

Bericht
des Kontrollausschusses
betreffend den
Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung
"eHealth-Strategie des Landes Oberösterreich
mit Schwerpunkt Gesundheitsinformatik der gespag"

[Landtagsdirektion: L-2013-90141/6-XXVII,
miterledigt [Beilage 859/2013](#)]

Der Oö. Landesrechnungshof hat in der Zeit vom 24. August 2012 bis 4. Februar 2013 (mit Unterbrechungen) eine Initiativprüfung im Sinn des § 2 Abs. 1 Z 1, 2 und 3 in Verbindung mit § 4 Abs. 1 Z 1 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes durchgeführt.

Gegenstand der Prüfung war die Prüfung und Beurteilung des Grades der Umsetzung der eHealth-Strategie des Landes Oberösterreich beim Land Oberösterreich und beim Hauptprojektpartner Oö. Gesundheits- und Spitals-AG (gespag) als Errichter und derzeitiger Betreiber der technischen Komponenten.

Der Oö. Landesrechnungshof hat dem Landtag seinen mit 25. April 2013 datierten Bericht über diese Initiativprüfung übermittelt. Dieser Bericht wurde als [Beilage 859/2013](#) dem Kontrollausschuss zugewiesen.

Der Kontrollausschuss hat den Bericht des Oö. Landesrechnungshofs in seiner Sitzung am 27. Juni 2013 mit Stimmenmehrheit zur Kenntnis genommen. Der Bericht ist daher gemäß § 24 Abs. 6 in Verbindung mit § 22 Abs. 2 Z 3 der Oö. Landtagsgeschäftsordnung 2009 dem Landtag mit einem Ausschussantrag vorzulegen.

Der Oö. Landesrechnungshof fasst seinen Bericht wie folgt zusammen:

"Die Informationstechnologie (IT) ist ein Zukunftsfeld zur Weiterentwicklung sowie Qualitäts- und Effizienzsteigerung im Gesundheitswesen und Pflegebereich. Der LRH begrüßte grundsätzlich die bundesweite Vorreiterrolle Oberösterreichs und die bereits 2008 erstellte eHealth-Strategie. Ziel war: jede Bürgerin und jeder Bürger soll ab 2014 Zugriff auf die eigenen elektronischen Gesundheitsdaten haben. Erschwerend für die Umsetzung der eHealth-Strategie wirkte sich aus,

dass erst Ende 2012 das bundesweite ELGA-Gesetz beschlossen wurde. Dies war mit ein Grund für Verzögerungen und Einschränkungen in der Umsetzung.

Grenzen der Freiwilligkeit: Manche Krankenhäuser stellen ihre Interessen vor jene des Landes

- (1) In Oberösterreich wurden neben der landeseigenen elektronischen Gesundheitsplattform (eGP) zwei weitere parallele Infrastrukturen zum Austausch von Gesundheitsdaten der Bürgerinnen und Bürger geschaffen. Die Projektbemühungen des Oö. Landesgesundheitsfonds stießen im Lauf der Umsetzung an ihre Grenzen, sobald Eigeninteressen von Krankenhausträgern im Vordergrund standen.

Reduzierte und verzögerte Umsetzung: Teilbereiche der eHealth-Strategie blieben offen

- (2) Hauptaktivitäten bei der Umsetzung der eHealth-Strategie waren bisher der Aufbau der eGP durch die Oberösterreichische Gesundheits- und Spitals-AG (gespag) und das Projekt Pflegebegleitschreiben. Weitere geplante Leitprojekte wurden bis März 2013 nicht umgesetzt. Im Projektverlauf veränderte sich die Errichtung der eGP von einem reinen Umsetzungs- zu einem Entwicklungsprojekt. Die Arbeiten verzögerten sich um zumindest ein Jahr und wurden mit weniger Systempartnern und in geringerem Ausmaß durchgeführt als ursprünglich geplant.

Finanzielle Vereinbarungen: eHealth-Budget kürzen, Regelfinanzierung klären und Beiträge aus dem ELGA-Budget lukrieren

- (3) Das Land Oberösterreich stellte für die Umsetzung der eHealth-Strategie 7,2 Mio. Euro zur Verfügung, wovon bis Ende 2012 rund 2,94 Mio. Euro verbraucht wurden. Der LRH stellte fest, dass die Mittel grundsätzlich widmungsgemäß verwendet wurden. Vereinbarungen über die Finanzierung des Regelbetriebes sollten laut Oö. Landesgesundheitsfonds im Jahr 2013 geschlossen werden [Empfehlung I].

