



STADTRECHNUNGSHOF WIEN

Landesgerichtsstraße 10
A-1082 Wien

Tel.: 01 4000 82829 FAX: 01 4000 99 82810

E-Mail: post@stadtrechnungshof.wien.at

www.stadtrechnungshof.wien.at

DVR: 0000191

StRH II - FSW-WPB-1/15

FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH,

Prüfung von Teilbereichen des IKS

KURZFASSUNG

In der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH waren mehr als 330 Bedienstete in den vier Geschäftsbereichen Tageszentren für Seniorinnen und Senioren, Mobile Hauskrankenpflege, Soziale Arbeit sowie dem Team Focus beschäftigt. Die Schwerpunkte bei der Teilbereiche des IKS umfassenden Prüfung lagen in der Sollkonzeption der Aufbau- und Ablauforganisation sowie in der Umsetzung von vorgesehenen Kontrollen und qualitätssichernden Maßnahmen.

Zur Überwachung der Geschäftsführung der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH empfahl der Stadtrechnungshof Wien die Einrichtung eines Aufsichtsrates entsprechend dem GmbH-Gesetz. Weiters wurde zur Vereinheitlichung der Ablauforganisation innerhalb des Unternehmens für den Geschäftsbereich Soziale Arbeit die Ausarbeitung eines Organisationshandbuches für notwendig erachtet. Beim Qualitätsmanagementsystem sollte ein einheitlicher Standard für alle Geschäftsbereiche angestrebt werden.

Für die Leistungserbringung in den Kernprozessen lagen größtenteils Prozessbeschreibungen sowie zahlreiche Merkblätter, Formulare und Checklisten auf. Darüber hinaus standen EDV-Applikationen für die Verrechnung von Kostenbeiträgen und für die Dienst- und Einsatzplanung zur Verfügung. Hinsichtlich der durchzuführenden Kontrollschritte waren Verbesserungsmöglichkeiten beispielsweise bei der Dokumentation und bei der Evidenzhaltung sowie bei der Einhaltung von Prüfintervallen erkennbar.

Für die Abwicklung der unterstützenden Prozesse Beschaffung und Finanzbuchhaltung lagen Handlungsanweisungen etwa für die Belegerfassung, die Belegprüfung, den Zahlungsverkehr oder auch die Inventarisierung vor, die von der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH eingehalten wurden. Hinsichtlich der Beschaffungen bestand Verbesserungspotenzial bei der Dokumentation der Angebotsvergleiche und bei der Wareneingangskontrolle.

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung.....	6
2. Merkmale eines zweckentsprechenden Internen Kontrollsystems	8
2.1 Allgemeines	8
2.2 Risikoidentifikation und Risikobewertung.....	8
2.3 Organisatorische Maßnahmen	9
2.4 Funktionstrennung.....	10
2.5 Systematische Kontrollen	10
2.6 Berichtswesen	11
2.7 Überwachung des Internen Kontrollsystems	11
2.8 Grenzen des Internen Kontrollsystems.....	11
2.9 Kosten-Nutzen-Überlegung	12
3. Aufbau- und Ablauforganisation der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH	12
3.1 Organe der Gesellschaft.....	12
3.2 Organisationseinheiten und Stellenbeschreibungen.....	13
3.3 Ausgelagerte Funktionsbereiche	16
3.4 Zeichnungsberechtigungen	17
3.5 Berechtigungskonzept zur Informationstechnologie	21
4. Instrumente der Unternehmensführung.....	21
4.1 Zielssystem und Risikomanagement.....	21
4.2 Qualitätsmanagement.....	23
4.3 Controlling und Berichtswesen	25
4.4 Interne Revision.....	27
5. Ausgewählte Kontrollschritte beim Kernprozess Leistungserbringung	27
5.1 Kontrollen im Geschäftsbereich Tageszentren für Seniorinnen und Senioren.....	28
5.2 Kontrollen im Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege.....	30
5.3 Kontrollen im Geschäftsbereich Soziale Arbeit.....	33
6. Ausgewählte Kontrollschritte bei unterstützenden Prozessen	34
6.1 Unterstützender Prozess Beschaffung	34

6.2 Unterstützender Prozess Finanzbuchhaltung	37
7. Zusammenfassung der Empfehlungen	38

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Organigramm der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH	14
--	----

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
DGKP	Diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegeperson
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EUR	Euro
GmbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GmbHG	GmbH-Gesetz
Hrsg	Herausgabe
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
ISO	Internationale Organisation für Normung
IT	Informationstechnologie
lt.	laut
Mio. EUR	Millionen Euro
Nr.	Nummer
o.a.	oben angeführt
ÖNORM EN	Europäische Norm im Status einer Österreichischen Norm

Pflege- und Betreuungsdienste

GmbH FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH

Pkt. Punkt

rd. rund

s..... siehe

u.a. unter anderem

z.B. zum Beispiel

PRÜFUNGSERGEBNIS

Der Stadtrechnungshof Wien unterzog Teilbereiche des IKS der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH einer stichprobenweisen Prüfung und teilte das Ergebnis seiner Wahrnehmungen nach Abhaltung einer diesbezüglichen Schlussbesprechung der geprüften Stelle mit. Die von der geprüften Stelle abgegebene Stellungnahme wurde berücksichtigt. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

1. Einleitung

Die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH wurde im Jahr 2005, ursprünglich unter dem Namen Geriatriische Tageszentren gemeinnützige GmbH, als 100%ige Tochtergesellschaft des Fonds Soziales Wien mit dem Zweck der Führung von Tageszentren gegründet. Im Jahr 2008 wurde der Gesellschaftszweck auf das Anbieten und die Bereitstellung von ambulanten Pflege- und Betreuungsleistungen geändert. Die Tätigkeit der Gesellschaft ist nicht auf die Erzielung eines Gewinnes gerichtet.

Die gegenständliche Prüfung des Stadtrechnungshofes Wien erfolgte im dritten Quartal des Jahres 2014. Zu diesem Zeitpunkt verfügte die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH über die vier Geschäftsbereiche Tageszentren für Seniorinnen und Senioren, Mobile Hauskrankenpflege, Soziale Arbeit sowie das Team Focus.

In den insgesamt elf Tageszentren für Seniorinnen und Senioren wurden ältere Menschen tagsüber von mehr als 100 Mitarbeitenden sowohl individuell als auch in Beschäftigungs-, Musik- und Gesprächsgruppen betreut. Das Angebot beinhaltete beispielsweise Gedächtnis- und Bewegungstraining, Ergo- und Physiotherapie, Angehörigenberatung und Unterstützung bei der Körperpflege. Des Weiteren bestand für chronisch kranke Menschen - etwa nach Schlaganfällen oder bei demenziellen Erkrankungen - ein spezielles Betreuungsangebot.

Bei der mobilen Hauskrankenpflege handelte es sich um die Pflege und Betreuung Pflegebedürftiger in deren Wohnung durch Pflegepersonen. Das Aufgabengebiet der mehr als 100 in diesem Geschäftsbereich Beschäftigten umfasste u.a. vorbeugende Pflegemaßnahmen, Wundversorgung, Verabreichung von Injektionen und Medikamenten, Sondenernährung sowie Stoma-, Fistel- und Kathederpflege.

Die von der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH angebotene Soziale Arbeit wurde im Bedarfsfall durch den Fonds Soziales Wien vermittelt. Durch die in diesem Bereich über 50 Beschäftigten (Sozialarbeiterinnen bzw. Sozialarbeiter und Seniorenberaterinnen bzw. Seniorenberater) erfolgten im Wesentlichen die Abklärung finanzieller und rechtlicher Angelegenheiten, die Begleitung zu Ämtern und Behörden und die Klärung von Wohnungsfragen und Sachwalterschaftsanregungen.

Das sechsköpfige Team Focus führte im Auftrag von Einrichtungen der Stadtverwaltung sozialraumorientierte Erhebungen, etwa zu Möglichkeiten der Verbesserung des Zusammenlebens im Gemeinwesen, durch.

Insgesamt waren im Jahr 2013 in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH im Durchschnitt 332 Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer beschäftigt, der Jahresabschluss wies einen Gesamtumsatz von rd. 24,22 Mio. EUR aus.

Der Schwerpunkt der Einschau in das IKS der Gesellschaft lag auf der Sollkonzeption der Aufbau- und Ablauforganisation, darüber hinaus wurde stichprobenweise die Umsetzung von vorgesehenen Kontrollen sowie qualitätssichernden Maßnahmen einer Prüfung unterzogen.

Den Ausführungen über die Ergebnisse der Einschau wurde einleitend eine Beschreibung vorangestellt, welche Merkmale ein zweckentsprechendes IKS gemäß der jüngeren Literatur aufweisen sollte (s. dazu beispielsweise Institut für Interne Revision Österreich - IIA Austria, Das Interne Kontrollsystem aus der Sicht der Internen Revision² [2009]; Klinger/Klinger, ABC der Gestaltung und Prüfung des Internen Kontrollsystems

(IKS) im Unternehmen³ [2011]; Löffler/Ahammer/Kerschbaumer/Nayer [Hrsg], Handbuch zum Internen Kontrollsystem², [2011]).

2. Merkmale eines zweckentsprechenden Internen Kontrollsystems

2.1 Allgemeines

Unter einem IKS werden alle im Unternehmen gezielt gesetzten Maßnahmen (Regelungen) verstanden, die auf

- die langfristige Sicherung des Unternehmensvermögens,
 - die Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit der Geschäftstätigkeit,
 - die Zuverlässigkeit des Rechnungs- und Berichtswesens und
 - die Einhaltung der für das Unternehmen maßgeblichen Gesetze und Vorschriften
- gerichtet sind. Ein IKS sollte nicht nur auf die Rechnungslegung beschränkt sein, sondern es wären vielmehr alle wesentlichen Geschäftsprozesse in die Betrachtung einzubeziehen.

Das österreichische Recht kennt keine Legaldefinition des Begriffes IKS, allerdings ergibt sich aus mehreren gesetzlichen Bestimmungen die Verpflichtung zur Einrichtung eines solchen. So ist etwa im GmbHG geregelt, dass die Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer einer GmbH dafür zu sorgen haben, dass ein Rechnungswesen und ein IKS geführt werden, die den Anforderungen des Unternehmens entsprechen. Laut einem Kommentar zum GmbHG aus dem Jahr 2014 bezieht sich die Bestimmung zum IKS auf die Gesamtheit aller Maßnahmen und Methoden, die darauf gerichtet sind, die Ziele der Sicherheit, Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten.

2.2 Risikoidentifikation und Risikobewertung

Um sicherzustellen, dass ein Unternehmen nachhaltig bestehen kann, müssen strategische Unternehmensziele festgelegt, laufend beobachtet und entsprechend angepasst werden. Strategische Ziele sind die Basis für operative Ziele, die wiederum auf die Unternehmensprozesse wirken. Die Erreichung dieser Ziele kann durch unterschiedliche unternehmensinterne oder unternehmensexterne Ereignisse beeinflusst werden. Damit alle wesentlichen Bedrohungen rechtzeitig erkannt und entsprechende Gegenmaßnah-

men ergriffen werden können, sollte ein Risikomanagement im Unternehmen implementiert werden.

