



Bericht des Rechnungshofes

**Errichtung von MedAustron;
Follow-up-Überprüfung**

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis 402

BMWf

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wissenschaft und Forschung

Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

KURZFASSUNG 405

Prüfungsablauf und -gegenstand 410

Projekt MedAustron 411

Finanzierung 414

Mittelaufbringung 416

Projektabwicklung 418

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 422

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen 425

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ARGE	Arbeitsgemeinschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMG	für Gesundheit
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
CERN	Europäische Organisation für Kernforschung
CNAO	Nationales Zentrum für Onkologie Hadronentherapie
DIN	Deutsches Institut für Normung e.V.
EBG	EBG MedAustron GmbH
EIB	Europäische Investitionsbank
EU	Europäische Union
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
Hauptverband	Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
ISO	Internationale Organisation für Normung
IT	Informationstechnologie
Mio.	Million(en)
Nr.	Nummer
p.a.	per annum
PEG	PEG MedAustron GmbH
ÖSG	Österreichischer Strukturplan Gesundheit

Abkürzungen

rd.	rund
RH	Rechnungshof
TÜV	TÜV AUSTRIA HOLDING AG
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UGB	Bundesgesetz über besondere zivilrechtliche Vorschriften für Unternehmen (Unternehmensgesetzbuch – UGB)
URG	Bundesgesetz über die Reorganisation von Unternehmen (Unternehmensreorganisationsgesetz – URG)
Z	Ziffer

R
H

Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung

Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

Das Land Niederösterreich, die EBG MedAustron GmbH und die PEG MedAustron Gesellschaft mbH kamen den meisten Empfehlungen des RH nach, die er im Jahr 2011 zum Thema Errichtung von MedAustron (Reihe Niederösterreich 2011/2) veröffentlicht hatte. Weiterhin offen war jedoch die zur Erhöhung der Planungssicherheit notwendige Ermittlung und Festsetzung der Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG sowie die Aufnahme von bestimmten Großgeräten in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung zur Errichtung von MedAustron war es, die Umsetzung der Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungüberprüfung abgegeben hatte. (TZ 1)

Projekt MedAustron

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, die Bedarfserhebung für eine Hadronentherapie (Bestrahlungsmethode zur Behandlung von Tumoren) aus dem Jahr 2002 laufend zu aktualisieren und Kooperationsvereinbarungen mit den Strahlentherapiezentren anzustreben, durch die Verfolgung der wissenschaftlichen Entwicklung und Datenlage sowie durch den Abschluss von Kooperationsvereinbarungen mit bislang sechs Strahlentherapiezentren um. (TZ 2)

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, ein klares Konzept zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron auszuarbeiten, um. Das Human Resources Konzept umfasste neben einer Strategieplanung zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb insbesondere Maßnahmen und Abläufe innerhalb der Personalplanung und -beschaffung, Ausführungen zur Organisationsentwicklung sowie Entlohnungs- und Arbeitszeitmodelle. (TZ 3)

Kurzfassung

Die Empfehlung des RH, die Aufnahme von MedAustron in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) sicherzustellen, setzten das Land Niederösterreich und die EBG nicht um. Die EBG begründete dies insbesondere damit, dass die Beschleunigeranlage als solche nicht der Großgerätedefinition des ÖSG unterliege und auch die übrigen bei MedAustron geplanten Großgeräte aufgrund einer seit 2012 bestehenden Ausnahmebestimmung nicht im ÖSG zu erfassen gewesen wären. Entgegen der Argumentation der EBG sind Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des ÖSG aufzunehmen. (TZ 4)

Finanzierung

Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH, zu prüfen, ob das Patientenaufkommen von jährlich 1.200 Personen weiterhin als realistisch anzusehen ist, um. Aufgrund von Ergebnissen zwischenzeitlich verfügbarer klinischer Studien ging die EBG von einer Erhöhung der durchschnittlichen Anzahl behandelbarer Patienten von 1.200 auf 1.400 aus. (TZ 5)

Die Empfehlung, die Risiken von MedAustron regelmäßig zu bewerten und steuernd einzugreifen, setzte das Land Niederösterreich durch die Einführung eines standardisierten Risikomanagementsystems sowie die Vertretung im Aufsichtsrat der EBG und die laufende Berichterstattung an den Aufsichtsrat um. (TZ 6)

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, zur Wahrung der Rechtssicherheit Kreditverträge in schriftlicher Form abzuschließen, um. Alle seit 2011 eingegangenen Kreditverbindlichkeiten der EBG in einer Gesamthöhe von 145 Mio. EUR lagen in beurkundeter Form vor. (TZ 7)

Der Empfehlung des RH, zur Erhöhung der Planungssicherheit die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen, wurde nicht entsprochen. Die EBG verwies auf – letztlich erfolglose – Bemühungen, gegenüber dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, eine solche Festsetzung voranzutreiben. Der Hauptverband erneuerte seine bereits 2009 dargestellte Rechtsansicht, dass Leistungen der Krebsbehandlung bei MedAustron mit der Zahlung der Pauschalbeiträge gemäß § 148 Z 3 ASVG bereits abgegolten seien. Zudem seien entsprechende Verträge erst dann einzugehen, wenn eine entsprechende formelle Grundlage in Form einer gültigen krankenanstaltenrechtlichen Betriebsbewilligung nachgewiesen würde. (TZ 8)

Projektentwicklung

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, ein Projektmanagement mit Erfahrung im Bereich medizinischer Bestrahlungsanlagen sowie einen Projektverantwortlichen für den Bereich der nichtklinischen Forschung vorzusehen, durch die Berufung von Mitarbeitern in den Bereichen Projektmanagement und nichtklinische Forschung mit entsprechenden Erfahrungen um. (TZ 9)

Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH, die Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten in die Planung und Umsetzung von MedAustron einfließen zu lassen, durch das Eingehen von Kooperationen in den Bereichen Bau, Medizintechnik und IT um. So wurde bspw. die Beschleunigungstechnologie unter Führung der Europäischen Organisation für Kernforschung (CERN) entwickelt und ein technisches Beratungsgremium mit internationalen Experten eingesetzt. (TZ 10)

Die EBG setzte die Empfehlung des RH, die zu vergebenden Teillose auf wenige Lieferanten zu bündeln, durch Zusammenfassung der Beschaffungsprozesse in den Bereichen Therapiebeschleuniger, Bauleistungen und Medizintechnik um. Durch die Mitwirkung des CERN wurden auch Erfahrungen aus vergleichbaren ausländischen Projekten berücksichtigt. (TZ 11)

Kenndaten zur Errichtung von MedAustron

Unternehmensgegenstand	Ambulatorium für Krebsbehandlungen sowie Forschungszentrum für klinische und nichtklinische Forschung in Wiener Neustadt (siehe TZ 1)				
mittelbarer Eigentümer	100 % Land Niederösterreich				
Rechtsgrundlagen	Vereinbarung zwischen der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur und dem Landeshauptmann von Niederösterreich im Jahr 2004 Ministerratsvortrag vom November 2004 Vereinbarungen zwischen dem Bund, dem Land Niederösterreich und der Stadt Wiener Neustadt im Jänner 2005 und Mai 2006				
Errichtungskosten gemäß Businessplan 2004	rd. 116,60 Mio. EUR				
Errichtungskosten gemäß Businessplan EBG; Stand Jänner 2010	rd. 186 Mio. EUR (Worst Case: rd. 223 Mio. EUR)				
Errichtungskosten gemäß Businessplan EBG; Stand Jänner 2013	rd. 195 Mio. EUR (Worst Case: rd. 199,9 Mio. EUR)				
Kennzahlen^{1, 2}	2010	2011	2012		
	Anzahl in VBÄ				
Mitarbeiter zum 31. Dezember EBG	53	71	82		
Mitarbeiter zum 31. Dezember PEG	2	2	4		
	in Mio. EUR				
Betriebsergebnis	- 1,68	- 4,64	- 9,98		
Finanzergebnis	- 0,16	- 1,17	- 5,25		
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	- 1,84	- 5,81	- 15,24		
Bilanzergebnis	- 4,61	- 10,44	- 25,67		
Anschubfinanzierung	2010	2011	2012	2013	Gesamt
	in Mio. EUR ⁶				
EBG					
Wr. Neustadt	0,24	0,19	0,65	0,13	1,21
Land Niederösterreich	0,43	0,41	1,26	0,25	2,35
Republik Österreich	3,93	5,38	13,97	2,74	26,02
Gesamt	4,61	5,98	15,88	3,11	29,57
PEG					
Gesellschafterzuschüsse	0,18	0,30	0,30	-	0,78
Haftungen Land Niederösterreich	-	100,00	-	-	220,00^{3, 4, 5}

¹ Da voraussichtlich erst Ende 2015 durch die ersten Patientenbestrahlungen Erlöse lukriert werden, muss bis dahin mit weiteren Verlusten gerechnet werden.

² In den Jahren 2010 bis 2012 wurde seitens des Wirtschaftsprüfers von der Redepflicht gemäß § 273 Abs. 2 und 3 des Unternehmensgesetzbuches (UGB) Gebrauch gemacht. Eine Bestandsgefährdung und ein Reorganisationsbedarf im Sinne des Unternehmensreorganisationsgesetzes (URG) konnte aufgrund der Haftungszusagen des Landes Niederösterreich verneint werden (siehe TZ 6).

³ davon 120 Mio. EUR aus dem Jahr 2007

⁴ davon 175 Mio. EUR als tatsächliche Haftungszusage erteilt

⁵ Davon werden 150 Mio. EUR zur Besicherung bestehender Verbindlichkeiten verwendet.

⁶ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: EBG MedAustron GmbH; PEG MedAustron GmbH; RH

**Errichtung von MedAustron;
Follow-up-Überprüfung****Chronologie****Rückblick**

März 2007	Gründung der EBG MedAustron GmbH
November 2007	Rahmenvereinbarung CERN – Land Niederösterreich
Mai 2008	Vergabe Generalplaner Bau
Juni 2008	Kooperation EBG MedAustron GmbH – CNAO ¹ Mailand
August 2008	Kooperation EBG MedAustron GmbH – CERN
September 2009	Rahmenverträge A und B zwischen Bund, Land Niederösterreich und Stadt Wiener Neustadt
Oktober 2009	Einreichung des Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahrens
2010	Umweltverträglichkeitsprüfungsverfahren bestanden
März 2011	Grundsteinlegung
2011	EIB-Finanzierung Die Europäische Investmentbank (EIB) gewährt MedAustron Kredit in Höhe von 100 Mio. EUR.
2012	Fertigstellung des Gebäudes im Oktober Bezug des neuen MedAustron-Gebäudes
2012/2013	Übergabe der Ionenquelle (erzeugt jene Teilchen, die zur medizinischen Behandlung von Krebspatienten und für die Forschung verwendet werden)

Ausblick

2013	Installation des Teilchenbeschleunigers und der Medizintechnik
2014	technischer Probetrieb des Teilchenbeschleunigers Komplettierung der Medizintechniksysteme
2015	Aufnahme des medizinischen Betriebes und erste Patientenbehandlung gegen Ende des Jahres
2016	Start der nichtklinischen Forschung
2016	erste Patientenbehandlungen mit Kohlenstoffionen
2017	volle Funktionalität des zweiten medizinischen Bestrahlungsraums
2017	Inbetriebnahme der Protonengantry
2018	erste Patientenbehandlungen mit der Protonengantry
2020	Vollbetrieb: 1.200 bis 1.400 Behandlungen p.a.

¹ Nationales Zentrum für Onkologie Hadronentherapie (Centro Nazionale di Adroterapia Oncologica)

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte im Juni 2013 beim Land Niederösterreich, bei der EBG MedAustron GmbH (EBG) und der PEG MedAustron Gesellschaft mbH (PEG) die Umsetzung jener Empfehlungen, die er bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung abgegeben hatte. Der in der Reihe Niederösterreich 2011/2 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet.

Weiters hatte der RH im Jahr 2012 zur Verstärkung der Wirkung seiner Empfehlungen deren Umsetzungsstand beim Land Niederösterreich und der EBG nachgefragt. Das Ergebnis dieser Nachfrage hatte er in seinem Bericht Reihe Niederösterreich 2012/7 veröffentlicht.

(2) Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die EBG im November 2013, das BMWF und das Land Niederösterreich im Dezember 2013 Stellung. Die PEG verzichtete auf die Abgabe einer Stellungnahme. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Jänner 2014.

(3) MedAustron wird als Ambulatorium für Krebsbehandlungen und als Forschungszentrum für klinische und nichtklinische Forschung in Wiener Neustadt errichtet. Mit einer Teilchenbeschleunigeranlage soll ein Protonen- und Schwerionenstrahl bereitgestellt werden, um Tumoren in der Nähe von strahlenempfindlichen Organen und spezielle Formen von Primärtumoren behandeln zu können (Hadronentherapie). Weiters ist geplant, die Teilchenbeschleunigeranlage auch für nichtklinische Forschung in den Bereichen medizinische Strahlenphysik, Strahlenbiologie und Experimentalphysik zu nutzen.

Im Jahr 2004 hatten die damalige Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur und der Landeshauptmann von Niederösterreich eine mündliche Vereinbarung zur Errichtung von MedAustron als Behandlungs- und Forschungszentrum geschlossen. Ziel des Landes Niederösterreich war es, MedAustron ohne wesentlichen finanziellen Beitrag des Landes Niederösterreich zu errichten. Dazu sollten die Errichtungs- und Betriebskosten für den Behandlungsbereich durch private Investoren getragen werden.

