	3	3	0,0
Diesel–Triebwagen & Sonstige	**202**	**203**	**180**	**169**	**167**	**168**	**– 17,3**
ÖBB–Personenverkehr AG	**202**	**203**	**180**	**169**	**167**	**168**	**– 17,3**
5022	60	60	60	60	60	60	0,0
5047	100	100	93	93	93	93	– 7,0
5090	11	11	9	9	9	9	– 18,2
5145	3	3	3	0	0	0	– 100,0
5147	10	10	2	0	0	0	– 100,0
diverse Altfahrzeuge	18	19	13	7	5	6	– 72,2
Summe Triebwagen und Triebzüge	**539**	**551**	**538**	**534**	**532**	**533**	**– 1,3**

1 Stand 30. Juni 2014
2 ohne Loks

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abbildung 7: Entwicklung der Triebwagen und Triebzugflotte



1 Die Position diverse Altfahrzeuge enthielt zwei Triebwagengarnituren, die vorübergehend der ÖBB–Technische ServicesGmbH vorgeordnet waren.

Quellen: ÖBB-Unternehmensgruppe; Darstellung RH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 31: Summentabelle ÖBB–Triebfahrzeuge gesamt

Triebfahrzeuge gesamt	2009	2010	2011	2012	2013	2014[1]	Veränderungen 2009 bis 2013
	in Stück						in %
Summe E–Loks	810	793	793	783	780	775	– 3,7
Summe Diesel–Loks	426	415	414	414	346	346	– 18,8
Summe Triebwagen und Triebzüge	539	551	538	534	532	533	– 1,3
Gesamtsumme Triebfahrzeuge	**1.775**	**1.759**	**1.745**	**1.731**	**1.658**	**1.654**	**– 6,6**

[1] Stand 30. Juni 2014

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 32: Überblick Flottenplanung Nah– und Regionalverkehr	
Mai 2008 – Oktober 2009 Projekt „Next Generation 2020“	Im Mai 2008 beschloss der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG die Durchführung des Projekts „Next Generation 2020“. Projektziel war die Abdeckung des Fahrzeugbedarfs im Nah– und Regionalverkehr gemäß Marktanforderungen sowie eine EU–weite Ausschreibung von elektrischen Triebwagen. Mangels Sicherstellung der Investitionsmittel wurde das Projekt im März 2009 ausgesetzt. Ein Fahrzeugkonzept war zu diesem Zeitpunkt fertiggestellt. Da eine Ersatzinvestition unerlässlich erschien, beschloss der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG im Oktober 2009, das Projekt wieder aufzunehmen und beauftragte eine Überarbeitung des Lastenhefts, inklusive Abstimmung mit den Ländern. Strategisches Ziel war der Abschluss eines Rahmenvertrags zur Deckung des Fahrzeugbedarfs für den Ersatz von Altfahrzeugen für den Heimmarkt in Österreich.
Oktober 2009 „Fahrzeugausschreibung Werdenfels“	Gleichzeitig mit dem Beschluss der Wiederaufnahme von „Next Generation 2020“ genehmigte der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG in Umsetzung seiner Internationalisierungsstrategie die Ausschreibung von Nahverkehrszügen für die Teilnahme an einer Verkehrsausschreibung in Bayern („Werdenfels“). Diese Fahrzeugausschreibung sollte eine optionale Abrufmöglichkeit von bis zu 200 Fahrzeugen vorsehen. Diese weit über dem Bedarf der Verkehrsausschreibung liegende Anzahl an optional abrufbaren Fahrzeugen wählte die ÖBB–Personenverkehr AG aus preispolitischen Überlegungen in Erwartung einer Vergünstigung des Stückpreises und Erzielung eines konkurrenzfähigen Preises für die Verkehrsausschreibung. Der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG hielt fest, dass diese beiden Projekte aufgrund der Marktanforderungen und der zeitlichen Abläufe in keinem Zusammenhang standen.
Februar 2010 „Rahmenvereinbarung Werdenfels“	Abschluss einer Rahmenvereinbarung über die Lieferung von bis zu 200 elektrischen Nahverkehrstriebwagen des Typs Desiro ML.
März–Juni 2010 Teilnahme „Verkehrsausschreibung Werdenfels“	Vor Abgabe eines Angebots an der Verkehrsausschreibung „Werdenfels“ in Bayern musste der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG die Zustimmung des Aufsichtsrats der ÖBB–Personenverkehr AG einholen. Der Aufsichtsrat wies darauf hin, dass weder er noch der Aufsichtsrat der ÖBB–Holding AG die Internationalisierungsstrategie genehmigt hatte, die Teilnahme an einer Verkehrsausschreibung besser vorbereitet hätte werden müssen und mit der zugrunde gelegten Kalkulation keine Zuschlagserteilung zu erwarten sei. Dennoch genehmigte er die Teilnahme an der Verkehrsausschreibung „Werdenfels“. Tatsächlich wurde die ÖBB–Personenverkehr AG aus formellen Gründen von der Teilnahme an der Verkehrsausschreibung ausgeschlossen – u.a. weil das angebotene Rollmaterial nicht den Vorgaben der Verkehrsausschreibung entsprach. Zudem teilte die ausschreibende Stelle mit, dass das von der ÖBB–Personenverkehr AG gelegte Angebot preislich den letzten Platz belegt hätte.
Mai–Juli 2011 Projekt „Next Generation (NG) 2011“	Das Projekt „Next Generation 2020“ wurde entgegen dem anders lautenden Vorstandsbeschluss nicht fortgesetzt. In Folge des 2011 erfolgten Wechsels des Vorstands der ÖBB–Personenverkehr AG wurde ein neues Projekt – Next Generation 2011 – beschlossen, dessen Ziel es war, eine Entscheidung betreffend die Durchführung einer Ersatzinvestition herbeizuführen und Alternativszenarien auszuarbeiten. Auch eine Entscheidung über den Eigenfertigungsanteil der ÖBB–Technische Services GmbH sollte getroffen werden. Das Projekt wurde nach ca. zwei Monaten im Juli 2011 formell abgeschlossen. Die Entscheidung, eine Ersatzinvestition vornehmen zu wollen, wurde beschlossen. Zur Finanzierung sollte eine im Verkehrsdienstvertrag Bund vorgesehene Option beitragen, die als Ausgleich für die Verpflichtung, neues Schienenrollmaterial einzusetzen, einen erhöhten Abgeltungsbetrag des Bundes für die damit befahrenen Verkehrsstrecken vorsah. Die Einräumung dieser Option seitens des Bundes setzte eine vorherige Einverständniserklärung der Organe der ÖBB–Personenverkehr AG voraus. Die entsprechenden Beschlüsse von Vorstand und Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG wurden im Juli 2011 gefällt und das Projekt Next Generation 2011 damit abgeschlossen. Im August 2011 erfolgte die entsprechende Mitteilung an die SCHIG. Zur Frage des Eigenfertigungsanteils von ÖBB–Technische Services GmbH hielt der Projektabschlussbericht fest, dass eine Eigenfertigung ab einer Beschaffung von 80 Stk. sinnvoll wäre.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Fortsetzung Tabelle 32:	Überblick Flottenplanung Nah– und Regionalverkehr
August 2011 Überleitung des Projekts „Next Generation (NG) 2011“ in Projekt „Next Generation (NG) 2013“	Zur Entscheidungsfindung über die Durchführung einer Ersatzbeschaffung (Projekt „Next Generation 2011“) legte der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG dem Aufsichtsrat der ÖBB–Personenverkehr AG die Konsequenzen etwaiger Fahrzeugbestellungen dar. Der Vorstand der ÖBB–Personenverkehr AG ging dabei von einem Abruf von Elektrotriebwagen des Typs Desiro ML aus der Rahmenvereinbarung „Werdenfels“ aus. Dementsprechend hielt der Abschlussbericht des Projekts „Next Generation 2011“ fest, dass eine sofortige Überleitung in das Projekt „Desiro ML 2“ erfolgen sollte. Das Folgeprojekt erhielt allerdings die Bezeichnung „Next Generation 2013“. Dessen Ziele lauteten: „Beschaffung einer neuen Triebwagenflotte“, „Abschluss einer Finanzierungsvereinbarung mit Bund und Ländern“ sowie „Durchführung und Abschluss der Abrufverhandlungen bzw. optionale Durchführung einer Neuausschreibung falls wirtschaftlich erforderlich“.