Für die Risikoidentifikation sind einerseits umfassende Kenntnisse der unternehmerischen Tätigkeit und der internen Abläufe und andererseits Informationen, die sich aus dem Umfeld des Unternehmens ergeben, wie etwa die Konjunktur- und Marktentwicklung, die Konkurrenzsituation oder die gesetzlichen Änderungen, erforderlich. Die sich daraus ergebenden Risiken für den Unternehmenserfolg sollten in einer Liste zusammengefasst und hinsichtlich ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrer Auswirkungen in einem worst-case-Szenario monetär bewertet werden. In der Risikostrategie muss die Geschäftsführung entscheiden, wie mit den Risiken umgegangen wird. Dabei kommt etwa eine Risikominimierung durch Maßnahmen zur Verminderung der Eintrittswahrscheinlichkeit oder des Schadenspotenzials, der Risikotransfer durch Abwälzung auf Dritte bis hin zur Einstellung von risikobehafteten Aktivitäten infrage.

Die Risikoliste ist in regelmäßigen Abständen im Hinblick auf Änderungen externer Faktoren oder interner Abläufe zu überarbeiten. Im Zuge dessen werden die Risiken bzgl. ihrer Eintrittswahrscheinlichkeit und ihrer Auswirkungen neu bewertet und entsprechende Maßnahmen zur Gegensteuerung geplant.

2.3 Organisatorische Maßnahmen

Zur Sicherstellung einer ordnungsgemäßen und effizienten Abwicklung der wesentlichen Geschäftsabläufe und Tätigkeiten der Mitarbeitenden sind im Rahmen der Unternehmensorganisation klare und detaillierte Anweisungen für die jeweiligen Abteilungen zu treffen. Dies sollte in schriftlicher Form - bei entsprechender Unternehmensgröße in einem Organisationshandbuch - erfolgen und z.B.

- Organigramme, aus denen die Zuweisung von Aufgaben und die Übertragung von Verantwortungsbereichen klar ersichtlich sind,
- Prozessbeschreibungen und Arbeitsanweisungen für routinemäßige Arbeitsabläufe,
- Stellenbeschreibungen unter Berücksichtigung der Ziele, Kompetenzen und Aufgaben der einzelnen Abteilungen,
- Vollmachts- und Befugniserteilungen sowie

- Vorgaben für die Abwicklung sensibler Geschäftsfälle umfassen.

Bei der Durchführung von risikoreichen und finanziell relevanten Arbeitsprozessen sind zusätzliche Vorkehrungen wie etwa die Einhaltung des Vieraugenprinzips und die Festlegung hierarchisch abgestufter Genehmigungskompetenzen unter Zugrundelegung angemessener Wertgrenzen zu treffen. Darüber hinaus sind u.a. auch Stellvertretungsregelungen, Aufbewahrungs- und Vernichtungsvorschriften für sensible Unterlagen sowie Zugriffsberechtigungen auf Daten und Informationen festzulegen. Für eine Vereinheitlichung der Arbeitsabläufe empfiehlt sich die Verwendung von vorgefertigten Belegen und Formularen.

2.4 Funktionstrennung

Durch die Funktionstrennung wird sichergestellt, dass eine einzelne Person nicht alle Phasen eines Geschäftsfalles allein durchführen und kontrollieren kann, sondern die Abwicklung auf mehrere Personen aufgeteilt wird. In der gesamten Unternehmensorganisation sollte daher für eine konsequente Trennung der Funktionen Genehmigung, Durchführung, Verbuchung und Kontrolle gesorgt werden. Beispiele von nicht zu vereinbarenden Aufgaben sind etwa

- die Abwicklung des Einkaufes und des Wareneinganges,
- die Führung der Lohn- und Gehaltsverrechnung sowie der Kasse oder
- die Führung der Kasse und der Buchhaltung.

2.5 Systematische Kontrollen

Bei der Gestaltung von Kontrollprozessen ist zwischen ergebnis- und verfahrensorientierten Kontrollen zu unterscheiden. Die ergebnisorientierte Kontrolle bezieht sich auf die Effizienz betrieblicher Abläufe sowie die Erreichung der Unternehmensziele und erfolgt etwa anhand betrieblicher Kennzahlen aus der Kapitalflussrechnung, Investitionsberechnungen, Abweichungsanalysen in Form von Soll-Ist-Vergleichen, Rentabilitätsberechnungen etc. Verfahrensorientierte Kontrollen haben den Vergleich zwischen den vorgeschriebenen und den tatsächlich angewandten Verfahren zum Gegenstand, wobei für eine effiziente Kontrollausübung die einzelnen Kontrollschritte so weit wie möglich

systematisch in die jeweiligen Verfahrensabläufe integriert werden müssen. Dies kann entweder manuell durch Mitarbeitende oder bei EDV-gestützten Abläufen beispielsweise durch Prüfprogramme, Vollständigkeitskontrollen oder automatische Belegnummernvergaben erreicht werden.

2.6 Berichtswesen

Im Rahmen des Berichtswesens sind dem Management adäquate Informationen über das eigene betriebliche Geschehen sowie das Umfeld des Unternehmens als Entscheidungsgrundlage für die Unternehmenssteuerung zur Verfügung zu stellen. Dabei sind insbesondere eine zeitnahe Berichterstattung, die Objektivität der Informationen sowie die bedienungsfreundliche Aufbereitung der Berichte von großer Bedeutung.

2.7 Überwachung des Internen Kontrollsystems

Die Überwachung des IKS soll sicherstellen, dass die vorgesehenen internen Kontrollen ihre beabsichtigte Funktion erfüllen und bei Änderungen der Rahmenbedingungen angepasst werden. Eine laufende Überwachung im Rahmen der routinemäßigen Arbeitsabläufe dient vor allem der Hintanhaltung von ordnungswidrigen, unzweckmäßigen und unwirksamen Kontrollen. Zusätzlich können Evaluierungen z.B. in Form von Schwerpunktprüfungen, Einzelfall- oder Belegprüfungen durch unternehmensinterne Institutionen wie die Interne Revision oder auch extern durch Wirtschaftsprüferinnen bzw. Wirtschaftsprüfer, öffentliche Kontrollorgane etc. durchgeführt werden.

2.8 Grenzen des Internen Kontrollsystems

Ein gut eingerichtetes IKS sollte weitgehenden Schutz vor Unregelmäßigkeiten, Fehlaussagen und dolosen Handlungen bieten. Schwachstellen innerhalb eines IKS können allerdings dort auftreten, wo ungewöhnliche oder unregelmäßig anfallende Geschäftsvorgänge stattfinden, wo Missverständnisse oder Fehleinschätzungen vorkommen, leitende Instanzen in die Tätigkeit von Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeitern eingreifen, zwei oder mehrere Beteiligte sich in schädigender Absicht absprechen oder wo nachlassende Aufmerksamkeit bzw. Nichteinhaltung angeordneter Kontrollen durch Routine, Arbeitsüberlastung oder als Folge geänderter Rahmenbedingungen gegeben ist.

2.9 Kosten-Nutzen-Überlegung

Die Einrichtung eines angemessenen IKS, welches das Risiko auf ein akzeptables Maß reduziert, verlangt vom Management ein klares Verständnis für die zu erreichenden Unternehmens- bzw. Bereichsziele und die damit verbundenen Risiken. Andernfalls könnte es dazu kommen, dass Führungskräfte übermäßige Kontrollen in einem Bereich einrichten, die sich in anderen Bereichen nachteilig auswirken. Weiters muss das Ausmaß der ausgeübten Kontrollen ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen, wobei die Kosten der Kontrollen eines Vorganges nicht höher sein dürfen als der mögliche Schaden. Ausgenommen davon sind zwingende Verpflichtungen zur Kontrolle z.B. aufgrund gesetzlicher Vorschriften oder besonderer Schutzzwecke, wo reine risikostراتيجية Kosten-Nutzen-Überlegungen mitunter zugunsten aufwendiger Kontrollmaßnahmen in den Hintergrund treten.

3. Aufbau- und Ablauforganisation der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH

3.1 Organe der Gesellschaft

Das oberste beschlussfassende Gremium der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH stellte die Generalversammlung dar. Laut Gesellschaftsvertrag fasste der Fonds Soziales Wien als alleiniger Gesellschafter der GmbH in der Generalversammlung seine Beschlüsse über die Prüfung und Genehmigung des Jahresabschlusses, über die Verwendung des Reingewinnes, über die Entlastung der Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer sowie über die Wahl einer Abschlussprüferin bzw. eines Abschlussprüfers. Ebenso wäre es deren Aufgabe, die Entlastung eines Aufsichtsrates zu beschließen, wobei ein solcher zum Zeitpunkt der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien nicht eingerichtet war. Weiters war durch Beschluss des Gesellschafters die Geschäftsführung zu bestellen und abuberufen. Diese umfasste lt. Gesellschaftsvertrag einen oder mehrere operative Geschäftsführer und eine strategische Geschäftsführerin bzw. einen strategischen Geschäftsführer.

Zum Zeitpunkt der Einschau waren in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH ein strategischer Geschäftsführer sowie zwei operative Geschäftsführerinnen tätig. Über die

in der Regel zweimal jährlich abgehaltenen Generalversammlungen wurden Protokolle erstellt.

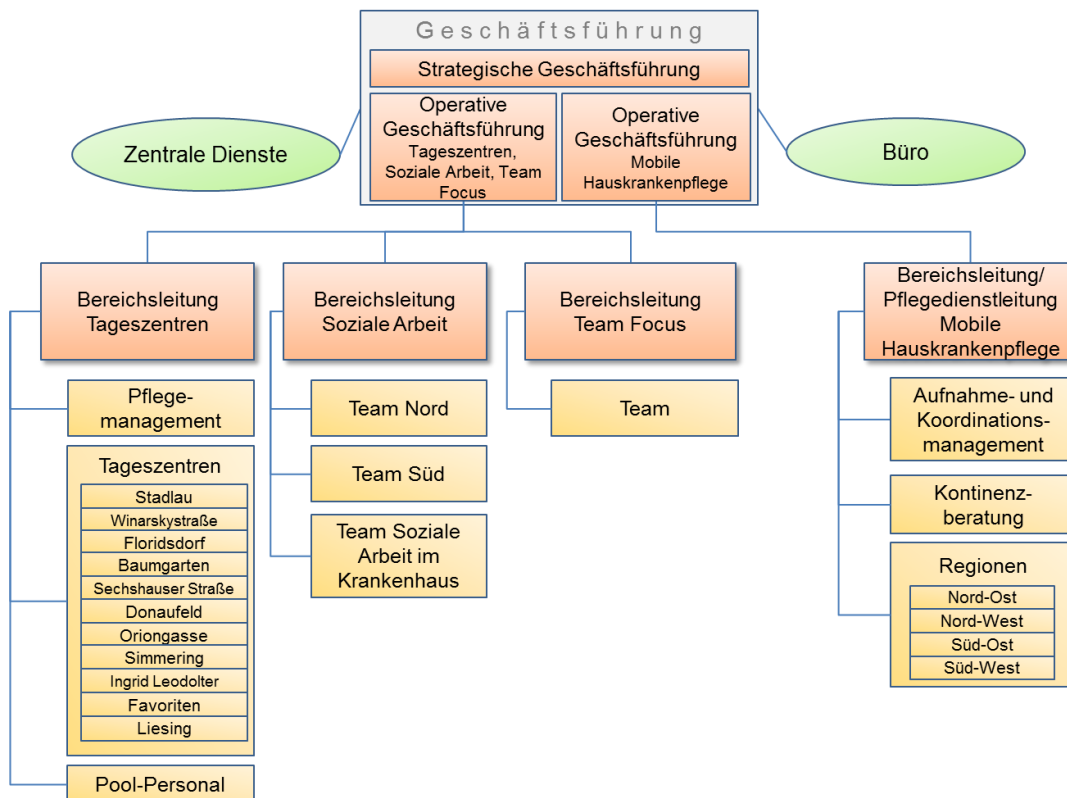
Ergänzend zum Gesellschaftsvertrag fanden sich Regelungen zur Geschäftsführung in deren Anstellungsverträgen sowie in der von der Generalversammlung beschlossenen Geschäftsordnung der Geschäftsführung. Die strategische Geschäftsführung war bei bestimmten im Gesellschaftsvertrag angeführten Aufgaben, Geschäftsfällen oder Maßnahmen wie z.B. bei der Personalplanung, bei der Budgeterstellung oder auch bei der Festlegung der Grundsätze der Geschäftspolitik des Unternehmens beizuziehen bzw. war deren Zustimmung verpflichtend einzuholen. Die Vertretung der Gesellschaft im Außenverhältnis hatte immer durch zwei der drei Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer gemeinsam zu erfolgen.

