

50 Jahre Wissenschaft für die Gesundheit

Andrea Fried und Reinhard Buchinger

Eine Institution wird gegründet

Die Geschichte des Österreichischen Bundesinstituts für Gesundheitswesen (ÖBIG) ist seit fünf Jahrzehnten eng mit dem Gesundheitssystem der Republik Österreich verbunden. Seit seiner Gründung im Jahr 1973 begleiten das ÖBIG und seit 2006 seine Rechtsnachfolgerin, die Gesundheit Österreich GmbH (GÖG), die wesentlichen Entwicklungen und Reformen im öffentlichen Gesundheitssektor. Als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung liefert das Institut evidenzbasierte Grundlagen für Entscheidungsträger:innen, stets um eine umfassende Einbindung aller Stakeholder:innen und eine äquidistante Haltung gegenüber allen Akteurinnen und Akteuren im System bemüht.

Schon im Gründungsgesetz (Bundesgesetz vom 25. Jänner 1973 über die Errichtung eines Fonds „Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen“ 1973) werden dem ÖBIG sehr konkrete Aufgaben mit auf den Weg gegeben:

1. Das ÖBIG hat Methoden zur Erfassung von Daten – das betrifft insbesondere die Sammlung, Analyse und Dokumentation – zu erarbeiten, die den entscheidungszuständigen Behörden Aufschluss über den Gesundheitszustand der Bevölkerung geben.
2. Das ÖBIG hat Studien und Forschungen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens durchzuführen sowie Informationen über Forschungen in diesem Bereich zu geben.
3. Das ÖBIG hat außerdem vorbereitende Maßnahmen zur Planung und Erarbeitung von Orientierungshilfen auf dem Gebiet des Gesundheitswesens zu treffen, wobei die Schwerpunkte der Tätigkeit auf den Fragen der Organisation der ärztlichen einschließlich der spitalsmäßigen Versorgung, der Präventiv- und Sozialmedizin sowie der Umwelthygiene und damit des Umweltschutzes liegen.
4. Das ÖBIG hat darüber hinaus Aus- und Fortbildungsveranstaltungen für Personen zu organisieren, die im Dienste der Volksgesundheit tätig sind.

Im Laufe der Jahre kommen viele neue Aufgaben dazu. In der Folge wollen wir einige der wesentlichen Entwicklungen und Eckpfeiler nachzeichnen.

Die ersten Jahre – Gesundheit und Umwelt

Die Gründung des ÖBIG fällt in eine Phase des gesellschaftlichen Wandels. Im Jahr 1972 schafft die österreichische Regierung unter Kanzler Bruno Kreisky das erste eigenständige Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz. Ministerin wird Ingrid Leodolter, eine Ärztin und politische Quereinsteigerin. Die Pläne sind groß: In seiner Regierungserklärung kündigt der Kanzler den Kampf „gegen das Sterben vor der Zeit“ an. Ganz oben auf der Agenda steht ein Paradigmenwechsel von der „Kuration zur Prävention“ (Rehor 2022).

Vor allem die ersten Jahre bringen einen Modernisierungsschub – darunter fallen die Einführung des Mutter-Kind-Passes und die Erneuerung der Vorsorgeuntersuchung. Aber auch die Reform des Lebensmittel-, Arzneimittel- und Veterinärwesens sowie die Gründung der Vergiftungsinformationszentrale sind sichtbare Zeichen der gestiegenen Bedeutung, die dem Gesundheitswesen beigemessen wird.

Am 25. Jänner 1973 beschließt der Nationalrat das Bundesgesetz über die Errichtung eines Fonds „Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen“. Mit dem ÖBIG soll eine Einrichtung nach internationalem Vorbild geschaffen werden, die der Gesundheitsverwaltung und anderen interessierten Stellen die erforderliche Expertise durch Studien und Forschungen auf dem Gebiet des öffentlichen Gesundheitswesens liefert. Nach Beratung mit Expertinnen und Experten der Weltgesundheitsorganisation werden Konzeption, Aufgabenstellung und organisatorische Struktur des Gesundheitsinstituts erarbeitet. (ÖBIG o.J., S. 7) Es ist eine bewusste Entscheidung, das Institut als Forschungseinrichtung außerhalb der Ministerialstruktur zu etablieren, um so unabhängige Expertise zu generieren.