Quelle: ÖBB–Unternehmensgruppe

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Entscheidungsträger

der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Österreichische Bundesbahnen–Holding Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER (26. Juni 2007 bis 13. August 2014)
	Mag. Brigitte EDERER (seit 11. September 2014)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dr. Eduard SAXINGER (26. Juni 2007 bis 15. Juli 2009)
	Franz RAUCH (31. März 2004 bis 26. Mai 2010)
	Dr. Ludwig SCHARINGER (26. Juni 2012 bis 29. Juni 2015)
	Wilhelm HABERZETTL (seit 31. März 2004)
	Dipl.–Ing. Herbert KASSER (seit 31. März 2008)
	Roman HEBENSTREIT (seit 27. Februar 2012)
	Dr. Kurt WEINBERGER (seit 1. Juli 2015)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vorstand

Mitglieder

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

Dipl.–Ing. Peter KLUGAR
(1. Dezember 2007 bis 31. Juli 2010)

Ing. Franz SEISER, COO
(1. April 2010 bis 28. Februar 2014)

Mag. Josef HALBMAYR, MBA, CFO
(seit 1. November 2008)

Mag. Christian KERN, CEO
(seit 7. Juni 2010)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖBB–Infrastruktur Aktiengesellschaft (vormals ÖBB–Infrastruktur Bau Aktiengesellschaft)

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dr. Eduard SAXINGER (26. Juni 2008 bis 31. Mai 2010)
	Ing. Franz SEISER (10. Juni 2010 bis 17. Februar 2014)
	Mag. Christian KERN (seit 17. Februar 2014)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dipl.–Ing. Peter KLUGAR (26. Juni 2008 bis 7. Juni 2010)
	Mag. Christian KERN (10. Juni 2010 bis 17. Februar 2014)
	Dipl.–Ing. Herbert KASSER (seit 26. Juni 2008)
	Mag. Josef HALBMAYR MBA (seit 17. Februar 2014)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vorstand

Mitglieder

Mag. Gilbert TRATTNER
(16. März 2005 bis 30. Juni 2010)

Mag. Arnold SCHIEFER
(1. August 2009 bis 30. Juni 2010)

Dipl.–Ing. Herwig WILTBERGER
(1. August 2009 bis 30. November 2011)

Dipl.–Ing. Dr. Georg Michael VAVROVSKY
(16. März 2005 bis 31. Dezember 2012)

Siegfried STUMPF
(1. Dezember 2011 bis 28. Februar 2014)

Ing. Mag. (FH) Andreas MATTHÄ
(seit 1. August 2008)

Dipl.–Ing. Franz BAUER
(seit 1. Jänner 2013)

Ing. Franz SEISER
(seit 1. März 2014)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖBB–Personenverkehr Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER (29. Mai 2007 bis 7. Juni 2010)
	Mag. Christian KERN (seit 9. Juni 2010)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dipl.–Ing. Dr. Friedrich ZIBUSCHKA (5. Dezember 2007 bis 7. Juni 2010)
	Franz RAUCH (16. April 2008 bis 7. Juni 2010)
	Ing. Franz SEISER (9. Juni 2010 bis 17. Februar 2014)
	Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER (9. Juni 2010 bis 13. August 2014)
	Mag. Josef HALBMAYR MBA (seit 17. Februar 2014)
	Mag. Brigitte EDERER (seit 8. Oktober 2014)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vorstand

Mitglieder

Andreas FUCHS
(1. März 2010 bis 1. Juni 2011)

Mag. Josef HALBMAYR MBA
(1. Dezember 2007 bis 28. April 2010)

Mag. Gabriele LUTTER
(1. Dezember 2007 bis 1. Juni 2011)

Dr. Werner KOVARIK
(5. August 2008 bis 1. Juni 2011)

Mag. Georg LAUBER
(seit 26. Jänner 2011)

Birgit WAGNER
(seit 1. April 2011)

Siegfried STUMPF
(seit 1. März 2014)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Rail Cargo Austria Aktiengesellschaft

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Mag. Christian KERN (9. Juni 2010 bis 25. November 2010)
	Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER (26. Juni 2007 bis 7. Juni 2010 und 25. November 2010 bis 15. Februar 2011)
	Mag. Christian KERN (seit 15. Februar 2011)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER (9. Juni 2010 bis 25. November 2010)
	Ing. Franz SEISER (9. Juni 2010 bis 28. Februar 2014)
	Dipl.–Ing. Horst PÖCHHACKER (15. Februar 2011 bis 13. August 2014)
	Mag. Josef HALBMAYR MBA (seit 10. März 2014)
	Mag. Brigitte EDERER (seit 9. Oktober 2014)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vorstand

Mitglieder

Ferdinand SCHMIDT
(1. Juli 2006 bis 15. September 2010)

KR Friedrich MACHER, Prof.
(1. Februar 2008 bis 25. November 2010)

Dr. Günther RIESSLAND
(1. Februar 2008 bis 25. November 2010)

Mag. Christian KERN
(25. November 2010 bis 15. Februar 2011)

Andreas FUCHS
(25. November 2010 bis 14. August 2012)

Mag. Arnold SCHIEFER
(15. August 2012 bis 16. März 2013)

Drs. Erik REGTER
(seit 15. Februar 2011)

Dr. Georg KASPERKOVITZ
(seit 15. August 2012)

Reinhard BAMBERGER
(seit 11. Juli 2013)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖBB–Produktion GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	KR Gustav POSCHALKO (14. April 2008 bis 22. April 2010)
	KR Friedrich MACHER (16. September 2010 bis 25. November 2010)
	Ing. Franz SEISER (17. Dezember 2010 bis 28. Februar 2014)
	Siegfried STUMPF (seit 27. März 2014)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Ferdinand SCHMIDT (6. Dezember 2004 bis 25. Jänner 2010)
	Dr. Werner KOVARIK (16. September 2010 bis 16. Dezember 2010)
	Andreas FUCHS (17. Dezember 2010 bis 14. August 2012)
	Mag. Georg LAUBER (9. Oktober 2012 bis 27. März 2014)
	Dr. Georg KASPERKOVITZ (seit 27. März 2014)

Geschäftsführer

Mitglieder	Ferdinand SCHMIDT (25. Jänner 2010 bis 31. März 2014)
	Ing. Bernhard BENES (seit 1. Juli 2008)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ÖBB–Technische Services–GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender	Ferdinand SCHMIDT (6. Dezember 2004 bis 16. September 2010)
	Dr. Werner KOVARIK (16. September 2010 bis 29. November 2010)
	Andreas FUCHS (31. Jänner 2011 bis 14. August 2012)
	Mag. Georg LAUBER (9. Oktober 2012 bis 27. März 2014)
	Siegfried STUMPF (seit 27. März 2014)
Stellvertreter des Vorsitzenden	Mag. Josef HALBMAYR MBA (23. Februar 2009 bis 2. August 2010)
	KR Friedrich MACHER (16. September 2009 bis 29. November 2010)
	Mag. Georg LAUBER (31. Jänner 2011 bis 9. Oktober 2012)
	Dr. Werner KOVARIK (9. Oktober 2012 bis 11. März 2013)
	Georg KASPERKOVITZ (seit 20. März 2013)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Geschäftsführer

Mitglieder	Ing. Franz SEISER (24. Juni 2004 bis 31. März 2010)
	Mag. Günter HEK (17. März 2010 bis 31. März 2014)
	Ing. Engelbert MAYR (26. April 2010 bis 11. Dezember 2014)
	Ferdinand SCHMIDT (seit 1. April 2014)
	Dipl.–Ing. Andreas ZWERGER (seit 1. Juni 2015)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Bericht des Rechnungshofes

Medientransparenz im BMFJ

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhalt

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis 560
Abkürzungsverzeichnis 561

