

Anlage 6: Mitteleinsatz Steiermark betriebliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

	nach der Veränderung (Zweckzuschuss)					nach der Veränderung (Ertragsanteile)					Durchschnitt 2002 bis 2011	Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
	in Mio. EUR ¹											
betriebliche Erhaltung gemäß Rechnungsabschluss	71,32	75,79	77,09	89,17	92,44	87,69	90,04	97,67	91,32	90,87	86,34	27,4
betriebliche Erhaltung ²	66,27	70,60	69,61	79,14	77,06	70,80	73,08	80,59	78,07	77,83	74,31	17,4
davon												
Personal	43,77	45,24	45,50	54,04	48,58	45,56	47,38	49,79	49,88	49,96	47,97	14,1
Sachkosten	22,50	25,35	24,11	25,10	28,48	25,24	25,71	30,80	28,19	27,86	26,20	23,9
	in EUR je Fahrstreifenkilometer (10.131 km, davon 3.373 km Landesstraßen B) ³											
betriebliche Erhaltung	6.541	6.968	6.871	7.811	7.606	6.989	7.214	7.954	7.706	7.682	7.334	17,4
davon												
Personal	4.321	4.466	4.491	5.334	4.795	4.497	4.676	4.914	4.924	4.932	4.736	14,1
Sachkosten	2.221	2.503	2.380	2.477	2.811	2.491	2.537	3.040	2.782	2.750	2.599	23,9

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² bereinigte Kosten der betrieblichen Erhaltung u.a. zur besseren Vergleichbarkeit: exkl. Aufwendungen für ASFINAG – Personal, lediglich Sachaufwand

³ Ansätze 611108/611109 der Rechnungsabschlüsse (exkl. Instandsetzungsmaßnahmen, Hochbau)

Fahrstreifenkilometer (Landesstraßen B+L) mit Stand 2012

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung RH

ANHANG
Anlage 7
Anlage 7: Mitteleinsatz Burgenland für Neubau und bauliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

	nach der Verländerung (Zweckzuschuss)					nach der Verländerung (Ertragsanteile)					Durchschnitt 2002 bis 2011	Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011		
Neubau	7,68	3,45	3,39	3,74	14,93	11,45	4,66	1,14	5,31	2,88	5,86	- 62,5
davon												
Landesstraßen B	7,68	3,45	3,39	3,74	14,93	11,45	4,66	1,14	5,31	2,88	5,86	- 62,5
Grundstückeinlösung	0,33	0,28	0,19	3,02	0,64	0,21	0,18	0,79	0,44	1,87	0,79	469,5
davon												
Landesstraßen B	0,22	0,13	0,12	2,88	0,55	0,09	0,10	0,62	0,37	1,84	0,69	734,1
Planung	1,61	1,63	1,57	2,10	1,25	1,15	1,39	1,49	1,80	2,03	1,60	26,4
davon												
Landesstraßen B	0,87	0,97	0,92	1,48	0,69	0,63	0,92	0,83	1,14	1,53	1,00	76,2
bauliche Erhaltung	11,08	13,89	19,22	16,72	15,13	11,50	15,56	21,86	19,97	13,40	15,83	20,9
davon												
Landesstraßen B	7,26	10,59	10,23	7,94	6,74	4,26	8,04	10,48	9,48	5,31	8,03	- 26,8
	in EUR je Fahrstreifenkilometer											
	(3.537 km, davon 1.144 km Landesstraßen B) ²											
Neubau	2.170	977	958	1.059	4.221	3.238	1.317	324	1.502	813	1.658	-
Landesstraßen B	6.708	3.019	2.959	3.272	13.044	10.006	4.069	1.000	4.642	2.514	5.123	-
Grundstückeinlösung	93	78	53	853	180	61	51	224	123	530	225	-
Landesstraßen B	192	118	101	2.518	481	77	92	541	322	1.604	605	-
Planung	454	461	444	594	354	325	393	420	509	574	453	-
Landesstraßen B	761	844	801	1.291	606	548	805	726	998	1.341	872	-
bauliche Erhaltung	3.133	3.927	5.435	4.727	4.278	3.252	4.400	6.181	5.648	3.788	4.477	-
Landesstraßen B	6.344	9.257	8.939	6.937	5.891	3.721	7.027	9.159	8.287	4.644	7.021	-

¹ Rundungsdifferenzen möglich

² Fahrstreifenkilometer (Landesstraßen B+L) mit Stand 2011

Quelle: Amt der Burgenländischen Landesregierung; Berechnung RH

Anlage 8: Mitteleinsatz Steiermark für Neubau und bauliche Erhaltung in den Jahren 2002 bis 2011

	nach der Veränderung (Zweckzuschuss)				nach der Veränderung (Ertragsanteile)				Durchschnitt 2002 bis 2011	Veränderung 2002 bis 2011 in % ¹		
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009			2010	2011
Neubau	37,97	41,22	33,73	46,41	42,05	36,06	30,03	29,02	39,69	47,17	38,34	24,2
davon												
<i>Neubau von Straßen (oH.)</i>	32,16	41,22	33,73	41,42	40,15	25,45	19,43	10,60	20,28	28,66	29,31	- 10,9
<i>Landesstraßen B²</i>	17,93	23,84	21,39	25,02	26,05	14,80	15,55	-	-	-	-	-
<i>Straßenbau (oH.)³</i>	5,81	0,00	0,00	4,99	1,90	10,61	10,61	18,42	19,41	18,51	9,03	218,6
<i>Grundstückseinnöse</i>	6,88	10,29	4,96	8,46	4,94	4,83	3,05	4,91	2,52	2,41	5,33	- 65,0
<i>Planung⁴</i>	6,09	5,33	5,60	6,15	7,50	6,52	6,80	6,56	5,76	4,97	6,13	- 18,4
<i>bauliche Erhaltung⁵</i>	15,16	26,75	26,11	22,46	36,25	45,99	58,40	68,82	58,54	44,56	40,30	193,9
davon												
<i>Landesstraßen B</i>	13,02	14,09	13,32	14,15	22,54	25,98	36,01	-	-	-	-	-
					in EUR je Fahrstreifenkilometer (10.131 km, davon 3.373 km Landesstraßen B) ⁶							
Neubau	3.174	4.069	3.329	4.088	3.963	2.512	1.917	1.046	2.002	2.828	2.893	-
Planung	601	526	553	607	740	644	671	647	568	490	605	-
bauliche Erhaltung	1.497	2.641	2.577	2.217	3.578	4.540	5.765	6.793	5.779	4.398	3.978	-
											Durchschnitt 2002 bis 2008	
Neubau Landesstraße B	5.316	7.070	6.342	7.417	7.723	4.390	4.612	-	-	-	6.124	-
bauliche Erhaltung Landesstraße B	3.861	4.179	3.948	4.197	6.684	7.703	10.677	-	-	-	5.893	-

1 Rundungsdifferenzen möglich

2 ab 2009 keine Untergliederung in Landesstraßen B und Landesstraßen L

3 Da eine Trennung zwischen Neubau und baulicher Erhaltung im außerordentlichen Haushalt nicht möglich war, wurden die Mittel zur Gänze dem Neubau hinzugerechnet.

4 inkl. Planungskosten des Ansatzes 1/024109

5 bauliche Erhaltung: Instandsetzung von Straßen und Brücken

6 Fahrstreifenkilometer (Landesstraßen B+L) mit Stand 2012

Quelle: Amt der Steiermärkischen Landesregierung; Berechnung RH

R
H



Bericht des Rechnungshofes

**Bekämpfung des Abgabenbetrugs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	106
Abkürzungsverzeichnis	107

BMF

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
FinanzenBekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt
Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG	109
Prüfungsablauf und -gegenstand	114
Organisation der Steuerfahndung	114
Personalressourcen und Führungspositionen	115
Personalbedarfsermittlung und Personalentwicklungsplan	118
Praktika durch Mitarbeiter der Finanzverwaltung in der Steuerfahndung	119
Eigenbearbeitung einlangender Anzeigen bzw. Amts- und Rechtshilfeersuchen	120
IT-Lösung	121
Risikomanagementkonzept	122
Qualität der Controllingdaten	123
Unterstützung der Fahndungsteams	124
Qualitätssicherung durch den Fachbereich	126
IT-Fahnder	126
Vertreterrollen – Genehmigungserlass	127
Ermittlung fallbezogener Ressourcen	128
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	130

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Aufbauorganisation der Steuerfahndung	115
Abbildung 2:	Entwicklung der Personalzahlen der Steuerfahndung in VBÄ	116
Tabelle 1:	Vergleich Eigenbearbeitungen Amtshilfeersuchen bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen 2009 mit 2012	121
Tabelle 2:	Vergleich Dienstort der Mitarbeiter des Fach- bereichs 2009 mit 2013	125

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMF	Bundesministerium für Finanzen
bzw.	beziehungsweise
CLO	Central Liaison Office
EUR	Euro
exkl.	exklusive
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IT	Informationstechnologie
LoS	Leistungsorientiertes Steuerungssystem
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
SEG	Schnelle Eingreifgruppe
TZ	Textzahl(en)
VBÄ	Vollbeschäftigungsäquivalente(n)

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Finanzen

Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Mehrzahl der nachverfolgten Empfehlungen des RH aus dem Jahr 2011 zur Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung um oder setzten zumindest erste Schritte zur Umsetzung. So erfolgten vermehrt laufende, fallbegleitende Qualitätssicherungsmaßnahmen durch den Fachbereich der Steuerfahndung und konnten Betriebsprüfer in Ausbildung Praktika auch bei der Steuerfahndung absolvieren. Die Steuerfahndung erreichte auch eine restriktive Eigenbearbeitung von Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen, um ihre Ressourcen auf die Kernaufgaben zu fokussieren. Alle vakanten Führungspositionen wurden besetzt.

Die für Abläufe und Steuerung der Steuerfahndung zentralen Empfehlungen des RH betreffend Bedarfsermittlung und Erhöhung der Personalressourcen, Ersatz der IT-Insellösungen, Risikomanagement und vollständige Erfassung der eingesetzten Fahndungsressourcen waren jedoch nicht bzw. noch nicht umgesetzt.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung war es, die Umsetzung von zwölf strategisch relevanten Empfehlungen des RH aus dem Vorbericht „Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung“, insbesondere solcher, welche die Steuerfahndung unmittelbar betrafen, zu beurteilen. (TZ 1)

Personalressourcen und Führungspositionen

Mit 1. November 2012 waren alle Führungspositionen, auch die 2011 vakant gewordene Funktion des Vorstands, besetzt. Eine Erhöhung der Personalressourcen der Steuerfahndung, auch durch eine Umschichtung aus anderen Bereichen der Verwaltung, nahm das BMF jedoch nicht vor. Die schwankenden Personalzahlen ließen keinen nachhaltigen Trend zur Verstärkung erkennen. Der aus dem

Kurzfassung

Organisationserlass 2007 ableitbare Personalstand von 182 Planstellen (seit 2012 160 Planstellen) wurde nicht erreicht. Das BMF und die Steuerfahndung setzten damit die Empfehlung teilweise um. (TZ 3)

Personalbedarfsermittlung und Personalentwicklungsplan

Durch die Erstellung eines Personaleinsatzplans zur verbesserten Planbarkeit von Personalmaßnahmen setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH teilweise um. Die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle war der Steuerfahndung allerdings aufgrund fehlender durchgehender Registrierung bei abgelehnten Fällen im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 nicht möglich. (TZ 4)

Praktika durch Mitarbeiter der Finanzverwaltung in der Steuerfahndung

Durch die in der Funktionsausbildungsrichtlinie des BMF aus 2011 vorgesehene Ausbildung von Steuerprüfern auch bei der Steuerfahndung und die zwischen Finanzämtern und der Steuerfahndung vereinbarten Praktika für Mitarbeiter in Ausbildung setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um. (TZ 5)

Eigenbearbeitung einlangender Anzeigen bzw. Amts- und Rechtshilfeersuchen

Die Anzahl der Eigenbearbeitungen bei Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen sank 2012 verglichen mit 2009 um 32 (18 %), bei Anzeigen um 55 (53 %). Damit setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um. (TZ 6)

IT-Lösung

Das BMF und die Steuerfahndung leisteten für den Ersatz der IT-Insellösungen durch eine umfassende Software zwar Vorarbeiten, hatten aber bis zur Zeit der Follow-up-Überprüfung die Empfehlung des RH noch nicht umgesetzt. So waren Fachkonzepte bereits erstellt oder beauftragt sowie ein Projekt über die Fahndungsmaßnahmen der Steuerfahndung im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 vor der Fertigstellung, die Steuerfahndung nutzte jedoch weiterhin

Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

ein intern entwickeltes Steuerungs- und Informationsprogramm, das auf einer Tabellenkalkulation basierte und eine Insellösung darstellte. Damit blieb die IT-Unterstützung der Steuerfahndung nach wie vor unzureichend; die Datensicherheit der Steuerfahndung war nicht gewährleistet. (TZ 7)

Risikomanagementkonzept

Die Steuerfahndung leistete Vorarbeiten für ein Risikomanagementkonzept. Sie entwickelte eine Grundlage zur Erfassung von Fallparametern; die Teamleiter hatten Risikodatenblätter zu den Fahndungsfällen zu erstellen. Die IT-Umsetzung des Konzepts sowie eine Evaluierung der Fallauswahl blieben jedoch bislang offen. Das BMF und die Steuerfahndung setzten somit die vom RH empfohlene Erstellung eines Risikomanagementkonzepts für die Steuerfahndung samt Einbindung in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung noch nicht um. (TZ 8)

Qualität der Controllingdaten

Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH zur Verbesserung der Qualität der Controllingdaten teilweise um, indem sie ab 2012 einige Kennzahlen in das System der „Leistungsorientierten Steuerung“ (LoS) aufnahmen. Die zugrunde liegenden Daten stammten jedoch vielfach aus der von der Steuerfahndung intern entwickelten IT-Insellösung oder aus anderen Aufzeichnungen. Entsprechende Schnittstellen mit dem sonst üblichen Datenbringungsverfahren (Datawarehouse) sollen im Rahmen des Projekts „IT-Steuerfahndungen“ umgesetzt werden. (TZ 9)

Unterstützung der Fahndungsteams

Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung zur rechtskundigen Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich vor Ort teilweise um. Zwar strebte der Fachbereich der Steuerfahndung nach den gegebenen Möglichkeiten eine Verbesserung der Betreuung der Teams durch Verteilung der Zuständigkeiten, Dienstreisen sowie eine Aktualisierung der Wissenslandkarte an, jedoch stand aufgrund der von 2009 bis **31. März 2013** gesunkenen Anzahl der Mitarbeiter im Fachbereich **an drei Teamstandorten kein Fachbereich vor Ort zur Verfügung.** (TZ 10)

Kurzfassung**Qualitätssicherung durch den Fachbereich**

Die Qualitätssicherungsmaßnahmen des Fachbereichs erfolgten entsprechend den geänderten Zielvorgaben nunmehr überwiegend fallbegleitend. Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH somit um. (TZ 11)

IT-Fahnder

Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung des RH um, indem sie den organisatorischen Ablauf für die IT-Fahndungsteams festlegte und den Anforderungsprozess formalisierte. Zur Stärkung des Fahndungs-Know-hows der neu aufgenommenen IT-Fahnder wurden Ausbildungsschritte **gesetzt** bzw. konnten praktische Erfahrungen gewonnen werden. (TZ 12)

Vertreterrollen – Genehmigungserlass

Mit der Beseitigung der technischen Möglichkeit zur Vergabe einer ständigen IT-Vertreterrolle mit 28. Februar 2013 setzte das BMF die Empfehlung des RH betreffend die Einhaltung des Genehmigungserlasses um. (TZ 13)

Ermittlung fallbezogener Ressourcen

Das BMF bzw. die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil die vollständige Ressourcenermittlung für die Fahndungsteams nicht erfolgte und somit eine gezielte Steuerung nicht möglich war. Jeder einzelne Mitarbeiter erfasste die Falltage – auch jene bei Unterstützungsleistungen – in seinem elektronischen Tagebuch des Prüfverwaltungsprogramms BP2000, die fallbezogene Ermittlung aller eingesetzten Ressourcen erfolgte allerdings händisch. Dabei war weder die Vollständigkeit gewährleistet noch eine elektronische Auswertung aller eingesetzten Ressourcen möglich. (TZ 14)



Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Kenndaten zur Steuerfahndung

Rechtsgrundlagen

Abgabenverwaltungsorganisationsgesetz – AVOG 2010, BGBl. I. Nr. 9/2010 i.d.g.F.
 Bundesabgabenordnung – BAO, BGBl. Nr. 194/1961 i.d.g.F.
 Einkommensteuergesetz 1988 – EStG 1988, BGBl. Nr. 400/1988 i.d.g.F.
 Finanzstrafgesetz – FinStrG, BGBl. Nr. 129/1958 i.d.g.F.
 Strafprozessordnung 1975 – StPO, BGBl. Nr. 631/1975 i.d.g.F.
 Umsatzsteuergesetz 1994 – UStG 1994, BGBl. Nr. 663/1994 i.d.g.F.
 Betrugsbekämpfungsgesetz 2006, BGBl. I Nr. 99/2006 vom 26. Juni 2006
 Sozialbetrugsgesetz – SozBeg, BGBl. I Nr. 152/2004 vom 30. Dezember 2004
 Verordnung der Bundesministerin für Finanzen über die Übertragung von Aufgaben gemäß § 7 Abs. 2 des Bundeshaushaltsgesetzes 2013, BGBl. II Nr. 50/2012 i.d.g.F.
 Dienstrechtsverfahrens- und Personalstellenverordnung – BMF 2009 – DVPV-BMF 2009, BGBl. II Nr. 343/2008 vom 29. September 2008 i.d.g.F.

	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR			
Kosten der Steuerfahndung (exkl. IT und Infrastruktur)	8,03	8,17	7,90	8,88
<i>davon</i>				
<i>Personalkosten</i>	7,26	7,46	7,40	8,30
	Anzahl			
erledigte Fälle	557	686	699	705
Zwangsmaßnahmen	121	123	114	109
Erledigungen CLO ¹	4.247	3.907	3.852	3.656
Eigenprüfungen	33	32	36	30
	in Mio. EUR			
Mehrergebnis Eigenprüfungen	7,87	28,13	9,53	27,29
Mehrergebnis gesamt	53,10	56,53	61,93	136,79
	Anzahl			
Mitarbeiter (in Köpfen) ²	151	157	154	150
Vollbeschäftigungs-äquivalente ²	147,5	152,2	149,4	146,2

¹ Central Liaison Office

² jeweils zum 31. Dezember

Quellen: BMF und Steuerfahndung

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im April 2013 beim BMF und bei der Steuerfahndung die Umsetzung von zwölf strategisch relevanten Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte, insbesondere solcher, welche die Steuerfahndung unmittelbar betrafen. Der in der Reihe Bund 2011/9 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand bei den überprüften Stellen nachgefragt. Das Ergebnis des Nachfrageverfahrens hatte er in seinem Bericht Reihe Bund 2012/13 veröffentlicht.

(2) Die Interne Revision des BMF führte von November 2012 bis Jänner 2013 eine Prüfung „Revision Steuerfahndung“ durch. Laut dem Schlussbericht vom April 2013 war das Ziel der Prüfung, „mit einem systematischen, zielgerichteten Ansatz ausgehend vom RH-Bericht die Umsetzung der Empfehlungen und die Effizienz der Steuerfahndung zu überprüfen“.

(3) Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMF im Dezember 2013 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2014.

Organisation der Steuerfahndung

2 Die Steuerfahndung mit Sitz in Wien setzte sich, gegenüber dem Vorbericht unverändert, aus der Geschäftsleitung, dem Fachbereich, einem Organisationsteam und Vorstandsassistenten Leistungssteuerung, neun Fahndungsteams, zwei CLO-Teams, zwei Fahndungs-/SEG-Teams und zwei IT-Fahndungsteams (IT-FT) zusammen. Während fünf Fahndungsteams und ein IT-Fahndungsteam auch in den Außenstellen in Graz, Innsbruck-Feldkirch, Klagenfurt, Linz und Salzburg angesiedelt waren, waren die Geschäftsleitung, die SEG- und die CLO-Teams zur Gänze in Wien angesiedelt. Der Fachbereich agierte mit Ausnahme des Fachvorstands und eines Fachexperten von Wien aus.

Abbildung 1: Aufbauorganisation der Steuerfahndung



Quellen: BMF; Steuerfahndung

Personalressourcen und Führungspositionen

3.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 15) – entsprechend dem ursprünglichen Ziel der Organisationsreform und aufgrund der general- und spezialpräventiven Wirkung – empfohlen, die Personalressourcen im Bereich der Steuerfahndung zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten.

Überdies wäre die Besetzung vakanter Führungsfunktionen – vor allem jener in Graz und Klagenfurt – prioritär anzustreben.

