

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



fungsvorgänge durch Landesstellendirektionen gegeben (z.B. bei der Altpapierentsorgung und bei Bewachungsdienstleistungen in zwei Landesstellen).¹²³ Eine Landesstelle hatte bei Wartungsverträgen die Wertgrenzen durch die Aufteilung des Gesamtauftrags in Einzelaufträge umgangen.

(3) Die Stellvertreterin des Generaldirektors der PVA genehmigte am 30. Mai 2012 drei Aufträge an dasselbe Beratungsunternehmen im Zusammenhang mit demselben Projekt.¹²⁴ Jeder Auftrag für sich lag unter der maßgeblichen Wertgrenze, alle zusammen darüber.

(4) Bei allen drei überprüften Sozialversicherungsträgern konnte die Obfrau bzw. der Obmann bei Gefahr im Verzug¹²⁵ vorläufig Entscheidungen durch Verfügung treffen, wenn der zuständige Verwaltungskörper nicht rechtzeitig zusammentreten konnte (Obmannverfügung).¹²⁶

Die folgende Tabelle zeigt die in der AUVA im überprüften Zeitraum getroffenen Obmannverfügungen bei Beschaffungen:

Tabelle 17: Obmannverfügungen bei der AUVA bei Beschaffungen

| | Anzahl | Bestellwert |
|------|--------|-------------|
| | | in EUR |
| 2012 | 9 | 465.458 |
| 2013 | 1 | 300.600 |
| 2014 | 1 | 11.956 |

Quelle: AUVA

Bei den neun Obmannverfügungen im Jahr 2012 war für den RH die Gefahr im Verzug bzw. die Dringlichkeit nicht immer nachvollziehbar (z.B. Einkauf von Monitoren im Jahr 2012).

87.2

(1) Der RH wies darauf hin, dass die PVA laut Innenrevision in einigen Fällen (z.B. bei Dauerschuldverhältnissen) die Handlungsbefugnisse für Beschaffungen nicht eingehalten hatte.

¹²³ Bericht „Dauerschuldverhältnisse Landesstellen (ohne Landesstellen Wien und Salzburg)“ vom 16. Jänner 2012

¹²⁴ Im Wert von 19.474 EUR, 12.519 EUR und 4.173 EUR, in Summe somit 36.166 EUR. Die Wertgrenze für Generaldirektorin bzw. -direktor (bzw. ihrer/seiner Stellvertretung) lag damals bei 20.000 EUR.

¹²⁵ zur Abwendung eines dem Versicherungsträger drohenden Schadens bzw. zur Sicherung eines dem Versicherungsträger entgehenden Vorteils

¹²⁶ § 453 Abs. 2 ASVG

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Der RH empfahl der PVA, die internen Vorgaben zur Berechnung des geschätzten Auftragswerts detaillierter auszuführen, um eine korrekte Berechnung des Auftragswerts und die Einhaltung der Handlungsbefugnis sicherzustellen (siehe auch [TZ 84](#)).

(2) Der RH stellte kritisch fest, dass die Obfrau der AUVA im Jahr 2012 neun Obmannverfügungen bei Beschaffungen vornahm. Die Notwendigkeit dafür war für den RH nicht immer nachvollziehbar.

87.3

(1) Die AUVA führte in ihrer Stellungnahme an, dass in den Jahren 2013 und 2014 jeweils nur mehr eine Obmannverfügung erfolgt sei. Anfang 2014 sei in den Gremien die Beschränkung von Obmannverfügungen auf Gefahr im Verzug thematisiert worden.

(2) Laut Stellungnahme der PVA sei die Berechnung bzw. Ermittlung des geschätzten Auftragswerts in ihrer Dienstanweisung durch den Hinweis auf §§ 13 ff. BVergG 2006 geregelt. Laut Dienstanweisung sei bei Unklarheiten mit der zuständigen Beschaffungsstelle der Hauptstelle Kontakt aufzunehmen.

87.4

Der RH hielt gegenüber der PVA neuerlich den Verweis auf gesetzliche Bestimmungen zur Sicherstellung der korrekten Berechnung alleine nicht für ausreichend. Er verwies auf die Empfehlung der Innenrevision der PVA, Praxisbeispiele zur Verfügung zu stellen (siehe auch [TZ 91](#) und [TZ 84](#)).

Rückwirkende Genehmigung

88.1

Bei einem Beispielsfall erbrachte der Auftragnehmer seine Leistung für die AUVA bereits vor der Genehmigung durch den Verwaltungsausschuss des Vorstands; die Genehmigung erging rückwirkend.

88.2

Der RH kritisierte die rückwirkende Genehmigung von Aufträgen auch unter Compliance-Gesichtspunkten.

Er empfahl der AUVA, die erforderlichen Genehmigungen vor der Leistungserbringung einzuholen.

88.3

Laut Stellungnahme der AUVA sei der diesbezügliche Ablauf klar definiert. Die Fachabteilung werde instruiert, besonderes Augenmerk darauf zu legen.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Dokumentation der Auftragserteilung

89.1 Auftragserteilungen sollten aus Gründen der Nachvollziehbarkeit und Transparenz schriftlich erfolgen.

Bei Durchsicht der Beispielsfälle in den drei überprüften Sozialversicherungsträgern stellte der RH fest, dass die BVA in zwei Fällen Aufträge in einer Eigenen Einrichtung mündlich erteilte. Damit fehlte es dem Bestellvorgang an Transparenz; vertragliche Vereinbarungen (bspw. zu den Allgemeinen Geschäftsbedingungen, zu Konditionen für Lieferung, Zahlung oder Gewährleistung) waren nicht möglich.

89.2 Der RH kritisierte, dass in Einzelfällen Aufträge mündlich erteilt wurden.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, Aufträge schriftlich zu erteilen, um Transparenz für den Bestellvorgang herzustellen und vertragliche Vereinbarungen (bspw. zu Allgemeinen Geschäftsbedingungen, zu Konditionen für Lieferung, Zahlung oder Gewährleistung) zu ermöglichen.

89.3 Die AUVA, die BVA und die PVA teilten in ihren Stellungnahmen mit, die Empfehlung bereits umzusetzen.

Sonstige Feststellungen

90.1 Die AUVA hatte in einem Unfallkrankenhaus (UKH) seit dem Jahr 1972 die Reinigung nicht mehr ausgeschrieben. Nach Angaben der AUVA sei im Jahr 2001 eine neuerliche Ausschreibung geplant gewesen, ein Beschluss jedoch nicht erfolgt.

90.2 Der RH kritisierte, dass die AUVA in einem UKH seit dem Jahr 1972 keine neuerliche Ausschreibung der Reinigung durchgeführt hatte.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, bei Dauerschuldverhältnissen regelmäßig die Angemessenheit der Konditionen zu überprüfen und gegebenenfalls neue Ausschreibungen durchzuführen.

90.3 Laut Stellungnahme der AUVA und der PVA setzten sie die Empfehlung bereits um.

Struktur der internen Vorgaben

91.1 (1) Zur Gestaltung der Spielräume bei Beschaffungen gab es bei den drei überprüften Sozialversicherungsträgern Vorgaben auf mehreren Ebenen. Allgemeine Regelungen fanden sich z.B. in den Weisungen des Hauptverbands über Rechnungs-

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



vorschriften,¹²⁷ den Dienstordnungen der Sozialversicherung¹²⁸ und dem Ethikkodex für die Sozialversicherung.¹²⁹

Die Zuständigkeitsverteilung war trägerspezifisch in der jeweiligen Satzung der Geschäftsordnung des Vorstands oder der Büroordnung geregelt.

(2) Darüber hinaus hatten alle drei überprüften Sozialversicherungsträger eine Vielzahl an Dienstanweisungen bzw. Dienstverfügungen zum Beschaffungswesen erlassen.¹³⁰ Diese regelten grundlegende Abläufe, Wertgrenzen und Vorgaben, wann bei Direktvergaben Alternativangebote erforderlich waren.

(3) In Bezug auf wesentliche Prozessschritte – wie die Bestimmung des Auftragswerts, die Einholung von Vergleichsangeboten bzw. teilweise die Zuständigkeit – waren diese internen Vorgaben nicht immer eindeutig (siehe **TZ 85**) und wenig praxisbezogen erläutert. Laut Innenrevision der PVA reiche der Verweis auf die gesetzliche Regelung nicht aus; es wären praxisnahe Beispiele darzustellen.

91.2

Der RH hielt fest, dass es bei den drei überprüften Sozialversicherungsträgern eine Vielzahl von internen Vorgaben für die Abwicklung von Beschaffungen gab. Er kritisierte jedoch, dass diese in wichtigen Bereichen nicht eindeutig bzw. klar waren und Beispielsfälle fehlten. Er wies darauf hin, dass es gerade in diesen Bereichen, z.B. bei der Berechnung des Auftragswerts und der internen Zuständigkeit, zu Fehlern gekommen war (vgl. **TZ 86 ff.**).

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, die internen Vorgaben zu Beschaffungen zu überarbeiten und diese klarer, übersichtlicher und anwenderfreundlicher (mit praxisnahen Beispielen) zu gestalten.

91.3

Laut Stellungnahme der AUVA und der PVA seien ihre Vorgaben zu Beschaffungen klar geregelt.

91.4

Der RH gab gegenüber der AUVA und der PVA zu bedenken, dass die bloße Regelung der internen Zuständigkeiten und des internen Genehmigungslaufs nur bedingt geeignet waren, als „Wegweiser“ durch das Vergaberecht und betriebswirt-

¹²⁷ Weisung über die Rechnungslegung und Rechnungsführung der Sozialversicherungsträger und des Hauptverbands (Rechnungsvorschriften – RV)

¹²⁸ Dienstordnung – Allgemeine Pflichten

¹²⁹ Mitwirkung an der Umsetzung von Antikorruptions- und Transparenzmaßnahmen im Bereich des Hauptverbands: Ethik-Verhaltenskodex der österreichischen Sozialversicherung. Der Ethik-Verhaltenskodex wurde am 21. September 2015 in der BVA beschlossen. Der Ethik-Verhaltenskodex für die PVA wurde am 9. April 2015 vom Vorstand beschlossen.

¹³⁰ z.B. Interner Leitfaden für das Vergabewesen, Beschaffungshandbuch SAP-MM-Arbeitsanleitung, Technische Anleitung SAP, abteilungsinterne Arbeitsanweisungen für den Einkauf

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



schaftliche Aspekte der Beschaffung zu dienen (siehe auch **TZ 84** und die entsprechende Empfehlung der Innenrevision).

Der RH wies gegenüber der AUVA darauf hin, dass es trotz der von ihr als klar bezeichneten Vorgaben in wesentlichen Punkten zu internen Unstimmigkeiten gekommen war, z.B. wie unter **TZ 82** beschrieben bei der Ermittlung des Auftragswerts und der Zuordnung zu den Kategorien der Dienstanweisung (und davon abgeleitet der internen Zuständigkeiten und der Wahl des Vergabeverfahrens). Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Strategie für Beschaffungen

Strategische Zielsetzungen

92.1

(1) Keiner der überprüften Sozialversicherungsträger hatte im überprüften Zeitraum quantifizierte Beschaffungsziele mit Bezug zum gesamten Beschaffungsvolumen (z.B. ein Einsparziel; eine auf Zahlen basierende Strategie, Beschaffungen zentral bzw. gebündelt durchzuführen; qualitative Verbesserungen in bestimmten Bereichen etc.) formuliert.

Der Vorstand beschränkte sich jeweils auf die Beschlussfassung des Jahresvoranschlags und des Investitionsplans sowie auf die Genehmigung einzelner Beschaffungsvorgänge.

(2) Durch die Vielzahl der zuständigen Organisationseinheiten beschafften die überprüften Sozialversicherungsträger ähnliche Produkte bzw. Dienstleistungen ohne Koordinierung bei unterschiedlichen Lieferanten. Sie waren nach eigener Aussage bestrebt, eine Bündelung und Vereinheitlichung der zu beschaffenden Produktgruppen vorzunehmen.

(3) Laut Angaben der AUVA übernehme ihre Abteilung HBE seit dem Jahr 2009 sukzessive dezentrale Beschaffungssagenden der Eigenen Einrichtungen (z.B. medizinische Großgeräte, medizinische Verbrauchsmaterialien bzw. Medikamente) und handle mit rd. 70 Vertragspartnern einheitliche Preise und Konditionen aus. In den Jahren 2011 und 2012 habe die AUVA rd. 63 % aller im Investitionsplan vorgesehenen Beschaffungen (exklusive Bauleistungen) zentral durchgeführt, im Jahr 2014 mehr als 74 %.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(4) Die BVA nutzte vor allem den externen Dienstleister SVD Büromanagement GmbH (**SVD**)¹³¹ zur Harmonisierung und Bündelung ihrer Beschaffungen. Dazu übertrug sie der SVD einzelne Beschaffungen wie den EDV-Einkauf und die IT-Infrastruktur, seit den Jahren 2008 bzw. 2009 auch bestimmte Druckleistungen sowie den Einkauf von Büromaterial (Papier, Kuverts usw.). Die BVA erreichte eine Verringerung von rd. 1.000 auf rd. 700 medizinische Produkte.

(5) Die PVA führte Projekte zur Vereinheitlichung bestimmter medizinischer Verbrauchsgüter, zur Reduktion der Anzahl der Lieferanten und der verschiedenen Produkte durch. Sie vereinheitlichte auch den Bereich der Büromaterialien, die nun aus einer vereinbarten Produktpalette elektronisch zu bestellen waren.

92.2

Der RH kritisierte, dass die drei überprüften Sozialversicherungsträger keine strategischen Beschaffungsziele formuliert hatten.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, eine klare strategische Zielsetzung für Beschaffungen festzulegen, quantitative Vorgaben zu beschließen und deren Erreichung regelmäßig zu überprüfen. Dabei wären die Konzentration von beschaffenden Stellen, die Bündelung von Produkten, die Reduktion des Anteils der Direktvergaben, eine durchgängige und einheitliche EDV-Lösung sowie die Festlegung eines quantitativen Einsparziels in priorisierten Produktgruppen zu prüfen.

Der RH nahm die Bestrebungen der Sozialversicherungsträger zur Kenntnis, einerseits durch eine Konzentration der Beschaffungsagenden eine Vereinheitlichung und Standardisierung herbeizuführen und andererseits durch die Bündelung der Beschaffungsvorhaben günstigere Konditionen zu erzielen.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, vermehrt die Möglichkeiten zentraler Beschaffung zu nutzen.

92.3

(1) Die AUVA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass sie seit 2009 versuche, ihre Beschaffung effizienter zu gestalten; sie werde diesen Weg weiter verfolgen.

¹³¹ Die Sozialversicherungsanstalt der Bauern (SVB) hatte im Jahr 2002 gemeinsam mit der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (SVA) die SVD-Büromanagement GmbH (SVD) für die gemeinsame Durchführung von Backoffice-Angelegenheiten gegründet, an die sich später auch die Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter (BVA) sowie die Versicherungsanstalt für Eisenbahnen und Bergbau (VAEB) anschlossen. Die BVA war 2007 Mitglied der SVD und hielt einen Anteil von 25 % an der SVD. In die SVD waren bestimmte Backoffice-Bereiche (wie z.B. das Druckerzentrum) der Eigentümerinnen ausgelagert, um gleichartige Aufgaben effizient zu erfüllen und entsprechende Synergiepotenziale zu nützen. Die SVD führte z.B. im Heilmittelbereich oder für Kopierpapier und Drucksorten (Papier und Kuverts), aber auch z.B. für EDV-Hardware das Beschaffungswesen für die BVA durch.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(2) Laut Stellungnahme der BVA erfolge die Regelung über den Investitionsplan. Die Empfehlung, die Möglichkeit der zentralen Beschaffung vermehrt zu nutzen, nehme die BVA zur Kenntnis.

(3) Wie die PVA in ihrer Stellungnahme mitteilte, sei – neben den Projekten zur Vereinheitlichung medizinischer Verbrauchsgüter und Büromaterialien mit dem Ziel der Reduktion der Lieferantenzahl sowie der Bündelung von Produkten – aktuell der Ausbau der elektronischen Beschaffung via VEMAP samt Implementierung einer SAP-Schnittstelle ein wesentliches strategisches Ziel im Bereich der Beschaffung. Nach Abschluss dieses Vorhabens würde sie weitere strategische Ziele festlegen, um auf Grundlage der automatisiert zur Verfügung stehenden Daten Einsparungspotenziale zu erfassen und deren Erreichung zu überprüfen. Im Übrigen basiere das Beschaffungssystem der PVA bereits auf dem Prinzip der zentralen Beschaffung.

Nutzung externer Beschaffungsdienstleister

93.1

Die überprüften Sozialversicherungsträger bedienten sich bei der Durchführung ihrer Beschaffungen auch externer Dienstleister. Diese führten entweder eine Beschaffung mittels formalisierten Verfahrens im Auftrag durch oder stellten den Sozialversicherungsträgern bereits ausverhandelte Konditionen mit Lieferanten bereit.

Die AUVA, die BVA und die PVA beanspruchten die Möglichkeit, über die Bundesbeschaffung GmbH (BBG) einzukaufen und nutzten die ausverhandelten Preise der BBG als Vergleichswert für allfällige Preisverhandlungen. In einigen Fällen erzielten die Sozialversicherungsträger bei Verhandlungen bessere Konditionen als die BBG; dies vor allem dann, wenn sie Abnahmemengen garantierten.