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend

BMFJ

Medientransparenz im BMFJ

KURZFASSUNG 564

Prüfungsablauf und –gegenstand 568

Rechtliche Grundlagen 569

Erfüllung der Meldepflichten 572

- Organisation der Meldeabläufe 572
- Vollständigkeit der Meldungen 574
- Vollständigkeit der Dokumentation 577
- Richtigkeit der Meldungen 577

Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen 579

- Unterscheidbarkeit – Kennzeichnungspflicht 579
- Sachlichkeitsgebot 580
- Hinweis– und Kopfverbot 581

Bagatellgrenze 582

Schlussempfehlungen 584

ANHANG

Quartalsmeldungen des BMFJ 585

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabellen

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Gesamtausgaben des BMFJ für Werbeaufträge und Medienkooperationen nach Medientransparenzgesetz 575

Tabelle 2: Gesamtausgaben des BMFJ für Förderungen nach Medientransparenzgesetz 576

Tabelle 3: Bagatell–Werbeaufträge und –ausgaben des BMFJ zum Zeitpunkt der Meldung 583

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMFJ	Bundesministerium für Familien und Jugend
BMLFUW	Bundesministerium für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELAK	elektronischer Akt
EUR	Euro
f.	folgende
KommAustria	Kommunikationsbehörde KommAustria
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
MedKF–TG	Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
RHG	Rechnungshofgesetz 1948, BGBl. Nr. 144/1948
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Familien und Jugend

Medientransparenz im BMFJ

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

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Gebarungsüberprüfung des BMFJ war die Beurteilung

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

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

Rechtliche Grundlagen

Das Medientransparenzgesetz trat am 1. Juli 2012 in Kraft. Es dient der Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie bei Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums durch die öffentliche Hand. Gemäß § 2 Medientransparenzgesetz sind sämtliche in einem Quartal erteilten Aufträge über entgeltliche Veröffentlichungen in einem periodischen Medium bekanntzugeben, wenn der Betrag über 5.000 EUR (Bagatellgrenze) liegt. (TZ 2)

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

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

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

Erfüllung der Meldepflichten gemäß Medientransparenzgesetz

Organisation der Meldeabläufe

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Rechtzeitigkeit und Vollständigkeit der Meldungen

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

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

Vollständigkeit der Dokumentation

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

Richtigkeit der Meldungen

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

Werbeaufträge und Medienkooperationen

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

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

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

Förderungen

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

Bagatellgrenze

Der durchschnittliche Anteil der nach dem Medientransparenzgesetz nicht zu meldenden Bagatellbeträge bei Werbeaufträgen an den von dem BMFJ im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz erfassten Gesamtausgaben in den überprüften fünf Quartalen betrug rd. 17 %, das sind 107.156,12 EUR. Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass 77 von insgesamt 141 von dem BMFJ im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz erfassten Werbeaufträgen, das sind rd. 55 % der Werbeaufträge, unter der Bagatellgrenze lagen. Im Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge zu ermöglichen, wies der RH auf den relativ geringen Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben sowie auf den hohen Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen hin. (TZ 13)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Kenndaten zur Medientransparenz im BMFJ	
Rechtsgrundlagen	Bundesverfassungsgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF–T), BGBl. I Nr. 125/2011 Bundesgesetz über die Transparenz von Medienkooperationen sowie von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz, MedKF–TG), BGBl. I Nr. 125/2011 Kundmachung der Bundesregierung betreffend Richtlinien über die Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes, BGBl. II 2012/222
bekanntgegebene Entgelte für Medienkooperationen, Werbeaufträge und Förderungen (gesamt in EUR)[1]	
1. Quartal 2014	–
2. Quartal 2014	205.165,50
3. Quartal 2014	351.404,22
4. Quartal 2014	229.949,98
1. Quartal 2015	19.177,80
2. Quartal 2015	282.461,78
Summe	**1.088.159,28**

[1] Der überprüfte Zeitraum erstreckte sich vom 1. Quartal 2014 bis zum 1. Quartal 2015.

Quellen: BMFJ, KommAustria; RH

Prüfungsablauf und –gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Juni und Juli 2015 die Umsetzung des Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetzes (Medientransparenzgesetz) im BMFJ[1].

Im überprüften Zeitraum von März 2014 bis März 2015 (1. Quartal 2014 bis einschließlich 1. Quartal 2015) erstattete das BMFJ betreffend Medienkooperationen, Werbeaufträgen und Förderungen nach dem Medientransparenzgesetz nur im 1. Quartal 2014 Leermeldungen, in den übrigen Quartalen Betragsmeldungen an die KommAustria.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen betreffend Medienkooperationen und Werbeaufträge sowie Förderungen an Medieninhaber,

- der Erfüllung der Meldepflichten,

[1] Das BMFJ wurde mit dem Inkrafttreten der Bundesministeriengesetz–Novelle 2014 am 1. März 2014 neu eingerichtet.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– der Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes sowie

– allfälliger Probleme bei der Anwendung des Medientransparenzgesetzes.

(2) Die im Bericht angeführten Namen von Medien bzw. Medieninhabern wurden nicht anonymisiert, weil diese Daten aufgrund der von der KommAustria bereits veröffentlichten Quartalsmeldungen des Rechtsträgers öffentlich sind.

(3) Das Medientransparenzgesetz übertrug dem RH gemäß § 1 Abs. 3 des am 1. Jänner 2012 in Kraft getretenen Bundesverfassungsgesetzes über die Transparenz von Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums (BVG Medienkooperation und Medienförderung – BVG MedKF–T) eine Sonderaufgabe. Der RH hat nach dieser Bestimmung eine halbjährlich zu aktualisierende Liste der ihm bekannten, seiner Kontrolle unterliegenden Rechtsträger samt den für die Erfassung der Rechtsträger erforderlichen Daten (Namen, Adressen, vertretungsbefugte Organe) in elektronischer Form der KommAustria zu übermitteln.

Damit zusammenhängend ergaben sich für den RH aber auch neue Prüfungsverantwortungen im Hinblick auf die Vollständigkeit und Richtigkeit der Meldungen zu Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie zu Förderungen an Medieninhaber. Der RH führt daher Gebarungsüberprüfungen über die Implementierung und Anwendung des Medientransparenzgesetzes bei den seiner Prüfungszuständigkeit unterworfenen Rechtsträgern durch.[2]

(4) Zu den im August 2015 übermittelten Prüfungsmitteilungen nahm das BMFJ im November 2015 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung an das BMFJ im November 2015.

Rechtliche Grundlagen

2.1 (1) Das Medientransparenzgesetz trat mit 1. Juli 2012 in Kraft. Es soll der Förderung der Transparenz

– bei Medienkooperationen und Werbeaufträgen sowie

[2] bisher veröffentlichte Berichte des RH: Medientransparenz in Graz, Reihe Steiermark 2014/4; Medientransparenz in Kärnten, Reihe Kärnten 2014/5; Medientransparenz in Tirol, Reihe Tirol 2014/5; Medientransparenz im MuseumsQuartier, Reihe Bund 2015/3 und Reihe Wien 2015/2; Medientransparenz in der BIG, Reihe Bund 2015/8; Medientransparenz in der Allgemeinen Unfallversicherungsanstalt (AUVA; Reihe Bund 2015/12); Medientransparenz in der Niederösterreichischen Landeskliniken–Holding (Reihe Niederösterreich 2015/9).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

– bei der Vergabe von Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums

dienen.

(2) Dazu haben die der RH–Kontrolle unterworfenen Rechtsträger folgende Daten quartalsweise der KommAustria bekanntzugeben[3]:

– für Medienkooperationen und Werbeaufträge:

  – den Namen des periodischen Mediums und
  – die Höhe des Nettogesamtentgelts;

– für Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums:

  – den Namen des Förderungsempfängers und
  – die Höhe der Förderung.

Die Bekanntgabepflicht der Daten gilt allerdings nur dann, wenn der für Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen oder der für Förderungen je Förderungsempfänger und Quartal aufgewendete Gesamtbetrag 5.000 EUR (Bagatellgrenze) überschreitet. Wird die Bagatellgrenze je Quartal nicht erreicht, so hat der Rechtsträger eine Leermeldung an die KommAustria zu erstatten.