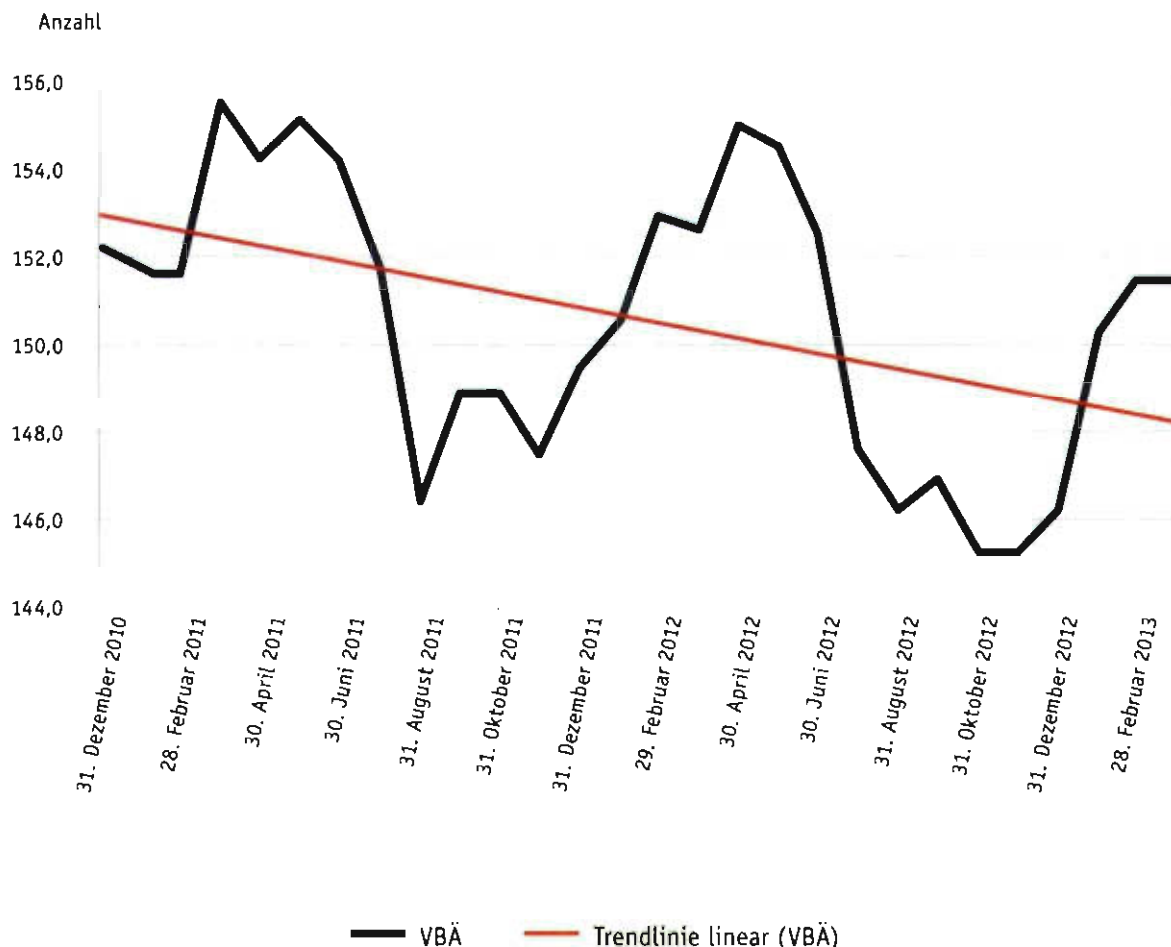
(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass im Wege des Personaltransfers sowie aus anderen Ressorts insgesamt drei Bedienstete übernommen worden seien. Für das Jahr 2012 seien zehn Neuaufnahmen vorgesehen sowie ab April 2012 zweimonatige Dienstzuteilungen von Rotationsprüfern geplant gewesen. Das BMF bezifferte die Anzahl der Mitarbeiter per 15. Juni 2012 auf insgesamt 152,6 VBÄ.

Personalausstattung und Führungspositionen

Die Besetzung der Führungsfunktionen (Teamleiter) in Graz und Klagenfurt sowie in Wien sei erfolgt. Die zwischenzeitig vakant gewordene Funktion des Vorstands der Steuerfahndung sei ausgeschrieben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass der Steuerfahndung zum 31. März 2013 155 Mitarbeiter mit 151,5 VBÄ zur Verfügung standen – das waren um vier Personen bzw. vier VBÄ mehr als Ende 2009. Im Detail entwickelten sich die Personalzahlen von Ende 2010 bis März 2013 wie folgt:

Abbildung 2: Entwicklung der Personalzahlen der Steuerfahndung in VBÄ



Quelle: Steuerfahndung



Personalressourcen und Führungspositionen

BMF

Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Ausgehend von 157 Mitarbeitern mit 152,2 VBÄ am Ende 2010 stiegen die Personalressourcen mit 31. März 2011 kurzfristig auf 155,6 VBÄ. Im weiteren Verlauf des Jahres sanken sie – unter anderem aufgrund von ressortinternen Abgängen – auf 146,4 VBÄ (Stand zum 31. August 2011). Aufgrund von Personaltransfers, auch aus anderen Ressorts, und internen Ausschreibungen kam es 2012 zu einem neuerlichen Anstieg – 155,1 VBÄ zum Stichtag 30. April 2012 –, jedoch führten Personalabgänge wieder zu einem Rückgang auf 146,2 VBÄ (Stichtag 31. Dezember 2012).

Im Jahr 2012 kam es überdies zu Dienstzuteilungen von sogenannten „Rotationsprüfern“¹ im Ausmaß von rd. 2,2 VBÄ.

Während aus dem Organisationserlass der Steuerfahndung vom 6. Februar 2007 ein Personalstand von 182 Planstellen ableitbar war, legte das BMF im Jahr 2012 mit der Aufnahme der Steuerfahndung in den bundesweiten Personaleinsatzplan die Planstellen für die Steuerfahndung mit 160,1 VBÄ fest.

Die Besetzungen der Führungspositionen der Teamleiter in Graz, Klagenfurt und Wien waren mit November 2011 abgeschlossen. Die ab Oktober 2010 vakante Funktion des Vorstands der Steuerfahndung wurde mit 1. November 2012 besetzt.

- 3.2 Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie zwar alle Führungspositionen der Teamleiter mit November 2011 und die mit Oktober 2010 vakant gewordene Funktion des Vorstands mit 1. November 2012 besetzt hatten. Eine Erhöhung der Personalressourcen der Steuerfahndung, auch durch eine Umschichtung aus anderen Bereichen der Verwaltung, nahm das BMF jedoch nicht vor. Die schwankenden Personalzahlen ließen keinen nachhaltigen Trend zur Verstärkung erkennen.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, die Personalressourcen der Steuerfahndung, im Sinne des Ziels der ursprünglichen Organisationsreform, zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMF seien beim Ziel der personellen Stärkung der Steuerfahndung die Personaleinsparungsziele der Bundesregierung und die daraus resultierenden Rahmenbedingungen, welche den Spielraum für Aufstockungen einschränken, zu berücksichtigen. Unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen halte das BMF am grund-*

¹ vorübergehende Verwendung von Betriebsprüfern der Finanzämter bei der Steuerfahndung zwecks Wissenstransfer, Ausbildung und Vernetzung

sätzlichen Ziel der personellen Stärkung der Steuerfahndung fest. Der Personaleinsatzplan des BMF sehe dementsprechend eine Aufstockung auf zumindest 160 VBÄ bis 2016 vor. Zudem werde das BMF durch eine organisatorische Weiterentwicklung der Steuerfahndung versuchen, die Kernkompetenzen zu stärken.

Personalbedarfs- ermittlung und Personalentwick- lungsplan

4.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, den tatsächlich notwendigen Personalstand zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen zu erheben und einen Personalentwicklungsplan zu erstellen, um den zukünftigen Bedarf rechtzeitig decken zu können. Die Besetzung frei werdender Planstellen mit qualifiziertem Personal sollte unter Berücksichtigung der langen Ausbildungsdauer für neu aufgenommene Mitarbeiter und einer ausreichenden Einarbeitungszeit so zeitgerecht erfolgen, dass die laufende Fahndungstätigkeit aufrecht erhalten bzw. ausgedehnt werden kann.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass ein interner Personalentwicklungsplan der Steuerfahndung erstellt worden sei, wobei Zu- und Abgänge ab 2011 sowie zukünftige Pensionierungen bis 2016 berücksichtigt worden seien.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen durch das BMF und die Steuerfahndung nicht sichergestellt wurde, weil eine durchgehende, elektronische Registrierung abgelehnter Fälle und der hierfür maßgeblichen Gründe nicht erfolgte. Ein vom BMF erstelltes Fachkonzept „Fallbearbeitung der Betrugsbekämpfungseinheiten“ vom 25. März 2013 sah einen entsprechenden Ablauf einlangender Fälle vor. Dieses war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht umgesetzt.

Die Steuerfahndung hatte 2011 einen internen Personaleinsatzplan erstellt. Dieser enthielt Zu- und Abgänge von Mitarbeitern ab 2011 und berücksichtigte Pensionierungen bis 2016. Im Jahr 2012 integrierte das BMF diesen Personaleinsatzplan in den bundesweiten Personaleinsatzplan.

4.2 Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH teilweise um, weil sie durch die Erstellung eines Personaleinsatzplans die Besetzung frei werdender Planstellen zeitgerecht planen konnten.



Personalbedarfsermittlung und
Personalentwicklungsplan



Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Die Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalbedarfs zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunkttaktionen war allerdings aufgrund fehlender durchgehender elektronischer Registrierung abgelehnter Fälle und der hierfür maßgeblichen Gründe nicht sichergestellt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht, den tatsächlich notwendigen Personalbedarf zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunkttaktionen mittels geeigneter Aufzeichnungen zu erheben und dahingehend das bereits erstellte Fachkonzept umzusetzen, um dadurch einen erforderlichen Personalstand sicherzustellen.

- 4.3 *Das BMF verwies in seiner Stellungnahme auf eine Risikoindexierung der von der Steuerfahndung übernommenen Fälle; die Erfassung sämtlicher an diese herangetragener Schriftstücke ohne entsprechende IT-Unterstützung würde einen erheblichen Ressourcenaufwand zu Lasten der Kernaufgaben bedeuten. Die für eine umfassende IT-Unterstützung der Steuerfahndung erforderlichen Fachkonzepte lägen bereits vor, deren technische Umsetzung könne laut BMF aber erst ab dem 3. Quartal 2014 erfolgen. Das BMF werde überdies in die Zielvereinbarungen 2014 eine neue Kennzahl aufnehmen, welche die Fallbearbeitungsdauer – die wesentlich vom Ressourceneinsatz abhängt – ausweisen werde. Damit wäre aus der Sicht des BMF eine zielgerichtete Personaleinsatzsteuerung gewährleistet.*

**Praktika durch
Mitarbeiter der
Finanzverwaltung
in der Steuerfahndung**

- 5.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung die Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung vorzusehen, um geeignete Bewerber für die Steuerfahndung zu rekrutieren bzw. eine Sensibilisierung für die Zusammenarbeit mit der Steuerfahndung zu erreichen.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens auf eine veröffentlichte Funktionsausbildungsrichtlinie vom Dezember 2011 verwiesen. Danach sollten angehende Außenprüfer im Rahmen der praktischen Ausbildung ein Praktikum absolvieren, das einen Monat nicht übersteigen solle und wahlweise auch in der Steuerfahndung stattfinden könne.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass 2012 – basierend auf der genannten Funktionsausbildungsrichtlinie – erst fünf Außenprüfer für je einen Monat zu Ausbildungszwecken der Steuerfahndung dienstzugeeteilt waren.

Praktika durch Mitarbeiter der Finanzverwaltung in der Steuerfahndung

In den Jahren 2011 und 2012 absolvierten knapp 30 Mitarbeiter in der Grundausbildung der Finanzverwaltung ein drei- bis fünftägiges Praktikum in der Steuerfahndung. Von einer generell verpflichtenden Dienstzuteilung in der Ausbildung nahm das BMF unter Hinweis auf die beschränkten Kapazitäten der Steuerfahndung Abstand.

- 5.2 Durch die in der Funktionsausbildungsrichtlinie des BMF aus 2011 vorgesehene Ausbildung von Steuerprüfern auch bei der Steuerfahndung und die zwischen den Finanzämtern und der Steuerfahndung vereinbarten Praktika für Mitarbeiter in Ausbildung setzten das BMF und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um. Aufgrund der Bedeutung für die Personalrekrutierung und Zusammenarbeit hielt der RH jedoch eine verstärkte Fortführung sowohl im Rahmen der Prüferausbildung als auch der Praktika in der Grundausbildung für angebracht.
- 5.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei die Empfehlung des RH betreffend Praktika in der Steuerfahndung im Rahmen der Grundausbildung umgesetzt. Auch im Zuge der Erarbeitung der Funktionsausbildungen „Außenprüfung“ seien vermehrte Praktika bzw. Rotationen in der Steuerfahndung verpflichtend vorgesehen.*

Eigenbearbeitung einlangender Anzei- gen bzw. Amts- und Rechtshilfeersuchen

- 6.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen restriktiv zu handhaben, um die knappen Ressourcen der Steuerfahndung auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren und eine gleichmäßige Behandlung einlangender Anzeigen bzw. Ersuchen zu erreichen.

(2) Die Steuerfahndung und das BMF hatten im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass – wie bereits in der Stellungnahme zum Prüfungsergebnis ausgeführt – der Entwurf eines Prüfrasters vorliege, welcher anhand von standardisierten Risikopunkten eine Unterstützung dahingehend geben solle, welche Fälle jedenfalls einer Bearbeitung durch die Steuerfahndung unterliegen sollen bzw. welche Fälle an die Finanzämter abzutreten seien. Darüber hinaus gab das BMF an, dass abgabenrechtliche Rechtshilfeersuchen weitergeleitet werden, strafrechtliche in den Aufgabenbereich der Steuerfahndung gehörten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, konnte die Steuerfahndung die Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen reduzieren. Ein Vergleich der Eigenbearbeitungen einlangender Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen 2009 mit 2012 zeigte folgendes Bild:



Eigenbearbeitung einlangender Anzeigen
bzw. Amts- und Rechtshilfeersuchen



Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwer-
punkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Tabelle 1: Vergleich Eigenbearbeitungen Amtshilfeersuchen bzw. Rechtshilfeersuchen und Anzeigen 2009 mit 2012

	2009	2012	Veränderung
	Anzahl		in %
Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen	177	145	- 18
Anzeigen	104	49	- 53

Quellen: BMF; Steuerfahndung; Auswertung RH

Die Anzahl der **Eigenbearbeitungen** sank bei Amts- bzw. Rechtshilfeersuchen um **32 (18 %)**, bei **Anzeigen** um 55 (53 %).

6.2 Wie aus der Anzahl der von der **Steuerfahndung** selbst bearbeiteten Fälle ersichtlich, setzten das **BMF** und die Steuerfahndung die Empfehlung des RH um.

IT-Lösung

7.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 17, 20, 23) empfohlen, in der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösungen angesichts der fehlenden Funktionalitäten und ihrer Nachteile – auf Basis einer Kosten-Nutzen-Analyse – rasch durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen. Um die Sicherheit der hochsensiblen Daten der Steuerfahndung zu gewährleisten und Doppelerfassungen durch Schnittstellen zu vermeiden, wäre diese in das zentrale IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden. Die Komplettlösung sollte eine Ermittlungs-, (Risiko)Analyse- und Steuerungsfunktion umfassen und eine vernetzte Unterstützung bei der Fallbearbeitung gewährleisten.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass das Prüfverwaltungsprogramm BP2000 im Rahmen des Projekts IT-Steuerfahndung umfassend adaptiert werde – die fachlichen Anforderungen seien erarbeitet, die technische Umsetzung sollte Ende 2012 erfolgt sein. Die bestehenden Insellösungen sollten weitestgehend beseitigt werden. Die für das System Leistungsorientierte Steuerung (LoS) erforderlichen Daten sollten berücksichtigt werden.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, waren die IT-Unterstützung der Steuerfahndung und deren Einbindung in das Gesamtkonzept der Finanzverwaltung nach wie vor unzureichend und die Sicherheit der Daten nicht gewährleistet. Die Steuerfahndung nutzte weiterhin ein intern entwickeltes Steuerungs- und Informationsprogramm, welches auf einer Tabellenkalkulation basierte und eine Insellösung darstellte.

IT-Lösung

Zwar waren Fachkonzepte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung bereits erstellt oder beauftragt sowie ein Projekt über die Fahndungsmaßnahmen der Steuerfahndung im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 vor der Fertigstellung, die Umsetzung einer IT-Lösung sowie die Einbindung eines Risikomanagementkonzepts erfolgten allerdings noch nicht.

7.2 Das BMF und die Steuerfahndung leisteten zwar Vorarbeiten, hatten aber bis zur Zeit der Follow-up-Überprüfung die Empfehlung des RH noch nicht umgesetzt. Der RH empfahl aufgrund der zentralen Bedeutung der IT-Unterstützung daher neuerlich, die in der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösung durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen und diese in ein zentrales IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden.

7.3 *Das BMF wies in der Stellungnahme darauf hin, dass die Steuerfahndung im April 2012 die Anforderungen an ein geeignetes Aktenevidenzierungs- und Steuerungssystem formuliert habe. Eine teilweise Umsetzung dieser Anforderungen sei im Juli 2013 erfolgt. Bis zur vollständigen Umsetzung werde an der bestehenden IT-Lösung in der Steuerfahndung festgehalten. Hinsichtlich einer angestrebten Gesamtlösung verwies das BMF auf die beauftragte Umsetzung der Fachkonzepte (siehe TZ 4).*

Risikomanagementkonzept

8.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, zeitnahe ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung zu erstellen. Die derzeit zur Verfügung stehenden Datenquellen wären in eine IT-Gesamtlösung einzubinden, die für sämtliche mit Betrugsbekämpfungssagenden im BMF befassten Organisationseinheiten zugänglich ist.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass seit 1. Jänner 2012 eine standardisierte Risikoindexierung der einlangenden Fälle erfolge. Gesamtlösungen für alle mit Betrugsbekämpfung befassten Einheiten seien nicht kurzfristig realisierbar und daher von Nachteil für die Steuerfahndung.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, leistete die Steuerfahndung bereits Vorarbeiten für ein Risikomanagementkonzept. Ab dem Jahr 2012 hatten die Teamleiter Risikodatenblätter zu den Fahndungsfällen zu erstellen. Eine Evaluierung des Systems anhand dieser Fälle durch einen Fachexperten des Fachbereichs der Steuerfahndung erfolgte jedoch noch nicht. Die endgültige Umsetzung in einem IT-Verfahren war für den Sommer 2013 geplant.



Risikomanagementkonzept



Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Der vom BMF behauptete Nachteil für die Steuerfahndung war für den RH nicht nachvollziehbar, weil nunmehr vorliegende Unterlagen zu aktuell vorgesehenen Projekten auch andere mit der Betrugsbekämpfung befasste Organisationseinheiten miteinbeziehen. Das BMF selbst strebt damit eine IT-Gesamtlösung an.

8.2 Die Steuerfahndung entwickelte eine Grundlage zur Erfassung von Fallparametern, die nach Umsetzung des Konzepts IT-Steuerfahndung zur Evaluierung der Fallauswahl verwendet werden sollte. Die vom RH empfohlene Erstellung eines Risikomanagementkonzepts für die Steuerfahndung samt Einbindung in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung setzten das BMF und die Steuerfahndung jedoch noch nicht um. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, ein Risikomanagementkonzept für die Steuerfahndung zu erstellen und in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung einzubinden.

8.3 *Laut Stellungnahme des BMF könne ein Risikomanagement für den gesamten Betrugsbekämpfungsbereich nur zentral im Rahmen der Umsetzung der Fachkonzepte (siehe TZ 4) erfolgen. Eine Gesamtausrollung auf alle Prüfungs- und Betrugsbekämpfungseinheiten soll Ende 2014/Anfang 2015 erfolgen.*

Qualität der Controllingdaten

9.1 (1) Der RH hatte dem BMF und der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 17, 23) empfohlen, eine umfassende IT-Lösung, welche Verwaltungs- und Steuerungswerkzeuge zur effektiven und einheitlichen Unterstützung der Arbeit der Steuerfahndung beinhaltet, zeitnah einzuführen. Diese wäre jedenfalls durch eine Schnittstelle mit dem System LoS der Finanzverwaltung zu verhindern. Die Qualität der Controllingdaten – vor allem hinsichtlich der Personalressourcen für die Fallbearbeitung – sollte verbessert werden.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass an der Abbildung von Kennzahlen aus dem Prüfverwaltungsprogramm BP2000 im System LoS gearbeitet werde und diese mit Ende 2012 produktiv gesetzt sein sollte.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass einige Kennzahlen ab 2012 in das System LoS aufgenommen wurden. Die der Berechnung von Kennzahlen zugrunde liegenden Daten stammten jedoch vielfach aus der von der Steuerfahndung intern entwickelten Steuerungs- und Informationsanwendung oder aus anderen Aufzeichnungen. Eine IT-Lösung mit einer Schnittstelle im üblichen Datenbringungsverfahren (Datawarehouse) soll im Rahmen des Projekts „IT-Steuerfahndungen“ umgesetzt werden (siehe TZ 7).

