

Betriebswirtschaftliches Gutachten zur ökonomischen  
Vorteilhaftigkeit der Sozialversicherungs-Strukturreform –  
Plausibilitätsprüfung

a.o.Univ.-Prof. Ing. Mag. Dr. Otto Krickl

September 2019

## Executive Summary

Das gegenständliche Gutachten hat zum Ziel, die in der Arbeit von Hoffmann/Knoll (Hoffmann/Knoll, 2019) dargestellten Einsparungspotenziale bzw. Synergieeffekte in den Bereichen Verwaltung, Beschaffung und IT, sowie die darin getroffenen weiterführenden qualitativen Einschätzungen zu den Effektivitäts- und Risikopotenzialen aus betriebswirtschaftlicher Sicht, einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen.

Für die Verwaltung wurden von Hoffmann/Knoll jährliche Einsparungen von 95-112 Mio EUR/Jahr ermittelt. Die Plausibilitätsprüfung hat ergeben, dass dieser Wert sich aufgrund methodischer und inhaltlicher Schwächen im Gutachten nicht nachvollziehen lässt. Die zentralen Fehlerquellen in der Berechnung liegen in nachstehenden Bereichen:

- Der Ausgangswert von 1.571 Mio EUR Gesamtverwaltungskosten (Hoffmann/Knoll, 2019) resultiert aus einer nicht korrekt vorgenommenen Abgrenzung des Untersuchungsfeldes, indem die gesamte Sozialversicherung und nicht der von Fusionen betroffene KV-Bereich betrachtet wurde (rund 750 Mio EUR überhöht) und einer unkritischen Übernahme von „effektiven Verwaltungskosten“, die sich aus einem internationalen Vergleich ergeben (rund 250 Mio EUR überhöht).
- Die auf Erfahrungswerten der Gutachter aufbauenden Potenzialeinschätzung zwischen 6-8% lässt sich aufgrund empirischer Erkenntnisse nicht bestätigen.
- Vielfach wird ausschließlich mit nicht näher dargestellten Annahmen gearbeitet, die sich in der vorliegenden Form nicht plausibilisieren lassen. Zudem zeigen Theorie und Empirie ein wesentlich differenzierteres Bild hinsichtlich der Potenziale auf, als es im Gutachten zum Ausdruck gebracht wird.
- In der skizzierten „Kontrollrechnung“, deren Ergebnisse über mögliche Einsparungen im Personal- und Sachkostenbereich hergeleitet wurden, zeigen sich ebenfalls gravierende methodische und inhaltliche Schwächen. Für die Ermittlung der Personaleinsparungen wurde auf Basis von 16.000 VZÄ ein Einsparungspotenzial von 1.000-1.500 VZÄ ermittelt. Im KV-Bereich sind rund die Hälfte der MitarbeiterInnen beschäftigt (rund 8.200 VZÄ, statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, 2018). Die Annahme, dass nur 2/3 oder die Hälfte der freiwerdenden Stellen nachbesetzt werden muss, wird durch eine Vielzahl an (internationalen) Fusionsbeispielen im KV-Bereich widerlegt. Die Sachkosten wurden

zu 75% als personalabhängig dargestellt, bei genauerer Betrachtung der Sachkostenstruktur (auf Basis der Rechnungslegungsvorschriften) lässt sich dieser Wert keinesfalls argumentieren.

Für die Ermittlung der Potenziale in der Beschaffung wurde eine Differenzierung in die Subbereiche Verwaltungsprodukte (wie Bürobedarf, Energie, Telekommunikation, IT-Hard- und Software), Verwaltungsdienstleistungen (wie Reinigung, Instandhaltung, externe IT-Dienstleistungen, Infrastrukturdienstleistungen) und in Gesundheitsprodukte, wie Heilmittel (Medikamente), Heilbehelfe und sonstige Hilfsmittel unterschieden. Für die Verwaltungsprodukte und -dienstleistungen wurde von Hoffmann/Knoll ein Potenzial von 95-113 Mio EUR/Jahr und für den Bereich Heilbehelfe und Hilfsmittel ein Potenzial von 60-72 Mio EUR/Jahr dargestellt. Die Einsparungen bzw. Synergieeffekte in der Beschaffung sind in der dargestellten Form ebenfalls nicht nachvollziehbar.

- Für die Ermittlung der Ausgangsbasis der Verwaltungsprodukte und -dienstleistungen wurde ein Ausgangswert für die jährlichen Beschaffungskosten ermittelt (630 Mio EUR, Hoffmann/Knoll, 2019). In der gewählten Vorgehensweise bei Hoffmann/Knoll ergeben sich bereits zwei fundamentale Berechnungsfehler. Einerseits werden diese Beschaffungskosten nochmals für die Ermittlung von Effizienzpotenzialen herangezogen, obwohl diese einen Teil der gesamten Verwaltungskosten darstellen. D.h. dass die Summe von 630 Mio EUR doppelt einer Einsparungsdiskussion unterzogen wurde. Zweitens ist die Hochrechnung dieser Summe in einer aus methodischer Sicht nicht zulässigen Art und Weise erfolgt.
- Die Einsparungen werden wiederum mit einem pauschalen Prozentsatz hochgerechnet, wobei bestehende Einkaufskooperationen in der SV unerwähnt bleiben und grundsätzlich davon ausgegangen wird, dass bislang keine Kooperationen realisiert sind.
- Dies gilt jedenfalls auch für den Bereich der Heilbehelfe/Hilfsmittel. Hoffmann/Knoll gehen von falschen Ausgangswerten aus und rechnen wieder mit einem pauschalen Prozentwert. Dass ein bestehendes Competenc-Center (CC HBHI angesiedelt in der BVAEB) maßgeblich den Einkauf für alle Träger über das Abschließen von Rahmenverträgen organisiert und sich allein daraus kaum mehr ein relevantes Potenzial darstellen lässt, bleibt unerwähnt.

Der dritte Teilbereich für die Darstellung der Einsparungspotenziale ist die IT. Hoffmann/Knoll skizzieren mögliche jährliche Einsparungen von 27-40 Mio EUR. Die Einsparungspotenziale im Bereich der IT sind in Summe sowohl methodisch als auch inhaltlich schwach fundiert. Einerseits werden bereits in der Vergangenheit in Angriff genommene Aktivitäten als Effekte der Strukturreform dargestellt, andererseits werden sehr vage Annahmen getroffen, die einem wissenschaftlichen Diskurs nicht standhalten. Zudem bleibt unerwähnt, dass ein weiteres Sparen im IT-Bereich (nachdem bereits seit 10 Jahren ein Kostendeckel in der IT gilt) jedenfalls einen Anstieg der Personal- und Sachkosten in der gesamten Verwaltung zur Folge hätte. Die ausgewiesenen Einsparungseffekte müssten wohl zur Gänze gestrichen werden.

Ergänzend werden noch Einmaleffekte (positive und negative) diskutiert. Als Beispiel wurde die PVA für die Argumentation der Einmaleffekte angeführt. Diesbezüglich zeigt sich, dass die tatsächlichen Fusionskosten der PVA nicht korrekt in der bekannten Höhe angesetzt wurden bzw. dass die PVA für eine Übertragung auf den KV-Bereich in vielerlei Hinsicht kein gelungenes Beispiel darstellt. Auch die Ermittlung der Fusionskosten (diese wurden im Gutachten von Hoffmann/Knoll mit dem 2 – 2,5-fachen der Fusionskosten der PVA angegeben) ist nicht nachvollziehbar und viel zu optimistisch eingeschätzt.

Die Effektivitätsdiskussion wird im Gutachten von Hoffmann/Knoll wesentlich ausgewogener bzw. kritischer geführt (wie es für ein wissenschaftliches Gutachten angebracht ist), jedoch zeigen sich eine Vielzahl an inhaltlich nicht haltbaren Argumentationen. Kritisch zu betrachten ist der dargestellte Zugang, dass durch die Strukturreform Steigerung der Effektivität ermöglicht wird. In der modernen betriebswirtschaftlichen Forschung hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass die Strategie (und Ziele) die Organisationsgestaltung determinieren. Die Argumentationsführung, dass erst durch diese SV-Strukturreform sich Effektivitätseffekte einstellen lassen, ist daher nicht zulässig.

Das Realisationsrisiko halten die Gutachter Hoffmann/Knoll als angemessen. Empirische Erkenntnisse verweisen auf relevante Voraussetzungen für ein Gelingen von Fusionen. Dass maßgebliche Voraussetzungen in dieser SV-Strukturreform nicht vorliegen bzw. dass

zum Teil denkbar schlechte Rahmenbedingungen für die Fusion geschaffen wurden, wird von Seiten der Gutachter Hoffmann/Knoll weitgehend ignoriert.

Im Gutachten von Hoffmann/Knoll zeigt sich eine Unausgewogenheit in der Argumentation, indem Potenziale weitgehend überbewertet, mögliche Zusatzkosten bzw. negative Effekte hingegen kleingeredet werden.

Martiensen/Weber/Winter haben für Fusionen bereits trefflich skizziert, dass Synergien meistens maßlos überschätzt werden, da sich diese einer sachverständigen Quantifizierung weitgehend entziehen (Martiensen/Weber/Winter, 2006). Dieses Phänomen ist auch im Gutachten von Hoffmann/Knoll zu Tage getreten. Mangels echter Quantifizierbarkeit von Effizienzpotenziale wurden zum Teil auf Basis nicht transparenter Annahmen Modellrechnungen erstellt, die mit den Regeln einer guten wissenschaftlichen Praxis unvereinbar sind.

## Inhaltsverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Executive Summary .....  | 2  |
| Inhaltsverzeichnis .....   | 6  |
| Ausgangssituation .....  | 7  |
| Ziele des vorliegenden Gutachtens .....  | 8  |
| Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen .....  | 9  |
| Erkenntnisse zu den theoretischen Einsichten und empirischen Befunden .....                              | 10 |
| Plausibilisierung der dargestellten Effizienzeffekte .....   | 13 |
| Effizienzsteigerungen im Verwaltungsbereich .....  | 13 |
| Aufwandsposition Verwaltung (Personal- & Sachaufwand) .....  | 16 |
| Aufwandsposition Beschaffung .....   | 23 |
| Zwischenfazit zum dargestellten kumulierten nachhaltigen Einsparungspotenzial .....                      | 29 |
| Einmaleffekte .....  | 32 |
| Plausibilisierung der Effektivität der Strukturreform .....  | 36 |
| Leistungsharmonisierung .....  | 36 |
| Risikostrukturausgleich .....  | 38 |
| Agilität und Handlungsfähigkeit .....  | 38 |
| Reorganisation als Chance zur Modernisierung der Verwaltung und zur Verbesserung des Kundenservice ..... | 39 |
| Plausibilisierung des Realisationsrisikos .....  | 40 |
| Ökonomische Betrachtung der SV-Strukturreform .....  | 43 |
| Quellenverzeichnis .....   | 45 |

## Ausgangssituation

Die mit Ende letzten Jahres beschlossene SV-Strukturreform war bereits in der Phase der Gesetzeswerdung von heftigen Diskussionen hinsichtlich der wirkungsorientierten Folgeabschätzung begleitet. Anfang November 2018 führte dieser Umstand zu einer Anfrage im Budgetdienst der Parlamentsdirektion hinsichtlich der Einsparungen im Rahmen des Sozialversicherungs-Organisationsgesetzes (SV-OG) die als „Patientenmilliarde“ bezeichnet wurde. Die Sozialversicherungsreform, die im Kern die Zusammenführung der Sozialversicherungsträger von 21 auf 5 zum Ziel hatte, sollte laut Ankündigung der Bundesregierung Einsparungen von insgesamt 1 Mrd. EUR mit sich bringen, wobei diese wiederum für bessere Leistungen für die Patienten investiert werden sollten.

In dem damals vorliegenden Ministerialentwurf wurden jedoch nur Minderaufwendungen von insgesamt 351 Mio. EUR bis 2026 angegeben und gleichzeitig nicht näher bezifferte fusionsbedingte Mehraufwendungen angeführt. Im Begutachtungsverfahren wurden die dargestellten finanziellen Effekte vor allem aufgrund der nicht nachvollziehbaren Berechnungsgrundlagen und den fehlenden inhaltlichen Begründungen der getroffenen Annahmen, sowie den fehlenden Fusionskosten, mehrfach kritisiert (u.a. vom Rechnungshof, 2019).

In der Regierungsvorlage wurden zahlreiche Ergänzungen bzw. Abänderungen hinsichtlich der Mehr- und Minderaufwendungen vorgenommen. Die Einsparungen bei den Personal- und Sachaufwendungen beliefen sich kumuliert bis 2023 in einem deutlich größeren Ausmaß (1.050 Mrd. EUR). Der Budgetdienst der Parlamentsdirektion merkte im November 2018 dazu an: *„Weder der frühere Beginn noch der höher angenommene Prozentsatz der Einsparungen werden in der Regierungsvorlage begründet. Die Berechnungen zur Effizienzsteigerung sind weiterhin grobe Schätzungen, bei denen die Grundlagen der Berechnungen allerdings besser dargestellt wurden. Ein konkretes Mengen- bzw. Preisgerüst für die Berechnungen fehlt jedoch weiterhin.“* (Budgetdienst, 2018).

Im Frühjahr 2019 hat das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz ein Gutachten in Auftrag gegeben, welches die ökonomischen Konsequenzen des SV-OG beleuchten soll. Die Ergebnisse dieses Gutachtens (Hoffmann/Knoll, 2019) wurden im Juni 2019 veröffentlicht und sind Gegenstand der vorliegenden Plausibilitätsprüfung.

## Ziele des vorliegenden Gutachtens

Die Autoren Hoffmann/Knoll veröffentlichten im Juni 2019 ein Gutachten (Hoffmann/Knoll, 2019) zur ökonomischen Analyse des SV-OG. Darin wurden sowohl quantitativ als auch qualitativ Effizienz-, Effektivitäts- und Risikopotenziale diskutiert. Als maßgebliche Effizienztreiber wurden die Bereiche Verwaltung, Beschaffung und IT identifiziert und einer quantitativen Detailanalyse unterzogen. Die Bereiche Effektivität und Risikoabschätzung wurden qualitativ diskutiert.