Die Themen – vom Kommen, Gehen und Bleiben

Das ÖBIG hat von Anfang an ein breites Aufgabenspektrum. Im Laufe der Jahre kommen zahlreiche neue Themen hinzu, einige fallen auch weg. So spielt etwa der Umweltschutz in den Gründungsjahren des ÖBIG eine bedeutende Rolle. Am Institut werden Modellstudien erstellt, um umweltbeeinflussende Faktoren und deren ökologische Auswirkungen mittels Fernerkundung zu erfassen. Zu diesem Zweck werden ein Multispektralkamerasystem sowie ein Präzisionsfilterradiometer angeschafft. Für die Foto- und Messflüge steht ein entsprechend ausgerüstetes Flugzeug zur Verfügung. Das ÖBIG publiziert einen ersten Umweltbericht (Schlögl et al. 1977) und schafft in der Folge auch Grundlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung (Schäfer/Onz 1988). Im Jahr 1985 wird das Umweltbundesamt (UBA) gegründet und übernimmt die meisten Umweltexpertinnen und -experten des ÖBIG und mit ihnen auch die Projekte.

Mit der Gründung der Gesundheit Österreich GmbH im Jahr 2006 werden das ÖBIG und der Fonds Gesundes Österreich (FGÖ) unter einem Dach zusammengeführt. Als dritter Geschäftsbereich kommt das neu gegründete Bundesinstitut für Qualität im Gesundheitswesen hinzu. Damit wird das Leistungsspektrum massiv ausgeweitet.

Die GÖG verfügt heute über ein entsprechend breites und vielfältiges Aufgabenprofil, das historisch gewachsen ist. In diesem Abschnitt wollen wir eine Auswahl von Themen anführen, die das Institut seit vielen Jahren begleiten.

Zu den Dauerthemen gehören von Anfang an die Planung und Steuerung des Krankenanstaltenwesens, dessen Reform bereits im Jahr 1973 zu den vordringlichsten Aufgaben des jungen Bundesministeriums für Gesundheit und Umweltschutz zählt. Das ÖBIG wird mit der Erarbeitung eines „Bundeskrankenanstaltenplans“ beauftragt. Der Plan behält zwar den Status einer „Diskussionsgrundlage“ und wird nie beschlossen, die Aufgabe bleibt jedoch bestehen. Gemeinsam mit dem Großgeräteplan und den Regionalen Strukturplänen Gesundheit (RSG) der Bundesländer bildet der Österreichische Strukturplan Gesundheit (ÖSG) das Herzstück der integrierten Versorgungsplanung in Österreich und stellt damit auch eine wichtige Grundlage für Reformen dar.

Ab 1992 beginnen am ÖBIG die Arbeiten zum Aufbau eines umweltbezogenen Gesundheitsinformationssystems, aus dem in der Folge das Österreichische Gesundheitsinformationssystem (ÖGIS) entsteht. Es beinhaltet Daten, die auf unterschiedlichen räumlichen Ebenen (Bundesgebiet, Bundesländer, Regionen, Bezirke, Gemeinden) ausgewertet werden können und einen wesentlichen Grundpfeiler der Strukturplanung darstellen.

Ein weiteres Thema, das das ÖBIG schon seit Anbeginn beschäftigt, ist die Berechnung des Ärztebedarfs. Bereits in den 1970er-Jahren verfügt Österreich im internationalen Vergleich über viele Ärztinnen und Ärzte, trotzdem bestehen regionale und teilweise fachliche Versorgungslücken. Das ÖBIG wird beauftragt, Prognosen für den künftigen Bedarf an Studien- und Ausbildungsplätzen für Mediziner:innen und Pflegepersonen zu erstellen. Die Modellierung des künftigen Bedarfs und Angebots unterschiedlicher Gesundheitsberufe ist auch heute noch im Aufgabenportfolio der GÖG.