Die AUVA, die BVA und die PVA riefen in den Jahren 2012 bis 2014 folgende Beschaffungsvolumina über die BBG ab:

Tabelle 18: Über die BBG abgerufene Beschaffungsvolumina 2012 bis 2014

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|---------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| | in EUR | | |
| AUVA | 11.369.364,48 | 11.858.155,48 | 14.528.878,83 |
| BVA | 2.008.836,49 | 1.560.856,60 | 1.587.401,53 |
| PVA | 1.200.919,52 | 3.018.147,23 | 6.462.823,93 |
| gesamt | 14.579.120,49 | 16.437.159,31 | 22.579.104,29 |

Quellen: AUVA; BVA; PVA

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Das Beschaffungsvolumen über die BBG lag bei der AUVA am höchsten, da sie – wie auch die BVA – Strom über die BBG einkaufte.¹³² Insgesamt stieg das über die BBG beschaffte Volumen zwischen 2012 und 2014 um rd. 55 %.

Die BVA übertrug darüber hinaus die Beschaffung bestimmter Geschäftsbereiche (siehe dazu **TZ 92**) an die SVD. Diese führte in diesen Bereichen Beschaffungen für die BVA durch und stellte dieser verhandelte Preise für den Abruf von Produkten und Dienstleistungen zur Verfügung. Die BVA und die PVA bedienten sich im Bereich von EDV-Dienstleistungen und Beratungsleistungen der ITSV GmbH¹³³.

93.2

Der RH wies darauf hin, dass die Sozialversicherungsträger vermehrt die Möglichkeit nutzten, bei Beschaffungen auf externe Dienstleister zurückzugreifen. Einerseits konnten sie dadurch die Fachkompetenz dieser Dienstleister bei spezialisierten und umfangreichen Beschaffungen nutzen, andererseits von den Konditionen profitieren, die diese Dienstleister durch ihre Beschaffungsvolumina erzielen konnten. In einigen Bereichen erzielten die Sozialversicherungsträger bessere Konditionen; in diesen Fällen dienten die Preise der externen Dienstleister als Benchmark für die Verhandlungen.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, bei ihren Beschaffungen vermehrt die Konditionen der externen Beschaffungsdienstleister als Maßgabe für ihre Beschaffungsentscheidung heranzuziehen.

93.3

(1) Die AUVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dies bereits umzusetzen.

(2) Laut Stellungnahme der PVA bediene sie sich bei ihren Beschaffungen nur hinsichtlich bestimmter Leistungsinhalte externer Dienstleister (insbesondere im EDV-Bereich). Eine darüber hinausgehende Nutzung externer Beschaffungsdienstleister sei lediglich insoweit denkbar und zweckmäßig, als die PVA nicht bessere Preise erzielen könne. Die in den PVA-Ausschreibungen konkret festgelegten Lieferorte und genau definierten Abnahmemengen führten oftmals zu besseren Angeboten.

Risikomanagement und Kontrollsysteme

94.1

(1) Im überprüften Zeitraum hatte keiner der überprüften Sozialversicherungsträger ein Risikomanagementsystem für Beschaffungen eingeführt. Sie verfügten lediglich über einzelne Elemente (wie z.B. ABC-Analyse, Analyse der Preisangemessenheit und der Richtigkeit der Plankosten zu tatsächlichen Kosten). Eine

¹³² Die jährlichen Kosten dafür betrugen zwischen 6,05 Mio. EUR und 6,64 Mio. EUR.

¹³³ 100 %ige Tochter der österreichischen Sozialversicherungsträger

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



systematische Erfassung und Bewertung der Risiken und eine systematische Evaluation der Maßnahmen gegen diese Risiken waren nicht eingerichtet.

Die BVA arbeitete zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der Einführung eines Risikomanagementsystems im Bereich Beschaffung/Vergabe.

(2) Die Innenrevisionen der überprüften Sozialversicherungsträger beschäftigten sich in sehr unterschiedlichem Ausmaß mit Beschaffungen:

- Die Innenrevision der PVA führte in den Jahren 2012 bis 2014 26 Prüfungen durch, davon befasste sich rund die Hälfte (auch) mit den Themen „Beschaffung/Vergabe“. Sie deckte damit Beschaffungen mit Jahresnettokosten von insgesamt rd. 4,4 Mio. EUR ab. Im Vergleich dazu betrug das jährliche Beschaffungsvolumen im Jahr 2014 rd. 173 Mio. EUR.
- In der AUVA hatte keine Prüfung der Innenrevision im überprüften Zeitraum den Schwerpunkt auf Vergabethemen.
- Die Innenrevision der BVA unterzog im Jahr 2012 das IKS, inklusive der Beschaffungen, einer Evaluierung. Darüber hinaus legte sie keine Berichte zu Vergaben vor.

(3) Die Berichte der Innenrevision der PVA enthielten Empfehlungen z.B. zu Verfahrensart und Auftragswerten. Nicht alle Empfehlungen waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung umgesetzt (z.B. war die Überarbeitung der internen Vorgaben durch Aufnahme von praxisbezogenen Beispielen noch offen).

(4) In den Leistungsbereichen (z.B. Pensionszuerkennung) waren neben den allgemeinen Managementprozessen eigene Prüfungsabteilungen für die Kontrolle der Entscheidungen vorgesehen. Für Vergaben bestanden derartige systematische Kontrollen nicht. Ihre Überwachung blieb neben dem Management der allgemeinen Kontrollarchitektur (Innenrevision, Kontrollversammlung) überlassen.

94.2

(1) Der RH kritisierte, dass die AUVA, die BVA und die PVA im überprüften Zeitraum kein umfassendes Risikomanagementsystem für Beschaffungen implementiert hatten.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, ein trägerweites Risikomanagementsystem für Beschaffungen zu entwickeln.

(2) Der RH merkte kritisch an, dass die Intensität der Auseinandersetzung der Innenrevisionen mit Vergaben zwischen den drei überprüften Sozialversicherungsträ-

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



gern stark divergierte und bei AUVA und BVA sehr gering war. Er wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass mangels eigener Prüfsysteme die systematische Kontrolle in diesem Bereich neben dem Management insbesondere der Innenrevision überlassen war.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, ausreichende Kapazitäten für Ex-post-Prüfungen der Beschaffungen sicherzustellen und den durch Prüfungen abzudeckenden Umfang und die Prüftiefe risikoorientiert festzulegen.

(3) Schließlich wies der RH kritisch darauf hin, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht alle Empfehlungen der Innenrevision der PVA zu Beschaffungen umgesetzt waren.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, die vollständige Umsetzung der Empfehlungen der Innenrevision sicherzustellen.

(4) Der RH wies erneut (siehe **TZ 10**) kritisch darauf hin, dass der Leiter der Innenrevision der BVA zugleich Managementverantwortung für die Bereiche Wirtschaftswesen und Infrastruktur trug. Nach Ansicht des RH sollten die für die Vergabe zuständige Einheit und die für die Kontrolle zuständige Organisationseinheit, wie bspw. die Innenrevision, nicht der gleichen übergeordneten Organisationseinheit unterstellt sein.¹³⁴

Unter Verweis auf seine Empfehlung in **TZ 10** (keine Besetzung der Leitung der Innenrevision mit Personen, die auch für Verwaltungsaufgaben verantwortlich waren) empfahl der RH der BVA, für eine organisatorische Trennung von Innenrevision und Beschaffungen zu sorgen.

94.3

(1) Die AUVA führte in ihrer Stellungnahme aus, aufbauend auf bereits bestehenden Kontrollmechanismen die Bemühungen zum Aufbau eines trägerweiten Risikomanagementsystems fortzuführen. Abhängig vom Ausgang der Personalbedarfsprüfung (siehe **TZ 11**) würde sie vermehrt risikoabhängige Prüfungen einplanen.

(2) Laut Stellungnahme der BVA habe sie bereits ein Risikomanagementsystem eingeführt und im Zuge von Follow-up-Prüfungen auch die vollständige Umsetzung der Empfehlungen der Innenrevision sichergestellt. Zur organisatorischen Trennung von Innenrevision und Beschaffung sehe die BVA aus dienst- und arbeitsrechtlichen Gründen keine Möglichkeit, Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer aus einzelnen Abteilungen (z.B. Innenrevision) von einer Ausschreibung bzw. Bestellung von vornherein auszuschließen.

¹³⁴ siehe so auch schon den Bericht des RH „Vergabepaxis im BMI mit Schwerpunkt Digitalfunk“, Reihe Bund 2013/2, TZ 6 f.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(3) Wie die PVA in ihrer Stellungnahme mitteilte, sei die Einführung eines trägerweiten Risikomanagementsystems für Beschaffung von der Geschäftsleitung unter Beachtung noch zu schaffender Vorgaben des Hauptverbands bzw. des Gesetzgebers zu entscheiden. In der Innenrevision der PVA beschäftigte sich nunmehr im Vergleich zum überprüften Zeitraum ein weiterer Mitarbeiter vorwiegend mit der Prüfung von Vergaben. Überdies habe die PVA im Jahr 2015 ein System der kontinuierlichen Rechnungsprüfung geschaffen. Dabei untersuche die Innenrevision anhand von Stichproben, ob die zuständigen Stellen in der Hauptstelle, den Landesstellen und den Eigenen Einrichtungen die für die PVA erbrachten Leistungen ordnungsgemäß beauftragten und abrechneten.

Die Letztentscheidung darüber, ob und wann die Empfehlungen der Innenrevision umzusetzen seien, müsse der Geschäftsleitung vorbehalten sein. Aus strategischen Überlegungen könne die Umsetzung in manchen Fällen auch erst zu einem späteren Zeitpunkt geboten sein.

94.4

(1) Der RH stimmte der PVA zu, dass die Umsetzung der Empfehlungen der Innenrevision Aufgabe der Geschäftsleitung war. Er wies aber darauf hin, dass die PVA keine konkreten strategischen Gründe für die fehlende Umsetzung nannte. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

(2) Der RH hielt gegenüber der BVA fest, dass seine Empfehlung nicht darauf abzielte, bestimmte Personen von einer Bewerbung auszuschließen, sondern darauf, dass bestimmte Funktionen nicht gleichzeitig ausgeübt werden sollten. Im Falle einer Besetzung einer Geschäftsbereichsleitung mit der Leiterin oder dem Leiter der Innenrevision wäre die Funktion der Innenrevisionsleitung anders zu besetzen.

Zusammenfassung sonstige Vergaben (Beschaffungen)

95

Zusammenfassend wies der RH auf folgende Mängel bei Beschaffungen hin:

- Die drei überprüften Sozialversicherungsträger hatten keinen Gesamtüberblick über ihr Beschaffungsvolumen, obwohl dieses insgesamt bei rd. 423,55 Mio. EUR im Jahr 2014 lag. (TZ 76, TZ 77)
- Bei den drei überprüften Stellen gab es insgesamt 73 beschaffende Organisationseinheiten, eine einheitliche EDV-Unterstützung fehlte. (TZ 80, TZ 81)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- Die drei überprüften Sozialversicherungsträger hatten keine strategischen Ziele mit operativen Vorgaben, der Vorstand als geschäftsführendes Organ beschränkte sich überwiegend auf die Beschlussfassung zu einzelnen Beschaffungen. (TZ 94)
- Die internen Vorgaben zur Einholung von Vergleichsangeboten waren im überprüften Zeitraum nicht ausreichend. (TZ 81)
- Die untersuchten Einzelfälle wiesen u.a. folgende Mängel auf: eine uneinheitliche Bedarfsmeldung, die Wahl von Direktvergaben trotz eines hohen Beschaffungsvolumens, unklare interne Zuständigkeiten im Hinblick auf die festgelegten Wertgrenzen, mangelnde Dokumentation von Vergleichsangeboten, teilweise fehlende Überprüfung der Zuverlässigkeit der Anbietenden bei Direktvergaben, rückwirkende Genehmigungen für bereits erbrachte Leistungen und mündliche Bestellungen. (TZ 84 ff.)
- Systematische Ex-post-Kontrollen der Vergaben fanden nur unzureichend statt. Ein Risikomanagementsystem war nicht eingerichtet. Die Innenrevision befasste sich nur bei der PVA ausführlicher mit Beschaffungen, jedoch war die Abdeckung gemessen am gesamten Vergabevolumen gering. (TZ 94)

Teil V – Personal

Prüfungsvorgehen

96

Der RH nahm auf Grundlage einzelner im Frühjahr 2015 behaupteter Compliance-Verstöße im Personalbereich eine Risikobeurteilung verschiedener Personalprozesse bei Sozialversicherungsträgern vor. Auf dieser Grundlage thematisierte der RH im Bereich Personal folgende Fragen:

- a) Bestehen ausreichende Vorkehrungen, damit nicht über das Ausmaß des Notwendigen hinaus Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit öffentlichen Mitteln angestellt werden?
- b) Bestehen ausreichende Vorkehrungen, damit Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach sachlich nachvollziehbaren Kriterien ausgewählt und auf Führungspositionen befördert werden?
- c) Erhalten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über das in den Dienstordnungen vorgesehene Ausmaß hinaus übermäßige Vergütungen?

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- d) Werden nicht mehr benötigte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in nicht angemessener Form bei laufenden Bezügen freigestellt?
- e) Bestehen ausreichende Vorkehrungen zur Vermeidung von internen Interessenkonflikten bzw. Befangenheiten?

Der RH setzte seinen Schwerpunkt dabei (insbesondere bei den Punkten b bis e) auf höherwertige Dienstposten bzw. Führungsfunktionen.¹³⁵ Weiters untersuchte der RH die Eignung und Funktionsfähigkeit der maßgeblichen Prozesse, nicht jedoch die Vollständigkeit von deren Implementierung in allen Einzelfällen.¹³⁶

Einleitung

Personalstand der überprüften Sozialversicherungsträger

97.1 Der Personalstand der überprüften Sozialversicherungsträger stellte sich im Vergleich zum Gesamtpersonalstand aller Sozialversicherungsträger im Jahresdurchschnitt 2013 wie folgt dar:

Tabelle 19: Personalstand im Überblick, Jahresdurchschnitt 2013

| | Verwaltung und Verrechnung | Vertrauensärztlicher Dienst | Eigene Einrichtungen | Summe |
|---|----------------------------|-----------------------------|----------------------|---------------|
| | in VZÄ | | | |
| AUVA | 1.290 | 47 | 3.550 | 4.887 |
| BVA | 905 | 40 | 539 | 1.484 |
| PVA | 3.697 | 378 | 2.293 | 6.368 |
| Summe | 5.892 | 465 | 6.382 | 12.739 |
| Sozialversicherungsträger gesamt | 14.442 | 1.323 | 10.435 | 26.200 |

Quelle: Hauptverband (Verwaltungsstatistik 2013, Tabelle 2)

¹³⁵ Ab Einreihung E/III oder Bezieherinnen und Bezieher von Zulagen für Führungspositionen. Bei der AUVA machten die Dienstposten ab E/III rd. 23 % aller Verwaltungsdienstposten aus, bei der BVA rd. 15 % und bei der PVA rd. 11 % (Stand Dienstpostenplan 2014).

¹³⁶ Beispielsweise konnte der RH zwar überprüfen, mit welchen Prozessen und nach welchen Kriterien Führungsfunktionen besetzt wurden und ob offensichtliche Verstöße gegen diese Prozesse vorlagen. Er konnte jedoch nicht in allen Stellenbesetzungen ex post beurteilen, ob tatsächlich die bestgeeigneten Bewerberinnen und Bewerber ausgewählt wurden. Ebenso konnte der RH den Prozess und die Kriterien für die Beurteilung der Erforderlichkeit von Dienstposten bewerten, jedoch nicht, ob für die einzelnen Geschäftsprozesse (z.B. die Erstellung von Erstgutschriften auf dem Pensionskonto) tatsächlich die entsprechende Anzahl von Dienstposten erforderlich war. Eine derartige Beurteilung ist von einer Schwerpunkt-Überprüfung im Einzelfall zu leisten (siehe z.B. Berichte des RH „Einführung des Pensionskontos“ (Reihe Bund 2011/8), „Fusion der Pensionsversicherungsanstalten der Arbeiter und Angestellten“ (Reihe Bund 2007/8) und „Ausgewählte Steuerungsbereiche der Krankenversicherung“ (Reihe Bund 2016/3) zum Verwaltungsaufwand).

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe– und Personalbereich in der Sozialversicherung



Die Gebarungsüberprüfung des RH deckte mit rd. 12.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in den drei überprüften Sozialversicherungsträgern annähernd die Hälfte der Bediensteten aller Sozialversicherungsträger ab.

Bei der AUVA war die Mehrheit der Bediensteten bei den Eigenen Einrichtungen (in Krankenhäusern) tätig, bei der BVA und der PVA im Bereich Verwaltung und Verrechnung.

97.2 Der RH hob hervor, dass insgesamt mehr als 26.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei Sozialversicherungsträgern beschäftigt waren und daher einer korrekten Personalwirtschaft in diesem Sektor besondere Bedeutung zukam.

Datenlage bei AUVA, BVA und PVA

98.1 (1) Weder die AUVA noch die BVA oder die PVA hatten im Rahmen eines Compliance Management Systems festgelegt, welche Compliance–relevanten Daten im Personalbereich verfügbar sein mussten.