Qualität der Controllingdaten

9.2 Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung teilweise um, indem sie – dem Vorschlag des RH folgend – ab 2012 Kennzahlen in das System LoS aufnahmen. Zugrunde liegende Daten stammten jedoch vielfach aus der von der Steuerfahndung intern entwickelten IT-Insel-lösung oder aus anderen Aufzeichnungen. Entsprechende Schnittstellen sollten erst im Rahmen des Projekts „IT-Steuerfahndungen“ umgesetzt werden. Der RH empfahl, die Qualität der Controllingdaten durch eine Schnittstelle zur entsprechenden IT-Lösung zu verbessern.

9.3 *Laut Stellungnahme des BMF sei eine teilweise Umsetzung der Anforderungen an ein geeignetes Steuerungs- und Controllingsystem im Juli 2013 erfolgt. Bis zur vollständigen Umsetzung aller Anforderungen werde das BMF an der bestehenden IT-Lösung in der Steuerfahndung festhalten. Hinsichtlich einer angestrebten Gesamtlösung verwies das BMF auf die beauftragte Umsetzung der Fachkonzepte (siehe TZ 4). Das BMF werde überdies in die Zielvereinbarungen 2014 eine neue Kennzahl aufnehmen, welche die Fallbearbeitungsdauer – die wesentlich vom Ressourceneinsatz abhängt – ausweisen werde. Damit wäre aus der Sicht des BMF eine zielgerichtete Personaleinsatzsteuerung gewährleistet.*

Unterstützung der Fahndungsteams

10.1 (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, angesichts der Komplexität der Erledigungen im Rahmen der Personalentwicklung mittelfristig eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben bzw. diese zu verstärken.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Steuerfahndung im Rahmen der Arbeit zu den Entwicklungszielen bei den Zielvereinbarungen 2012 ihre Wissenslandkarte aktualisiert habe. Die Anpassung sei mit dem Fokus erfolgt, sämtliche Rechtsmaterien abzubilden und so eine optimale Unterstützung der Teams (amtsbezogen und standortunabhängig) sicherzustellen.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass von 2009 bis 31. März 2013 die Anzahl der Mitarbeiter im Fachbereich der Steuerfahndung von zehn auf acht (gemessen in Köpfen) sank. Zwar waren die Zuständigkeiten für die Betreuung der Fahndungsteams durch den Fachbereich intern verteilt und der Fachbereich stand den Fahndungsteams, insbesondere bei Vollzug von Zwangsmaßnahmen (Mitwirkung in der Einsatzzentrale, Rufbereitschaft) mittels Telefons oder E-Mails zur Verfügung. Fachexperten unternahmen vermehrt Dienstreisen² zu den

² Eine Auswertung der Steuerfahndung ergab für den Standort Salzburg drei und für den Standort Linz acht Dienstreisen eines Fachbereichsmitglieds im Jahr 2012.



Unterstützung der Fahndungsteams



Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Teams und nahmen in einzelnen Finanzstrafrechtsfällen die Privatbeteiligtenvertretung bei Verfahren sowie Kontakte zu den Staatsanwaltschaften wahr. Allerdings stand an drei Teamstandorten – darunter auch bei den Teams an den Standorten Salzburg und Linz mit 13 bzw. neun Mitarbeitern – kein Fachbereich vor Ort zur Verfügung.

Ein Vergleich der Dienstorte der Mitarbeiter des Fachbereichs von 2009 mit 31. März 2013 zeigte folgendes Bild:

Tabelle 2: Vergleich Dienstort der Mitarbeiter des Fachbereichs 2009 mit 2013

Region (Standort)	2009	2013 ¹
	in Köpfen	
Wien/Ost (Wien)	8	6
Süd (Graz/Klagenfurt) ²	1	1
West (Innsbruck/Feldkirch) ³	1	1
Mitte (Linz/Salzburg)	-	-

¹ zum 31. März

² kein Fachexperte am Standort Klagenfurt

³ Für die Standorte Innsbruck und Feldkirch war ein Fahndungsteam tätig.

Quellen: BMF; Steuerfahndung; Auswertung RH

10.2 Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung des RH teilweise um. Zwar strebte der Fachbereich der Steuerfahndung nach den gegebenen Möglichkeiten mit modernen Kommunikationsmitteln und forcierten Dienstreisen eine Verbesserung der Betreuung der Teams an, aufgrund der gesunkenen Anzahl der Mitarbeiter im Fachbereich stand jedoch an drei Standorten – besonders für die Region Mitte – kein Fachbereich vor Ort zur Verfügung. Der RH empfahl daher neuerlich, eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben.

10.3 Laut Stellungnahme des BMF werde der rechtskundigen Unterstützung der Fahndungsteams bei einer organisatorischen Weiterentwicklung der Steuerfahndung und des Fachbereichs – unter Beachtung der Rahmenbedingungen der Personaleinsparungsziele der Bundesregierung (siehe TZ 3) – Rechnung getragen werden.

Qualitätssicherung durch den Fachbereich

11.1 (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 14) empfohlen, die Kapazitäten des Fachbereichs von einer nachgängigen zu einer laufenden, fallbegleitenden Qualitätssicherung bzw. einer laufenden Fallbetreuung – insbesondere in komplexen Fahndungsfällen und in Fällen, die eine Vertretung vor Gericht erfordern – zu verlagern.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Weiterentwicklung des Fachbereichs konsequent vorangetrieben werde. Die laufende, fallbegleitende Qualitätssicherung sei in Umsetzung begriffen und an proaktivem Wissensmanagement werde gearbeitet.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, passte das BMF die Zielvorgaben von einer nachgängigen zu einer laufenden fallbegleitenden Qualitätssicherung an, indem es für die Steuerfahndung als Entwicklungsziel 2012 die „Weiterentwicklung des Fachbereichs in Richtung eines proaktiven Wissensmanagements und einer laufenden, fallbegleitenden Qualitätssicherung“ vorgab. In der Praxis führte der Fachbereich der Steuerfahndung 2012 insgesamt 89 Qualitätssicherungsmaßnahmen durch – 48 (54 %) davon vor Abschluss der Fahndungsfälle.

11.2 Die Qualitätssicherungsmaßnahmen des Fachbereichs erfolgten entsprechend den geänderten Zielvorgaben nunmehr überwiegend fallbegleitend. Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH somit um.

IT-Fahnder

12.1 (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 12) empfohlen, die Anforderung der IT-Fahndungsteams zu formalisieren, die frühestmögliche Anforderung der Teams verbindlich festzulegen und deren Fahndungs-Know-how langfristig zu stärken.

(2) Laut Stellungnahme des BMF habe die Steuerfahndung die vom RH angeregten Maßnahmen umgesetzt. Das Prüfverwaltungsprogramm (BP2000 – Maßnahme 6) werde im Rahmen des Projekts IT-Steuerfahndung umfassend adaptiert. Ein Aktenevidenzsystem werde enthalten sein. Die fachlichen Anforderungen würden erarbeitet; die technische Umsetzung sei bis Ende 2012 geplant.

(3) Der RH stellte dazu nunmehr fest, dass die Steuerfahndung den organisatorischen Ablauf für die IT-Fahndungsteams festgelegt hatte. Die Einbindung der IT-Fahndung war in der gültigen Prozessbeschreibung Steuerfahndung in Abhängigkeit von IT-Affinität des Ermittlungsfalles bereits ab dem Zeitpunkt der Vorermittlung festgelegt. Die

Bekämpfung des Abgabebetrugs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Anforderung durch die Fahndungsteams erfolgte überwiegend mit E-Mail (zeitgerecht und formalisiert), die technische Umsetzung im Prüfverwaltungsprogramm BP2000 war in Aussicht genommen.

Drei Mitarbeiter der IT-Fahndungsteams absolvierten 2012 und 2013 nach deren Grundausbildung das Seminar „AP Fachmodul Betriebsprüfung“. An dem von der Bundesfinanzakademie angebotenen Seminar „AP Basismodul Steufa“ nahm jedoch bislang nur ein Mitarbeiter der IT-Fahndungsteams teil (2010). In den Jahren 2011 und 2012 fand dieses Seminar aufgrund zu geringer Teilnehmeranzahl nicht statt.

Die IT-Fahnder nahmen in der Praxis laufend an Hausdurchsuchungen und der nachfolgenden Auswertung der Daten teil.

- 12.2** Die Steuerfahndung setzte die Empfehlung des RH um, indem sie den organisatorischen Ablauf für die IT-Fahndungsteams festlegte und den Anforderungsprozess formalisierte. Der RH befürwortete überdies das Bestreben des BMF, den Anforderungsprozess in elektronischer Form umzusetzen.

Zur Stärkung des Fahndungs-Know-hows der neu aufgenommenen IT-Fahnder wurden Ausbildungsschritte der Grund- und Fachausbildung der Finanzverwaltung gesetzt bzw. konnten praktische Erfahrungen gewonnen werden. Der RH empfahl jedoch, die Fachausbildungen für IT-Fahnder, insbesondere betreffend das „AP Basismodul Steufa“, zu vervollständigen.

- 12.3** Laut Stellungnahme des BMF werde die Fachausbildung für IT-Fahnder, insbesondere betreffend das „AP Basismodul Steufa“, 2014 umgesetzt.

Vertreterrollen – Genehmigungserlass

- 13.1** (1) Die permanente Vergabe von IT-Vertreterrollen hätte es den Stellvertretern technisch ermöglicht, Erledigungen, die nur den Teamleitern vorbehalten waren, jederzeit vorzunehmen. Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 18) empfohlen, die IT-Vertreterrolle – wie im Genehmigungserlass des BMF vorgesehen – bei Bedarf nur zeitlich begrenzt zu vergeben.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Steuerfahndung den Erlass einhalten würde.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, stellte das BMF die technische Möglichkeit der Vergabe einer ständigen IT-Vertreterrolle mit 28. Februar 2013 ein.

13.2 Das BMF setzte die Empfehlung mit der Beseitigung der technischen Möglichkeit zur Vergabe einer ständigen IT-Vertreterrolle um.

Ermittlung fallbezogener Ressourcen

14.1 (1) Der RH hatte der Steuerfahndung in seinem Vorbericht (TZ 24) empfohlen, die vollständige Erfassung aller Falltage sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können.

(2) Das BMF hatte im Rahmen des Nachfrageverfahrens mitgeteilt, dass die Falltage vollständig erfasst würden und dies mittels interner Kontrollen durch das Organisationsteam der Steuerfahndung sichergestellt sei.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, erfasste jeder einzelne Mitarbeiter personenbezogen die Falltage – auch jene bei Unterstützungsleistungen – in seinem elektronischen Tagebuch des Prüfverwaltungsprogramms BP2000. Die fallbezogene Ermittlung aller eingesetzten Ressourcen erfolgte allerdings händisch. Dabei war weder die Vollständigkeit gewährleistet noch eine elektronische Auswertung aller eingesetzten Ressourcen möglich.

14.2 Das BMF und die Steuerfahndung setzten die Empfehlung des RH nicht um, weil die vollständige Ressourcenermittlung für die Fahndungsteams nicht sichergestellt und somit eine gezielte Steuerung nicht möglich war. Der RH empfahl daher neuerlich, die vollständige Erfassung aller Falltage sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können. Ergänzend sollte das BMF dafür sorgen, dass die eingesetzten Falltage fallbezogen elektronisch auswertbar werden.

14.3 *Laut Stellungnahme des BMF würden zu jedem Fahndungsfall die gesamten Falltage aller an der Fallbearbeitung beteiligten Mitarbeiter erfasst werden. Die Auswertungsmöglichkeiten der Aufzeichnungen zu Steuerungszwecken seien allerdings erheblich eingeschränkt. In den Zielvereinbarungen 2014 werde zudem eine neue Kennzahl aufgenommen. Damit werde die Fallbearbeitungsdauer ausgewiesen und ein zielgerichteter Personaleinsatz gewährleistet.*



Ermittlung fallbezogener Ressourcen

**Bekämpfung des Abgabebetrgs mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung**

- 14.4 Der RH erachtete die Sicherstellung der vollständigen Ressourcenermittlung für eine gezielte Steuerung der Fahndungsteams als unumgänglich. Daher sollte das BMF umfassende Auswertungsmöglichkeiten so rasch wie möglich zur Verfügung stellen, um eine wirtschaftliche und zweckmäßige Ressourcensteuerung zu ermöglichen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

15 Der RH stellte fest, dass von insgesamt zwölf überprüften Empfehlungen fünf vollständig, vier teilweise und drei nicht umgesetzt wurden.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/9

Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
15	Erhöhung der Personalressourcen im Bereich der Betrugsbekämpfung – insbesondere der Steuerfahndung – sowie Besetzung vakanter Führungspositionen	3		X	
15	Erhebung des tatsächlich notwendigen Personalstands zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle, Erstellung eines Personalentwicklungsplans sowie Besetzung freier Stellen zur Aufrechterhaltung der Fahndungstätigkeit	4		X	
15	Absolvierung von Praktika in der Steuerfahndung im Rahmen der Grundausbildung von neu aufgenommenen Mitarbeitern in der Finanzverwaltung	5	X		
8	restriktive Handhabung der Eigenbearbeitung einlangender Amts- bzw. Rechtshilfersuchen und Anzeigen	6	X		
17, 20, 23	Ersatz der in der Steuerfahndung bestehenden IT-Insellösungen durch eine umfassende Softwarelösung und Einbindung in das IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung	7			X
20	zeitnahe Erstellung eines Risikomanagementkonzepts für die Steuerfahndung	8			X
17, 23	zeitnahe Einführung einer umfassenden IT-Lösung zur Verbesserung der Qualität der Controllingdaten	9		X	
14	Verstärken einer zeitnahen, rechtskundigen Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich vor Ort	10		X	
14	Verlagerung der Kapazitäten des Fachbereichs von einer nachgängigen zu einer laufenden fallbegleitenden Qualitätssicherung bzw. einer laufenden Fallbetreuung	11	X		
12	Formalisierung der Anforderung der IT-Fahndungsteams und Stärkung des Fahndungs-Know-hows	12	X		
18	Einhaltung des Genehmigungserlasses des BMF bei der Vergabe einer IT-Vertreterrolle	13	X		
24	Sicherstellung der vollständigen Erfassung aller Falltage	14			X

Bekämpfung des Abgabebetruags mit dem Schwerpunkt Steuerfahndung; Follow-up-Überprüfung

Anknüpfend an den Vorbericht hob der RH die folgenden Empfehlungen an das BMF und die Steuerfahndung hervor:

(1) Die Personalressourcen der Steuerfahndung wären zu erhöhen bzw. aus anderen Bereichen der Verwaltung umzuschichten. (TZ 3)

(2) Der tatsächlich notwendige Personalbedarf zur Abdeckung sämtlicher fahndungsrelevanter Fälle sowie österreichweiter Schwerpunktaktionen wäre mittels geeigneter Aufzeichnungen zu erheben und dahingehend das bereits erstellte Fachkonzept umzusetzen, um dadurch einen erforderlichen Personalstand sicherzustellen. (TZ 4)

(3) Aufgrund der Bedeutung für die Personalrekrutierung und Zusammenarbeit sollte eine verstärkte Fortführung der Ausbildungsmaßnahmen sowohl im Rahmen der Prüferausbildung als auch der Praktika in der Grundausbildung erfolgen. (TZ 5)

(4) Die in der Steuerfahndung bestehende IT-Insellösung wäre durch eine umfassende Softwarelösung zu ersetzen und diese in ein zentrales IT-Gesamtkonzept der Finanzverwaltung einzubinden. (TZ 7)

(5) Für die Steuerfahndung wäre ein Risikomanagementkonzept zu erstellen und in eine entsprechende IT-Lösung der Finanzverwaltung einzubinden. (TZ 8)

(6) Die Qualität der Controllingdaten wäre durch eine Schnittstelle zur entsprechenden IT-Lösung zu verbessern. (TZ 9)

(7) Es wäre eine zeitnahe, rechtskundige Unterstützung der Fahndungsteams durch den Fachbereich in jeder Außenstelle bzw. Region vor Ort anzustreben. (TZ 10)

(8) Die Fachausbildungen für IT-Fahnder, insbesondere betreffend das „AP Basismodul Steufa“, wären zu vervollständigen. (TZ 12)

(9) Es wäre die vollständige Erfassung aller Falltage sicherzustellen, um eine verzerrte Aussage hinsichtlich der Auslastung der Fahndungsteams zu vermeiden und die für die Fallbearbeitung tatsächlich eingesetzten Ressourcen ermitteln zu können. (TZ 14)

(10) Das BMF sollte dafür sorgen, dass die eingesetzten Falltage fallbezogen elektronisch auswertbar werden. (TZ 14)



Bericht des Rechnungshofes

Pilotprojekt e-Medikation

R
H

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	136
Abkürzungsverzeichnis _____	137
Glossar _____	139

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Gesundheit****BMG****Pilotprojekt e-Medikation**

KURZFASSUNG _____	142
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	148
Allgemeines _____	148
Projektorganisation _____	150
Projektziele _____	153
Vertragliche Gestaltung _____	154
Projektchronologie _____	155
Wissenschaftliche Evaluierung _____	156
Kosten des Pilotprojekts _____	164
Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse _____	173
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	180

ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens _____	183
--	-----

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektorganisation	150
Tabelle 1: Projektchronologie	155
Tabelle 2: Arzneimittelabgaben	158
Tabelle 3: Teilnahmequote der Patienten, Ärzte und Apotheken	159
Tabelle 4: Anzahl der teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbieter	160
Tabelle 5: Anzahl der teilnehmenden Apotheken und Krankenanstalten	160
Tabelle 6: Anzahl der Warnungen	161
Tabelle 7: Ursprüngliches Projektbudget e-Medikation	164
Tabelle 8: Kostenschätzung Pilotprojekt	165
Tabelle 9: Angebot PharmGK	165
Tabelle 10: Nachtragsbudget e-Medikation laut SVC	168
Tabelle 11: Kosten des Pilotprojekts	172

Abkürzungen

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
AGES	Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM	Bundesminister
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BVergG	Bundesvergabegesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
ELGA	Elektronische Gesundheitsakte
ELGA-G	ELGA-Gesetz
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe(n)
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
OTC-Präparate	over the counter-Präparate
PharmGK	Pharmazeutische Gehaltskasse

Abkürzungen

**R
H**

SMZ	Sozialmedizinisches Zentrum
SVC	Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USt	Umsatzsteuer
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Elektronische Gesundheitsakte (ELGA)

Informationssystem, das bestimmte, im ELGA-Gesetz definierte Gesundheitsdaten in elektronischer Form ort- und zeitunabhängig zur Verfügung stellt

Gesundheitsdiensteanbieter

Dienstleister, die regelmäßig Gesundheitsdaten in elektronischer Form zu folgenden Zwecken verwenden:

- medizinische Behandlung oder Versorgung
- pflegerische Betreuung
- Verrechnung von Gesundheitsdienstleistungen oder Versicherung von Gesundheitsrisiken sowie
- Wahrnehmung von Patient/inn/enrechten

ELGA-Gesundheitsdiensteanbieter

Ärzte, Zahnärzte, Krankenanstalten, Apotheken und Einrichtungen der Pflege

Warnungen

Duplikatswarnungen – Prüfung auf gleichzeitigen Bezug wirkstoffgleicher oder wirkstoffähnlicher Arzneispezialitäten

Intervallwarnungen (auch Reichweitenwarnung) – Prüfung auf Neverschreibung vor **Packungsende**

Wechselwirkungswarnungen – Prüfung auf Wechselwirkungen zwischen Arzneistoffen



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Gesundheit

Pilotprojekt e-Medikation

Mit der e-Medikation – einer von vier Kernanwendungen der Elektronischen Gesundheitsakte – sollen im Interesse der Patientensicherheit verordnete und in Apotheken abgegebene Arzneimittel elektronisch in einer zentralen Datenbank erfasst werden, um eine Prüfung auf potenzielle Wechselwirkungen und Überdosierungen zu ermöglichen.

Im Zuge des Pilotprojekts e-Medikation wurden 16.570 Warnungen aufgezeigt. 110 Warnungen entfielen auf schwerwiegende Wechselwirkungen, die potenziell mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, bis hin zum Tod des Patienten, verbunden sein können. Im Ergebnis der Fragebogenerhebung bewerteten 70 % der teilnehmenden Ärzte und 90 % der teilnehmenden Apotheker eine durch die e-Medikation prinzipiell mögliche vollständige und aktuelle Medikationsliste positiv für die Patientensicherheit. Rund 85 % der teilnehmenden Patienten fühlten sich sicherer.

Die Aussagekraft des Pilotprojekts war allerdings durch mehrere Faktoren, insbesondere die geringe Teilnehmerzahl und die fehlende Flächendeckung, erheblich eingeschränkt.