Gleiches gilt für das Thema Qualität der Ausbildung, die bereits in den Gründungsjahren des ÖBIG als einer der maßgeblichen Faktoren für die Effektivität des Gesundheitswesens betrachtet wird. Nach internationalen Vorbildern werden neue Lehrmethoden und Curricula für unterschiedliche Berufsgruppen entwickelt und damit wird auch der Grundstein für ein einheitliches und modernes Ausbildungssystem für das Pflegepersonal gelegt. Mit der Errichtung des Gesundheitsberuferegisters steht seit 2018 ein wichtiges Instrument zur Qualitätssicherung sowie für die Bedarfsplanung zur Verfügung.

Die Sammlung, Analyse und Dokumentation von Daten, die den entscheidungszuständigen Behörden Aufschluss über den Gesundheitszustand der Bevölkerung geben, sind Aufgaben aus dem Gründungsgesetz und beschäftigen das Institut von Anfang an. Im Jahr 1994 wird der erste Gesundheitsbericht an den Nationalrat publiziert, es folgen zahlreiche Länderberichte sowie zielgruppen- und themenspezifische Gesundheitsberichte, die seit dem Jahr 2022 auf einer Plattform online zusammengeführt und archiviert werden.

Die rasante Entwicklung in der Medizin spiegelt sich im Leistungsspektrum des Instituts wider. Als die Organtransplantation in den 1980er-Jahren einen Durchbruch als Standardtherapie erlebt, beginnt man am ÖBIG mit dem Aufbau des Transplant-Koordinationsbüros. Ziel ist es, die Expertise der einzelnen Zentren zu vernetzen und Strukturen zu schaffen, um die Transplantationen zu fördern. Die Etablierung von Transplant-Beauftragten in den Bundesländern und eines Beirats auf Bundesebene sind wesentliche Meilensteine. Das ÖBIG wird auch mit der Verwaltung des Widerspruchsregisters beauftragt. Im Jahr 2016 kommt auch das Österreichische Stammzellregister an die GÖG.

Die gesundheitlichen Folgen des Tabakkonsums beschäftigen das ÖBIG seit der ersten Stunde. In den 1990er-Jahren wird mit dem Aufbau einer Drogen- und Suchtforschungsstelle begonnen. In Kooperation mit der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EBDD) wird ein REITOX Focal Point eingerichtet und ein jährlicher Drogenbericht erstellt. Mit der Integration der Suchtforschung des Anton Proksch Instituts in die GÖG im Jahr 2015 wird dieser Bereich zum Kompetenzzentrum Sucht ausgebaut.

Ein weiteres zentrales Thema mit Tradition ist die Psychische Gesundheit. Mit dem Projekt „Ambulante psychotherapeutische Versorgung in Österreich“ nimmt sich das ÖBIG 1995 erstmals dieses Themas an. Einen Schwerpunkt stellt heute das nationale Suizidpräventionsprogramm SUPRA (SUizid-PRävention Austria) dar, das im Jahr 2019 von der EU-Kommission als Best-Practice-Modell ausgezeichnet wurde.

In den frühen 1990er-Jahren wird am ÖBIG ein pharmaköonomischer Schwerpunkt entwickelt. Im Zentrum steht der internationale Vergleich von Arzneimittelpreisen. Weitere Projekte beschäftigen sich mit dem Vertrieb in Europa, mit den Steuerungseffekten von regulativen Maßnahmen sowie mit der pharmazeutischen Industrie und Forschung in Österreich. Diese Kompetenz wird in den Folgejahren weiter ausgebaut. Heute betreibt die GÖG unter anderem das Netzwerk Pharmaceutical Pricing and Reimbursement Information (PPRI), das die für Arzneimittelpreisbildung und -erstattung zuständigen Behörden aus 46 großteils europäischen Ländern sowie internationale Institutionen umfasst, sowie das WHO-Kooperationszentrum für Arzneimittelpreisbildung und -erstattung.

Ausgehend von der Arzneimittelökonomie entwickelt sich in der GÖG nach und nach ein gesundheitsökonomischer Kompetenzbereich, der sich mit Bewertungen und Evaluationen von Versorgungsformen beschäftigt und im Jahr 2010 den ersten Performancebericht des österreichischen Gesundheitswesens im internationalen Vergleich publiziert. In der Folge wird die ökonomische Expertise von der Politik zunehmend für Prognosen und das Monitoring der Ausgabenentwicklungen im Gesundheitssektor für Reformvorhaben, wie etwa die Zielsteuerung-Gesundheit und Finanzausgleichsverhandlungen, genutzt. In der COVID-19-Pandemie liefert die GÖG gemeinsam mit anderen wissenschaftlichen Partnern im Rahmen eines Konsortiums Inzidenz- und Auslastungsprognosen für das Pandemiemanagement.