Das Gesamtbudget enthält 370.000 Euro für die Einbindung von Systempartnern. Auf Grund des ELGA-Gesetzes sind diese nunmehr zur Teilnahme am Datenaustausch verpflichtet. Somit könnte dieser Betrag eingespart werden. Der LRH empfahl, das Budget von 7,2 Mio. Euro auf 6,83 Mio. Euro zu senken [Empfehlung II].

In Hinblick auf die Vorreiterrolle des Landes Oberösterreich regte der LRH an zu prüfen, inwieweit Ausgaben der eHealth-Strategie im Blickwinkel des nun beschlossenen bundesweiten ELGA-Gesetzes durch Beiträge aus dem ELGA-Budget kompensiert werden können [Empfehlung III].

Umsetzung der Strategie: Widmungsgemäße Verwendung der Fördermittel durch die gespag als Hauptakteur

- (4) Der Fonds und die gespag unterfertigten eine Förderungsvereinbarung für die Errichtung und den Betrieb der eGP. Der LRH prüfte die ausbezahlten Fördermittel und bestätigte die widmungsgemäße Verwendung durch die gespag bzw. deren Geschäftsbereich Gesundheitsinformatik (GI).

Die dem LRH dafür zur Verfügung gestellten Unterlagen wiesen jedoch auf Verbesserungspotentiale innerhalb der GI hin. Diese sah er im Projektmanagement und in der betriebswirtschaftlichen Planung. Er prüfte deshalb vertieft.

Fragile Strategie: Für Kunden angebotene Dienstleistungen der Gesundheitsinformatik liefern Verluste von rund 1,5 Mio. Euro

- (5) Ab dem Jahr 2009 öffnete die GI ihre IT-Infrastruktur für externe Kunden. Die Geschäftsbeziehungen leiteten sich aus der Strategie der gespag ab. Rund 1,3 Mio. Euro an technischer Erstinvestition waren notwendig, um diese Leistungen anbieten zu können. Dieses strategisch relevante Projekt wurde GI-intern ohne Beschluss des Vorstandes außerhalb des Budgets beauftragt. Künftige Reinvestitionen sollten nach Ansicht des LRH einer 'make or buy-Entscheidung' unterzogen werden. Er empfahl, die nun aufgebaute Infrastruktur für eigene Zwecke und die bestehenden Dritt-Nutzer bestmöglich auszunutzen [Empfehlung V].

Bis zum Jahr 2012 erzielte die GI aus ihren Geschäften mit Dritten kumulierte Verluste (Vollkosten) in Höhe von rund 1,5 Mio. Euro. Diese Ergebnisse beeinflussen den Abgang der gespag und belasten somit den Landeshaushalt. Planungsrechnungen der GI sehen den Ausgleich der bisherigen Verluste im Jahr 2018 vor. Für den LRH bilden die von der gespag angebotenen Leistungen am Markt kein Alleinstellungsmerkmal; das hat zur Folge, dass sie in der Preisgestaltung teilweise dem Konkurrenzdruck anderer Anbieter ausgesetzt ist. Die Erreichbarkeit der Planungsrechnungen ist somit erst unter Beweis zu stellen, insbesondere da bereits das Wegbrechen eines von fünf wesentlichen Geschäftspartnern maßgebliche Umsatzeinbußen bedingt. In Anbetracht der bisherigen Verluste und des vom Eigentümer mehrfach dokumentierten Erfordernisses eines wirtschaftlichen Erfolgs für Drittgeschäfte empfahl der LRH, rasch eine Entscheidung pro oder contra externe Leistungserbringung an Dritte zu treffen [Empfehlung VI].

Die im Jahr 2011 eingegangene IT-Kooperation mit Niederösterreich brachte Anfangsverluste von 369.000 Euro bis 2012 mit sich, die laut der aktuellen Planungsrechnung erst im Jahr 2021 ausgeglichen werden können. Der LRH verwies auch hier auf das durch den Eigentümer dokumentierte wirtschaftliche Erfordernis. Eine Nachweisführung über die in den Berechnungen eines Beratungsunternehmens prognostizierten Synergieeffekte der Koopera-

tion unterblieb bis dato. All dies nahm der LRH zum Anlass, diese Kooperation kritisch zu beurteilen.