Die Projektdurchführung wies Mängel auf. Die Gesamtkosten des Projekts beliefen sich unter Einbeziehung sämtlicher dem Projekt direkt zurechenbarer Kosten (z.B. der Kosten der Evaluierung von rd. 126.000 EUR) auf 3,90 Mio. EUR. Der um vier Monate verzögerte Projektbeginn verursachte Mehrkosten von rd. 189.000 EUR. Aufgrund der vertraglichen Gestaltung konnte der Hauptverband die Leistungserbringung durch einen Projektpartner hinsichtlich eines wesentlichen Kostenblocks (rd. 865.000 EUR oder rd. 27 % des ursprünglichen Budgets) nicht überprüfen.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Kosten, der Ergebnisse und der vergaberechtlichen Aspekte des Pilotprojekts e-Medikation. Eine Beurteilung des Gesamtprojekts Elektronische Gesundheitsakte (ELGA) war nicht Gegenstand dieser Gebärungsüberprüfung. (TZ 1)

Allgemeines

Ein Gesamtüberblick der Gesundheitsdiensteanbieter über die Medikation der Patienten fehlte, weil diese bisher dezentral erfasst wurde. Mit der e-Medikation sollen diese Daten sowohl bei den verordnenden als auch bei den abgebenden Stellen (Krankenanstalten, Ärzte, Apotheken) einheitlich elektronisch erfasst werden. (TZ 2)

Projektorganisation

Die Organisation des Pilotprojekts entsprach den anerkannten Grundsätzen des Projektmanagements. Die Zusammensetzung des Projektlenkungsausschusses stellte eine Entscheidungsfindung auf breiter Basis sicher. Die vom BMG nach eigener Einschätzung wahrgenommene Systemsteuerungsfunktion war weder definiert, noch mit konkreten Aufgaben und Verantwortlichkeiten verbunden. (TZ 4)

Projektziele

Die vom Projektlenkungsausschuss im April 2010 vorgegebenen Projektziele bezogen sich nur allgemein auf den Nutzen der e-Medikation, jedoch nicht konkret auf das Pilotprojekt und waren für die Bewertung des Projekterfolgs nur eingeschränkt geeignet, weil sie nicht mit Messgrößen bzw. Indikatoren verbunden wurden. (TZ 5)

Erst in der zwischen dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger und der Pharmazeutischen Gehaltskasse (PharmGK) abgeschlossenen Projektvereinbarung wurde festgelegt, dass mindestens 5 % der e-card-Besitzer einer Pilotregion sowie zumindest 150 Ärzte am Pilotprojekt teilnehmen sollten. (TZ 5)

Vertragliche Gestaltung

Die PharmGK war dafür verantwortlich, die e-Medikationssoftware zur Verfügung zu stellen und die notwendigen Softwareadaptionen zu beauftragen. (TZ 6)

Der Hauptverband hatte der PharmGK zur Vermeidung von Verzögerungen in der Projektumsetzung eine Aufwandsrefundierung von höchstens 250.000 EUR (exkl. USt) zugesagt, ohne über eine kalkulatorische Grundlage dafür zu verfügen. (TZ 6)

Projektchronologie

Der Start des Pilotprojekts verschob sich u.a. wegen einer zu geringen Anzahl teilnehmender Ärzte um vier Monate von Dezember 2010 auf den April 2011. Dies bewirkte eine Erhöhung der Projektkosten um rd. 189.000 EUR. (TZ 7, 15)

Wissenschaftliche Evaluierung

Ziele der Evaluierung waren die Verifikation der Erreichung der Projektziele, die Evaluierung des Nutzens, des Aufwands und der Zufriedenheit der Teilnehmer am Pilotprojekt sowie die Evaluierung der Erfahrungen der Arztsoftware-Hersteller als Entscheidungsgrundlage für einen österreichweiten Roll-out. (TZ 8)

Die Gesamtkosten für die wissenschaftliche Evaluierung betragen rd. 126.000 EUR und wurden nicht den Kosten des Pilotprojekts zugerechnet, sondern aus dem Budget der ELGA GmbH finanziert. Die vom Hauptverband in der Endabrechnung ausgewiesenen Gesamtkosten von rd. 3,74 Mio. EUR waren daher unvollständig. (TZ 9)

Die wissenschaftliche Evaluierung des Pilotprojekts zur e-Medikation ergab zwar ein positives Gesamtbild, jedoch war ihre Aussagekraft durch mehrere Faktoren, insbesondere die geringe Teilnehmerzahl und die fehlende Flächendeckung, erheblich eingeschränkt. In der Versorgungsregion 93 (Wien-Floridsdorf und Wien-Donaustadt) mit rd. 153.000 e-card-Besitzern nahmen etwa nur 0,6 % anstelle der geplanten 5 % am Pilotprojekt teil. Die geplante Mindestteilnehmerzahl von 150 Ärzten wurde verfehlt, da nur 97 Ärzte im Gesamtzeitraum bzw. 85 Ärzte im Evaluierungszeitraum am Projekt teilnahmen. (TZ 10)

Kurzfassung

Im Evaluierungszeitraum wurden insgesamt 16.570 Warnungen aufgezeigt, darunter 110 schwerwiegende Wechselwirkungswarnungen. Somit entfielen 0,7 % der Gesamtwarnungen auf solche Wechselwirkungen, die potenziell mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, bis hin zum Tod des Patienten, verbunden sein können. Die Benutzerfreundlichkeit, die Softwarequalität und die Antwortzeiten für den Endanwender waren laut Evaluierungsstudie verbesserungsfähig. (TZ 11)

Das Pilotprojekt wurde nicht auch dazu verwendet, auf der Grundlage von Echtdaten Berechnungen bezüglich der Kostendämpfungspotenziale der e-Medikation anzustellen. Die im Arbeitspapier der ELGA GmbH genannten jährlichen Kostendämpfungen von 6,70 Mio. EUR waren nicht nachvollziehbar. (TZ 12)

Das Bezirkskrankenhaus Reutte, das als eine von drei Krankenanstalten am Pilotprojekt teilnahm, erhielt vom Hauptverband kaum Informationen, nicht einmal die Projektergebnisse bezogen auf den eigenen Wirkungsbereich. (TZ 13)

Kosten des Pilotprojekts

Das Projektbudget war mit 3,15 Mio. EUR genehmigt worden. Im Zuge seiner Vorlage und Genehmigung wies der Hauptverband nicht darauf hin, dass sich diese Kosten um nicht abzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen werden. Die Bundesgesundheitskommission wurde über diesen Umstand erst anlässlich des Beschlusses des Nachtragsbudgets im Juli 2011 erstmals informiert. (TZ 14, 15)

Wegen fehlender Einsichtsrechte in den Vertrag zwischen PharmGK und IT-Dienstleister war den Projektpartnern die Prüfung der Plausibilität des Angebots der PharmGK nicht möglich. Der überwiegende Teil der ursprünglich mit 650.000 EUR veranschlagten Kosten für Projektleitung und Support, nämlich 412.000 EUR, wurde nachträglich in den nicht prüfaren Teil des Fixpreisangebots verschoben. (TZ 14)

Projektabrechnung

Die in der Projektabrechnung ausgewiesenen Gesamtkosten lagen mit rd. 3,74 Mio. EUR unter dem bewilligten Gesamtbudget von 3,77 Mio. EUR. Der Abrechnungsbetrag war unvollständig, weil er nicht sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten (z.B. die Kosten der Evaluierung von rd. 126.000 EUR) enthielt. Die Gesamtkosten des Pilotprojekts beliefen sich auf rd. 3,90 Mio. EUR und lagen somit um rd. 24 % über dem ursprünglichen Budget von 3,15 Mio. EUR. Bezüglich des größten Kostenblocks – nämlich der Systemadaptionen in Höhe von rd. 865.000 EUR – war eine Abrechnung vertraglich nicht vorgesehen, weil es sich um ein Fixpreisangebot handelte. (TZ 16, 17)

Projektpartnerschaft mit der Pharmazeutischen Gehaltskasse

Das BMG hatte die Finanzprokurator zur Voraburteilung einer möglichen Zusammenarbeit zwischen Hauptverband und PharmGK sowie der Beauftragung eines Subunternehmens der PharmGK (IT-Dienstleister) beauftragt. Demnach war die Zusammenarbeit unter bestimmten Voraussetzungen ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens möglich. Das Gutachten der Finanzprokurator war für die Projektgremien nur von eingeschränktem Nutzen, weil darin nicht klargelegt war, welche Unterlagen der rechtlichen Beurteilung zugrunde lagen. (TZ 18)

Ein von der PharmGK bei einer Rechtsanwaltskanzlei beauftragtes Gutachten hielt fest, dass die Beauftragung des IT-Dienstleisters ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens aufgrund der vereinbarten Options- und Änderungsklauseln zulässig war. (TZ 18)

Der Projektleitungsausschuss hielt nach Erörterung der beiden Gutachten die vergaberechtliche Frage für ausreichend geklärt. Die im Gutachten der Finanzprokurator ausdrücklich nicht ausgeschlossene Möglichkeit einer direkten Beauftragung des IT-Dienstleisters durch den Hauptverband prüfte der Projektleitungsausschuss nicht. Auch sah er von einer Befassung der Finanzprokurator mit dem von der PharmGK eingeholten Gutachten ab. (TZ 19)

Kurzfassung

Aufgrund der fehlenden Einsichtsmöglichkeiten in den Vertrag zwischen der PharmGK und dem IT-Dienstleister verfügte der Hauptverband für rd. 27 % des ursprünglichen Budgets über keine Kontrollmöglichkeiten. (TZ 20)

Zur Anbindung der von den Ärzten verwendeten Software an die e-Medikation schloss der Hauptverband Verträge mit drei Arztsoftware-Herstellern und ging dabei von der Zulässigkeit einer Direktvergabe aus. Einer der drei Verträge hatte den Auftragswert von 100.000 EUR überschritten, weshalb eine Direktvergabe gemäß Bundesvergabegesetz rechtlich unzulässig war. (TZ 21)

Das Bundesvergabeamt führte aufgrund von Anträgen eines privaten Unternehmens zwei Feststellungsverfahren durch und stellte mit Bescheid fest, dass die Verträge mit den Arztsoftware-Herstellern in rechtswidriger Weise ohne vorherige Bekanntmachung abgeschlossen wurden. Über den Hauptverband wurden Geldbußen und Pauschalgebührenersätze von insgesamt rd. 38.000 EUR verhängt. (TZ 22)

Anstatt die maßgeblichen vergaberechtlichen Fragen vorgängig zu klären, gaben der Hauptverband und das BMG erst nach Beendigung des ersten Verfahrens vor dem Bundesvergabeamt sowohl ein technisches als auch ein vergaberechtliches Gutachten zur Unterstützung in allfälligen weiteren Vergabekontrollverfahren in Auftrag. (TZ 23)



Pilotprojekt e-Medikation

Kenndaten zum Pilotprojekt e-Medikation

Rechtsgrundlagen	Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 73/2005 und BGBl. I Nr. 105/2008 Gesellschaftsvertrag der ELGA GmbH vom 20. November 2009 Syndikatsvertrag vom 26. Juni 2010
-------------------------	---

Aufgaben

Bundesgesundheitsagentur	Mitwirkung im Bereich Gesundheitstelematik und elektronische Gesundheitsakte (ELGA)			
ELGA GmbH	Koordination und Integration aller operativer Maßnahmen zur Einführung der ELGA (Programm- und Integrationsmanagement) Errichtung von Systemkomponenten und die Begleitung von Pilotierungen entsprechend den Vorgaben der Bundesgesundheitskommission Qualitäts- und Akzeptanzmanagement für die ELGA			
Dauer Pilotprojekt	April 2011 bis Dezember 2011			
Regionen	<table> <tr> <td>Versorgungsregion 93, Fokus Wien 22, SMZ-Ost-Donauspital</td> <td>Versorgungsregion 42 Oberösterreich, Wels-Grieskirchen</td> <td>Versorgungsregion 72 Tirol West, Reutte-Zams</td> </tr> </table>	Versorgungsregion 93, Fokus Wien 22, SMZ-Ost-Donauspital	Versorgungsregion 42 Oberösterreich, Wels-Grieskirchen	Versorgungsregion 72 Tirol West, Reutte-Zams
Versorgungsregion 93, Fokus Wien 22, SMZ-Ost-Donauspital	Versorgungsregion 42 Oberösterreich, Wels-Grieskirchen	Versorgungsregion 72 Tirol West, Reutte-Zams		

Anzahl der Projektteilnehmer

Ärzte ^{1, 2}	16	29	31
Apotheken ²	24	20	12
Krankenanstalten	2	1	1
Patienten ³	1.858	3.280	3.114

Anzahl der Verordnungen und Warnungen

Verordnungen	5.200	8.509	4.601
Warnungen ⁴	1.835	8.541	6.194
<i>Wechselwirkungswarnungen</i>	1.218	5.375	3.970
<i>Duplikatswarnungen</i>	408	1.097	809
<i>Intervallwarnungen</i>	209	2.069	1.415

¹ Allgemeinmediziner mit und ohne Hausapotheke, Fachärzte

² Durchschnitt dreier Stichtage

³ Anzahl der Patienten, die mindestens eine Zustimmungserklärung abgegeben hatten.

⁴ Mehrfachwarnungen (Wechselwirkungs-, Duplikats- und Intervallwarnungen) je Verordnung waren möglich.

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung e-Medikation; SVC; RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von Oktober bis November 2012 beim BMG, beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) sowie bei der ELGA GmbH das Pilotprojekt e-Medikation, das in drei Versorgungsregionen¹ (in Oberösterreich, Tirol und Wien) durchgeführt wurde. Im Bezirkskrankenhaus Reutte, einer von drei am Pilotprojekt teilnehmenden Krankenanstalten, holte der RH Auskünfte ein.

Ziel der Überprüfung war die Beurteilung der Organisation, der Kosten, der Ergebnisse und der vergaberechtlichen Aspekte des Pilotprojekts e-Medikation. Eine Beurteilung des Gesamtprojekts Elektronische Gesundheitsakte (ELGA) war nicht Gegenstand dieser Gebarungsüberprüfung.

(2) Der Prüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 und 2012.

(3) Zu dem im August 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die ELGA GmbH im September 2013 und der Hauptverband im November 2013 Stellung. Das BMG verzichtete im November 2013 auf eine Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen im Jänner 2014.

Allgemeines

2 (1) Die e-Medikation ist eine von vier ELGA-Kernanwendungen.²

(2) Bisher waren die Medikationsdaten eines Patienten nur dezentral und in unterschiedlichen Dateiformaten verfügbar bzw. war der behandelnde Arzt auf die Angaben des Patienten angewiesen. Dem einzelnen Gesundheitsdiensteanbieter fehlte aufgrund der verstreuten Informationen der Gesamtüberblick. So waren Mehrfachverordnungen und damit z.B. Überdosierungen oder unbeabsichtigte Nebenwirkungen möglich, die sich negativ auf die Gesundheit des Patienten auswirken.

(3) Künftig soll nach den Zielen von ELGA mit der e-Medikation die Medikamentenabgabe an die Patienten sowohl bei den verordnenden als auch bei den abgebenden Stellen (Krankenanstalten, Ärzte, Apotheker) einheitlich elektronisch in einer zentralen Medikationsdatenbank erfasst werden. Damit können die beteiligten Gesundheitsdiensteanbieter umfassende Informationen über die aktuelle Medikation

¹ Gemäß dem Österreichischen Strukturplan Gesundheit gibt es 32 Versorgungsregionen in Österreich.

² Die weiteren derzeit geplanten Kernanwendungen betreffen Laborbefunde, Radiologiebefunde und Entlassungsbriefe.

des einzelnen Patienten in standardisierter Form abrufen und diese bei der Verordnung oder Abgabe von Arzneimitteln berücksichtigen.

3 (1) Voraussetzung für die Teilnahme eines Patienten am Pilotprojekt e-Medikation war die Abgabe einer schriftlichen Zustimmungserklärung. Darüber hinaus war bei jedem Arzt-, Krankenhaus- oder Apothekenbesuch eine mündliche Einwilligung zur elektronischen Erfassung der Medikamentenverordnung oder -abgabe erforderlich.

(2) Wenn ein Arzt ein Medikament verordnete, erfasste er es in der Verordnungsdatenbank (Verordnungsserver). Die Prüfung der Verordnung auf Wechselwirkungen, Mehrfachverordnungen und Laufzeitüberschneidungen konnte entweder lokal, d.h. durch eine in die Arztsoftware integrierte Prüflöge³, oder durch eine zentrale, im System der Pharmazeutischen Gehaltskasse (PharmGK) integrierte Prüflöge erfolgen.

Die Prüflöge verknüpfte die Informationen aus allen für den Patienten gespeicherten Verordnungen sowie aus der aktuellen, in der Medikationsdatenbank (Medikationsserver) gespeicherten Medikation des Patienten mit den im Spezialitäten-Informationssystem (Arzneimittelsystem) enthaltenen Interaktionsinformationen. Aus dieser Prüfung resultierten gegebenenfalls Wechselwirkungs-, Duplikats- oder Intervallwarnungen.

(3) Bei der Verordnung von Medikamenten in Krankenanstalten (Entlassungsmedikation) war zu differenzieren:

- Die Pilotkrankenanstalten in Wien (SMZ-Ost-Donauspital) und Tirol (Reutte-Zams) konnten lediglich gespeicherte Verordnungs- und Medikationsdaten über einen Browser abrufen. Die Erfassung der Entlassungsmedikation erfolgte durch die abgebende Apotheke.
- Die Pilotkrankenanstalt in Oberösterreich (Wels-Grieskirchen) hingegen war über ihr Krankenhaus-Informationssystem vollständig in das e-Medikationssystem integriert, so dass die Erfassung der Verordnung sowie die Verordnungsprüfung in der Krankenanstalt selbst erfolgen konnte.

³ Eine lokale Verordnungsprüfung war möglich, wenn in die jeweils verwendete Arztsoftware eine Arzneimitteldatenbasis mit Interaktionsinformationen integriert war.

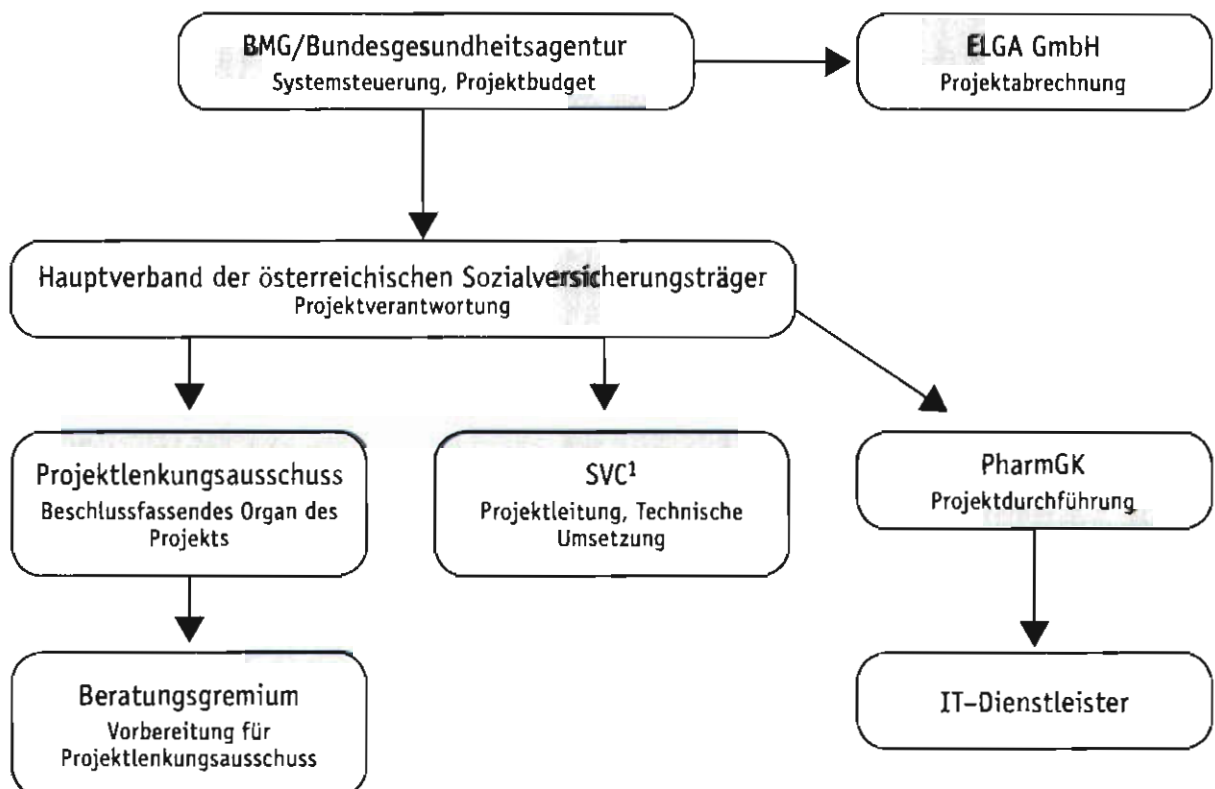
Allgemeines

(4) Vom Arzt oder von der Krankenanstalt erfasste (und damit bereits geprüfte) Verordnungen wurden in der abgebenden Apotheke nicht neuerlich geprüft. Eine Verordnungsprüfung durch die Apotheke erfolgte nur, wenn die Verordnung entweder noch nicht erfasst war (z.B. bei Verordnungen im Rahmen eines Hausbesuchs) oder wenn in der Apotheke ein rezeptfreies Medikament bezogen wurde. Die Prüfung durch die abgebende Apotheke erfolgte durch Zugriff auf die zentrale Prüflogik über eine Client-Software.