Vom Stadtrechnungshof Wien war festzuhalten, dass das GmbHG für Gesellschaften, bei denen die Anzahl der Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer 300 übersteigt, die Einrichtung eines Aufsichtsrates vorsieht. Wie den Jahresabschlüssen der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zu entnehmen ist, waren ab dem Jahr 2012 im Durchschnitt mehr als 300 Arbeitnehmerinnen bzw. Arbeitnehmer beschäftigt. Es wurde daher empfohlen, in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH einen Aufsichtsrat zur Überwachung der Geschäftsführung einzurichten.

3.2 Organisationseinheiten und Stellenbeschreibungen

3.2.1 Die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH bildete Veränderungen in ihrer Organisationsstruktur in aktualisierten Organigrammen ab und war zum Zeitpunkt der Einschau wie folgt strukturiert:

Abbildung 1: Organigramm der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH



Quelle: Pflege- und Betreuungsdienste GmbH, Darstellung Stadtrechnungshof Wien

Unmittelbar der Geschäftsführung unterstanden die Büroleitung samt administrativen Assistenzen sowie die sogenannten Zentralen Dienste, in denen beispielsweise das Controlling, das Berichtswesen, der IT-Support, die Öffentlichkeitsarbeit sowie das Qualitätsmanagement angesiedelt waren. Jeweils einer Bereichsleitung oblag die Führung der vier operativen Geschäftsbereiche Tageszentren für Seniorinnen und Senioren, Mobile Hauskrankenpflege, Soziale Arbeit sowie Team Focus.

Der Bereichsleitung Tageszentren für Seniorinnen und Senioren waren eine Leitung für das Pflegemanagement sowie insgesamt elf Tageszentren unterstellt; die Personalstruktur für diese Einheiten war in einem Betreuungskonzept festgelegt. Demzufolge waren im Pflegemanagement DGKP und Pflegehelferinnen bzw. Pflegehelfer vorgesehen. In den Tageszentren war jeweils ein interdisziplinäres Team, bestehend aus den Funktionen Leitung des Zentrums, Soziale Arbeit, Administration, Ergo-/Physiotherapie, Pflegehilfe, Heimhilfe und Kreativanimation eingesetzt. Zusätzlich unterstützten Zivildienstleistende die Teams der Tageszentren.

Der Bereichsleitung des Geschäftsbereiches Mobile Hauskrankenpflege waren das Aufnahme- und Koordinationsmanagement, vier Regionalleitungen sowie die Leitung Kontinenzberatung unterstellt. Neben einer Assistenz für die Leitungskräfte und einer Administrationskraft waren in den Regionen und der Kontinenzberatung ausschließlich DGKP tätig. Im Aufnahme- und Koordinationsmanagement waren DGKP als Fachmitarbeiterinnen bzw. Fachmitarbeiter sowie Administrationskräfte beschäftigt.

Der Bereichsleitung Soziale Arbeit unterstanden zwei regionale Teamleitungen sowie eine weitere für die Soziale Arbeit im Krankenhaus. Die Teams setzten sich aus Diplomierten Sozialarbeiterinnen bzw. Diplomierten Sozialarbeitern und Seniorenberaterinnen bzw. Seniorenberater sowie aus Administrationspersonal zusammen.

Das Team Focus wies mit wenigen Mitarbeitenden keine organisatorische Untergliederung auf. Aufgrund seiner Größenordnung setzte der Stadtrechnungshof Wien in dieser Organisationseinheit keine Prüfschritte bzgl. des IKS.

3.2.2 Stellenbeschreibungen lagen für alle Funktionen vor. Diese umfassten die Einordnung in das Organisationsgefüge, die Weisungsverhältnisse, den Zweck und die Funktion der jeweiligen Stelle, die Hauptaufgaben, etwaige Zusatzaufgaben sowie das Anforderungsprofil. Die Stellenbeschreibungen waren von den Arbeitsplatzinhaberinnen bzw. Arbeitsplatzinhabern sowie von den Vorgesetzten unterfertigt.

Für bestimmte Funktionen der drei in die Einschau einbezogenen Geschäftsbereiche waren Stellvertretungen schriftlich geregelt. Demnach vertraten sich in der Regel zwei Leitungen der Tageszentren und die Regionalleitungen in den Stützpunkten der Mobilien Hauskrankenpflege gegenseitig. Ebenfalls eine gegenseitige Vertretung lag für Fachmitarbeiterinnen bzw. Fachmitarbeiter der Mobilien Hauskrankenpflege vor, während die Assistenzen der Regionalleitungen zur *"ständigen Vertretung"* ihrer Vorgesetzten berechtigt waren. Bei Abwesenheit der Teamleitung Soziale Arbeit im Krankenhaus waren die Aufgaben verschiedenen Mitarbeitenden zugeteilt. Für die Leitungen des Teams Soziale Arbeit Nord und Süd waren keine schriftlichen Regelungen vorhanden, sondern

die jeweils notwendigen Stellvertretungen wurden im Anlassfall besprochen und entsprechend kommuniziert.

3.2.3 Organisationshandbücher lagen für die Tageszentren für Seniorinnen und Senioren sowie für die Mobile Hauskrankenpflege vor. Diese umfassten u.a. eine kompakte Darstellung der Organisationseinheit, deren Hauptaufgaben, die Personen mit Sonderfunktionen wie etwa Sicherheitsvertrauenspersonen aber auch Festlegungen zu Häufigkeit und Teilnehmerinnen- bzw. Teilnehmerkreis von institutionalisierten Besprechungen und Sitzungen. Einen wesentlichen Bestandteil der Organisationshandbücher bildete weiters die Auflistung der relevanten, mitgeltenden Unterlagen mit Angabe der Speicherorte im elektronischen Ordnersystem.

Für den Geschäftsbereich Soziale Arbeit mit rd. 60 Beschäftigten war bisher kein Organisationshandbuch erstellt worden. Der Stadtrechnungshof Wien empfahl auch für diesen Bereich ein Organisationshandbuch auszuarbeiten, um einen einheitlichen Standard innerhalb des Unternehmens in Bezug auf verschriftlichte Informationsquellen zur Organisationsstruktur zu schaffen.

3.3 Ausgelagerte Funktionsbereiche

Nach der Gründung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH verblieben ursprünglich bestimmte organisatorische, wirtschaftliche und finanzielle Leistungen beim Fonds Soziales Wien; im Mai 2009 wurde diesbezüglich ein Vertrag über die Leistungsverrechnung abgeschlossen. Demzufolge übernahm der Fonds für die Gesellschaft beispielsweise die Durchführung der Buchhaltung und die Erstellung des Jahresabschlusses, den Zahlungsverkehr, die Personalentwicklung, das Personalmanagement, das Controlling, das Berichtswesen, die Interne Revision, das Facility Management, Unterstützungsleistungen durch die IT-Abteilung und die Aufgaben rund um den Arbeitnehmerinnen- bzw. Arbeitnehmerschutz. Weiters war in dem Vertrag auch eine Unterstützung durch die Abteilung Qualitätsmanagement und die Geschäftsführung des Fonds Soziales Wien vereinbart worden.

Obwohl zwischenzeitlich - wie im Pkt. 3.2.1 erwähnt - in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH sukzessive die Zentralen Dienste ausgebaut wurden, war eine Adaptierung des im Jahr 2009 mit dem Fonds Soziales Wien abgeschlossenen Leistungsvertrages bis zum Zeitpunkt der Einschau nicht erfolgt.

Zur internen Leistungsverrechnung sah der Vertrag für die vom Fonds Soziales Wien erbrachten Leistungen die Festlegung des Entgeltes in einem separaten Leistungskatalog vor, der allerdings bis zur gegenständlichen Prüfung nicht vorlag. In der Praxis erfolgte die Berechnung des Entgeltes für erbrachte Leistungen auf Basis eines Umlageverfahrens.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl daher, eine Überarbeitung des Leistungsvertrages in Bezug auf den Umfang und die Abgeltung der vom Fonds Soziales Wien erbrachten Leistungen vorzunehmen.

3.4 Zeichnungsberechtigungen

3.4.1 Die Geschäftsordnung der Geschäftsführung regelte u.a. die Zeichnungsberechtigungen für Zahlungsverpflichtungen. Demnach konnte zum Zeitpunkt der Einschau die Geschäftsführung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH Zahlungsverpflichtungen bis zu 121.300,-- EUR eingehen, darüber hinaus war ein Beschluss der Generalversammlung einzuholen. Einzelne Angelegenheiten bzw. einzelne Gruppen von Angelegenheiten konnte die Geschäftsführung an Mitarbeitende der Gesellschaft übertragen (Delegation). Das Eingehen von Zahlungsverpflichtungen musste immer durch zwei dazu berechnigte Mitarbeitende genehmigt und gezeichnet werden.