Das gegenständliche Gutachten hat zum Ziel, die in dieser Arbeit dargestellten Einsparungspotenziale bzw. Synergieeffekte, sowie die darin getroffenen weiterführenden qualitativen Einschätzungen (Effektivität und Risiko) aus betriebswirtschaftlicher Sicht, einer Plausibilitätsprüfung zu unterziehen.

Explizites Nicht-Ziel ist eine neuerliche Beurteilung von ökonomischen Effekten der beschlossenen Sozialversicherungs-Strukturreform, auch wenn sich diese aus den Analyseergebnissen zum Teil ableiten lassen würden. Ebenfalls Nicht-Ziel ist ein generelles Hinterfragen der Sinnhaftigkeit der beschlossenen Trägerzusammenlegung, sowie eine Beurteilung dieser Strukturreform aus einer rechtlichen und gesundheitspolitischen Perspektive.



## Methodische und konzeptionelle Vorbemerkungen

Dieses Gutachten orientiert sich an den Regeln guter wissenschaftlicher Praxis und legt dieselben Maßstäbe an die zu plausibilisierende Arbeit von Hoffmann/Knoll an. Der Fokus wird dabei auf nachstehende Evaluierungsaspekte gelegt:

- Detaillierte Abgrenzung und Beschreibung des Untersuchungsfeldes
- Umfassende Analyse der relevanten Literatur/Forschungsergebnisse mit dem Schwerpunkt auf Fusionen in öffentlichen Verwaltungen
- Konsequente kritische Diskussion der Erkenntnisse aus der Literatur und Übertragung derselben auf die gegenständliche Fragestellung inkl. Darstellung der Restriktionen hinsichtlich der Verallgemeinerbarkeit
- Transparente Darstellung und Begründung der getroffenen Annahmen
- Systematische, analytische und nachvollziehbare Ableitung der Ergebnisdarstellung
- Begründung der Kausalität jener Effekte, die sich tatsächlich als „Fusionsgewinne“ darstellen lassen und sich nicht durch andere organisatorische Maßnahmen erzielen hätten lassen

Die Logik der einzelnen Abschnitte orientiert sich an der Inhaltsstruktur des Gutachtens von Hoffmann/Knoll. Eine kritische Würdigung der gewählten theoretischen Fundierung bildet den Ausgangspunkt für die Beurteilung der skizzierten ökonomischen Effekte. Diese sind im Gutachten in drei Bereiche strukturiert: Effizienz, Effektivität und Realisationsrisiko. Die quantitativen und qualitativen Einschätzungen werden dabei systematisch anhand oben skizzierter Evaluierungsaspekte kritisch gewürdigt.

Neben einer systematischen Literaturanalyse zur Darstellung des Forschungsstandes hinsichtlich Fusionserfahrungen im öffentlichen Sektor bzw. für die Durchführung einer kritischen Analyse der Effizienzvorteile großer Organisationseinheiten, wurden ausgewählte ExpertenInneninterviews im Zeitraum Juli/August 2019 durchgeführt. Die ExpertenInnen stammen aus den Bereichen IT, Beschaffung und der leitenden Verwaltungsebene. Aufgrund der zugesicherten Vertraulichkeit werden die ExpertenInnen im Gutachten nicht namentlich genannt.

## Erkenntnisse zu den theoretischen Einsichten und empirischen Befunden

Hoffmann und Knoll (2019) bauen ihre grundlegende Argumentation zur Beurteilung der ökonomischen Vorteilhaftigkeit der im SV-OG festgelegten SV-Reform auf theoretische und empirische Erkenntnisse zu Unternehmenszusammenschlüssen auf. Sie beziehen sich zur Darlegung der Vorteilhaftigkeit insbesondere auf Verbundeffekte, d.h. Effekte, die sich aufgrund von Unternehmenszusammenschlüssen zeigen und stützen sich mit der Marktmachthypothese (vgl. z.B. Kurandt, 1972) sowie Synergiehypothese (Chatterjee, 1986) auf Klassiker der Literatur.

Die im Rahmen der Marktmachthypothese betriebene konzeptionelle und empirische Forschung zeigt, dass die Verhandlungsmacht gegenüber anderen Stakeholdern durch die gesteigerte Größe nach einem Unternehmenszusammenschluss steigt (vgl. z.B. Porter, 1980). Die Forschung rund um die Synergiehypothese zeigt, dass Effizienzvorteile durch den Verbund von homogenen (Economies of Scale/Skalenerträge, z.B. Albrecht, 1994, Sheldon, 2004) aber auch von heterogenen (Economies of Scope/Verbundvorteile, z.B. Teece, 1980) Unternehmen steigt. Hoffmann und Knoll (2019) weisen in ihrer knappen Würdigung der Literatur richtigerweise auch auf potenzielle negative Verbundeffekte wie Diseconomies of Scale und Scope hin aber auch auf weitere problematische Aspekte von Unternehmenszusammenschlüssen, wie z.B. der hohe Anteil von nicht erfolgreichen Unternehmenszusammenschlüssen im Allgemeinen (z.B. Koetter, 2005) aber insbesondere im Kontext der Krankenversicherungsträger (z.B. am Beispiel Deutschland, Bundesrechnungshof 2010). Eine Gegenüberstellung möglicher Vor- und Nachteile hinsichtlich der Kassengröße findet sich bei Haigner/Jenewein, 2018.

Auch wenn der grundlegenden Argumentation von Hoffmann und Knoll (2019) gefolgt werden kann, nämlich dass Unternehmenszusammenschlüsse grundsätzlich zu den oben genannten Effekten führen können, bewirkt eine weitere Analyse der Literatur zu Fusionen in der öffentlichen Verwaltung und hier insbesondere zu den empirischen Befunden im Bereich von Fusionen Krankenversicherungsträgern eine weitaus kritischer Perspektive auf die ökonomische Vorteilhaftigkeit der SV-Reform im Zuge des SV-OG.

Zunächst muss festgehalten werden, dass Fusionen öffentlicher Institutionen sich von privatwirtschaftlichen Institutionen stark unterscheiden. Das bewirkt insbesondere ein erhöhtes Risiko in der Post-Merger Phase, d.h. in genau derjenigen Phase in die geforderten ökonomischen Vorteile realisiert werden sollten. Dies betrifft gegenüber privatwirtschaftlich geführten Unternehmen insbesondere eine höhere Relevanz von mikropolitischen Aspekten, stärkere Veränderungsresistenzen, längere Abstimmungs- und Entscheidungswege, geringere Flexibilität in Personalangelegenheiten, spezifische rechtliche Vorschriften, politischer Einfluss, höhere Öffentlichkeitswahrnehmung und eine größere Anzahl von Interessensgruppen (Sommerrock, 2009, S. 34).

Insbesondere zur Diskussion der Economies und Diseconomies of Scale ist im Zusammenhang der Krankenversicherungsträger auf Forschungsergebnisse hinzuweisen, die aufzeigen, dass sich verwaltungskostenseitig ab einer bestimmten Größe mit einer weiteren Vergrößerung der Organisation die durchschnittlichen Verwaltungskosten nicht weiter sinken sondern steigen, da der Verwaltungsapparat tendenziell vergrößert wird (vgl. Haigner et al., 2018; Rürup, 2004, Sheldon, 2004). Vielmehr wird die Gefahr negativer Skaleneffekte diskutiert, indem steigende Kosten bei steigender Größe (z.B. durch eine Zunahme des Zentralisierungsgrades) beobachtbar sind. Mit der Zunahme der Größe der Organisation steigt z.B. der Koordinationsaufwand. Erklärt wird dieser Umstand damit, dass sich nach Erreichen einer mindestoptimalen Betriebsgröße ein Stückkostenplateau ergibt, d.h. eine weitere Ausdehnung der Betriebsgröße ergibt dann keine weiteren Stückkostensparnisse mehr – ganz im Gegenteil, eine weitere Ausdehnung der Größe kann u.U. zu wieder ansteigenden Stückkosten führen. Die häufigsten Erklärungen in der Literatur verweisen auf die Zunahme der Komplexitätskosten. Empirische Befunde belegen zugleich, dass MitarbeiterInnenmotivation aufgrund eines zunehmenden Verantwortungsverlusts abnimmt (Roberts et al., 2003, S. 220).

In diesem Zusammenhang kann auf zahlreiche Beispiele in Deutschland verwiesen werden, wo die Krankenversicherungsträgerlandschaft sehr stark zersplittert war und zunehmend durch Fusionen konsolidiert wurde/wird (vgl. z.B. Sommerrock, 2009; Tjulenev & Frank, 2012). Viele kleinere Versicherungsträger haben sich hier in mehreren Fusionswellen zusammengeschlossen. Als Beispiel, das von Sommerrock (2009) näher untersucht wurde, kann die mhplus Betriebskrankenkasse angeführt werden, in der seit dem Jahr 2000 mehrere Betriebskrankenkassen zusammengeführt werden und nunmehr 548.560 Versicherte umfasst

(1.7.2019). Sommerrock (2019) erwähnt hier jedoch keine Reduktion der Kosten, sondern merkt lediglich an, dass die Verwaltungskosten beibehalten wurden, obwohl die Effizienzsteigerung ein explizites Ziel der Zusammenführung war (Sommerrock, 2019: 183).

Aus den gesammelten Erfahrungen zu Fusionsprozessen in deutschen Krankenkassen hält Platzer fest: *„Die Senkung der Verwaltungskosten kann nach den oben geschilderten Erfahrungen in Zweifel gezogen werden, inwieweit jetzt zu erbringende Investitionen in den Zentralisierungsprozess rein rechnerisch jemals eine Refinanzierung erfahren werden, ist kaum zu beantworten, da langfristige Entwicklungen der Wirtschaftlichkeit großer Verwaltungseinheiten nie monokausal erklärbar sind.“* (Platzer, 2018).

Ähnliche Erkenntnisse sind aus Fusionsprozessen bei Krankenkassenträgern in der Schweiz gesammelt worden. Wieser et al. (Wieser et al. 2011) berichten davon, dass sich keine Zusammenhänge zwischen der Effizienz und der Größe der Krankenkassen darlegen lassen.

## Plausibilisierung der dargestellten Effizienzeffekte

### Effizienzsteigerungen im Verwaltungsbereich

Als wesentliches (politisches) Ziel der SV-Strukturreform wird die Reduktion der Verwaltungskosten genannt, welche im Wesentlichen durch die Zusammenlegung der ursprünglich 21 Sozialversicherungsträger auf gegenwärtig 5 Träger, erreicht werden soll. Damit stellt diese durch eine Zusammenlegung reduzierten Verwaltungskosten die primäre Grundlage für die Erreichung der Einsparungseffekte dar.

Zur Ermittlung der Einsparungspotenziale wird korrekterweise im Gutachten von Hoffmann/Knoll der Begriff der Verwaltungskosten zu Beginn des Abschnittes 5.1.1 operationalisiert bzw. auf eine internationale Vergleichsbasis (diese werden als effektive Verwaltungskosten bezeichnet und basieren auf einer harmonisierten Berechnungsgrundlage) gestellt. Dabei beziehen sich die Autoren maßgeblich auf die c-Alm Studie (Wolter/Koller, 2017), die mögliche Effizienzpotenziale im Verwaltungsbereich der österreichischen Sozialversicherung näher analysierte. Hoffmann/Knoll resümieren nach einer Diskussion der c-Alm Studienergebnisse, dass die tatsächlichen Verwaltungskosten der Sozialversicherung im Jahr 2017, um einen Aufschlagsfaktor von 28% nach oben hin anzupassen wären. Für ihre Modellrechnung ergäbe dies einen korrigierten Wert (wird als konservativer Ansatz bezeichnet) von 1.571 Mio. EUR. Bei genauerer Betrachtung der Ausführungen zeigt sich, dass das Untersuchungsfeld nicht klar genug abgegrenzt ist und die der c-Alm Studie zugrundeliegenden Verwaltungskostenberechnungen unkritisch übernommen wurden. Nachstehende Ausführungen sollen dies begründen.