In der Apotheke (oder beim hausapothekenführenden Arzt) abgegebene Medikamente wurden am Medikationsserver erfasst, so dass sie bei einer nachfolgenden Verordnungsprüfung berücksichtigt werden konnten.

Projektorganisation 4.1 Mit der Vorbereitung und der Durchführung des Pilotprojekts e-Medikation waren folgende Organisationen bzw. Organisationseinheiten befasst:

Abbildung 1: Projektorganisation



¹ SVC – Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH

Quelle: RH

(1) BMG

Dem BMG oblag beim Pilotprojekt e-Medikation **nach eigenen** Angaben die Systemsteuerungsfunktion, die es u.a. durch **seine** Mitwirkung im Projektleitungsausschuss wahrgenommen habe. Eine Konkretisierung der damit verbundenen Aufgaben und Verantwortlichkeiten fehlte allerdings. Das BMG bediente sich im Rahmen des Projekts insbesondere der Bundesgesundheitsagentur.

(2) Bundesgesundheitsagentur

Der Bundesgesundheitsagentur⁴ oblag im Bereich des Pilotprojekts e-Medikation insbesondere die Beschlussfassung über das Projektbudget. Als Organ der Bundesgesundheitsagentur wurde die Bundesgesundheitskommission tätig, der Vertreter des Bundes, des Hauptverbands, der Länder, der Interessenvertretungen der Städte und Gemeinden, der konfessionellen Krankenanstalten, der Patientenvertretungen und der Österreichischen Ärztekammer angehörten (siehe TZ 14).

(3) Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger

Mit Beschluss der Bundesgesundheitskommission vom März 2009 wurde dem Hauptverband die Projektverantwortung für die Errichtung der ELGA-Kernanwendung e-Medikation übertragen, wobei laut Bundesgesundheitskommission von Projektbeginn an alle Anspruchsgruppen in die Projektarbeit miteinbezogen werden sollten. Im Rahmen der Projektdurchführung war der Hauptverband insbesondere für die Bereitstellung der Funktionalität e-Medikation über das e-card-System und für die Errichtung und den Betrieb der Verordnungsdatenbank verantwortlich (siehe TZ 6).

(4) Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH

Der Sozialversicherungs-Chipkarten Betriebs- und Errichtungs GmbH (SVC), einer Tochtergesellschaft des Hauptverbands, wurde im Mai 2009 vom Hauptverband die Projektleitung übertragen. Der SVC oblag ferner die technische Umsetzung im Zusammenhang mit der Verordnungsdatenbank (siehe TZ 14).

⁴ Die Art. 15a-Vereinbarungen über die Organisation und Finanzierung der Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 73/2005 und 105/2008, normieren u.a. im Bereich der Gesundheits telematik und ELGA die Mitwirkung der Bundesgesundheitsagentur.

Projektorganisation

(5) ELGA GmbH

Die im März 2009 errichtete ELGA GmbH war Rechtsnachfolgerin der Arbeitsgemeinschaft ELGA.⁵ Ihre Gesellschafter waren der Bund, die Länder bzw. die jeweiligen Gesundheitsfonds und der Hauptverband.⁶ Beim Pilotprojekt oblag der ELGA GmbH die Projektabrechnung (sogenannte Evaluierung zur Anrechnung) (siehe TZ 8, 16).

(6) Projektlenkungsausschuss e-Medikation

Als oberstes beschlussfassendes Gremium der Projektorganisation richtete der Hauptverband den Projektlenkungsausschuss⁷ ein. In diesem waren neben dem Bund, den Ländern und dem Hauptverband auch die sogenannten Projektpartner (am Projekt teilnehmende Krankenanstalten, die Österreichische Ärztekammer und die Österreichische Apothekerkammer) vertreten. Aufgabe des Projektlenkungsausschusses war insbesondere die Festlegung der Ziele des Pilotprojekts (siehe TZ 5); ferner beschloss er z.B. die verpflichtende Teilnahme der Gesundheitsdiensteanbieter am Projekt sowie die Möglichkeit des Opting-out⁸ durch die Patienten.

(7) Beratungsgremium e-Medikation

Das vom Projektlenkungsausschuss in seiner konstituierenden Sitzung vom 22. Juni 2009 eingerichtete Beratungsgremium⁹ leistete die fachlich-inhaltlichen Vorbereitungsarbeiten auf Basis der Aufträge und Fragestellungen des Projektlenkungsausschusses.

⁵ Die Arbeitsgemeinschaft ELGA war nach Beschluss der Bundesgesundheitskommission im Juni 2006 als Gesellschaft bürgerlichen Rechts auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung zwischen Bund, Ländern und Hauptverband eingerichtet worden. Diese Rechtskonstruktion erwies sich als wenig effektiv und schränkte insbesondere die Befugnisse für die eigentliche Umsetzung von ELGA ein.

⁶ Gesellschaftsvertrag vom 20. November 2009

⁷ konstituierende Sitzung 22. Juni 2009

⁸ Opting-out: Gemäß § 15 Abs. 1 und 2 des Gesundheitstelematikgesetzes (ist Artikel 1 des ELGA-G) können Teilnehmer, die im Patientenindex erfasst sind, ihrer ELGA-Teilnahme widersprechen. Der Widerspruch kann alle oder einzelne Arten der ELGA-Gesundheitsdaten umfassen.

⁹ Im Beratungsgremium waren neben den im Projektlenkungsausschuss vertretenen Institutionen auch die ELGA GmbH, die Arbeitsgemeinschaft Patientenanzwaltschaft, die SVC, die Krankenanstaltenverbände, die Österreichische Agentur für Gesundheit und Ernährungssicherheit GmbH (AGES), die PharmGK und das Institut für medizinische Statistik an der Medizinischen Universität Innsbruck vertreten.

(8) PharmGK

Der Hauptverband schloss im August 2010 mit der PharmGK eine Projektvereinbarung zur Durchführung des Pilotprojekts ab (siehe TZ 6). Die PharmGK war insbesondere für die Anbindung der Apotheken an das e-card-System sowie für die Adaption und den Betrieb der Medikationsdatenbank verantwortlich. Sie bediente sich für die technische Umsetzung eines externen Dienstleisters (siehe TZ 19).

- 4.2 Der RH hielt fest, dass die Organisation des Pilotprojekts e-Medikation den anerkannten Grundsätzen des Projektmanagements entsprach. Die Zusammensetzung des Projektlenkungsausschusses stellte nach Ansicht des RH eine Entscheidungsfindung auf breiter Basis sicher.

Der RH hielt in diesem Zusammenhang aber kritisch fest, dass die vom BMG nach eigener Einschätzung wahrgenommene Systemsteuerungsfunktion weder definiert, noch mit konkreten Aufgaben und Verantwortlichkeiten verbunden war.

Projektziele

- 5.1 Die Ziele des Pilotprojekts e-Medikation gab der Projektlenkungsausschuss vor. Im Beschluss vom 28. April 2010 wurden als wesentliche Projektziele die Erhöhung der Patientensicherheit sowie eine Effektivitäts- und Effizienzsteigerung bei Verordnungs-, Abgabe- und Verabreichungsprozessen angeführt. Insbesondere chronisch kranke und multimorbide Patienten, die eine Vielzahl unterschiedlich verordneter Arzneimittel einnehmen müssen, wurden als Zielgruppe genannt. Gesundheitliche Probleme, die aufgrund von ungewollten Wechselwirkungen auftreten, sollten durch die e-Medikation vermieden bzw. reduziert werden.

Über diese allgemein gehaltenen Zielsetzungen hinausgehende konkrete und messbare Ziele, wie etwa die Anzahl der teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbieter, Patienten oder zu erfassenden Verordnungen fehlten. Erst in der Projektvereinbarung zwischen Hauptverband und PharmGK wurde festgelegt, dass mindestens 5 % der e-card-Besitzer einer Pilotregion sowie zumindest 150 Ärzte am Pilotprojekt teilnehmen sollten.

- 5.2 Der RH stellte kritisch fest, dass sich die Projektziele nur allgemein auf den Nutzen der e-Medikation, jedoch nicht konkret auf das Pilotprojekt bezogen. Die allgemein formulierten Ziele waren für eine Bewertung des Erfolgs des Pilotprojekts nur eingeschränkt geeignet, weil sie nicht mit Messgrößen bzw. Indikatoren verbunden wurden. Der RH empfahl dem Hauptverband, bei allfälligen künftigen Projekten mess-

Projektziele

bare und überprüfbare Ziele zu definieren. Erst durch die in der Projektvereinbarung festgelegten Mindestteilnehmerzahlen von Patienten und Ärzten wurden die Ziele des Pilotprojekts konkretisiert (siehe auch TZ 10).

- 5.3 *Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass die Definition der Projektziele nicht durch ihn allein, sondern auf standespolitischer Ebene mit vorgenommen worden sei. Die Messbarkeit der Projektziele sei aufgrund fehlender Referenzdaten und datenschutzrechtlicher Restriktionen nicht möglich gewesen.*
- 5.4 Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, bei allfälligen künftigen Projekten messbare und überprüfbare Ziele zu definieren.

Vertragliche Gestaltung

- 6.1 (1) Gemäß der erwähnten Projektvereinbarung vom August 2010 (siehe TZ 4) oblag es der PharmGK u.a., die e-Medikationssoftware zur Verfügung zu stellen und die notwendigen Softwareadaptionen zu beauftragen. Der Hauptverband hatte der PharmGK die Adaptionkosten und die weiteren anfallenden Kosten abzugelten.

(2) Bereits im April 2010 hatte der Hauptverband der PharmGK in einer schriftlichen Absichtserklärung zugesagt, jedenfalls finanzielle Aufwände von höchstens 250.000 EUR (exkl. USt) zu refundieren, sollte die Bundesgesundheitskommission bis 25. Juni 2010 keinen Beschluss über die Projektfinanzierung fassen. Damit sollte die unverzügliche Beauftragung des IT-Dienstleisters durch die PharmGK ermöglicht werden.

Wie der Hauptverband den Betrag von 250.000 EUR ermittelte, war weder dokumentiert noch im Rahmen der Erhebungsgespräche nachvollziehbar.

- 6.2 Der RH kritisierte die verbindliche Zusage des Betrags von immerhin 250.000 EUR ohne jegliche kalkulatorische Grundlage. Grundsätzlich anerkannte er die Bemühungen des Hauptverbands zur Vermeidung von Verzögerungen in der technischen Umsetzung des Pilotprojekts.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig Kalkulationsgrundlagen nachvollziehbar zu dokumentieren.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands entspreche der Betrag von 250.000 EUR dem maximal in der Zeit von März 2010 bis Juni 2010 leistbaren Aufwand, der auf Seiten der PharmGK durch deren Auftrag an den Subunternehmer hätte entstehen können.*



Pilotprojekt e-Medikation

6.4 Der RH entgegnete, dass sich seine Kritik vor allem auf die mangelnde Nachvollziehbarkeit der Kalkulation bezog.

Projektchronologie

7.1 Die nachstehende Tabelle zeigt einen Überblick über die Chronologie des Pilotprojekts:

Tabelle 1: Projektchronologie

März 2009	Hauptverband erhält Projektverantwortung für e-Medikation (TZ 4)
April 2010	Positionspapier, Projektziele (TZ 5)
August 2010	Projektvereinbarung (TZ 6)
Dezember 2010	Geplanter Projektbeginn (TZ 7)
April 2011	Tatsächlicher Projektbeginn (TZ 7, 15)
Juni 2011	Stopp-Aufruf der Österreichischen Ärztekammer (TZ 10)
Dezember 2011	Projektende
Mai 2012	Abschluss der wissenschaftlichen Evaluierung (TZ 8-11)
Juni 2012	Projektabschlussrechnung (TZ 16, 17)

Quelle: RH

Gemäß der ursprünglichen Planung sollte der Pilotbetrieb im Jahr 2010 starten und neun Monate dauern. Im Herbst 2010 verschob der Projektleitungsausschuss den Projektstart auf den 1. April 2011, weil einerseits das Land Tirol nicht vor diesem Zeitpunkt für einen Projektstart bereit war und andererseits noch keine ausreichende Anzahl an Ärzten für die Teilnahme am Pilotprojekt gewonnen werden konnte. Dies hing damit zusammen, dass noch nicht klar war, welche Arztsoftware-Hersteller eine Integration ihrer Produkte in die e-Medikation vornehmen würden. Der verzögerte Projektbeginn hatte Mehrkosten von rd. 189.000 EUR zur Folge (siehe TZ 15).

Die Verhandlungen des Hauptverbands mit den Arztsoftware-Herstellern gestalteten sich schwierig, weil diese die im Projektbudget vorgesehenen Stützungszahlungen von insgesamt 87.500 EUR ohne verbindliche Aussicht auf ein österreichweites Roll-out als unzureichend erachteten. Erst nach einer Erhöhung der **Stützungszahlungen** auf rd. 176.000 EUR konnten die Verhandlungen **zwischen der SVC und den Arztsoftware-Herstellern** im November 2010 **abgeschlossen werden**.

- 7.2 Der RH bemängelte den verzögerten Projektbeginn, der auf eine unzureichende Vorbereitung der Projektpartner auf dieses Projekt hindeutete und eine Erhöhung der Projektkosten um rd. 189.000 EUR bewirkte.

Wissenschaftliche Evaluierung

Durchführung

- 8 Laut der Projektvereinbarung sollte der Pilotbetrieb von einer Evaluierung federführend durch die ELGA GmbH begleitet werden. Die Definition von Evaluierungskriterien erfolgte im September 2010, die Freigabe durch den Projektleitungsausschuss im Oktober 2010.

Ziele der Evaluierung waren:

- die Verifikation der Erreichung der Projektziele,
- die Evaluierung des Nutzens, des Aufwands und der Zufriedenheit der Teilnehmer am Pilotprojekt,
- die Evaluierung der Erfahrungen der Arztsoftwarehersteller sowie
- die Identifikation von Verbesserungspotenzialen als Basis für die Entscheidung über ein österreichweites Roll-out.

So sollten sowohl allfällige Defizite aufgezeigt als auch Vorschläge und Empfehlungen für deren Beseitigung erarbeitet werden.

- 9.1 Die ELGA GmbH war im Rahmen ihrer generellen Zuständigkeit für das ELGA-Qualitäts- und Akzeptanzmanagement auch für die Vornahme einer wissenschaftlichen Evaluierung des Pilotprojekts verantwortlich. Sie entschied, die Evaluierung als unabhängige wissenschaftliche Evaluierung mit offenem Ergebnisausgang, basierend auf Auswertungen der Logfile-Daten der Anwendungssysteme und der von den teilnehmenden Ärzten, Apothekern, Krankenanstalten und Patienten retournierten Fragebögen, zu vergeben.¹⁰

Mit der Durchführung der Evaluierung beauftragte die ELGA GmbH im März 2011 den Leiter des Zentrums für Medizinische Statistik, Informatik und Intelligente Systeme der Medizinischen Universität Wien. Das Honorar betrug 100.000 EUR. Zur Unterstützung der Evaluierung mittels Fragebogenaussendung¹¹ und -auswertung beauftragte

¹⁰ Eine im Dezember 2011 und Jänner 2012 durchgeführte Befragung der Softwarehersteller bezog sich im Wesentlichen auf technische Aspekte.

¹¹ Befragt wurden die teilnehmenden Ärzte, Apotheker, Krankenanstalten und Patienten.

sie die Leiterin des Instituts für Medizinische Informatik der Privaten Universität für Gesundheitswissenschaften, Medizinische Informatik und Technik GmbH. Hiefür betrug das Honorar 26.482,50 EUR.

Insgesamt beliefen sich die Gesamtkosten der wissenschaftlichen Evaluierung somit auf 126.482,50 EUR. Diese wurden nicht aus dem Projektbudget, sondern aus Mitteln der ELGA GmbH finanziert.

- 9.2 Der RH stellte kritisch fest, dass die Kosten für die wissenschaftliche Evaluierung in Höhe von 126.482,50 EUR nicht den Projektkosten des Pilotprojekts e-Medikation zugerechnet wurden. Die vom Hauptverband in der Endabrechnung ausgewiesenen Gesamtprojektkosten von rd. 3,74 Mio. EUR waren somit unvollständig (siehe TZ 17).

Der RH empfahl dem Hauptverband, bei künftigen Projekten im Interesse der Transparenz sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten in der Endabrechnung auszuweisen.

- 9.3 *Der Hauptverband und die ELGA GmbH wiesen in ihren Stellungnahmen darauf hin, dass durch die Kostentragung aus dem Budget der ELGA GmbH die größtmögliche Objektivität, Akzeptanz und Unabhängigkeit der Ergebnisse erzielt worden sei.*

- 9.4 Der RH entgegnete, dass eine Gesamtdarstellung der direkt zurechenbaren Projektkosten die Transparenz erhöht hätte. Er hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

Ergebnisse

- 10.1 Der Evaluierungsbericht selbst hielt fest, dass mehrere Faktoren die Aussagekraft der Ergebnisse des Pilotprojekts einschränkten:

- e-Medikationsdatenbank

Der Zusatznutzen der zentral durchgeführten Wechselwirkungsprüfung ließ sich nur bedingt feststellen, weil diese Prüfung in vielen Fällen lokal durch die jeweilige Arztsoftware erfolgte und die daraus resultierenden Warnungen nicht zentral erfasst wurden.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren laut Angabe der SVC sämtliche Primärdaten bereits vernichtet. Daher konnte dem RH keine genaue Auswertung über das prozentuelle Verhältnis aller Medikationsabfragen und den Gesamtwarnungen gegeben werden.

Wissenschaftliche Evaluierung

- Flächendeckung

Durch die freiwillige Teilnahme am Pilotprojekt wurde keine durchgängige Flächendeckung erreicht, was sich auf die Aussagekraft der Daten nachteilig auswirkte. Es konnten nur jene Verordnungen bzw. Abgaben ausgewertet werden, die von den am Pilotprojekt teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbietern erfasst worden waren.

Die Problematik der freiwilligen Teilnahme der Gesundheitsdiensteanbieter zeigte sich insbesondere in jenen Fällen, in denen ein Patient eine Verordnung eines teilnehmenden Arztes in einer nicht teilnehmenden Apotheke einlöste. In diesem Fall wurde die Arzneimittelabgabe nicht in der Medikationsdatenbank erfasst.¹² Hingegen konnte eine Nacherfassung einer bei einer teilnehmenden Apotheke eingelösten Verordnung eines nicht teilnehmenden Arztes erfolgen, wenn der Patient zustimmte.¹³

Die nachstehende Tabelle stellt die Anzahl der im Rahmen des Pilotprojekts im Evaluierungszeitraum erfolgten Arzneimittelabgaben mit und ohne e-Medikationsverordnung sowie die Anzahl der durch die Apotheker nacherfassten Verordnungen dar:

Tabelle 2: Arzneimittelabgaben

Arzneimittelabgaben	Abgaben	in %
- mit vorangegangener e-Medikationsverordnung	6.183	44,81
- ohne vorangegangene e-Medikationsverordnung	7.166	51,94
Nacherfassung in teilnehmenden Apotheken	436	3,16
Ärztemuster	12	0,09
Arzneimittelabgaben gesamt	13.797	100,00

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

¹² Die Evaluierung zeigte auf, dass insgesamt zwar 18.310 Verordnungen, aber nur 13.797 Abgaben im System erfasst wurden.

¹³ Die Problematik, dass Patienten sowohl teilnehmende als auch nicht teilnehmende Gesundheitsdiensteanbieter in Anspruch nahmen, trat vor allem in der Pilotregion Wien auf, in der es durch die städtische Struktur und die Mobilität der Patienten zu einer starken Streuung der Patientenströme kam.

Der Tabelle ist zu entnehmen, dass 7.166 bzw. rd. 52 % aller erfassten Arzneimittel ohne vorangegangene e-Medikationsverordnung abgegeben wurden.

- Anzahl der Teilnehmer am Pilotprojekt

Laut den Zielen der Projektvereinbarung sollten in jeder Pilotregion zumindest 5 % der e-card-Besitzer am Pilotprojekt teilnehmen. Die folgende Tabelle zeigt die tatsächlichen Teilnehmerquoten:

Tabelle 3: Teilnahmequote der Patienten, Ärzte und Apotheken

	Wien	Oberösterreich	Tirol
		in %	
Patienten ¹	0,6	1,5	2,3

¹ Anzahl der e-card-Besitzer in Wien: rd. 153.000; in OÖ: rd. 218.000 und in Tirol rd. 132.000

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

Das selbst gesetzte Ziel von mindestens 5 % teilnehmender Patienten (entspricht rd. 25.000 e-card-Besitzern) wurde somit in allen drei Versorgungsregionen deutlich verfehlt.

Laut Beschluss des Projektleitungsausschusses sollten zumindest 150 Ärzte am Pilotprojekt teilnehmen, um eine aussagekräftige Erfolgsmessung vornehmen zu können. Die Akquisition der Ärzte oblag der Österreichischen Ärztekammer, die aber im Juli 2011 mit Hinweis auf vergaberechtliche Bedenken ihre Mitglieder zu einem Stopp an der weiteren Teilnahme aufrief.