Die Wertgrenzen der Zeichnungsberechtigungen waren gemäß Geschäftsordnung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH in einer Dienstanordnung zu regeln, welche im Jahr 2008 erlassen worden war. Diese legte fest, dass eine Delegation der Zeichnungsberechtigung schriftlich erfolgen musste und von der operativen Geschäftsführung sowie der jeweiligen Mitarbeiterin bzw. dem jeweiligen Mitarbeiter zu unterzeichnen war. Die mit einem Datum zu versehenende Delegation hatte neben dem Namen, der Funktion und der Organisationseinheit der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters auch den

Geschäftsbereich der Gesellschaft sowie den Zeichnungsberechtigungstyp mit der dazugehörigen Wertgrenze zu enthalten. Bei Ausscheiden, bei einem Wechsel der Organisationseinheit oder bei Änderungen des Zeichnungsberechtigungstyps einer Mitarbeiterin bzw. eines Mitarbeiters waren die bisher erteilten Zeichnungsberechtigungen schriftlich zurückzunehmen. Auf dem Formular Unterschriftsprobenblatt waren auch die von der Zeichnungsberechtigung umfassten Kostenstellen anzuführen. Schließlich geht aus der Dienstanordnung hervor, dass in der kaufmännischen Abteilung des Fonds Soziales Wien ein Register über die Zeichnungsberechtigten inkl. Unterschriftsproben zu führen war.

Die Betragsgrenzen für Zahlungsverpflichtungen waren in einer Beilage zur Dienstanordnung festgelegt, die sechs Typen von Zeichnungsberechtigungen (Typen A bis F) auswies. Die Mitarbeitenden konnten Zahlungsverpflichtungen abhängig von der ihnen erteilten Berechtigung, von jener der Zweitzeichnerin bzw. des Zweitzeichners sowie von der Art der Zahlungsverpflichtung in unterschiedlich hohem Ausmaß eingehen.

Im Zeichnungsberechtigungssystem der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH war die Berechtigungsform mit der höchsten Wertgrenze Typ A (bis maximal 121.300,-- EUR) für die zwei Geschäftsführerinnen, für die Büroleiterin sowie die Bereichsleiterin Mobile Hauskrankenpflege vorgesehen. Die Berechtigung Typ C (bis maximal 18.200,-- EUR) war dem Bereichsleiter der Tageszentren für Seniorinnen und Senioren zugewiesen. Weitere Bedienstete mit einer Zeichnungsberechtigung verfügten über solche der Typen D (z.B. die Leitungen der Tageszentren und die Regionalleitungen der Mobilen Hauskrankenpflege bis maximal 3.700,-- EUR) und E (etwa die Administrationskräfte bis maximal 1.900,-- EUR). Berechtigungen des Typs B (bis maximal 36.400,-- EUR) und des Typs F (bis maximal 200,-- EUR) waren in der GmbH nicht vergeben.

Im Zuge seiner Einschau überprüfte der Stadtrechnungshof Wien einen Auszug aus dem Register der Zeichnungsberechtigten (Stand 31. Juli 2014) auf Übereinstimmung mit den Delegationen der Zeichnungsberechtigungen. Dabei fiel auf, dass für eine Mitarbeiterin in der Funktion einer interimistischen Regionalleitung des Geschäftsbereiches Mobile Hauskrankenpflege im Unterschriftsprobenblatt der Zeichnungsberechtigungs-

typ D eingetragen war, während die Delegation und das Register den Zeichnungsberechtigungstyp E auswiesen. Für eine weitere Mitarbeiterin mit der Funktion Büroleitung der Geschäftsführung (Zeichnungsberechtigung vom Typ A) waren im Register und im Unterschriftsprobenblatt sämtliche Kostenstellen der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH ausgewiesen, die Delegation umfasste jedoch nicht den Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege. Schließlich zeigte sich, dass der Ende des Jahres 2012 aus der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH ausgeschiedene strategische Geschäftsführer noch im Register der Zeichnungsberechtigungen erfasst war. Jener strategische Geschäftsführer, der zum Zeitpunkt der Einschau eingesetzt war, verfügte lediglich über eine Zeichnungsberechtigung für den Fonds Soziales Wien. Die operative Geschäftsführung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH veranlasste noch vor dem Abschluss der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien die entsprechenden Korrekturen zu den o.a. Sachverhalten.

Schließlich war anzumerken, dass im Register der strategische Geschäftsführer mit einer Berechtigungsform des Typs GF aufschien, die in der Beilage der internen Dienstanordnung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH über die Wertgrenzen nicht vorgesehen war.

3.4.2 Die Geschäftsordnung der Geschäftsführung bestimmte für den Abschluss von Miet- und Pachtverträgen, dass diese unter Wahrung des Vieraugenprinzips stets von der strategischen Geschäftsführung sowie zumindest einer operativen Geschäftsführung abzuschließen waren.

Wie die Einschau in die ab Anfang des Jahres 2011 bis Mitte des Jahres 2014 abgeschlossenen Mietverträge für Büroräumlichkeiten und Tageszentren ergab, wurde die entsprechende Regelung zur Zeichnungsberechtigung eingehalten.

3.4.3 Die Eröffnung von Bankkonten war in Zusammenarbeit mit dem Finanzmanagement des Fonds Soziales Wien vorzunehmen. Nach Beantragung durch die Geschäftsführung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH oblag dem Finanzmanagement die Prüfung der Notwendigkeit eines neuen Bankkontos. In weiterer Folge waren die Unter-

schriften der Geschäftsführung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH sowie die Unterschriftsproben der Zeichnungsberechtigten einzuholen.

Für den laufenden Geld- bzw. Bankverkehr sah die Geschäftsordnung vor, dass die Zeichnung durch zwei Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer zu erfolgen hatte. Anstelle der Geschäftsführung konnten aber auch gesondert bevollmächtigte Mitarbeitende des Fonds Soziales Wien oder der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zeichnen.

Da die Abwicklung des Zahlungsverkehrs gemäß dem im Pkt. 3.3 angeführten Vertrag primär dem Fonds Soziales Wien oblag, war dessen Handlungsanweisung auch für die Durchführung von Zahlungen für Tochterunternehmen maßgeblich. Hinsichtlich der Zeichnung beim Geld- bzw. Bankverkehr war festgelegt, dass die Erstzeichnung durch eine Zahlungsbeauftragte bzw. einen Zahlungsbeauftragten des Fonds Soziales Wien und die Zweitzeichnung durch die Geschäftsführung des Tochterunternehmens zu erfolgen hatte. Bei Abwesenheit der Zeichnungsberechtigten im Tochterunternehmen konnte auch die Zweitzeichnung durch eine Zahlungsbeauftragte bzw. einen Zahlungsbeauftragten oder eine weitere Zeichnungsberechtigte bzw. einen weiteren Zeichnungsberechtigten des Fonds Soziales Wien erfolgen.

Zum Zeitpunkt der Einschau waren von der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH bei zwei Kreditinstituten Girokonten eingerichtet. Auf beiden Bankkonten war für Zahlungen eine Zeichnung durch zwei Personen vorgesehen. Jeweils fünf Beschäftigte der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH (die drei Geschäftsführerinnen bzw. Geschäftsführer sowie deren Büroleiterin und die Bereichsleitung der Mobilen Hauskrankenpflege) sowie sieben Beschäftigte des Fonds Soziales Wien (der Geschäftsführer sowie drei seiner Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter, der Leiter des Finanzmanagements und zwei Zahlungsbeauftragte) waren bei den Girokonten als Zeichnungsberechtigte vermerkt. Wie der Stadtrechnungshof Wien in Erfahrung brachte, zeichneten im Regelfall seitens des Fonds Soziales Wien einer der beiden Zahlungsbeauftragten und seitens der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH die operativen Geschäftsführerinnen.

Der Stadtrechnungshof Wien regte an, die Notwendigkeit der hohen Anzahl an Zeichnungsberechtigten sowohl grundsätzlich als auch im Besonderen für die Erstzeichnung aufseiten des Fonds Soziales Wien zu hinterfragen und auf ein für die Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs notwendiges Ausmaß zu reduzieren.

3.5 Berechtigungskonzept zur Informationstechnologie

Zur Thematik Userberechtigungen lag eine Handlungsanweisung des Fonds Soziales Wien vor, die die Zuständigkeiten und Tätigkeiten z.B. bei Ein- und Austritt und Verwendungsänderungen von Mitarbeitenden sowie bei organisatorischen Veränderungen regelte. In der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH war in Zusammenarbeit mit der Personalabteilung des Fonds Soziales Wien der IT-Support für die zeitgerechte Vergabe und den Entzug von Berechtigungen zuständig.

Die nach Kostenstellen und nach Rollen gegliederte Berechtigungsmatrix wurde in einem Tabellenkalkulationsprogramm geführt. Der Stadtrechnungshof Wien erhob anhand daraus generierter Listen, welche Mitarbeitenden eine Zugriffsberechtigung auf die Finanzbuchhaltung aufwiesen. Wie die Einschau zeigte, waren die Berechtigungen entsprechend der Aufgabenbereiche vergeben worden. So stand z.B. die Rolle Betriebscontrolling nur den beiden Mitarbeitern des Controlling oder die Kassenbuchführung nur bestimmten Mitarbeitenden in den Tageszentren zur Verfügung.

4. Instrumente der Unternehmensführung

4.1 Zielesystem und Risikomanagement

Im Fonds Soziales Wien wurde zur internen Unternehmenssteuerung eine sogenannte "*Zielepyramide*" geschaffen. Für den Zeitraum der Jahre 2013 bis 2017 wurden im Fonds die drei strategischen Ziele "*Vorreiter im Gesundheits- und Sozialbereich*", "*Effizienz der internen Abläufe erhöhen*" und "*Attraktiver Arbeitgeber in Rankings*" definiert. Zur Präzisierung der strategischen Ziele waren insgesamt acht Unternehmensziele festgelegt worden.

In der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH wurden von dieser "*Zielepyramide*" folgende Unternehmensziele aufgegriffen:

- "- Alle internen und externen Leistungen sind darauf ausgerichtet, maximale Wirkungen zu erzielen und werden dementsprechend gestaltet (wirkungsorientierte Steuerung).*
- Der Einsatz von modernen Technologien für interne Abläufe ist evaluiert und optimiert. Ziel ist, ein vorher festgelegtes Verhältnis von Arbeitsaufwand zu erbrachter Leistung (Input-Output) zu erfüllen."*

Zu diesen Unternehmenszielen wurden von der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH die fünf folgenden Geschäftsfeldziele definiert:

- "- Die Nutzenstiftung der Leistungen in den Tageszentren ist erhöht.*
- Der Wirkungsgrad der Dienstleistung "Soziale Arbeit" ist erhöht.*
- Das Leistungsangebot im Bereich der Pflege ist erweitert.*
- Im Rahmen der Medizinischen Hauskrankenpflege sind zusätzlich kundInnengruppenbezogene Leistungsangebote/-pakete zur Vermeidung stationärer Aufenthalte etabliert (best point of service).*
- Der Arbeitsaufwand für die Erfassung der Pflegedokumentation ist reduziert, um die verfügbare Zeit für die Kernleistungen zu erhöhen."*

Zur Erreichung der Geschäftsfeldziele wurden verschiedene Maßnahmen mit Angabe eines Zeitrahmens für die Umsetzung (längstens bis zum Jahr 2025) festgesetzt. Die laufende Überwachung jedes Geschäftsfeldzieles erfolgte mithilfe einer Softwarelösung, wobei vierteljährlich Statusberichte mit einem Ampelsystem zum Umsetzungsgrad erstellt wurden.