Zur *Abgrenzung des Untersuchungsfeldes* ist anzumerken, dass der eigentliche Kern der Sozialversicherungsreform die Zusammenlegung der bisherigen 21 Träger auf 5 Träger darstellt. Dabei ist wiederum zu berücksichtigen, dass sich diese Zusammenlegung im Wesentlichen auf alle KV-Träger beschränkt (9 GKKs zu einer Österreichischen Gesundheitskasse (ÖGK), die SVA und SVB zur SVS, und die VAEB und BVA zur BVAEB). Zum Teil gibt es im Rahmen dieser Strukturreform zudem Reorganisationen, die die Trägerfusionen noch ergänzen (z.B. Maßnahmen im UV Bereich), wobei vor allem die drei Sparten-träger (also jene Träger, die KV, UV, PV Leistungen erbringen) davon betroffen sind. So wird z.B. die Eingliederung der Unfallversicherung in die SVS einen Mehraufwand verursachen, der jedoch

– aufgrund der vernachlässigbaren Größenordnung – im Rahmen dieser Plausibilitätsprüfung keine weitere Berücksichtigung findet. Gleiches gilt für weitere – in der SV Strukturreform beschlossene Reorganisationsmaßnahmen, die nicht unmittelbar die Fusionen der KV-Träger betreffen. In Anbetracht der Diskussion über Fusionsnutzen vs. Fusionskosten, wird es daher in weiterer Folge zielführend sein, die Verwaltungskostenabgrenzung für jene Träger vorzunehmen, die tatsächlich von dieser Organisationszusammenlegung betroffen sind. Dies bedeutet wiederum, dass die PVA und die AUVA für die weiteren Einsparungsberechnungen auszunehmen sind (auch wenn Einsparungsdiskussionen im Bereich der PVA – wie auch in der AUVA – auch ohne Fusionen konsequenterweise zu führen wären). Obwohl die organisatorische Zuordnung der Betriebskrankenkassen noch nicht letztgültig definiert ist, werden diese dem KV-Bereich zugerechnet und werden mit ihren Verwaltungskosten in der Plausibilitätsprüfung berücksichtigt. Die gesamten Verwaltungskosten 2017 im KV-Bereich lassen sich aus der nachstehenden Tabelle entnehmen.

| <b>Bezeichnung</b>                      | <b>Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand</b> | <b>Anteil</b> |
|---|---|---------------|
| <b>Sozialversicherung insgesamt</b>     | <b>1.227.874.161,83</b>                     | <b>100%</b>   |
| <b>Alle Krankenversicherungsträger</b>  | <b>479.101.682,08</b>                       | <b>39%</b>    |
| Gebietskrankenkassen                    | 285.602.329,40                              |               |
| Betriebskrankenkassen                   | 743.623,77                                  |               |
| VA für Eisenbahnen und Bergbau          | 32.722.150,43                               |               |
| VA öffentlich Bediensteter              | 65.014.055,20                               |               |
| SVA dergewerblichen Wirtschaft          | 55.790.722,82                               |               |
| SVA der Bauern                          | 39.228.800,46                               |               |
| <b>Alle Pensionsversicherungsträger</b> | <b>622.716.819,20</b>                       | <b>51%</b>    |
| Pensionsversicherungsanstalt            | 480.504.933,79                              |               |
| VA für Eisenbahnen und Bergbau          | 16.368.519,53                               |               |
| SVA der gewerblichen Wirtschaft         | 69.982.438,11                               |               |
| SVA der Bauern                          | 54.691.470,86                               |               |
| VA des österreichischen Notariates      | 1.169.456,91                                |               |
| <b>Alle Unfallversicherungsträger</b>   | <b>126.055.660,55</b>                       | <b>10%</b>    |
| Allgemeine Unfallversicherungsanstalt   | 103.907.644,09                              |               |
| SVA der Bauern                          | 14.276.251,65                               |               |
| VA für Eisenbahnen und Bergbau          | 2.882.977,83                                |               |
| VA öffentlich Bediensteter              | 4.988.786,98                                |               |

*Tabelle 1: Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2018: Tabellen 5.09, 5.21, 5.24*

Zum angestellten internationalen Vergleich der Verwaltungskosten bzw. für die in der c-alm Studie dargelegten „effektiven Verwaltungskosten“, wäre eine kritischere Analyse der aufgestellten Annahmen/Berechnungen wünschenswert gewesen. Eine Detailanalyse, der in der c-alm Studie ermittelten, effektiven Verwaltungskosten zeigt, dass die Autoren der Studie zu einer Differenz bei den Verwaltungskosten in der Krankenversicherung von 230 Mio. Euro kommen. Im KV-Bereich gehen sie von einem 50%igem Aufschlag aus. Tatsächlich sind max. 62 Mio. € bzw. ein 13% Aufschlag gerechtfertigt, da der Rest auf nicht plausible Annahmen zurückführbar ist. Werden die Einzelpositionen näher betrachtet, dann können folgende Schlussfolgerungen gezogen werden:

- Der Verwaltungsaufwand in % der Versicherungsleistung ist korrekt dargestellt (2,8%).
- Einen Aufschlag für „fiktive Verwaltungsaufwendungen“ anzusetzen, da für die Überweisung an den Krankenanstaltsfonds in der Verwaltung nur die Beitragseinhebung anfällt, ist nicht nachvollziehbar, da es auch in anderen Ländern Pauschalierungen in unterschiedlichen Bereichen geben kann. Der Aufschlag von 0,50% Punkten wäre zur Gänze zu streichen.
- In der c-alm Studie wird ein Teil an Abschreibungen angerechnet. 60% dieser Abschreibungen entfallen jedoch auf uneinbringliche Beiträge (in der c-alm Studie wird von uneinbringlichen Forderungen gesprochen) - dieser Anteil wird in keinem Land zu den Verwaltungskosten hinzugerechnet, daher wären nur 40% von den in der c-alm Studie ausgewiesenen 0,40% Punkten anzusetzen.
- Ein Teil der sonstigen betrieblichen Aufwendungen wurde in der c-alm Studie den Verwaltungskosten hinzugerechnet, ohne diese näher zu definieren. Unter der Annahme, dass Verbandsbeiträge (z.B. IT SV) und Gerichtskosten in anderen Ländern Verwaltungskosten sind, ergäbe sich eine Hinzurechnung von 0,20% Punkten (anstatt 0,30% Punkten).
- Die Ersatzleistungen für die Beitragseinhebung werden lt. c-alm Studie als zu hoch eingeschätzt, daher wird ein Aufschlagssatz von 0,60% Punkten vorgenommen. Tatsächlich ist jedoch Kostenneutralität gegeben, d.h. dass sämtliche Aufwendungen für die Beitragseinhebung auch abgegolten werden (inkl. erforderlicher Investitionen). Eine Hinzurechnung ist daher nicht gerechtfertigt.

Unter Berücksichtigung obiger Argumentationen, erscheint ein Aufschlagsfaktor von rund 13% gerechtfertigt, dies würde bedeuten, dass anstatt der ausgewiesenen 2,8% Verwaltungsaufwand ein – dem internationalen Vergleich haltbarer Wert von 3,16% anzusetzen wäre.

Für die Erstellung einer Modellrechnung wären daher die Verwaltungskosten der Krankenversicherung mit einem Aufschlagssatz von 13% zu versehen. Die korrekte Ausgangsbasis „effektiver“ Verwaltungskosten im Bereich der Krankenversicherung wäre daher 541 Mio EUR (479 Mio EUR +13%). Dieser Wert entspricht rund einem Drittel der bei Hoffmann/Knoll ausgewiesenen „korrigierten“ Verwaltungskosten von 1.571 Mio EUR. Die Differenz von etwas mehr als 1 Mrd EUR ergibt sich aufgrund der nicht korrekt ausgewählten Bezugsbasis (rund 750 Mio EUR), sowie der unkritischen Übernahme der „effektiven“ Verwaltungskosten (rund 250 Mio EUR) aus der c-Alm Studie.

Grundsätzlich soll hierzu noch angemerkt werden, dass ein direkter Vergleich der Verwaltungskosten immer mangels Vergleichbarkeit der SV-Systeme bzw. der Unterschiedlichkeit im Umfang der erbrachten Leistungen kaum durchführbar ist.

#### Aufwandsposition Verwaltung (Personal- & Sachaufwand)

Im Gutachten von Hoffmann/Knoll wird hinsichtlich der Darstellung der Effizienzpotenziale im Bereich der Personalkosten maßgeblich auf die dargestellten Ergebnisse der c-Alm Studie Bezug genommen. Zu diesem Zweck werden zwei zentrale Ansatzpunkte diskutiert. Einerseits der Aspekt der Personalintensität in Abhängigkeit der Versichertenzahl und andererseits die Ausnutzung von Skaleneffekte aufgrund der Umsetzung eines 5-Träger-Modells.

Hinsichtlich der Personalintensität in Abhängigkeit der Versichertenzahl wurde in der c-Alm Studie (Wolter/Koller, 2017) eine trägerübergreifende Analyse durchgeführt, wobei ein positiver Zusammenhang zwischen Größe des SV-Trägers und eingesetztem Verwaltungspersonal pro versicherter Person nachgewiesen wurde. Grundsätzlich kann diesen Ausführungen auch gefolgt werden, wobei nachstehende Kritikpunkte angebracht sind:

1. Einerseits wird von der Annahme ausgegangen, dass die SV-Träger je Versicherungsweig die gleichen Leistungen erbringen, was letztlich defacto nicht den Tatsachen entspricht (z.B. aufgrund unterschiedlicher Servicestandards oder festgesetzte Innovationsvorhaben einzelner SV-Träger).



2. Andererseits wird im KV-Bereich das Einsparungspotenzial aufgrund dieses trägerübergreifenden Vergleiches auf 16% (bzw. bei den bundesweiten Trägern bei 36%) geschätzt, wobei von der nicht sehr realitätsnahen Annahme ausgegangen wurde, dass alle KV-Träger das Niveau des besten Trägers erreichen. Korrekterweise wurde auf diesen Umstand auch im Gutachten von Hoffmann/Knoll hingewiesen.
3. Drittens wurde die burgenländische Gebietskrankenkasse als positiver Beispielträger mit den geringsten Verwaltungspersonalanteil pro versicherter Person hervorgehoben. Es muss nicht gesondert erwähnt werden, dass es sich um den kleinsten GKK-Träger handelt. Dieses Beispiel widerspricht grundlegend der Idee der Skaleneffekte, bzw. dass Größe allein effiziente Strukturen sicherstellt.

Wie bereits Schuppan (Schuppan, 2018) in seiner Arbeit zur Neugestaltung der österreichischen Sozialversicherungsträger festhält, lässt sich wissenschaftlich bei Krankenkassen wie auch bei anderen Organisationen keine Mindest- und Maximalgrößen (Sheldon, 2004) bestimmen, damit (Kosten-)Effizienz gesichert ist. *„Es gibt hinsichtlich der Größe allenfalls Näherungswerte, die sich bei Krankenkassen und anderen Sozialversicherungsträgern, wenn überhaupt, über die Mitgliederzahl und die Ausgaben ermitteln lassen. Wohlgermerkt handelt es sich nicht um wissenschaftlich abgesicherte Werte.“* (Schuppan, 2018). So gehen Steinmeyer/Rürup (2006) in ihrem Gutachten davon aus, dass es eine Mindestanzahl von 500.000 Versicherten braucht. Given (1996) zeigt hinsichtlich organisatorischer Zusammenschlüsse im Gesundheitsbereich in seiner Arbeit auf, dass sich Skaleneffekte nur für sehr kleine Organisationen argumentieren lassen.

Zudem wird berechtigterweise auf dysfunktionale Größeneffekte hingewiesen. Dies belegen auch rigorose Trägerzusammenlegungen in Deutschland. Im Jahr 1990 gab es in Deutschland noch 1.147 Träger, die bis 2005 auf eine Zahl von 267 reduziert wurden. Im gleichen Zeitraum war ein Anstieg der Verwaltungskosten von etwa 5,7 % auf 6,2 % deren Gesamtausgaben zu verzeichnen. Der deutsche Bundesrechnungshof führte dazu aus, dass Fusionen zu keinen deutlichen Synergieeffekten führten und mit erheblichen, zum Teil dauerhaften zusätzlichen Aufwendungen verbunden seien. Dem stünden nur geringe Einsparungen gegenüber. Für das Gutachten haben die Prüfer 32 Kassenfusionen in Deutschland analysiert (Bundesrechnungshof, Jahresbericht 2011).

Indirekt wird dies bereits auch in der c-Alm Studie (Wolter/Koller, 2017) thematisiert, indem die Entwicklung der Verwaltungskosten je Versicherungszweig über eine Zeitreihe analysiert wird. Diesen Überlegungen folgend werden die Steigerungen der Verwaltungsaufwendungen der gesamten SV dem der PVA seit dem Zeitpunkt der Fusion (PVAng mit PVArb im Jahr 2002) gegenübergestellt. Die Verwaltungskosten der SV sind in diesem Zeitraum von 538,3 Mio EUR im Jahr 2002 (ohne PV) auf 747,4 Mio EUR im Jahr 2017 gestiegen. Dies entspricht einer Steigerung von 38,8% in 15 Jahren. Die Verwaltungskosten in der PV sind im gleichen Zeitraum von 295,4 Mio EUR auf 480,5 Mio EUR gestiegen, dies entspricht einer Steigerung um rund 62,6% (die Inflationsrate lag im selben Zeitraum bei 34%, <https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/statistikbudget/statistik/downloads/vpi2000.pdf>). Daraus lässt sich ableiten, dass die Verwaltungsaufwendungen seit der Fusion bis zum Jahr 2017 kumuliert um über 1 Mrd. EUR stärker gestiegen sind als in der restlichen Sozialversicherung. Auch diese beispielhafte Modellrechnung ist ein Beleg dafür, dass Größe noch kein Garant für effiziente Strukturen darstellt. Zu ähnlich kritischen Ergebnissen zur PVA Fusion kamen die Autoren der LSE Studie (LSE Consult, 2017), indem festgehalten wurde, dass die prognostizierten Einsparungen nicht erreicht wurden.

Die Argumentationsführung bei Hoffmann/Knoll hinsichtlich der zusätzlichen Effizienzgewinne, die in den Skaleneffekten eines 5-Träger Modells Begründung finden, sind in der dargestellten Form nicht plausibel. Für die Krankenversicherung wird mit einer Kosteneinsparung von pauschal 15% (6% für die gesamten SV-Verwaltungskosten) argumentiert (diese beziehen sich ausschließlich auf Personalkosten), ohne dass für eine derartige Größenordnung wissenschaftlich fundierte Begründungen bzw. analytische Berechnungsmodelle (z.B. Szenarienberechnungen) zum Einsatz kommen.

Dass die c-Alm Berechnungen im Gutachten von Hofmann/Knoll als korrekt eingestuft wurden, dürfte eher einer unkritischen Datenübernahme geschuldet sein. Aus wissenschaftlicher Sicht ist diese Argumentationsführung nicht haltbar. Auch wenn Hofmann/Knoll das tatsächlich zu realisierende Effizienzpotenzial letztlich in ihrem Gutachten als wesentlich geringer eingeschätzt haben (mit 6-8% der Gesamtverwaltungskosten und dies über eine Reduktion des Verwaltungspersonals), bleiben auch dafür die getroffenen Annahmen bzw. die Begründungen – mit Ausnahme des Arguments eigenem Erfahrungswissens - weitgehend intransparent.

Auch unter der Annahme, dass die 6-8% ein realistisches Einsparungspotenzial ergeben würden, dann wäre dieses jedenfalls wesentlich kleiner als im Gutachten von Hoffmann/Knoll dargestellt. Auf Basis der skizzierten „effektiven Verwaltungskosten“ (Ausgangsbasis 479 Mio EUR zuzüglich eines Zuschlagssatzes von 13% = 541 Mio EUR) wären in Summe zwischen 32 bis 43 Mio. EUR pro Jahr zu erwarten. Zu nur unwesentlich höheren Ergebnissen kamen die LSE-Studienautoren (LSE Consult, 2017).