Die dem RH auf Nachfrage vorgelegten Unterlagen zu verschiedenen Compliance–relevanten Aspekten des Personalbereichs zeigten folgenden Grad der Vollständigkeit:

Tabelle 20: Verfügbarkeit Compliance–relevanter Personaldaten

| 2012 bis 2014 | AUVA | BVA | PVA |
|---|-------------------|-----------|-------------------|
| schriftliche Regelungen für Stellenausschreibungs–/Stellenbesetzungsprozess | ja | teilweise | teilweise |
| Vorlage aller internen und externen Stellenausschreibungen für Stellen ab Einstufung E/III | nicht vollständig | ja | ja |
| Bewerberliste für diese ausgeschriebenen Stellen | nicht vollständig | ja | ja |
| Liste der Nebenbeschäftigungen von Bediensteten | nicht vollständig | ja | nein |
| Liste der bestehenden familiären Naheverhältnisse unter Bediensteten | nicht vollständig | ja | nein |
| Vorlage der mindestens zwei Mal je Jahr erfolgenden Meldungen der Verwandtschaften an den Personalausschuss | nein | ja | nicht vollständig |

Quellen: AUVA; BVA; PVA; RH

(2) Die AUVA legte dem RH umfassende schriftliche Regelungen für Stellenausschreibungs– und Stellenbesetzungsprozesse vor (siehe **TZ 103**), jedoch nur unvollständige Unterlagen zu den internen und externen Stellenausschreibungen der Jahre 2012 bis 2014, den dazugehörigen Bewerberlisten, den Listen der Verwandt-

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



schaften und der Nebenbeschäftigungen (siehe **TZ 114**, **TZ 115**). Meldungen an den Personalausschuss waren nicht erfolgt (**TZ 114**).

(3) Die BVA konnte schriftliche Regelungen zu den Stellenausschreibungs- und Stellenbesetzungsprozessen erst für die Zeit ab 2014 vorlegen (siehe **TZ 103**). Alle anderen Unterlagen übermittelte sie für den überprüften Zeitraum.

(4) Die PVA legte schriftliche Regelungen zu den Stellenausschreibungs- und Stellenbesetzungsprozessen nur zu Teilprozessen vor (siehe **TZ 103**). Die Dokumentation zu internen und externen Stellenausschreibungen sowie die Bewerberliste waren vorhanden (siehe **TZ 104**). Listen der Verwandtschaften bzw. der Nebenbeschäftigungen lagen nicht (siehe **TZ 114**), Meldungen an den Personalausschuss unvollständig vor (**TZ 114**).

98.2

Der RH hielt kritisch fest, dass keiner der drei überprüften Sozialversicherungsträger im Rahmen eines Compliance Management Systems festgelegt hatte, welche Compliance-relevanten Daten im Personalbereich verfügbar sein mussten. Er kritisierte, dass insbesondere die AUVA, aber auch die BVA und die PVA Compliance-relevante Unterlagen nicht vollständig vorlegen konnten.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, im Rahmen eines Compliance Management Systems festzulegen, welche Compliance-relevanten Daten im Personalbereich verfügbar sein müssen. Dabei sollten insbesondere Prozessvorgaben für Stellenausschreibungen und -besetzungen, aktuelle Aufzeichnungen über Verwandtschaften und Nebenbeschäftigungen sowie eine Dokumentation von Stellenbesetzungen berücksichtigt werden.

98.3

(1) Laut Stellungnahme der AUVA erfasse sie die Verwandtschaftsverhältnisse in einem Personalfragebogen bei Neuaufnahmen und speichere die Information in der Folge in SAP. Sie habe alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch ein Informationsschreiben nochmals auf die Meldeverpflichtung von Nebenbeschäftigungen im Sinne des Kollektivvertrags aufmerksam gemacht und diesbezüglich auch neue Meldeformulare erarbeitet. Die Dokumentation von Stellenbesetzungen erfolge nunmehr nachvollziehbar durch die Sammlung aller wesentlichen Ereignisse von der Ausschreibung bis zur Auswahl der bestgeeigneten Bewerberinnen und Bewerber in einem elektronischen Bewerberakt.

(2) Die BVA teilte mit, dass sie bereits im Dezember 2014 eine erste Festlegung der Vorgangsweise bei Stellenausschreibungen und Stellenbesetzungen getroffen habe. Dabei seien auch strukturierte Gespräche mit den Bewerberinnen und Bewerbern vorgesehen.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(3) Wie die PVA in ihrer Stellungnahme mitteilte, frage sie Compliance-relevante Daten im Personalbereich im Personalfragebogen ab, der bei jeder Einstellung vorzulegen sei. Dort würde einerseits auf die Verpflichtung hingewiesen, dass jede Änderung unverzüglich bekannt zu geben sei, und andererseits auf die wahrheitsgemäße Beantwortung. Nach der Dienstordnung sei das Verschweigen eines Ausschlussgrundes für die Aufnahme eine Dienstpflichtverletzung. Demgemäß hätten Beschäftigte die Änderung ihres Familienstandes bekannt zu geben. Die Dokumentation von Stellenbesetzungen erfolge in der Ausschreibungsdatenbank der PVA.

Regelungskompetenzen im Personalbereich

99.1

(1) Die Personalzuständigkeit lag grundsätzlich in der Verantwortung der einzelnen Sozialversicherungsträger: Sie entschieden insbesondere über die Anzahl und Aufnahme von Bediensteten und führten die Personalverwaltung (z.B. Lohnverrechnung).

(2) Dem Hauptverband oblag die Erstellung von Richtlinien zur Regelung der dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Verhältnisse der Bediensteten und der Abschluss der Kollektivverträge für die Sozialversicherungsträger.¹³⁷

Dazu bestanden zur Zeit der Gebarungsüberprüfung 14 verschiedene Richtlinien bzw. Kundmachungen, darunter insbesondere die drei „Dienstordnungen“¹³⁸, die – als Richtlinien des Hauptverbands beschlossen – gleichzeitig vom Hauptverband abgeschlossene Kollektivverträge darstellten („Doppelnatur“);¹³⁹ Regelungen konnten darin nur im Wege einer Änderung des Kollektivvertrags aufgenommen werden.

Abgesehen von den drei Dienstordnungen beschränkte sich der Hauptverband bei der Erlassung von Richtlinien auf Einzelfragen; so gab es insbesondere Richtlinien zur Erstellung der Dienstpostenpläne¹⁴⁰ (siehe **TZ 100**), zur Grundausbildung, über freiwillige soziale Zuwendungen und zur Gleichbehandlung.

Der Hauptverband hatte keine Richtlinien in Compliance-relevanten Bereichen der Stellenausschreibung und Stellenbesetzung sowie zu Aspekten der Befangenheit (Nebenbeschäftigungen, Verwandtschaften von Bediensteten) erlassen.

¹³⁷ § 31 Abs. 2 Z 3 i.V.m. Abs. 3 Z 9 ASVG

¹³⁸ jeweils eine Dienstordnung für Angestellte, Arbeiterinnen/Arbeiter und Ärztinnen/Ärzte

¹³⁹ Souhrada in Sonntag, ASVG³ (2012) § 31 Rz 48

¹⁴⁰ § 31 Abs. 5 Z 1 ASVG

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



99.2

Der RH hielt kritisch fest, dass der Hauptverband in wesentlichen, Compliance-relevanten Aspekten im Personalbereich seine Regelungskompetenz nicht ausschöpfte und bspw. keine Richtlinien zur Durchführung der Stellenausschreibung und Stellenbesetzung erließ. Nach Ansicht des RH könnte der Hauptverband entsprechende Regelungen vorgeben, ohne dass eine Änderung der Kollektivverträge erforderlich wäre.

Der RH wies weiters darauf hin, dass eine Regelung auf Ebene des Hauptverbands gegenüber einer Regelung auf Ebene der einzelnen Sozialversicherungsträger Vorteile hätte, da gerade hinsichtlich Compliance-relevanten Fragen eine größere Distanz von konkreten Interessenslagen bei einzelnen Sozialversicherungsträgern Transparenz fördern könnte.

Der RH empfahl dem Hauptverband, seine Richtlinienkompetenz zur Regelung der dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Verhältnisse zu nutzen, um Compliance-relevante Themenstellungen wie Stellenausschreibung und Stellenbesetzung, die Handhabung von Nebenbeschäftigungen und Verwandtschaften zu beschließen.

99.3

Der Hauptverband wies in seiner Stellungnahme zunächst darauf hin, dass Compliance nicht nur das Dienstrecht betreffe. Deshalb habe er dieses Thema nicht für die Dienstordnungen (die ja auch Kollektivverträge wären) herangezogen. Eine zu detaillierte Determinierung der Themenfelder „Stellenausschreibung und Stellenbesetzung“ stünde in einem massiven Spannungsverhältnis zur Trägerautonomie. Die Handhabung von Nebenbeschäftigung und Verwandtschaften bei Begründung des Dienstverhältnisses sei Gegenstand des Kollektivvertrags. Eine befristete Genehmigung von Nebenbeschäftigungen sei bereits möglich, die Vermeidung von Interessenkonflikten bereits verbindlich vorgesehen.

99.4

Der RH teilte die Ansicht des Hauptverbands, dass Compliance über das Dienstrecht hinausgeht, hielt aber eine Durchsicht des Dienstrechts im Hinblick auf Compliance-Aspekte trotzdem für sinnvoll. Seiner Ansicht nach war die Richtlinienkompetenz nicht unbedingt an die Form der Dienstordnungen (die gleichzeitig Kollektivverträge darstellen) gebunden, jedenfalls soweit Richtlinien lediglich die Wahrnehmung von Dienstgebераufgaben vereinheitlichten. Jede Form der Richtlinien des Hauptverbands stand in einem Spannungsverhältnis zur Trägerautonomie; dieses war aber durch die Zuweisung von bestimmten Aufgaben an den Hauptverband gesetzlich geregelt. Eine entsprechende Richtlinienkompetenz im § 31 ASVG war nach Ansicht des RH gegeben. Bezüglich Befangenheiten und Nebenbeschäftigungen verwies der RH auf seine konkretisierenden Empfehlungen in den **TZ 103 ff.**

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



und **TZ 114** f., die in den bestehenden Richtlinien noch nicht vollständig abgebildet waren.

Dienstpostenplan

Vorgaben zum Dienstpostenplan

100.1

(1) Nach § 460 Abs. 1 ASVG hatten die Versicherungsträger und der Hauptverband unter Rücksichtnahme auf ihre wirtschaftliche Lage die Zahl der Dienstposten auf das unumgängliche Maß einzuschränken und einen Dienstpostenplan zu erstellen.

Nach § 31 Abs. 5 Z 1 ASVG waren vom Hauptverband Richtlinien zur Erstellung von Dienstpostenplänen unter Berücksichtigung der Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit sowie unter Bedachtnahme auf sich durch den Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung ergebende Rationalisierungspotenziale zu erstellen.

(2) Die vom Hauptverband erstellten Richtlinien enthielten überwiegend operative Regelungen wie die jährliche Erstellung der Dienstpostenpläne, die Meldung an den Hauptverband bis Mitte Februar, die Berechnung in VZÄ und die Gliederung nach Organisationseinheiten.

Die Beschlussfassung über die jeweiligen Dienstpostenpläne oblag den Verwaltungskörpern der einzelnen Versicherungsträger. Soweit sie sich auf den höheren und leitenden Dienst bezogen, bedurften die Beschlüsse der Zustimmung des Hauptverbands (§ 31 Abs. 7 Z 2 ASVG).

(3) Bei der Festsetzung der Dienstposten war ausschließlich auf den „unbedingt notwendigen Bedarf“ an dauernden Dienstposten Bedacht zu nehmen. Nähere Ausführungen, wie dieser „unbedingt notwendige Bedarf“ an Dienstposten zu ermitteln war, fehlten.

Konsequenzen bei Überschreitung des Dienstpostenplans waren ebenfalls nicht geregelt; ein Sozialversicherungsträger konnte (im Gegensatz zur Regelung im Bund) ohne weitere Einschränkungen auch über den Dienstpostenplan hinaus Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer einstellen. Die Richtlinien enthielten auch eine Reihe von konkreten Fällen, in denen keine Aufnahme von Dienstposten in den Dienstpostenplan zu erfolgen hatte (z.B. Lehrlinge, Pensionssachbearbeiterinnen und -bearbeiter im ersten Ausbildungsjahr).

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(4) Dem Hauptverband war vierteljährlich der Personal-Ist-Stand jedes Sozialversicherungsträgers zu melden. Dieser Ist-Stand war nicht nach Organisationseinheiten zu gliedern, sondern aggregiert nach Gehaltsstufen und u.a. unterteilt nach Verwaltung und Eigenen Einrichtungen, wobei Bedienstete mit vorübergehender höherwertiger Tätigkeit entsprechend dieser zu melden waren. Die Richtlinien enthielten keine Angaben zum Zweck dieser Meldung. Es bestand keine Verpflichtung, Abweichungen vom Dienstpostenplan zu begründen oder Maßnahmen zur Erreichung des Soll-Standes anzuführen.

Eine nähere Analyse dieser teils sehr umfangreichen Ist-Stand-Meldungen im Hauptverband war für den RH nicht ersichtlich; es existierte kein Schriftverkehr mit der AUVA, der BVA oder der PVA über Rückfragen oder eine Rückmeldung hinsichtlich der Angemessenheit des Dienstpostenplans oder etwaige Abweichungen zwischen Dienstpostenplan und Ist-Stand.

Rückfragen gab es selbst dann nicht, wenn aus den jeweiligen Meldungen von AUVA, BVA und PVA Abweichungen erkennbar waren (siehe [TZ 102](#)). Dies galt bei der BVA auch für jenen Bereich, in dem die Dienstpostenpläne nicht nur zu melden, sondern vom Hauptverband zu genehmigen waren.

(5) Nach § 31 Abs. 3 Z 13 ASVG gehörten zu den Aufgaben des Hauptverbands auch die Definition von Kennzahlen zu Kosten der Verwaltung sowie die Durchführung von Auswertungen und Vergleichen. Nach § 441e ASVG hatte die Trägerkonferenz als Organ des Hauptverbands zur Koordination des Verwaltungshandelns der Versicherungsträger Ziele zu beschließen. Darin war auch auf die Verwaltungskosten einzugehen.

100.2

Nach Ansicht des RH war es Zweck des Dienstpostenplans, einen betriebswirtschaftlich sparsamen Personalstand sicherzustellen. Der RH kritisierte daher, dass dazu konkretere Regelungen in der Richtlinie fehlten, ein trägerübergreifender Dienstpostenvergleich bzw. eine Rückmeldung des Hauptverbands an die Sozialversicherungsträger über Auffälligkeiten bei der Dienstpostenplangestaltung nicht erfolgte und Konsequenzen bei Überschreitung des Dienstpostenplans nicht geregelt waren (z.B. Befassung eines Gremiums).

Der RH kritisierte weiters, dass keine Analyse über die jeweiligen Ist-Stände bzw. Rückmeldung dazu an die Sozialversicherungsträger erfolgte. Die umfangreichen Quartalsmeldungen lieferten so keinen steuerungsrelevanten Mehrwert. Eine Analyse war dadurch erschwert, dass die Richtlinie zum Dienstpostenplan eine Soll-Planung auf Organisationsebene und eine Ist-Meldung je Gehaltsstufe vorsah. Ein Soll-Ist-Vergleich, aus dem etwaige Über- oder Unterstände je Organisationsebene ersichtlich wären, war so nicht möglich.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Der RH empfahl dem Hauptverband, die Richtlinie zur Erstellung von Dienstpostenplänen weiterzuentwickeln, und dabei insbesondere eine nähere Regelung zur Sicherstellung der betriebswirtschaftlichen Sparsamkeit und einen Soll-Ist-Vergleich vorzusehen sowie Maßnahmen für den Fall von (wesentlichen) Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Stand festzulegen (z.B. eine Begründungspflicht oder die Angabe von Maßnahmen zur Erreichung des Planstandes). Die Struktur von Soll-Planung und Ist-Meldung wäre zu harmonisieren, um einen Dienstpostenvergleich zwischen Soll- und Ist-Stand auf Organisationsebene zu ermöglichen.

Der RH empfahl dem Hauptverband weiters, die Wirtschaftlichkeit der Dienstpostenpläne bzw. die Einhaltung der Dienstpostenpläne z.B. anhand von Trägervergleichen bzw. anhand der Ist-Stand-Meldungen zu analysieren und mit den Sozialversicherungsträgern zu diskutieren. Die Ergebnisse dieser Diskussionen könnten z.B. in die Ziele der Versicherungsträger nach § 441e ASVG eingehen.

100.3

Der Hauptverband sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlungen des RH bei der weiteren Vorgangsweise zu berücksichtigen. Die vom RH erwähnte betriebswirtschaftliche Sparsamkeit sollte dort, wo durch zusätzliche Planstellen auch zusätzliche Einnahmen zu erwarten wären (diverse Kontroll- und Prüfbereiche im Beitrags- und Leistungsverrechnungswesen), auch zu Ausweitungen führen.

Ausnahmen und Sonderregelungen im Dienstpostenplan

101.1

Die Richtlinie zum Dienstpostenplan sah vor, dass bspw. vorübergehend aufgenommene Bedienstete¹⁴¹ keinen Dienstposten benötigten. Darüber hinaus war in der PVA für Pensionssachbearbeiterinnen und -bearbeiter während der ersten zwölf Monate der 24-monatigen Sachbearbeiterausbildung kein Dienstposten, im zweiten Jahr ein Dienstposten in einer Schulungsabteilung zuzuweisen.¹⁴²

101.2

Der RH merkte kritisch an, dass wesentliche Bereiche (z.B. Ausbildung oder Projektarbeit) von den Dienstpostenplänen und damit vom Controlling im Rahmen des Dienstpostenplans ausgenommen waren. Er sah darin eine weitere Einschränkung des Nutzens des Dienstpostenplans für eine sparsame Verwaltung.

Der RH empfahl daher dem Hauptverband, den Dienstpostenplan als Planungsinstrument für sämtliche Bedienstetengruppen (auch Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter oder Auszubildende) vorzusehen. Eine entsprechende Kennzeichnung wäre – bei verbesserter Transparenz – weiterhin möglich.