Ab den 2000er-Jahren gewinnt ein zentrales Thema aus den Gründungszeiten – „Prävention statt Kuration“ – wieder an Bedeutung im Aufgabenspektrum der GÖG. Im Mittelpunkt stehen dabei die Verhütung von nichtübertragbaren Krankheiten sowie die Förderung der Gesundheit von Kindern und Jugendlichen, Frauen, Menschen mit Migrationshintergrund sowie anderen vulnerablen Gruppen. Stets liegt dabei der Fokus darauf, die gesundheitliche Chancengerechtigkeit in der Gesellschaft zu stärken. Die GÖG ist auch maßgeblich an der Entwicklung der Gesundheitsziele Österreich beteiligt, wo erstmals ein Health-in-All-Policies-Ansatz prominente Anwendung findet. Er findet international Anerkennung, ebenso wie das Nationale Zentrum Frühe Hilfen, mit dem es gelingt, nachhaltige Strukturen zur Förderung der Gesundheit in den frühen Lebensjahren zu etablieren.

Die Fusion – aus drei mach eins

Im Jahr 2006 erfolgt eine Zäsur: Die Gesundheit Österreich GmbH wird gegründet und bietet seither ein gemeinsames Dach für das ÖBIG und den Fonds Gesundes Österreich (FGÖ), der in seiner damaligen Form bereits seit 1998 besteht. Gesundheitsförderung wird damit zu einem gewichtigen Themenschwerpunkt der GÖG und erweitert das Präventionsthema. Bei der Erarbeitung der Gesundheitsziele Österreich werden die Synergien erstmals deutlich spürbar und entwickeln sich in den Folgejahren stetig weiter. Gesundheitskompetenz, Partizipation und gesundheitliche Chancengerechtigkeit werden zu zentralen Arbeitsschwerpunkten der GÖG.

Mit der Gründung des Bundesinstituts für Qualität im Gesundheitswesen (BIQG) im Jahr 2007 kommen zahlreiche weitere Aufgaben dazu. Dem BIQG obliegen im Auftrag des Bundes die Entwicklung, Umsetzung und regelmäßige Evaluation eines bundesweiten Qualitätssystems. So liefert das BIQG unter anderem evidenzbasierte Grundlagen für Entscheidungen und entwickelt – unter Einbeziehung aller relevanten Stakeholder:innen – Qualitätsstandards und Strategien. Im Mittelpunkt stehen dabei immer die Sicher-

heit und die Bedürfnisse der Patientinnen und Patienten, die in regelmäßigen Befragungen erhoben werden. Synergien mit dem ÖBIG ergeben sich hier vor allem in Hinblick auf die Krankenanstaltenplanung, bei der Qualitätsfragen bereits seit vielen Jahren eine entscheidende Rolle spielen.

Ein Leuchtturm in der Krise – und darüber hinaus

In der COVID-19-Krise ist die Gesundheit Österreich als nationales Public-Health-Institut gefordert und leistet wesentliche Beiträge zur Unterstützung des Pandemiemanagements. So werden von ihr unter anderem die Geschäftsstelle der Corona-Kommission, die Datenplattform COVID-19 und das COVID-Prognose-Konsortium organisiert. Zudem liefert die GÖG während der gesamten Pandemie Evidenz und Expertise an Entscheidungsgremien und Krisenstäbe.

Noch während der Pandemie startet das Gesundheitsministerium einen Gesundheitsförderungsschwerpunkt, um unter anderem den negativen Auswirkungen der Krise mit positiven Impulsen zu begegnen. Dieser bildet das Fundament für die Agenda Gesundheitsförderung, die mit drei neuen Kompetenzzentren an der GÖG zur Drehscheibe der Entwicklung und der zukünftigen Ausrichtung der Gesundheitsförderung in Österreich werden soll.

Eines dieser Kompetenzzentren beschäftigt sich mit den Zusammenhängen zwischen Klima und Gesundheit. Damit kommt nach mehr als 35 Jahren das Umweltthema wieder zurück in das Themenspektrum.