Aufgrund der beschriebenen methodischen und inhaltlichen Schwächen in den zugrundeliegenden Berechnungsmodellen, sowie auf Grundlage empirischer Befunde sind aber auch diese Werte anzuzweifeln. Zudem wurde als Voraussetzung für die Realisierung dieser Potenziale die konsequente Vereinheitlichung und Harmonisierung von Verwaltungsaktivitäten in Form von Kompetenzzentren oder Shared Service Center angeführt. Hier soll nicht unerwähnt bleiben, dass bereits eine Vielzahl an Verwaltungsprozessen trägerübergreifend in vergleichbarer Form organisiert sind und sich damit die skizzierten Fusionsgewinne wohl weiter reduzieren würden.

Im Gutachten von Hoffmann/Knoll wurde für die Ermittlung der Einsparungspotenziale in der Verwaltung zusätzlich eine „Kontrollrechnung“ über mögliche Personal- und Sachkosteneinsparungen durchgeführt (Hoffmann/Knoll, 2019). Diesbezüglich wurden sowohl die potenziellen Personaleinsparungen als auch die damit einhergehenden Sachkostenreduktionen modellhaft berechnet. Hoffmann/Knoll gehen in ihrer Modellrechnung davon aus (bei einer angenommenen Fluktuationsrate von 3,8%), dass rund 1.500 VZÄ binnen 5 Jahren aus dem System ausscheiden würden. Wie die Gutachter auf dieser Annahme aufbauen, dass nur 2/3 oder die Hälfte der MitarbeiterInnen nachzubersetzen wären, lässt sich nicht plausibilisieren.

Hinsichtlich der Berechnung der praktisch realisierbaren Kosteneinsparungspotenziale müssen im ersten Schritt wiederum die korrekten Bezugsgrößen in Ansatz gebracht werden. Für die Personalkosten bedeutet dies wiederum, dass jener Personalaufwand anzusetzen ist, der letztlich dem Bereich der Krankenversicherung zugeschrieben werden kann. Im Jahr 2017 waren im Durchschnitt 8.191 VZÄ beschäftigt (ohne eigene Einrichtungen und vertrauensärztlichen Dienst, statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, 2018). Die im Gutachten von Hoffmann/Knoll angeführten 16.000 VZÄ Beschäftigten sind daher um rund 100% zu hoch gegriffen.

Anhand vergleichbarer Fusionsprozesse in der öffentlichen Verwaltung werden die skizzierten Annahmen zur Größenordnung der Personaleinsparungen als völlig unplausible Größenordnungen eingestuft. Beispiele belegen, dass in einer Integrationsphase (die erfahrungsgemäß über mehrere Jahre laufen) eine Personalreduktion aufgrund der zusätzlichen Fusionsaktivitäten nicht bzw. nur in einem geringen Ausmaß realisierbar ist. So zeigen auch die bislang umgesetzten Fusionen in der österreichischen Sozialversicherung (PVA, VAEB), dass ein in den ersten Jahren nach der Fusion durchgeführter Personalabbau zu einer intensiven Personalaufstockung in den Folgejahren führte und die vermeintlichen Einsparungseffekte in kurzer Zeit überkompensiert wurden. Dieser Effekt wird auch von Platzer näher beschrieben (Platzer, 2018): *„Der vordergründig zu erwartende und auch populär verkäufliche Effekt des Einsparens von Top-Führungskräften wird je nach Größe der fusionierten Einheit nahezu bis überkompensiert, durch die Notwendigkeit die Beherrschbarkeit der Organisation durch Einziehen neuer Führungsebenen sicher zu stellen.“*

Die Einsparung von 1500 VZÄ in Relation von rund 8.200 VZÄ im KV-Bereich würde einer Einsparung von mehr als 18% gleichkommen. Dieser Wert ist sowohl aus Sicht der existierenden arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen als auch aus Sicht einer betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Machbarkeit als vollkommen unrealistisch einzustufen. Vielmehr muss davon ausgegangen werden, dass sich aufgrund der intensiven Integrationsaktivitäten keine personellen Einsparungseffekte für viele Jahre hinweg zeigen werden.

Die Ausführungen zur Ermittlung des Einsparungspotenzials hinsichtlich der Sachaufwendungen sind ebenfalls nur zum Teil nachvollziehbar. Die Zusammensetzung der Sachaufwendungen lt. Rechnungslegungsvorschriften belegt, dass nur ein geringer Teil dieser Positionen (z.B. Büroaufwand, Nachrichtenaufwand, Fahrt-/Reiseaufwand, Aufwand für Fahrzeuge, laufende Nachbeschaffungen und ein geringer Teil der EDV Aufwendungen) tatsächlich in Abhängigkeit des Personalstandes zu diskutieren sein wird. Am Beispiel der Sachkostenaufschlüsselung der WGKK lässt sich erkennen, dass bei den meisten Positionen (z.B. Miete, Reinigungsaufwand, Energieaufwand, Inventarinstandhaltung, Geldverkehrsaufwand, Gerichtsaufwand sowie ein erheblicher Teil der EDV-Aufwendungen) es sich um sprungfixe bzw. um personalunabhängige Aufwendungen handelt. Im Gutachten von Hoffmann/Knoll wurden nicht nachvollziehbare 75% der Sachkosten als Berechnungsbasis angenommen.

| Bezeichnung                        | Euro Cent            | Prozent        |
|------------------------------------|----------------------|----------------|
| Sachaufwand                        |                      |                |
| a) Miete und Hausaufwendungen      | 2 571 818,72         | 6,98%          |
| b) Reinigungsaufwand               | 705 048,62           | 1,91%          |
| c) Energieaufwand                  | 786 423,26           | 2,13%          |
| d) Inventarinstandhaltung          | 314 134,60           | 0,85%          |
| e) Büroaufwand                     | 652 954,21           | 1,77%          |
| f) Nachrichtenaufwand              | 2 685 320,51         | 7,29%          |
| g) Geldverkehrsaufwand             | 457 848,45           | 1,24%          |
| h) Gerichtsaufwand                 | 46 946,94            | 0,13%          |
| i) Fahrt- und Reiseaufwand         | 171 196,82           | 0,46%          |
| j) Aufwand für Fahrzeuge           | 35 169,21            | 0,10%          |
| k) Laufende Nachschaffungen        | 1 214 126,50         | 3,30%          |
| l) EDV - Aufwand und Mietmaschinen | 20 701 045,67        | 56,19%         |
| m) Sonstiger                       | 2 018 482,39         | 5,48%          |
| n) Nicht abziehbare Vorsteuer      | 4 479 436,21         | 12,16%         |
| <b>Sachaufwand (Summe)</b>         | <b>36 839 952,11</b> | <b>100,00%</b> |

*Tabelle 2: Sachkostenaufschlüsselung am Beispiel der WGKK, entnommen aus dem Jahresbericht der WGKK, 2017*

Zusammengefasst muss festgehalten werden, dass die Modellrechnung zur Ermittlung der praktisch realisierbaren Kosteneinsparungspotenziale im Verwaltungsbereich im Gutachten Hoffmann/Knoll zahlreiche methodische und inhaltliche Schwächen aufweist. Die oben dargestellte Plausibilitätsprüfung hinsichtlich der Personal- und Sachkosten belegt, dass die Effizienzpotenziale in der dargestellten Höhe sich nicht argumentieren lassen. Selbst unter optimalen Voraussetzungen kann davon ausgegangen werden, dass in Summe die als „Fusionsgewinne“ ausgewiesene Effekte jedenfalls wesentlich geringer als im Gutachten angenommen ausfallen werden und zudem mit einem erhebliche Realisationsrisiko ausgestattet sind. Bisherige internationale Erfahrungen belegen zudem, dass sich die oft nur „erhofften“ Einsparungen in der Realität nicht erreichen lassen (Martiansen/Weber/Winter, 2006).

| Kriterien                                       | Grundlagen & Aussagen im Gutachten Hoffmann/Knoll  | Erkenntnisse aus der Plausibilitätsprüfung  |
|---|--|---|
| Untersuchungsfeld                               | SV-System (KV, UV, PV)   | fusionierte KV-Träger, da Fusionskosten den Fusionserträgen gegenübergestellt werden  |
| Effektive Verwaltungskosten                     | Unkritische Übernahme der Ergebnisse aus der c-Alm Studie, Aufschlagsfaktor von 28%                            | effektive Verwaltungskosten für einen internationalen Vergleich sind mit einem Aufschlagsfaktor von 13% zu versehen   |
| Basis Verwaltungskosten                         | EUR 1.571 Mio  | EUR 541 Mio (inkl. Aufschlagsfaktor von 13%)  |
| Fusionsbedingte Reduktion der Verwaltungskosten | c-Alm Studie 6-16% wurde auf einen Korridor von 6-8 % reduziert, Einsparungspotenzial von EUR 115-125 Mio/Jahr | keine nachvollziehbare Begründung für diese Prozentwerte gegeben, unter der Annahme der 6-8% ergäbe sich ein Einsparungspotenzial zw. EUR 32-43 Mio/Jahr  |
| Personalreduktion                               | VZÄ 16.000 in der SV, Annahme, dass 50-66% nachbesetzt werden, 1000-1500 VZÄ in 5 Jahren (SV weit)             | VZÄ rund 8.200 in der KV, die Einsparungsannahmen sind vor dem Hintergrund empirischer Erkenntnisse nicht zu plausibilisieren, aufgrund der intensiven Integrationsaktivitäten werden für die ersten fünf Jahre keine personellen Einsparungen erwartet |
| Sachkosten                                      | 75% als Basis für Einsparungen   | es ist von einem hohen Anteil an personalunabhängigen Sachkosten bzw. sprungfixe Kosten auszugehen, die Berechnungsgrundlage wird weit unter 30% der Sachkosten liegen  |

Tabelle 3: Zusammenfassende Darstellung der plausibilisierten Einsparungseffekte bei den Verwaltungskosten, eigene Darstellung

## Aufwandsposition Beschaffung

Der Beschaffungsbereich wurde für die Darstellung der Effizienzpotenziale in drei unterschiedliche Bereiche klassifiziert (Hoffmann/Knoll, 2019):

- Verwaltungsprodukte, wie Bürobedarf, Energie, Telekommunikation, IT-Hard- und Software
- Verwaltungsdienstleistungen, wie Reinigung, Instandhaltung, externe IT-Dienstleistungen, Infrastrukturdienstleistungen und in
- Gesundheitsprodukte, wie Heilmittel (Medikamente), Heilbehelfe und sonstige Hilfsmittel

In einem ersten Schritt wurden die Bereiche Verwaltungsprodukte und Verwaltungsdienstleistungen gemeinsam operationalisiert und einer Potenzialbewertung unterzogen. Grundsätzlich kann der Argumentation gefolgt werden, dass eine Bündelung und Standardisierung der Beschaffungsvorgänge die Effizienz der Beschaffung steigern kann. Dies wird mit dem im Gutachten zitierten Rechnungshofbericht zu den Beschaffungsprozessen in der BVA, AUVA und PVA adressiert (Rechnungshof, 2017), wurde aber auch im Bericht der LSE als Potenzialthema ausgewiesen (LSE, 2017).

Als grundsätzliche Kritik ist vorab anzuführen, dass die Beschaffungskosten hinsichtlich der Verwaltungsprodukte und -dienstleistungen ein Teil der Personal- (mit der Beschaffung beauftragte Personen) und Sachkosten (in den einzelnen Sachkostenpositionen lt. Rechnungslegungsvorschrift bzw. Investitionsvorhaben) und damit Teil der Verwaltungskosten darstellen. Hoffmann/Knoll weisen in ihrem Gutachten zwar darauf hin, dass ein substanzieller Teil der Beschaffungsvolumina in den Sachkosten enthalten sind, leiten daraus jedoch eine falsche Schlussfolgerung ab. Da sehr pauschal (und ohne fundierte Erklärung der Einsparungshöhe) Einsparungsprozentsätze angenommen wurden, wurde in weiterer Folge ein Teil dieser Verwaltungskosten - die Beschaffungsaufwendungen (in Summe werden im Gutachten von Hoffmann/Knoll 630 Mio EUR zum größten Teil doppelt angesetzt, da diese bereits in den Gesamtverwaltungskosten 1.571 Mio EUR enthalten sind) - einer neuerlichen Betrachtung unterzogen und wiederum als weiteres Effizienzpotenzial identifiziert. Letztlich würden damit die Beschaffungsaufwendungen für den Teil der Verwaltungsprodukte und -dienstleistungen nochmals einer Kürzung unterzogen werden.

Diese Betrachtung ist methodisch widersinnig und daher aus der Diskussion der Effizienz- oder Fusionsgewinne rauszunehmen.

Wird die Argumentationsführung im Gutachten von Hoffmann/Knoll dennoch näher analysiert, so wäre in Anlehnung an die vorgenommene Abgrenzung des Untersuchungsfelds, aufgrund des BVA-Beschaffungsvolumens eine Hochrechnung für alle KV-Träger vorzunehmen. Da die Beschaffungskosten einen volatilen Bereich darstellen, die sowohl über den Zeitverlauf als auch von Träger zu Träger starken Schwankungen unterliegen (z.B. aufgrund unterschiedlicher Bautätigkeiten einzelner Träger), wäre diese Vorgehensweise keinesfalls mit einer methodisch einwandfreien Vorgehensweise vereinbar. Daher kann – neben der grundsätzlichen Kritik - auch die angestellte Modellrechnung von Hoffmann/Knoll für die Ermittlung der Effizienzpotenzialen im Beschaffungsbereich in der gewählten Form nicht befürwortet werden. Eine Plausibilisierung des aufgestellten Zahlengerüsts ist in dieser Form nicht leistbar. Für eine Darstellung der Potenziale (wenn auch nur näherungsweise) hätte es für den Beschaffungsbereich anderer Methoden bedürfen, die die Gutachtenersteller wohl auch aus zeitlicher Perspektive nicht ins Auge gefasst haben und zugleich hätten die angesetzten Beschaffungskosten für den Bereich der Verwaltungsprodukte und -dienstleistungen jedenfalls aus den gesamten Verwaltungskosten rausgerechnet werden müssen.