Anstatt der geplanten Mindestteilnehmerzahl von 150 Ärzten nahmen letztlich nur 97 Ärzte im Gesamtzeitraum sowie 85 Ärzte im Evaluierungszeitraum am Pilotprojekt teil.

Die tatsächliche Anzahl der Gesundheitsdiensteanbieter, die freiwillig am Pilotprojekt e-Medikation teilnahmen, ist nachstehender Tabelle zu entnehmen:

Wissenschaftliche Evaluierung

Tabelle 4: Anzahl der teilnehmenden Gesundheitsdiensteanbieter

	Gesamtzeitraum ¹	Evaluierungszeitraum ¹
Allgemeinmediziner	47	41
Allgemeinmediziner mit Hausapotheke	14	13
Fachärzte	36	31
Summe Ärzte	97	85

¹ Gesamtzeitraum: 1. April 2011 bis 31. Dezember 2011; Evaluierungsphase: 1. Juli 2011 bis 31. Dezember 2011

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

Tabelle 5: Anzahl der teilnehmenden Apotheken und Krankenanstalten

	Gesamtzeitraum ¹	Evaluierungszeitraum ¹
Apotheken	58	50
Krankenanstalten	4	4
Summe	62	54

¹ Gesamtzeitraum: 1. April 2011 bis 31. Dezember 2011; Evaluierungsphase: 1. Juli 2011 bis 31. Dezember 2011

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

10.2 Auch nach Ansicht des RH stellten die dargelegten Faktoren die Aussagekraft der Evaluierungsergebnisse in Frage. Der RH verwies kritisch auf die unvollständige Erfassung der Wechselwirkungswarnungen, die geringe Anzahl an teilnehmenden Patienten und Ärzten sowie die mangelnde Flächendeckung. So nahmen etwa in der Versorgungsregion 93 (Wien-Floridsdorf und Wien-Donaustadt) mit rd. 153.000 e-card-Besitzern anstelle der geplanten 5 % lediglich 0,6 % am Pilotprojekt teil. Die geplante Mindestteilnehmerzahl von 150 Ärzten wurde, wie der RH kritisch feststellte, verfehlt, da nur 97 Ärzte im Gesamtzeitraum bzw. 85 Ärzte im Evaluierungszeitraum am Projekt teilnahmen.

Er empfahl daher dem Hauptverband, bei künftigen Projekten vorweg die für eine aussagekräftige Evaluierung erforderlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen.

10.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands bestünden nicht die rechtlichen und faktischen Mittel, um vorweg die erforderlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen. So fehle die rechtliche Grundlage zur verpflichtenden Teilnahme der Patienten. Die freiwillige Teilnahme der*

Ärzte und Apotheker sei auf standespolitischer Ebene dem Hauptverband vorgegeben worden.

10.4 Der RH nahm die Ausführungen des Hauptverbands zur Kenntnis, empfahl ihm aber neuerlich, bei künftigen Projekten vorweg die für eine aussagekräftige Evaluierung erforderlichen Rahmenbedingungen sicherzustellen.

11.1 (1) Ein wesentlicher Bestandteil der wissenschaftlichen Evaluierung befasste sich mit den aufgezeigten Warnungen bei der Arzneimittelverordnung bzw. -abgabe. Die nachfolgende Tabelle zeigt die Anzahl der im Rahmen des Pilotprojekts aufgezeigten Warnungen:

Tabelle 6: Anzahl der Warnungen				
	Wien	Oberösterreich	Tirol	Gesamt
	Anzahl			
Wechselwirkungswarnungen	1.218	5.375	3.970	10.563
<i>davon</i>				
<i>schwer</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	110
<i>mittel</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	10.362
<i>leicht</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	<i>k.A.</i>	91
Duplikatswarnungen	408	1.097	809	2.314
Intervallwarnungen	209	2.069	1.415	3.693
Gesamtwarnungen	1.835	8.541	6.194	16.570

Quellen: Wissenschaftliche Evaluierung, Darstellung RH

Im Evaluierungszeitraum wurden insgesamt 16.570 Warnungen aufgezeigt, darunter 110 sogenannte schwerwiegende Wechselwirkungswarnungen. Somit entfielen 0,7 % der Gesamtwarnungen auf solche Wechselwirkungen, die potenziell mit erheblichen gesundheitlichen Beeinträchtigungen, bis hin zum Tod des Patienten, verbunden sein können.

Wissenschaftliche Evaluierung

(2) Im Ergebnis der Fragebogenerhebung¹⁴ bewerteten 70 % der teilnehmenden Ärzte und 90 % der teilnehmenden Apotheker eine durch die e-Medikation prinzipiell mögliche vollständige und aktuelle Medikationsliste positiv für die Patientensicherheit. Rund 85 % der teilnehmenden Patienten fühlten sich sicherer.

(3) Eine Empfehlung der wissenschaftlichen Evaluierung betraf die Erhöhung der Benutzerfreundlichkeit. Bei einem österreichweiten Roll-out sollten die Komplexität der Systemarchitektur verringert sowie die Softwarequalität und die Softwareintegration, insbesondere im Hinblick auf kurze Antwortzeiten für den Endanwender, verbessert werden.

(4) Die wissenschaftliche Evaluierung kam zum Schluss, dass die definierten Ziele bei einem österreichweiten Roll-out erreichbar seien. Allerdings sollte die Umsetzung nach einem umfassenden Re-Design unter Berücksichtigung der in der Evaluierungsstudie ausgesprochenen Empfehlungen erfolgen.

11.2 Der RH hielt die Durchführung der wissenschaftlichen Evaluierung im Hinblick auf die geplante bundesweite Umsetzung für grundsätzlich zweckmäßig, wies aber kritisch darauf hin, dass – wie in der Studie selbst ausgewiesen – mehrere Faktoren die Aussagekraft der Ergebnisse wesentlich einschränkten (z.B. fehlende Flächendeckung, geringe Teilnehmerzahl; siehe TZ 12). Auch nach Ansicht des RH wären im Vorfeld eines österreichweiten Roll-out die Empfehlungen aus der Evaluierungsstudie zu berücksichtigen.

11.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands seien bei der in Umsetzung befindlichen e-Medikation die Empfehlungen der Evaluierungsstudie, soweit sie die vom Hauptverband umzusetzenden Systembestandteile betreffen, berücksichtigt worden.*

12.1 Aus einem Arbeitspapier der ELGA GmbH vom November 2011 ging hervor, dass durch die Umsetzung von ELGA ab 2017 jährliche Kostendämpfungen von rd. 6,70 Mio. EUR¹⁵ durch die Reduktion von Medikamentenkosten wegen vermiedener Doppelmedikation erreicht werden könnten.

¹⁴ Basis gültiger Fragebogenrücklauf: 61 Ärzte, 68 Apotheker, 14 Ärzte in Krankenanstalten, 553 Patienten

¹⁵ Basierend auf vermeidbaren Medikamentenabgaben von rd. 1,5 Mio. Packungen und einem Durchschnittspreis von 14,60 EUR pro Packung (bei 30 % Wirkungsgrad).

Diese Schätzung war weder durch Berechnungen im Rahmen des Pilotprojekts noch durch die Ergebnisse der wissenschaftlichen Evaluierung gestützt.

Der RH ermittelte daher näherungsweise das diesbezügliche Kostendämpfungspotenzial des Pilotprojekts. Er ging dabei von den insgesamt 6.007 Duplikats- und Intervallwarnungen aus (siehe Tabelle 5). Bei einem von der ELGA GmbH selbst genannten Durchschnittspreis von 14,60 EUR pro Medikamentenpackung hätten sich aus dem Pilotprojekt Kostendämpfungen von rd. 88.000 EUR ergeben.

12.2 Der RH hielt kritisch fest, dass das Pilotprojekt nicht auch dazu verwendet wurde, auf der Grundlage von Echtdaten Berechnungen bezüglich der Kostendämpfungspotenziale der e-Medikation anzustellen. Die im Arbeitspapier der ELGA GmbH genannten jährlichen Kostendämpfungen von 6,70 Mio. EUR waren nicht nachvollziehbar.

12.3 *Laut Stellungnahme der ELGA GmbH seien die im Arbeitspapier ausgewiesenen Kostendämpfungspotenziale bereits vor der Evaluierung des Pilotprojekts entstanden und hätten u.a. auf Hochrechnungen der Ergebnisse vorangegangener Projekte wie dem „Arzneimittelsicherheitsgurt Salzburg“ beruht.*

12.4 Der RH verblieb bei seiner Auffassung, dass die bereits vor Durchführung des Pilotprojekts vorhandenen Daten mit den neu gewonnenen verglichen werden sollten.

Information von
Projektteilnehmern

13.1 Um auch die Sicht eines Projektteilnehmers in seine Gesamtbeurteilung miteinbeziehen zu können, holte der RH im Bezirkskrankenhaus Reutte Auskünfte ein. Das Bezirkskrankenhaus Reutte beurteilte das Pilotprojekt zusammenfassend als sehr positiv. Insbesondere hob es die durch die e-Medikationsdatenbank gewonnene Gesamtübersicht über die einem Patienten verschriebenen Medikamente hervor.

Andererseits bemängelte das Bezirkskrankenhaus Reutte, dass es über die Ergebnisse des Pilotprojekts, insbesondere auch jene des eigenen Wirkungsbereichs, kaum Informationen erhielt.

13.2 Der RH sah die mangelnde Information ebenfalls als nachteilig an und empfahl dem Hauptverband im Hinblick auf seine Gesamtverantwortung für das Pilotprojekt, bei künftigen Projekten die Transparenz zu verbessern und die Ergebnisse den Beteiligten zur Verfügung zu stellen.

13.3 Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.

Kosten des Pilotprojekts

Ursprüngliches Projektbudget 14.1 (1) Das ursprünglich von der Bundesgesundheitskommission sowie der Generalversammlung der ELGA GmbH am 25. Juni 2010 beschlossene Projektbudget betrug rd. 3,15 Mio. EUR. Die Kosten waren zu je einem Drittel von Bund, Ländern und Hauptverband zu tragen.¹⁶

Dieses ursprüngliche Projektbudget setzte sich wie folgt zusammen:

Tabelle 7: Ursprüngliches Projektbudget e-Medikation

	in EUR	in %
Betreiber Hauptverband/SVC	1.028.296	32,65
Betreiber PharmGK	1.102.938	35,02
davon Systemadaptionen (Fixpreisangebot)	864.938	27,47
Unterstützungsleistungen Gesundheitsdiensteanbieter	129.950	4,13
Zusätzlicher Koordinationsaufwand Projektpartner	213.120	6,77
Kommunikationsaufwand	50.000	1,59
Sonstige Aufwendungen	624.712	19,84
Summe	3.149.016	100,00

Quelle: Kostenbericht der SVC, April 2010

In dem der Bundesgesundheitskommission vorgelegten Kostenbericht wies die SVC darauf hin, dass es sich bei den veranschlagten Beträgen um Nettobeträge handelte. Es fehlte jedoch der Hinweis, dass die PharmGK aufgrund ihrer unechten Steuerbefreiung keine Umsatzsteuer ausweisen durfte, der Hauptverband daher keine Möglichkeit zum Vorsteuerabzug hatte und sich das Projektbudget um nichtabzugsfähige Vorsteuern erhöhen würde.

(2) Ein wesentlicher Kostenblock (rd. 865.000 EUR bzw. rd. 27 % des ursprünglichen Projektbudgets) betraf Adaptionen an der Systemarchitektur, die von der Österreichischen Apothekerkammer gemeinsam mit einem IT-Dienstleister bereits im Rahmen des Salzburger Projekts „Arz-

¹⁶ Das Pilotprojekt wurde aus den Mitteln finanziert, die gemäß Art. 30 Abs. 6 der Art. 15a-Vereinbarung über die Organisation und Finanzierung des Gesundheitswesens, BGBl. I Nr. 105/2008, für die erste Umsetzungsphase der ELGA zur Verfügung gestellt wurden (maximal: 30 Mio. EUR).



Kosten des Pilotprojekts



Pilotprojekt e-Medikation

neimittelsicherheitsgurt“ zur Pilotierung gebracht und danach im Rahmen eines ELGA-tauglichen Projekts mit Schnittstellen als Anschlussmöglichkeit für Krankenhäuser und Ärzte versehen worden war.

In einer im März 2010 vorgelegten Kostenschätzung der SVC wurden für die in diesem Zusammenhang vom Projektpartner PharmGK zu leistende Adaptierung der bereits verfügbaren Systemkomponenten folgende Beträge veranschlagt:

Tabelle 8: Kostenschätzung Pilotprojekt		
Leistung	in EUR	
Adaption Apotheker	200.000	
Adaption Vertragspartner-Ärzte, Krankenanstalten	430.000	
Projektleitung PharmGK	260.000	
Support Rechenzentrum	390.000	650.000
Summe	1.280.000	

Quelle: Kostenschätzung SVC, März 2010

Am 8. März 2010 erzielten das BMG und die Präsidenten der Österreichischen Ärztekammer und der Österreichischen Apothekerkammer die Einigung, dass die bereits erstellte Softwarelösung der PharmGK im Rahmen des Gesamtsystems e-Medikation verwendet werden könne und für den ärztlichen Bereich eine kompatible Software für Verordnungen ergänzend zu entwickeln sei.

Das im erwähnten Kostenbericht vom April 2010 dargestellte und vom Projektlenkungsausschuss in seiner Sitzung am 28. April 2010 beschlossene Projektbudget enthielt schließlich folgendes Angebot der PharmGK:

Tabelle 9: Angebot PharmGK		
Leistung	in EUR	
Systemadaptionen (Fixpreisangebot)	864.938	
Projektleitung PharmGK	130.000	
Support Rechenzentrum	108.000	238.000
Summe	1.102.938	

Quelle: Kostenbericht SVC, April 2010

Kosten des Pilotprojekts

Die Kalkulationsgrundlagen der PharmGK waren dem Hauptverband (und auch den übrigen Projektpartnern) nicht bekannt, weil er den zugrunde liegenden Vertrag zwischen der PharmGK und dem ausführenden IT-Dienstleister nicht einsehen konnte.¹⁷ Dadurch konnte der Hauptverband rd. 27 % des ursprünglichen Budgets nicht überprüfen.

- 14.2 Der RH bemängelte, dass im Zuge der Vorlage und Genehmigung des Projektbudgets nicht darauf hingewiesen wurde, dass sich die dargestellten Kosten um nicht abzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen werden. Er empfahl dem Hauptverband, derartige Kostenkomponenten im Sinne erhöhter Transparenz bei künftigen Projekten von vornherein nachvollziehbar im Budget darzustellen.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass den Projektpartnern die Prüfung der Plausibilität des Angebots der PharmGK wegen fehlender Einsichtsrechte in den Vertrag zwischen PharmGK und dem IT-Dienstleister nicht möglich war.

Aufgrund eines Vergleichs der im März 2010 erstellten Kostenschätzung mit dem Kostenbericht vom April 2010 bemängelte der RH, dass die ursprünglich mit 430.000 EUR veranschlagten Softwareadaptionen für Ärzte und Krankenanstalten aus dem Leistungszuständigkeitsbereich der PharmGK herausgelöst wurden, die Angebotssumme sich aber nur um rd. 180.000 EUR (von 1,28 Mio. EUR auf rd. 1,10 Mio. EUR) reduzierte. Der RH hob auch kritisch hervor, dass der überwiegende Teil der ursprünglich mit 650.000 EUR veranschlagten Kosten für Projektleitung und Support, nämlich 412.000 EUR, in den nicht prüfbaren Bereich des Fixpreisangebots verschoben wurde, und somit für insgesamt rd. 27 % des ursprünglichen Budgets keine Kontrollmöglichkeit durch den Hauptverband bestand.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig von der Vereinbarung von Fixpreisangeboten abzusehen. Stattdessen sollten die Kalkulationsgrundlagen offengelegt und die Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand vorgesehen werden. Den Projektpartnern bzw. von diesen beauftragten Subunternehmen wären detaillierte und nachvollziehbare Nachweise für die erbrachten Leistungen abzuverlangen.

- 14.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands sei die Tatsache, dass die PharmGK nicht vorsteuerabzugsberechtigt sei, in den Projektgremien diskutiert worden. Da keine Variante, die einen Vorsteuerabzug ermöglichte, realisiert werden konnte, sei die nicht abziehbare Vorsteuer im*

¹⁷ Aufgrund einer zwischen dem Hauptverband und der PharmGK geschlossenen Geheimhaltungsvereinbarung war keiner der beiden Vertragspartner verpflichtet, dem anderen eine bestimmte vertrauliche Information zu überlassen.



Kosten des Pilotprojekts

BMG

Pilotprojekt e-Medikation

Nachtragsbudget festgehalten worden. Der Hauptverband werde zukünftig darauf achten, dass bei Projekten im Vorfeld bekannte Unwägbarkeiten, welche das Projektbudget erhöhen können, deutlicher dargestellt werden.

Betreffend der fehlenden Einsichtsrechte nahm der Hauptverband die Empfehlung des RH zur Kenntnis, wies aber darauf hin, dass die Festlegung im Hinblick auf die einzusetzende Software auf Seiten der Apotheker nicht vom Hauptverband getroffen worden, sondern als (standes-)politische Rahmenbedingung vorgegeben gewesen sei. Mangels möglicher Alternativen sei der Hauptverband daher gezwungen gewesen, sich mit der PharmGK zu einigen. Der IT-Dienstleister habe der PharmGK die Zustimmung zur Weitergabe der erforderlichen Unterlagen verweigert, da er Sorge gehabt hätte, dass ein transparenter Projektablauf zu einem Wissenstransfer führen könnte, der andere in die Lage versetze, eine gleichartige Software umzusetzen.

- 14.4 Der RH entgegnete, dass ihm die Problematik der fehlenden Einsichtsrechte bewusst war. Er verblieb jedoch bei seiner Kritik und erneuerte seine Empfehlung, künftig von der Vereinbarung von Fixpreisangeboten abzusehen.

Nachtragsbudget

- 15.1 Im November 2010 beschloss der Projektleitungsausschuss eine Verschiebung des Projektstarts vom 1. Dezember 2010 auf den 1. April 2011 (siehe TZ 7). Gleichzeitig wies er darauf hin, dass durch diese Verschiebung Zusatzkosten in Höhe von 188.510 EUR entstehen würden.

Die SVC legte im März 2011 einen Bericht zum Nachtragsbudget in Höhe von 332.200 EUR vor. Dieses wurde einerseits aufgrund der Verschiebung des Pilotstarts und der damit einhergehenden längeren Projektlaufzeit notwendig, und berücksichtigte andererseits Zusatzkosten in Höhe von 143.690 EUR, die im Lauf der Projektarbeit nachträglich ermittelt wurden oder auftraten (insbesondere durch Mehraufwand für Personal bzw. Schnittstellenintegration). Ein Hinweis, dass sich der Betrag um nichtabzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen wird, fehlte auch in diesem Bericht.

Kosten des Pilotprojekts

Das Nachtragsbudget setzte sich wie folgt zusammen:

Tabelle 10: Nachtragsbudget e-Medikation laut SVC		
	in EUR	in %
Kosten der Verschiebung des Pilotstarts	188.510	56,75
Zusatzkosten	143.690	43,25
Summe	332.200	100,00

Quelle: SVC, Bericht Nachtragsbudget e-Medikation März 2011

Der Projektlenkungsausschuss genehmigte das Nachtragsbudget im März 2011 und beauftragte die ELGA GmbH, das Nachtragsbudget zu plausibilisieren und für einen Beschluss in der Bundesgesundheitskommission vorzubereiten.

Im Juni 2011 erachtete die ELGA GmbH das vorgelegte Nachtragsbudget zwar als plausibel, empfahl aber eine Erhöhung um 292.710 EUR auf 624.910 EUR; dies unter dem Titel „Verrechnete Umsatzsteuer“. Die Umsatzsteuer fiel überwiegend bei Positionen an, die der PharmGK zugerechnet werden konnten.

Die gemeinschaftliche Finanzierung des Nachtragsbudgets beschloss die Bundesgesundheitskommission und die Generalversammlung der ELGA GmbH am 1. Juli 2011. Nach Beschluss des Nachtragsbudgets lagen die bewilligten Gesamtprojektkosten bei 3.774.900 EUR.

Durch das notwendig gewordene Nachtragsbudget erhöhte sich das Gesamtbudget um rd. 20 % von 3,15 Mio. EUR auf 3,77 Mio. EUR. Die Gesamtkosten des Pilotprojekts beliefen sich auf letztlich rd. 3,90 Mio. EUR und lagen somit um rd. 24 % über dem ursprünglichen Budget (siehe auch TZ 17).

- 15.2 Der RH kritisierte, dass die Verschiebung des Projektstarts um vier Monate eine Kostenerhöhung von rd. 189.000 EUR bewirkte.

Der RH hielt ferner kritisch fest, dass die Bundesgesundheitskommission erst anlässlich des Beschlusses des Nachtragsbudgets im Juli 2011 erstmals darüber informiert wurde, dass sich das Budget um nicht abzugsfähige Vorsteuern in der Sphäre der PharmGK erhöhen wird. Er empfahl dem Hauptverband, bekannte Kostenkomponenten bei künftigen Projekten bereits im ursprünglichen Budget zu berücksichtigen und sicherzustellen, dass die beschlussfassenden Gremien von vornherein über die vollständigen Kosten informiert werden.