Die Suche nach einem privaten Investor scheiterte. In der Folge entschied sich das Land Niederösterreich dafür, das gesamte unternehmerische Risiko von MedAustron selbst zu tragen. Für die Errichtung von MedAustron kamen vom Bund Zuschüsse in Höhe von 118,0 Mio. EUR, vom Land Niederösterreich in Höhe von 3,7 Mio. EUR und von der Stadt Wiener Neustadt in Höhe von 3,95 Mio. EUR (siehe Vorbericht TZ 15).

**Errichtung von MedAustron;
Follow-up-Überprüfung**

Die EBG ist für die Errichtung und den Betrieb von MedAustron verantwortlich, die PEG für die Organisation der nichtklinischen Forschung.

Projekt MedAustron

2.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 6) der EBG empfohlen, die Bedarfserhebung für eine Hadronentherapie aus dem Jahr 2002 laufend zu aktualisieren und Kooperationsvereinbarungen mit den Strahlentherapiezentren anzustreben.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass aufgrund **des vorliegenden** Datenmaterials die Krebsinzidenzraten in Österreich **zwischen 1999** und 2009 nur geringen jährlichen Schwankungen **unterliegen würden** und daher aus einer erneuten Durchführung einer Epidemiologie-Studie keine signifikant anderen oder neuen Erkenntnisse zu erwarten wären. Die damaligen Zahlen zum erwarteten Patientenaufkommen seien daher nach wie vor als realistisch anzusehen.

Ferner hatte die EBG mitgeteilt, dass mit den Medizinischen Universitäten Wien und Graz, der Paracelsus Medizinischen Privatuniversität Salzburg und der Kärntner Landeskrankenanstalten-Betriebsgesellschaft Kooperationsverträge abgeschlossen worden seien. Weitere Verträge (u.a. mit dem Land Niederösterreich) seien in Ausarbeitung bzw. in Verhandlung.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG die – seit der umfangreichen Studie aus dem Jahr 2002 (aufbauend auf damals letztverfügbaren Werten aus dem Jahr 1999) – eingetretene wissenschaftliche Entwicklung und Datenlage in Hinsicht auf die für eine Hadronentherapie in Betracht kommende Patientenzahl verfolgte und ihre Prognosen entsprechend aktualisierte. Die Inzidenz (Anzahl der Neuerkrankungen) für Krebserkrankungen in Österreich wiesen zwischen dem Jahr 1999 und 2010 (36.131 bzw. 36.733 Fälle) nur geringe Veränderungen auf. Nach der 2013 vorgenommenen Aktualisierung der Studie aus dem Jahr 2002 erhöhte sich die Zahl der (inländischen) Patienten mit geeigneter Indikation für eine Ionentherapie von 18.430 (Wert für 1999) auf 20.325 (Wert für 2010), die Zahl der für die Ionentherapie tatsächlich geeigneten (inländischen) Patienten in diesem Zeitraum von 2.044 auf 2.254; dies entsprach einer Steigerung von weniger als 1 % pro Jahr.

Der RH stellte ferner fest, dass die EBG mit sechs Strahlentherapiezentren Kooperationsverträge abgeschlossen hatte; Verträge mit weiteren vier Zentren waren in Verhandlung (Stand Juli 2013). Zielsetzung des verfolgten Kooperationsmodells mit den Strahlentherapiezentren

Projekt MedAustron

war insbesondere die Sicherstellung der erforderlichen Ausbildungsstätten für die benötigten Fachärzte und Medizinphysiker sowie die Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für eine langfristige Zusammenarbeit.

Weiters war bei MedAustron ein beratendes Gremium eingerichtet, das sich u.a. aus Fachleuten von inländischen Strahlentherapiezentren zusammensetzte und das medizinische Team mit Expertisen bspw. hinsichtlich der Betriebsorganisation und der Ausbildung begleitete.

2.2 Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die laufende Aktualisierung der Bedarfserhebung für Hadronentherapie aus dem Jahr 2002 und durch den Abschluss von Kooperationsverträgen mit Strahlentherapiezentren um.

3.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 8) der EBG die Ausarbeitung eines klaren Konzepts zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron empfohlen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, zur Sicherstellung von Ausbildungsplätzen für die gemäß Personalplan benötigten Fachärzte und Medizinphysiker Verträge mit den unter TZ 2 genannten Kooperationspartnern abgeschlossen zu haben.

Die Anzahl der notwendigen Ausbildungsstellen sei zu 75 % (bei Ärzten) bzw. zu 100 % (bei Physikern) erfüllt. Hinsichtlich der Ausbildung der Radiotechnologen seien Vorgespräche mit Ausbildungsinstituten (u.a. der Fachhochschule Wiener Neustadt) geführt worden.

Sämtliche angestellte Fachärzte und Physiker hätten – zum Großteil im Ausland – einschlägige Zusatzqualifikationen erworben.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG ein – zuletzt im Juni 2013 aktualisiertes – Human Resources Konzept erarbeitet hatte. Dieses umfasste neben einer Strategieplanung für die Jahre 2012 bis 2016 insbesondere Maßnahmen und Abläufe innerhalb der Personalplanung und –beschaffung. Ferner beinhaltete es Ausführungen zur Organisationsentwicklung sowie Entlohnungs- und Arbeitszeitmodelle.

Die Personalplanung sah – korrespondierend zum gleitenden Übergang in den Vollausbau bis 2019 – ein sukzessives Anwachsen des Personalstands vor. Die Planwerte für das Jahr 2013 waren zum Zeitpunkt der Überprüfung durch den RH nahezu erreicht; die für den medizinischen Behandlungsbetrieb erforderlichen Leitungspositionen waren

vollständig besetzt, die notwendigen Ausbildungsplätze für Fachärzte und Medizinphysiker durch Kooperationsvereinbarungen zur Gänze sichergestellt (siehe TZ 2).

3.2 Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die Einführung eines Human-Resources-Konzepts, das u.a. den Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron beinhaltete, um.

4.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 9) dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen, die Aufnahme von MedAustron in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit (ÖSG) sicherzustellen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG mitgeteilt, dass nach einer Stellungnahme des BMG vom Mai 2012 die Aufnahme von EBG MedAustron in den ÖSG nicht vorgesehen sei.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass eine Aufnahme in den ÖSG nicht erfolgt war. Die EBG begründete dies insbesondere damit, dass die Beschleunigeranlage (Synchrotron) als solche nicht der Großgeräte-Definition des ÖSG unterliege und auch die übrigen bei MedAustron geplanten Großgeräte aufgrund einer seit 2012 bestehenden Ausnahmebestimmung nicht im ÖSG zu erfassen gewesen seien.

Der RH hielt aufgrund der Ausnahmebestimmung fest, dass zwar sogenannte Funktionsgeräte – dies waren solche, die u.a. ausschließlich für die Therapieplanung und -überwachung bei Strahlentherapie Verwendung fanden – für allgemeine Planungsarbeiten und Bedarfsprüfungen im Sinne des Großgeräteplans quantitativ nicht (mehr) zu berücksichtigen waren, diese aber jedenfalls in der Kapazitätsplanungsmatrix – gleichfalls ein Teil des ÖSG – zu erfassen und unter Beifügung weiterer Angaben (bspw. zur Behandlungsform, Einrichtung der Geräte) gesondert darzustellen waren.

4.2 Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH nicht um. Entgegen der Argumentation der EBG sind Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des ÖSG aufzunehmen. Der RH empfahl daher dem Land Niederösterreich und der EBG, spätestens mit Inbetriebnahme für eine Aufnahme der Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des ÖSG durch eine entsprechende Meldung an die Bundesgesundheitsagentur im BMG Sorge zu tragen.

4.3 *Das Land Niederösterreich und die EBG sagten dies zu.*

Finanzierung

Businesspläne

5.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 12) dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen zu prüfen, ob das Patientenaufkommen von jährlich 1.200 Personen weiterhin als realistisch anzusehen sei.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG die bereits unter TZ 2 wiedergegebene Argumentation wiederholt, dass die Krebsinzidenzraten nur geringen jährlichen Schwankungen unterliegen würden und die Durchführung einer neuen Studie keine signifikant anderen Erkenntnisse erwarten lasse. Daher seien die damaligen Zahlen zum erwarteten Patientenaufkommen nach wie vor als realistisch anzusehen. Im Rahmen der regelmäßigen Risikostatusberichte würden jedoch die einschlägigen internationalen Entwicklungen verfolgt und dokumentiert werden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG 2011 erneut die pro Patient erforderliche Anzahl von Bestrahlungseinheiten analysiert hatte. Aufgrund von zwischenzeitlich verfügbaren klinischen Studien ging die EBG dabei von einer durchschnittlich erforderlichen Zahl an Bestrahlungseinheiten (Fraktionen) von nunmehr 17 anstatt 20 aus. Bei einer – technisch bedingt – gleichbleibenden Gesamtkapazität von 24.000 Fraktionen im Jahr, bedeutete dies im Ergebnis eine Erhöhung der durchschnittlichen Anzahl behandelbarer Patienten von 1.200 auf 1.400. Im Zusammenhang mit den Inzidenzraten für Krebserkrankungen in Österreich prüfte die EBG, ob das Patientenaufkommen weiterhin realistisch ist. Diese Prüfung ergab 2.254 inländische Patienten pro Jahr, für die eine Ionentherapie tatsächlich geeignet ist (siehe TZ 2).

5.2 Das Land Niederösterreich und die EBG setzten durch die Aktualisierung des für MedAustron in Betracht kommenden Patientenaufkommens die Empfehlung um.

Risikobewertung und -management

6.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen, das Risiko von MedAustron regelmäßig zu bewerten (TZ 16). Weiters hatte er dem Land Niederösterreich empfohlen, im Rahmen eines Risikomanagements das finanzielle und technische Risiko durch entsprechende Maßnahmen zu steuern (TZ 12).

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG mitgeteilt, dass die EBG 2011 begonnen habe, zur laufenden Bewertung des finanziellen und technischen Risikos ein Risikomanagementsystem gemäß ISO 31000 unter Beiziehung kompetenter Experten zu implementieren. Das Land Niederösterreich hatte überdies

Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

mitgeteilt, dass ein Qualitätsmanagement- und Qualitätssicherungssystem entsprechend den Erfordernissen des Bundesgesetzes betreffend Medizinprodukte (Medizinproduktegesetz), BGBl. Nr. 657/1996 i.d.g.F., in Übereinstimmung mit den Vorgaben der einschlägigen DIN-Normen implementiert werde. Es sei beabsichtigt, die Umsetzung durch die TÜV Austria Holding AG (TÜV) überwachen zu lassen. Mit der Fertigstellung des Systems werde bis Ende 2012 gerechnet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG 2012 in Zusammenarbeit mit einem Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen ein standardisiertes Risikomanagementsystem entwickelte. Dabei wurden die einzelnen wirtschaftlichen Teilrisiken bewertet und mit einem Ampelsystem der jeweilige Handlungsbedarf bzw. ein allfällig vorhandenes Risiko aufgezeigt. Die Präsentation des jeweiligen Risikopotenzials in den Aufsichtsgremien wurde damit erheblich erleichtert. Dies führte zu eindeutigen Kontroll- und Steuerungsmaßnahmen.¹

Um die Anwendbarkeit dieses Risikomanagementsystems zu gewährleisten, beauftragte die EBG ein weiteres Wirtschaftsprüfungs- und Beratungsunternehmen mit dessen Überprüfung auf Eignung und ISO-Konformität.² Die Ergebnisse des Risikomanagements wurden quartalsweise schriftlich an den Aufsichtsrat, in dem auch das Land Niederösterreich vertreten war, berichtet.

Die Beurteilung des technischen Risikos von MedAustron erfolgte gemäß der Europäischen Medizinprodukterichtlinie und dem Medizinproduktegesetz durch die Einführung eines Qualitätsmanagementsystems. Das entsprechende Qualitätsmanagement-Handbuch wurde gemeinsam mit der TÜV entwickelt, die im ersten Quartal 2013 ein erstes Pre-Audit vorgenommen hat.

Zur Beurteilung des finanziellen Risikos des Landes Niederösterreich wurden Vertreter des Landes in den Aufsichtsrat der EBG entsandt und durch geeignete Kontrollinstrumente laufend über die aktuellen technischen und finanziellen Risiken informiert.

Zusätzlich ließ die EBG ihre Jahresabschlüsse auf freiwilliger Basis durch einen Wirtschaftsprüfer prüfen. In den Jahren 2010 bis 2012 wurde seitens des Wirtschaftsprüfers aufgrund der fortgesetzt negativen Ergebnisentwicklung von der Redepflicht gemäß § 273 Abs. 2 und 3 UGB Gebrauch gemacht. Eine Bestandsgefährdung und ein Reorganisationsbedarf im Sinne des URG konnte jedoch aufgrund der Haf-

¹ Gesamtkosten rd. 34.000 EUR

² Prüfkosten rd. 12.000 EUR

tungszusagen des Landes Niederösterreich, welches das gesamte unternehmerische Risiko von MedAustron trug, verneint werden.³

6.2 Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung, die Risiken von MedAustron regelmäßig zu bewerten und steuern einzugreifen, durch die Einführung eines standardisierten Risikomanagementsystems sowie durch die Vertretung im Aufsichtsrat der EBG und die laufende Berichterstattung an den Aufsichtsrat um.

Mittelaufbringung

7.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 13) der EBG empfohlen, zur Wahrung der Rechtssicherheit Kreditverträge in schriftlicher Form abzuschließen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass der Empfehlung des RH folgend alle Darlehensverträge ab 1. Jänner 2011 in schriftlicher Form abgeschlossen würden.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die seit 2011 eingegangenen Kreditverbindlichkeiten der EBG in einer Gesamthöhe von 145 Mio. EUR⁴ in beurkundeter Form vorlagen.

7.2 Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch ordnungsgemäße Beurkundung ihrer Kredit- und Darlehensverbindlichkeiten um.