Andererseits ist auch für den Beschaffungsbereich anzuführen, dass im Rahmen des Prozesses der Aufgabenbündelung bereits Jahre zuvor trägerübergreifende Potenziale erarbeitet wurden, die letztlich keinesfalls die skizzierten Summen argumentieren lassen. Die im Rahmen der Aufgabenbündelung durchgeführten Variantenberechnungen zur Hebung von Effizienzpotenzialen durch Synergien bei der Beschaffung zeigen ein gänzlich anderes Bild (HVB, internes Arbeitspapier, 2015). Das eingeschränkte Potenzial wird letztlich auch durch die bisher in der österreichischen Sozialversicherung gesammelten Erfahrungen zu gemeinsamen Beschaffungsaktivitäten (z.B. SVD) bestätigt. Dies ist vor allem einem regionalen Beschaffungsradius der einzelnen Träger geschuldet, in dem aus regional- bzw. volkswirtschaftlichen Überlegungen, auf die jeweils regional tätigen Wirtschaftstreibenden in den Beschaffungsvorgängen bevorzugt Rücksicht genommen wird. Zu möglichen negativen regionalwirtschaftlichen Effekten, haben Haigner/Jenewein Detailanalysen am Beispiel der oberösterreichischen Gebietskrankenkasse durchgeführt (Haigner/Jenewein, 2018).



Für den Bereich der **Heilbehelfe und Hilfsmittel** sind im Gutachten von Hoffmann/Knoll die Zahlen für 2018 mit rund 400 Mio EUR (Gebarungsergebnis) für den gesamten SV-Bereich beziffert. Die Gutachter gehen wiederum von einem pauschalen Einsparungsansatz zwischen 15-18% für die gesamte Sozialversicherung aus (in Anlehnung an den übrigen Beschaffungsbereich) und errechnen damit ein Einsparungsbetrag von 60 – 72 Mio. EUR (für die gesamte SV 400 Mio EUR x 15-18%) (Hoffmann/Knoll, 2019).

Für den Bereich der Heilbehelfe und Hilfsmittel lassen sich, für die in der Modellrechnung ermittelten Potenziale, nachstehende Kritikpunkte anführen:

- Als korrekte Berechnungsbasis sind – in Anlehnung der vorgenommenen Abgrenzung des Untersuchungsfeldes - rund 300 Mio. EUR Aufwendungen für Heilbehelfe und Hilfsmittel aus dem KV-Bereich anzusetzen.
- Diese ermittelten Aufwendungen für Heilbehelfe und Hilfsmittel stellen jedoch keine korrekte Größenordnung dar, da auch jene Heilbehelfe und Hilfsmittel zu erfassen sind, die im Rahmen der medizinischen Rehabilitation gewährt werden. Laut statistischen Handbuches der österreichischen Sozialversicherung wären daher für den KV-Bereich korrekterweise rund 448 Mio EUR Aufwendungen für den Bereich Heilbehelfe und Hilfsmittel anzusetzen (vgl. Tabelle 2.17, statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung, 2018). In diesem Fall ist daher die Berechnungsbasis bei Hoffmann/Knoll sogar zu niedrig angesetzt.
- Bereits bestehende trägerübergreifende Beschaffungsaktivitäten werden im Gutachten außer Acht gelassen. Die BVAEB (vormals VAEB) verantwortet im Rahmen eines Competence-Centers Heilbehelfe/Hilfsmittel (CC HBHI) derzeit bereits die gemeinsame Beschaffung. Im Rahmen des „Ostvertrages“ sind formal alle bundesweiten Träger sowie vier weitere Gebietskrankenkassen organisiert. Die übrigen Träger sind lose an diese Beschaffungsgemeinschaft gekoppelt, wobei nach Auskunft eines verantwortlichen Experten sich weitgehend alle KV-Träger an den abgeschlossenen Rahmenverträgen orientieren.
- Auf Grundlage der Expertenauskunft aus dem CC HBHI, wird ein weiteres Einsparungspotenzial im Bereich der gemeinsamen Beschaffung Heilbehelfe/Hilfsmittel tendenziell als gering eingeschätzt, da für den größten Teil der gesamten Gesundheitsprodukte verhandelte Rahmenverträge vorhanden sind. Als Potenzial für

Einsparungen werden tendenziell eher die derzeit noch höheren Transaktionskosten, sowie die stärkere Harmonisierung der Produktkataloge gesehen. Laut Expertenauskunft machen diese Einsparungen jedoch nicht annähernd die im Gutachten skizzierten Einsparungen aus.

- Der Ansatz einer pauschalen Einsparung von 15-18% kann nicht plausibilisiert werden. Eine methodisch einwandfreie Begründung dieser Größenordnung an Einsparung ist im Gutachten jedenfalls nicht gegeben.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass sich die für den Beschaffungsbereich angesetzten Einsparungseffekte aus einer betriebswirtschaftlichen Sicht in der dargestellten Form nicht argumentieren lassen. Einerseits werden mögliche Effizienzpotenziale in der Beschaffung von Verwaltungsprodukten und -dienstleistungen doppelt einer Einsparungsdiskussion unterzogen (630 Mio EUR werden doppelt angesetzt), andererseits werden für den Beschaffungsbereich der Heilbehelfe-/Hilfsmittel unrichtige Ausgangswerte herangezogen, bestehende trägerübergreifende Initiativen ignoriert sowie ein nicht nachvollziehbarer pauschaler Prozentsatz von 15-18% als Einsparungswert angesetzt.

| Kriterien                                       | Grundlagen & Aussagen im Gutachten Hoffmann/Knoll                                | Erkenntnisse aus der Plausibilitätsprüfung   |
|---|--|--|
| <b>Verwaltungsprodukte und Dienstleistungen</b> | Berechnungsgrundlage: EUR 630 Mio, davon 15-18% Effizienzeffekt = EUR 95-113 Mio | Verwaltungsprodukte/-dienstleistungen sind Teil der allgemeinen Verwaltungskosten - dieser Teil kann nicht doppelt für die Berechnung von Einsparungen angesetzt werden, Ausgangswertermittlung und Prozentwerte für Einsparungseffekte nicht nachvollziehbar, |
| <b>Gesundheitsprodukte (HBHI)</b>               | Beschaffungsvolumen: 400 Mio, SV-weit, Effizienzeffekt 15-18% = EUR 60-72 Mio    | Beschaffungsvolumen: EUR 448 Mio, KV-weit, Effizienzeffekt durch gemeinsame Beschaffung bereits weitgehend realisiert, bestehende Initiativen werden ignoriert, das ungenützte Effizienzpotenzial wird wesentlich geringer eingeschätzt                        |

Tabelle 4: Zusammenfassende Darstellung der plausibilisierten Einsparungseffekte bei den Verwaltungskosten, eigene Darstellung

## IT-Aufwand

Für den IT-Bereich wurde im Gutachten von Hoffmann/Knoll darauf hingewiesen, dass bereits seit einigen Jahren massive Anstrengungen in der gesamten Sozialversicherung ergriffen wurden, die letztlich auch relevante Effizienzpotenziale heben haben lassen. Die im Gutachten skizzierten Beispiele sind Beleg dafür, dass unabhängig von Fusionsbemühungen, trägerübergreifende Ansätze zur Effizienzsteigerung ergriffen wurden und die ökonomische Vorteilhaftigkeit einer gebündelten Vorgehensweise von Seiten der Verantwortungsträger offensichtlich erkannt wurde.

Die im Gutachten skizzierten Entwicklungsschritte sind – nach Rücksprache mit IT-Experten in der österreichischen Sozialversicherung – weitgehend ein Abbild der vorgeschlagenen Maßnahmen, die im Rahmen des Projekts „Aufgabenbündelung in der Sozialversicherung“ in Jahr 2018 bzw. im Rahmen der IT-Konsolidierungsstrategie bereits erarbeitet wurden und bilden damit den geplanten Weg der weitere IT-Entwicklung in der Sozialversicherung ab. Damit stellen die im Gutachten angeführten Entwicklungsschritte keine neuen bzw. zusätzlichen Effizienzvorteile dar, die erst durch die SV-Strukturreform zum Tragen kommen, sondern trägerübergreifend auch ohne Fusion umgesetzt worden wären. Die Kausalität zwischen der SV-Strukturreform und damit der monetären Zurechnung eines (bereits geplanten) IT-Einsparungspotenzials ist daher nicht zulässig.

Zudem werden auch für den Bereich der IT – wie bereits in der Beschaffung skizziert – Effizienzpotenziale zum Teil doppelt angesetzt (in der Einsparungsdiskussion zur allgemeinen Verwaltung und nochmals im Bereich der IT). Im „Verwaltungs- und Verrechnungsaufwand“ gibt es die Position „EDV-Aufwand und Mietmaschinen“. Laut Rechnungsvorschriften zählen dazu Aufwendungen für Systemberatungen, Experten honorare im Bereich der EDV, Lizenzgebühren, Rechenzentrum-Betriebsführung, sowie Sozialversicherungsnetzwerk u.ä. Nach Auskunft eines KV-Trägers erfolgt in dieser Position die anteilige Abrechnung von Standardprodukten bzw. auch Standardprodukte/Leistungen der ITSV (z.B. Rechenzentrum). Weiters findet sich in den „sonstigen betrieblichen Aufwendungen“ der Träger die Verbandsbeiträge für die ITSV und der SVC bzw. für die e-Card. Diese werden in der c-alm Studie bereits zur Ermittlung der effektiven Verwaltungskosten mit dem Aufschlagsfaktor versehen und sind daher auch fälschlicherweise nochmals angesetzt worden.

Für eine wissenschaftlich haltbare Darstellung der Effizienzpotenziale im IT-Bereich würde jedenfalls eine umfangreichere Detailanalyse erforderlich sein. Die skizzierten Effizienzpotenziale sind zwar grundsätzlich nachvollziehbar, wobei sowohl die Höhe der Einsparungen als auch der Zeitpunkt bis wann eine Migration der unterschiedlichen IT-Landschaften realistischerweise erfolgen kann, nicht transparent dargestellt wurde. Nach Einschätzung eines IT-Fachexperten in der Sozialversicherung ist eine Migrationsdauer von 10 Jahren als realitätsnahe anzusehen. Die einmaligen Projektkosten in der Höhe von 35-50 Mio EUR können ohne konkrete Maßnahmenplanung wohl nur erste Schätzgrößen sein, die sich gegenwärtig jedoch jeglicher Plausibilisierung entziehen.

In Summe betrachtet sind die von Hofmann/Knoll dargelegten Effizienzpotenziale im IT-Bereich tendenziell als Fortschreibung eines geplanten Konsolidierungsprozesses zu betrachten und sind daher wirkungsseitig wohl nicht als Fusionsgewinn anzusetzen. Die dargestellten Potenziale in der Höhe von 27-40 Mio EUR pro Jahr (pauschal 10-15%) werden zum guten Teil doppelt zur Berechnung der Einsparungspotenziale angesetzt, sind weder schlüssig argumentiert noch mit entsprechenden Datengrundlagen oder Quellenhinweisen untermauert. Vielmehr ist davon auszugehen, dass aufgrund der Digitalisierungsdynamik der letzten 10 Jahre und zugleich der Deckelung der IT-Aufwendungen (hinsichtlich der absoluten Höhe) in der Sozialversicherung für den gleichen Zeitraum, ein erheblicher Investitionsrückstau entstanden ist, der eine Darstellung von weiteren Effizienzpotenzialen wohl grundlegend widerspricht. Jede weitere Reduktion der IT-Aufwendungen hätte wohl andererseits ein Ansteigen der Personal- und Sachkosten zur Folge.

| Kriterien | Grundlagen & Aussagen im Gutachten Hoffmann/Knoll              | Erkenntnisse aus der Plausibilitätsprüfung  |
|-----------|--|---|
| IT        | Basis: EUR 270 Mio, davon 10-15%, Einsparung von EUR 27-40 Mio | Es wurden Maßnahmen bewertet, die nicht fusionsbedingt sind, sondern sich bereits in der SV in einer Umsetzungsplanung befinden; die pauschale Einsparung kann vor dem Hintergrund der Deckelung der IT-Aufwendungen nicht nachvollzogen werden - diese Einsparungen würden zu erhöhten Personal- und Sachaufwendungen führen. Die skizzierten Einsparungspotenziale wurden zudem zum Teil doppelt angesetzt (für die Berechnung der Einsparungen in der allgemeinen Verwaltung und zugleich im Bereich der IT) |

Tabelle 5: Zusammenfassende Darstellung der plausibilisierten Einsparungseffekte im IT-Bereich, eigene Darstellung