Zur Erhebung möglicher Risiken im Hinblick auf die Unternehmensentwicklung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH wurde ab dem Jahr 2013 mit der Erstellung von strategischen Analysen für die Bereiche Tageszentren für Seniorinnen und Senioren, Mobile Hauskrankenpflege und Soziale Arbeit begonnen. Inhaltlich gliederten sich diese jeweils in eine Umfeld- und Organisationsanalyse, wobei die Chancen und Risiken nach Themenbereichen dargestellt wurden und ein potenzieller Handlungsbedarf aufgezeigt wurde. Im Herbst 2014 wurden in einem Workshop die weitere Vorgehensweise und

auch die Zeitschiene für die künftig durchzuführenden Aktualisierungen der strategischen Analysen ausgearbeitet.

Im Ergebnis würdigte der Stadtrechnungshof Wien die bisherigen Schritte der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zum Aufbau eines Zielesystems und zur Identifikation der Risiken mittels strategischer Analysen.

4.2 Qualitätsmanagement

4.2.1 In der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH war ein Leitfaden für die Mitarbeitenden zur Bearbeitung von Themen des Qualitätsmanagements erstellt worden. Demnach konnten Teile des Qualitätsmanagementsystems im Eigenbereich entwickelt werden. Andere für die GmbH verbindliche und/oder zweckmäßige im Fonds Soziales Wien bereits vorhandene Vorgaben waren von ihr zu übernehmen. Die Systematik des Fonds Soziales Wien sah vier Prozesskategorien, nämlich Managementprozesse, Kernprozesse, Mess-, Analyse- und Verbesserungsprozesse und unterstützende Prozesse zur Erbringung interner Dienstleistungen vor. Detailliertere Regelungen waren in Form von Leitfäden, Handlungsanweisungen, Checklisten, Merkblättern oder auch Formularen festzuhalten. Dazu war das Verfahren *"Lenkung von Dokumenten und Aufzeichnungen"* anzuwenden, das die einheitliche Erstellung, Genehmigung, Verteilung und Archivierung dieser Dokumente sicherstellen sollte.

Der Leitfaden der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH sah für die drei in die Prüfung einbezogenen Geschäftsbereiche Tageszentren für Seniorinnen und Senioren, Mobile Hauskrankenpflege und Soziale Arbeit Regelungen zur Planung und zur Beauftragung der zu bearbeitenden Themenstellungen sowie zur Abnahme der Ergebnisse vor. Für Fragen in Bezug auf das Qualitätsmanagement sowie die Unternehmensorganisation standen der Gesellschaft Ansprechpersonen in der Stabsstelle Unternehmensorganisation des Fonds Soziales Wien zur Verfügung. Der Stabsstelle war auch die Freigabe von Organisationshandbüchern und Prozessbeschreibungen vorbehalten; andere Dokumente unterlagen keiner zwingenden Abstimmung.

4.2.2 Zur Erstellung, Änderung, In-/Außerkraftsetzung von Dokumenten (Dokumentlenkung) war von der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH eine eigene Handlungsanweisung herausgegeben worden. Die jeweils geltenden Dokumente (z.B. Organisationshandbücher, Prozessbeschreibungen, Handlungsanweisungen, Merkblätter oder Checklisten) wurden in Listen geführt. Zu jedem geltenden Dokument waren in diesen Listen der gelenkten Dokumente der Geschäftsbereiche Tageszentren für Seniorinnen und Senioren und Mobile Hauskrankenpflege beispielsweise das Erstellungs- und das Freigabedatum oder auch der Speicherort erfasst. Anzumerken war, dass der Geschäftsbereich Soziale Arbeit über keine eigene Liste der gelenkten Dokumente verfügte.

Weiters waren als qualitätssichernde Maßnahmen etwa die strukturierte Einschulung neuer Mitarbeitender oder die laufende Kommunikation in Form von Fallbesprechungen und Jour fixes zu nennen. Schließlich waren in den Geschäftsbereichen Tageszentren für Seniorinnen und Senioren sowie Mobile Hauskrankenpflege sowohl Pflege- und Betreuungsvisiten als auch Dokumentationskontrollen implementiert, die der Stadtrechnungshof Wien einer näheren Betrachtung unterzog (s. hierzu Pkt. 5).

4.2.3 Der Leitfaden zum Qualitätsmanagement in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH enthielt auch Festlegungen zum Beschwerdemanagement. Demnach waren Beschwerden innerhalb der einzelnen Organisationseinheiten zu bearbeiten. Beschwerden, die bei der Ombudsstelle des Fonds Soziales Wien eingingen, waren ebenfalls an die zuständigen Organisationseinheiten der GmbH weiterzuleiten.

Für die Geschäftsbereiche Mobile Hauskrankenpflege und Soziale Arbeit lagen weiters eine Handlungsanweisung und ein Merkblatt zum Thema Beschwerdebearbeitung vor, die u.a. die Zuständigkeiten und Vorgehensweisen näher ausführten. Demgegenüber war im Geschäftsbereich Tageszentren für Seniorinnen und Senioren kein eigenes Dokument zur Beschwerdebearbeitung erstellt worden.

Seit Jänner 2014 wurden einlangende Beschwerden im Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege als Pilotbetrieb in einer strukturierten Form erfasst. Daraus konnten

Auswertungen u.a. über die Dauer der Beschwerdebearbeitung, die Beschwerdekategorie, die Verteilung nach Regionen sowie die Zufriedenheit der Beschwerdeführerinnen bzw. Beschwerdeführer vor und nach der Beschwerdebearbeitung generiert werden.

4.2.4 Für den Geschäftsbereich Tageszentren für Seniorinnen und Senioren wurde zum Zeitpunkt der Einschau eine Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems angestrebt, während eine solche für den Geschäftsbereich Soziale Arbeit von der operativen Geschäftsführung als nicht zielführend erachtet wurde. Der Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege hatte sich bereits im Jahr 2010 dem Zertifizierungsverfahren "Austria Gütezeichen Hauskrankenpflege" unterzogen.

Der Stadtrechnungshof Wien würdigte die bisherigen Leistungen der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zur Etablierung eines systematischen Qualitätsmanagements. Ungeachtet dessen wurde empfohlen, künftig in den drei Geschäftsbereichen einen einheitlichen Standard beim Qualitätsmanagementsystem anzustreben.

4.3 Controlling und Berichtswesen

4.3.1 Die Planung, Überwachung und Kontrolle des Budgets im Hinblick auf die Erreichung von Unternehmenszielen oblag dem Controlling der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH. Die Erstellung von Jahresabrechnungen oder Abrechnungen für Projektförderungen sowie die Ermittlung von Tarifen der Leistungen der Gesellschaft zählten ebenfalls zum Aufgabenbereich im Controlling. Darüber hinaus war die Geschäftsführung in Bezug auf Finanzierungsrechnungen im Zusammenhang mit der Weiterentwicklung des Unternehmens und deren Leistungen zu unterstützen.

4.3.2 Über die in den Tageszentren für Seniorinnen und Senioren erbrachten Leistungen wurden monatlich Berichte erstellt. Aus diesen gingen für die einzelnen Standorte beispielsweise die Auslastung, die Anzahl an Besucherinnen bzw. Besuchern, die Anzahl der Beförderungen, die Gründe für Abwesenheiten der Besucherinnen bzw. Besucher sowie weitere statistische Daten hervor. Zur Überprüfung der Einhaltung des Budgetrahmens wurden die Aufwendungen und Erträge des vorherigen und des laufen-

den Jahres sowie die Planwerte des laufenden Jahres in die Quartalsberichte aufgenommen. In den Halbjahres- und Jahresberichten wurden die Entwicklungen der Besucherinnen- bzw. Besucherzahlen und der Leistungsmengen kommentiert und Abweichungen begründet; die finanzielle Gestion des Geschäftsbereiches wurde in diesen Berichten nicht mehr abgebildet.

4.3.3 In der Mobilen Hauskrankenpflege wurden ebenfalls standardisierte Berichte über die Leistungsmengen und die Kundinnen bzw. Kunden abgefasst. Hiebei wurden aufgegliedert nach Regionen u.a. die Anzahl der Hausbesuche sowie die Pflege- und Wegzeiten abgebildet. Auch die finanzielle Gebarung wurde im Berichtswesen veranschaulicht.

Zur unmittelbaren Ressourcensteuerung standen aus der EDV-Applikation für die Einsatz- und Dienstplanung generierte Einsatzstatistiken, die pro Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter oder auch auf Ebene einer Region sowie des gesamten Geschäftsbereiches auswertbar waren, zur Verfügung. Diese gaben Auskunft über die Anzahl, Art und Dauer der Einsätze, über Lückenzeiten, über die Art der erbrachten Einzelleistungen wie etwa Blutzuckerkontrollen, Verabreichung von Medikamenten und Injektionen oder auch Einschulung von neuen Mitarbeitenden. Über das in den Regionen eingesetzte Personal wurden in den Berichten die Dienstarten (Frühdienst, Spätdienst), aber auch Absenzen wie Erholungs- und Sonderurlaube, Zeitausgleiche, Krankenstände und Karenzen abgebildet.

4.3.4 Auch für den Geschäftsbereich Soziale Arbeit wurden standardisierte Monatsberichte erstellt. In diesen waren beispielsweise die Anzahl der Kundinnen bzw. Kunden aufgegliedert nach Regionen, die Anzahl und Dauer der Kontakte und die abgeschlossenen Fälle enthalten.

Von den regionalen Teamleitungen wurden monatlich als steuerungsrelevante Leistungsdokumentation u.a. die Anzahl der Leistungsanforderungen, der Zwischen- und Abschlussberichte sowie die durchschnittlichen Fallzahlen der Diplombierten Sozialarbei-

terinnen bzw. Diplomierten Sozialarbeiter und der Seniorenberaterinnen bzw. Seniorenberater herangezogen.

4.3.5 Zusammenfassend war festzuhalten, dass in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH ein Regelberichtswesen aufgebaut war, welches die jeweiligen Anforderungen der drei in die Einschau einbezogenen Geschäftsbereiche im Wesentlichen abdeckte. Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien standen den Führungskräften mit diesen Berichten adäquate Informationen für die Unternehmenssteuerung zur Verfügung.

4.4 Interne Revision

Auf der Grundlage des im Pkt. 3.3.1 angeführten Vertrages war die Stabsstelle Interne Revision des Fonds Soziales Wien in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH als Prüfeinrichtung tätig.

Im Zeitraum Jänner 2011 bis zum Zeitpunkt der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien im dritten Quartal des Jahres 2014 führte die Stabsstelle Interne Revision insgesamt sieben Prüfungen und eine Follow-up-Prüfung in den beiden Geschäftsbereichen Tageszentren für Seniorinnen und Senioren und Mobile Hauskrankenpflege durch. In einem Fall erfolgte eine außerplanmäßige Prüfung zum Thema Zeiterfassung in der Mobilien Hauskrankenpflege. Bei den sechs übrigen Prüfungen handelte es sich um solche gemäß dem Jahresprüfplan der Stabsstelle Interne Revision. Inhalt der Prüftätigkeiten war in der Regel die Aufbau- und Ablauforganisation, die Personalverwaltung, die Kassengebarung, die Inventargebarung, die Kundinnen- bzw. Kundenbetreuung, die Pflege- und Betreuungsdokumentation sowie Sicherheitsaspekte.