Ersatz der Behandlungskosten

8.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, zur Erhöhung der Planungssicherheit die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG betreffend die Ermittlung und Festsetzung des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG übereinstimmend mitgeteilt, dass nach ihrer Ansicht aufgrund der geltenden Rechtslage ein gesetzlicher Vergütungsanspruch bestehe.

Hinsichtlich der Höhe der Vergütung seien in den Jahren 2011 und 2012 Gespräche mit dem Bundesminister für Gesundheit sowie mit dem Vorsitzenden der ARGE der Österreichischen Krankenversicherungsträger geführt worden; ein Termin mit Vertretern des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger (Hauptverband) sei hingegen nicht realisiert worden.

³ Die Darstellung der Ergebnisentwicklung findet sich detailliert in den Kenndaten.

⁴ Davon wurden 20 Mio. EUR vorzeitig zum 31. Dezember 2012 getilgt.



Mittelaufbringung



Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass keine Festsetzung des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG erfolgte. Die EBG verwies auf – letztlich erfolglose – Bemühungen gegenüber dem Hauptverband, eine solche Festsetzung voranzutreiben.

Der Hauptverband erneuerte in einer aktuellen Stellungnahme gegenüber dem RH seine bereits 2009 dargestellte Rechtsansicht, dass Leistungen der Krebsbehandlung durch Protonen- bzw. Ionenbehandlung bei MedAustron mit der Zahlung der Pauschalbeträge gemäß § 148 Z 3 ASVG bereits abgegolten seien; dies hatte der Hauptverband damals insbesondere damit begründet, dass im Rahmen von MedAustron letztlich keine ambulante Behandlung erfolge.

Dem fügte der Hauptverband in seiner aktuellen Stellungnahme hinzu, dass die Nichtfestsetzung einer Zuschussregelung vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis zu sehen sei, entsprechende Verträge erst dann einzugehen, wenn eine entsprechende formelle Grundlage in Form einer gültigen krankenanstaltenrechtlichen Betriebsbewilligung nachgewiesen wäre, was beim Projekt MedAustron derzeit nicht der Fall sei.

Der Hauptverband wies im gegebenen Zusammenhang zudem darauf hin, dass sich im Lichte der neueren Entwicklung der Organisation im Gesundheitswesen Auswirkungen auf das Projekt ergeben könnten. Das Gesundheitsreformgesetz 2013 enthalte nämlich (auch) Regelungen über die Finanzzielsteuerung, in deren Rahmen Veränderungen für die Finanzierungsströme im Gesundheitswesen zu erwarten wären. Zudem könne auch der (künftige) Bundes-Zielsteuerungsvertrag, dessen Entwurf von der politischen Steuerungsgruppe am 26. Juni 2013 zur Zielsteuerung Gesundheit angenommen und u.a. auf der Website des Hauptverbands veröffentlicht wurde, die weitere Entwicklung beeinflussen.

- 8.2 Die Empfehlung des RH wurde nicht umgesetzt. Der RH hielt seine Empfehlung nach Festsetzung eines Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG aufrecht.
- 8.3 *Das BMWF teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Festsetzung des gesetzlich vorgesehenen Zuschusses bzw. der Vollzug des ASVG, insbesondere des § 131b, nicht in das BMWF ressortiere.*

Laut Stellungnahmen des Landes Niederösterreich und der FBG werde sich die EBG weiter bemühen, in dieser Angelegenheit Gesprächstermine vom Hauptverband zu erhalten. Das Land Niederösterreich und die EBG wiesen die Aussage des Hauptverbands, wonach es sich bei der medizinischen Behandlung bei MedAustron lediglich um eine Aus-

Mittelaufbringung

lagerung des stationären Betriebs handle und die Behandlung demnach mit der Zahlung der Pauschalbeträge abgegolten sei, zurück. Die Behauptung des Hauptverbands, dass im Rahmen von MedAustron keine ambulante Behandlung erfolge, sei unrichtig. Vielmehr könne man sich vor Ort bei MedAustron überzeugen, dass keine Kapazitäten für stationäre Behandlungen vorhanden seien, sondern der gesamte Betrieb auf die ambulante Behandlung ausgelegt sei.

- 8.4 Der RH bekräftigte seine Empfehlung, die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen, um die Planungssicherheit zu verbessern; dies insbesondere auch deshalb, weil sich betriebswirtschaftliche Kennzahlen im Zeitraum 2010 bis 2012 deutlich verschlechterten. So verringerte sich etwa das Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit von MedAustron von – 1,84 Mio. EUR (2010) auf – 15,24 Mio. EUR (2012). Betriebsergebnis, Finanzergebnis und Bilanzergebnis wiesen eine vergleichbar ungünstige Entwicklung in diesem Zeitraum auf (siehe Kenndaten). In diesem Zusammenhang erinnerte der RH daran, dass in den Jahren 2010 bis 2012 der Wirtschaftsprüfer von der Redepflicht gemäß UGB Gebrauch machte und eine Bestandsgefährdung (im Sinne des Unternehmensreorganisationsgesetzes) von MedAustron nur aufgrund der Haftungszusagen des Landes Niederösterreich verneint werden konnte (TZ 6).

Angesichts dieser Entwicklungen kam nach Ansicht des RH – abgesehen von der Festsetzung eines Behandlungskostenzuschusses – insbesondere jenen Maßnahmen ganz besondere Bedeutung zu, die geeignet sind, die finanzielle Situation von MedAustron nachhaltig zu verbessern.

Projektentwicklung

Verantwortung für das Projektmanagement

- 9.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 21) der EBG empfohlen, ein Projektmanagement mit Erfahrung im Bereich medizinischer Bestrahlungsanlagen sowie einen Projektverantwortlichen für den Bereich der nichtklinischen Forschung vorzusehen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass sie sich einer Reihe von Experten aus unterschiedlichen Bereichen der Beschleunigungstechnologie, der Medizintechnik sowie der Ionentherapie bediene. Im Bereich der nichtklinischen Forschung habe der neue Geschäftsführer der PEG, ein auf diesem Gebiet erfahrener Wissenschaftler, die Leitungsverantwortung übernommen.



Projektentwicklung



Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass zur Leitung des Gesamtprojekts „Errichtung und Zulassung der medizinischen Bestrahlungsanlage“ neben dem Technischen Geschäftsführer der EBG der ehemalige Projektleiter der Errichtung und Inbetriebsetzung des im Jahr 2012 fertiggestellten Kohlenstoffionenzentrums Marburg eingesetzt wurde.

Ferner richtete die EBG in der Person eines weiteren ehemaligen Mitarbeiters des Kohlenstoffionenzentrums Marburg einen Produktverantwortlichen nach dem Medizinproduktegesetz für den Therapiebeschleuniger ein. Als Betriebsverantwortlicher für den Beschleuniger soll in Zukunft ein Mitarbeiter des CERN, der über rd. zehn Jahre Erfahrung in der Realisierung vergleichbarer Projekte besitzt, eingesetzt werden. Als Systemverantwortlicher für den Bereich der Medizinphysik konnte ein international renommierter Medizinphysiker gewonnen werden, der an der Inbetriebnahme des weltweit ersten klinischen Protonentherapiezentrum in Kalifornien beteiligt war.

Das Projektmanagement im Bereich medizinische Bestrahlungsanlage umfasste alle wesentlichen Aspekte wie Projektplanung, Projekthandbuch, Projektverantwortliche und Projektmeilensteine.

Für den Bereich der nichtklinischen Forschung zeichnete gemäß Gesellschaftsvertrag vom Dezember 2012 die PEG verantwortlich. Wahrgenommen wurden diese Aufgaben durch den Geschäftsführer der PEG, der vor seiner Bestellung zum Geschäftsführer der PEG das Projekt MedAustron von Beginn an in unterschiedlichen Funktionen begleitet hatte.

- 9.2 Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die Einrichtung eines Projektmanagements mit entsprechender Erfahrung für den Bereich medizinische Bestrahlungsanlage sowie eines Projektverantwortlichen für die nichtklinische Forschung um.

Projektmeilensteine

- 10.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 22) dem Land Niederösterreich und der EBG empfohlen, die Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten in die Planung und Umsetzung von MedAustron einfließen zu lassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatten das Land Niederösterreich und die EBG mitgeteilt, dass die Fachärzte der EBG im ständigen Kontakt mit allen vergleichbaren internationalen Behandlungszentren stünden. Ein in Italien in Betrieb gegangenes vergleichbares Behandlungszentrum habe die Richtigkeit der von MedAustron eingesetzten Konzepte bestätigt.

Projektentwicklung

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG in den Bereichen Bau, Medizintechnik, Software und IT Kooperationen einging bzw. sich Erfahrungswerten bereits bestehender Anlagenbetreiber und Lieferanten bediente. So wurde bspw. die Beschleunigertechnologie unter Führung des CERN⁵ entwickelt. Ein technisches Beratungsgremium, in dem internationale Experten auf dem Gebiet der Beschleunigungsphysik oder Medizinphysik vertreten waren (u.a. von HIT⁶, CNAO⁷, PSI⁸ und CERN), wurde eingesetzt und Kooperationsverträge mit CNAO und mit dem italienischen Institut für Nuklearforschung (INFN⁹) geschlossen. Die im Bau befindliche Behandlungseinheit wurde basierend auf den Erfahrungen des PSI für die klinische Anwendung entwickelt.

Die beiden Kernpakete (treatment control system und treatment planning system) der medizinischen Software gründeten auf Methoden und Modulen der konventionellen Radiotherapie. PSI wurde als Subunternehmer des Softwarelieferanten verpflichtet, um die biologischen Berechnungsmodelle (u.a. im Einsatz bei HIT und CNAO) beizustellen.

Im Bereich Medizinische Betriebsvorbereitung konnten durch Auslandsaufenthalte von EBG-Mitarbeitern von MedAustron am HIT und PSI Inputs bezüglich des dort verwendeten Workflow inklusive Qualitätssicherung für die aktuelle Planung genutzt werden. Der ständige Austausch mit allen europäischen Ionentherapiezentren erfolgt im EU-Projekt ULICE (Union of Light Ion Centers).

10.2 Das Land Niederösterreich und die EBG setzten die Empfehlung des RH durch Nutzung der Erfahrungswerte betreffend bestehende Anlagen und durch Kooperationen mit deren Entwicklern und Lieferanten um.

Vergabe

11.1 (1) Der RH hatte in seinem Vorbericht (TZ 24) der EBG empfohlen, die zu vergebenden Teillose – weil nur wenige fachlich spezialisierte Unternehmen in Betracht kommen – auf wenige Lieferanten zu bündeln und die Erfahrungen von ausländischen Projekten zu berücksichtigen, um die Probleme von Schnittstellen möglichst gering zu halten.

⁵ CERN – Europäische Organisation für Kernforschung, Genf

⁶ HIT – Heidelberger Ionenstrahl-Therapiezentrum (HIT) – Universitätsklinikum Heidelberg

⁷ CNAO – Centro Nazionale di Adroterapia Oncologica per il trattamento dei tumori

⁸ PSI – Paul Scherrer Institut

⁹ INFN – Istituto Nazionale di Fisica Nucleare



Projektentwicklung



Errichtung von MedAustron; Follow-up-Überprüfung

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte die EBG mitgeteilt, dass die Bauleistungen im Wesentlichen in drei Teil-Generalunternehmer-Aufträgen vergeben worden seien. Damit würde der Empfehlung des RH vollständig Folge geleistet.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass die EBG die Beschaffungsprozesse gebündelt auf die Bereiche Therapiebeschleuniger, Bauleistungen und Medizintechnik aufteilte. Die einzelnen Beschaffungsprozesse und Bereiche standen jeweils unter der Leitung von einschlägig erfahrenen Verantwortlichen.¹⁰

Im Bereich Therapiebeschleuniger wurden die einzelnen Komponenten unter Mitwirkung von CERN und CNAO entwickelt und aufgrund ihrer unterschiedlichen und spezialisierten Eigenschaften als Einzelaufträge an Unternehmen vergeben. Bei dieser Vorgangsweise wurde auf die komplexe Schnittstellenthematik in technischer und medizinprodukte-rechtlicher Hinsicht Rücksicht genommen. Da die Lieferanten verpflichtet wurden, in der Softwaretechnik standardisierte Dateisysteme zu implementieren, konnte der Datenaustausch zwischen den einzelnen Subsystemen auf Basis standardisierter Datencodes und -systeme sichergestellt werden¹¹.

11.2 Die EBG setzte die Empfehlung des RH durch die Bündelung der Beschaffungsprozesse auf die Bereiche Therapiebeschleuniger, Bauleistungen und Medizintechnik sowie durch die Verpflichtung der Lieferanten, im technisch-medizinischen Bereich standardisierte Schnittstellen zu implementieren, um. Durch die Mitwirkung von CERN wurden Erfahrungen aus vergleichbaren ausländischen Projekten berücksichtigt.

¹⁰ Für die Beschaffungen im Bereich Therapiebeschleuniger war ein ehemaliger Mitarbeiter von CERN verantwortlich, der im mit dem Initiator der in MedAustron verwirklichten Bestrahlungsvariante zusammengearbeitet hatte.

Für die Beschaffungen in den Bereichen Bauleistungen und Medizintechnik war der technische Geschäftsführer der EBG verantwortlich, der über langjährige Erfahrungen im Industrieanlagen- und Krankenhausbau verfügte.