## Zwischenfazit zum dargestellten kumulierten nachhaltigen Einsparungspotenzial

Im Gutachten von Hoffmann/Knoll wird ein jährliches Einsparungspotenzial nach 5 Jahren von 277 – 337 Mio. EUR ausgewiesen, wobei 300 Mio. EUR als realistisches Potenzial dargestellt werden. Darüber hinaus sollten noch weitere Einsparungspotenziale im operativen Betrieb einerseits sowie auch durch die verbesserte Verhandlungsmacht gegenüber Vertragspartnern andererseits, erreichbar sein (Hoffmann/Knoll, 2019). Hinsichtlich der angestellten Berechnung der Effizienzpotenziale zeigen sich eine Vielzahl an methodischen und inhaltlichen Schwächen, die nochmals zusammengefasst dargestellt werden sollen:

| Kriterien                                       | Grundlagen & Aussagen im Gutachten Hoffmann/Knoll  | Erkenntnisse aus der Plausibilitätsprüfung  |
|---|--|---|
| Untersuchungsfeld                               | SV-System (KV, UV, PV)   | fusionierte KV-Träger, da Fusionskosten den Fusionserträgen gegenübergestellt werden  |
| Effektive Verwaltungskosten                     | Unkritische Übernahme der Ergebnisse aus der c-Alm Studie, Aufschlagsfaktor von 28%                            | effektive Verwaltungskosten für einen internationalen Vergleich sind mit einem Aufschlagsfaktor von 13% zu versehen   |
| Basis Verwaltungskosten                         | EUR 1.571 Mio  | EUR 541 Mio (inkl. Aufschlagsfaktor von 13%)  |
| Fusionsbedingte Reduktion der Verwaltungskosten | c-Alm Studie 6-16% wurde auf einen Korridor von 6-8 % reduziert, Einsparungspotenzial von EUR 115-125 Mio/Jahr | keine nachvollziehbare Begründung für diese Prozentwerte gegeben, unter der Annahme der 6-8% ergäbe sich ein Einsparungspotenzial zw. EUR 32-43 Mio/Jahr  |
| Personalreduktion                               | VZÄ 16.000 in der SV, Annahme, dass 50-66% nachbesetzt werden, 1000-1500 VZÄ in 5 Jahren (SV weit)             | VZÄ rund 8.200 in der KV, die Einsparungsannahmen sind vor dem Hintergrund empirischer Erkenntnisse nicht zu plausibilisieren, aufgrund der intensiven Integrationsaktivitäten werden für die ersten fünf Jahre keine personellen Einsparungen erwartet   |
| Sachkosten                                      | 75% als Basis für Einsparungen   | es ist von einem hohen Anteil an personalunabhängigen Sachkosten bzw. sprungfixe Kosten auszugehen, die Berechnungsgrundlage wird weit unter 30% der Sachkosten liegen  |
| Verwaltungsprodukte und Dienstleistungen        | Berechnungsgrundlage: EUR 630 Mio, davon 15-18% Effizienzeffekt = EUR 95-113 Mio                               | Verwaltungsprodukte/-dienstleistungen sind Teil der allgemeinen Verwaltungskosten - dieser Teil kann nicht doppelt für die Berechnung von Einsparungen angesetzt werden, Ausgangswertermittlung und Prozentwerte für Einsparungseffekte nicht nachvollziehbar.  |
| Gesundheitsprodukte (HBHI)                      | Beschaffungsvolumen: 400 Mio, SV-weit, Effizienzeffekt 15-18% = EUR 60-72 Mio                                  | Beschaffungsvolumen: EUR 448 Mio, KV-weit, Effizienzeffekt durch gemeinsame Beschaffung bereits weitgehend realisiert, bestehende Initiativen werden ignoriert, das ungenützte Effizienzpotenzial wird wesentlich geringer eingeschätzt   |
| IT  | Basis: EUR 270 Mio, davon 10-15%, Einsparung von EUR 27-40 Mio   | Es wurden Maßnahmen bewertet, die nicht fusionsbedingt sind, sondern sich bereits in der SV in einer Umsetzungsplanung befinden; die pauschale Einsparung kann vor dem Hintergrund der Deckelung der IT-Aufwendungen nicht nachvollzogen werden - diese Einsparungen würden zu erhöhten Personal- und Sachaufwendungen führen. Die skizzierten Einsparungspotenziale wurden zudem zum Teil doppelt angesetzt (für die Berechnung der Einsparungen in der allgemeinen Verwaltung und zugleich im Bereich der IT) |

Tabelle 6: Zusammenfassende Darstellung der plausibilisierten Einsparungseffekte

In Summe zeigen sich im Gutachten einige ungelöste methodische und inhaltliche Schwächen, die die ermittelten Fusionsgewinne in der ausgewiesenen Höhe als unplausibel erscheinen lassen. Hinsichtlich der Ergebnisrechnungen zu den Effizienzpotenzialen lassen sich folgende kritische Anmerkungen zusammenfassen.

Die nicht eindeutige Abgrenzung des Untersuchungsfeldes führte dazu, dass die Ausgangsbasen für die Ermittlung der Effizienzpotenziale wesentlich überhöht sind. Wenn auch im PV und UV Bereich Einsparungen möglich und sinnvoll sind, kann die Kausalität mit möglichen Fusionsgewinnen nicht nachvollzogen werden. Konsequenterweise ist der PV und UV Bereich aus der Betrachtung auszunehmen.

Das Gutachten stützt sich in wesentlichen Bereichen auf die c-Alm Studie (Wolter/Koller, 2017). Eine intensive Prüfung der Plausibilität der in dieser Studie getroffenen Annahmen hätte die eigene Aussagequalität des Gutachtens verbessert (vgl. dazu z.B. die Ausführungen zu den effektiven Verwaltungskosten). Die zum Teil unkritische Übernahme von Daten führt zwangsläufig zu unrichtigen Ergebnissen in den Modellrechnungen.

Im Gutachten wird zur Ermittlung möglicher Effizienzpotenziale – mangels Verfügbarkeit von Daten – eine Vielzahl an Annahmen getroffen. Zum Teil sind diese Annahmen in den Größenordnungen nicht nachvollziehbar, die Herleitung erfolgt ohne entsprechende Begründung und halten daher in ausgewählten Bereichen einem wissenschaftlichen Diskurs nicht stand.

In den Modellrechnungen wird zum Teil unterstellt, dass in der Vergangenheit keine trägerübergreifenden Maßnahmen zur Steigerung der Effizienz umgesetzt wurden/werden - dies entspricht nicht den Tatsachen. Gerade wie am Beispiel der Heilbehelfe/Hilfsmittel gezeigt wurde, sind die dargestellten Potenziale weitgehend bereits ausgeschöpft worden. Zum Teil werden auch bereits in der Vergangenheit definierte bzw. in Umsetzung befindliche Maßnahmen als Fusionsgewinne ausgewiesen, was letztlich eine unzulässige Zurechnung von Effizienzpotenziale für diese Strukturreform zu werten ist.

Zudem zeigen sich in der Berechnung der Einsparungseffekte unzulässige Doppeleffekte, indem zum Beispiel für den Beschaffungsbereich aus den allgemeinen Verwaltungskosten Kosten in der Höhe von 630 Mio EUR „ermittelt“ wurden. Diese Beschaffungskosten sind

jedoch als Teil der allgemeinen Verwaltungskosten bereits einmal einer Kürzung unterzogen worden.

Grundsätzlich soll noch angemerkt werden, dass Effizienzen naturgemäß über die Schaffung größerer Organisationseinheiten gehoben werden können – aber auch dysfunktionale Effekte nicht auszuschließen sind. Zugleich muss erwähnt werden, dass es eine Vielzahl anderer Organisationsinterventionen gibt, die ebenfalls ähnlich positive Ergebnisse hervorbringen lassen und zudem mit geringerem Konflikt- und Risikopotenzial ausgestattet wären (vgl. dazu auch die Ausführungen in Schuppan, 2018).

Darüber hinaus findet sich im Gutachten von Hoffmann/Knoll noch ein Hinweis auf eine gesteigerte Marktmacht und damit einer verbesserten Verhandlungsposition gegenüber den Vertragspartnern. Leider müssen auch die im Gutachten getätigten Ausführungen als nicht sehr realitätsnah eingestuft werden. Vielmehr sind mögliche Kostenauftriebseffekte (Hoffmann/Knoll, 2019) ernst zu nehmen. Wie Modellrechnungen belegen, würde allein durch Anpassung der Tarife (ohne eine Verbesserung in den Leistungen) eine relevante Kostensteigerung zur Folge haben (Die Presse, 5.10.2018), wobei die Wahrscheinlichkeit des Eintritts dieser Kostensteigerung höher einzuschätzen ist als ein Heben der Effizienzpotenziale. Die Kostendynamik im Vertragspartnerbereich stellt derzeit wohl zugleich das größte Risikopotenzial dar. Belegt werden kann dies mit gesammelten Erfahrungen aus den Krankenkassenfusionen in Deutschland. Da sich die erhofften Effekte nicht einstellten, gab der Bundesrechnungshof die Empfehlung aus, dass die Aufsichtsbehörden nur dann Fusionen beschließen sollten, wenn die ökonomischen Effekte tatsächlich nachweisbar sind. (Bundesrechnungshof, Jahresbericht, 2011) In den meisten Fällen lagen die Verwaltungskosten nach der Fusion bis zu einem Fünftel über den früheren Werten. Das gilt übrigens auch im längerfristigen Vergleich. Auch bei den Leistungsausgaben wurden keine Einsparungen erzielt.

## Einmaleffekte

Im Gutachten werden ergänzend zu den nachhaltigen Effizienzpotenzialen auch positive und negative Einmaleffekte diskutiert (Hoffmann/Knoll, 2019).

Als positives Beispiel wird die Fusion der Pensionsversicherungsanstalten erwähnt, die zusätzlich monetäre Effekte durch die Verwertung nicht mehr benötigter Immobilien erzielt hat. In Anlehnung an das PVA Beispiel führen die Gutachter aus, dass Zentralisierungsbestrebungen zugleich auch zu einer räumlichen Konzentration (Konzentration auf wenige Standorte) führen und damit auch für diese Strukturreform „erhebliche Verwertungspotenziale“ (Hoffmann/Knoll, 2019) hinsichtlich nicht mehr benötigter Immobilien gesehen werden. Eine Quantifizierung dieser Verwertungspotenziale wurde nicht angestellt.

Aus einer kritischen Perspektive stellt sich diesbezüglich naturgemäß die Frage, wie die praktische Umsetzung dieser Zentralisierung auf wenige Standorte erfolgen soll. Die einzelnen GKK-Landesstellen schwanken hinsichtlich der Anzahl an VZÄ von mehr als 200 bis 1370. Der größte Anteil des Personals arbeitet in Verwaltungsgebäuden, die in den jeweiligen Landeshauptstädten angesiedelt sind. Zugleich gibt es in Abhängigkeit der jeweiligen Bundesländer noch eine unterschiedliche Anzahl an Außenstellen, die vor Ort auf Bezirksebene spezifische Serviceleistungen erbringen. Unter der Annahme, dass trotz einer vorgenommenen Aufgabenzentralisierung, die Landesstellen immer mit einer entsprechenden Anzahl an MitarbeiterInnen ausgestattet sein werden, kann nicht davon ausgegangen werden, dass einzelne Verwaltungsgebäude in den Bundesländern für eine Verwertung in Betracht kommen. Die seit Jahrzehnten praktizierte regionale Betreuung der Versicherten wird wohl auch zur weiteren Aufrechterhaltung der Service-/Leistungsstandards nicht in Frage gestellt werden. Grundsätzlich ist noch zu erwähnen, dass im Zuge der Fusion im PV-Bereich ein zentral verankerter Träger auf einen dezentral organisierten Träger gestoßen ist und sich daher Potenziale in der Verwertung von Immobilien allein aufgrund der organisatorischen Aufstellung ergeben haben. Eine Übertragung auf den KV-Bereich negiert die unterschiedlichen Ausgangsvoraussetzungen.

Potenziale würde eher noch in einer trägerübergreifenden Perspektive zwischen den bundesweiten Trägern und den Landes- bzw. Außenstellen der GKK's gesehen werden. Diese Perspektive wird wohl aus der Festlegung auf drei KV-Träger vorerst ungenützt bleiben. Aus



einer Machbarkeitsperspektive wird daher diesem ausgewiesenen Effizienzpotenzial keine hohe Bedeutung zugeschrieben.

Als negativen Einmaleffekte werden korrekterweise die Fusionskosten (Transaktions- und Integrationskosten) thematisiert. Diesbezüglich wird am Beispiel der Fusionskosten der PVA eine Modellrechnung erstellt. Die vom Rechnungshof (Rechnungshof 2007; 2010) lt. Gutachten ausgewiesenen 150 Mio. EUR (für den Zeitraum von 7 Jahren) an Fusionskosten, beurteilen die Gutachter als „großzügige“ Einschätzung. Die Fusionskosten für die gegenwärtige Strukturreform werden lt. Gutachter mit rund dem 2 bis 2,5-fachen geschätzt, wobei dies mit einer deutlich geringeren Komplexität (zugleich finden sich im Abschnitt „Realisationsrisiko“ doch wieder Hinweise dafür, dass es sich um ein komplexes Fusionsvorhaben handelt), sowie den bereits gesammelten Lernerfahrungen aus der PVA Fusion, begründet wird. In Summe werden die Fusionskosten mit rund 300 – 400 Mio. EUR beziffert.

Zur Plausibilisierung dieser Aussagen wurden nochmals die Fusionskosten der PVA im Detail analysiert. In einer längerfristigen Betrachtung ergibt sich das Bild, dass im Zeitraum 2002 bis 2014 die Summe von 185,1 Mio. EUR an Fusionskosten ausgewiesen wurde (Rechnungshof 2007, 2008, 2010, 2015).

Auf eine methodisch einwandfreie Einschätzung der Komplexitätsfrage dieser Fusion wird jedenfalls im Gutachten Hoffmann/Knoll verzichtet, daher sollen hier ausgewählte Aspekte kurz diskutiert werden, die diese Annahme der Gutachter zumindest in Frage stellt:

- Statt zwei Träger (wie am Beispiel der PVA) zu fusionieren, werden im Rahmen dieser Strukturreform einerseits 9 Träger (ohne BKK) in eine neu zu schaffende Supraorganisation (ÖGK) integriert. Die Komplexität der Stakeholderbeziehungen ist ungleich höher und darf mit einem exponentiellen Verlauf angenommen werden. Parallel dazu finden zwei weitere Fusionen zwischen jeweils zwei Trägern statt (SVS und BVAEB). Schuppan führt in seinem Gutachten dazu ebenfalls aus: *„Zudem ist überhaupt nicht berücksichtigt, dass es hier nicht um die Fusion zweier Organisationen/Behörden geht, sondern um die (Teil-)Fusion zahlreicher Einzelträger, was die Fusionskomplexität enorm erhöht.“* (Schuppan, 2018)
- Geführte Experteninterviews belegen, dass mangels eines gemeinsamen attraktiven Zielbildes und ausgeprägten Interessensgegensätzen noch nicht abschätzbare

Herausforderungen im Integrationsprozess auftreten werden. Dieses fehlende Zielbild, an der sich der organisationale Wandel orientieren kann, trägt zur Verunsicherung aller OrganisationsteilnehmerInnen für lange Zeit bei.