¹⁴¹ z.B. Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter, Karenzvertretungen

¹⁴² Ebenso wenig war ein Dienstposten für begünstigte Behinderte oder Lehrlinge erforderlich. Diese waren in den quartalsweisen Meldungen – ebenso wie überlassene Dienstnehmerinnen und Dienstnehmer oder Betriebsrätinnen und -räte – explizit gesondert auszuweisen.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



101.3 Der Hauptverband sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung bei der weiteren Vorgangsweise zu berücksichtigen. Er gab aber zu bedenken, dass die Aufnahme von Projektmitarbeiterinnen und –mitarbeitern in den Dienstpostenplan einen Verwaltungsaufwand auslösen würde, dem nicht immer erkennbarer Nutzen in vergleichbarem Maß gegenüberstünde.

101.4 Der RH entgegnete, dass für die Anstellung von Projektmitarbeiterinnen und –mitarbeitern jedenfalls ohnehin eine Planung zu erfolgen hat. Die Aufnahme dieser Planung in den Dienstpostenplan bedeutete daher keinen zusätzlichen Aufwand, sondern nur eine Vereinheitlichung der Planung. Andernfalls könnte die Verlagerung von Aufgaben von der Linien- in eine Projektorganisation zu einer – bloß scheinbaren – Reduktion der Dienstposten führen. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Einhaltung des Dienstpostenplans

102.1 (1) Die AUVA stellte in ihrem Dienstpostenplan den Soll- und Ist-Stand nach Organisationseinheiten gegenüber. Sie unterschritt in den Jahren 2012 bis 2014 den Soll-Stand um insgesamt rd. 100 VZÄ. Dennoch führte die AUVA über mehrere Jahre einzelne Personen außerhalb eines vorgesehenen Dienstpostens. Dies war nicht immer durch Projekte oder Karenzvertretungen begründet.

(2) Die BVA stellte in ihrem Dienstpostenplan lediglich den Soll-Stand für die einzelnen Organisationseinheiten dar. Sie erhöhte für das Jahr 2013 ihren Soll-Stand im Dienstpostenplan um 27,5 VZÄ und für das Jahr 2014 um 117,38 VZÄ, dies um die geplanten Dienstposten dem tatsächlich höheren Ist-Stand anzugleichen. Für das Jahr 2015 beschloss die BVA weitere 134,2 neue VZÄ im Dienstpostenplan. Trotz der vorgenommenen Erhöhungen gab es in der BVA einzelne Personen außerhalb des Dienstpostenplans.

Die BVA wich in Einzelfällen auch bei der Verwendung von einzelnen Bediensteten ab: Sie stufte einen Geschäftsbereichsleiter bezugsrechtlich gleich ein wie einen zweiten Stellvertreter des Generaldirektors (siehe dazu schon den Bericht des RH „Ausgewählte Steuerungsbereiche der Krankenversicherung“, Reihe Bund 2016/3, TZ 43); in zwei Abteilungen setzte sie entgegen dem Dienstpostenplan je eine zweite Abteilungsleitung–Stellvertretung „provisorisch“ ein.

(3) Die PVA stellte in ihrem Dienstpostenplan ebenfalls lediglich den Soll-Stand für die einzelnen Organisationseinheiten dar, überschritt diesen jedoch nicht mit dem Ist-Stand.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



102.2

(1) Der RH hob die Gegenüberstellung von Soll- und Ist-Stand nach Organisationsebene bei der AUVA positiv hervor. Er hielt im Gegensatz dazu kritisch fest, dass die BVA und die PVA in ihrem Dienstpostenplan lediglich den Soll-Stand der Dienstposten darstellten.

Der RH empfahl der BVA und der PVA, bei der Erstellung des Dienstpostenplans den Ist-Stand dem Soll-Stand gegenüberzustellen.

(2) Der RH kritisierte die beträchtliche Überschreitung des Soll-Stands bei der BVA und den Umstand, dass einzelne Personen außerhalb des Dienstpostenplans angestellt waren.

Der RH empfahl der BVA, künftig im Dienstpostenplan den aktuellen Personalbedarf korrekt abzubilden und den Plan einzuhalten.

102.3

(1) Laut Stellungnahme der BVA sei nach der Dienstpostenplanrichtlinie des Hauptverbands auf den unbedingt notwendigen Bedarf an dauernden Dienstposten Bedacht zu nehmen. Die BVA halte sich an diese Vorschrift. Es solle darüber hinaus weiterhin möglich sein, bei konkret zu definierenden Anlässen – z.B. Projektarbeit – vorübergehend Personal auch über dem Stand des Dienstpostenplans hinaus zu beschäftigen.

(2) Auch die PVA führte in ihrer Stellungnahme aus, dass bloß vorübergehende Aufgaben in Projekten, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ausbildung, Karenzierungen und kurzfristige Effekte von Organisationsänderungen entsprechend den Richtlinien nicht im Dienstpostenplan abgebildet würden. Den Ist-Stand im Dienstpostenplan mitanzuführen, bringe somit keinen Mehrwert, da für Außenstehende unklare Differenzen entstünden. Intern führe die PVA Vergleiche von Soll- und Ist-Stand durch.

102.4

Der RH erwiderte der PVA, dass gerade jene Stellen, die mit dem Dienstpostenplan befasst waren, Abweichungen von Soll- und Ist-Stand analysieren sollten. Bei Unklarheiten wären entsprechende Erläuterungen vorzunehmen. Im Übrigen verwies der RH auf seine Gegenäußerung zu [TZ 101](#).

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Stellenbesetzung und Stellenausschreibung

Verbindliche Regelungen

103.1 (1) Der Prozess der Besetzung offener Stellen bei Sozialversicherungsträgern war weder in der Dienstordnung noch in Form einer Richtlinie des Hauptverbands näher geregelt.

(2) Bei der AUVA lagen seit 2008 detaillierte schriftliche Dienstanweisungen für Stellenausschreibungen und Stellenbesetzungen sowie für einzelne Bereiche auch Geschäftsprozessmodelle, Formulare und Vorlagen (z.B. Bewertungsbogen) vor (zur Umsetzung siehe [TZ 105](#), [TZ 106](#)).

(3) Die BVA regelte Grundzüge des Stellenausschreibungs- und Stellenbesetzungsprozesses seit Dezember 2014 in einem Aktenvermerk des Generaldirektors. Davor bestand keine diesbezügliche Vorgabe.

(4) Bei der PVA gab es kaum verbindliche Regelungen zum Stellenausschreibungs- und Stellenbesetzungsprozess; es waren lediglich einzelne Teilbereiche – wie der Prozess der Stelleninseratenschaltung – formal geregelt.

103.2 Nach Ansicht des RH war es unter Compliance-Gesichtspunkten unabdingbar, dass die Besetzung insbesondere höherwertiger Dienstposten bestimmten, allgemein festgelegten und verbindlichen Regeln folgte. Dies war schon deshalb erforderlich, um den Anschein von Intransparenz oder Bevorzugung bestimmter Personen im Einzelfall zu vermeiden.

Der RH kritisierte, dass lediglich die AUVA detaillierte verbindliche Regelungen zum Prozess der Stellenausschreibung und Stellenbesetzung vorlegen konnte; die BVA wies erst seit Ende 2014 knapp gefasste Regelungen in einem Aktenvermerk des Generaldirektors auf, die PVA hatte kaum verschriftlichte Regelungen.

Der RH empfahl der AUVA, insbesondere aber der BVA und der PVA, verbindliche Vorgaben für Stellenausschreibung und –besetzung – soweit noch nicht vorhanden – zu erstellen, Prozessabläufe dazu zu vereinheitlichen und Prozesselemente weiterzuentwickeln.

Außerdem verwies der RH auf seine Empfehlung an den Hauptverband in [TZ 99](#), seine Richtlinienkompetenz zur Regelung der dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Verhältnisse verstärkt zu nutzen.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



103.3

(1) Die AUVA führte in ihrer Stellungnahme aus, auf Basis der vorhandenen detaillierten schriftlichen Dienstanweisungen vor kurzem in einem ersten Schritt einen sogenannten „Bewerberakt“ implementiert zu haben. In diesem würden beginnend mit der Stellenausschreibung die Bewerbungen, die Bewertung der Bewerberinnen und Bewerber sowie der Schriftverkehr mit diesen dokumentiert.

(2) Laut Stellungnahme der PVA habe sie bereits vor Übermittlung des Prüfungsergebnisses des RH in einem Arbeitsprogramm festgelegt, ihre Vorgangsweise betreffend Ausschreibungen und Besetzungen einer Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls neue Abläufe mit einer entsprechenden Dokumentation kundzumachen.

Stellenbeschreibung und Stellenausschreibung

104.1

(1) Die AUVA sah vor, dass es für jede auszuschreibende Stelle eine Beschreibung der Stelle und der damit verbundenen Aufgaben zu geben hatte. Dies sollte sich im Anforderungsprofil einer Stellenausschreibung widerspiegeln. Sowohl für die Stellenbeschreibung als auch für die Stellenausschreibung gab es Vorlagen.

Bis Jahresende 2014 gab es nur für manche Stellen eine Stellenbeschreibung; im Jahr 2015 sollte laut Vorgabe der AUVA der Anteil der Stellenbeschreibungen auf 80 % ansteigen. Ein stichprobenartiger Abgleich von Stellenbeschreibungen mit Ausschreibungen war dem RH nicht möglich, da die AUVA die Ausschreibungsunterlagen bzw. Stellenbeschreibungen nicht vollständig vorlegen konnte.

(2) Die BVA besaß für jeden Arbeitsplatz eine Stellenbeschreibung. Ausschreibungen hatten sich – verbindlich festgeschrieben seit Dezember 2014 in einem Aktenvermerk des Generaldirektors – an der Stellenbeschreibung zu orientieren und waren gegebenenfalls vorab zu aktualisieren.

Die Prüfung ausgewählter Einzelfälle im überprüften Zeitraum ergab Abweichungen der Stellenausschreibungen von den Stellenbesetzungen: So beschränkte sich bspw. im Jahr 2012 das Anforderungsprofil in der Ausschreibung einer Abteilungsleitungsstelle auf die Angabe von vier Qualifikationsmerkmalen (drei Soft Skills und eines fachlicher Natur); die zugrunde liegende Stellenbeschreibung des Abteilungsleitungspostens wies hingegen neun qualitative Aufgabenbereiche aus. Die kurz darauf erfolgte Ausschreibung der Stelle der Abteilungsleitungsstellvertretung derselben Abteilung beinhaltete deutlich mehr fachliche Anforderungen als diejenige des Abteilungsleiters.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(3) Bei der PVA lagen für Arbeitsplätze in der Hauptstelle und in den Eigenen Einrichtungen durchgängig Stellenbeschreibungen vor, für die Landesstellen auszugsweise.

Es gab keine verbindlichen Richtlinien, dass Stellenausschreibungen den Stellenbeschreibungen zu folgen hatten. Ein Stichproben-Abgleich ergab, dass sich Stellenausschreibungen der Hauptstelle inhaltlich grob an den Stellenbeschreibungen orientierten; in Einzelfällen wiesen die Stellenbeschreibungen und demzufolge auch die Ausschreibungen Lücken auf; bspw. fehlte bei einem Abteilungsleitungs-posten sowohl in der Ausschreibung als auch in der Stellenbeschreibung die Aufgabe der Mitbetrauung mit der Leitung einer Eigenen Einrichtung.

104.2

Nach Ansicht des RH war die sachlich begründete Formulierung der Stellenausschreibung eine entscheidende Voraussetzung für eine transparente Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern; nur so konnte der Anschein vermieden werden, dass bereits im Hinblick auf bestimmte Personen Kriterien stärker oder weniger stark gewichtet wurden.

Der RH hielt daher die Regelung der AUVA, wonach sich die Ausschreibung an den dokumentierten Anforderungen der zu besetzenden Position zu orientieren hatte, für zweckmäßig. Er kritisierte, dass derartige Regelungen bei der BVA erst seit Dezember 2014 in Form eines Aktenvermerks und bei der PVA gar nicht bestanden.

Außerdem kritisierte der RH, dass die AUVA und die PVA nicht über vollständige Stellenbeschreibungen verfügten und bei der BVA und der PVA Abweichungen zwischen der Stellenbeschreibung und –ausschreibung bestanden. Der RH wies kritisch darauf hin, dass dem RH bei der AUVA ein derartiger Abgleich mangels vorliegender Daten nicht möglich war und die AUVA ihre verbindlichen Vorgaben nicht einhielt.

Er empfahl der AUVA, die Einhaltung der Compliance-relevanten Vorgaben im Personalbereich sicherzustellen.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, ihre Stellenbeschreibungen zu vervollständigen, verbindliche Regelungen über die inhaltliche Übereinstimmung zwischen Stellenbeschreibung und Stellenausschreibung zu erstellen und deren Einhaltung zu überwachen.

104.3

(1) Wie die AUVA in ihrer Stellungnahme mitteilte, sei ihr die potenzielle Disharmonie zwischen Stellenbeschreibung und Stellenausschreibung bereits vor der Gebärungsüberprüfung durch den RH bewusst gewesen. Sie habe deshalb im Jahr 2015 ein diesbezügliches Ziel in der Balanced Scorecard definiert.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(2) Laut Stellungnahme der BVA habe sie die Empfehlung bereits umgesetzt. Zu Abweichungen komme es nur in Einzelfällen, Optimierungen würden erfolgen.

(3) Die PVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass Rollenbeschreibungen für die Hauptstelle und die Eigenen Einrichtungen durchgängig vorliegen würden. Für die Landesstellen gebe es solche nur auszugsweise, deren Vervollständigung erfolge 2016. Rollenbeschreibungen stellten eine umfassende Zusammenfassung der in anderen Regelwerken festgeschriebenen Abläufe dar, seien viel differenzierter als Stellenausschreibungen und würden auch der Definition des genauen Zuständigkeitsbereichs der jeweiligen Funktion dienen.

Interne und externe Stellenausschreibung

105.1

(1) Laut den gesetzlichen Vorgaben hatten Sozialversicherungsträger den Posten der Generaldirektorin bzw. des Generaldirektors, der Chefärztin bzw. des Chefarztes sowie deren jeweiliger ständiger Stellvertreterinnen und Stellvertreter extern auszuschreiben;¹⁴³ weitere externe Ausschreibungen (bspw. von Führungsfunktionen, analog zu den Regelungen für Führungspositionen im Bundesdienst¹⁴⁴) waren nicht verpflichtend, konnten jedoch nach Bedarf durchgeführt werden.

Gemäß der Dienstordnung mussten die Sozialversicherungsträger zudem freie Dienstposten ab der Einstufung in den mittleren Dienst¹⁴⁵ innerhalb des jeweiligen Sozialversicherungsträgers bekannt machen und den Bediensteten Gelegenheit zur Bewerbung geben.¹⁴⁶ Bei der AUVA waren somit rd. 46 % aller Dienstposten der Verwaltung (DO.A) im Falle einer Stellenbesetzung intern bekannt zu machen, bei der BVA rd. 37 %, bei der PVA rd. 32 %.¹⁴⁷

(2) Die folgende Tabelle zeigt die Anzahl der Stellenbesetzungen sowie der Bewerberinnen und Bewerber im Zeitraum 2012 bis 2014 in den drei überprüften Sozialversicherungsträgern:

¹⁴³ § 460 Abs. 3a ASVG

¹⁴⁴ Ausschreibungsgesetz 1989, BGBl. Nr. 85/1989 i.d.F. BGBl. I Nr. 65/2015

¹⁴⁵ Das heißt ab Gehaltsgruppe D (§ 37d DO.A.). Sachbearbeiterinnen bzw. Sachbearbeiter in der PVA waren bspw. in C/III eingereiht, die Prüfung ihrer Tätigkeit auf sachliche und rechnerische Richtigkeit war Angestellten mit der Einstufung D/II übertragen.

¹⁴⁶ § 36 Abs. 4 DO.A

¹⁴⁷ Berechnung auf Basis der Dienstpostenpläne 2014 für den Bereich der Verwaltung (Soll-Posten ab D/I, Posten lt. DO.A)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Tabelle 21: Stellenbesetzungen 2012 bis 2014

| | AUVA | BVA | PVA |
|---|--|--------|--------|
| Bekanntmachung | lt. DO + freiwillig weitere zwei Gehaltsgruppen darunter | lt. DO | lt. DO |
| Anzahl Stellenbesetzungen ab Einstufung E III | nicht bekannt | 30 | 144 |
| | | in % | |
| davon | | | |
| mit externen Bewerberinnen und Bewerbern | nicht bekannt | 0 | 16 |
| nur ein Bewerber | nicht bekannt | 30 | 31 |
| | | Anzahl | |
| durchschnittliche Anzahl Bewerberinnen und Bewerber | nicht bekannt | 3,76 | 3,5 |

Quellen: AUVA; BVA; PVA; RH

- Die AUVA machte freiwillig auch niedriger eingestufte freie Stellen intern bekannt (somit 100 % aller Verwaltungsdienstposten)¹⁴⁸ und inserierte in manchen Fällen extern. Vollständige Unterlagen zur Anzahl der internen bzw. externen Bewerbungen für Stellen ab der für den RH relevanten Einstufung¹⁴⁹ im überprüften Zeitraum konnte sie – entgegen ihren eigenen Vorgaben (TZ 98) – nicht vorlegen; Einzelfälle zeigten die Bandbreite von Bewerbungen von einem bis über 120 internen und externen Bewerberinnen bzw. Bewerbern.
- Die BVA besetzte im Zeitraum 2012 bis 2014 30 Stellen ab der für den RH prüfungsrelevanten Einstufung. Bei 30 % der Stellenbesetzungen gab es nur eine Bewerbung. Durchschnittlich bewarben sich 3,76 interne Bedienstete pro freier Stelle, es gab keine externen Bewerbungen.
- Bei der PVA bewarb sich ebenfalls bei rund einem Drittel der 144 Ausschreibungen für Stellen ab der für den RH prüfungsrelevanten Einstufung lediglich eine Person. Bei 16 % der Ausschreibungen bewarben sich externe Personen. Im Durchschnitt bewarben sich pro Stelle 3,5 Personen, wobei der Bewerberkreis bei rein internem Interesse rund drei Bewerbungen umfasste, bei internem und externem Interesse rund sechs Bewerbungen.