¹¹ ASCII und DICOM-RT

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

12 Der RH stellte fest, dass die allgemeine Empfehlung zum Behandlungskostenzuschuss (siehe TZ 8) nicht umgesetzt wurde.

Von den vier Empfehlungen an das Land Niederösterreich und die EBG MedAustron GmbH wurden drei umgesetzt; eine Empfehlung wurde nicht umgesetzt. Die fünf Empfehlungen an die EBG MedAustron GmbH wurden alle umgesetzt.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Niederösterreich 2011/2					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
19	Ermittlung und Festlegung der Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG zwecks Erhöhung der Planungssicherheit	8			X
Land Niederösterreich und EBG MedAustron GmbH					
9	Sicherstellung der Aufnahme von MedAustron in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit	4			X
12	Prüfung, ob das Patientenaufkommen von jährlich 1.200 Personen weiterhin als realistisch anzusehen ist	5	X		
12, 16	laufende Bewertung und Steuerung des finanziellen und technischen Risikos im Rahmen eines Risikomanagements + regelmäßige Bewertung der Risiken von MedAustron	6	X		
22	Einfließen von Erfahrungen aus vergleichbaren Projekten in die Planung und Umsetzung von MedAustron	10	X		
EBG MedAustron GmbH					
6	laufende Aktualisierung der Bedarfserhebung für Hadronentherapie und Anstreben von Kooperationsvereinbarungen mit den Strahlentherapiezentren	2	X		
8	Ausarbeitung eines klaren Konzepts zum Aufbau geeigneter Humanressourcen für den Behandlungsbetrieb von MedAustron	3	X		
13	Abschluss von Kreditverträgen zur Wahrung der Rechtssicherheit in schriftlicher Form	7	X		
21	Vorsehen eines Projektmanagements mit Erfahrung im Bereich medizinischer Bestrahlungsanlagen sowie eines Projektverantwortlichen für den Bereich der nichtklinischen Forschung	9	X		
24	Bündelung der zu vergebenden Teillöse auf wenige Lieferanten zur Verringerung von Schnittstellenproblemen sowie Berücksichtigung der Erfahrungen ausländischer Projekte	11	X		



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen



**Errichtung von MedAustron;
Follow-up-Überprüfung**

(1) Das Land Niederösterreich und die EBG MedAustron GmbH sollten spätestens mit Inbetriebnahme von MedAustron für eine Aufnahme der Funktionsgeräte in die Kapazitätsplanungsmatrix des Österreichischen Strukturplans Gesundheit durch eine entsprechende Meldung an die Bundesgesundheitsagentur im BMG Sorge tragen. (TZ 4)

(2) Zur Erhöhung der Planungssicherheit wäre die Höhe des Behandlungskostenzuschusses gemäß § 131b Abs. 2 ASVG umgehend zu ermitteln und festzusetzen. (TZ 8)

R
H

**R
H**

BMW F

**ANHANG
Entscheidungsträger**

ANHANG

Entscheidungsträger der überprüften Unternehmen

Anmerkung:
im Amt befindliche Entscheidungsträger in Blaudruck

R
H



ANHANG
Entscheidungsträger

EBG MedAustron GmbH

Aufsichtsrat

Vorsitzender Mag. Klaus SCHNEEBERGER
(seit 26. August 2009)

Stellvertreter des
Vorsitzenden Dr. Reinhard MEISSL
(seit 26. August 2009)

Geschäftsführung Dr. Martin SCHIMA
(12. April 2007 bis 10. Juni 2011)

Dr. Thomas FRIEDRICH
(seit 27. Februar 2012)

Dr. Bernd MÖSSLACHER
(seit 11. Oktober 2010)

PEG MedAustron Gesellschaft mbH**Aufsichtsrat**

Vorsitzender

Dr. Hartwig CHROMY
(25. Februar 2005 bis 16. Februar 2012)

Dr. Helmut MOSER
(seit 5. März 2012)

Stellvertreter des
Vorsitzenden

Dr. Reinhard MEISSL
(25. Februar 2005 bis 23. März 2007)

Mag. Georg BARTMANN
(seit 25. Februar 2005)

Geschäftsführung

Univ.-Doz. Dipl.-Ing. Dr. Erich GRIESMAYER
(25. Februar 2005 bis 18. Juli 2006)

Dkfm. Theodor KRENDELSBERGER
(25. Februar 2005 bis 30. Juni 2012)

Mag. DI Dr. Thomas SCHREINER
(seit 1. Juli 2012)



Bericht des Rechnungshofes

**Familienbezogene Leistungen des Bundes und
ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung**

**R
H**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis 432

Abkürzungsverzeichnis 433

**Wirkungsbereich des Bundesministeriums für
Wirtschaft, Familie und Jugend**

BMWFI

**Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter
Länder; Follow-up-Überprüfung**

KURZFASSUNG 435

Prüfungsablauf und -gegenstand 439

Zielsetzungen 440

Evaluierung und Berichtswesen 441

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder 445

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) 447

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften .. 454

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit 456

Bürgerorientierte Abwicklung, Datenvernetzungen 457

Leistungs-transparenz 458

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen 460

Tabellen Abbildungen

**R
H**

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Tabelle 1:	Klassifizierung der FLAF-Leistungen nach Familienrelevanz laut Studie des IHS	448
Tabelle 2:	Entwicklung des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfen	450
Abbildung 1:	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF in den Jahren 2009 bis 2012	451
Abbildung 2:	Entwicklung der Verbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen in den Jahren 2010 bis 2013 und seiner Sollreserve	451

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BKA	Bundeskanzleramt
BM...	Bundesministerium ...
BMASK	für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMF	für Finanzen
BMG	für Gesundheit
BMI	für Inneres
BMJ	für Justiz
BMUKK	für Unterricht, Kunst und Kultur
BMWF	für Wissenschaft und Forschung
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
d.s.	das sind
EUR	Euro
Familienlasten- ausgleichsgesetz	Bundesgesetz vom 24. Oktober 1967 betreffend den Familienlastenausgleich durch Beihilfen (Familienlastenausgleichsgesetz 1967), BGBl. Nr. 376/1967
FLAF	Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen, auch Familienlastenausgleichsfonds
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
IHS	Institut für Höhere Studien
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Nr.	Nummer
ÖIF	Österreichisches Institut für Familienforschung
rd.	rund
RH	Rechnungshof

Abkürzungen



TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
v.a.	vor allem
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Wirtschaft, Familie und Jugend

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Das BMWfJ setzte Empfehlungen des RH, die er zum Thema „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“ im Jahr 2011 (Reihe Bund 2011/6) veröffentlicht hatte, teilweise um.

Eine institutionelle Abstimmung familienbezogener Leistungen zwischen Bund und Ländern war nicht gelungen.

Die Kürzungen von Leistungen des Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (auch Familienlastenausgleichsfonds, FLAF) im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011 trugen dazu bei, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss in Höhe von rd. 183 Mio. EUR erzielte. Dieser Überschuss des FLAF wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt, dessen Schuldenstand 2013 allerdings immer noch 3.641 Mio. EUR betrug.

KURZFASSUNG

Prüfungsziel

Ziel der Follow-up-Überprüfung betreffend familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder war es, die Umsetzung von Empfehlungen zu beurteilen, die der RH bei einer vorangegangenen Gebarungsüberprüfung dem BMWfJ gegenüber abgegeben hatte. (TZ 1)

Zielsetzungen

Der Empfehlung des RH entsprechend legte das BMWfJ im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung für familienpolitische Maßnahmen Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige, konkrete Zielsetzungen mit messbaren und damit geeigneten Indikatoren fest. Eine inhaltliche Beurteilung der Ziele erfolgte im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung nicht. (TZ 2)

Kurzfassung**Evaluierung und Berichtswesen**

Die Empfehlung des RH zur Evaluierung der Zielerreichung der familienpolitischen Wirkungsziele setzte das BMWFJ teilweise um. Zwar hatte noch keine Evaluierung der Zielerreichung stattgefunden, allerdings war eine Evaluierung für 2014 geplant und das BMWFJ hatte darüber hinaus eine umfassende Wirkungsanalyse für bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich beauftragt. Mit der Wirkungsanalyse war bereits begonnen worden. (TZ 3)

Die Empfehlung des RH zum Aufbau eines zielorientierten Berichtswesens zu den familienbezogenen Leistungen setzte das BMWFJ nicht um. Weiterhin fehlte eine regelmäßige gesamthafte Darstellung aller vom BMWFJ erbrachten familienbezogenen Leistungen in Form von Leistungsberichten. (TZ 4)

Das BMWFJ setzte auch die Empfehlung des RH zur Erstellung eines Gesamtberichts nicht um: Ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtbericht, der die Leistungsberichte der befassten Stellen zusammenfasste, lag zur Zeit der Gebarungsüberprüfung nicht vor. (TZ 5)

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder

Die Empfehlung zur gebietskörperschaftenübergreifenden Überprüfung des Spektrums der familienbezogenen Leistungen auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen wurde durch die Familienpolitische Datenbank des Österreichischen Instituts für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) teilweise umgesetzt. Die aus Mitteln des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) finanzierte (rd. 119.960 EUR in den Jahren 2009 bis 2012) Datenbank erfasste 259 familienpolitische Leistungen mit Kurzbeschreibungen der Maßnahmen, den jährlichen Ausgaben und der Anzahl der Bezieher. Konkrete Schlussfolgerungen aus den aus der Datenbank vorhandenen Auswertungen dahingehend, ob Parallelitäten und Überschneidungen bei den familienbezogenen Leistungen und Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung bestanden, zog das BMWFJ bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung jedoch nicht. (TZ 4, 6)

**Familienbezogene Leistungen des Bundes und
 ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung**
Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH zur Evaluierung der aus dem FLAF finanzierten Leistungen auf ihren Familienbezug und zur Setzung von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des FLAF um: Es führte eine Evaluierung durch, stellte Überlegungen für eine ausgeglichene Gebarung des FLAF an und setzte Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit (v.a. durch das Budgetbegleitgesetz 2011). Letztere bestanden größtenteils aus Kürzungen von FLAF-finanzierten Leistungen und bewirkten dadurch Ausgabenreduktionen für den FLAF (z.B. Einschränkung der Gewährung der doppelten Familienbeihilfe im September). (TZ 7)

Gestiegene Einnahmen sowie ein Rückgang der Ausgaben des FLAF führten 2012 zu einem Überschuss im FLAF in der Höhe von rd. 183 Mio. EUR. Dieser Überschuss wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt und reduzierte dort geringfügig den aus der bundeseitigen Vorfinanzierung der FLAF-Leistungen entstandenen Schuldenstand. Allerdings wies der Reservefonds 2013 noch einen Schuldenstand von 3.641 Mio. EUR auf. Es bestand daher weiterhin Handlungsbedarf hinsichtlich der prekären Situation des Reservefonds. (TZ 7)

Die Empfehlung des RH, bei der Einführung neuer bzw. bei der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen des FLAF jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung vorzusehen, kam für den überprüften Zeitraum nicht zum Tragen: Der FLAF wurde in diesem Zeitraum durch gesetzliche Änderungen der familienbezogenen Leistungen überwiegend entlastet (v.a. durch die Änderungen im Budgetbegleitgesetz 2011); die Mehrbelastungen des FLAF durch Leistungsausweitungen des BMWfJ betragen 14,9 Mio. EUR jährlich. (TZ 8)

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

Die vom RH empfohlene Information und Abstimmung zwischen Bund und Ländern über familienbezogene Leistungen des Bundes und der Länder war teilweise umgesetzt. Die jährlichen Konferenzen der Familienreferenten der Länder, an denen auch das BMWfJ teilnahm, stellten eine Informationsmöglichkeit dar, eine institutionelle Abstimmung familienbezogener Leistungen fand allerdings nicht statt. (TZ 9)

Kurzfassung

Das BMWFJ hatte in Einzelfällen koordinierende Maßnahmen vor dem Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen gesetzt (z.B. beim Ausbau der Kinderbetreuung). Da diese Koordinierung und Abstimmung insbesondere vor Einleitung eines Begutachtungsverfahrens jedoch nicht verbindlich einzuhalten war, war die diesbezügliche Empfehlung nur teilweise umgesetzt. (TZ 10)

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit

In teilweiser Umsetzung der Empfehlung des RH zur einheitlichen Gestaltung der Methoden zur Berechnung familienbezogener Leistungen erarbeitete das BMWFJ im Rahmen einer vom BMF initiierten Arbeitsgruppe eine Aufstellung der unterschiedlichen Einkommensbegriffe und damit eine Grundlage für Maßnahmen zur Harmonisierung der Anspruchsvoraussetzungen. Vereinheitlichte Berechnungsmethoden der Anspruchsvoraussetzungen lagen bis zum Ende der Gebarungüberprüfung jedoch nicht vor. (TZ 11)

Bürgerorientierte Abwicklung, Datenvernetzungen

Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH zur Ausweitung der Bürgerorientierung und zur verstärkten Nutzung von Verwaltungsdaten um, bspw.