(3) Der RH–Kontrolle unterliegen – und sind damit meldepflichtig nach dem Medientransparenzrecht – 5.740 Rechtsträger[4], darunter die Bundesministerien, die Landesverwaltungen, die Gemeinden mit mindestens 10.000 Einwohnern und die Gemeindeverbände. Darüber hinaus meldepflichtig sind die der RH–Kontrolle unterliegenden Träger der Sozialversicherung, gesetzlichen beruflichen Vertretungen (Kammern), Stiftungen, Fonds und Anstalten und Unternehmen, an denen Rechtsträger, die der RH–Kontrolle unterliegen, mit mindestens 50 % beteiligt sind bzw. von diesen im Sinne des Art. 126b Abs. 2 B–VG beherrscht werden.

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

(4) Inhaltliche Anforderungen für Werbeaufträge und Medienkooperationen sind in § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz geregelt. Demnach

[3] § 1 Abs. 1 BVG Medienkooperation und Medienförderung

[4] lt. Rechtsträgerliste des RH an die KommAustria vom 30. Juni 2015

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

hatten die audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht, zu dienen. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs– oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen. Unzulässig sind entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen (sogenanntes Sachlichkeitsgebot).

Zur näheren Festlegung dieser inhaltlichen Grundsätze hatten nach § 3a Abs. 2 Medientransparenzgesetz die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats sowie die jeweilige Landesregierung Richtlinien über die inhaltliche Gestaltung audiovisueller kommerzieller Kommunikation und entgeltlicher Veröffentlichungen zu erlassen.

Für Rechtsträger im Bereich des Bundes sind seit 1. Juli 2012 die Richtlinien über die Ausgestaltung und Inhalt entgeltlicher Veröffentlichungen von Rechtsträgern des Bundes[5] in Kraft.

(5) Neben der Bekanntgabepflicht der Daten führt das Medientransparenzgesetz[6] auch das sogenannte Hinweis– bzw. Kopfverbot ein. Demnach ist es dem Bund (Bundesministerien), den Ländern, den Gemeinden mit über 10.000 Einwohnern, öffentlichen Unternehmen, Stiftungen, Fonds und Anstalten, die der Kontrolle des RH unterliegen, sowie den Sozialversicherungsträgern untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf „oberste Organe“ im Sinne des Art. 19 B–VG hinzuweisen. „Oberste Organe“ sind der Bundespräsident, der Bundeskanzler, die Bundesminister, die Staatssekretäre und die Mitglieder der Landesregierungen. Das Verbot betrifft insbesondere die persönliche Abbildung einer oder mehrerer der genannten Amtsträger in entgeltlichen Veröffentlichungen dieser Rechtsträger.

Zum Hinweis– bzw. Kopfverbot fehlen in den Gesetzesmaterialien die Erläuterungen. Daher vertritt die Lehre[7] die Ansicht, dass der Regelungsinhalt seinen Ursprung im RH–Bericht Reihe Bund 2003/2 „Ausgewählte Werbemaßnahmen der Bundesregierung“ (vgl. dazu RH–Bericht Reihe Bund 2005/13, S. 31 f.) hat, dessen Formulierungen in

5 BGBl. II 2012/22

6 § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz

7 Kogler, Neue Sachlichkeit. Inhaltliche Ge– und Verbote in § 3a Medienkooperations– und –förderungs–Transparenzgesetz, www.jusportal.at (abgerufen am 5. Februar 2015)

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

eine Entschließung des Nationalrats[8] vom Dezember 2009 Eingang fanden, so dass „in der Praxis diese Dokumente zur Interpretation des § 3a Medientransparenzgesetz herangezogen werden können."[9]

2.2 Der RH verwies darauf, dass aufgrund der gewählten gesetzlichen Konstruktion zur Förderung der Transparenz bei Medienkooperationen sowie bei der Erteilung von Werbeaufträgen und Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Druckwerks oder eines periodischen elektronischen Mediums ein Bundesverfassungsgesetz, ein Bundesgesetz sowie zehn Richtlinien erforderlich waren. Er vertrat die Auffassung, dass durch die Regelung in Verfassungsrang die zweckmäßige Möglichkeit bestanden hätte, eine einheitliche Vorgehensweise für den Bund und die Länder zu schaffen und diese Gelegenheit der Verwaltungsvereinfachung ungenützt blieb.[10]

Erfüllung der Meldepflichten

Organisation der Meldeabläufe

3.1 (1) Für die Abwicklung der Meldeabläufe betreffend Werbemaßnahmen und Förderungen nach dem Medientransparenzgesetz sowie deren Bekanntgabe an die KommAustria war gemäß der Geschäftseinteilung des BMFJ die Präsidialabteilung 1 zuständig.

Die Vergabe von Werbemaßnahmen und Förderungen war im BMFJ jedoch unterschiedlich organisiert.

(2) Werbeaufträge und Medienkooperationen wickelte im Auftrag des BMFJ die Präsidialabteilung 5 des BMLFUW im Rahmen eines Verwaltungsübereinkommens[11] ab. In diesem Verwaltungsübereinkommen war unter anderem geregelt, dass das BMLFUW über Ersuchen des BMFJ die Angelegenheiten der Öffentlichkeitsarbeit des BMFJ durchführt. Auf dieser Grundlage wickelte die Präsidialabteilung 5 des BMLFUW alle Werbemaßnahmen des BMFJ entweder selbst oder mit Mediaagenturen[12] ab. Sie erfasste alle Werbemaßnahmen von der Beauftragung bis zur Bekanntgabe an die KommAustria, unter Wahrung des Vier–Augen–Prinzips, mittels ELAK.

---

8 Entschließung des Nationalrates vom 10. Dezember 2009, 73/E XXIV. Gesetzgebungsperiode

9 siehe dazu Feher/Otto/Steindl, Medientransparenzgesetz (2013)2, S. 53 (Fußnote 152)

10 vgl. dazu den Bericht des RH: Öffentlichkeitsarbeit des BMLFUW, Reihe Bund 2013/4, TZ 3.

11 Verwaltungsübereinkommen zwischen der Bundesministerin für Familien und Jugend und dem Bundesminister für Land– und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft vom 27.2.2014.

12 z.B. MEC Agentur für Mediaplanung GmbH

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Die Präsidialabteilung 1 führte im Sinne des Vier–Augen–Prinzips eine sogenannte „Plausibilitätsprüfung“ über die für die Meldung an die KommAustria bestimmten Daten auf Vollständigkeit, Richtigkeit und Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen des Medientransparenzgesetzes durch und gab sie danach rechtzeitig der KommAustria bekannt.

(3) Förderungen des BMFJ, das sind Projekt– und Basisförderungen an Familien– und Jugendinstitutionen, vergaben die neun Abteilungen der Sektion Familien und Jugend mittels ELAK. Nach § 4 Medientransparenzgesetz sind nur jene Beträge dieser Förderungen melderelevant, die konkret an ein periodisches Medium der geförderten Institution als Medieninhaber fließen.

Die Präsidialabteilung 1 forderte die Abteilungen regelmäßig mit Quartalsschreiben auf, die Melderelevanz der von ihnen zugesagten Förderungen zu prüfen und an sie zu melden. Die Abteilungen leiteten diese Meldungen der Präsidialabteilung 1 zu. Eine Vorschreibung der Förderakte, die alle förderungsrelevanten Unterlagen enthielten, mittels ELAK an die Präsidialabteilung 1 erfolgte nicht. Dadurch konnte die Präsidialabteilung 1 die Melderelevanz der gewährten Fördermittel nicht prüfen.

Dies führte in drei Quartalen des überprüften Zeitraums zu unvollständigen und unrichtigen Bekanntgaben an die KommAustria (siehe TZ 5 und 8).

(4) Mit dem Vollzug des Medientransparenzrechtes waren insgesamt 13 Bedienstete befasst. Dies waren bei den Werbemaßnahmen zwei Bedienstete der Präsidialabteilung 1 sowie im Rahmen eines Verwaltungsübereinkommens mit dem BMLFUW zwei Bedienstete des BMLFUW. Bei den Förderungen waren dies die zwei Bediensteten der Präsidialabteilung 1 sowie neun Bedienstete der Sektion Familien und Jugend im BMFJ. Der zeitliche Gesamtaufwand betrug zumindest 25 Stunden pro Quartal.