Kosten des Pilotprojekts



Pilotprojekt e-Medikation

15.3 Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis und verwies auf seine Stellungnahme zu TZ. 14.

Projektabrechnung

16.1 (1) Der im Juni 2010 zwischen Bund, Ländern und Hauptverband in Ergänzung zum Gesellschaftsvertrag der ELGA GmbH geschlossene Syndikatsvertrag regelte u.a., wie Projekte zur Errichtung von ELGA-Komponenten auf den jeweiligen Finanzierungsanteil der Gesellschafter abzurechnen waren. Zu diesem Zweck wurde das Instrument der Evaluierung („Evaluierung zur Anrechnung“ oder „Anrechnungsevaluierung“) festgelegt.

(2) Der Koordinierungsausschuss der ELGA GmbH beschloss im Juni 2011 den diesbezüglich von der ELGA GmbH erarbeiteten Vorschlag, nach dem inhaltlich insbesondere

- die transparente Darstellung der Projektstruktur, der Projektorganisation und des Projektmanagements inklusive Qualitätssicherung,
- die Qualifikation der Projektleitung und der verantwortlichen Mitarbeiter sowie die Sicherstellung der Verfügbarkeit der personellen Ressourcen,
- die Plausibilität des Zeitplans für die Projektentwicklung,
- die Erfüllung der Anforderungen im Rahmen der Aufgabenstellung und Qualität der Leistungsheschreibung,
- eine nachvollziehbare Kostenkalkulation sowie
- die Darstellung kritischer Erfolgsfaktoren

evaluiert werden sollten.

Neben den Inhalten der Evaluierung wurden auch die Prüfmethode (Prozessprüfung, Stichprobenprüfung, Prüfung der Grundgesamtheit) sowie die anhand eines vierstufigen Schemas zu bewertenden Prüfungskriterien (Relevanz, Vollständigkeit, Nachvollziehbarkeit, inhaltliche Konsistenz und Widerspruchsfreiheit)¹⁸ festgelegt.

¹⁸ Mögliche Bewertungen waren (1) Vollständig erfüllt, (2) Größtenteils erfüllt, (3) Teilweise erfüllt und (4) Nicht erfüllt, wobei die Bewertungen 3 und 4 einen positiven Prüfvermerk verhinderten bzw. Anlass für einen iterativen Prozess der Klärung oder für eine Eskalation in der Linie waren. Im Eskalationsfall war die Geschäftsführung einzuschalten, die an den Koordinierungsausschuss und die Generalversammlung zu berichten hatte.

Kosten des Pilotprojekts

Im Rahmen des Evaluierungsprozesses war zunächst vom Projektteam des Anrechnungsprojekts¹⁹ eine Erstfassung des Evaluierungsberichts zu erstellen und gemeinsam mit der zugrunde liegenden Dokumentation an das Evaluierungsteam²⁰ zu übergeben. Dieser Bericht war durch das Evaluierungsteam anhand einer Checkliste zu überprüfen und dabei jedes Evaluierungskriterium transparent zu bewerten. Erforderlichenfalls hatte das Projektteam den Bericht zu ergänzen und zusätzliche Dokumente zu übermitteln.

(3) Die Anrechnungsevaluierung des Pilotprojekts e-Medikation wurde entsprechend der in der Sitzung des Koordinierungsausschusses der ELGA GmbH im Juni 2011 beschlossenen Methodik durchgeführt und im Juni 2012 abgeschlossen.

Der Plan-Ist-Kostenvergleich wurde nicht vom Evaluierungsteam der ELGA GmbH, sondern vom Projektteam e-Medikation erstellt. Das Evaluierungsteam der ELGA GmbH konnte allerdings die korrekte Zuordnung der angefallenen Kosten zu den Budgetpositionen nicht überprüfen, weil insbesondere hinsichtlich der in der Sphäre der PharmGK liegenden Kosten die Überprüfung des größten Kostenblocks (Systemadaptionen in Höhe von rd. 865.000 EUR) vertraglich nicht vorgesehen war, da es sich dabei um ein Fixpreisangebot handelte (siehe dazu TZ 15).

- 16.2 Der RH hielt im Zusammenhang mit der Projektabrechnung kritisch fest, dass bezüglich des größten Kostenblocks – nämlich der Systemadaptionen in Höhe von rd. 865.000 EUR – eine Abrechnung vertraglich nicht vorgesehen war, weil es sich dabei um ein Fixpreisangebot handelte. Auch beanstandete der RH, dass die ELGA GmbH keinen Plan/Ist-Kostenvergleich für die einzelnen Budgetpositionen vorgenommen hatte. Dies entsprach zwar der beschlossenen Methodik der Anrechnungsevaluierung, doch hätte eine Abweichungsanalyse auf Ebene der Budgetpositionen nach Ansicht des RH aussagekräftigere Erkenntnisse für die Kostenplanung bei allfälligen Folgeprojekten liefern können.

¹⁹ Das Projektteam bestand im konkreten Fall im Wesentlichen aus Mitarbeitern der SVC.

²⁰ Das Evaluierungsteam besteht aus dem zuständigen Programm-Manager und einem weiteren Teammitglied der ELGA GmbH.



Kosten des Pilotprojekts

BMG

Pilotprojekt e-Medikation

Der RH empfahl daher der ELGA GmbH, für künftige Projekte das Konzept der Anrechnungsevaluierung zu adaptieren und im Sinne erhöhter Transparenz etwa um einen Plan/Ist-Kostenvergleich zu ergänzen.

16.3 Die ELGA GmbH und der Hauptverband nahmen die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Der Hauptverband verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 14.

17.1 Die Projektabrechnung ergab Gesamtprojektkosten von 3.735.381 EUR; das bewilligte Gesamtbudget hatte 3.774.900 EUR betragen.

Die genaue Kostenaufstellung ist aus der folgenden Tabelle ersichtlich.

Kosten des Pilotprojekts

Tabelle 11: Kosten des Pilotprojekts

Leistung	in EUR
Release (Update)	571.322
Nacharbeiten, Test	57.609
Recht, Finanzen	34.157
Recht, Finanzen SVC-intern	24.887
Projektleitung	475.040
Wartung, Betrieb, Support	165.952
Analyse	68.455
Projektleitung Hauptverband	78.590
Kommunikation Arztsoftware-Hersteller	37.560
PR-Arbeit	58.495
PR-Sachkosten	43.520
Betreuung Pilotregionen	86.101
Unterstützungsleistungen Ärzte	190.164
Leitungskosten	6.162
Evaluierung	38.950
sonstige Kosten	560
Abrechnung SVC	1.937.525¹
Support pharm-fachlich	63.000
Support Apotheken, PharmGK	309.868
Schulungen Apotheken	29.580
Unterstützungsleistungen Apotheken	56.292
Systemadaptionen	864.938
Projektleitung PharmGK	156.598
Evaluierung	36.480
20 % Umsatzsteuer-Anteil	281.100
Abrechnung PharmGK	1.797.856
Gesamtkosten	3.735.381

¹ Rundungsdifferenz

Quellen: ELGA GmbH, Darstellung RH



Kosten des Pilotprojekts



Pilotprojekt e-Medikation

Die Generalversammlung der ELGA GmbH nahm den Bericht betreffend Anrechnungsevaluierung des Pilotprojekts e-Medikation im Juni 2012 zur Kenntnis und beschloss die Anrechnung von je 1.245.127 EUR auf den Finanzierungsanteil von Bund, Ländern und Hauptverband.

Nicht angerechnet wurden die ursprünglich nicht vorgesehene wissenschaftliche Evaluierung des Pilotprojekts mit Kosten von 126.482,50 EUR (siehe TZ 10) sowie die Geldbußen und Pauschalgebührenersätze von insgesamt 37.840 EUR, die das Bundesvergabeamt dem Hauptverband gegenüber verhängte (siehe TZ 24). Damit beliefen sich die Gesamtkosten auf rd. 3,90 Mio. EUR.

- 17.2 Der RH kritisierte, dass dem Pilotprojekt direkt zurechenbare Kosten in Höhe von 164.322,50 EUR nicht in die Gesamtabrechnung miteinbezogen wurden. Das bewilligte Gesamtbudget wurde somit um rd. 125.000 EUR überschritten.

Der RH empfahl dem Hauptverband, bei künftigen Projekten im Interesse der Transparenz sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten in der Endabrechnung auszuweisen.

- 17.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands stehe noch nicht fest, ob die verhängten Geldbußen aufrecht bleiben würden, weil beim Verwaltungsgerichtshof noch mehrere Verfahren anhängig seien. Der Hauptverband verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 9.*

- 17.4 Der RH hielt seine Empfehlung aufrecht, bei künftigen Projekten im Interesse der Transparenz sämtliche dem Projekt direkt zurechenbaren Kosten in der Endabrechnung auszuweisen.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

Vergaberechtliche Gutachten

- 18.1 (1) Zur vergaberechtlichen Beurteilung einer möglichen Zusammenarbeit zwischen Hauptverband und PharmGK sowie der Beauftragung eines Subunternehmens der PharmGK (in der Folge als IT-Dienstleister bezeichnet) gab das BMG bei der Finanzprokurator ein Gutachten in Auftrag.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

Es sollte insbesondere geklärt werden, ob

- die unentgeltliche Überlassung einer Software²¹ der PharmGK einen vergaberechtlich relevanten Vorgang darstellt,
- die Inanspruchnahme der Dienste der PharmGK²² und die Kooperation mit dieser ohne vorherige Ausschreibung vergaberechtlich zulässig sind, und ob
- der IT-Dienstleister mit der Softwareadaption²³ ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens, von welchem Projektpartner²⁴ auch immer, beauftragt werden kann.

Darüber hinausgehende Fragen, insbesondere zu den vertraglichen Grundlagen des IT-Dienstleisters, wurden nicht an die Finanzprokuratorat herangetragen.

(2) Das Gutachten der Finanzprokuratorat vom Februar 2010 kam zu dem Ergebnis, dass sowohl der Hauptverband als auch die PharmGK öffentliche Auftraggeber im Sinne des Vergaberechts und damit vom Geltungsbereich des BVergG 2006 erfasst waren, die unentgeltliche Softwareüberlassung jedoch nicht dem Vergaberecht²⁵ unterlag.

Laut Finanzprokuratorat war der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung zwischen Hauptverband und PharmGK in Anlehnung an eine Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH)²⁶ bei Vorliegen bestimmter Umstände²⁷ ohne Durchführung eines förmlichen Vergabeverfahrens möglich. Bezüglich dieser bestimmten Umstände wies die Finanzprokuratorat u.a. darauf hin, dass aus den übergebenen Unterlagen

²¹ Es handelte sich dabei um die vom IT-Dienstleister entwickelte e-Medikationssoftware der PharmGK.

²² Es war denkbar, dass es sich dabei um Beschaffungen im Sinne der Vergabevorschriften handelte.

²³ Zum Gutachtenzeitpunkt war angedacht, dass die PharmGK dem Hauptverband die e-Medikationssoftware unentgeltlich überlässt und dieser im zweiten Schritt den IT-Dienstleister mit der notwendigen Adaption direkt beauftragt.

²⁴ In Betracht kamen insbesondere der Hauptverband und die PharmGK, aber auch Ärzte- und Apothekerkammer.

²⁵ Demnach waren der Hauptverband und die PharmGK verpflichtet, bei entgeltlichen Beschaffungen das BVergG 2006 anzuwenden.

²⁶ EuGH 9. Juni 2009, Rs C-480/06

²⁷ Im Wesentlichen mussten folgende Umstände kumulativ erfüllt sein: erstens Zusammenarbeit öffentlicher Stellen über ihnen obliegende öffentliche Aufgaben, zweitens Vertragsabschluss ausschließlich zwischen öffentlichen Stellen ohne Beteiligung Dritter, drittens keine Konstruktion zur Umgehung des Vergaberechts und viertens kein Finanztransfer jenseits der reinen Kostendeckung.



Projektpartnerschaft mit der
pharmazeutischen Gehaltskasse



Pilotprojekt e-Medikation

keine Umgehungsabsicht der Vergaberichtlinien ersichtlich sei. Nähere Angaben zu den beurteilten Unterlagen enthielt das Gutachten nicht.

Hinsichtlich der Beauftragung des IT-Dienstleisters mit der Softwareadaption durch einen der Projektpartner hielt das Gutachten fest, dass die Durchführung eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung²⁸ nur im Falle von technischen Gründen zu rechtfertigen sei und von einer Berufung auf Ausschließlichkeitsrechte abgeraten werde. Ausführungen zu bestehenden vertraglichen Grundlagen des IT-Dienstleisters enthielt das Gutachten nicht.

(3) Ein von der PharmGK bei einer Rechtsanwaltskanzlei beauftragtes Gutachten vom April 2010 beurteilte die Zulässigkeit der Beauftragung des IT-Dienstleisters aufgrund seines bereits bestehenden Vertrags mit der PharmGK. Das Gutachten kam zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass aufgrund der vereinbarten Options- und Änderungsklauseln eine Beauftragung ohne Durchführung eines Vergabeverfahrens zulässig sei.

- 18.2** Der RH erachtete die vergaberechtliche Vorabbeurteilung einer möglichen Zusammenarbeit des Hauptverbands mit der PharmGK durch die Finanzprokurator als zweckmäßig. Er wies aber darauf hin, dass das Gutachten für die Projektgremien, insbesondere für den Projektlenkungsausschuss, nur von eingeschränktem Nutzen war, weil darin nicht klargelegt war, welche Unterlagen der rechtlichen Beurteilung zugrunde lagen.

Entscheidung des
Projektlenkungsausschusses

- 19.1** In der zwischen dem BMG und den Präsidenten der Österreichischen Ärztekammer und der Österreichischen Apothekerkammer im März 2010 erzielten Einigung (siehe TZ 14) wurde festgehalten, dass die für das Pilotprojekt notwendige e-Medikationssoftware im Rahmen der vergaberechtlichen Vorgaben der Finanzprokurator weiterzuentwickeln sei.

Der Projektlenkungsausschuss beurteilte im April 2010 die Frage des Vergaberechts nach Erörterung der beiden Gutachten als ausreichend geklärt und hielt fest, dass die Verantwortung für die Beauftragung des IT-Dienstleisters der PharmGK obliege. Weitere Varianten, wie etwa die Möglichkeit einer direkten Beauftragung des IT-Dienstleisters durch den Hauptverband, zog der Projektlenkungsausschuss nicht in Erwägung. Auch sah er von einer Befassung der Finanzprokurator mit dem von der PharmGK eingeholten Gutachten ab.

²⁸ Das Vergabeverfahren „Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung“ war ein Ausnahmeverfahren mit stark eingeschränkter Transparenz, wobei dessen Anwendung nur bei Vorliegen bestimmter Gründe (bspw. technische Gründe) möglich war.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

- 19.2 Der RH hielt kritisch fest, dass der Projektleitungsausschuss eine direkte Beauftragung des IT-Dienstleisters durch den Hauptverband nicht prüfte, obwohl das Gutachten der Finanzprokurator diese Möglichkeit ausdrücklich nicht ausgeschlossen hatte. Nach Ansicht des RH wäre es auch zweckmäßig gewesen, die Finanzprokurator mit dem von der PharmGK eingeholten Gutachten zu befassen. Er empfahl dem Hauptverband, künftig in ähnlich gelagerten Fällen verschiedene Varianten der Beauftragung von Dienstleistern in Erwägung zu ziehen.
- 19.3 *Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis. Er wies aber darauf hin, dass eine direkte Beauftragung des IT-Dienstleisters die Bekanntheit der Besitzverhältnisse an der Software vorausgesetzt hätte, was aufgrund fehlender Einsichtsmöglichkeiten des Hauptverbands in den Vertrag der PharmGK mit dem IT-Dienstleister ausgeschlossen war.*
- 19.4 Der RH entgegnete, dass ihm die Problematik der fehlenden Einsichtsmöglichkeit bewusst war. Er verblieb jedoch bei seiner Kritik und bei seiner Empfehlung, künftig in ähnlich gelagerten Fällen verschiedene Varianten der Beauftragung von Dienstleistern in Erwägung zu ziehen.
- 20.1 Die im August 2010 geschlossene Projektvereinbarung (TZ 6) sah vor, dass die PharmGK das BVergG 2006 zu beachten hatte. Gestützt auf das bereits erwähnte Rechtsgutachten der Finanzprokurator sah der Hauptverband die Projektvereinbarung nicht vom Anwendungsbereich des Vergaberechts umfasst, weil es sich dabei um eine Form der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen im Sinne der Rechtsprechung des EuGH handelte.²⁹

Weder der Vertrag der PharmGK mit dem ausführenden IT-Dienstleister noch die darauf aufbauenden sogenannten „Change Requests“ (Änderungsanforderungen) als Grundlagen der erbrachten Leistungen des IT-Dienstleisters wurden gegenüber dem Hauptverband offengelegt. Der IT-Dienstleister erbrachte seine Leistungen aufgrund des bestehenden Vertrags und der Change Requests. Ob die konkret erbrachten IT-Dienstleistungen vergaberechtskonform beauftragt wurden, hätte der Hauptverband nur anhand des nicht offen gelegten Vertrags beurteilen können.

²⁹ EuGH Rs C-480/06; Der Hauptverband ging demnach davon aus, dass die hierfür notwendigen Umstände wie Zusammenarbeit öffentlicher Stellen über ihnen obliegende öffentliche Aufgaben, Vertragsabschluss ausschließlich zwischen öffentlichen Stellen ohne Beteiligung Dritter, keine Konstruktion zur Umgehung des Vergaberechts und kein Finanztransfer jenseits der reinen Kostendeckung kumulativ erfüllt waren.



Projektpartnerschaft mit der
pharmazeutischen Gehaltsskasse



Pilotprojekt e-Medikation

20.2 Der RH hielt fest, dass bei der Zusammenarbeit öffentlicher Stellen im Sinne der Rechtsprechung des EuGH der Transparenz und einer faktischen Kontrollmöglichkeit zur Einhaltung des Vergaberechts besonderes Gewicht zukommt, um eine potenzielle Umgehung der Vergabevorschriften auszuschließen. Er wies kritisch darauf hin, dass der Hauptverband aufgrund der mangelnden Einsichtsmöglichkeiten in den Vertrag zwischen der PharmGK und dem IT-Dienstleister allerdings über keine Kontrollmöglichkeiten verfügte.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig in ähnlich gelagerten Fällen nur dann solche Vereinbarungen zu treffen, wenn diese auch faktische Kontrollmöglichkeiten heinhalteten. Weiters empfahl er, im Interesse der Transparenz künftig auch die Möglichkeit von freiwilligen Bekanntmachungen in Erwägung zu ziehen.

20.3 *Der Hauptverband nahm die Empfehlung des RH zur Kenntnis.*

Arztsoftware

21.1 Zur Anbindung der von den Ärzten verwendeten Software an die e-Medikation schloss der Hauptverband Verträge mit drei Arztsoftwareherstellern.³⁰

Zwei dieser Verträge betrafen jeweils ein Softwareprodukt, der dritte Vertrag zwei Softwareprodukte. Die maximale Kundenanzahl aus allen drei Verträgen umfasste 167 Ärzte. Die Arztsoftwarehersteller erhielten für die Integrationsleistungen sowie für Kundens Schulung und -betreuung pro Softwareprodukt einen Pauschalbetrag (14.360 EUR)³¹ sowie zusätzlich 790 EUR pro Kunden.

Der Hauptverband ging in der Annahme, dass der maßgebliche Auftragswert von 100.000 EUR gemäß Bundesvergabegesetz unterschritten wird, von der Zulässigkeit einer Direktvergabe aus. Der RH ermittelte demgegenüber anhand der vereinbarten Entgeltregelungen für einen der drei Verträge – selbst ohne Berücksichtigung des vertraglich vereinbarten Schadenersatzanspruchs – einen Auftragswert von 124.170 EUR. Dabei bezog sich der RH auf eine Einzelbetrachtung der Verträge, obwohl es gemäß Bundesvergabegesetz nicht ausgeschlossen war, die drei Verträge auch als einen Dienstleistungsauftrag zu beurteilen.

³⁰ Voraussetzung war, dass das Produkt des jeweiligen Arztsoftwareherstellers mit einer Schnittstelle des Hauptverbands kompatibel war, sich zur Teilnahme am e-card-System eignete und von zumindest einem teilnehmenden Arzt in der jeweiligen Pilotregion verwendet wurde.

³¹ Zusätzlich erhielt der Softwarehersteller mit der geringsten Maximalkundenanzahl eine Abgeltung von 7.500 EUR.

Projektpartnerschaft mit der pharmazeutischen Gehaltskasse

21.2 Der RH beanstandete, dass bereits einer der drei Verträge den für Direktvergaben maßgeblichen Auftragswert von 100.000 EUR überschritten hatte. Die Direktvergabe war somit in diesem Fall rechtlich unzulässig.

Der RH empfahl dem Hauptverband, künftig bei ähnlich gelagerten Fällen die vergaberechtliche Situation sorgfältig zu prüfen und in Abhängigkeit davon die Auswahl des Vergabeverfahrens zu treffen und schriftlich zu begründen. Der RH legte dem Hauptverband auch nahe, künftig im Zusammenhang mit Auftragsvergaben auch die Möglichkeit von freiwilligen Bekanntmachungen (siehe auch TZ 20) in Erwägung zu ziehen.