- durch die vereinfachte Antragstellung für das Kinderbetreuungsgeld und
- durch die Nutzung von an Universitäten vorhandenen Daten durch die Abgabenbehörden für die Auszahlung der Familienbeihilfe. (TZ 12)

Leistungstransparenz

Die Empfehlung des RH, zur gezielten Förderung von Familien alle dafür zu berücksichtigenden familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilie elektronisch zu erfassen, setzte das BMWFJ durch die Erfassung von Familienleistungen in der Transparenzdatenbank teilweise um. Für eine vollständige Transparenz der von Familien insgesamt bezogenen Leistungen fehlte allerdings noch eine klare Festlegung dahingehend, ob und wie die einer Familie oder einem



Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Haushalt angehörnden Leistungsempfänger in der Transparenzdatenbank als Einheiten erfasst und abgefragt werden können. (TZ 13)

Kenndaten zu den familienbezogenen Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder

Rechtsgrundlagen	Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) BGBl. Nr. 1/1930: Art. 10 Abs. 1 Z 17 Familienlastenausgleichsgesetz 1967, BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.				
	2010	2011	2012	2013	Veränderung 2010 bis 2012 bzw. 2013
Gebarung des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)	in Mio. EUR ¹				in % ¹
Gesamteinnahmen FLAF	5.757	6.085	6.303	-	9
Gesamtausgaben FLAF	6.446	6.213	6.120	-	- 5
Differenz	- 689	- 128	183	-	
Reservefonds für Familienbeihilfen					
Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds (zum 1. Jänner bzw. im Jahr 2013 zum 1. Mai)	3.006	3.696	3.824	3.641	21
Unterdotierung des Reservefonds (zum 1. Jänner bzw. im Jahr 2013 zum 1. Mai)	5.057	5.845	5.895	5.681	12
Leistungen des BMWFJ für Familien	z.B. Familienbeihilfe, Kinderbetreuungsgeld, Schülerfreifahrten, Schulbücher, Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten				

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte im Juni 2013 beim BMWFJ die Umsetzung von Empfehlungen, die er bei der vorangegangenen Gebarungsüberprüfung „Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder“ gegenüber dem BMWFJ abgegeben hatte. Der in der Reihe Bund 2011/6 veröffentlichte Bericht wird in der Folge als Vorbericht bezeichnet. Der RH legte den Fokus dieser Follow-up-Überprüfung auf das BMWFJ, weil dem BMWFJ eine Koordinierungsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen zukam, es den Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen (Familienlastenausgleichsfonds, FLAF) verwaltete und somit eine Drehscheibe darstellte, bei der notwendige Weiterentwicklungen in der Familienförderung erkennbar werden.

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

Zu dem im Oktober 2013 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMWFJ im Jänner 2014 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im Februar 2014.

Zielsetzungen

2.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 17 und 4) empfohlen, für familienpolitische Maßnahmen möglichst flächendeckend Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige, konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festzulegen, um die mit einer Leistung erzielte Wirkung sowie die Treffsicherheit besser beurteilen zu können.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe es gemeinsam mit dem Österreichischen Institut für Familienforschung an der Universität Wien (ÖIF) begonnen, ein Konzept zu erarbeiten, womit Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige und konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festgelegt werden sollen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWFJ im Rahmen der ab 2013 geltenden wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung die folgenden fünf strategischen familienpolitischen Wirkungsziele bei der Untergliederung 25 Familie und Jugend festgelegt:

- Leistungsausgleich zwischen kinderlosen Personen und Eltern mit Unterhaltspflichten;
- Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Gleichstellungsziel);
- Verringerung von familiären Notlagen und Unterstützung von Familien bei der Krisenbewältigung und Vermeidung innerfamiliärer Konflikte bei Trennung und Scheidung;
- Stärkung beider Elternteile in der gewaltfreien Erziehung sowie Vermeidung von physischer, psychischer und sexueller Gewalt an Kindern, Jugendlichen und Frauen;
- Schutz von Kindern und Jugendlichen und die Förderung ihrer Entwicklung als eigenständige Persönlichkeiten.

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Das BMWFJ definierte für jedes strategische Wirkungsziel zwei bis sechs konkrete Ziele mit messbaren Indikatoren; bspw. beim Wirkungsziel „Erleichterung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf“ die Indikatoren

- Steigerung der Gesamtfertilitätsrate,
- Steigerung der Väterbeteiligung am Kinderbetreuungsgeldbezug,
- Steigerung der Wiedereinstiegsrate und
- Steigerung der Kinderbetreuungsquoten für Kinder bis zum Schuleintritt.

Als verwaltungsinternes Steuerungsinstrument erarbeitete das BMWFJ einen Ressourcen-, Ziel- und Leistungsplan für die Jahre 2013 bis 2016. Dieser sollte die Ziele sowie die zur Zielerreichung erforderlichen Maßnahmen, Leistungen und Ressourcen abbilden.

- 2.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung um, indem es im Rahmen der wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung und Haushaltsführung Wirkungsziele für familienpolitische Leistungen und darauf aufbauende Ziele mit messbaren und damit geeigneten Indikatoren festgelegt hatte.

Bei der Beurteilung des Umsetzungsgrades der Empfehlung stand im Vordergrund, ob das BMWFJ Maßnahmen im Sinne der Empfehlung gesetzt hatte. Eine inhaltliche Beurteilung der Wirkungsziele erfolgte im Rahmen dieser Follow-up-Überprüfung nicht.

Evaluierung und Berichtswesen

Evaluierung der Wirkungsziele

- 3.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 4) empfohlen, die Zielerreichung familienpolitischer Maßnahmen durch die erfolgten familienbezogenen Leistungen gesamthaft zu evaluieren.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe es gemeinsam mit dem ÖIF begonnen, ein Konzept zu erarbeiten, womit Wirkungsziele und darauf aufbauende, aussagekräftige und konkrete Zielsetzungen mit messbaren Indikatoren festgelegt werden sollen. Zur Durchführung einer Evaluierung äußerte sich das BMWFJ im Nachfrageverfahren nicht.

Evaluierung und Berichtswesen

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, plante das BMWFJ die Evaluierung der Zielerreichung der für 2013 festgelegten Ziele und Maßnahmen im Jahr 2014. Darüber hinaus beauftragte das BMWFJ die Erstellung eines Konzepts für eine Wirkungsanalyse über bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich durch das ÖIF. Ziel des Konzepts war eine umfassende Analyse der österreichischen Familienpolitik durch Überprüfung der Mittel-Wirkungs-Zusammenhänge familienpolitischer Instrumente und der treffsicheren Ausgestaltung der familienpolitischen Maßnahmen. In fünf Modulen sollten bis Ende 2015 die Wirkungen und die Zielerreichung in der österreichischen Familienpolitik analysiert werden. Für das erste Quartal 2016 war ein Endbericht geplant, in dem die Ergebnisse der einzelnen Module dargestellt werden sollten. 2012 fielen für die Wirkungsanalyse Kosten von 38.106 EUR an, für 2013 waren 118.813 EUR budgetiert.

- 3.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH teilweise um. Zwar hatte noch keine Evaluierung der Zielerreichung stattgefunden, allerdings war eine Evaluierung für 2014 geplant und das BMWFJ hatte darüber hinaus eine umfassende Wirkungsanalyse für bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich beauftragt.

In Anbetracht der bisher angefallenen Kosten für die Wirkungsanalyse empfahl der RH dem BMWFJ, die Kosten der beauftragten Wirkungsanalyse im Auge zu behalten.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ werde bei der weiteren Vorgangsweise auf eine bestmögliche Kostenoptimierung geachtet.*

Berichtswesen

- 4.1 (1) Mangels einer gesamthaften Darstellung aller familienbezogenen Leistungen einer Gebietskörperschaft hatte der RH dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, ein zielorientiertes Berichtswesen zu den familienbezogenen Leistungen mit einer Abbildung der Leistungsinhalte, der damit verbundenen Ziele, des Ausmaßes der Zielerreichung sowie der relevanten Kenndaten im Zeitablauf aufzubauen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass das ÖIF eine Datenbank aufgebaut habe, in der die Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 samt Kurzbeschreibung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen erfasst seien.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das ÖIF im Rahmen seines Arbeitsprogramms eine Familienpolitische Datenbank erstellt, die aus Mitteln des FLAF finanziert wurde. Die Kosten für Erstellung, Erhebung und Wartung der im Eigentum des ÖIF stehenden Familienpolitischen

Datenbank betrogen von 2009 bis 2012 insgesamt rd. 119.960 EUR. Nach Angaben des BMWfJ und des ÖIF stellte das ÖIF Auswertungen aus der Datenbank kostenlos zur Verfügung. Eine diesbezügliche explizite vertragliche Verpflichtung des ÖIF bestand nach den Feststellungen des RH nicht.

In der Familienpolitischen Datenbank waren 259 familienbezogene Maßnahmen (davon 76 Maßnahmen des Bundes und 183 Maßnahmen der Länder) **erfasst**. Die Datenbank enthielt folgende Informationen:

- Kurzbeschreibungen der Maßnahmen (soweit vorhanden mit Tarifstaffeln, die Auskunft über die Höhe der Einzelleistungen gaben),
- die rechtlichen Grundlagen der Maßnahmen ab 1990,
- die jährlichen Ausgaben für die Maßnahmen und
- die Anzahl der Bezieher.

Das ÖIF kategorisierte die erfassten Maßnahmen¹ und unterschied zwischen Leistungen, die vorrangig auf die Unterstützung von Familien gerichtet waren, und Maßnahmen, die primär anderen Politikfeldern zuzuordnen waren.

Im BMWfJ lagen viele Daten und Statistiken über erbrachte Leistungen vor. Anlassbezogen erstellte das BMWfJ dazu Berichte. Es fehlte jedoch ein zielorientiertes Berichtswesen im Sinne von Leistungsberichten mit einer regelmäßigen gesamthaften Darstellung aller vom BMWfJ erbrachten familienbezogenen Leistungen.

- 4.2 Das BMWfJ setzte die Empfehlung des RH nicht um, weil ein zielorientiertes Berichtswesen mit regelmäßigen Leistungsberichten zur gesamthaften Darstellung aller vom BMWfJ erbrachten familienbezogenen Leistungen zur Zeit der Gebarungüberprüfung fehlte. Der RH empfahl daher dem BMWfJ weiterhin, ein **zielorientiertes Berichtswesen** aufzubauen; die Berichte sollten die Leistungsinhalte darstellen und die damit verbundenen Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten (z.B. Finanzierungskennzahlen, Anzahl der Bezieher) im Zeitablauf abbilden. Mit Hilfe dieser Leistungsberichte könnten die familienbezogenen Leistungen – für die Öffentlichkeit und die Entscheidungsträger – transparent dargestellt werden.

¹ Kategorisierung anhand von vier Dimensionen: funktional (z.B. familienrelevante Maßnahme zur Mindestsicherung), formal (z.B. monetärer Transfer), organisatorisch (z.B. Maßnahme des Bundes) und nach Empfänger (z.B. Maßnahme für Privatpersonen)

Evaluierung und Berichtswesen

Weiters empfahl der RH dem BMWFJ, mittels Vereinbarung mit dem ÖIF sicherzustellen, dass die zur Gänze aus Mitteln des FLAF finanzierte Familienpolitische Datenbank des ÖIF vom BMWFJ und anderen insbesondere öffentlichen Stellen auf Dauer genutzt werden kann.

- 4.3 *Das BMWFJ hielt in seiner Stellungnahme fest, dass die familienpolitische Datenbank Auswertungen über alle enthaltenen Bundes- und Landesleistungen ermögliche und das ÖIF auf formlose Anfrage allen Interessierten Auswertungen zur Verfügung stelle. Das BMWFJ publiziere alle zehn Jahre den Familienbericht, eine darüber hinausgehende Berichterstattung sei aus Kosten- und Ressourcengründen nicht vertretbar.*

Das BMWFJ merkte weiters an, dass betreffend seine Familien- und Jugendagenden Berichte und statistisches Material aufbereitet würden; eine Zusammenfassung dieser Informationen würde eine komplexe Gesamtschau abbilden, die aufgrund des Umfangs und der Vielfältigkeit nicht praktikabel erscheine.

- 4.4 Der RH betonte, dass ein alle Bereiche umfassender Bericht auch dazu dienen kann, Parallelitäten und Überschneidungen wie auch unnötige Komplexität von familienbezogenen Leistungen transparent zu machen, um eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Straffung und Vereinfachung des Leistungsangebots zu schaffen.

Entscheidend aus der Sicht des RH ist insbesondere auch, dass mittels Vereinbarung mit dem ÖIF sichergestellt wird, dass die zur Gänze aus Mitteln des FLAF finanzierte Familienpolitische Datenbank des ÖIF vom BMWFJ und anderen insbesondere öffentlichen Stellen auf Dauer genutzt werden kann.

- 5.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 20) empfohlen, die Leistungsberichte (siehe dazu TZ 4) auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten in einem Intervall von drei Jahren zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen österreichweit zu schaffen und den Entscheidungsträgern eine aussagekräftige Basis zu bieten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass das ÖIF eine Datenbank aufgebaut habe, in der die Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 samt Kurzbeschreibung und Entwicklung der rechtlichen Grundlagen erfasst seien (siehe dazu TZ 4).

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass keine gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtberichte des Bundes und der Länder vorlagen.

5.2 Das BMWfJ setzte die Empfehlung nicht um, weil ein gebietskörperschaftenübergreifender Gesamtbericht fehlte. Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMWfJ aufrecht, die Leistungsberichte (siehe dazu TZ 4) auf Basis der von den befassten Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen in Österreich zu ermöglichen und den Entscheidungsträgern eine Grundlage für familienpolitische Entscheidungen zu bieten. Er erachtete weiterhin ein Intervall von drei Jahren für die Erstellung eines solchen Gesamtberichts als zweckmäßig.

5.3 *Das BMWfJ hielt in seiner Stellungnahme – wie schon zu TZ 4 – fest, dass eine Zusammenfassung dieser Informationen eine komplexe Gesamtschau abbilden würde, die aufgrund des Umfangs und der Vielfältigkeit nicht praktikabel erscheine.*

5.4 Der RH betonte – wie auch schon in TZ 4 –, dass ein alle Bereiche umfassender Bericht auch dazu dienen kann, Parallelitäten und Überschneidungen wie auch unnötige Komplexität von familienbezogenen Leistungen transparent zu machen, um eine Entscheidungsgrundlage für eine allfällige Straffung und Vereinfachung des Leistungsangebots zu schaffen.