105.2

Der RH hielt zunächst fest, dass eine externe Ausschreibung gesetzlich nur bei der Stelle der Generaldirektorin bzw. des Generaldirektors und der Chefärztin bzw. des Chefarztes sowie bei deren jeweiligen Stellvertretungen vorgesehen war. Demge-

¹⁴⁸ Posten der Gehaltsgruppe A lt. DO.A waren bei der AUVA im Jahr 2014 nicht vorhanden, die interne Bekanntmachung erfolgte ab Gehaltsgruppe B, somit wurden alle Dienstposten im Falle einer anstehenden Stellenbesetzung intern bekannt gemacht.

¹⁴⁹ ab Gehaltsgruppe E/III lt. DO.A

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



genüber waren etwa im Bundesdienst z.B. Abteilungsleitungen in Bundesministerien¹⁵⁰ öffentlich auszuschreiben.

In der Folge führten die überprüften Sozialversicherungsträger über die gesetzlichen Vorschriften hinaus nur in Ausnahmefällen – bzw. in der untersuchten Personengruppe gar keine – externe Ausschreibungen durch. Der RH wies darauf hin, dass die Sozialversicherungsträger bei externer Ausschreibung von Stellen im Durchschnitt aus einem deutlich größeren Bewerberkreis auswählen konnten und – soweit analysierbar – bei rund einem Drittel der Stellenbesetzungen nur eine Bewerberin bzw. ein Bewerber zur Verfügung stand.

Der RH hob positiv hervor, dass die AUVA offene Stellen auch über die Anforderungen der Dienstordnung hinaus intern bekannt machte, hielt jedoch kritisch fest, dass sie – entgegen ihren eigenen Vorgaben – keine vollständigen Unterlagen zur Zahl der Bewerberinnen und Bewerber vorlegen konnte.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, offene Stellen verstärkt intern und extern bekannt zu machen. Dabei regte er an, Führungsfunktionen ab der Ebene von Abteilungsleitungen – analog zur Regelung des Ausschreibungsgesetzes 1989 – grundsätzlich extern auszuschreiben, um mehr Transparenz und Durchlässigkeit zu erzeugen und damit Compliance-Risiken beizukommen.

105.3

(1) Laut Stellungnahme der AUVA widerspreche die empfohlene vermehrte externe Ausschreibung der Empfehlung des RH, mit dem Abschluss von Sonderverträgen noch sorgsamer als bisher umzugehen. Gerade die Übernahme von Führungsfunktionen ab der Ebene der Abteilungsleitungen müsse eine gewisse Berufserfahrung voraussetzen. Erst bei entsprechender Erfahrung könne nachvollziehbar und schlüssig von entsprechenden Führungsqualitäten ausgegangen werden. Dies bedinge aber, dass Vordienstzeiten über die anrechenbare Höchstanzahl von fünf Jahren hinaus vorlägen, die wiederum nur durch einen Sondervertrag angerechnet werden könnten.

(2) Die BVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, aufgrund der Empfehlung des RH in den letzten Monaten vermehrt Leitungsfunktionen auch extern bekannt gemacht zu haben. Sie halte derartige Ausschreibungen allerdings nicht in allen Fällen für zielführend: Wenn es z.B. zu einer Neubesetzung der Leitung der Abteilung Behandlungsbeiträge komme, sei nicht anzunehmen, dass über eine externe Ausschreibung auswärtige Bewerberinnen und Bewerber mit dem erforderlichen Fachwissen gefunden werden könnten.

¹⁵⁰ soweit sie mindestens der Funktionsgruppe 5 der Verwendungsgruppe A1 zugeordnet waren (§ 2 Abs. 1 Ausschreibungsgesetz 1989)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(3) Wie die PVA in ihrer Stellungnahme ausführte, komme sie den Bestimmungen des ASVG und der Dienstordnung vollinhaltlich nach. Um ein breiteres Bewerber-spektrum zu erhalten, schreibe sie anlassbezogen Führungsfunktionen extern aus (z.B. Ärztliche Leitung einer Sonderkrankenanstalt).

Sie erachte es als nicht sinnvoll, jede Führungsfunktion extern bekannt zu machen, da für die Mehrzahl der Funktionen sehr gute Kenntnisse der Organisationsstruktur und der Arbeitsabläufe der PVA, der in Verwendung stehenden EDV-Anwendungen, des Versicherungs- und Leistungsrechts samt Nebengesetzen erforderlich seien. Externe Bewerberinnen und Bewerber könnten diese Voraussetzungen in der Regel nicht besser erfüllen als die eigenen hochqualifizierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

105.4

(1) Der RH entgegnete der AUVA, dass vermehrte externe Stellenausschreibungen der Transparenz und Durchlässigkeit dienten. Einer restriktiven Nutzung von Sonderverträgen stand diese Empfehlung nicht entgegen. So war bspw. eine verbesserte Durchlässigkeit zwischen Sozialversicherungsträgern auch ohne Sonderverträge möglich, da nach den Bestimmungen der Dienstordnung Vordienstzeiten bei Sozialversicherungsträgern bei der Einstufung zur Gänze anzurechnen waren.¹⁵¹

(2) Gegenüber der BVA und PVA betonte der RH, dass auch im Bundesbereich (wie auch in der Privatwirtschaft) spezifische EDV-Applikationen und Verwaltungsabläufe sowie spezifisches Fachwissen in Anwendung waren und trotzdem eine öffentliche Ausschreibung vorgesehen und zweckmäßig war. Häufig ermöglichten externe Perspektiven gerade hier einen neuen Blick, Innovationen oder das Lernen von anderen Organisationen. Ob die Vorteile der Kenntnis des bestehenden Systems oder der Erfahrung in anderen Bereichen überwiegen, wäre im jeweiligen Fall (im Rahmen der Bewerbungsverfahren) zu prüfen.

Auswahl der Bewerberinnen und Bewerber; Dokumentation der Entscheidung

106.1

(1) Die Analyse ausgewählter Einzelfälle durch den RH machte eine uneinheitliche Vorgehensweise innerhalb des einzelnen Sozialversicherungsträgers bei der Auswahl von Bewerberinnen und Bewerbern ersichtlich.

(2) Die Zusammensetzung von Hearingkommissionen bei der AUVA wich teilweise von den Vorgaben ab. Die AUVA befristete Besetzungen in Einzelfällen ohne Angabe des Befristungsdatums. Die Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen war aufgrund unvollständiger Dokumentation beeinträchtigt; so waren bspw. Bewertungsbögen von Hearings trotz Dokumentationspflicht im Nachhinein nicht zentral auffindbar. In einem Fall ordnete eine Direktorin die Ausschreibung einer Stelle an,

¹⁵¹ § 13 Abs. 1 Z 1 DO.A

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



obwohl noch nicht entschieden war, dass die Stelle frei werden würde. Zudem gingen bei der AUVA – trotz anderslautender Vorgaben in den detaillierten Dienstabweisungen – Bewerbungen mitunter nicht zentral bei der Personalabteilung, sondern direkt bei der Fachabteilung ein, worüber die zuständige Personalabteilung erst später Kenntnis erlangte.

(3) Die BVA besetzte die Hearingkommissionen uneinheitlich und handhabte Personalentscheidungsverfahren bis zur Vorgabe des Generaldirektors im Dezember 2014 unterschiedlich. In vier Fällen erhielten Bedienstete eine Stelle – die es vorher nicht gegeben hatte –, ohne sich dafür beworben zu haben. Von Ausnahmefällen abgesehen enthielten die Besetzungsschreiben bei einer befristeten Besetzung keine Information über das Ende der Befristung.

(4) Die PVA besetzte die Hearingkommissionen ebenfalls uneinheitlich.

106.2

Der RH kritisierte, dass die AUVA, die BVA und die PVA kein stringentes Prozedere für die Personalauswahl hatten. So war nach Ansicht des RH die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der einzelnen Auswahlentscheidungen wesentlich beeinträchtigt.

Der RH kritisierte insbesondere, dass bei der AUVA wesentliche Unterlagen zur Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen (z.B. die Ergebnisse der Bewertung von Bewerberinnen und Bewerbern in Hearings) fehlten. Bei der BVA kritisierte der RH, dass Stellen ohne entsprechende Ausschreibung bzw. Bewerbung besetzt wurden.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, einheitliche Prozesse zur Personalauswahl und zur Dokumentation der Auswahlentscheidung zu schaffen und dabei insbesondere Aspekte der Nachvollziehbarkeit und Transparenz zu beachten.

106.3

(1) Die AUVA verwies in ihrer Stellungnahme auf die diesbezüglich bereits umgesetzten Maßnahmen (Bewerberakt, Personalfragebogen bei Neuaufnahmen).

(2) Laut Stellungnahme der BVA führe sie bereits seit 2014 strukturierte Auswahlgespräche.

(3) Die PVA verwies auf ihre Ausschreibungsdatenbank, in welcher sie seit Jahren für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einsehbar alle gemäß ASVG und Dienstordnung vorgesehenen Ausschreibungen intern veröffentliche: Sämtliche Bewerbungen würden in dieser Datenbank dokumentiert, das Einlangen einer Bewerbung der Bewerberin bzw. dem Bewerber per E-Mail bestätigt, die Besetzungen für alle einsehbar kundgemacht.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Vergütungssystem

Allgemeines

- 107.1** Die Vergütung in der Sozialversicherung basierte auf der Dienstordnung, die je nach Funktion und Dienstalter das Gehalt der Bediensteten festlegte. Die dort vereinbarten Beträge galten grundsätzlich als Unter-, aber auch als Obergrenze. Personenbezogene Abweichungen aus diesem System der fixen Begrenzung der Entlohnung waren nur sehr eingeschränkt möglich; individuelle Erhöhungen des Bezugs waren lediglich über Sonderverträge, Belohnungen und Prämien sowie außerordentliche Vorrückungen vorgesehen.
- 107.2** Der RH hielt fest, dass die Dienstordnung der überprüften Sozialversicherungsträger grundsätzlich eine klare Regelung der Vergütung für alle Bediensteten enthielt. Er untersuchte im Folgenden die Möglichkeiten, von der Dienstordnung in Einzelfällen abzuweichen.

Höherreihung von Akademikerinnen und Akademikern

- 108.1** (1) Laut Dienstordnung konnte ein Sozialversicherungsträger bestimmte Akademikerinnen und Akademiker, denen dauernd die eigenverantwortliche Bearbeitung eines bestimmten, ihrem abgeschlossenen Studium entsprechenden Sachgebiets zur alleinigen und selbstständigen Erledigung übertragen war, in eine festgelegte höhere Gehaltsstufe einreihen.¹⁵²
- (2) Die AUVA nahm die Höherreihung von Akademikerinnen und Akademikern nach fünf Jahren facheinschlägiger Tätigkeit grundsätzlich immer vor, ohne dabei näher auf die Qualität der individuellen Leistung abzustellen.
- (3) Das Vorgehen der BVA war restriktiver: Sie nahm Höherreihungen nur in Einzelfällen als Auszeichnung für hervorragende Leistungen vor. Die letzte derartige Höherreihung erfolgte im Jahr 2011.
- (4) Der Vorstand der PVA hatte im Jahr 2003 beschlossen, künftig keine derartigen Höherreihungen mehr vorzunehmen, und hatte dies auch entsprechend umgesetzt.
- 108.2** Der RH wies darauf hin, dass die drei Sozialversicherungsträger die Möglichkeit der Höherreihung von Akademikerinnen und Akademikern sehr unterschiedlich nutzten: die AUVA als Automatismus, die BVA als selten gewährte Bonifikation und die

¹⁵² § 37 Abs. 7 DO.A

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



PVA seit 2003 nicht mehr. Der RH hielt sowohl die Vorgehensweise der BVA als auch der PVA aus Gründen der Sparsamkeit für nachvollziehbar.

Er kritisierte die automatische Gewährung von Höherreihungen bei der AUVA und empfahl der AUVA, die laut Dienstordnung mögliche Höherreihung von Akademikerinnen und Akademikern nur in begründeten Einzelfällen einzusetzen.

108.3 Die AUVA wies in ihrer Stellungnahme auf die jüngste Änderung der Dienstordnung hin, wodurch die Empfehlung des RH nunmehr gegenstandslos sei.

108.4 Der RH hielt fest, dass die mittlerweile erfolgte Novelle der Dienstordnung¹⁵³ die Möglichkeit einer Höherreihung in bestimmten Fällen auch auf Bedienstete erstreckte, die mehrjährige einschlägige Erfahrung, aber keinen akademischen Abschluss aufwiesen. Dafür musste eine sehr gute Dienstbeschreibung vorliegen, die Höherreihung war auf drei bis fünf Jahre zu befristen.

Entgegen der Argumentation der AUVA war nach Ansicht des RH aufgrund dieser Änderung (Ausweitung des Personenkreises) umso mehr – wenn auch unter genauer definierten Voraussetzungen – darauf Bedacht zu nehmen, eine Höherreihung nur in Einzelfällen und nicht als Automatismus zu gewähren.

Auseinanderfallen von Gehalt und Funktion

109.1 (1) Bei den vom RH überprüften Einzelfällen der AUVA wich in einem Fall das tatsächlich bezahlte Gehalt von jenem ab, das aufgrund der Funktion zugestanden wäre.

(2) Unter den vom RH näher überprüften Einzelfällen der BVA waren vier Personen, denen die BVA mehr bezahlte, als es der tatsächlich ausgeübten Funktion entsprach. Diese Personen hatten vorher höhere Funktionen ausgeübt, die in der Folge wieder neu besetzt wurden. Der dadurch entstehende Bruttomehrbezug lag insgesamt zwischen rd. 30.000 EUR und rd. 70.000 EUR pro Jahr.

(3) Bei der PVA waren in den überprüften Einzelfällen keine Abweichungen zwischen Gehalt und Funktion festzustellen.

109.2 Der RH kritisierte, dass bei der AUVA in einem und bei der BVA in vier Einzelfällen das tatsächlich bezahlte Gehalt über der Einreihung der ausgeübten Funktion lag. Dadurch entstand der AUVA und der BVA zusätzlicher Personalaufwand.

¹⁵³ § 37 Abs. 7a DO.A i.d.F. der 93. Änderung, in Kraft seit 1. Oktober 2016

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Der RH empfahl der AUVA, der BVA sowie der PVA sicherzustellen, dass das Gehalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einreihung der ausgeübten Funktion entspricht.

109.3

(1) Laut Stellungnahme der AUVA sei der vom RH beanstandete Fall für sie nicht nachvollziehbar.

(2) Wie die PVA in ihrer Stellungnahme anmerkte, sei sichergestellt, dass das Gehalt der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Einreihung der ausgeübten Funktion entspreche. Die PVA trage allerdings auch Umständen Rechnung, die nicht nur in der Sphäre der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter liegen würden (z.B. Auflassung Angiografie), infolge derer die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter anderweitig eingesetzt, nicht freigesetzt und ihr bisheriges Gehalt weiter gezahlt würde. Eine Entgeltminderung wäre in solchen Fällen auch rechtlich nicht zulässig.

109.4

Gegenüber der AUVA erläuterte der RH, dass es sich im genannten Fall um eine Mitarbeiterin handelte, die für die gesamte Dauer ihrer Tätigkeit als Betriebsrätin eine Verwendungszulage erhielt. Eine nähere Begründung für die Verwendungszulage war in den Unterlagen zur Beschlussfassung nicht enthalten. Ursprünglich sollte in diesem Fall auf Vorschlag des Generaldirektors eine befristete Höherreihung in der Sitzung des Verwaltungsausschusses beantragt werden; dies basierte jedoch auf einer fehlerhaften Auslegung der Dienstordnung, weshalb letztlich eine Verwendungszulage gewährt wurde.

Führungszulagen

110.1

(1) Die Dienstordnung enthielt detaillierte Regelungen zur besonderen Vergütung von Führungsfunktionen. Diese erfolgte durch Zulagen, die als Prozentsatz des jeweiligen Basisgehalts bemessen waren. Für jede Position war eine Obergrenze des Prozentwerts festgelegt; die konkrete Höhe war durch den Dienstgeber zu bestimmen.¹⁵⁴

(2) Die AUVA und die BVA gewährten den Führungskräften ab deren Besetzung die maximale Zulagenhöhe gemäß Dienstordnung.

(3) Die PVA hatte zu Führungszulagen eine Richtlinie erlassen. Demnach fiel die Führungszulage generell nicht mit Bestellung im Höchstmaß an, sondern sie erhöhte sich stufenweise mit Dauer der Ausübung der Funktion. Beispielsweise erhielten Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter bei ihrer Bestellung eine Funktionszulage von 15 %, bei Bewährung nach vier Jahren 20 %, nach je weiteren zwei

¹⁵⁴ §§ 42 bis 44 DO.A. Beispielsweise war den jeweiligen Generaldirektorinnen bzw. Generaldirektoren der AUVA, der BVA und der PVA eine Leitungszulage von maximal 80 % ihrer ständigen Bezüge zu gewähren (§ 42 Abs. 1 lit. 1a DO.A).

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Jahren 25 % bzw. 30 %. Das Höchstmaß von 30 % fiel somit nach acht Jahren bewährter Tätigkeit an.