Nach Ansicht des Stadtrechnungshofes Wien leistete die Interne Revision des Fonds Soziales Wien durch ihre Prüftätigkeit einen wesentlichen Beitrag zur Überwachung des IKS der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH.

5. Ausgewählte Kontrollschritte beim Kernprozess Leistungserbringung

Um eine transparente und einheitliche Vorgehensweise bei der Leistungserbringung sicherzustellen, lagen in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH Prozessbeschrei-

bungen über die Kernprozesse für die beiden Geschäftsbereiche Tageszentren für Seniorinnen und Senioren und Mobile Hauskrankenpflege auf; eine Prozessbeschreibung für den Geschäftsbereich Soziale Arbeit befand sich zum Zeitpunkt der Einschau in Ausarbeitung. In den Prozessbeschreibungen waren die einzelnen Prozessschritte ausgehend vom Eintritt eines Bedarfes über die Durchführung der Leistung bis hin zur Verrechnung angeführt. Alle mitgeltenden Unterlagen waren ebenfalls aufgezählt, eine Liste mit dem jeweiligen Speicherort wurde den Mitarbeitenden im Zuge ihrer Einschulung übergeben.

Bei der Leistungserbringung erhielten die Mitarbeitenden Unterstützung durch zahlreiche Merkblätter, Formulare und Checklisten. Darüber hinaus standen EDV-Applikationen zur Verrechnung von Kostenbeiträgen an die Kundinnen bzw. Kunden und zur Dienst- und Einsatzplanung für den Bereich Mobile Hauskrankenpflege zur Verfügung. Diese EDV-Applikationen verfügten einerseits über eine Reihe von automatischen Prüf- bzw. Kontrollschritten mit Fehler- und Warnmeldungen und andererseits über eine Auswahl an Auswertungsmöglichkeiten.

Diese organisatorischen Maßnahmen unterstützten vor allem in den Geschäftsbereichen Tageszentren für Seniorinnen und Senioren und Mobile Hauskrankenpflege eine ordnungsgemäße Leistungserbringung. Der Stadtrechnungshof Wien beschäftigte sich in der Folge schwerpunktmäßig mit internen qualitätssichernden Maßnahmen bzw. deren Dokumentation.

5.1 Kontrollen im Geschäftsbereich Tageszentren für Seniorinnen und Senioren

5.1.1 Die Erfüllung sämtlicher hygienerelevanter behördlicher Auflagen sollte in den Tageszentren durch sogenannte Hygienevisiten sichergestellt und allfällige Infektionskrankheiten hintangehalten werden. In jedem Tageszentrum hatte gemäß einem Merkblatt vom Oktober 2013 mindestens eine Hygienevisite pro Halbjahr durch eine Hygienefachkraft stattzufinden. Zur Durchführung der Hygienevisiten stand eine Checkliste mit den vorgesehenen Prüfschritten zur Verfügung.

Im Zuge der Einschau übermittelte die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH dem Stadtrechnungshof Wien eine Aufstellung, aus welcher sowohl die bereits im Jahr 2014 durchgeführten als auch die noch im weiteren Jahresverlauf geplanten Hygienevisiten ersichtlich waren. Die für das erste Halbjahr vorgesehenen Visiten erfolgten demgemäß in den Monaten Februar bis Juli 2014.

5.1.2 Die in den Tageszentren angebotenen Aktivitäten, Therapien und/oder pflegerischen Leistungen waren in händisch geführten, interdisziplinären Verlaufsberichten zu dokumentieren. Besondere Ereignisse wie etwa Stürze oder Verschlechterungen des Allgemeinzustandes von Besucherinnen bzw. Besuchern sowie die jährlichen Fallbesprechungen waren ebenfalls in den Verlaufsberichten zu vermerken.

Als Instrument zur Optimierung und Sicherung des gesamten Pflegeprozesses sowie zur Überprüfung der gesamten Pflegedokumentation war die Durchführung von Pflegevisiten und Dokumentationsüberprüfungen durch das Pflegemanagement vorgesehen.

Zum Zeitpunkt der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien befand sich ein Leitfaden in Ausarbeitung, mit dem vorgesehene Intervalle für Pflegevisiten und Dokumentationsüberprüfungen geregelt werden sollten.

Für die Durchführung von Pflegevisiten stand den Überprüfenden eine Checkliste zur Verfügung, welche die vier Themenbereiche Dokumentation, fachliche Orientierung des Pflegeprozesses, Pflege im Sinn der Ganzheitlichkeit sowie Zufriedenheit der Besucherinnen bzw. Besucher bei den Pflegevisiten abdeckte. Die im Anschluss an Pflegevisiten ausgefüllten Checklisten wurden bei der Leitung des Pflegemanagements der Tageszentren aufbewahrt.

Bei den Dokumentationsüberprüfungen der Verlaufsberichte waren lt. Auskunft der Bereichsleitung der Inhalt, die Aktualität, die Vollständigkeit (Stammdatenblatt, Befundungen, Zuweisungen zu Ergo- und Physiotherapien, Fotos etc.) und auch die Nachvollziehbarkeit zu untersuchen. Die durchgeführten Kontrollen waren im Verlaufsbericht

unter Anführung des Namens, der Berufsgruppe und des Handzeichens zu dokumentieren.

Wie die Einschau des Stadtrechnungshofes Wien zeigte, wurden in den Tageszentren immer wieder Pflegevisiten und Dokumentationsüberprüfungen durchgeführt. Deren Erfassung erfolgte mithilfe eines gängigen Tabellenkalkulationsprogrammes, wobei aus dieser Auflistung u.a. das Datum der Durchführung und die Art der Kontrolle, die überprüfende Person sowie der Name der Besucherin bzw. des Besuchers erkennbar waren. Betreffend die Jahre 2012 und 2013 waren insgesamt 384 Kontrollen aufgezeichnet, wobei es sich fast ausschließlich um Dokumentationsüberprüfungen handelte.

Zu den Dokumentationsüberprüfungen führte die operative Geschäftsführerin aus, dass diese Kontrollmaßnahmen bis zum Zeitpunkt der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien nicht systematisch vorgenommen wurden. Zur Evidenzhaltung der Maßnahmen sei jedoch ein System im Aufbau begriffen. Aktuell wurde in einem Tageszentrum beispielsweise eine Liste geführt, mit der die Verordnungen für Therapien, die Medikamenteneinnahmen, das Aktivitätenblatt oder auch ausständige Fallbesprechungen mit Angabe eines Datums evident gehalten wurden.

Zur Überprüfung der Pflege- und Betreuungsqualität der in den Tageszentren für Seniorinnen und Senioren erbrachten Leistungen empfahl der Stadtrechnungshof Wien, den im Entwurf befindlichen Leitfaden mit Vorgaben zu den Prüfintervallen für Pflegevisiten und Dokumentationsüberprüfungen freizugeben und für die Evidenzhaltung der Kontrollen ein zweckmäßiges System einzurichten.

5.2 Kontrollen im Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege

5.2.1 Im Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege wurde zur Qualitätssicherung ein Merkblatt erlassen, um systematisierte Dokumentationskontrollen durch die Assistentinnen der Regionalleitungen zu gewährleisten. Gemäß diesem waren je nach Stundenverpflichtung der Mitarbeiterin bzw. des Mitarbeiters pro Monat zwei bis drei Dokumentationen zu kontrollieren und im Verlaufsbericht mit Datum und Handzeichen einzutragen. Im Jahr 2014 waren demnach in allen vier Regionen rd. 130 Dokumentationskon-

trollen pro Monat vorzunehmen. Zur Hilfestellung bei der Durchführung und zur Bewertung der Dokumentation lag eine Checkliste auf. Die Ergebnisse der Dokumentationskontrollen hatten die Assistentinnen der Regionalleitungen mit den betroffenen Mitarbeitenden zu besprechen.

Wie die Einschau zeigte, wurden in den ersten sechs Monaten des Jahres 2014 insgesamt 302 Dokumentationskontrollen - also im Durchschnitt 50 pro Monat - in den vier Regionen durchgeführt. Anlass zur Kritik gab, dass somit die Zielvorgabe lt. Merkblatt in diesem Zeitraum deutlich unterschritten wurde.

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Die systematisierte Dokumentationskontrolle zur Qualitätssicherung wurde im Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege Ende des Jahres 2013 eingeführt. Mit Integration des Systems war damit zu rechnen, dass der angestrebte Zielwert nicht von Anfang an zu erreichen war. Im zweiten Halbjahr 2014 wurde der Zielwert allerdings wienweit monatlich durchschnittlich bereits um rd. 30 % überschritten.

Spätestens einen Monat nach Betreuungsende der Kundinnen bzw. Kunden waren die Dokumentationen durch die Mitarbeitenden abzuschließen. Die Assistenzen der Regionalleitungen kontrollierten die abgeschlossenen Dokumentationen im Hinblick auf die Übereinstimmung von ärztlichen Anordnungen mit den Pflegeplänen. Durchgeführte Endkontrollen wurden in den Verlaufsberichten eingetragen und die Berichte mit einem Archivierungsvermerk versehen.

5.2.2 Die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH erbrachte zusätzlich zur Hauskrankenpflege nach dem Wiener Sozialhilfegesetz für alle Kundinnen bzw. Kunden auch die Medizinische Hauskrankenpflege nach den Sozialversicherungsgesetzen. Zur Erfüllung des Vertrages mit den Sozialversicherungsträgerinnen beauftragte die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH auch verschiedene Partnerorganisationen. In der Zusammenar-

beit mit diesen Partnerorganisationen sollten gemäß der Prozessbeschreibung Dokumentationskontrollen zur Qualitätssicherung durchgeführt werden. Laut der diesbezüglichen Handlungsanweisung waren jährlich grundsätzlich mindestens zehn, bei kleineren Partnerorganisationen auch weniger Pflegedokumentationen von der Bereichsleitung der Mobilen Hauskrankenpflege zu kontrollieren. Anhand einer Checkliste waren neben einer Überprüfung der Plausibilität der verrechneten Leistungen beispielsweise die Stammdaten, die Pflegeanamnese, die Pflegeplanung, der Verordnungsschein oder auch der Durchführungsnachweis auf Vollständigkeit bzw. Lesbarkeit zu untersuchen. Die Ergebnisse waren in einem sogenannten *"Ergebnisraster"* zu erfassen und ein Überprüfungsbericht zu erstellen.

Bei seiner Einschau wurden dem Stadtrechnungshof Wien der *"Ergebnisraster"* und der Überprüfungsbericht 2014 vorgelegt. Wie aus diesen Unterlagen ersichtlich war, wurde bei den Partnerorganisationen eine an der Größenordnung orientierte Anzahl an Pflegedokumentationen überprüft. Fehlerhafte bzw. nicht vollständige Eintragungen waren darin nach den zuvor genannten Kriterien aufgelistet; Schlussfolgerungen und Empfehlungen wurden mit den Pflegedienstleitungen der Partnerorganisationen besprochen.