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder

6.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH im Bund und in den drei überprüften Ländern (Kärnten, Oberösterreich, Salzburg) 117 familienbezogene Leistungen ermittelt und dabei strukturelle Parallelitäten festgestellt; so waren beispielsweise sowohl der Bund als auch die überprüften Länder mit Familienberatung, der Förderung von Schulveranstaltungen oder Freifahrten befasst. Der RH hatte daher dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 8) empfohlen, das Spektrum der familienbezogenen Leistungen gebietskörperschaftenübergreifend – auch aus verwaltungsökonomischen Gründen – auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWfJ mitgeteilt, dass aus Sicht des Bundes ein konsistentes System an Familienleistungen geschaffen worden sei und hinsichtlich der von den Ländern gewährten Familienleistungen für das BMWfJ keine unmittelbare Einflussmöglichkeit bestünde. Das BMWfJ verwies weiters auf die vom ÖIF errichtete Familienpolitische Datenbank, in der die Familienleis-

Leistungsspektrum des Bundes und der Länder

tungen des Bundes und der Länder ab 1990 erfasst seien. Diese Datenbank trage dazu bei, das gewachsene System der unterschiedlichen Familienleistungen in Österreich zu systematisieren.

(3) Der RH stellte nunmehr fest, dass in einer Expertise des ÖIF vom März 2012 („Auswertungen Kategorienschema“) Auswertungen der in der Familienpolitischen Datenbank des ÖIF erfassten Maßnahmen des Bundes und der Länder nach dem Kategorienschema (funktional, formal, organisatorisch, nach Empfänger; siehe dazu TZ 4) und nach Lebensphasen (z.B. rund um die Geburt, Schulalter) im BMWFJ aufzulagen und eine Grundlage für die Überprüfung auf Parallelitäten und Überschneidungen darstellten. Konkrete Schlussfolgerungen aus den vorhandenen Auswertungen dahingehend, ob Parallelitäten und Überschneidungen bei den familienbezogenen Leistungen und Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung bestanden, zog das BMWFJ bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung nicht.

- 6.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung teilweise um: Die Familienpolitische Datenbank des ÖIF war ein erster Schritt für die Identifizierung von Parallelitäten und Überschneidungen familienbezogener Leistungen; das BMWFJ hatte jedoch keine konkreten Maßnahmen zur Identifizierung von Parallelitäten und Überschneidungen der in der Datenbank des ÖIF erfassten Familienmaßnahmen gesetzt.

Der RH hielt daher seine Empfehlung an das BMWFJ aufrecht, die familienbezogenen Leistungen gebietskörperschaftenübergreifend auf Parallelitäten und Überschneidungen sowie auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen.

- 6.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ habe das ÖIF in der Expertise vom März 2012 („Auswertung Kategorienschema“) festgehalten, dass die Länderleistungen dort ansetzten, wo die Bundesleistungen aufhörten, also keine Überschneidungen von Leistungen erkennbar seien bzw. dass die Bundesleistungen von universellen, finanziellen Leistungen dominiert seien, während auf Länderebene bedarfsorientierte Leistungen wichtig seien. Das BMWFJ sehe sich durch diese Auswertung in seiner Ansicht bestätigt.*
- 6.4 Der RH verwies auf die in seinem Vorbericht angeführten Beispiele (z.B. Befassung des Bundes und der Länder mit Familienberatungen, Förderung von Schulveranstaltungen und Freifahrten), die zeigten, dass strukturelle Parallelitäten und Überschneidungen aufgrund der Vielzahl an Familienleistungen bestanden. Diese sollten im Sinne von Effizienz und Wirkungsorientierung auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung überprüft werden.

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung**Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)**

Evaluierung und Nachhaltigkeit des FLAF

7.1 (1) Im Vorbericht hatte der RH festgehalten, dass die Einnahmen des FLAF seit dem Jahr 2003 nicht ausreichten, um die gesetzlich vorgesehenen Leistungen zu finanzieren: Im Jahr 2009 betrug die nicht gedeckten Ausgaben 567 Mio. EUR, die Verbindlichkeiten gegenüber dem Bund waren durch die laufenden Fehlbeträge kontinuierlich auf rd. 3 Mrd. EUR angestiegen. Der RH hatte dem BMWfJ in seinem Vorbericht (TZ 11) daher empfohlen, die Leistungen des FLAF auf ihren unmittelbaren Familienbezug hin zu evaluieren und Maßnahmen vorzubereiten, um die finanzielle Nachhaltigkeit des Finanzierungsinstruments zu sichern. Alternativ dazu sollten auch Überlegungen erfolgen, die Finanzierung der familienbezogenen Leistungen gänzlich umzustellen.

(2) Nach Mitteilung des BMWfJ im Nachfrageverfahren habe das Institut für Höhere Studien (IHS) im September 2011 die Familienrelevanz des FLAF analysiert.

(3) a) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWfJ das IHS Ende Juni 2011 mit der Erstellung der Studie „Familienlastenausgleich in Österreich 2011; Rückblick, Status quo und Zukunftsperspektiven“ beauftragt. Die Studie des IHS stellte die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF dar, analysierte die Leistungen aus dem Blickwinkel ihrer Familienrelevanz und stellte Überlegungen zu einer ausgeglichenen Gebarung des FLAF an.

In der Studie unterschied das IHS die FLAF-finanzierten Leistungen in familienrelevante, teilweise familienrelevante und bedingt familienrelevante:

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Tabelle 1: Klassifizierung der FLAF-Leistungen nach Familienrelevanz laut Studie des IHS

familienrelevante Leistungen	teilweise familienrelevante Leistungen	bedingt familienrelevante Leistungen
Familienbeihilfe	Teilersatz für das Wochengeld	Mutter-Kind-Pass Untersuchungen
Kinderbetreuungsgeld	Betriebshilfe/Wochengeld für Selbständige und Bäuerinnen (Teilersatz)	uneinbringliche Unterhaltsvorschüsse
zusätzliche Leistungen des BMWFJ (z.B. Freifahrten, Fahrtenbeihilfen, Schulbücher, Elternbildung, Eltern- und Kinderbegleitung bei Trennung)	Pensionsbeiträge für Kindererziehungszeiten, für Pflegepersonen von Schwerstbehinderten und aufgrund von Wahl- oder Pflegekindern	Schülerunfallversicherung
Beitrag zur In-vitro-Fertilisation		
Krankenversicherungsbeitrag vom Kinderbetreuungsgeld		
betriebliche Mitarbeitervorsorge für Zeiten des Kinderbetreuungsgeldes ehemaliger Arbeitnehmer		

Quelle: IHS

Laut Studie seien die familienrelevanten Leistungen weiterhin zur Gänze vom FLAF zu finanzieren. Die Bereinigung des FLAF um die teilweise bzw. bedingt familienrelevanten Leistungen würde nach Berechnungen des IHS jährliche Ausgaben in der Höhe von insgesamt rd. 470 Mio. EUR vom FLAF in den Bereich anderer Bundesministerien verschieben (insbesondere in den Sozial- und Gesundheitsbereich). Bei Gesamtausgaben des FLAF in Höhe von rd. 6.446 Mio. EUR (2010) bedeutete dies eine jährliche Entlastung des FLAF um rd. 7 % der Gesamtausgaben.

Das BMWFJ hatte Gespräche über die Übernahme der Ausgaben für die nur teilweise bzw. bedingt familienrelevanten Maßnahmen mit den betroffenen Ressorts (BMAK, BMG, BMJ und BMUKK) geführt. Der Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend berichtete im November 2012 im Familienpolitischen Beirat, dass die betroffenen Ressorts Verständnis für die vom BMWFJ vorgeschlagenen Entlastungsmaßnahmen für den FLAF (Übernahme der Ausgaben durch die betroffenen Ressorts) zeigten, sich jedoch nicht in der Lage sähen, ohne zusätzliche Budgetmittel diese Ausgaben zu finanzieren.



Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)



Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

b) Die Studie des IHS enthielt auch Überlegungen für eine ausgeglichene Gebarung des FLAF und eine Auflistung möglicher Maßnahmen (finanzierungs- oder leistungsseitig) zur Sanierung des FLAF:

- Gestaltung der Finanzierung des FLAF ausgewogener und den FLAF-Aufgaben besser entsprechend;
- Erschließung alternativer Finanzierungsquellen für den FLAF, z.B. laufende Beiträge als fixe Zuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln, Kostenbeiträge anderer Ressorts², Abgangsdeckung des Bundes;
- Reduktion der starken Einnahmenbindung des FLAF an die Lohnsumme;
- Beseitigung der Finanzierungslücke aus der Abschaffung der Selbstträgerschaft;
- Auslagerung von Leistungen des FLAF ohne bzw. mit nur bedingter Familienrelevanz;
- Erhöhung der Treffsicherheit der Leistungen;
- Thesaurierung von Überschüssen des FLAF als Reserven;
- Sicherstellung einer ausreichenden einnahmeseitigen Deckung vor Leistungsübernahmen durch den FLAF.

c) Das Budgetbegleitgesetz 2011³ sah Änderungen des Familienlastenausgleichsgesetzes 1967⁴ vor, die großteils aus Kürzungen von FLAF-finanzierten Leistungen bestanden und so Ausgabenreduktionen für den FLAF bewirkten (z.B. Einschränkung der Gewährung der doppelten Familienbeihilfe im September, Halbierung der Vergütung der Verwaltungskosten an das BMF). Im Vorblatt zum Budgetbegleitgesetz waren die jährlichen Ausgabenreduktionen für den FLAF daraus mit 322,1 Mio. EUR beziffert.

d) Die Einnahmen und Ausgaben des FLAF sowie der Schuldenstand des Reservefonds für Familienbeihilfen (dieser dient der Deckung allfälliger Abgänge bzw. der Aufnahme der Überschüsse des FLAF) entwickelten sich von 2009 bis 2012/2013 folgendermaßen:

² für den Fall, dass nicht bzw. teilweise nicht familienrelevante Leistungen weiterhin vom FLAF abgewickelt werden

³ BGBl. I Nr. 111/2010

⁴ BGBl. Nr. 376/1967 i.d.g.F.

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Tabelle 2: Entwicklung des FLAF und des Reservefonds für Familienbeihilfen				
	2009	2010	2011	2012
	in Mio. EUR ⁴			
FLAF				
Gesamteinnahmen FLAF	5.585	5.757	6.085	6.303
Gesamtausgaben FLAF	6.152	6.446	6.213	6.120 ¹
Differenz	- 567	- 689	- 128	183
	1.1.2010	1.1.2011	1.1.2012	1.5.2013 ²
	in Mio. EUR ⁴			
Reservefonds				
Gesamtverbindlichkeiten des Reservefonds ³	3.006	3.696	3.824	3.641
gesetzlich vorgesehene Sollreserve des Reservefonds	2.051	2.149	2.071	2.040
Unterdotierung des Reservefonds gesamt	5.057	5.845	5.895	5.681

¹ Bei der Darstellung der Ausgaben für 2012 wurde der an den Reservefonds überwiesene Überschuss in Höhe von 169.545.000 EUR bei den Ausgaben berücksichtigt.

² Zu diesem Zeitpunkt war der gesamte Überschuss des FLAF (183 Mio. EUR) an den Reservefonds überwiesen.

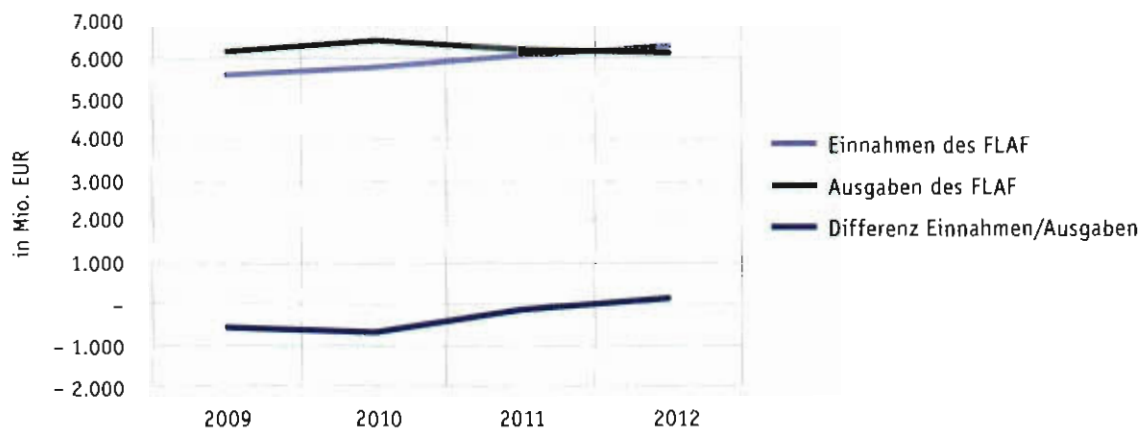
³ Die Werte zum 1. Jänner sind jeweils ident mit den Werten zum 31. Dezember des Vorjahres.