Weitere Potentiale: Verbesserung des unternehmerischen Verständnisses und des Projektmanagements

- (6) Ein Kostenrechnungs- und Planungsmodell für die GI liegt erst seit Ende 2012 vor. Kritisch beurteilte der LRH, dass die Leitung der GI bis in die zweite Jahreshälfte 2012 mit wenig aussagekräftigen kaufmännischen Werkzeugen steuerte. Dies wiegt umso schwerer, als die GI ein Jahresbudget von rund 23,6 Mio. Euro (2012) verantwortet. Sowohl die Interne Revision als auch die Kaufmännische Direktion der gespag wiesen in der Vergangenheit auf Mängel beim wirtschaftlichen Know-how und bei den Planungsinstrumenten hin. Der LRH empfahl, das Kostenrechnungs- und Planungsmodell der GI weiterzuentwickeln [Empfehlung VII].

Die GI entwickelte seit ihrer Gründung ihr Projektmanagement laufend weiter. Der LRH anerkannte diese Bemühungen. Er sah aber weitere Verbesserungspotentiale in der Soll-Ist-Darstellung der Personalressourcen sowie in der Kostenverfolgung. Er empfahl, das Projektmanagement künftig weiter zu verbessern, Gesamt-Projektbudgets zu erstellen, Kosten-Nutzen-Berechnungen durchzuführen und erhebbare Messgrößen zur Beurteilung der Zielerreichung festzulegen [Empfehlung VIII].

Sonderstellung der Gesundheitsinformatik: Erwartungen an die Integration der Gesundheitsinformatik in die Kaufmännische Direktion

- (7) Mehrere Reorganisationen der GI ab 2008 bewirkten eine Verunsicherung, die zum Teil zu einer größeren Abwanderungsbewegung von Mitarbeitern beitrug. Dadurch waren im Oktober 2012 wesentliche Teilbereiche der IT kurzfristig in ihrem Betrieb gefährdet. Letztlich wären sogar die Kernprozesse Patientenaufnahme und -abrechnung der gespag betroffen gewesen. Als Übergangslösung in dieser kritischen Situation wurden mit jährlichen Kosten von 350.000 Euro für mindestens 1,5 Jahre externe Leistungen zugekauft. Durch diese Maßnahme bestand im Jänner 2013 keine aktuelle Gefährdung mehr. Da aber bei einer erneuten Verringerung des Personalstandes die Gefährdungssituation wieder gegeben sein könnte, empfahl der LRH der gespag, eine Entscheidung zur Absicherung der betroffenen Bereiche herbeizuführen. Aus seiner Sicht wäre – neben drei anderen Varianten – ein Kooperationsprojekt mit der landeseigenen IT-Abteilung zu prüfen [Empfehlung IX].

Die GI erlangte in den vergangenen Jahren nicht die erhoffte organisatorische Stabilität. Vielmehr schufen die Veränderungsprozesse ein unklares strategisches Eigen- und Fremdbild des Geschäftsbereiches und führten in der Folge zu einer Belastung der Führungsebene und der Mitarbeiter.

In einem Reorganisationsprojekt wurde die Bestellung eines Chief Information Officers (CIO) festgelegt. Die Bestellung erfolgte mit Beginn des Jahres 2012. Diese Funktion wurde nicht ausgeschrieben. Hinsichtlich der Besetzung solcher Leitungspositionen empfahl der LRH dem Land Oberösterreich, künftig mehr Funktionen als bisher in der Gespag nach § 4 Abs. 3 Öö. Landesbediensteten-Zuweisungsgesetz auszuschreiben [Empfehlung IV].

Die GI nahm innerhalb der Gespag seit Beginn ihres Bestehens eine Sonderstellung ein. Die organisatorische Stellung einer „Firma in der Firma“ erschwerte die Zusammenarbeit mit anderen Organisationseinheiten. Der Aufsichtsrat initiierte und der Vorstand beauftragte in der Folge im Herbst 2012 die organisatorische Annäherung¹ der GI an die Kaufmännische Direktion der Unternehmensleitung. Die rasche Durchführung dieses Vorhabens erschien dem LRH wichtig, da eine stärkere Einbindung der GI in die Organisation und eine deutliche Verbesserung der Kommunikation zu erwarten ist. Der Empfehlung des LRH zur Durchführung eines Strategieentwicklungsprozesses folgte die Gespag bereits im Rahmen der Einbindung der GI in die Kaufmännische Direktion [Empfehlung X].