5.2.3 Auch im Geschäftsbereich Mobile Hauskrankenpflege dienten die bereits erwähnten Pflegevisiten zur Qualitätssicherung der Pflege- und Betreuungsleistungen. Gemäß dem Leitfaden Pflegevisite war bei jeder Mitarbeiterin bzw. jedem Mitarbeiter einmal jährlich von der jeweiligen Regionalleitung eine Pflegevisite vorzunehmen. Das Vorliegen von Beschwerden, der Wunsch von Kundinnen bzw. Kunden und ein durchgehender Betreuungszeitraum von über einem Jahr waren ebenfalls Anlassfälle zur Durchführung von Pflegevisiten. Bei neuen Mitarbeitenden sollten in der Einschulungsphase zwei Pflegevisiten vorgenommen werden. Die mit den Mitarbeitenden vereinbarten Ziele vorangegangener Pflegevisiten waren gemäß dem Leitfaden ebenfalls in derartigen Visiten zu evaluieren.

EDV-gestützt wurden Auswertungen generiert, um eine stichprobenweise Auswahl über die aus unterschiedlichen Anlässen vorzunehmenden Pflegevisiten treffen zu können. So wurden beispielsweise zur Evidenzhaltung jener Kundinnen bzw. Kunden, deren

Betreuungszeitraum sich über ein Jahr erstreckte, zweimal jährlich entsprechende Listen erstellt. In den Mitarbeiterinnen- bzw. Mitarbeitergesprächen mit den Leitungen war die Durchführung von 120 Pflegevisiten je Region als Ziel festgelegt worden, im Team der Kontinenzberatung waren 40 Visiten durchzuführen. Aus einer dem Stadtrechnungshof Wien vorgelegten Statistik über den Zeitraum von einem Jahr war die Einhaltung dieser Vereinbarung ersichtlich.

5.3 Kontrollen im Geschäftsbereich Soziale Arbeit

Wie bereits einleitend zu diesem Berichtspunkt erwähnt, war im Geschäftsbereich zum Zeitpunkt der Einschau des Stadtrechnungshofes Wien die Prozessbeschreibung Leistungserbringung in Ausarbeitung. Vorgaben zu standardisierten Qualitätskontrollen bzw. deren Dokumentation lagen somit noch nicht vor.

Als unterstützende Dokumente für die Leistungserbringung verfügte der Geschäftsbereich beispielsweise über eine Schnittstellenregelung mit den zuweisenden Beratungsstellen Pflege und Betreuung des Fonds Soziales Wien, eine (in Überarbeitung befindliche) Aufstellung der Hauptleistungen und ein Merkblatt für besondere Fälle. Die Steuerung der Fallvergaben sowie die bei komplexen Themenstellungen durchgeführten Fallkontrollen durch die Teamleitungen wurden ebenso wie die laufenden Besprechungen der Fälle in wöchentlichen Teamsitzungen als Maßnahmen zur Qualitätssicherung angesehen. Um während der aufrechten Betreuungsverhältnisse steuernd einzugreifen, wurden die Kundinnen bzw. Kunden einem laufenden Monitoring unterzogen. Weiters führten die Teamleitungen aus, dass Qualitätskontrollen bei den Leistungen zwar durchgeführt, jedoch nicht auf den entsprechenden Dokumenten vermerkt worden seien.

Der Stadtrechnungshof Wien empfahl der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH, für die Leistungserbringung im Geschäftsbereich Soziale Arbeit systematische Kontrollen zu etablieren und durchgeführte Kontrollschritte nachvollziehbar zu dokumentieren.

6. Ausgewählte Kontrollschritte bei unterstützenden Prozessen

Für eine nähere Betrachtung des in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH implementierten IKS bei den unterstützenden Prozessen Beschaffung und Finanzbuchhaltung wählte der Stadtrechnungshof Wien 21 Eingangrechnungen aus Geschäftsfällen bzgl. der Beschaffung von Gütern und Dienstleistungen von zwei in den Jahren 2012 und 2013 eröffneten Tageszentren aus. Diese Geschäftsfälle wurden auf die Einhaltung ausgewählter Kontrollschritte aus den verschiedenen Sollvorgaben der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH und des Fonds Soziales Wien überprüft.

6.1 Unterstützender Prozess Beschaffung

6.1.1 Für diesen Themenbereich waren u.a. die Prozessbeschreibung Beschaffung sowie eine Interne Dienstanordnung zur Schwellenwertverordnung zum Bundesvergabegesetz 2006 maßgeblich. Diese Vorgaben waren vom Fonds Soziales Wien erstellt worden, galten aber explizit auch für die Tochterunternehmen.

Gemäß der Prozessbeschreibung Beschaffung war der voraussichtliche Preis von Waren durch die Einholung von drei Kostenvoranschlägen zu ermitteln. Bei einem geschätzten Auftragswert unter dem Schwellenwert für eine Direktvergabe waren gemäß der Dienstanordnung zur Schwellenwertverordnung jedenfalls mindestens drei unverbindliche Preisauskünfte bzw. Angebote einzuholen. Bei einer Beschaffung über den zentralen Einkauf der Stadt Wien bzw. bei einer fixen Preisbindung war dieses Vorgehensweise nicht notwendig.

Im Anschluss an die Preiserhebung war der Bedarf der anzuschaffenden Waren im Formular Bestellantrag zu erfassen. Dieses Formular war u.a. mit den Namen von Anbieterinnen bzw. Anbietern, der Angebotssummen in EUR inkl. Umsatzsteuer sowie allfälligen Bemerkungen für einen Angebotsvergleich und der Begründung für die Auswahl der Lieferantinnen bzw. Lieferanten zu befüllen. Der Bestellantrag enthielt einen Hinweis, demzufolge für *"Bestellungen bei bereits fixen VertragspartnerInnen"* ein Angebotsvergleich entfallen konnte.

Der Bedarf an zu beschaffenden Waren war weiters durch den Kostenstellenverantwortlichen zu prüfen und gemäß der Geschäftsordnung im Vieraugenprinzip zu genehmigen. In der Folge konnte die beschaffende Stelle (Stabsstelle Facility Management des Fonds Soziales Wien, Tageszentrum etc.) die Bestellung durchführen; überstiegen die Kosten den Schwellenwert für eine Direktvergabe, war von dieser ein Ausschreibungsverfahren einzuleiten. Den Wareneingang hatte jene Organisationseinheit zu kontrollieren, bei der die Waren einlangten.

6.1.2 Ausgehend von den o.a. Sollvorgaben sowie den Ausführungen zu den Zeichnungsberechtigungen im Pkt. 3.4 untersuchte der Stadtrechnungshof Wien anhand der 21 ausgewählten Eingangsrechnungen, ob

- für jede Bestellung ein Bestellantrag vorlag,
- bei Direktvergaben drei unverbindliche Preisauskünfte bzw. Angebote eingeholt wurden,
- das Vieraugenprinzip bei der Bestellung gewahrt wurde,
- die Wertgrenzen gemäß der Geschäftsordnung der Geschäftsführung und der Dienst-anweisung Zeichnungsberechtigung eingehalten wurden und
- die Übernahme der Waren dokumentiert war.

Hinsichtlich des Vorliegens eines Bestellantrages ergab die Einschau, dass in 18 der 21 Fälle ein solcher verwendet wurde. In zwei Fällen lag kein Bestellantrag vor, da es sich um Eingangsrechnungen über Monatsabrechnungen aus bereits länger laufenden Verträgen (Speisenversorgung sowie Beförderung von Kundinnen bzw. Kunden) handelte. Für derartige Geschäftsfälle wurden zu Verrechnungs- und Kontrollzwecken separate Aufzeichnungen geführt. Schließlich war in einem Fall die Erstellung eines Bestellantrages nicht notwendig, da es sich um weiterverrechnete Mietvertragsgebühren für die Räumlichkeiten eines Tageszentrums durch die Vermieterin handelte.

Ein weiterer Prüfschritt zu den 18 Bestellanträgen zeigte, dass in sechs Fällen keine unverbindlichen Preisauskünfte bzw. Angebote einzuholen waren, da die Waren bei bestehenden Vertragspartnerinnen bzw. Vertragspartnern bestellt wurden. Dieser Umstand war jedoch auf den Bestellanträgen nicht durchgängig dokumentiert. In sechs

weiteren Fällen waren auf den Bestellanträgen ebenfalls keine Begründungen für die Auswahl der Lieferantinnen bzw. Lieferanten ersichtlich, jedoch wurden dem Stadtrechnungshof Wien im Zuge der Einschau in fünf Fällen die Beweggründe für die getroffene Auswahl von der Geschäftsführung schlüssig dargelegt. Bei den übrigen sechs Bestellvorgängen lagen zwar unverbindliche Preisauskünfte vor, bei zwei Geschäftsfällen wurden jedoch statt der vorgegebenen drei Anbieterinnen bzw. Anbieter lediglich zwei um solche Auskünfte ersucht.

Die Überprüfung zur Einhaltung des Vieraugenprinzips bei den 21 ausgewählten Fällen zeigte, dass 18 Bestellanträge von jeweils zwei Personen mit den entsprechenden Zeichnungsberechtigungen unterfertigt waren. Bei den übrigen Fällen überprüfte der Stadtrechnungshof Wien das Vorliegen des Vieraugenprinzips in den sonstigen Unterlagen der Geschäftsfälle. Sowohl der Mietvertrag für die Räumlichkeiten des Tageszentrums, der die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zur Übernahme der Rechtsgeschäftsgebühren verpflichtete, als auch der Vertrag für die Belieferung mit Speisen war im Vieraugenprinzip gezeichnet. Für die seit Jahren bestehende Leistungsbeziehung zur Durchführung der Beförderungen der Kundinnen bzw. Kunden zwischen ihren Wohnungen und dem Tageszentrum lag kein schriftlicher Vertrag vor; die monatlichen Abrechnungsgrundlagen bildeten täglich erstellte Anreiselisten, die die Namen und Adressen der Besucherinnen bzw. Besucher sowie die Art der Beförderung (z.B. Fahrtendienst, Krankentransport, Taxi) enthielten.

Zur Wareneingangskontrolle führte die Geschäftsführung der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH aus, dass zusätzlich zu der Vorgabe in der Prozessbeschreibung Beschaffung eine bestimmte Vorgehensweise einzuhalten sei. Demnach sind alle Lieferungen von Waren umgehend auf Richtigkeit und Vollständigkeit zu prüfen, die Lieferscheine sind von den Übernehmenden der Waren mit Eingangsstempel und Handzeichen zu versehen und der Bestellung beizulegen. Die Einschau ergab, dass bei einigen Geschäftsfällen der Stichprobe das Datum der Übernahme der Waren und/oder die übernehmende Person am Lieferschein nicht nachvollziehbar dokumentiert waren.