3.2 Der RH wies auf die unterschiedliche Organisation der Vergabe der Werbemaßnahmen und Förderungen hin, aufgrund der sich Mängel bei den Meldungen an die KommAustria ergaben. Insbesondere kritisierte er die fehlende Vorschreibung der Förderungsakte der Sektion Familien und Jugend mittels ELAK an die Präsidialabteilung 1, die eine Kontrolle der Förderungen auf ihre Melderelevanz verhinderte und dadurch unvollständige und unrichtige Quartalsmeldungen an die KommAustria verursachte (siehe TZ 5 und 8).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Der RH empfahl daher dem BMFJ, geeignete organisatorische Maßnahmen zur Beseitigung der bestehenden Kontrolldefizite zu treffen, um künftig die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria auch in Bezug auf Förderungen zu gewährleisten.

Der RH anerkannte jedoch die organisatorische Implementierung der Angelegenheiten der Medientransparenz in der Prädialabteilung 1, die Erfassung aller Werbemaßnahmen des BMFJ mittels ELAK sowie die gewählte Vorgangsweise bei der Beauftragung von Werbemaßnahmen im Wege eines Verwaltungsübereinkommens mit dem BMLFUW, die geeignet waren, die Vollständigkeit, Richtigkeit und Rechtzeitigkeit der Bekanntgaben des BMFJ an die KommAustria zu gewährleisten.

3.3 *Laut Stellungnahme des BMFJ seien unrichtige Förderungsmeldungen an die KommAustria darin begründet, dass exakte Beträge, welche innerhalb eines Gesamtfördervolumens für Medien aufgewendet wurden, im Voraus nicht bekannt seien. Das BMFJ habe aber bereits die Anregung des RH aufgenommen und die Förderformulare entsprechend adaptiert, um in Zukunft bereits bei der Förderzusage eindeutige Zuordnungen treffen zu können. Zudem würden die melderelevanten Akte künftig der Präsidialabteilung 1 vorgelegt werden.*

Vollständigkeit der Meldungen

Werbeaufträge und Medienkooperationen

4.1 (1) Das BMFJ erfasste im überprüften Zeitraum im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz 141 Werbeaufträge und Medienkooperationen in Nettogesamthöhe von 646.326,70 EUR. Davon unterlagen 64 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 539.170,58 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz (siehe Tabelle 1).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 1: Gesamtausgaben des BMFJ für Werbeaufträge und Medienkooperationen nach Medientransparenzgesetz

Quartal	Werbeaufträge gesamt	Gesamtausgaben nach dem Medien-transparenz-gesetz	Werbeaufträge über der Bagatellgrenze	Summe der an die KommAustria gemeldeten Nettogesamt-entgelte	Meldungen an die KommAustria nach Medium
	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR	Anzahl
01/2014	–	–	–	–	–
02/2014	5	24.311,50	1	11.431,50	1
03/2014	87	368.179,92	49	326.573,40	19
04/2014	31	217.809,79	12	181.987,88	8
01/2015	18	36.025,49	2	19.177,80	2
Summe	**141**	**646.326,70**	**64**	**539.170,58**	**30**

Quellen: BMFJ; RH

(2) Die restlichen vom BMFJ erfassten 77 Werbeaufträge und Medienkooperationen (Nettogesamtbetrag: 107.156,12 EUR), das sind rd. 55 % aller Werbemaßnahmen und rd. 17 % der gesamten Werbeausgaben des BMFJ im überprüften Zeitraum, lagen unter der Bagatellgrenze und waren daher nicht zu melden (siehe dazu TZ 12, Tabelle 3).

4.2 Der RH anerkannte die Vollständigkeit der Quartalsmeldungen bei den Werbeaufträgen und Medienkooperationen und verwies auf den hohen Anteil der aufgrund der Bagatellgrenze nicht zu meldenden Werbeaufträge und Medienkooperationen (siehe TZ 12).

Förderungen

5.1 (1) Das BMFJ erfasste im überprüften Zeitraum im Zusammenhang mit dem Medientransparenzgesetz zwölf Förderungen in Gesamthöhe von 266.547,10 EUR. Davon unterlagen elf Förderungen (Gesamtbetrag: 264.547,10 EUR) der Meldepflicht nach dem Medientransparenzgesetz (siehe Tabelle 2).

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 2:	Gesamtausgaben des BMFJ für Förderungen nach Medientransparenzgesetz			
Quartal	Förderungen gesamt	Gesamtausgaben nach dem Medien-transparenzgesetz	Förderungen über der Bagatellgrenze	Summe der an die KommAustria gemeldeten Förderungsentgelte
	Anzahl	in EUR	Anzahl	in EUR
01/2014	–	–	–	–
02/2014	6	193.754,00	5	191.754,00
03/2014	4	24.831,00	4	24.831,00
04/2014	2	47.962,10	2	47.962,10
01/2015	–	–	–	–
Summe	**12**	**266.547,10**	**11**	**264.547,10**

Quellen: BMFJ; RH

(2) Eine vom BMFJ erfasste Förderung (Gesamtbetrag: 2.000 EUR) lag unter der Bagatellgrenze und war daher nicht zu melden.

(3) Die Abteilung I/5 – Jugendpolitik im BMFJ gab zwei Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Online–Mediums im 4. Quartal 2014 der KommAustria nicht bekannt:

- Katholische Jugend Österreichs, Projektförderung 2014 für das Projekt „Webportal für Jugendliche und Ehrenamtliche Mitarbeiter“ in Höhe von 20.100,00 EUR (Datum der Förderungszusage: 12. November 2014).

- Landjugend Österreich, Projektförderung 2014 für das Projekt „LJ–On–Line – Gemeinsam Aktiv im Netz“ in Höhe von 15.000 EUR (Datum der Förderungszusage: 12. November 2014).

5.2 Der RH kritisierte die Unvollständigkeit der Bekanntgabe bei den Förderungen für das 4. Quartal 2014 und verwies auf seine Empfehlung in TZ 3, geeignete organisatorische Maßnahmen zu treffen, um künftig die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria auch in Bezug auf Förderungen zu gewährleisten.

5.3 *Laut Stellungnahme des BMFJ sei eine Adaptierung der Förderformulare bereits erfolgt, um in Zukunft eine eindeutige Zuordnung zu meldederelevanten Förderungen vornehmen zu können. Das BMFJ werde außerdem hinkünftig zusätzliche weitere Kontrollmaßnahmen – wie vom RH angeregt – ergreifen.*

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Vollständigkeit der Dokumentation

6.1 Alle den Quartalsmeldungen des überprüften Zeitraums zugrunde liegenden, vom BMFJ erfassten Werbemaßnahmen, Medienkooperationen und Förderungen waren vollständig dokumentiert. Die Dokumentation der Werbemaßnahmen und Medienkooperationen umfasste die Auftrags– und Abrechnungsunterlagen sowie die Belegexemplare der entgeltlichen Einschaltungen; jene der Förderungen umfasste die Unterlagen betreffend Förderungsanträge und deren Zusage.

6.2 Der RH anerkannte die vollständige Dokumentation der vom BMFJ an die KommAustria gemeldeten Werbemaßnahmen und Förderungen im überprüften Zeitraum.

Richtigkeit der Meldungen

Werbeaufträge und Medienkooperationen

7.1 Das BMFJ hatte gemäß § 2 Medientransparenzgesetz für Werbeaufträge und Medienkooperationen quartalsweise die Namen der jeweiligen periodischen Medien und – unter Beachtung der Bagatellgrenze von 5.000 EUR – die Gesamthöhe des diesen Medien zufließenden Nettoentgelts[13] gesondert bekanntzugeben. Sie hatte überdies die Werbeaufträge und Medienkooperationen sachlich richtig dem jeweiligen periodisch erscheinenden Medium und sie zeitlich richtig nach ihrem Erscheinungsdatum zuzuordnen (siehe TZ 2).

Diese Verpflichtungen wurden in allen Quartalen des überprüften Zeitraums erfüllt.