110.2

Der RH wies darauf hin, dass die Dienstordnung den Sozialversicherungsträgern erheblichen Spielraum bei der Bemessung der individuellen Führungszulagen ihrer Bediensteten gewährte. Er anerkannte, dass die PVA die volle Gewährung der Funktionszulage an die Bewährung in der Tätigkeit knüpfte und kritisierte, dass die AUVA und die BVA die Spielräume nicht für eine Anreizwirkung nutzten.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, die Spielräume bei der Gewährung von Führungszulagen nach sachlichen Kriterien (z.B. Arbeitsanfall, Führungsspanne, Bewährung in der Funktion) zu nutzen.

110.3

(1) Laut Stellungnahme der AUVA differenziere sie bei der Gewährung der Funktionszulage zwischen Führungskräften der Haupt- und der Landesstellen. Da den Führungskräften der Hauptstelle auch eine Koordinationsfunktion gegenüber den korrespondierenden Organisationseinheiten (Gruppen) der Landesstellen zukomme, gebühre den Abteilungsleitungen der Hauptstelle eine um 5 % höhere Funktionszulage.

Jedoch differenziere die AUVA aus gleichbehandlungsrechtlichen Erwägungen nicht innerhalb der Landesstellen bzw. innerhalb der Hauptstelle. Wichtig sei die Wahrnehmung der Führungsrolle unabhängig von der Größe der Organisationseinheit. Der Arbeitsanfall für die Organisationseinheit habe keine direkten Auswirkungen auf die Qualität der Führungsarbeit.

Die Bewährung in der Funktion werde einerseits durch eine befristete Betrauung (auf 2 Jahre) bei erstmaliger Übernahme sichergestellt, andererseits durch eine stufenweise Anhebung der Funktionszulage.

Jüngst sei in der Dienstordnung eine Differenzierung der Höhe der Funktionszulagen von Abteilungsleitungen je nach Größe des Sozialversicherungsträgers verworfen worden. Aufgrund der zunehmenden Herausforderungen für Führungskräfte sei es nicht mehr sachlich vertretbar, unter den einzelnen Trägern ein unterschiedliches Höchstausmaß der Funktionszulage für ein und dieselbe Verwendung in der Dienstordnung vorzugeben.

(2) Die PVA sagte in ihrer Stellungnahme die Prüfung zu, ob Arbeitsanfall und Führungsspanne generell oder anlassbezogen zu unterschiedlichen Bewährungszeiträumen führen sollten.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



110.4

Der RH wies gegenüber der AUVA darauf hin, dass die Dienstordnung nach wie vor in vielen Bestimmungen nach Größe des Sozialversicherungsträgers und der Organisationseinheit differenzierte, so beispielsweise beim Ausmaß der Leitungszulage für Generaldirektorinnen und Generaldirektoren bzw. deren Stellvertretungen oder auch bei den Bereichsleitungszulagen auf Ebene der Direktorinnen und Direktoren.

Sonderverträge

111.1

(1) Die Sozialversicherungsträger hatten gemäß Dienstordnung die Möglichkeit, mit einzelnen Angestellten Verträge abzuschließen, die diese Angestellten gegenüber der Dienstordnung begünstigten (sogenannte Sonderverträge). Diese bedurften der vorherigen Zustimmung des Hauptverbands.¹⁵⁵ Die Rahmenbedingungen für die Erteilung der Zustimmung waren im Hauptverband generell geregelt. Alle drei überprüften Sozialversicherungsträger schlossen Sonderverträge ab.

(2) Die AUVA schloss im Jahr 2010 mit 15 Angestellten in Zuge einer Organisationsänderung von der Dienstordnung abweichende Altersteilzeitvereinbarungen ab. Darüber hinaus erließ sie im Jahr 2014 eine Dienstanweisung, die – abweichend von der ursprünglich restriktiveren Vorgehensweise – ermöglichen sollte, qualifizierten Bewerberinnen und Bewerbern eine marktorientierte Entlohnung über die zusätzliche Anrechnung von Vordienstzeiten zu bieten, und die das nähere Prozedere dafür regelte. Dementsprechend beschloss die AUVA in den Jahren 2014 und 2015 vier Sonderverträge unter Anrechnung zusätzlicher Vordienstzeiten¹⁵⁶ für einen technischen Betriebsleiter, eine Mitarbeiterin der Pressestelle, eine Organisationsassistentin im Bereich der Generaldirektion sowie ein fachkundiges Organ. Die zusätzlich angerechneten Vordienstzeiten betrugen zwischen rund acht und rd. 18 Jahren. Der Hauptverband stimmte diesen Dienstverträgen zu.

Die höchste außerordentliche Vordienstzeitanrechnung per Sondervertrag (zusätzliche rd. 18 Jahre) erhielt eine Organisationsassistentin in der Generaldirektion, deren Anforderungsprofil im Wesentlichen die absolvierte Matura und allgemeine organisatorische und soziale Fähigkeiten umfasste. Tatsächlich verfügte die ausgewählte Bewerberin über langjährige Erfahrungen als Assistentin des Vorsitzenden einer parteipolitischen Organisation.

(3) Die BVA rechnete in drei im Jahr 2015 abgeschlossenen Sonderverträgen akademischen Psychotherapeutinnen einer Eigenen Einrichtung zusätzliche Vordienstzeiten von jeweils rund zwei Jahren an. Die BVA begründete dies mit einer genau für

¹⁵⁵ § 1 Abs. 8 DO.A

¹⁵⁶ Die Anrechnung von Vordienstzeiten war für die Einstufung in das Gehaltsschema, das Ausmaß des Erholungsurlaubs und andere auf der Dienstzeit beruhende Ansprüche relevant (§§ 12 ff. DO.A).

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



diese Berufsgruppe geltenden Lücke in der Dienstordnung. Der Hauptverband stimmte diesen Sonderverträgen zu.

(4) Bei der PVA lagen insgesamt vier zwischen 2007 und 2014 abgeschlossene Sonderverträge vor. Die PVA rechnete darin dem Generaldirektor, einem seiner ständigen Stellvertreter, einem Direktor und einem stellvertretenden Abteilungsleiter zusätzliche Vordienstzeiten an. Das Ausmaß der außerordentlich angerechneten Vordienstzeiten betrug pro Person zwischen rund drei und rund zehn Jahren. Der Hauptverband stimmte diesen Sonderverträgen zu.

(5) In mehreren Fällen erfolgte der Dienstantritt der Angestellten mehrere Monate vor der Beantragung eines Sondervertrags; diese wurden rückwirkend abgeschlossen. Die PVA bezahlte den Betroffenen vorschussweise bereits erhöhte Bezüge, wobei die Verpflichtung zur Rückzahlung bei allfälliger Ablehnung des Sondervertrags schriftlich vereinbart war. Die BVA gewährte vor Abschluss der Sonderverträge keine erhöhten Bezüge, sondern eine Nachzahlung. Die AUVA achtete in der Regel auf einen Abschluss der Sonderverträge vor Arbeitsbeginn.

111.2

Der RH hielt fest, dass alle drei überprüften Sozialversicherungsträger Sonderverträge abschlossen. Die Anzahl der Sonderverträge war zwar gering, der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass der Einsatz der Sonderverträge nicht immer nachvollziehbar war:

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die AUVA die Sonderverträge breiter einsetzte; so waren sowohl die Anzahl der Sonderverträge als auch das Ausmaß der damit angerechneten Vordienstzeiten höher als bei den anderen beiden Sozialversicherungsträgern. Weiters traf die AUVA durch eine Dienstanweisung Vorkehrungen für eine vermehrte Anwendung erhöhter Vordienstzeitanrechnung. Der RH erachtete zudem die Anrechnung von 18 Jahren Vordienstzeit bei Anstellung einer Organisationsassistentin mit den Anforderungen von Matura und allgemeinen organisatorischen und sozialen Fähigkeiten bei der AUVA als unangemessen hoch.

Bei der BVA betrafen die Sonderverträge eine bestimmte Berufsgruppe. Dies sollte nach Ansicht des RH mittelfristig in der Dienstordnung allgemein geregelt werden.

Bei der PVA profitierten von Sonderverträgen ausschließlich Führungskräfte und insbesondere solche der obersten Führungsebene.

Nach Ansicht des RH sollte sich die Anrechnung von Vordienstzeiten an der erforderlichen Qualifikation orientieren.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Der RH empfahl der AUVA, der BVA und PVA, Sonderverträge auf Ausnahmefälle zu beschränken und sich bei der Anrechnung von Vordienstzeiten am konkreten Bedarf des Sozialversicherungsträgers und an den Anforderungen einer sparsamen Verwaltung zu orientieren.

111.3

(1) Laut Stellungnahme der AUVA könne dann, wenn interne Bewerberinnen und Bewerber mit entsprechender Qualifikation nicht zur Verfügung stünden, im Wege eines Sondervertrags auf die Situation am Arbeitsmarkt reagiert werden. Positionen, die eine besondere Qualifikation erforderten oder denen eine besondere Vertrauensstellung innewohne, könnten mitunter zu den normalen (starren) Anrechnungsbestimmungen (maximal fünf Jahren sozialversicherungsfremde Dienstzeiten) nicht besetzt werden.

Auch bei interner Besetzung müsse jene Zielgruppe, die für die zu vergebende Position in Betracht komme, über ein gewisses Ausmaß an Berufserfahrung in der AUVA verfügen, sodass auch bei interner Besetzung eine hohe Bezugsstufe zu bezahlen wäre.

Im Fall der angesprochenen Organisationsassistentin hätten sich ausschließlich externe Personen (insgesamt acht) beworben; davon hätten lediglich drei über entsprechende Vorkenntnisse/Berufserfahrung verfügt. Die bestqualifizierte Bewerberin habe aufgrund ihres Alters eine beträchtliche Anzahl einschlägiger Vordienstzeit angesammelt. Gerade diese Erfahrung bilde der Sondervertrag ab. Eine solcherart sachlich begründete Entscheidung liege in der Gestion der Sozialversicherungsträger, andernfalls sie nur zweit- oder drittklassige Beschäftigte einstellen könnten.

(2) Die BVA ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass im Falle der drei Sonderverträge im Rahmen regulärer Dienstverträge – aufgrund der einschränkenden Dienstordnungsbestimmungen – nicht genügend Vordienstzeiten angerechnet würden. Um die Bewerberinnen dennoch für das Haus gewinnen zu können, habe die BVA diese zusätzlichen Vordienstzeiten in den Sonderverträgen angerechnet.

(3) Wie die PVA in ihrer Stellungnahme hervorhob, erhielten bereits derzeit Bedienstete nur in Ausnahmefällen einen Sondervertrag. Dabei seien ausschließlich Vordienstzeiten für externe Bewerberinnen und Bewerber angerechnet und keine kollektivvertragliche Überzahlung gewährt worden. Da gemäß der Dienstordnung nur maximal acht Jahre an sozialversicherungsfremden Vordienstzeiten und Schulzeiten angerechnet werden könnten, könnten hochqualifizierte externe Bewerberinnen und Bewerber nicht ihren Erfahrungen und ihrem Wissen entsprechend entlohnt werden. Sollte die PVA den Empfehlungen des RH folgen und vermehrt Führungsfunktionen extern besetzen wollen, sei davon auszugehen, dass die An-

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



zahl der Sonderverträge entweder steige oder Bewerberinnen und Bewerber mangels ausreichender Entlohnung die Bewerbungen zurückziehen.

111.4

Der RH begrüßte, dass die AUVA, die BVA und die PVA den vom RH in seiner Empfehlung genannten Grundsatz (Sonderverträge nur im Ausnahmefall) befürworteten. Er wies darauf hin, dass die Stellungnahmen der AUVA und der PVA im Übrigen zwar auf das allgemeine Spannungsverhältnis zwischen Qualifikation und Entlohnung hinwiesen, aber nicht auf die konkreten Problemfälle der Nachvollziehbarkeit der Einzelfälle eingingen. Der RH hob hervor, dass die Beschränkung der Sonderverträge auf das notwendige Ausmaß gerade aus Compliance-Gesichtspunkten insbesondere die schlüssige Argumentation im Einzelfall (konkreter Bedarf, Anzahl und Qualifikation der Bewerberinnen und Bewerber, Marktsituation) erforderte und verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Belohnungen, Prämien und außerordentliche Vorrückungen

112.1

(1) Laut Dienstordnung konnte der Vorstand im Einzelfall einmalige Belohnungen für außerordentliche Leistungen sowie Prämien für Verbesserungsvorschläge gewähren.¹⁵⁷ Auch außerordentliche Vorrückungen waren zulässig.¹⁵⁸

(2) Die AUVA vergab im überprüften Zeitraum 2012 bis 2014 eine Belohnung an einen Dienstnehmer (Weitergabe einer Lehrlingsförderung der Wirtschaftskammer) und gewährte 16 Personen aus dem Küchenpersonal aufgrund einer Umstrukturierung eine außerordentliche Vorrückung um eine Stufe.

(3) Bei der BVA gab es im überprüften Zeitraum weder Belohnungen noch Prämien oder außerordentliche Vorrückungen für die Angestellten.

(4) Die PVA leitete im überprüften Zeitraum die Lehrlingsförderung der Wirtschaftskammer an die jeweiligen Lehrlinge weiter. Weitere Belohnungen, Prämien oder außerordentliche Vorrückungen gab es nicht.

112.2

Der RH bewertete positiv, dass AUVA, BVA und PVA im überprüften Zeitraum nur in besonderen Einzelfällen mit entsprechender Begründung Belohnungen, Prämien und außerordentliche Vorrückungen gewährten.

¹⁵⁷ § 35 Abs. 9 DO.A

¹⁵⁸ § 40 Abs. 8 DO.A

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Außerdienststellungen und Entlassungsmanagement

113.1

(1) Die überprüften Sozialversicherungsträger verzichteten in den Jahren 2012 bis 2014 in mehreren Fällen auf die Dienstleistung einzelner Bediensteter bei aufrechten Bezügen, teils aus gesundheitlichen Gründen, teils als präventive Maßnahmen im Zuge eventuell bevorstehender oder bereits erfolgter Kündigungen oder Entlassungen.

(2) Die AUVA stellte acht Bedienstete für in Summe 349 Arbeitstage dienstfrei. In der AUVA gab es einen „Laufzettel“ für die Beendigung des Dienstverhältnisses. Durch mangelhafte Dokumentation war etwa die Deaktivierung der Zutrittsberechtigung nicht immer lückenlos nachvollziehbar.

(3) Die BVA stellte vier Bedienstete für in Summe 178 Tage dienstfrei. Es gab keinen formal standardisierten Prozess der Beendigung des Dienstverhältnisses, lediglich eine Checkliste für die Personaladministration.

(4) Die PVA stellte 17 Bedienstete für in Summe 772 Tage dienstfrei. Es gab eine Checkliste für den Austritt von Bediensteten, eine zentrale Dokumentation war nicht geregelt.

113.2

Der RH merkte kritisch an, dass die AUVA, die BVA und die PVA im Zeitraum 2012 bis 2014 in Summe an rd. 1.300 Personentagen bei aufrechten Bezügen auf die Dienstleistung von Bediensteten verzichteten. Der RH kritisierte weiters, dass es nur unzureichend festgelegte Prozesse für die Außerdienststellung von Bediensteten gab und die jeweils gesetzten Maßnahmen nicht ausreichend dokumentiert waren.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, nur in unbedingt erforderlichen Ausnahmefällen auf die Dienstleistung von Bediensteten bei laufenden Bezügen zu verzichten. Der RH empfahl weiters, ein Entlassungsmanagement mit zentral dokumentierten Maßnahmen zu schaffen und verbindlich für alle Bereiche festzulegen.

113.3

(1) Laut Stellungnahme der AUVA komme es in jedem Einzelfall von Dienstfreistellungen bei laufendem Bezug zu einer genauen Abwägung. Die AUVA verzichte – bei Fortzahlung der Bezüge – nur dann auf die Dienstleistung, wenn es zur Schadensbegrenzung notwendig sei. Unter Schadensbegrenzung sei u.a. auch die Wahrung der Interessen der unmittelbar betroffenen Kolleginnen und Kollegen und somit die Wahrung bzw. die Wiedererlangung des Betriebsfriedens zu verstehen.

(2) Die BVA merkte in ihrer Stellungnahme an, dass es sich bei den Dienstfreistellungen ausnahmslos um unbedingt erforderliche Ausnahmefälle gehandelt habe

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(äußerst konfliktbeladene Konfrontationen mit den betroffenen Bediensteten). Eine Belassung im Dienst sei nicht verantwortbar gewesen.

(3) Die PVA sagte in ihrer Stellungnahme zu, nur in unbedingt erforderlichen Ausnahmefällen auf die Dienstleistung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zu verzichten. Die 17 Fälle in den Jahren 2012 bis 2014 seien angesichts der über 7.000 Dienstverhältnisse in der PVA als gering zu bezeichnen. Im Übrigen gebe es auch gesetzliche Verpflichtungen, auf die Dienstleistung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern bei laufenden Bezügen zu verzichten, z.B. im Hygienerecht.

Für sämtliche Entlassungen sei in der PVA eine einheitliche Vorgangsweise gewährleistet.

Befangenheiten und Interessenkonflikte

Befangenheit bei familiärem Naheverhältnis

114.1

(1) Bei jedem Sozialversicherungsträger war laut Dienstordnung ein Personalausschuss einzurichten. Diesem war zwei Mal jährlich die Anstellung von Personen mit familiärem Naheverhältnis¹⁵⁹ zur Kenntnis zu bringen.

In der AUVA war kein Personalausschuss eingerichtet. Jener der BVA tagte regelmäßig und wurde entsprechend informiert. Der Personalausschuss der PVA tagte nicht regelmäßig, eine Meldung an die Mitglieder erging ein bis zwei Mal jährlich.

(2) Nach der Dienstordnung durften Personen mit familiärem Naheverhältnis einander nicht unmittelbar untergeordnet sein bzw. einander nicht kontrollieren.