Zusammenfassend merkte der Stadtrechnungshof Wien zum unterstützenden Prozess der Beschaffung an, dass die internen Vorgaben im Wesentlichen eingehalten wurden. Allerdings zeigten die durchgeführten Prüfschritte Verbesserungspotenzial bei der Einhaltung und Dokumentation der unverbindlichen Preisauskünfte und bei der Dokumentation der Wareneingangskontrollen auf den Lieferscheinen auf. Um eine vollständige Dokumentation sicherzustellen wurde empfohlen, die mit den Beschaffungsvorgängen befassten Mitarbeitenden auf die Einhaltung der entsprechenden internen Vorgaben zu sensibilisieren.

6.2 Unterstützender Prozess Finanzbuchhaltung

6.2.1 Die Abwicklung der Buchhaltung war in der vom Fonds Soziales Wien erstellten Prozessbeschreibung Finanzbuchhaltung abgebildet. Eine Reihe weiterer Handlungsanweisungen wie z.B. Belegerfassung und Belegprüfung, Zahlungsverkehr und Inventarisierung vervollständigten diesen Prozess.

Die Stabsstelle Buchhaltung des Fonds hatte die Aufgabe, im Zuge der formalen Belegprüfung die eingelangten Eingangsrechnungen der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH auf das Vorliegen der im Umsatzsteuergesetz vorgesehenen Rechnungsmerkmale zu prüfen. Nach diesem Prüfschritt wurden die Rechnungsdaten in der EDV-Applikation für die Finanzbuchhaltung erfasst und Eingangsrechnungsbuchdeckblätter ausgedruckt. Danach erfolgte eine Übermittlung dieser Deckblätter und der Originalrechnungen zur inhaltlichen Prüfung (Leistungsbestätigung) an die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH als auftraggebende Stelle. In weiterer Folge retournierte die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH die bestätigten Eingangsrechnungsbuchdeckblätter zur Verbuchung an die Stabsstelle Buchhaltung des Fonds Soziales Wien. Bei Anlagegütern mit einem Wert von über 400,-- EUR wurden diese in der Finanzbuchhaltung erfasst und Inventaretiketten an die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zur weiteren Inventarisierung übermittelt.

Nach Durchführung einer Vollständigkeitskontrolle der erforderlichen Unterlagen zu den Eingangsrechnungen durch die Zahlungsbeauftragten des Fonds Soziales Wien wurden die Zahlungen im Vieraugenprinzip veranlasst (s. hierzu Pkt. 3.4.3).

6.2.2 Der Stadtrechnungshof Wien hat im Zuge seiner Einschau die ausgewählten Eingangsrechnungen aus der Stichprobe dahingehend überprüft, ob die inhaltlichen Rechnungsprüfungen zur Leistungsbestätigung dokumentiert sowie alle angeschafften Anlagegüter inventarisiert waren.

Die inhaltliche Rechnungsprüfung war bei allen überprüften Geschäftsfällen mit Datum und Unterschrift dokumentiert. Im Regelfall erfolgte die Leistungsbestätigung auf dem Eingangsrechnungsbuchdeckblatt, in drei Geschäftsfällen wurde die Leistung unter Zuhilfenahme eines entsprechenden Stempels direkt auf den Rechnungen bestätigt. In einem Geschäftsfall bestätigte der Leiter der Stabsstelle Facility Management des Fonds Soziales Wien die Leistung, da dies im Zusammenhang mit Mietverträgen zu dessen Aufgaben zählte.

Zehn der ausgewählten Eingangsrechnungen betrafen Anlagegüter, bei denen die in der Handlungsanweisung Inventarisierung beschriebenen Prozessschritte anzuwenden waren. Um die vollständige Inventarisierung der Anlagegüter nachzuvollziehen, nahm der Stadtrechnungshof Wien Einsicht in die Listen aus dem Anlagenverzeichnis, die von der Stabsstelle Finanzbuchhaltung des Fonds Soziales Wien an die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH übermittelt wurden. Der Abgleich der Positionen auf den zehn Eingangsrechnungen ergab, dass die Anlagegüter im Anlagenverzeichnis vollständig erfasst waren.

7. Zusammenfassung der Empfehlungen

Empfehlung Nr. 1:

Da das im GmbHG geregelte Merkmal von mehr als 300 Beschäftigten für die Einrichtung eines Aufsichtsrates in der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zutrifft, möge ein solcher eingerichtet werden (s. Pkt. 3.1).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Da der Aufsichtsrat einer GmbH ein die Geschäftsführung überwachendes und die Generalversammlung unterstützendes Kon-

trollgremium ist, werden in der Generalversammlung bereits die Empfehlung des Stadtrechnungshofes Wien aufgreifende Beratungen geführt.

Empfehlung Nr. 2:

Für den Geschäftsbereich Soziale Arbeit sollte ein Organisationshandbuch ausgearbeitet werden, um einen einheitlichen Standard innerhalb des Unternehmens in Bezug auf verschriftlichte Informationsquellen zur Organisationsstruktur zu schaffen (s. Pkt. 3.2.3).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Das Organisationshandbuch befindet sich seitens des Qualitätsmanagements der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH in Ausarbeitung.

Empfehlung Nr. 3:

Der Leistungsvertrag zwischen dem Fonds Soziales Wien und der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH möge in Bezug auf den Umfang und auf die Abgeltung der erbrachten Leistungen evaluiert werden (s. Pkt. 3.3).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH wird die Empfehlung des Stadtrechnungshofes Wien aufgreifen und eine Überarbeitung des Leistungsvertrages mit dem Fonds Soziales Wien in Bezug auf den Umfang und die Abgeltung der vom Fonds Soziales Wien erbrachten Leistungen vornehmen. Die dafür notwendigen Schritte wurden bereits eingeleitet.

Empfehlung Nr. 4:

Die Notwendigkeit der hohen Anzahl an Zeichnungsberechtigten sollte sowohl grundsätzlich als auch im Besonderen für die Erstzeichnung aufseiten des Fonds Soziales

Wien hinterfragt und auf ein für die Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs notwendiges Ausmaß reduziert werden (s. Pkt. 3.4.3).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Die Empfehlung, die Anzahl der Zeichnungsberechtigten zu hinterfragen, wurde aufgegriffen. Die Notwendigkeit der Anzahl an Zeichnungsberechtigten sowohl grundsätzlich als auch im Besonderen für die Erstzeichnung aufseiten des Fonds Soziales Wien ist für die Aufrechterhaltung des Zahlungsverkehrs gegeben. Im Hinblick auf die durchgehende Einhaltung des Vieraugenprinzips als auch auf das Risiko, Zahlungen verspätet durchzuführen und dadurch zusätzliche Kosten zu produzieren, hat sich die bestehende Anzahl der zeichnungsberechtigten Personen im Fonds Soziales Wien sehr wohl als zweckmäßig erwiesen.

Empfehlung Nr. 5:

Der Stadtrechnungshof Wien erkannte die bisherigen Leistungen der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH zur Etablierung eines systematischen Qualitätsmanagements an, jedoch sollte innerhalb des Unternehmens ein einheitlicher Standard angestrebt werden (s. Pkt. 4.2.4).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Die Bestrebung, einen einheitlichen Standard beim Qualitätsmanagementsystem zu erreichen, ist schon dadurch gegeben, dass das Qualitätsmanagementsystem der gesamten Unternehmensgruppe Fonds Soziales Wien und damit auch der Pflege- und Betreuungsdienste GmbH mit allen Geschäftsbereichen auf den Anforderungen der ÖNORM EN ISO 9001:2008 basiert. Selbstverständlich werden im Rahmen des Qualitätssicherungsprozesses

die gegenständlichen Anregungen des Stadtrechnungshofes Wien berücksichtigt werden.

Die Umsetzung in den jeweiligen Unternehmen und Geschäftsbereichen muss sich an der spezifischen Leistung, die angeboten wird, den vorhandenen gesetzlichen Grundlagen und den internen Erfordernissen des jeweiligen Unternehmens oder Geschäftsbereiches orientieren. Das bedeutet, dass es Unterschiede geben muss im Detaillierungsgrad gewisser Regelungen oder in der Betonung einzelner leistungsspezifischer Komponenten. Der einheitliche Standard ist dadurch gegeben, dass die von der ÖNORM EN ISO 9001:2008 geforderten Anforderungen Berücksichtigung finden.

Dieses Qualitätsmanagementsystem bildet die Grundlage um bestimmte Standards durch eine Zertifizierung oder die Erlangung eines Gütezeichens/Gütesiegels auch gegenüber Dritten nachweisen zu können. Allerdings ist die Entscheidung, ob ein solcher Nachweis an Dritte erbracht werden soll, für welche Unternehmensteile und welcher Nachweis erbracht werden soll, von vielfältigen Faktoren abhängig, wie beispielsweise dem Angebot renommierter leistungsspezifischer Gütezeichen am Markt, der Wettbewerbssituation des Unternehmens oder des Unternehmensteiles und den Kosten einer Zertifizierung.

Empfehlung Nr. 6:

Zur Überprüfung der Pflege- und Betreuungsqualität der in den Tageszentren für Seniorinnen und Senioren erbrachten Leistungen wäre der im Entwurf befindliche Leitfaden mit Vorgaben zu den Prüfindervallen für Pflegevisiten und Dokumentationsüberprüfungen freizugeben und für die Evidenzhaltung der Kontrollen ein zweckmäßiges System einzurichten (s. Pkt. 5.1.2).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Der Leitfaden Pflegevisite, Version 1.0, wurde von der Leitung Pflegemanagement am 12. Februar 2015 erstellt, geprüft und von der Geschäftsführerin frei gegeben. Die gesamte Dokumentationsüberprüfung im Tageszentrum wurde in einem Merkblatt geregelt. Um einen standardisierten Ablauf der Pflegedokumentationsüberprüfung zu gewährleisten, wurde eine eigene Checkliste erstellt.

Empfehlung Nr. 7:

Die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH sollte für die Leistungserbringung im Geschäftsbereich Soziale Arbeit systematische Kontrollen etablieren und durchgeführte Kontrollschritte nachvollziehbar dokumentieren (s. Pkt. 5.3).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Basis einer systematischen, dokumentierten Kontrolle, die über die aktuell erfolgenden Kontrollen hinausgeht, ist die Beschreibung der einzelnen Dienstleistungen im Sinn einer Soll-Vorgabe. Basierend darauf ist die Definition erforderlicher, neuer Instrumente zur Qualitätssicherung möglich. Derzeit werden die einzelnen Dienstleistungen definiert.

Empfehlung Nr. 8:

Da die Einschau Verbesserungspotenzial bei der Einholung und Dokumentation von Preisauskünften sowie bei der Dokumentation der Wareneingangskontrollen auf den Lieferscheinen aufzeigte, sollte die Pflege- und Betreuungsdienste GmbH die mit den Beschaffungsvorgängen befassten Mitarbeitenden auf die Einhaltung der entsprechenden internen Vorgaben sensibilisieren (s. Pkt. 6.1.2).

Stellungnahme der FSW - Wiener Pflege- und Betreuungsdienste GmbH:

Die mit den Beschaffungsvorgängen befassten Mitarbeitenden wurden nochmals auf die Einhaltung der entsprechenden internen Vorgaben nachweislich unterwiesen, um die vollständige Dokumentation des Beschaffungsprozesses sicherzustellen.

Der Stadtrechnungshofdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im Juni 2015