7.2 Der RH anerkannte die richtigen Bekanntgaben in den fünf Quartalen des überprüften Zeitraums.

Förderungen

8.1 (1) Das BMFJ hatte gemäß § 4 Medientransparenzgesetz quartalsweise für Förderungen an Medieninhaber eines periodischen Mediums den Namen des Förderungsempfängers und – unter Beachtung der Bagatellgrenze von 5.000 EUR – die Gesamthöhe der Förderung gesondert bekanntzugeben. Es hatte überdies die Förderungen sachlich richtig dem jeweiligen Medieninhaber eines periodischen Mediums und sie zeitlich richtig nach Datum ihrer Zusage zuzuordnen (siehe TZ 2).

[13] d.h. ohne Rabatte, Skonti, Werbeabgabe, Mehrwertsteuer und allfällige Vermittlungsprovisionen

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(2) Diese Verpflichtungen wurden in drei Quartalen des überprüften Zeitraums nicht erfüllt:

– Im 2. Quartal 2014 gewährte das BMFJ der Österreichischen Plattform für Alleinerziehende eine Basisförderung in Höhe von 80.000,00 EUR. Davon war ein Betrag in Höhe von 13.400,00 EUR für das Zeitungsprojekt „ÖPA Journal, Alleinerziehende auf dem Weg“ vorgesehen. Das BMFJ gab jedoch nicht diesen Betrag, sondern sachlich unrichtig die Basisförderung in Höhe von 80.000,00 EUR der KommAustria bekannt.

  Weiters gewährte das BMFJ dem Österreichischen Familienbund eine Basisförderung in Höhe von 80.000,00 EUR. Davon entfiel ein Betrag in Höhe von 22.700,00 EUR auf das Projekt „Zeitschrift ‚Familie' und Newsletter des Österreichischen Familienbundes“. Das BMFJ gab jedoch nicht diesen Betrag, sondern sachlich unrichtig die Basisförderung in Höhe von 80.000,00 EUR der KommAustria bekannt.

– Im 3. Quartal 2014 gab das BMFJ eine Gesamtmeldung über drei Förderungen in Höhe von insgesamt 11.931,00 EUR an den Medieninhaber Katholische Jungschar Österreich an die KommAustria ab. Eine Förderung betraf das Projekt Mini–Brief in Höhe von 2.131,00 EUR, eine weitere Förderung betraf das Projekt Jungscharplaner 2014/2015 in Höhe von 7.000,00 EUR; die dritte Förderung bezog sich auf das Projekt Bewusstseinsbildung und Öffentlichkeitsarbeit durch das neue JungeKirche–Magazin in Höhe von 2.800,00 EUR. Da es sich beim Jungscharplaner 2014/2015 um kein periodisches Medium nach § 4 Medientransparenzgesetz handelt, war der dafür vorgesehene Betrag nicht in der Gesamtmeldung für die Katholische Jungschar Österreich zu berücksichtigen. Der verbliebene Förderungsgesamtbetrag an die Katholische Jungschar Österreich lag somit unter der Bagatellgrenze und wäre nicht zu melden gewesen.

  Weiters gab das BMFJ eine Förderung an den Medieninhaber Bundesnetzwerk Österreichische Jugendinfos für das Projekt Broschüre Ferien– und Nebenjob–Suche in Höhe von 12.900,00 EUR bekannt. Da die Broschüre nur einmal jährlich erscheint, war sie ein kein periodisches Medium nach § 4 Medientransparenzgesetz. Die Bekanntgabe der Förderung an die KommAustria war daher wegen fehlender Periodizität des Mediums unrichtig. Richtigerweise wäre eine Meldung unterblieben.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Im Ergebnis hätte für Förderungen im 3. Quartal 2014 richtigerweise eine Leermeldung erfolgen müssen.

– Die Bekanntgabe von Förderungen des BMFJ für das 4. Quartal 2014 war nicht nur unvollständig (siehe TZ 5), sondern in einem Fall auch unrichtig, weil sich die Förderung an den Mittelschüler–Kartell–Verband für das Projekt Schulplaner in Höhe von 12.336,40 EUR auf ein nichtperiodisches Medium bezog.

8.2 Der RH kritisierte die unrichtigen und unvollständigen Bekanntgaben von Förderungen in drei Quartalen des überprüften Zeitraums, die jedoch im Wesentlichen zu erhöhten Meldungen führten. Er empfahl daher dem BMFJ, künftig auf die sachlich und betraglich richtige Zuordnung aller Förderungen zu achten und so die Richtigkeit und Vollständigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria sicherzustellen. Weiters verwies er auf seine Empfehlung in TZ 3, geeignete organisatorische Maßnahmen zu treffen, um künftig die Vollständigkeit und Richtigkeit der Bekanntgaben an die KommAustria auch in Bezug auf Förderungen zu gewährleisten.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMFJ seien den Empfehlungen des RH folgend organisatorische Maßnahmen und eine Adaptierung der Förderformulare vorgenommen worden, um in Zukunft eine eindeutige Zuordnung zu melderelevanten Förderungen vorzunehmen. Melderelevante Akte werden künftig der Präsidialabteilung 1 vorgelegt.*

Inhaltliche Anforderungen an Werbeaufträge und Medienkooperationen

Unterscheidbarkeit – Kennzeichnungspflicht

9.1 (1) Die Richtlinien des Bundes sehen in § 2 Abs. 1 vor, dass „bei der Beauftragung einer Veröffentlichung der Auftragnehmer vertraglich dazu zu verpflichten ist, eine eindeutige Kennzeichnung vorzunehmen“.

Tatsächlich war in jedem der – zu 30 Medienmeldungen an die KommAustria zusammengefassten – 64 Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums in Gesamthöhe von 539.170,58 EUR eine derartige vertragliche Verpflichtung dokumentiert.

(2) Nach § 2 Abs. 2 der Richtlinien des Bundes sind Veröffentlichungen in Radio– und Fernsehprogrammen sowie in Sendungen von Abrufdiensten mit den Worten „entgeltliche Einschaltung des/der“ oder „eine entgeltliche Information des/der“ oder „bezahlte Anzeige des/der“ jeweils unter Beifügung der Bezeichnung des Organs des betreffenden Rechtsträgers oder eines dieses eindeutig identifizierbaren Logos

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

zu kennzeichnen. Veröffentlichungen in einem periodischen Druckwerk, einem wiederkehrenden elektronischen Medium oder auf einer Website sind die Worte „entgeltliche Einschaltung“ oder „bezahlte Anzeige“ deutlich sichtbar beizufügen.

Im überprüften Zeitraum waren aufgrund der dokumentierten vertraglichen Verpflichtung alle entgeltlichen Einschaltungen des BMFJ als solche gekennzeichnet.

9.2 Der RH anerkannte, dass das BMFJ die vertragliche Kennzeichnungspflicht bei allen entgeltlichen Veröffentlichungen nach dem Medientransparenzgesetz einhielt. Dies hatte zur Folge, dass alle Werbeaufträge bzw. Medienkooperationen des überprüften Zeitraums eine richtlinienkonforme Kennzeichnung aufwiesen.

Sachlichkeitsgebot

10.1 (1) In § 3a Abs. 1 Medientransparenzgesetz ist geregelt, dass audiovisuelle Kommunikation und entgeltliche Veröffentlichungen ausschließlich der Deckung eines konkreten Informationsbedürfnisses der Allgemeinheit zu dienen haben, das in einem inhaltlichen Zusammenhang mit dem Wirkungsbereich des jeweiligen Rechtsträgers steht. Darunter fallen insbesondere Informationen zur Rechtslage sowie Handlungs– oder Verhaltensempfehlungen und Sachinformationen.

Audiovisuelle Kommunikation oder entgeltliche Veröffentlichungen, die keinen konkreten Bezug zur Deckung eines Informationsbedürfnisses aufweisen und ausschließlich oder teilweise lediglich der Vermarktung der Tätigkeit des Rechtsträgers dienen, sind unzulässig (so genanntes Sachlichkeitsgebot). Zur näheren Festlegung dieser Grundsätze erließ der Bund Richtlinien (siehe dazu TZ 2).