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

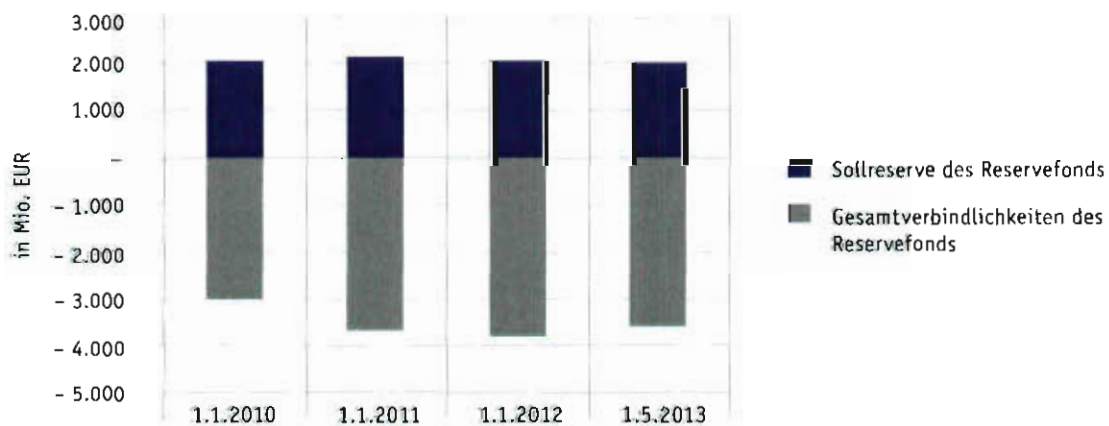
Grafisch stellt sich die Entwicklung des FLAF und des Reservefonds folgendermaßen dar:

Abbildung 1: Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des FLAF in den Jahren 2009 bis 2012



Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Abbildung 2: Entwicklung der Verbindlichkeiten des Reservefonds für Familienbeihilfen in den Jahren 2010 bis 2013 und seiner Sollreserve



Quellen: Daten BMWFJ; Darstellung RH

Familienlastenausgleichsfonds (FLAF)

Gestiegene Einnahmen sowie ein Rückgang der Ausgaben des FLAF führten 2012 zu einem Überschuss im FLAF in der Höhe von rd. 183 Mio. EUR. Dieser Überschuss wurde dem Reservefonds für Familienbeihilfen zugeführt und reduzierte dort den aus der bundesseitigen Vorfinanzierung der FLAF-Leistungen entstandenen Schuldenstand. Allerdings wies der Reservefonds 2013 noch einen Schuldenstand von 3.641 Mio. EUR auf. Nach den Vorgaben des Familienlastenausgleichsgesetzes sollte der Reservefonds eine Sollreserve von einem Drittel des Gesamtaufwands des FLAF im abgelaufenen Jahr (d.s. 2.040 Mio. EUR für 2013) aufweisen.

7.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH insofern um, als

- eine Evaluierung der Leistungen des FLAF auf ihren Familienbezug erfolgte,
- Überlegungen zur Umgestaltung der Finanzierung des FLAF angestellt und
- Maßnahmen zur Entlastung des FLAF vorbereitet wurden.

Der RH stellte zwar fest, dass der FLAF im Jahr 2012 einen Überschuss erreichte. Er wies allerdings nachdrücklich auf die prekäre Situation des Reservefonds für Familienbeihilfen hin (Schuldenstand 2013 in Höhe von 3.641 Mio. EUR). Der RH hielt fest, dass dem Reservefonds 2013 5.681 Mio. EUR auf seine gesetzliche Sollreserve (2.040 Mio. EUR) fehlten und weiterhin Handlungsbedarf bestand.

Finanzierungsregelungen neuer Leistungen des FLAF

8.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 11) empfohlen, bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem FLAF finanziert werden sollen, jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren habe das IHS im September 2011 die Familienrelevanz des FLAF analysiert. Dementsprechend sollte der Fokus auf die Kernaufgaben erhöht und sollten mehr Transparenz und Kostenwahrheit geschaffen werden. Die weiteren Schritte bedürften auch Überlegungen, die das Gesamtbudget des Bundes mitberücksichtigten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, nahm der Gesetzgeber im Zeitraum 2010 bis Mitte 2013 großteils Kürzungen von aus dem FLAF finanzierten Leistungen vor (siehe dazu TZ 7).

Leistungsausweitungen (bzw. Einnahmekenürzungen) des FLAF erfolgten nur in kleinerem Umfang:

- Erhöhung der aus dem FLAF zu bezahlenden Mittel für die Schulbücher (Verordnungen des BMWFJ⁵). Die Mehrausgaben dafür betragen insgesamt 5,2 Mio. EUR jährlich.
- Wegfall des Selbstbehalts für die Schulbücher ab dem Schuljahr 2011/2012 (Budgetbegleitgesetz 2011). Die von Privaten bezahlten Selbstbehalte stellten Einnahmen für den FLAF dar. Die Erläuterungen zum Gesetz bezifferten den Einnahmefall für den FLAF aus dem Wegfall des Selbstbehalts mit jährlich rd. 9,7 Mio. EUR (siehe dazu Berichte des RH Reihe Bund 2010/10 und 2013/10).
- Einmalige Überweisung eines Pauschalbetrags von 600.000 EUR bis 31. Dezember 2013 durch das BMASK an den FLAF für den Aufwand an Familienbeihilfen; dies zur Finanzierung der Gewährung der Familienbeihilfe für volljährige Kinder, die das 24. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten und z.B. am freiwilligen Sozialjahr bzw. am freiwilligen Umweltschutzjahr teilnahmen.

8.2 Der RH hielt fest, dass die im überprüften Zeitraum 2010 bis Mitte 2013 vorgenommenen Änderungen der familienbezogenen Leistungen überwiegend Ausgabenreduktionen des FLAF (siehe dazu TZ 7) mit sich brachten. Die Mehrbelastungen des FLAF durch Leistungsausweitungen des BMWFJ betrugen 14,9 Mio. EUR jährlich.

Da der FLAF im überprüften Zeitraum stärker entlastet (v.a. durch die Änderungen im Budgetbegleitgesetz 2011) als belastet wurde, kam die Empfehlung des RH nicht zum Tragen. Der RH hielt seine Empfehlung für die Zukunft aufrecht, bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem FLAF finanziert werden sollen, jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen.

⁵ zuletzt: Verordnung des Bundesministers für Wirtschaft, Familie und Jugend über die Höchstbeträge pro Schüler und Schulform für die unentgeltliche Abgabe von Schulbüchern im Schuljahr 2012/13 (Limit-Verordnung 2012/13), BGBl. II Nr. 20/2012

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

9.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 15) empfohlen, eine gemeinsame Plattform von Bund und Ländern mit ausreichenden Kompetenzen zum Informationsaustausch über geplante Vorhaben und zur Abstimmung ihrer familienbezogenen Leistungen einzurichten.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass hinsichtlich der von den Ländern gewährten Familienleistungen keine unmittelbare Einflussmöglichkeit seitens des BMWFJ bestünde. Eine Koordinierungsaufgabe hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen könne aus den Kompetenzbestimmungen der Verfassung nicht abgeleitet werden. Demzufolge könne die Errichtung einer Abstimmungsplattform nicht effizient umgesetzt werden. Weiters verwies das BMWFJ auf die Datenbank des ÖIF, in der Familienleistungen des Bundes und der Länder ab 1990 erfasst seien und zu der ausgewählte Nutzer (z.B. fachlich zuständige Personen in der Verwaltung auf Bundes- und Landesebene) direkten Zugang erhielten.

(3) Nach den nunmehrigen Feststellungen des RH fanden jährlich Konferenzen der Familienreferenten der Länder statt, bei denen ein Austausch zwischen den Ländern und dem Bund stattfand (z.B. Abstimmung hinsichtlich der Standards, Finanzierung und Ausführung von innovativen und flexiblen Formen der Kinderbetreuung unter Einbeziehung des BMWFJ). Die jährlichen Konferenzen boten die Möglichkeit zum Informationsaustausch, eine institutionalisierte Abstimmung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes fand dort noch nicht statt.

9.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung zur Abstimmung der familienbezogenen Leistungen zwischen Bund und Ländern teilweise um. Die jährlichen Landesfamilienreferentenkonferenzen boten die Möglichkeit zum Informationsaustausch, allerdings war die Abstimmung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes dort nicht institutionalisiert. Der RH empfahl daher dem BMWFJ weiterhin, auf eine institutionalisierte Abstimmung familienbezogener Leistungen hinzuwirken (z.B. durch die Aufnahme eines fixen Tagesordnungspunktes „Abstimmung familienbezogener Leistungen“ bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen).

9.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ ermögliche die Familienpolitische Datenbank Auswertungen zu allen darin enthaltenen Bundes- und Landesleistungen. Das BMWFJ habe zudem vorgeschlagen (siehe dazu TZ 10), bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen einen permanenten Tagesordnungspunkt „Austausch über aktuelle familienpolitische Vorhaben zwischen Bund und Ländern“ vorzusehen.*



Abstimmung innerhalb und zwischen den
Gebietskörperschaften

Familienbezogene Leistungen des Bundes und
ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

9.4 Der RH verwies darauf, dass die Darstellung familienbezogener Leistungen der Länder und des Bundes in der Familienpolitischen Datenbank samt deren Auswertungsmöglichkeiten eine Abstimmung vor Implementierung solcher Leistungen nicht ersetzen kann.

10.1 (1) Der RH hatte dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 15) weiters empfohlen, die ihm zukommende Koordinationsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen verstärkt und aktiv wahrzunehmen. Es wäre durch regelmäßige Koordinationssitzungen sicherzustellen, dass die relevanten Stellen auf Bundes- und Landesebene das BMWFJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen bereits frühzeitig einbeziehen, um im BMWFJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten.

(2) Das BMWFJ hatte im Nachfrageverfahren wiederholt, dass hinsichtlich der von den Ländern erbrachten Familienleistungen seitens des BMWFJ keine unmittelbare Einflussmöglichkeit bestünde. Die Koordinierungsaufgabe hinsichtlich familienpolitischer Maßnahmen könne aus den verfassungsrechtlich vorgegebenen Kompetenzbestimmungen nicht abgeleitet werden. Mangels Kompetenzgrundlage könne demzufolge auch die Errichtung einer Abstimmungsplattform nicht effizient umgesetzt werden. Weiters hatte das BMWFJ auf die Familienpolitische Datenbank des ÖIF verwiesen.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, fanden in Einzelfällen koordinierende Gespräche vor dem Begutachtungsverfahren von Gesetzesentwürfen statt (bspw. anlässlich der Regelung der Einbeziehung von Jugendlichen und Kindern, die der Jugendwohlfahrt unterlagen, in die Krankenversicherung oder anlässlich der Art. 15a B-VG Vereinbarung zum Ausbau des institutionellen Kinderbetreuungsangebots). Auch bekundeten die Länder im Rahmen der **Konferenzen** der Landesfamilienreferenten **Interesse an einer rechtzeitigen Beiziehung** der Länder bei **Beratungen über eine allfällige Neugestaltung** der Familienförderung und **über** eine Änderung bei der **Familienbesteuerung**.

Ein institutionalisiertes Verfahren zur Ahhaltung von **Vorgesprächen** existierte allerdings nicht.

10.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH **teilweise um, weil in** Einzelfällen Vorgespräche stattfanden, die Koordinierung und Abstimmung insbesondere vor Einleitung eines Begutachtungsverfahrens jedoch nicht verbindlich durchzuführen waren.

Abstimmung innerhalb und zwischen den Gebietskörperschaften

Der RH empfahl dem BMWFJ daher weiterhin, sicherzustellen, dass das BMWFJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen frühzeitig einbezogen wird, um im BMWFJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten.

- 10.3** *Nach Ansicht des BMWFJ sei die Landesfamilienreferentenkonferenz ein zweckmäßiges Gremium, familienpolitische Maßnahmen zwischen Bund und Ländern abzustimmen. Das BMWFJ habe daher vorgeschlagen, einen permanenten Tagesordnungspunkt „Austausch über aktuelle familienpolitische Vorhaben zwischen Bund und Ländern“ vorzusehen.*

Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit

- 11.1** (1) Nach den Feststellungen des Vorberichts bestand selbst bei vergleichbaren familienbezogenen Leistungen innerhalb einer Gebietskörperschaft keine einheitliche Vorgangsweise bei der Festlegung der Anspruchsvoraussetzungen (z.B. Schülerbeihilfe und Studienbeihilfe). Der RH hatte daher dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 19) empfohlen, die Berechnungsmethoden für die Anspruchsvoraussetzungen (insbesondere die Höhe des Familieneinkommens) bzw. die Grundsätze, auf denen diese Berechnungen basierten, möglichst einheitlich zu gestalten.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren bestünde eine Arbeitsgruppe „Einkommensbegriff“ unter der Federführung des BMF, an der auch das BMWFJ beteiligt sei.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMF im Rahmen des Projekts „BürgerInnen entlasten in Verwaltungsverfahren“ eine Arbeitsgruppe zum Thema „Einkommensbegriff“ initiiert, in die sich u.a. auch das BMWFJ⁶ einbrachte. In einem gemeinsam erarbeiteten Raster wurden die Unterschiede beim Einkommensbegriff aufgezeigt und analysiert. Die Arbeitsgruppe beendete damit ihre Tätigkeit. Weitergehende Maßnahmen zur Harmonisierung der Grundlagen sollten von den einzelnen Bundesministerien selbst getroffen werden.

Vereinheitlichte Berechnungsmethoden der Anspruchsvoraussetzungen lagen bis zum Ende der Gebarungsprüfung nicht vor.

⁶ Weitere Teilnehmer waren das BKA, das BMASK, BMG, BMI, BMJ, BMWF, die Wirtschaftskammer Österreich und die Bundesarbeitskammer.



Soziale Bedürftigkeit und Einkommensabhängigkeit



Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

- 11.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung teilweise um, weil es gemeinsam mit anderen Bundesministerien im Rahmen der vom BMF geleiteten Arbeitsgruppe eine Aufstellung der unterschiedlichen Einkommensbegriffe erarbeitet und damit einen ersten Schritt für weitergehende Maßnahmen zur Harmonisierung geschaffen hatte. Der RH empfahl dem BMWFJ, auf weitere Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden hinzuwirken.
- 11.3 *Laut Stellungnahme des BMWFJ wären weitere Initiativen des federführend zuständigen BMF abzuwarten.*
- 11.4 Nach Ansicht des RH kommt dem BMWFJ bei der Ausgestaltung und Vereinheitlichung der Anspruchsvoraussetzungen für familienbezogene Leistungen aufgrund **seiner fachlichen Expertise und Zuständigkeit** eine wichtige Rolle zu.