- Die im Vorfeld angekündigten massiven Personalabbaupläne (bis zu 30% der Belegschaft) und Zentralisierungsbestrebungen schaffen keine produktiven Integrationsvoraussetzungen.
- Die Zentralisierungsbestrebungen gehen zudem mit einer Neuverteilung an Aufgaben einher. Dem steht gegenüber, dass das öffentliche Dienstrecht den Gestaltungsspielraum für Fusionsprozesse viele Schranken setzt und die Überführung von Verwaltungsaufgaben in neue Ablaufstrukturen erhebliche Zeitressourcen abverlangt, da organisationale Routinen völlig neu zu etablieren sind.

Diese wenigen Aspekte lassen zumindest erheblichen Zweifel aufkommen, dass die Komplexität dieser SV-Strukturreform geringer als die Fusion der PVA sein soll. Eine Schätzung der Fusionskosten mit dem Faktor 2,5 muss als realitätsfern bewertet werden.

Weitere negative Einmaleffekte, die ebenfalls einer monetären Bewertung unterzogen werden müssten, sollen hier aus Gründen der Vollständigkeit erwähnt werden. Auf eine Quantifizierung dieser „Fusionskosten“ wird mangels methodisch nicht gesicherter Herleitung der Bewertungsansätze, verzichtet.

- Relevante organisationale Weiterentwicklungen und Innovationsprojekte werden aufgrund der Vielzahl an Fusionsprojekten für lange Zeit verschoben oder generell abgebrochen.
- Die gesamte Managementattention ist nach innen gerichtet – Ressourcen für die Bearbeitung von relevanten strategischen Fragestellungen fehlen weitgehend.
- Für den Fusionsprozess werden eine Vielzahl an qualifizierten MitarbeiterInnenressourcen mittelfristig gebunden. Derzeit sind nur in der Fusion der GKK's in die ÖGK mehr als 400 MitarbeiterInnen in über 60 Teilprojekten eingebunden. In die konkrete Umsetzung der Projekte innerhalb der einzelnen Träger sind weitere erhebliche Ressourcen gebunden (im Gutachten von Hoffmann/Knoll findet sich im Abschnitt Realisationsrisiko dafür der Begriff der hohen Innenorientierung). Die enorme Belastung hoch qualifizierter MitarbeiterInnen in der Umsetzung der

Integrationsprojekte verunmöglicht es weitgehend, erforderliche Marktinnovationen anzugehen.

- Weiters ist von drohenden Motivationsverlusten bei MitarbeiterInnen, die sich als Fusionsverlierer fühlen, auszugehen.
- Die seit Jahren intensiv vorangetriebene Gesundheitsreform droht zum Erliegen zu kommen.

Aus einer kritischen Perspektive zeigt sich in der Darstellung der Einmaleffekte, dass mögliche weitere Fusionsgewinne zu positiv und mögliche Fusionskosten in einem zu geringen Ausmaß dargestellt wurden.

## Plausibilisierung der Effektivität der Strukturreform

Im Gutachten von Hoffmann/Knoll werden wichtige Effektivitätsfragen angesprochen. Dabei ist auffällig, dass bereits am Anfang des Abschnittes 5.2 die Grundprämisse aufgestellt wird, dass die Strategie der Struktur folgt. *„Effektivität zielt auf die Wirksamkeit (die „richtigen Dinge“ tun) des SV-Systems und seines Beitrag zum österreichischen Gesundheitssystem ab und geht der Frage nach, inwieweit die neue Struktur einen Beitrag zur Verbesserung der Prozessqualität, der Leistungsqualität und der Wirkung beim Versicherten (Kundennutzen) leisten kann. Wir sehen folgende Effektivitätsvorteile der neuen SV-Struktur:“* (Hoffmann/Knoll, 2019, S. 22).

In einem modernen Managementverständnis hat sich der „Structure follows Strategy“-Ansatz durchgesetzt. Daher wäre korrekterweise die Strukturdiskussion in Abhängigkeit einer ganzheitlichen Versorgungspolitik (mit den Teilbereichen der Leistungspolitik, Einkaufspolitik und Finanzierungspolitik) zu stellen und nicht umgekehrt (ähnlich argumentiert Schuppan, 2018). Im Gutachten wird daher von der Prämisse ausgegangen, dass die skizzierten Effektivitätsvorteile der neuen Struktur geschuldet werden, was letztlich nicht mit einem modernen Managementverständnis vereinbar ist. Eine wissenschaftliche Diskussion der Effektivitätsdiskussion würde eine klare Zieltransparenz voraussetzen. Änderungen der SV-Struktur können nicht per se die Zieldiskussion ersetzen.

### Leistungsharmonisierung

Leistungsharmonisierung ist ein Thema, welches bereits über mehrere Jahre (auch ohne einer fusionierten Trägerstruktur) konsequent abgearbeitet wird. Diesbezüglich gab es klar definierte zeitliche Maßnahmenpläne in Form eines mehrstufigen Umsetzungskonzepts und auf Grundlage der unterschiedlichen Arten der Leistungsdifferenzierung (gesetzliche, satzungsmäßige, tatsächliche und vertragpolitische Differenzierung). Es wäre nicht legitim, die Leistungsharmonisierung der neuen SV-Struktur zuzuschreiben. Schon eher könnte die neue SV-Struktur eine zusätzliche Dynamik in die Umsetzung der Harmonisierungsbestrebungen bewirken. Was letztlich die realisierte Strukturreform verunmöglicht, ist eine Leistungsharmonisierung über die unterschiedlichen Versichertengruppen hinweg, dieser Umstand wird auch im Gutachten von Hoffmann/Knoll kritisiert. Ganz im Gegenteil wird von

Fachexperten eine weitere Ausdifferenzierung zwischen den unterschiedlichen Versichertengruppierungen befürchtet. Schuppan führt in seinem Gutachten dazu aus: *„Die vorgeschlagene Trägerstruktur führt unmittelbar dazu, dass sich drei unterschiedliche Gesundheitssysteme etablieren. Dies wird dadurch provoziert, indem der Hauptverband, der für übergreifende Steuerungs- und Koordinationsarbeiten verantwortlich war ausgedünnt wird und zugleich systemausgleichende Mechanismen abgeschafft werden (z.B. Ausgleichsfond)“* (Schuppan, 2018).

Noch wesentlich kritischer zum Thema Leistungsharmonisierung äußerte sich auch der österreichische Rechnungshof, indem er eine de facto Aufrechterhaltung der Heterogenität befürchtet: *„Die Versicherungsträger der Bauern und der gewerblichen Wirtschaft werden zusammengelegt, ihr jeweiliges Beitrags- und Leistungsrecht bleibt jedoch unverändert. .... Der RH verweist auf das Risiko, dass durch die Zusammenlegung - ohne klare Regelung des Leistungsrechts - die Tarife für den fusionierten Träger steigen könnten, was mit deutlichen Mehrkosten verbunden wäre. Ähnliches gilt auch für die unterschiedlichen Vorgaben für Beamtinnen und Beamte, Vertragsbedienstete neu, Eisenbahnerinnen und Eisenbahner (nach den Dienstrechtsgruppen A und B) und die Knappen im Sinne des Bergbaus. Der aus VAEB und BVA neu gegründete Träger wird fünf verschiedene beitrags- und leistungsrechtliche Systeme zu administrieren haben. Dass unter diesen Voraussetzungen wesentliche Einsparungen erfolgen, hält der RH für wenig wahrscheinlich. Ungeachtet der Zusammenlegung der neun Gebietskrankenkassen zu einem einheitlichen Rechtsträger (der Österreichischen Gesundheitskasse) wird sowohl im Bereich des Leistungsrechts, d.h. bei der Verhandlung der Gesamtverträge, als auch hinsichtlich des Budgets den Landesstellen wesentlicher Gestaltungsspielraum eingeräumt. Bestimmte Beitragseinnahmen müssen den Landesstellen zugewiesen werden, die dann regionale Differenzierungen in den Gesamtverträgen verhandeln können. Eine unmittelbare materielle Vereinheitlichung des Leistungsrechts erfolgt auf diese Weise offenbar nicht. Nach Einschätzung des RH wird mit der Strukturreform somit im Wesentlichen nur die Betriebskrankenkasse der Wiener Verkehrsbetriebe aufgelöst (und die Versicherten auf die KFA Wien und die VAEB aufgeteilt). Eine tatsächliche Vereinheitlichung für die Versicherten auch innerhalb der neu geschaffenen Träger erfolgt darüber hinaus nicht. Dies, obwohl die Leistungsharmonisierung eines der zentralen Ziele der Reform ist.“*

Schuppan hat in seinem Gutachten darauf explizit Bezug genommen und ausgeführt: *„Das heißt, durch die Fusion wird es auch innerhalb der neuen Träger für unterschiedliche*

*Mitgliedergruppen unterschiedliche Leistungen geben, was weder zur Kosteneffizienz und schon gar nicht zur Transparenz beiträgt. Hier stellt sich besonders die Frage, ob dieser Fusionsweg überhaupt der richtige ist.“ (Schuppan, 2018)*

### Risikostrukturausgleich

Ähnlich wie im Gutachten Hoffmann/Knoll dargestellt, wird der Lösungsbeitrag der SV-Strukturreform zum Thema Risikostrukturausgleich eingeschätzt. Wie bereits in der LSE Studie (LSE, 2017) ausführlich dargelegt, ist der Risikostrukturausgleich in der österreichischen Sozialversicherung im internationalen Vergleich völlig unzureichend gelöst. Es ist zu befürchten, dass (nur) die neue Trägerstruktur diesbezüglich auch keinen nachhaltigen Lösungsbeitrag leisten wird. Auf Basis der Erkenntnisse aus der LSE Studie ist jedenfalls an einem KV-trägerübergreifenden Ausgleich zu arbeiten. Die inhaltlich relevanten Ausführungen dazu können in der LSE Studie nachgelesen werden (LSE, 2017) – auf eine Zusammenfassung der zentralen Punkte wird aus Gründen der Lesbarkeit dieses Gutachtens verzichtet.

### Agilität und Handlungsfähigkeit

Als weiteres zentrales Argument für eine verbesserte Effektivität wird die Erhöhung der Agilität und Handlungsfähigkeit des SV-Systems angeführt. Diesbezüglich wird mit einer deutlichen Reduktion der Verwaltungskörper und Entscheidungsgremien argumentiert, die letztlich systemimmanente Herausforderungen (die Optimierung des gesamten Versorgungssystems, Verbesserung der Prävention, Optimierung der Nahtstellen zwischen intra- und extramuralen Bereich etc.) besser bewältigen lassen. All dies wird sich in einer gesteigerten Versichertenzufriedenheit und einer Verbesserung des Gesundheitszustandes der Versicherten niederschlagen.

Einer Reduktion der Verwaltungskörper diese Effekte zuzuschreiben, erweckt doch einen trivialisierenden Zugang und ist aus wissenschaftlicher Sicht abzulehnen. Zudem wird dadurch der Eindruck verstärkt, dass die „passende Struktur“ sämtliche angestrebte Effekte tatsächlich auch erreichen lässt. Platzer beschreibt gesammelte Erfahrungen aus Deutschland: *„Im deutschen System haben an vielen Stellen Schritte zu einer Zentralisierung und Quasi-Verstaatlichung stattgefunden, die eher nachteilig wirken. [...] In vielen aktuellen*

*Veröffentlichungen wir derzeit das Ende der Hierarchien und das Erschrecken vor Komplexität beschworen, hier droht demgegenüber eine Rückwärtsbewegung“.* (Platzer, 2018).

### Reorganisation als Chance zur Modernisierung der Verwaltung und zur Verbesserung des Kundenservice

Die in diesem Abschnitt getätigten Ausführungen sind weitgehend schlüssig und nachvollziehbar und zudem in der erforderlichen kritischen Perspektive abgehandelt. Die Argumentationsführung ist abwägend und zugleich werden die problembehafteten Aspekte transparent aufgezeigt. Ergänzend sollen hier nur nochmals die Erfahrungen aus den Krankenkassenfusionen in Deutschland zitiert werden: *„Die Rechtfertigung dafür [Anm. Fusionen] in einer verbesserten Wirtschaftlichkeit und einer steigenden Sicherheits- und Versorgungsqualität für die Bevölkerung zu sehen, lässt sich durch in Deutschland gemachte Erfahrungen nicht erhärten.“* (Platzer 2018).

Die gesamthafte Einschätzung hinsichtlich der Beurteilung der Effektivitätseffekte wird jedoch in der dargestellten Form nicht geteilt. Wie bereits kritisch angemerkt, soll nochmals hervorgehoben werden, dass keinesfalls durch die veränderte SV-Struktur diese Effektivitätswirkungen generiert werden, sondern die Erreichung gemeinsam definierter Ziele (auf Basis politischer Vorgaben) durch eine adäquate Struktur sichergestellt werden kann.

## Plausibilisierung des Realisationsrisikos

Mittlerweile kann auf eine Vielzahl an Fusionserfahrungen (positiver als auch negativer Natur) im öffentlichen Sektor und vor allem auch im Gesundheitswesen zurückgegriffen werden (z.B. Bikker, 2013, Given, 1996; Tjulenev/Frank, 2012; Sommerrock, 2009). Die allgemeinen Ausführungen hinsichtlich des Realisationsrisikos im Gutachten von Hoffmann/Knoll werden ähnlich eingeschätzt.