Die Werbemaßnahmen des BMFJ entsprachen im überprüften Zeitraum den formalen Kriterien des Medientransparenzgesetzes im Hinblick auf das Sachlichkeitsgebot.

(2) Im überprüften Zeitraum startete das BMFJ zu den Themen Erhöhung der Familienbeihilfe und Extremismus zwei Medienkampagnen in Höhe von insgesamt rd 316.000,00 EUR, obwohl die Medien über diese Themen von sich aus berichteten.

Weiters schaltete die 100 %–Tochtergesellschaft des BMFJ, Familie & Beruf Management GmbH, im 3. Quartal 2014 ein halbseitiges Inserat zum Thema „Kinderbetreuung – Vereinbarkeit von Beruf und Familie“ im Printmedium Die Presse. Auf der selben Seite dieses Mediums erschien auch ein halbseitiger redaktioneller Beitrag zum selben Thema.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

(3) In seinem Bericht betreffend die Öffentlichkeitsarbeit im BMLFUW (Reihe Bund 2013/4, TZ 8) verwies der RH jedoch darauf, Printmedien primär durch Presseaussendungen und Pressekonferenzen dazu anzuregen, von sich aus über Tätigkeiten des Ministeriums zu berichten. Erst wenn darüber hinaus noch ein Bedarf an weiterer Sachinformation der Öffentlichkeit besteht, sollten auch entgeltliche Schaltungen in Printmedien in Erwägung gezogen werden.

10.2 Der RH verwies bezugnehmend auf seinen Bericht betreffend die Öffentlichkeitsarbeit im BMLFUW (Reihe Bund 2013/4, TZ 8) darauf, dass das BMFJ trotz der hohen medialen Aufmerksamkeit betreffend die Themen Erhöhung der Familienbeihilfe, Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Extremismus zusätzlich entgeltliche Werbemaßnahmen in Höhe von zumindest 316.000,00 EUR in Auftrag gab.

Er empfahl daher dem BMFJ, die Printmedien primär durch Presseaussendungen und Pressekonferenzen dazu anzuregen, von sich aus über Tätigkeiten des Ministeriums zu berichten. Erst wenn darüber hinaus noch ein Bedarf an weiterer Sachinformation der Öffentlichkeit besteht, sollten auch entgeltliche Schaltungen in Printmedien in Erwägung gezogen werden.

10.3 *Laut Stellungnahme des BMFJ verbreite es Inhalte primär durch Presseaussendungen und Pressekonferenzen. Da die Informationen jedoch jeweils eine sehr große Gruppe an Bürgern (z.B. 1,2 Mio. Familienbeihilfebezieher) betreffen, sei gegebenenfalls eine weitere, zusätzliche Sachinformation durch entgeltliche Schaltungen für eine effektive Verbreitung erforderlich.*

10.4 Der RH entgegnete dem BMFJ, dass insbesondere bei Sachinformationen, die einem größeren Personenkreis erhöhte Geldleistungen ankündigen, eine Verbreitung durch Presseaussendungen und Pressekonferenzen ausreichen wird, um durch darauffolgende redaktionelle Medienberichterstattung breite Publizität zu erlangen. Daher ist eine weitere, mit öffentlichen Mitteln beworbene, zusätzliche Sachinformation weder effektiv, noch effizient.

Hinweis– und Kopfverbot

11.1 Nach § 3a Abs. 4 Medientransparenzgesetz ist es Bundesministerien untersagt, in audiovisueller kommerzieller Kommunikation oder entgeltlichen Veröffentlichungen auf oberste Organe im Sinne von Art. 19 B–VG hinzuweisen (sogenanntes Hinweis– bzw. Kopfverbot).

Das BMFJ hielt bei allen an die KommAustria gemeldeten Werbemaßnahmen im überprüften Zeitraum das Hinweis– und Kopfverbot ein.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

11.2 Der RH anerkannte, dass das BMFJ bei allen gemeldeten Werbemaßnahmen das Hinweis– und Kopfverbot einhielt.

12.1 Das Hinweis– und Kopfverbot ist für Förderungen an Medieninhaber periodischer Medien nicht vorgesehen.

Wie in TZ 8 dargestellt, gewährte das BMFJ im 2. Quartal 2014 dem Medieninhaber Österreichischer Familienbund eine Förderung in Höhe von insgesamt 80.000,00 EUR für dessen Zeitschrift „Familie“ und Newsletter. Die Ausgabe Juni 2014 der Zeitschrift „Familie“ enthielt ein ganzseitiges Interview mit sowie eine Abbildung der Bundesministerin für Familien und Jugend, MMag. Dr. Sophie Karmasin; der Newsletter 06/2014 informierte mit bildlicher Darstellung der Bundesministerin über die Kinderbetreuungsoffensive der Bundesregierung; im Newsletter 07/2014 präsentierte die abgebildete Bundesministerin die FamilienApp.

Weiters gewährte das BMFJ im 2. Quartal 2014 dem Medieninhaber Österreichische Plattform für Alleinerziehende für das Journal „Alleinerziehende auf dem Weg“ eine Förderung in Höhe von insgesamt 80.000,00 EUR. In der Journalausgabe 01/2015 wird auf eineinhalb Seiten ein Interview vom Herbst 2014 mit der Bundesministerin für Familien und Jugend, MMag. Dr. Sophie Karmasin, abgedruckt, in dem die Bundesministerin viermal abgebildet ist.

12.2 Der RH wies darauf hin, dass selbst dann, wenn der Medieninhaber eines periodischen Mediums überwiegend mit öffentlichen Mitteln gefördert wird, das Sachlichkeitsgebot, das Vermarktungsverbot und das Hinweis– bzw. Kopfverbot nicht gelten und damit umgangen werden können.

Bagatellgrenze

13.1 Wie in der TZ 4 dargestellt, gab das BMFJ in Bezug auf Werbeaufträge und Medienkooperationen im überprüften Zeitraum vollständige und richtige Meldungen an die KommAustria ab. Demzufolge waren auch die Anteile der unter der gesetzlichen Bagatellgrenze liegenden Beträge an den vom BMFJ für Werbemaßnahmen erfassten Gesamtausgaben nach Medientransparenzgesetz richtig.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Tabelle 3:	Bagatell–Werbeaufträge und –ausgaben des BMFJ zum Zeitpunkt der Meldung				
Quartal	Gesamtausgaben nach dem Medientrans-parenzgesetz	Summe der gemeldeten Nettogesamt-entgelte	nicht zu meldende Bagatellbeträge	Bagatell– und Werbeaufträge	Anteil der Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben
	in EUR			Anzahl	in %
01/2014	–	–	–	–	–
02/2014	24.311,50	11.431,50	12.880,00	4	53
03/2014	368.179,92	326.573,40	41.606,52	38	11
04/2014	217.809,79	181.987,88	35.821,91	19	16
01/2015	36.025,49	19.177,80	16.847,69	16	47
Summe	**646.326,70**	**539.170,58**	**107.156,12**	**77**	**17**

Quellen: BMFJ; RH

Die jeweiligen Anteile der – nicht zu meldenden – Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben des BMFJ schwankten zwischen 11 % (3. Quartal 2014) und 53 % (2. Quartal 2014). Ihr durchschnittlicher Anteil an den Gesamtausgaben betrug in den überprüften fünf Quartalen rd. 17 %, das sind 107.156,12 EUR.

Auffällig war in diesem Zusammenhang, dass 77 von insgesamt 141 erfassten Werbeaufträgen des BMFJ, das sind rd. 55 % der Werbeaufträge, unter der Bagatellgrenze lagen (siehe TZ 5).

13.2 Im Hinblick auf das Ziel des Gesetzes, Transparenz über die tatsächlich geleisteten Entgelte für Werbeaufträge und Medienkooperationen zu ermöglichen, wies der RH auf den relativ geringen Anteil der nicht zu meldenden Bagatellbeträge an den Gesamtausgaben hin.