Das BMWFJ sollte nicht **nur allfällige** Initiativen des BMF abwarten, sondern **proaktiv** auf eine **Harmonisierung** der Anspruchsvoraussetzungen für Familienleistungen und auf eine einheitliche Definition des **Begriffs** des Familieneinkommens hinwirken. Der RH hielt daher seine Empfehlung aufrecht.

**Bürgerorientierte
Abwicklung, Daten-
netzungen**

- 12.1 (1) Der RH hatte im Vorbericht festgestellt, dass bei der Zuerkennung familienbezogener Leistungen Potenziale zur verstärkten Bürgerorientierung nicht ausgeschöpft und die Möglichkeiten zur Datenvernetzung vielfach nicht ausreichend genutzt wurden. Er hatte daher dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 21 und 22) empfohlen, die vorhandenen **Ansätze** zur Bürgerorientierung auszuweiten und auf die vielfach bereits elektronisch verfügbaren oder von anderen Stellen erhobenen Daten (wie z.B. Wohnsitz- oder Einkommensdaten) zurückzugreifen.

(2) Nach Mitteilung des BMWFJ im Nachfrageverfahren sei zwischenzeitlich das Projekt „Antragstellung Kinderbetreuungsgeld über Finanz-Online“ vollständig umgesetzt, so dass Eltern, die über einen Zugang zu FinanzOnline verfügten, ohne Bürgerkarte die Antragstellung vornehmen könnten.

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWFJ einzelne Schritte zur Ausweitung der Bürgerorientierung und zur Verwaltungsvereinfachung durch den Rückgriff auf bereits vorhandene elektronische Daten gesetzt:

- Folgende Maßnahmen erleichterten den Zugang zu familienbezogenen Leistungen, die vom BMWFJ finanziert wurden:

Bürgerorientierte Abwicklung, Daten- vernetzungen

- Seit 15. März 2012 können Eltern, die über einen elektronischen Zugang zur Finanzverwaltung („FinanzOnline“) verfügten, ohne Bürgerkarte das Kinderbetreuungsgeld beantragen. Die Anzahl der Anträge über FinanzOnline hatte sich seitdem verfünffacht.
- Beginnend mit dem Schuljahr 2012/2013 entfielen – durch eine Änderung der Verrechnung zwischen dem BMWFJ und der Verkehrsverbund Ost-Region Gesellschaft m.b.H. Management für Wien, Niederösterreich und Burgenland – die Antragstellung und die gesonderte Entrichtung des Selbstbehalts mit Zahlschein für Freifahrten der Schüler und Lehrlinge in diesem Verkehrsverbund. Ab dem Schuljahr 2013/2014 war eine gleichlaufende Vorgangsweise mit den übrigen Verkehrsverbänden in Österreich geplant.
- Die verstärkte Nutzung von Verwaltungsdaten für den Bezug von familienbezogenen Leistungen des BMWFJ erfolgte durch folgende Maßnahme:
- Ab Mai 2012 stehen den die Familienbeihilfe auszahlenden Abgabenbehörden zur Überprüfung der Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung der Familienbeihilfe die Daten der Universitäten (z.B. Beginn und Ende des Studiums, Art und Datum der abgelegten Prüfungen, Stundenvolumen/Punkte abgelegter Prüfungen) mittels Datenleitung zur Verfügung.

12.2 Das BMWFJ setzte die Empfehlung des RH um, indem es Maßnahmen zur vereinfachten Antragstellung setzte und Möglichkeiten des verwaltungsinternen Zugriffs auf vorhandene elektronische Daten (Nutzung der Daten der Universitäten durch die Abgabenbehörden) nutzte. Die Bemühungen wären dennoch weiterzuführen.

Leistungs- transparenz

13.1 (1) Laut Vorbericht setzte die gezielte und effiziente Förderung von Familien eine funktionierende Steuerung voraus. Um dies zu gewährleisten, war eine Vernetzung vorhandener Förderungsdaten jedenfalls erforderlich. Der RH hatte daher dem BMWFJ in seinem Vorbericht (TZ 23) empfohlen, zur gezielten Förderung von Familien alle dafür zu berücksichtigenden familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene der Einzelfamilien elektronisch zu erfassen.

(2) Im Rahmen des Nachfrageverfahrens hatte das BMWFJ mitgeteilt, dass im Rahmen der Vorbereitung des Transparenzdatenbankgesetzes auch familienfördernde Maßnahmen erhoben würden.



Leistungstransparenz

BMWFI

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

(3) Wie der RH nunmehr feststellte, hatte das BMWFI für den Bereich Familie und Jugend 31 Leistungen – darunter rd. 16 familienbezogene Leistungen (wie z.B. Familienbeihilfe, Eltern- und Kinderbetreuung in Scheidungssituationen, Förderung von Familienberatungsstellen, Schulbuchaktion) – in die Leistungsangebots-Datenbank zur Transparenzdatenbank gemeldet. Unklar war zur Zeit der Gebarungüberprüfung, ob und wie die einer Familie oder einem Haushalt angehörenden Leistungsempfänger in der Transparenzdatenbank als Einheiten erfasst und abgefragt werden können.

Die in der Leistungsangebots-Datenbank angeführten Leistungen wurden im Transparenzportal dargestellt, der Leistungsempfänger konnte die Höhe der von ihm bezogenen Leistungen einsehen. Das Transparenzdatenbankgesetz sah vor, dass auch Stellen abfrageberechtigt waren, die eine Leistung gewährten, einstellten oder rückforderten.

- 13.2 Das BMWFI setzte die Empfehlung teilweise um: In der Transparenzdatenbank waren familienbezogene Leistungen an Leistungsempfänger zwar erfasst und abrufbar, durch die Ausgestaltung der Transparenzdatenbank war jedoch unklar, ob und wie die einer Familie oder einem Haushalt angehörenden Leistungsempfänger als Einheiten erfasst und abgefragt werden können. Der RH empfahl dem BMWFI, im Sinne der besseren Steuerung und zielgerichteten Ausgestaltung des Systems der Familienförderung die Möglichkeiten einer Abbildung von Familien/Haushalten in der Transparenzdatenbank als eine Empfänger-Einheit zu prüfen.
- 13.3 *Das BMWFI teilte in seiner Stellungnahme mit, dass die Transparenzdatenbank, die in die Umsetzungszuständigkeit des BMF falle, aus Datenschutzgründen nur eine personenbezogene Abfragemöglichkeit der individuellen Daten vorsehe. Es obliege daher nicht dem BMWFI, die Frage zu klären, ob eine Abfrage nach Haushalten möglich sein werde.*
- 13.4 Der RH entgegnete, dass es dem BMWFI als dem für die Förderung von Familien zuständigen Ressort obliege, die Abfragemöglichkeiten in der Transparenzdatenbank mit festzulegen. Die Mitwirkung der fachlich zuständigen Stellen soll sicherstellen, dass das Instrument der Transparenzdatenbank dahingehend ausgestaltet wird, fundierte Informationen für die Steuerung der Förderungssysteme bereitzustellen.

Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

14 Der RH stellte fest, dass das BMWFJ von elf Empfehlungen des Vorberichts drei zur Gänze, sechs teilweise und zwei nicht umgesetzt hatte. Den Umsetzungsgrad der Empfehlung des RH, bei Einführung neuer familienbezogener Leistungen Finanzierungsregelungen zur Deckung vorzusehen, beurteilte der RH bei dieser Follow-up-Überprüfung nicht, weil die von 2010 bis Mitte 2013 bewirkten Leistungsausweitungen (siehe dazu TZ 8) bezogen auf den Gesamtausgabenrahmen des FLAF von untergeordneter Bedeutung waren.

Umsetzungsgrad der Empfehlungen des Vorberichts Reihe Bund 2011/6					
Vorbericht		Follow-up-Überprüfung			
TZ	Empfehlungsinhalt	TZ	umgesetzt	teilweise umgesetzt	nicht umgesetzt
17, 4	Definition flächendeckender Wirkungsziele mit messbaren Indikatoren für familienpolitische Maßnahmen	2	X		
4	Evaluierung der Zielerreichung	3		X	
20	Aufbau eines zielorientierten Berichtswesens	4			X
20	Zusammenfassung der Leistungsberichte der betroffenen Stellen zu einem Gesamtbericht	5			X
8	Überprüfung des Spektrums der familienbezogenen Leistungen auf Parallelitäten und Überschneidungen	6		X	
11	Evaluierung der Leistungen des Familienlastenausgleichsfonds (FLAF) auf ihren Familienbezug; Vorbereitung von Maßnahmen zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit des FLAF	7	X		
15	Einrichtung einer gemeinsamen Plattform Bundesländer zum Informationsaustausch und zur Abstimmung familienbezogener Leistungen	9		X	
15	verstärktes Wahrnehmen der Koordinationsaufgabe für familienpolitische Maßnahmen	10		X	
19	Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden für familienbezogene Maßnahmen	11		X	
21, 22	Ausweitung der Bürgerorientierung für familienbezogene Maßnahmen und stärkere Nutzung vorhandener Verwaltungsdaten	12	X		
23	Erfassen der familienbezogenen Leistungen in einer gebietskörperschaftenübergreifenden Datenbank auf Ebene von Einzelfamilien	13		X	



Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen

Familienbezogene Leistungen des Bundes und ausgewählter Länder; Follow-up-Überprüfung

Aus Anlass der nunmehrigen Follow-up-Überprüfung hob der RH folgende Empfehlungen an das BMWFJ hervor:

(1) In Anbetracht der bisher angefallenen Kosten für die beauftragte Wirkungsanalyse über bestehende familienpolitische Leistungen in Österreich wären die Kosten der Wirkungsanalyse im Auge zu behalten. (TZ 3)

(2) Es wäre ein zielorientiertes Berichtswesen aufzubauen. Die Berichte sollten die Leistungsinhalte darstellen und die damit verbundenen Ziele, das Ausmaß der Zielerreichung sowie relevante Kenndaten im Zeitablauf abbilden, um die familienbezogenen Leistungen – für die Öffentlichkeit und die Entscheidungsträger – transparent darzustellen. (TZ 4)

(3) Die Leistungsberichte wären auf Basis der von den befassen Stellen standardisiert bereitzustellenden Daten zu einem gebietskörperschaftenübergreifenden Gesamtbericht zusammenzufassen, um einen Überblick über alle familienbezogenen Leistungen in Österreich zu ermöglichen und den Entscheidungsträgern eine Grundlage für familienpolitische Entscheidungen zu bieten. (TZ 5)

(4) Mit Vereinbarung mit dem Österreichischen Institut für Familienforschung wäre sicherzustellen, dass die Familienpolitische Datenbank des Österreichischen Instituts für Familienforschung vom BMWFJ und durch andere Interessierte (insbesondere öffentliche Stellen) auf Dauer genutzt werden kann. (TZ 4)

(5) Die familienbezogenen Leistungen wären gebietskörperschaftenübergreifend auf Parallelitäten und Überschneidungen und auf Möglichkeiten zur Konzentration und Straffung von Leistungen zu überprüfen. (TZ 6)

(6) Bei der Einführung neuer bzw. der Erhöhung bestehender familienbezogener Leistungen, die aus dem Ausgleichsfonds für Familienbeihilfen finanziert werden sollen, wäre jedenfalls eine entsprechende Finanzierungsregelung zur Deckung des erhöhten Mittelbedarfs vorzusehen. (TZ 8)

(7) Auf eine Institutionalisierung der Abstimmung zwischen dem Bund und den Ländern über familienbezogene Leistungen wäre hinzuwirken (z.B. durch die Aufnahme eines fixen Tagesordnungspunktes „Abstimmung familienbezogener Leistungen« bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen). (TZ 9)

**Schlussbemerkungen/
Schlussempfehlungen**

mung familienbezogener Leistungen» bei den Landesfamilienreferentenkonferenzen). (TZ 9)

(8) Es wäre sicherzustellen, dass das BMWFJ bei der Erarbeitung von Gesetzesentwürfen bereits frühzeitig einbezogen wird, um im BMWFJ einen gesamthaften Überblick über die familienbezogenen Leistungen sowie eine abgestimmte Zielausrichtung und Wirkung der einzelnen Instrumente zu gewährleisten. (TZ 10)

(9) Auf weitere Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Berechnungsmethoden für die Anspruchsvoraussetzungen familienbezogener Leistungen sollte hingewirkt werden. (TZ 11)

(10) Im Sinne der besseren Steuerung und zielgerichteten Ausgestaltung des Systems der Familienförderung wären die Möglichkeiten einer Abbildung von Familien/Haushalten als eine Empfänger-Einheit in der Transparenzdatenbank zu prüfen. (TZ 13)

Wien, im Februar 2014

Der Präsident:

Dr. Josef Moser



**Bisher erschienen:**

Reihe Bund 2014/1

Bericht des Rechnungshofes

- Liegenschaftsverkäufe ausgewählter Sozialversicherungsträger und Anmietung der Roßauer Lände 3 durch die Universität Wien
- Neuaufnahmen, Vergabe und Löschung von Steuernummern und Umsatzsteuer-Identifikationsnummern

Reihe Bund 2014/2

Bericht des Rechnungshofes

- EU-Finanzbericht 2011
- Haftungen des Landes Kärnten für HYPO-ALPE-ADRIA-BANK INTERNATIONAL AG und HYPO-ALPE-ADRIA-BANK AG
- Projekt Allgemeines Krankenhaus Informationsmanagement (AKIM) des Allgemeinen Krankenhauses der Stadt Wien