Anders beurteilt werden die Einschätzungen hinsichtlich des strategischen und kulturellen Fit der zu fusionierenden Träger. Allein der Tatsache geschuldet, dass in der Vergangenheit die KV-Träger einem permanenten Benchmark unterzogen wurden und damit das „Wettbewerbs-Gen“ organisational verankert wurde, führte zu einem größeren kulturellen und strategischen Auseinanderdriften der Organisationen. Dieser interne Wettbewerb in Effizienz- und Effektivitätsfragen zwischen den Trägern sorgte laut Expertenmeinung auch für eine ausgeprägte Rivalität, die das Vertrauensverhältnis zwischen den Trägern nicht immer förderlich gegenüberstand. Die Unterschätzung der kulturellen Dimension wird auch im Schuppan-Gutachten (Schuppan, 2018) thematisiert: *„In den jeweiligen Sozialversicherungsträgern bestehen trotz ihrer augenscheinlichen Ähnlichkeit diverse Unterschiede bei Prozessen, Management und v.a. Organisationskulturen. Hier hätte eine Due Diligence zumindest eine quantifizierbare Vorstellung darüber gegeben, wie groß die Unterschiede in den jeweiligen Sozialversicherungsträgern sind und mit welchem potenziellen Fusions(mehr)aufwand aus dieser Perspektive zu rechnen ist.“*

Aufgrund dieser Umstände wird bezweifelt, ob diese Voraussetzungen tatsächlich den Fusionserfolg begünstigen – wie im Gutachten beschrieben. Gleichzeitig gehen die Träger von massiven Machteinbußen, sowie Aufgabenverlagerungen im Zuge der Zentralisierungsbemühungen aus. Schuppan führt dazu aus: *„Zu berücksichtigen ist, dass es sich bei einer Fusion um eine der stärksten Organisationsänderung aus Sicht der Mitarbeiter handelt, so dass auch hier organisationsintern mit erheblichen Widerständen und Reibungsverlusten zu rechnen ist. Insbesondere durch die de facto „Entmachtung“ der Gebietskrankenkassen dürfte mit größeren mehr oder weniger versteckten Widerständen zu rechnen sein. Diese Verzögerungskosten sind sehr real, aber bisher überhaupt nicht berücksichtigt. Fusionen zählen zu den unsichersten Vorhaben im Bereich der Organisationsänderungen. Der Fusionsprozess*



*selbst ist deshalb per se aufwändig und kostenintensiv. Man kann davon ausgehen, dass die Fusionen mehrere Jahre in Anspruch nehmen wird und keinesfalls in ein oder zwei Jahren beendet ist.“* (Schuppan 2018).

Strategisch wird ein Wettbewerb zwischen den Trägern spätestens dann in Gang gesetzt werden, wenn es um die Verteilung von Aufgabenstellungen geht, die im Rahmen eines Kompetenzzentrums oder Shared Service Center abgewickelt werden sollen. Die mit dem Fusionsprozess startende Diskussion hinsichtlich der Besetzung von Führungspositionen, schafft Gewinner und Verlierer in den KV-Trägern. All diese Rahmenbedingungen werden dazu beitragen, dass ein derartig komplexer Reformprozess nicht ohne Widerstand ablaufen wird.

Ein strategischer Fit würde zudem voraussetzen, dass die neu geschaffenen Strukturen ein gemeinsames attraktives Zielbild hätten. Diese ist bis heute laut Expertenauskunft nicht gegeben, so dass eine strategische Integration nur dann stattfinden wird, wenn dieses Zielbild geschaffen wird.

In Summe zeigt sich, dass diese Strukturreform in diesem Umfang und dieser Komplexität mit denkbar schlechten Voraussetzungen gestartet wurde. Darauf wurde auch im Gutachten von Schuppan explizit Bezug genommen (Schuppan, 2018). Er kritisiert vor allem das Fehlen eines professionellen (übergreifenden) Fusionsmanagements, indem er ausführt: *„Folglich reicht die Schaffung neuer Behörden/Organisationen per Gesetz nicht aus, um die Fusionsziele zu erreichen. Dass und wie die innere Fusion gelingt, ist keineswegs sicher. Ob und in welcher Höhe Einsparungen entstehen, ist hochgradig unsicher und lässt sich, wenn überhaupt, häufig erst nach Jahren erreichen. Da die innere Fusion ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das Fusionsvorhaben überhaupt ist, muss letztlich auch hier der Schwerpunkt eines professionellen Fusionsmanagements liegen.“*

Hinsichtlich der Beurteilung der Angemessenheit des Realisationsrisikos stellt sich grundsätzlich die Frage, welches Risiko in der Gesundheits- und Sozialpolitik als angemessen angesehen wird. Aus einer rein betriebswirtschaftlichen Perspektive würde eine unternehmerische Entscheidung hinsichtlich dieser Fragestellung wohl eindeutig ausfallen. Vage Einsparungspotenziale, die zum Teil intransparent sind oder schlichtweg nicht ermittelt werden können, stehen enormen Fusionskosten gegenüber. Zugleich wurde der gesamte Fusionsprozess denkbar schlecht „vorbereitet“ (z.B. politische Aussagen, die zu substantiellen Verunsicherungen beigetragen haben), so dass das Realisationsrisiko wohl nicht am

statistischen Durchschnittswert für das Gelingen von Fusionen (33%) angenommen werden kann. Fusionen werden oft als Königsdisziplin des Managements bezeichnet – unter Berücksichtigung der Voraussetzungen für die Umsetzung der SV-Strukturreform trifft diese Managementaussage wohl den Kern der Sache.

Aus einer gesundheits- und gesellschaftspolitischen Perspektive sind hinsichtlich des Ausmaßes an eine Angemessenheit des Realisationsrisikos wohl wesentlich strengere Maßstäbe anzulegen. In Summe wird – vor dem Hintergrund der skizzierten Voraussetzungen – das Risiko für ein Scheitern dieser Fusion als hoch bewertet. Auch Platzer (Platzer, 2018) führt auf Basis der Erfahrungen aus Kassenfusionsprozessen in Deutschland dazu aus: *„Wichtige wünschenswerte Weiterentwicklungsziele für die österreichische Krankenversicherung lassen sich voraussichtlich auf anderem Weg risikoärmer und erfolgversprechender angehen.“*

## Ökonomische Betrachtung der SV-Strukturreform

Das Gutachten von Hoffmann/Knoll schließt mit einer gesamthaften Würdigung des Fusionsvorhabens und kommt final zur Erkenntnis, dass aufgrund der jährlichen Einsparungspotenziale von rund 300 Mio. EUR, einmaligen Fusionskosten von 300-400 Mio. EUR, der durch die Strukturreform ermöglichten verbesserten Handlungsfähigkeit und einem vertretbaren Realisationsrisiko, sich eine ökonomische Vorteilhaftigkeit des Fusionsvorhabens zeigt.

Diese Einschätzung kann aus mehreren Gründen nicht geteilt werden. Martiensen/Weber/Winter haben für Fusionen bereits trefflich skizziert, dass Synergien meistens maßlos überschätzt werden, da sich diese einer sachverständigen Quantifizierung weitgehend entziehen (Martiensen/Weber/Winter, 2006). Dieses Phänomen ist auch im Gutachten von Hoffmann/Knoll zu Tage getreten. Mangels echter Quantifizierbarkeit von Effizienzpotenziale wurden zum Teil auf Basis nicht transparenter Annahmen Modellrechnungen erstellt, die mit den Regeln einer guten wissenschaftlichen Praxis unvereinbar sind.

Die zum Teil durchaus gelungene kritische Diskussion in den Abschnitten Effektivitäts- und Risikoaspekte wurde im Abschnitt Effizienzpotenziale jedoch nicht in dieser Form umgesetzt. Dieser erweckt zum Teil doch den Eindruck einer einseitigen/tendenziösen „Herbeirechnung“ von erwünschten bzw. erhofften Effekten.

Aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive muss akzeptiert werden, dass sich eine Vielzahl der dargestellten Wirkungen– schon allein aufgrund fehlender Datengrundlagen – nicht rechnen lassen. Es kann zwar unterstellt werden, dass Potenziale in ausgewählten Bereichen durch eine Strukturreform gehoben werden, ob dies tatsächlich (und in welcher Höhe) passiert, lässt sich schlichtweg nicht ex-ante bestimmen.

Aus Gründen des nicht klar abgegrenzten Untersuchungsfeldes, der mangelnden Auseinandersetzung mit empirischen Grundlagen hinsichtlich Fusionserfahrungen in der öffentlichen Verwaltung, der zum Teil unkritischen Übernahme von Ergebnissen anderer Studien, der mangelnden Transparenz bzw. Begründung der getroffenen Annahmen und der zum Teil fehlenden Kausalität von Maßnahmen mit der gegenwärtigen Strukturreform, muss

erheblicher Zweifel an den Ergebnissen des Gutachtens von Hoffmann/Knoll artikuliert werden.

Generell zeigt sich eine Unausgewogenheit in der Argumentation, indem Potenziale weitgehend überbewertet werden, hingegen mögliche Zusatzkosten bzw. negative Effekte oft nur als Nebenbemerkung angeführt werden bzw. dafür der Versuch einer Operationalisierung dieser Fusionskosten nicht unternommen wurde.

Die Plausibilitätsprüfung der im Gutachten von Hoffmann/Knoll ermittelten Effizienzpotenziale bzw. „Fusionsgewinne“ hat gezeigt, dass eine Vielzahl an methodischen und inhaltlichen Schwächen gegeben sind. Aus einer rein betriebswirtschaftlichen Sicht lassen sich die ermittelten Effizienz- und Effektivitätspotenziale weder der Höhe nach noch in der Sache rechtfertigen.

## Quellenverzeichnis

- Albrecht, S. (1994):** Erfolgreiche Zusammenschlussstrategien: Eine empirische Untersuchung deutscher Unternehmen. Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden.
- Bikker, J.A. (2013):** Is there an optimal pension fund size? A scale-economy analysis of administrative and investment costs, DNB Working Paper No. 376, De Nederlandsche Bank, Amsterdam.
- Budgetdienst (2018):** Darstellung der Einsparungen in der WFA zum Sozialversicherungs-Organisationsgesetz (SV-OG). Anfragebeantwortung des Budgetdienstes der Republik Österreich, Wien.
- Bundesrechnungshof (2010):** Mitteilung an das Bundesministerium für Gesundheit, den GKV-Spitzenverband und das Bundesversicherungsamt über die Prüfung der freiwilligen Vereinigung von Krankenkassen der Gesetzlichen Krankenversicherung. Gz. IX 6 – 2009 – 0702. Potsdam.
- Bundesrechnungshof (2011):** Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2011 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Jahresbericht des Bundesrechnungshofes, Bonn.
- Chatterjee, S. (1986):** Types of synergy and economic value: The impact of acquisitions on merging and rival firms. Strategic management journal, 7(2), 119-139.
- Die Presse (2018):** Arbeiterkammer: Zusammenlegung der Sozialversicherungen dürfte 2,1 Mrd. Kosten, 5.10.2018
- Given, R. S. (1996):** Economies of scale and scope as an explanation of merger and output diversification activities in the health maintenance organization industry. Journal of health economics, 15(6), 685-713.
- Haigner, S. D., Jenewein, S., Schneider, F. (2018):** Fusion regionaler Gebietskrankenkassen: Volkswirtschaftliche Analyse von Fusionen sowie regionalwirtschaftliche Auswirkungen für Oberösterreich. Gesellschaft für Angewandte Wirtschaftsforschung KG, Innsbruck.

- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2018):** Statistisches Handbuch der österreichischen Sozialversicherung 2018. Wien: Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.
- Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (2015):** Varianten zur Hebung von Effizienzpotentialen durch Synergien bei der Beschaffung der SVT und HVB. Internes Arbeitspapier, April 2015, Wien.
- Hoffmann, W. H., Knoll, T. (2019):** Betriebswirtschaftliches Gutachten zur ökonomischen Vorteilhaftigkeit der Sozialversicherungs-Strukturreform. Gutachten der Contrast EY Management Consulting GmbH für das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Wien.
- Koetter, M. (2005):** Evaluating the German bank merger wave. Tjalling C. Koopmanns Discussion Paper, (05-16).
- Kurandt, D. (1972):** Fusionen deutscher Aktiengesellschaften in den Jahren 1957- 1970: Eine empirische Untersuchung über Gründe und Wirkungen. Unveröffentlichte Dissertation, Saarbrücken.
- LSE Consulting (2017):** Efficiency Review of Austria's Social Insurance and Healthcare System. Volume 1. International Comparisons and Policy Options. London School of Economics and Political Science (LSE Health), August 2017, London.
- Martiensen, Weber, Winter (2006):** Fusionen von Versicherungsvereinen auf Gegenseitigkeit, Karlsruhe
- Platzer, H. (2018).** Krankenkassenstrukturreform in Österreich. Anmerkungen mit dem Erfahrungshintergrund in Deutschland. In: Recht und Politik im Gesundheitswesen RPG. Band 24, Heft 3. Universitäten Bayreuth, München, Mannheim und Geroldsgrün.
- Porter, M. E. (1980):** Competitive Strategy. Techniques for Analyzing Industries and competitors, New York: Free Press.
- Rechnungshof:** RH-Berichte Reihe Bund 2007/08 und 2010/15
- Rechnungshof (2017):** Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung. Bericht des österreichischen Rechnungshofes, Wien.

- Roberts, M., Hsiao, W., Berman, P., & Reich, M. (2003):** Getting health reform right: a guide to improving performance and equity. Oxford university press.
- Rürup, B. (2004):** Gesetzliche Krankenversicherung. Verwaltungskosten und Kassengröße. Ohne Ort.
- Rürup, B., Steinmeyer, H. D. (2006):** Gutachten zur Neuorganisation der gesetzlichen Unfallversicherung, Münster und Darmstadt.
- Schuppan (2018):** Stellungnahme zur Neugestaltung der österreichischen Sozialversicherungsträger
- Sheldon, G. (2004):** Die Kosteneffizienz der Schweizer Krankenversicherungen 1994-2001. Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik der Universität Basel.
- Sommerrock, F. (2009):** Erfolgreiche Post-Merger-Integration bei öffentlichen Institutionen. Wiesbaden: Gabler.
- Teece, D. (1980):** Economies of Scope and the Scope of the Enterprise. Journal of Economic Behavior & Organization, 1, 223-247.
- Tjulenev, J., Frank, M. (2012):** Fusionen im deutschen gesetzlichen Krankenversicherungsmarkt. Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft, 101(2), 191-208.
- VPI 2000:** <https://www.tirol.gv.at/fileadmin/themen/statistikbudget/statistik/downloads/vpi2000.pdf>
- WGKK (2017):** Jahresbericht
- Wieser, S., Schleiniger, R., Pletscher, M., Plessow, R., Brügger, U. (2011):** Kantonale oder regionale Krankenkasse (KRK): Ökonomische Beurteilung der Vor- und Nachteile. Winterthurer Institut für Gesundheitsökonomie, ZHAW.
- Wolter, H., Koller, J. (2017):** Effizienzpotenziale in der Sozialversicherung. Studie der C-alm AG für die Wirtschaftskammer Österreich, St. Gallen.