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Schlussempfehlungen

14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen an das BMFJ hervor:

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

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

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

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

ANHANG

Quartalsmeldungen des BMFJ

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Quartalsmeldungen		
1. Quartal 2014		in EUR
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	
	Leermeldung	
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
2. Quartal 2014		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	
	Kronen Zeitung	11.431,50
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Aktion Kritischer Schülerinnen	19.200,00
	ÖPA Journal „Alleinerziehende auf dem Weg“ der Österreichischen Plattform für Alleinerziehende	80.000,00
	Pennäler Ring Österreich	14.534,00
	Zeitschrift „Familie“ und Newsletter des Österreichischen Familienbundes	80.000,00
		205.165,00
3. Quartal 2014		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	
	Bezirksblätter Niederösterreich	8.398,77
	Bezirksrundschau Oberösterreich	6.156,48
	Der Standard	16.110,00
	Die Ganze Woche	6.247,50
	Die Presse	15.647,50
	Heute	56.154,40
	Kleine Zeitung	13.728,00
	Kronen Zeitung	55.743,50
	Kurier	14.022,50
	Madonna mit Österreich	12.900,00
	OÖ Nachrichten	10.608,00
	Sonntag – Österreich	32.760,00
	Österreich	20.652,00
	Salzburger Nachrichten	10.185,00
	Tiroler Tageszeitung	13.902,00
	Vorarlberger Nachrichten	10.608,00
	Weekend Magazin	7.135,83
	Woche Steiermark	7.145,61
	www.orf.at	8.468,13

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Quartalsmeldungen		
		in EUR
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Bundesnetzwerk Österreichischer Jugendinfos	12.900,00
	Katholische Jungschar Österreich	11.931,00
		351.404,22
4. Quartal 2014		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	
	Baby Express/Familienwelt	6.200,00
	Die Presse	72.840,29
	Heute	54.782,80
	Kleine Zeitung	12.976,95
	Kosmo	5.082,00
	Kronen Zeitung	13.547,84
	www.heute.at	8.568,00
	www.oe24.at	7.990,00
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Mittelschülerkartellverband	12.336,40
	Österreichische Gewerkschaftsjugend	35.625,70
		229.949,98
1. Quartal 2015		
	Bekanntgabe § 2 (Werbeaufträge und Medienkooperationen)	
	Heute	5.548,80
	Österreich	13.629,00
		19.177,80
	Bekanntgabe § 4 (Förderungen)	
	Leermeldung	
	Gesamtsumme	**805.697,50**

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Wien, im Dezember 2015

Der Präsident:

Dr. Josef Moser

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R
H

Bisher erschienen:

Reihe Bund 2015/1 — Bericht des Rechnungshofes
- EU–Finanzbericht 2012
- Liegenschaftsverkauf Schloss Reifnitz
- Schulversuche
- Unterstützungsinstitut der Bundespolizei

Reihe Bund 2015/2 — Bericht des Rechnungshofes
- Wirkungen rechtlicher und personalwirtschaftlicher Maßnahmen auf das Pensionsantrittsalter in ausgewählten Ressorts
- Umbau des Palais Kaunitz für die Anti–Korruptionsakademie (IACA) in Laxenburg
- Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte

Reihe Bund 2015/3 — Bericht des Rechnungshofes
- Oesterreichische Nationalbank — Gold– und Pensionsreserven, Jubiläumsfonds sowie Sozialleistungen
- Liegenschaftstransaktionen der Landwirtschaftlichen Bundesversuchswirtschaften GmbH mit der Republik Österreich, der Stadt Wien und der Wirtschaftsagentur Wien
- Gemeinsame Prüfung aller lohnabhängigen Abgaben (GPLA); Follow–up–Überprüfung
- Standortentwicklung der Zentralleitung des Bundesministeriums für Finanzen und Generalsanierung des Standorts Himmelpfortgasse 6 – 8; Follow–up–Überprüfung
- Gendergesundheit in Österreich
- Versorgung von Schlaganfallpatienten in der Steiermark; Follow–up–Überprüfung
- Fonds zur Finanzierung der In–vitro–Fertilisation
- Medientransparenz im MuseumsQuartier

Reihe Bund 2015/4 — Bericht des Rechnungshofes
- Pensionsrecht der Bediensteten der ÖBB
- Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.; Follow–up–Überprüfung
- Landesstudios des Österreichischen Rundfunks

Reihe Bund 2015/5 — Bericht des Rechnungshofes
- HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG: Verstaatlichung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Reihe Bund 2015/6	Bericht des Rechnungshofes – Internes Kontrollsystem bei Direktvergaben in ausgewählten Ressorts BMVIT und BMWFW – Technische Universität Wien – Finanzsituation – Österreichisches Patentamt; Follow–up–Überprüfung – Akademisches StartUp Netzwerk Oberösterreich (akostart oö)
Reihe Bund 2015/7	Bericht des Rechnungshofes – Haftungsobergrenzen im Bereich der Länder und Gemeinden – FFG und FWF – Interne Kontrollsysteme
Reihe Bund 2015/8	Bericht des Rechnungshofes – Prüfung von Wohnsitz und gewöhnlichem Aufenthalt in der Sozialversicherung als Anspruchsvoraussetzung – Österreichischer Integrationsfonds – Fonds zur Integration von Flüchtlingen und MigrantInnen – Beschaffung des Truppenfunksystems CONRAD – Bankenpaket; Follow–up–Überprüfung – Medientransparenz in der BIG
Reihe Bund 2015/9	Bericht des Rechnungshofes – Ärzteausbildung – Gewährung von Ausgleichszulagen in der Pensionsversicherung – Ausgewählte Stiftungen bei der Österreichischen Akademie der Wissenschaften
Reihe Bund 2015/10	Bericht des Rechnungshofes – Sonderaufgaben des RH nach: Parteiengesetz 2012 Medientransparenzgesetzen Unvereinbarkeits– und Transparenz–Gesetzen
Reihe Bund 2015/11	Bericht des Rechnungshofes – HYPO ALPE–ADRIA–BANK INTERNATIONAL AG – Verkaufsaktivitäten in der Umstrukturierungsphase – Österreichischer Verkehrssicherheitsfonds – Niederösterreichische Grenzlandförderungsgesellschaft m.b.H. – Research Center Pharmaceutical Engineering GmbH – Eurofisc

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

R
H

Reihe Bund 2015/12	Bericht des Rechnungshofes – Landeslehrerpensionen – Finanzierung der Landeslehrer; Follow–up–Überprüfung – Gleichstellungsziel, Gleichstellungsmaßnahmen und Indikatoren im BMJ – Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie im Bereich Grundwasser im Weinviertel – Nachhaltiger Güterverkehr – Intermodale Vernetzung; Follow–up–Überprüfung – Medientransparenz in der AUVA
Reihe Bund 2015/13	Bericht des Rechnungshofes – Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Lehrerpersonalverwaltung – Schulbehörden in Oberösterreich und Tirol: Landesschulräte – Insolvenz–Entgelt–Fonds und IEF–Service GmbH – Truppenübungsplatz Allentsteig
Reihe Bund 2015/14	Bericht des Rechnungshofes – EU–Finanzbericht 2013 – Eurofisc – ein multilaterales Frühwarnsystem der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Mehrwertsteuerbetrugs – Bundeskriminalamt – Österreichische Studentenförderungsstiftung – Internes Kontrollsystem in der Haushaltsverrechnung des Bundes; Follow–up–Überprüfung
Reihe Bund 2015/15	Bericht des Rechnungshofes – Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie hinsichtlich Fließgewässer; Follow–up–Überprüfung – Schieneninfrastruktur–Dienstleistungs-gesellschaft mbH (SCHIG) – Aufgabenübertragung durch das BMVIT – Europäischer Sozialfonds (ESF) – Prüfbehörde – Gemeinnützigkeit im Steuerrecht – Leistungsvereinbarungen; Follow–up–Überprüfung
Reihe Bund 2015/16	Bericht des Rechnungshofes – Alpine Ski WM 2013, Investitionen – Stiftung Österreichisches Institut für Schul– und Sportstättenbau einschließlich „ÖISS“–Datensysteme Gesellschaft m.b.H. – Salzburg Hauptbahnhof – Bahnhofsumbau – Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen; Follow–up–Überprüfung

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at

Dieser Text wurde elektronisch übermittelt. Abweichungen vom Original sind möglich.
www.parlament.gv.at