Geschätzte Mehrkosten von rund 1,6 Mio. Euro: Mangelnde Wirtschaftlichkeit und unvollständige Realisierung im Projekt „Veranstaltungsmanagement“

- (8) Ein unternehmensweit eingeführtes IT-System enthielt das Teil-Projekt Veranstaltungsmanagement. Dieses sollte den Aus- und Fortbildungsprozess der Gespag-Mitarbeiter durchgängig IT-unterstützt abdecken. Das IT-System befindet sich nach seiner Fertigstellung jedoch lediglich im Teileinsatz, da die Prozesse für die Anmeldung zu und die Genehmigung von Fortbildungsveranstaltungen wie bisher abgewickelt werden müssen.

Der LRH bemängelte das Fehlen eines strukturierten und unterfertigten Projektauftrages. Er kritisierte weiters die getrennten Verantwortungen in der Projektleitung, die verbesserungswürdige Projektkommunikation, das Fehlen eines Gesamt-Projektbudgets sowie das mangelhafte Kostencontrolling. Bei einem optimalen Projektmanagement und einer raschen Kommunikation der inhaltlichen Umsetzungsschwierigkeiten hätte dem satzungsgemäßen Gebot der Wirtschaftlichkeit besser entsprochen werden können.

Bei Auftragserteilung wurden 870.000 Euro als Projektkosten für das Veranstaltungsmanagement genannt. Die Dokumentation der Gespag nennt mehrmals Kostenschätzungen von rund 2,5 Mio. Euro plus 2.000 interne Personentage für dieses Teil-Projekt. Weil geeignete Aufzeichnungen fehlten, konnte der LRH die tatsächlichen Kosten für das Projekt nicht feststellen. Dies zeugt seiner Ansicht nach von mangelndem Kostenbewußtsein in diesem Gespag-Projekt.

In den wesentlichen Berichten sowie Vorstands- und Aufsichtsratsprotokollen zum Projekt Veranstaltungsmanagement waren die Mehrkosten von 1,6 Mio. Euro nicht angeführt. Der

¹ Projekt „Integration IT inklusive Chief Information Officer Funktion in die Kaufmännische Direktion der Unternehmensleitung“

LRH empfahl klarere Festlegungen für die Berichterstattung des Vorstandes an den Aufsichtsrat [Empfehlung XI]."

Der LRH empfahl dem Land Oberösterreich:

- I. Bei Einführung des eGP-Regelbetriebs den Abschluss einer Vereinbarung über die Regelfinanzierung der elektronischen Gesundheitsplattform (Umsetzung kurzfristig)**
- II. Die Reduktion des eHealth-Strategie-Budgets von 7,2 Mio. Euro auf 6,83 Mio. Euro - ermöglicht durch den gesetzlich bedingten Wegfall der Anbindungskosten von Systempartnern (Umsetzung kurzfristig)**
- III. Die Analyse des verbleibenden Gesamtprojekt-Budgets „Umsetzung der eHealth-Strategie“ hinsichtlich einer möglichen Kompensation durch Beiträge des Bundes im Blickwinkel des beschlossenen bundesweiten ELGA-Gesetzes (Umsetzung kurzfristig)**
- IV. Die erweiterte Anwendung des Oö. Landesbediensteten-Zuweisungsgetzes bei der Bestellung von Leitungspositionen in der gespag (Umsetzung kurz- bis mittelfristig)**

(10) Dem Land Oberösterreich als Eigentümer der gespag empfahl der LRH hinzuwirken, dass folgende Empfehlungen umgesetzt werden:

- V. Eine bestmögliche Ausnutzung der technischen Infrastruktur mit den bestehenden Dritt-Nutzern und für eigene Zwecke (Umsetzung kurzfristig)**
- VI. Eine Entscheidung über die Weiterführung der externen Dienstleistungen der Gesundheitsinformatik unter der vom Eigentümer aufgestellten Prämisse des wirtschaftlichen Erfolges für die gespag (Umsetzung kurzfristig)**
- VII. Die Weiterentwicklung des Kostenrechnungs- und Planungsmodells der Gesundheitsinformatik zur Verbesserung der Entscheidungsbasis (Umsetzung kurzfristig)**
- VIII. Die Setzung von Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Projektmanagements, die Erstellung von Gesamt-Projektbudgets, die Durchführung von Kosten-Nutzen-Berechnungen vor Projektbeginn, die Festlegung erhebbarer Messgrößen zur Beurteilung der Zielerreichung (Umsetzung kurzfristig)**
- IX. Die nachhaltige Absicherung der im Oktober 2012 kurzfristig gefährdeten IT-Teilbereiche der gespag mittels einer von vier möglichen Varianten, z.B. durch ein Kooperationsprojekt mit der landeseigenen IT-Abteilung (Umsetzung kurzfristig)**