Die AUVA und die PVA fragten bestehende familiäre Naheverhältnisse beim Eintritt neuer Bediensteter ab, erfassten diese allerdings nicht systematisch, sodass eine umfassende Kontrolle der Einhaltung der Dienstordnung nicht möglich war. Die BVA erfasste bestehende familiäre Naheverhältnisse laufend in einer eigenen Liste. Sie hielt die Vorgaben hinsichtlich direkter Unterordnung ein.

(3) Weitere Befangenheitsregelungen im Falle familiärer Naheverhältnisse – z.B. wie Befangenheiten bei sachlichen oder personellen Entscheidungen bei mittelbarer Unterordnung vermieden werden können oder wie bei familiären Naheverhältnissen mit den obersten Führungsorganen und deren gegebenenfalls nicht delegierbaren Aufgaben umgegangen werden soll – waren weder in der Dienstordnung

¹⁵⁹ § 3 Abs. 4 DO.A: Eheleute und eingetragene Partnerinnen und Partner; in gerader Linie im ersten Grad: Verwandtschaften, verschwägte Personen, Adoptivverhältnisse und Wahlverwandtschaften

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



noch in anderen Richtlinien des Hauptverbands oder der AUVA, der BVA oder der PVA geregelt.

Gewisse Personalagenden waren in der Dienstordnung letztlich der Generaldirektorin bzw. dem Generaldirektor (bzw. den Stellvertreterinnen und Stellvertretern) zugewiesen, weshalb eine (mittelbare) Überordnung gegenüber allen Bediensteten und somit auch gegenüber Ehepartnerinnen und Ehepartnern gegeben wäre. Dies war in der BVA relevant, wobei dem RH jedoch keine problematischen Einzelentscheidungen zur Kenntnis gelangten. Eine schriftliche Dokumentation von Vertretungsregelungen, um Interessenkonflikte auszuschließen, lag nicht vor.

(4) In der PVA wurde im Falle einer kurzfristigen mittelbaren Unterordnung zwischen Eheleuten ersichtlich, dass die Regelungen der Dienstordnung Befangenheiten nicht ausreichend ausschlossen; die PVA nahm eine organisatorische Änderung im Einzelfall vor. Eine allgemeine Regelung traf sie nicht. Durch Vertretungsregeln bestanden an einzelnen Tagen in Einzelfällen Über- und Unterordnungen zwischen Eheleuten in den Führungsebenen, wobei dem RH keine problematischen Einzelentscheidungen zur Kenntnis gelangten.

114.2

(1) Der RH kritisierte, dass die AUVA und die PVA keine aktuelle und vollständige Liste mit familiären Naheverhältnissen ihrer Bediensteten vorlegen konnten. Die Einhaltung der Vorgaben zu Befangenheiten war dadurch nicht kontrollierbar.

Der RH empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, bestehende und neue familiäre Naheverhältnisse laufend zu erheben, gesammelt zu dokumentieren, dem Personalausschuss entsprechend der Dienstordnung vorzulegen und dies in ein Compliance Management System zu implementieren.

(2) Der RH kritisierte, dass die Dienstordnung nicht alle Fälle von Befangenheiten aufgrund familiärer Naheverhältnisse und nur eine direkte Unterordnung von Personen mit familiärem Naheverhältnis ausschloss.

Der RH empfahl daher dem Hauptverband, seine Kompetenz zur Erlassung von Richtlinien wahrzunehmen und die Vermeidung von Befangenheiten bei familiären Naheverhältnissen umfassend zu regeln.

(3) Der RH kritisierte weiters, dass in Einzelfällen durch Vertretungsregelungen Genehmigungswege mit Entscheidungen durch familiär nahestehende Personen entstanden waren. Er räumte ein, dass ihm keine konkreten problematischen Entscheidungen zur Kenntnis gelangt waren, hielt jedoch eine generelle Vermeidung derartiger Genehmigungswege für nötig.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Der RH empfahl daher der AUVA, der BVA und der PVA eine allgemeine Regelung, wonach eine Über- bzw. Unterordnung zwischen Personen mit familiärem Naheverhältnis auch im Vertretungsfall ausgeschlossen war.

114.3

(1) Laut Stellungnahme des Hauptverbands sei schon im bestehenden System darauf zu achten, dass keine Interessenkonflikte unentdeckt entstünden – z. B. im Geschäftsverkehr mit Dritten, im Beschaffungswesen, bei Gutachtertätigkeiten etc. Der Hauptverband verlange bei der Bestellung von Beraterinnen und Beratern (z.B. beim Erstattungskodex) einschlägige Erklärungen betreffend mögliche Interessenkonflikte. Der Hauptverband beabsichtige, diese Praxis beizubehalten und auszubauen.

(2) Die AUVA verwies in ihrer Stellungnahme auf ihre Ausführungen zu **TZ 98** (Einführung bzw. Änderung eines Personalfragebogens bei Neuaufnahme und Speicherung bzw. Auswertung). Im Übrigen sei § 3 Abs. 5 der Dienstordnung bei konsequenter Anwendung ausreichend.

(3) Die BVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, die vom RH geforderte Regelung bereits zu praktizieren. Sie werde sie nunmehr auch schriftlich erlassen.

(4) Laut Stellungnahme der PVA beachte sie die Regelung des § 3 Abs. 5 der Dienstordnung. An drei Tagen sei allerdings wie vom RH festgestellt ein Ehepartner mit der Vertretung des Vorgesetzten des anderen Ehepartners beauftragt gewesen, wobei nur an einem einzigen Tag beide gleichzeitig anwesend gewesen seien. Problematische Entscheidungen seien an diesem Tag nicht getroffen worden. Dennoch werde die PVA in Zukunft derartige Konstellationen vermeiden. Allerdings scheine bei Partnerschaften ohne Eheschließung eine Prüfung – ohne Eingriff in die Privatsphäre der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – nicht möglich. Die Dokumentation der familiären Beziehungen sei daher unvollständig. Auf die Problematik der indirekten Über- bzw. Unterordnung ging die PVA in ihrer Stellungnahme nicht ein. Auch sagte die PVA zu, in Hinkunft genauer auf die erforderlichen Informationen des Personalausschusses zu achten.

114.4

Der RH wies gegenüber der AUVA und der PVA neuerlich auf das Problem der indirekten Unterordnung hin: Die Dienstordnung ermöglichte z.B., dass ein Stellvertreter des Generaldirektors mit einer Abteilungsleiterin verheiratet war, wenn dazwischen die Funktion eines Direktors vorgesehen war. Dies war für den RH unbefriedigend: In diesem Fall würden Konflikte zwischen Abteilungsleiterin und Direktor vom Ehepartner der Abteilungsleiterin zu lösen sein. Der RH hielt daher die bestehende Regelung für nicht ausreichend und verblieb bei seiner Empfehlung.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Nebenbeschäftigung

115.1

(1) Die Dienstordnung untersagte grundsätzlich die Ausübung einer auf Erwerb gerichteten Nebenbeschäftigung. In begründeten Ausnahmefällen konnte diese aber von der Generaldirektorin bzw. vom Generaldirektor gestattet werden. Angestellte Ärztinnen und Ärzte durften eine Praxis (ohne Kassenvertrag) führen, sie waren meldepflichtig.

(2) Keiner der überprüften Sozialversicherungsträger verfügte über ein Konzept, in welchem Zusammenhang Nebenbeschäftigungen überprüft werden sollten (z.B. bei Befassung von Bediensteten im Geschäftsverkehr mit Dritten, als Ausschlussgrund für bestimmte Beschaffungsentscheidungen oder Gutachtertätigkeiten etc.). Weiters fehlte eine Risikoanalyse, bei welchen Tätigkeiten Interessenkonflikte vorlagen bzw. eine entsprechende allgemeine Regelung.

(3) Die AUVA genehmigte Nebenbeschäftigungen zunächst befristet; wenn nach einem Beobachtungszeitraum keine Beeinträchtigung dienstlicher Interessen festzustellen war, genehmigte sie die Nebenbeschäftigungen unbefristet. Die seit dem Jahr 2007 in SAP erfassten Nebenbeschäftigungen waren elektronisch auswertbar; davor genehmigte Nebenbeschäftigungen waren nicht lückenlos elektronisch erfasst bzw. auswertbar.

(4) Die BVA genehmigte Nebenbeschäftigungen sofort unbefristet und erfasste sie in SAP in elektronisch auswertbarer Form.

(5) Die PVA genehmigte Nebenbeschäftigungen fallbezogen befristet oder unbefristet. Die genehmigten Nebenbeschäftigungen waren im Personalakt in Papierform abgelegt und nicht zentral elektronisch auswertbar erfasst.

115.2

(1) Der RH kritisierte, dass bei den überprüften Sozialversicherungsträgern weder eine Risikoanalyse für Nebenbeschäftigungen noch Definitionen von Unvereinbarkeiten bzw. Vorgaben für die Nutzung der Aufzeichnungen über Nebenbeschäftigungen vorlagen.

Er empfahl der AUVA, der BVA und der PVA, im Rahmen eines Compliance Management Systems eine Risikoanalyse für Unvereinbarkeiten bei Nebenbeschäftigungen durchzuführen, allgemeine Vorgaben über Unvereinbarkeiten zu treffen sowie die Nutzung der entsprechenden Aufzeichnungen zu regeln.

(2) Der RH kritisierte weiters, dass weder die AUVA noch die PVA über eine vollständige, zentral elektronisch auswertbare Liste aller gemeldeten Nebenbeschäftigungen verfügten.

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Er empfahl der AUVA und der PVA, eine lückenlose Erfassung und eine zentrale elektronische Datenbankauswertbarkeit der Nebenbeschäftigungen sicherzustellen.

(3) Der RH hielt die Vorgehensweise der AUVA, Nebenbeschäftigungen zunächst befristet zu genehmigen, für sinnvoll.

Er empfahl der BVA und der PVA, diese Vorgehensweise für die eigene Organisation zu prüfen.

115.3

(1) Laut Stellungnahme der AUVA werde sie im Falle der Einrichtung eines Compliance Management Systems auch Unvereinbarkeiten bezüglich Nebenbeschäftigungen definieren. Sie habe die Nebenbeschäftigungen seit 2007 in SAP erfasst und aufgrund von Rückmeldungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf die offizielle, schriftliche Aufforderung, bestehende oder neue Nebenbeschäftigungen zu melden, die Aufzeichnungen ergänzt und bereinigt.

(2) Die BVA teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass sie sämtliche Nebenbeschäftigungen nur mehr bis auf Widerruf genehmige. Darüber hinaus seien die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Bewilligungsschreiben darauf hingewiesen worden, dass die Genehmigung widerrufen werde, wenn durch die Ausübung der nebenberuflichen Erwerbstätigkeit die dienstlichen Obliegenheiten vernachlässigt würden oder das Ansehen des Versicherungsträgers darunter leiden würde.

(3) Wie die PVA in ihrer Stellungnahme mitteilte, würde die Mehrzahl der Nebenbeschäftigungen in den Sparten Gastronomie (z.B. Service), Sport (z.B. Fußballer mit Gage), Verkaufsberatung (z.B. Schmuckpartys), freiberufliche Therapie und Mithilfe in der Landwirtschaft beantragt. Nebenbeschäftigungen, die auch nur annähernd eine Unvereinbarkeit mit dem Geschäftsfeld der PVA vermuten ließen, würde sie genauestens prüfen und im Zweifel ablehnen.

Bei befristeten Dienstverhältnissen, kurzer Firmenzugehörigkeit oder bei geplanten Ausbildungen erteile die PVA Genehmigungen nur befristet. Ob bei generellen Befristungen der administrative Mehraufwand allfällige Vorteile kompensieren könne, werde sie prüfen. Den Informationsmehrwert einer Liste der genehmigten Nebenbeschäftigungen könne die PVA nicht erkennen, da Unvereinbarkeiten eine Genehmigung ausschließen würden. Sie komme aber der Dokumentationspflicht durch Ablage im Personalakt nach.

115.4

Der RH wies zur Stellungnahme der PVA darauf hin, dass Unvereinbarkeiten auch im Nachhinein auftreten könnten, z.B. anlässlich von Beschaffungsvorgängen oder sonstigen Vertragsbeziehungen. Eine entsprechende Liste könnte z.B. beim Ab-

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



schluss von Verträgen mit einem bestimmten Vertragspartner einen Abgleich der bestehenden Nebenbeschäftigungen ermöglichen. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Zusammenfassung Personal

116

Aus Compliance-Gesichtspunkten bestanden u.a. folgende Mängel im Bereich Personal:

- Keiner der drei Sozialversicherungsträger konnte Compliance-relevante Unterlagen im Bereich der Personalwirtschaft vollständig vorlegen. (TZ 98)
- Der Dienstpostenplan sollte einen betriebswirtschaftlich sparsamen Personalstand fördern, er musste auch an den Hauptverband gemeldet werden. Konkretere Regelungen – bspw. zu einem verpflichtenden Soll-Ist-Vergleich – fehlten jedoch, ein trägerübergreifender Dienstpostenvergleich fand nicht statt, bei Überschreitungen des Dienstpostenplans oder Auffälligkeiten bei seiner Ausgestaltung gab es keine Rückmeldungen des Hauptverbands oder Konsequenzen. (TZ 100, TZ 101, TZ 102)
- Lediglich die AUVA konnte detaillierte verbindliche Regelungen zum Prozess der Stellenausschreibung und Stellenbesetzung vorlegen; bei der BVA und der PVA fehlten umfassende verbindliche Regelungen. Die Sozialversicherungsträger hatten in der Praxis kein stringentes Prozedere für die Personalauswahl, wodurch Nachvollziehbarkeit und Transparenz beeinträchtigt waren. Bei der BVA stellte der RH in Einzelfällen Stellenbesetzungen von Führungskräften ohne Ausschreibung und Bewerbung fest, bei der AUVA fehlten wesentliche Unterlagen zur Nachvollziehbarkeit der Personalentscheidungen. Externe Ausschreibungen offener Stellen wurden nur in wenigen Fällen durchgeführt. (TZ 103, TZ 104, TZ 105, TZ 106)
- Hinsichtlich des Vergütungssystems hielt der RH die Regelungen unter Compliance-Gesichtspunkten grundsätzlich für angemessen, jedoch die Kontrolle der Einhaltung bzw. die Stringenz der Anwendung für verbesserungsfähig, bspw. in Hinblick auf Sonderverträge oder die Höherreihung von Akademikerinnen und Akademikern. (TZ 107, TZ 108, TZ 109, TZ 110, TZ 111, TZ 112)
- Die Regelungen zu Befangenheiten und Interessenkonflikten durch familiäre Naheverhältnisse und durch Nebenbeschäftigungen waren aus Compliance-Gesichtspunkten nicht ausreichend. Auch die Dokumentation war mangelhaft. (TZ 114, TZ 115)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Beantwortung der Fragen des Prüfungsverlangens

117

(1) Die folgende Übersicht stellt dar, an welchen Stellen im Bericht der RH zu den Fragen des Prüfungsverlangens Stellung nimmt:

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung

Tabelle 22: Antworten zu den Fragen des Prüfungsverlangens

| Kapitel des Berichts | | | | | | | | | | | |
|----------------------|--|------------------------------|--|---|--|---|-----------------------|--|-----------------------|-------------------------------------|------------|
| | | Compliance Management-system | Nicht prioritäre Dienstleistungen | | | | Sonstige Vergaben | | | | Personal |
| | Frage des Prüfungsverlangens | | Medizinische Rehabilitation – Rechtsgrundlagen und Gebäungsvolumen | Medizinische Rehabilitation – Genehmigung | Medizinische Rehabilitation – Auswahl Anbieter | weitere nicht prioritäre Dienstleistungen | grundlegende Vorgaben | Feststellungen zum Beschaffungsprozess | strategische Vorgaben | Risikomanagement und Kontrollsystem | |
| | Verweis auf TZ zum Thema | | | | | | | | | | |
| 1) | Eignung der Rechtsgrundlagen und internen Vorgaben für | | | | | | | | | | |
| a) | nicht prioritäre Dienstleistungen | | 24 bis 27 | | 41 bis 69 | 70 bis 74 | | | | | |
| b) | förmliche Vergabeverfahren | | | | | | 78 bis 80, 82, 91 | | 76, 77, 92 | | |
| c) | Direktvergaben | | | | | | 78 bis 82, 91 | | 76, 77, 92 | | |
| 2) | Erfassung der Vorgaben für interne Kontrolleinrichtungen | 6 bis 12, 14 | | | | | | | 94 | | |
| 3) | Eignung der Vorgaben für interne Kontrolleinrichtungen | 6 bis 12, 14 | | | | | | | 94 | | |
| 4) | stichprobenweise Überprüfung von Vergaben | | | | 66 | | | 83 bis 90 | | | |
| 5) | Eignung und Umsetzung der Vorgaben für Bedarfprüfungsverfahren | | | | 43 bis 56, 67 | | | | | | |
| 6) | Anpassungsbedarf zu den genannten Regelungen | 2 bis 23 | 24 bis 27 | | 41 bis 69 | 70 bis 74 | 78 bis 82, 91 | 83 bis 90 | 76, 77, 92, 94 | 94 | |
| | zusätzliche Feststellungen | | | 28 bis 40 | | | | 93 | | | 96 bis 116 |

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



(2) Hinsichtlich der Eignung der Rechtsgrundlagen bzw. der internen Vorgaben für die Durchführung von Vergaben (Frage 1) hielt der RH fest:

- Für nicht prioritäre Dienstleistungen fehlten Richtlinien des Hauptverbands, die abstrakten Kriterien der Vorgaben des § 141 BVerGG waren nicht detailliert, eine Übersicht bzw. ein Risikomanagement für die über 17.000 Verträge nach vergaberechtlichen Kriterien fehlte und bei den Vorgaben für Rehabilitation und Gesundheitsvorsorge im überprüften Zeitraum war ein Spannungsfeld mit den Grundsätzen der Transparenz und der Nichtdiskriminierung zu erkennen.
- Hinsichtlich der förmlichen Vergaben hielt der RH fest, dass grundsätzlich die Regelungen des Vergaberechts sehr detaillierte Vorgaben machten. Der RH vermisste jedoch eine strategische Zielsetzung und ein entsprechendes Vergabecontrolling.
- Hinsichtlich der Direktvergaben hielt der RH die Wertgrenzen-Regelung für teilweise problematisch; die Regelung zu den Vergleichsangeboten war zu großzügig. Es fehlte eine systematische Einarbeitung der Rückmeldungen der Kontrollsysteme (insbesondere der Innenrevision) in die Richtlinien und Vorgaben.