21.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands sei er ursprünglich nicht von einer Direktvergabe ausgegangen, sondern von Vertragsverhältnissen – es habe sich dabei um ein Fördermodell zur Begünstigung der teilnehmenden Ärzte gehandelt –, die vom BVergG 2006 nicht umfasst seien. Ein Vertragsabschluss nach Durchführung eines Wettbewerbs sei auch aufgrund von Ausschließlichkeitsrechten nicht möglich bzw. erforderlich gewesen. Durch die Auftragswertermittlung des RH liege nunmehr, zusätzlich zu den im Zuge des ersten Feststellungsverfahrens vorgelegten Auftragsberechnungen, eine vierte unterschiedliche Beurteilung ein und derselben Vertragswerke vor.*

21.4 Der RH entgegnete, dass nach den ihm vom Hauptverband zur Verfügung gestellten Projektunterlagen im November 2010 der Hauptverband sehr wohl eine Direktvergabe beabsichtigte. Er hielt erneut fest, dass selbst bei einer Einzelbetrachtung der Verträge einer der Verträge bereits den Schwellenwert überschritt.

Feststellungsverfahren des Bundesvergabebeamten

22 Das Bundesvergabeamt führte im Zusammenhang mit dem Pilotprojekt e-Medikation aufgrund von Anträgen eines privaten Unternehmens zwei Feststellungsverfahren durch. In beiden Fällen stellte es mit Bescheid fest, dass die Verträge mit den Arztsoftwareherstellern in rechtswidriger Weise ohne vorherige Bekanntmachung abgeschlossen wurden.³²

Soweit Leistungen noch ausständig bzw. ohne Wertminderung rückstellbar waren, hob das Bundesvergabeamt diese Verträge auf und verhängte über den Hauptverband Geldbußen von insgesamt 34.000 EUR zuzüglich 3.840 EUR Pauschalgebührenersatz.

³² 1. Feststellungsverfahren; Bescheid vom 13. Mai 2011; 2. Feststellungsverfahren; Bescheid vom 29. Dezember 2011



Projektpartnerschaft mit der
pharmazeutischen Gehaltskasse

Pilotprojekt e-Medikation

Der Hauptverband brachte gegen beide Feststellungsbescheide Beschwerden beim Verwaltungsgerichtshof ein. Die Verfahren waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung durch den RH noch anhängig.

23.1 Nach Beendigung des ersten Verfahrens vor dem Bundesvergabeamt gab die SVC ein technisches Gutachten in Auftrag.³³ Das BMG beauftragte die Finanzprokurator mit einem weiteren vergaberechtlichen Gutachten³⁴. Beide Gutachten vertraten die Ansicht, dass die Voraussetzungen für ein Ausnahmeverfahren vorlagen. Laut Hauptverband hätten die beiden Gutachten als Basis für allfällige weitere Vergabekontrollverfahren dienen sollen.

23.2 Der RH sah das Bestreben des Hauptverbands und des BMG, das Vorliegen der Voraussetzungen für ein Ausnahmeverfahren nach den Vergabevorschriften nachträglich durch Sachverständigengutachten zu belegen, grundsätzlich als gerechtfertigt an. Nach seiner Auffassung wäre allerdings eine vorgängige Klärung der maßgeblichen vergaberechtlichen Fragen zweckmäßiger gewesen.

Der RH empfahl dem Hauptverband, bei künftigen Beschaffungsvorhaben schon vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens – allenfalls durch Gutachten unterstützt – die vergaberechtlichen Erfordernisse zu klären.

23.3 *Laut Stellungnahme des Hauptverbands sollte das eingeholte technische Gutachten zur Beurteilung von Ausschließlichkeitsrechten im Rahmen eines allfälligen weiteren Vergabekontrollverfahrens dienen.*

³³ Gutachten eines Ziviltechnikers vom 22. Juli 2011

³⁴ Gutachten der Finanzprokurator vom 3. August 2011

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

24 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Hauptverband

- (1) Bei künftigen Projekten wären messbare und überprüfbare Ziele zu definieren. (TZ 5)
- (2) Kalkulationsgrundlagen sollten künftig nachvollziehbar dokumentiert werden. (TZ 6)
- (3) Bei künftigen Projekten wären im Interesse der Transparenz sämtliche einem Projekt direkt zurechenbare Kosten in der Endabrechnung auszuweisen. (TZ 9, 17)
- (4) Bei künftigen Projekten sollten die für eine aussagekräftige Evaluierung erforderlichen Rahmenbedingungen vorweg sichergestellt werden. (TZ 10)
- (5) Im Vorfeld eines österreichweiten Roll-out des Projekts e-Medikation wären die Empfehlungen aus der Evaluierungsstudie zu berücksichtigen. (TZ 11)
- (6) Bei künftigen Projekten sollten die Transparenz verbessert und die Ergebnisse allen Beteiligten zur Verfügung gestellt werden. (TZ 13)
- (7) Kostenkomponenten wie nicht abzugsfähige Vorsteuern wären im Sinne erhöhter Transparenz bei künftigen Projekten von vornherein nachvollziehbar im Budget darzustellen. (TZ 14)
- (8) Von der Vereinbarung von Fixpreisangeboten sollte künftig abgesehen werden. Stattdessen sollten die Kalkulationsgrundlagen offengelegt und die Abrechnung nach tatsächlichem Aufwand vorgesehen werden. (TZ 14)
- (9) Den Projektpartnern bzw. von diesen beauftragten Subunternehmen wären detaillierte und nachvollziehbare Nachweise für die erhaltenen Leistungen abzuverlangen. (TZ 14)
- (10) Bekannte Kostenkomponenten wären bei künftigen Projekten bereits im ursprünglichen Budget zu berücksichtigen. (TZ 15)
- (11) Die beschlussfassenden Gremien sollten von vornherein über die vollständigen Kosten informiert werden. (TZ 15)



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Pilotprojekt e-Medikation

(12) Bei der Beauftragung von Dienstleistern sollten verschiedene Varianten in Erwägung gezogen werden. (TZ 19)

(13) Vertragliche Vereinbarungen sollten auch faktische Kontrollmöglichkeiten beinhalten. (TZ 20)

(14) Im Interesse der Transparenz wäre künftig auch die Möglichkeit einer freiwilligen Vergabebekanntmachung in Erwägung zu ziehen. (TZ 20, 21)

(15) Die vergaberechtliche Situation sollte sorgfältig geprüft und in Abhängigkeit davon das Vergabeverfahren ausgewählt und schriftlich begründet werden. (TZ 21)

(16) Bei zukünftigen Beschaffungsvorhaben sollten schon vor der Einleitung eines Vergabeverfahrens – allenfalls durch Gutachten gestützt – die vergaberechtlichen Erfordernisse geklärt werden. (TZ 23)

ELGA GmbH

(17) Das Konzept zur Anrechnungsevaluierung wäre für künftige Projekte zu adaptieren und im Sinne erhöhter Transparenz etwa um einen Plan/Ist-Kostenvergleich zu ergänzen. (TZ 16)

R
H



ANHANG

Entscheidungsträger des überprüften Unternehmens

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

R
H



ANHANG
Entscheidungsträger

ELGA GmbH

Geschäftsführung

Dr. Susanne HERBEK
(seit 20. Jänner 2010)

Mag. Hubert A. EISL
(seit 26. November 2010)



Bericht des Rechnungshofes

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

R
H

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	190
Abkürzungsverzeichnis	191

BMLVS

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Landesverteidigung und Sport

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

KURZFASSUNG	193
Prüfungsablauf und -gegenstand	201
Projektvorgaben und -ziele	201
Projektmanagement	204
Rechtliche Rahmenbedingungen	208
Personalmaßnahmen	218
Materielle Ausstattung	223
Finanzielle Rahmenbedingungen	224
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen	230

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch das BMLVS	227
Tabelle 2:	Kalkulation der jährlichen Personalausgaben einer Pionierkompanie/Freiwilligenmiliz durch den RH	228

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBL.	Bundesgesetzblatt
BHG	Bundshaushaltsgesetz
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMLVS	für Landesverteidigung und Sport
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EUR	Euro
EVb	Einsatzvorbereitung
HGG 2001	Heeresgebührengesetz 2001
HPA	Heerespersonalamt
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
i.Z.m.	im Zusammenhang mit
inkl.	inklusive
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem(n)
USt	Umsatzsteuer
vgl.	vergleiche
WG 2001	Wehrgesetz 2001
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

R
H

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Landesverteidigung und Sport

Pilotprojekt Freiwilligenmiliz

Die Personalausgaben für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz betragen für die drei Projektjahre zumindest rd. 4,4 Mio. EUR. Sie waren damit rd. 17-mal so hoch wie bei vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems. Somit verursachen die zwei Kompanien der Freiwilligenmiliz im Verhältnis zu vergleichbaren Einheiten des herkömmlichen Milizsystems in drei Jahren um zumindest rd. 4,1 Mio. EUR höhere Personalausgaben.

Die Einschränkung des Pilotprojekts nur auf Pionierkompanien ließ lediglich eingeschränkte Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten im Rahmen eines Freiwilligenheeres zu. Die bestehenden gesetzlichen Grundlagen für die Durchführung des Pilotprojekts waren unzureichend. Eine Abstimmung mit der Arbeitgeberseite erfolgte nicht.

Das Projektmanagement war zweckmäßig.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel	Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Vorbereitungsmaßnahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz, insbesondere im Hinblick auf die Anerkennungsprämie. (TZ 1)
Projektvorgaben und -ziele	Der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport erteilte im September 2011 den Auftrag zur Durchführung des Projekts Freiwilligenmiliz als eines von drei Pilotprojekten. Ziel des Projekts war die Attraktivierung und Anhebung der Qualität von Milizeinheiten, vornehmlich Pionierkompanien, anhand des Modells eines Freiwilligenheeres. Der Projektauftrag zur Durchführung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz stützte sich weder auf das Regierungsprogramm, noch auf einen Bericht der Bundesheerreformkommission. Die Gesamtfinanzierung allein der Prämie, die im Endausbau 50 Mio. EUR jährlich ausmachte, war nicht sichergestellt. (TZ 2)

Kurzfassung

Projektmanagement

Planungsablauf und Umsetzungsweisungen

Zweck des Pilotprojekts war die Gewinnung gesicherter Erkenntnisse für eine etwaige Umstellung des Milizsystems. Im Jänner 2012 entschied der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport, dass für die Durchführung des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz die Milizpionierkompanien Niederösterreich und Salzburg vorzusehen seien. Mit der Beschränkung auf Milizpionierkompanien waren jedoch nur eingeschränkte Erkenntnisse im Hinblick auf die Gesamtaufbringbarkeit von Milizsoldaten aller Waffengattungen ableitbar. Ein erkannter, mehrfacher Änderungsbedarf im Rechtsbereich führte zu keinen Änderungen in der Auftragslage. (TZ 3)

Projektorganisation

Projektauftraggeber war der Chef des Generalstabes. Als Projektleiter fungierte der Leiter der Abteilung Einsatzvorbereitung. Projektbeginn war der 1. Februar 2012 und als Projektende wurde der 31. Dezember 2015 festgelegt. Die Projektorganisation mit klaren Verantwortlichkeiten und nachvollziehbarer Dokumentation des Projektverlaufs war – trotz problematischer Auftragslage – zweckmäßig. (TZ 4)

Externe Unterstützungsleistung

Zur Unterstützung, professionellen Darstellung und Auswertung der Statistik schloss das BMLVS mit einem Marketing- und Kommunikationsberatungsunternehmen einen Werkvertrag im Wege einer Direktvergabe. Diese externe Auftragsvergabe erfolgte ohne Prüfung durch das BMLVS ob die Leistungen nicht auch mit ressorteigenen Ressourcen, bspw. von im BMLVS geführten „Bediensteten über Stand“, erbracht hätte werden können.¹ Der vertraglich vereinbarte Auftragswert betrug 14.400 EUR inkl. USt. (TZ 5)

Rechtliche Rahmenbedingungen

Präsenzdienst und Heeresgebühren

Das im Pilotprojekt festgelegte Verpflichtungsausmaß von 39 Tagen für die Leistung von Milizübungen – insbesondere im Hinblick auf das höchstzulässige Erstverpflichtungsausmaß von 30 Tagen bei Chargenfunktionen – fand keine Deckung im Wehrgesetz 2001 (WG 2001). (TZ 7)

¹ siehe Bericht des RH Reihe Bund 2012/5 (Personalmaßnahmen des BMLVS im Rahmen von Reorganisationen), TZ 14 ff.

Zustimmung des Arbeitgebers

Zu Präsenzdienstleistungen durften unselbständig Erwerbstätige ohne Zustimmung ihres Arbeitgebers grundsätzlich nur für insgesamt höchstens 30 Tage innerhalb von zwei Kalenderjahren herangezogen werden. Den einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen war nicht eindeutig zu entnehmen, ob Milizangehörige ohne Zustimmung des Arbeitgebers sowohl Milizübungen bis zu 30 Tage, als auch freiwillige Waffenübungen und Funktionsdienste bis zu 30 Tage leisten konnten. (TZ 8)

Heeresgebührenrechtliche Grundlagen

Die finanziellen Ansprüche nach dem Heeresgehührengesetz 2001 (HGG 2001) waren grundsätzlich auf monatlicher Basis festgelegt. Die Abrechnung hatte jedoch nach tatsächlich geleisteten Tagen zu erfolgen. Dadurch waren die pro Tag anfallenden Ansprüche je nach Dauer des Monats unterschiedlich hoch, was zu einem erhöhten Verwaltungsaufwand bei der Berechnung führte. (TZ 9)

Anerkennungsprämie

Das BMLVS haute das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz maßgeblich auf der Zahlung einer Prämie in Höhe von 5.000 EUR als Fixbestandteil auf und propagierte dazu öffentlich die zu erbringenden Voraussetzungen. (TZ 10)

Teilnehmer an der Freiwilligenmiliz konnten aufgrund ihrer unwiderruflichen freiwilligen Meldung zu Milizübungen und Erfüllung aller vom BMLVS im Merkblatt festgelegten Voraussetzungen die Zahlung der Anerkennungsprämie als Fixbestandteil ihrer Miliztätigkeit erwarten. Damit bestand ein vertraglicher Anspruch, obwohl für die Vorgangsweise des BMLVS keine ausreichende gesetzliche Grundlage bestand. Nach Ansicht des RH konnte die Anerkennungsprämie nach den vom BMLVS festgelegten und öffentlich propagierten Voraussetzungen nicht auf § 4a HGG 2001 gestützt werden, weil sie eine Ermessensleistung mit Belohnungscharakter war, auf die kein Rechtsanspruch bestand. Sie war daher kein tauglicher Rechtstitel für die Zahlung einer Prämie im Rahmen des Pilotprojekts Freiwilligenmiliz. (TZ 10)

Kurzfassung

Besondere Regelungen für Frauen im Bundesheer

Frauen konnten keine Milizübungen leisten. Dieser Umstand erschwerte die Integration von Frauen in die Miliz. Da Frauen an der Freiwilligenmiliz nur in Form von freiwilligen Waffenübungen teilnehmen konnten und dadurch – anders als bei der Leistung von Milizübungen – keinen Anspruch auf die Milizprämie gemäß § 9a HGG 2001 hatten, waren sie gegenüber Männern benachteiligt. (TZ 11)

Arbeits- und sozialrechtliche Aspekte

Beim Pilotprojekt war eine Reihe arbeits- und sozialrechtlicher Aspekte zu beachten, wobei sich mögliche Nachteile für Milizsoldaten im Urlaubs- und Pensionsrecht zeigten. Bei Übungen und/oder Einsätzen von in Summe mehr als 30 Tagen pro Urlaubsjahr kam es zu einer anteilmäßigen Verkürzung des Urlaubsanspruches. Bei Milizsoldaten, die ein höheres Einkommen als die Beitragsgrundlage (in Höhe von 1.570,35 EUR monatlich) hatten, konnte es zu einer Verkürzung der Pensionshöhe kommen. (TZ 12)

Personalmaßnahmen

Öffentlichkeitsarbeit

Das BMLVS bewarb das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz mit der 5.000 EUR-Prämie, ohne die Zielgruppe deutlich zu machen. Erst ab Mitte August 2012 änderte es seine Werbeauftritte dahingehend, dass es nun konkret den Bedarf an Pionieren bewarb. Dies hatte zur Folge, dass der Großteil der Interessenten anfänglich nicht den Vorgaben entsprach. Dadurch entstand ein vermeidbarer Bearbeitungsaufwand. Für Werbemaßnahmen entstanden Ausgaben in Höhe von rd. 429.000 EUR. (TZ 13)

Grundsätzliche Auswahlkriterien

Bei der Festlegung der Auswahlkriterien nahm das BMLVS zu wenig Rücksicht auf das vorhandene Potenzial der bestehenden Pionierkompanien. (TZ 14)

Eignungsüberprüfungen

Die Überprüfungen hinsichtlich der gesundheitlichen, körperlichen und psychologischen Eignung fanden ausschließlich im Prüfzentrum Ost des Heerespersonalamtes (HPA) in Wien-Stammersdorf statt. (TZ 15)

Formierungsübungen

Die Pionierkompanien Niederösterreich und Salzburg führten ihre Formierungsübungen (Übung zum Zwecke der erstmaligen personellen und materiellen Befüllung einer militärischen Einheit in Folge einer Neu- oder Umorganisation) im November bzw. Dezember 2012 durch. Mit Jahresende 2012 war die Pionierkompanie Niederösterreich personell zu 75 % und die Pionierkompanie Salzburg personell zu 90 % befüllt. Damit erfüllte das BMLVS seine selbst gesteckten Ziele im Hinblick auf die Erreichung des Befüllungsgrades von 90 % nur teilweise. (TZ 16)

Materielle Ausstattung

Für die beiden Pionierkompanien des Pilotprojekts galt der gleiche Organisationsplan wie für die bestehenden neun Milizpionierkompanien. Es war keine eigene materielle Ausstattung vorgesehen, sondern benötigtes Gerät war im Bedarfsfall umzuverteilen. Im Einsatzfall konnte das Bundesheer auf ziviles Gerät zugreifen. (TZ 17)

Finanzielle Rahmenbedingungen

Projektausgaben im Jahr 2012

Die Ausgaben für das Pilotprojekt Freiwilligenmiliz betragen im Jahr 2012 insgesamt rd. 848.400 EUR. Davon entfielen auf Personalausgaben rd. 397.400 EUR. Für Sachausgaben fielen im selben Zeitraum Ausgaben in Höhe von rd. 21.800 EUR an. Die Ausgaben für Werbemaßnahmen betragen rd. 429.200 EUR und somit mehr als 50 % der Gesamtausgaben. (TZ 18)

Kurzfassung**Ausgaben für die Anerkennungsprämie**

Für die Dauer des auf drei Jahre angelegten Pilotprojekts und unter Annahme der personellen Vollbesetzung der zwei Milizpionierkompanien mit zusammen 254 Milizsoldaten (einschließlich Personalreserve) verursachte die Anerkennungsprämie Ausgaben in Höhe von jährlich 1,27 Mio. EUR, über die gesamte Projektlaufzeit somit 3,81 Mio. EUR, obwohl es hierfür keine gesetzliche Grundlage gab. (TZ 19)

Das BMLVS plante, die für die Anerkennungsprämien erforderlichen Budgetmittel für die Jahre 2012 bis 2015 aus Eigenmitteln, allenfalls durch Auflösung von Rücklagen und aus Erlösen von Grundstücksverkäufen bereitzustellen. (TZ 19)

Herstellung des Einvernehmens mit dem BMF

Gemäß § 45 Abs. 1 des Bundeshaushaltsgesetzes (BHG) und den Durchführungsbestimmungen zum Bundesfinanzgesetz 2012 hatte der Bundesminister für Landesverteidigung und Sport als zuständiges hausbaltsleitendes Organ das Einvernehmen mit der Bundesministerin für Finanzen hinsichtlich der Finanzierung des Pilotprojekts herzustellen, weil dadurch Belastungen für künftige Finanzjahre entstanden. Dies war jedoch nicht erfolgt. (TZ 20)

Auszahlung der Anerkennungsprämie

Die Anerkennungsprämie in Höhe von 5.000 EUR pro Jahr war im ersten Jahr der Beorderung in zwei Tranchen auszuzahlen. Gemäß den vom BMLVS festgelegten Durchführungregelungen war die Anerkennungsprämie am letzten Tag der Formierungsübung anzuweisen. Das Militärkommando Salzburg wies die Anerkennungsprämie zeitgerecht an, das Militärkommando Niederösterreich mit zwölf-tägiger Verspätung. (TZ 21)

Personalausgaben für die Freiwilligenmiliz

Auf Basis der Berechnungen des RH betragen die jährlichen Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz im Durchschnitt rd. 6.386 EUR, für einen Milizsoldaten einer Milizpionierkompanie „alt“ im Durchschnitt hingegen rd. 386 EUR. Die Personalausgaben für einen Milizsoldaten der Freiwilligenmiliz waren