- X. Die Durchführung des bereits eingeleiteten Strategieentwicklungs-Prozesses zur längerfristigen Positionierung der Gesundheitsinformatik (Umsetzung kurzfristig)
- XI. Festlegungen, um die Berichterstattung des Vorstandes an den Aufsichtsrat klarer zu regeln (Umsetzung kurzfristig)

Als Beanstandungen und Verbesserungsvorschläge im Sinn des § 9 Abs. 2 des Oö. Landesrechnungshofgesetzes wurden vom Kontrollausschuss festgelegt:

- I. Bei Einführung des eGP-Regelbetriebs den Abschluss einer Vereinbarung über die Regelfinanzierung der elektronischen Gesundheitsplattform (Umsetzung kurzfristig)
- II. Die Reduktion des eHealth-Strategie-Budgets von 7,2 Mio. Euro auf 6,83 Mio. Euro - ermöglicht durch den gesetzlich bedingten Wegfall der Anbindungskosten von Systempartnern (Umsetzung kurzfristig)
- III. Die Analyse des verbleibenden Gesamtprojekt-Budgets „Umsetzung der eHealth-Strategie“ hinsichtlich einer möglichen Kompensation durch Beiträge des Bundes im Blickwinkel des beschlossenen bundesweiten ELGA-Gesetzes (Umsetzung kurzfristig)
- IV. Die erweiterte Anwendung des Oö. Landesbediensteten-Zuweisungsgetzes bei der Bestellung von Leitungspositionen in der gespag (Umsetzung kurz- bis mittelfristig)

Dem Land Oberösterreich als Eigentümer der gespag empfahl der LRH hinzuwirken, dass folgende Empfehlungen umgesetzt werden:

- V. Eine bestmögliche Ausnutzung der technischen Infrastruktur mit den bestehenden Dritt-Nutzern und für eigene Zwecke (Umsetzung kurzfristig)
- VI. Eine Entscheidung über die Weiterführung der externen Dienstleistungen der Gesundheitsinformatik unter der vom Eigentümer aufgestellten Prämisse des wirtschaftlichen Erfolges für die gespag (Umsetzung kurzfristig)
- VII. Die Weiterentwicklung des Kostenrechnungs- und Planungsmodells der Gesundheitsinformatik zur Verbesserung der Entscheidungsbasis (Umsetzung kurzfristig)
- VIII. Die Setzung von Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Projektmanagements, die Erstellung von Gesamt-Projektbudgets, die Durchführung von Kosten-Nutzen-Berechnungen vor Projektbeginn, die Festlegung erhebbarer Messgrößen zur Beurteilung der Zielerreichung (Umsetzung kurzfristig)

- IX. Die nachhaltige Absicherung der im Oktober 2012 kurzfristig gefährdeten IT-Teilbereiche der gespag mittels einer von vier möglichen Varianten, z.B. durch ein Kooperationsprojekt mit der landeseigenen IT-Abteilung (Umsetzung kurzfristig)**
- X. Die Durchführung des bereits eingeleiteten Strategieentwicklungs-Prozesses zur längerfristigen Positionierung der Gesundheitsinformatik (Umsetzung kurzfristig)**
- XI. Festlegungen, um die Berichterstattung des Vorstandes an den Aufsichtsrat klarer zu regeln (Umsetzung kurzfristig)"**

Der Kontrollausschuss beantragt, der Oberösterreichische Landtag möge beschließen:

- 1. Der Bericht des Oö. Landesrechnungshofs über die Initiativprüfung "eHealth-Strategie des Landes Oberösterreich mit Schwerpunkt Gesundheitsinformatik der gespag" sowie die Festlegungen des Kontrollausschusses werden zur Kenntnis genommen.**
- 2. Dem Oö. Landesrechnungshof wird für seinen Bericht gedankt.**
- 3. Die Oö. Landesregierung wird aufgefordert, bis zur Folgeprüfung die Umsetzung der vom Kontrollausschuss festgelegten Empfehlungen zu veranlassen.**

Linz, am 27. Juni 2013

Mag. Steinkellner
Obmann

Prim. Dr. Aichinger
Berichterstatter