Als weitere Folge der Pandemie erhält die GÖG den Auftrag, das Ministerium im Rahmen der Aufbau- und Resilienzfazilität (RRF) der Europäischen Union bei der Umsetzung von Projekten zur Stärkung der Primärversorgung, zur Etablierung von Community Nursing und zur flächendeckenden Ausrollung der Frühen Hilfen zu unterstützen.

Aktuell beschäftigen die GÖG auch die ersten Vorbereitungen für den Europäischen Gesundheitsdatenraum (European Health Data Space, kurz EHDS). Diese Initiative hat zum Ziel, den sicheren und effizienten Austausch von elektronischen Gesundheitsdaten in der EU voranzutreiben. Im Fokus stehen dabei die Vorbereitungen zur Implementierung grenzüberschreitender Gesundheitsdienste und die Errichtung einer nationalen Zugangsstelle für die Sekundärdatennutzung, um die Versorgung, die Forschung und die Infrastruktur in den Gesundheitssystemen zu verbessern.

Nationales Public-Health-Institut – heute und in Zukunft

Die GÖG ist heute ein Institut mit einem breiten, vielfältigen Aufgabenprofil und 320 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Jährlich entstehen hier mehr als

120 Berichte, werden über 50 Expertengruppen und rund 120 Veranstaltungen organisiert. Mittels zweier Tochtergesellschaften bearbeitet die GÖG jährlich etwa 40 Projekte mit internationalem Bezug, unter anderem für die Europäische Kommission und die Weltgesundheitsorganisation. Sie hat offizielle Vertretungsfunktionen in internationalen Institutionen inne und pflegt Kooperationen in zahlreichen europäischen und globalen Netzwerken.

Nicht zuletzt die COVID-19-Pandemie hat gezeigt, wie wichtig die internationale Zusammenarbeit in Krisenzeiten ist. Sie hat auch den engen Zusammenhang zwischen Gesundheit, Medizin, Gesellschaft und Umwelt sichtbar gemacht und die unterschiedlichen Determinanten und ihre enge Verflechtung verdeutlicht. Gesundheit entsteht nicht nur im Gesundheitswesen, sondern in den Lebenswelten – dort, wo Menschen „spielen, lernen, arbeiten und lieben.“ (WHO 1986)

Jede Gesundheitspolitik muss danach streben, die anderen Politikbereiche mit einzubeziehen, wenn sie die Gesundheit der Bevölkerung und ihr Wohlergehen fördern will. Mit den Nachhaltigkeitszielen (SDGs) haben die Vereinten Nationen das auf einer globalen und thematisch sehr breiten Ebene adressiert. Health for All Policies ist einer der Schlüsselfaktoren für deren Umsetzung – ebenso wie kompetente und unabhängige Public-Health-Institutionen.

Literatur

- Bundesgesetz vom 25. Jänner 1973 Errichtung eines Fonds „Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen“ (1973), BGBl. Nr. 63/1973 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 132/2006
- ÖBIG (o.J.): Tätigkeitsbericht 1973. Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Wien
- Rehor, Thomas (2022): „Gegen das Sterben vor der Zeit“ – Die Gesundheitspolitik in der Ära Kreisky. In: *Medizin in Wien nach 1945 Strukturen, Aushandlungsprozesse, Reflexionen*. Hg. v. Schütz, Wolfgang et al. Vienna University Press, abrufbar: <https://www.vr-elibrary.de/doi/book/10.14220/9783737013932>. S. 403–426
- Schäfer, Erich; Onz, Christian (1988): *Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Normative Gestaltung in den Europäischen Gemeinschaften und in Österreich*. Hg. v. Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen. FRIC-Verlagsgemeinschaft – MANZ, Wien
- Schlögl, Helga; Fischer, Franz; Katzmann, Werner; Lang, Judith (1977): *Erfassung und Darstellung der faktischen Umweltsituation. Studie*. Österreichisches Bundesinstitut für Gesundheitswesen, Wien
- WHO (1986): *Ottawa-Charta zur Gesundheitsförderung*. WHO/HPR/HEP/95.1. Weltgesundheitsorganisation, Regionalbüro für Europa, abrufbar: <https://apps.who.int/iris/handle/10665/349654>