(3) Hinsichtlich der Verfügbarkeit und Eignung von Vorgaben für die interne Kontrolle (Fragen 2 und 3) wies der RH darauf hin, dass die überprüften Sozialversicherungsträger kein systematisches Compliance Management System eingerichtet hatten. Somit fehlten eine Risikobetrachtung und eine Evaluierung der einzelnen getroffenen Maßnahmen. Die Regelungen zur Kontrollversammlung und zur Innenrevision waren insgesamt verbesserungsfähig. Im Vergabebereich fehlte eine Kontrollebene.

(4) Der RH stellte in den untersuchten Einzelfällen (Frage 4) im Vergabebereich Mängel fest, z.B. eine uneinheitliche Bedarfsmeldung, die Wahl von Direktvergaben trotz eines hohen Beschaffungsvolumens, unklare interne Zuständigkeiten im Hinblick auf die festgelegten Wertgrenzen, mangelnde Dokumentation von Vergleichsangeboten, teilweise fehlende Überprüfung der Zuverlässigkeit der Anbieter bei Direktvergaben, rückwirkende Genehmigungen für bereits erbrachte Leistungen und mündliche Bestellungen.

(5) Hinsichtlich der Vorgaben für die Stellungnahmen in Bedarfsprüfungsverfahren (Frage 5) wies der RH zunächst darauf hin, dass die generellen Mängel, auf die er im Bereich Rehabilitation und Kuren hingewiesen hatte, etwa bei der Bedarfsprüfung bzw. bei der Dokumentation des Schriftverkehrs, auch für die Stellungnahmen im Bedarfsprüfungsverfahren maßgeblich waren. Die grundsätzliche Koordination zwischen Sozialversicherungsträgern und Ländern war zu verbessern (z.B. Verbind-

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



lichkeit des Rehabilitationsplans, Abstimmung der Kriterien etc.). In der Abwicklung der bestehenden Regelungen beantworteten die Sozialversicherungsträger nicht die konkreten Fragen der Länder; die Koordination der einzelnen Träger war verbesserungswürdig.

(6) Hinsichtlich der Frage zu Verbesserungsbedarf in den genannten Fragestellungen (Frage 6) verwies der RH auf seine zusammenfassenden Empfehlungen in [TZ 118](#).

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



Schlussempfehlungen

118 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK, BMF, BMGF

- (1) Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit über die Sozialversicherungsträger wäre auf die Einführung eines adäquaten Compliance Management Systems bei den Sozialversicherungsträgern hinzuwirken. (TZ 4)
- (2) Im Rahmen der Aufsichtstätigkeit über die Sozialversicherungsträger wäre darauf hinzuwirken, dass die Sozialversicherungsträger klare Regeln festlegen, unter welchen Voraussetzungen eine Entlastung des Vorstands erfolgen sollte. (TZ 6)

BMASK, BMGF, Hauptverband, AUVA, BVA, PVA

- (3) Vorkehrungen für die Unabhängigkeit der Mitglieder der Kontrollversammlung wären zu treffen, ihre Mindestqualifikation wäre sicherzustellen und es wäre dafür zu sorgen, dass Aufgabenwahrnehmung und Ressourceneinsatz in einem angemessenen Verhältnis stehen. (TZ 8)

BMASK und BMGF

- (4) Es wäre auf eine ausdrückliche gesetzliche Regelung der Einrichtung, Kompetenz, Aufgabenstellung und Unabhängigkeit der Innenrevision in den Sozialversicherungsträgern hinzuwirken. (TZ 9)
- (5) Es wäre auf eindeutige Begriffe und eine verbesserte rechtliche Regelung der Zuständigkeiten für Rehabilitation und Gesundheitsvorsorge hinzuwirken. (TZ 24, TZ 26)
- (6) Es wäre auf eine klare Definition von Kur und Rehabilitation hinzuwirken bzw. wären die Rechtsgrundlagen so anzupassen, dass eine zielgenaue Vollziehung möglich ist. (TZ 25, TZ 35)
- (7) In den Weisungen zu den Rechnungsvorschriften bzw. in den statistischen Weisungen wäre eine getrennte Darstellung des Gesamtaufwands für Kuren und Rehabilitation zu veranlassen. (TZ 26)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe– und Personalbereich in der Sozialversicherung



BMGF, Hauptverband, AUVA, BVA, PVA

- (8) Auf ein zwischen Sozialversicherung und Ländern abgestimmtes und verbindliches Verfahren zur Bedarfsplanung und –prüfung wäre hinzuwirken. (TZ 43, TZ 49, TZ 55)

BMGF, Hauptverband, PVA

- (9) Die Datengrundlagen für die Entscheidung über Anträge auf Kur– und Rehabilitationsverfahren sollten verbessert werden, dies durch die Verlagerung der Zuständigkeit von der Pensions– auf die Krankenversicherung, den besseren Austausch von Daten oder die Neugestaltung der Antragsformulare. (TZ 29)
- (10) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Rehabilitationsplanung auch ein Konzept zum Abbau von regionalen Überkapazitäten enthält. (TZ 45)
- (11) Besonderes Augenmerk wäre auf die Bedarfsplanung der ambulanten Rehabilitation zu legen, das Vorgehen innerhalb der Sozialversicherung abzustimmen und medizinische und wirtschaftliche Kriterien ausgewogen zu berücksichtigen. (TZ 46)
- (12) Gemeinsam mit den Ländern wäre auf Verbesserungen der Rehabilitations–Evidenz hinzuwirken. (TZ 54)

BMGF, Hauptverband

- (13) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Bedarfsplanung des Rehabilitationsplans durch eine wirksame Angebotsplanung (z.B. hinsichtlich der Regionen, der Anzahl und Größe der Einrichtungen und der Strukturmerkmale wie z.B. Kombination von bestimmten Indikationen) ergänzt wird. Dies könnte z.B. im Österreichischen bzw. in den Regionalen Strukturplänen Gesundheit (ÖSG bzw. RSG) erfolgen. (TZ 47)

BMASK

- (14) In die statistischen Weisungen zum Bereich Rehabilitation und Kuraufenthalte sollten die Zählung der Anträge und die Kategorisierung von Erledigungen aufgenommen werden. (TZ 33)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



BMGF

- (15) Die Sperrwirkung positiver Bescheide über die Bedarfsprüfung wäre zu überprüfen und auf eine länderübergreifend einheitliche Regelung hinzuwirken. (TZ 50)
- (16) Es wäre darauf hinzuwirken, dass der Rehabilitationsplan (entsprechend der Aufnahme in den Österreichischen Strukturplan Gesundheit) auch in die Regionalen Strukturpläne Gesundheit integriert wird. (TZ 51)
- (17) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Stellungnahmeverfahren bei den Bedarfsprüfungen von Rehabilitationseinrichtungen einheitlich geregelt werden. (TZ 53)

Hauptverband, AUVA, BVA, PVA

- (18) Regelungen über eine feste Geschäftseinteilung für die Bearbeitung von Kur- bzw. Rehabilitationsanträgen wären einzuführen. (TZ 30)
- (19) Die vorhandenen Daten wären für Auswertungen über die Inanspruchnahme von Kur- und Rehabilitationsaufenthalten nach Dienstgebern bzw. Wirtschaftssektoren heranzuziehen und diese für die Evaluation der Leistungen und gezielte Präventionsarbeit zu nutzen. (TZ 38)
- (20) Die Maßnahmen zur Vermeidung einer übermäßigen Inanspruchnahme von Kuren („2 in 5-Regel“) wären besser abzustimmen. (TZ 39)
- (21) Der Auswahl der Anbieter von Rehabilitationsaufenthalten wären sachliche Kriterien und nicht ausschließlich die zeitliche Reihenfolge des Antrags zugrunde zu legen. (TZ 52)
- (22) Bei den Stellungnahmen zum Bedarfsprüfungsverfahren von Rehabilitationseinrichtungen wäre möglichst auf die konkreten Fragestellungen des jeweiligen Landes einzugehen und die Ausführungen wären zu begründen. (TZ 53)
- (23) Für Rehabilitationsleistungen sollten grundsätzlich ausschließlich Rahmenverträge (zwischen Hauptverband und Anbietern) genutzt und nur bei besonderen Umständen bilaterale Verträge (zwischen Sozialversicherungsträger und Anbieter) abgeschlossen werden. (TZ 57)
- (24) Die Verträge mit den Anbietern von Rehabilitationsleistungen wären klar als Verrechnungs- oder Leistungsverträge zu kennzeichnen. (TZ 58)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (25) In die Verträge mit den Anbietern von Rehabilitationsleistungen sollte eine Regelung über Sanktionen bei Verstößen gegen die Leistungsvorgaben aufgenommen werden. (TZ 58)
- (26) Es wären aktuelle Kalkulationen als Grundlage für die Tarife für Kuren und Rehabilitation zu erstellen und alle Anbieter gleich zu behandeln. (TZ 60, TZ 61)
- (27) Die bestehende Vertragslage bei nicht prioritären Gesundheitsdienstleistungen wäre im Hinblick auf die bestehenden vergaberechtlichen Kategorien zu gliedern und eine Risikoeinschätzung (Risikoanalyse) nach vergaberechtlichen Kriterien vorzunehmen. Es sollte Klarheit über die abgeschlossenen Verträge hinsichtlich ihrer Einordnung als Dienstleistungs-, Liefer-, Konzessions- oder Verrechnungsvertrag bestehen, um die für nicht prioritäre Dienstleistungen geforderten Transparenzkriterien zu erfüllen. Gegebenenfalls wären erkannte Defizite analog zur Rehabilitation neu zu gestalten. (TZ 71, TZ 73)

Hauptverband, PVA

- (28) Bei der Planung im Rehabilitationsbereich wäre besonders auf Substitutionseffekte zwischen den verschiedenen Arten der Heilverfahren zu achten. (TZ 25)
- (29) Der konkrete Bedarf für Rehabilitationsplätze wäre allen potenziellen Anbietern gleichzeitig bekannt zu geben. Dabei könnten sowohl konkrete Vorgaben (Standort, Größe etc.) gemacht werden oder diese Entscheidungen bewusst unterschiedlichen Konzepten der Anbieter überlassen bleiben. (TZ 48)
- (30) Ausschreibungen im Bereich der Rehabilitation – insbesondere die Berücksichtigung von Preisunterschieden zwischen verschiedenen Anbietern – wären besser abzustimmen. (TZ 60)

Hauptverband

- (31) Die Aufwendungen für Kuren und Rehabilitation wären regelmäßig über alle Versicherungsträger auszuwerten. (TZ 26)
- (32) Die Richtlinienkompetenz zur Regelung der dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Verhältnisse wäre zu nutzen, um Compliance-relevante Themenstellungen wie Stellenausschreibung und Stellenbesetzung, die Handhabung von Nebenbeschäftigungen und Verwandtschaften zu beschließen. (TZ 99, TZ 103)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (33) Die Richtlinie zur Erstellung von Dienstpostenplänen wäre weiterzuentwickeln, und dabei insbesondere eine nähere Regelung zur Sicherstellung der betriebswirtschaftlichen Sparsamkeit und ein Soll-Ist-Vergleich vorzusehen. Ebenso wären Maßnahmen für den Fall von (wesentlichen) Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Stand festzulegen (z.B. eine Begründungspflicht oder die Angabe von Maßnahmen zur Erreichung des Planstands). Die Struktur von Soll-Planung und Ist-Meldung wäre zu harmonisieren. (TZ 100)
- (34) Die Wirtschaftlichkeit der Dienstpostenpläne bzw. die Einhaltung der Dienstpostenpläne wäre z.B. anhand von Trägervergleichen bzw. anhand der Ist-Stand-Meldungen zu analysieren und mit den Sozialversicherungsträgern zu diskutieren. Die Ergebnisse dieser Diskussionen könnten z.B. in die Ziele der Versicherungsträger nach § 441e ASVG eingehen. (TZ 100)
- (35) Der Dienstpostenplan wäre als Planungsinstrument für sämtliche Bediensteten-
gruppen (auch Projektmitarbeiter oder Auszubildende) vorzusehen. (TZ 101)
- (36) In Wahrnehmung der Kompetenz zur Erlassung von Richtlinien sollten die Befangenheiten bei familiären Naheverhältnissen umfassend geregelt werden. (TZ 114)
- (37) Es wären Richtlinien für die Anwendung der vergaberechtlichen Vorgaben auf Vergaben nicht prioritärer Dienstleistungen zu erstellen. (TZ 42)
- (38) Die Bemühungen um eine Verbesserung im Bedarfsplanungsprozess für Rehabilitationen wären weiterzuführen. Dabei wären insbesondere die Gründe, aus denen die bisherige Planung die tatsächliche Entwicklung nicht vorausszusehen vermochte, zu analysieren. Gegebenenfalls wäre eine höhere Planungsfrequenz zu prüfen, um aktuelle rechtliche Änderungen bzw. politische Vorgaben berücksichtigen zu können. Weiters wären die Anforderungen für eine integrierte Planung bzw. Bezüge zur Planung der Krankenbehandlung zu prüfen. (TZ 44)
- (39) Die verschiedenen Sonderregime zur Beschaffung von Gesundheitsdienstleistungen und Produkten (z.B. Gesamtvertragsregelung, Erstattungskodex für Medikamente etc.) wären regelmäßig miteinander zu vergleichen und es wäre zu überprüfen, ob die Unterschiede noch sachlich gerechtfertigt bzw. zweckmäßig sind und den vergaberechtlichen Anforderungen entsprechen. (TZ 72)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



AUVA, BVA und PVA

- (40) Es sollte ein systematischer Compliance-Ansatz verfolgt und ein Compliance Management System eingerichtet werden. (TZ 2)
- (41) In dem einzurichtenden Compliance Management System wären u.a. Strategien und Ziele festzulegen, Risikobereiche zu definieren sowie Maßnahmen zur Sicherstellung der Compliance und zur Systematik der Evaluierung der Zielerreichung vorzusehen. (TZ 3)
- (42) Bei der Erstellung der Risikobeurteilung für ein Compliance Management System wäre die grundsätzliche Finanzierungsstruktur zu berücksichtigen. Dies könnte z.B. durch die Formulierung konkreter Ziele zur sparsamen Mittelverwendung bei der Verwaltung öffentlicher Mittel erfolgen. (TZ 4)
- (43) Eine klare Regelung zu strategischen Managementaufgaben (z.B. Beschaffungsziele und Controlling, Richtlinien zum Vorgehen in Personalprozessen) wäre zu schaffen. (TZ 5)
- (44) Die Entscheidung operativer Fragen sollte geeigneten Kontrollvorgängen, z.B. der Zuständigkeit der Innenrevision, unterworfen werden, die eine entsprechende operative Kontrolle sicherstellen können. (TZ 5)
- (45) In den Kontrollversammlungen wären klare Regeln festzulegen, unter welchen Voraussetzungen eine Entlastung des Vorstands erfolgen sollte; die Funktionsfähigkeit und Angemessenheit des Internen Kontrollsystems (IKS), die Einschätzung der bestehenden Risiken, dagegen getroffener Maßnahmen und eine Evaluierung ihrer Wirksamkeit wären jedenfalls zu berücksichtigen. (TZ 6)
- (46) Es wäre eine der Bedeutung der Entlastung des Vorstands entsprechende Abdeckung und Prüftiefe der Prüfungen der Kontrollversammlung sicherzustellen. Die erforderliche Abdeckung wäre auf Basis einer systematischen, risikoorientierten Prüfungsplanung sicherzustellen. (TZ 7)
- (47) Es wäre eine Revisionsordnung zu erlassen und von Vorstand und Kontrollversammlung zu genehmigen. (TZ 9)
- (48) Eine ausreichende Überprüfung grundsätzlich aller Entscheidungen (auch jener, die der Selbstverwaltung vorbehalten sind) durch die Innenrevision wäre sicherzustellen. (TZ 9)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (49) Es wäre für die Prüfungsauswahl der Innenrevision verstärkt ein risikoorientierter Ansatz zu verfolgen. (TZ 11)
- (50) Bei der Einrichtung eines Compliance Management Systems wäre neben den Kernaufgaben gegenüber den Versicherten auch die interne Verwaltung zu berücksichtigen. (TZ 12)
- (51) Die Meldepflicht im Rahmen des Compliance Management Systems wäre zu konkretisieren, dies durch Festlegung darüber, wann, in welcher Form, an wen etwaige Befangenheiten bekanntzugeben sind, wer darüber zu entscheiden hat und welche Sanktionen bei mangelnder Meldung eintreten sollten. (TZ 13)
- (52) Es wäre ein Compliance Officer mit ausreichenden Befugnissen zu installieren und ein Whistleblower-System einzuführen. (TZ 14)
- (53) Es sollte jährlich eine SAP-Systemprüfung durchgeführt werden, damit sichergestellt ist, dass etwaige Fehlkonfigurationen und Schwachstellen aufgedeckt und die rechtlichen und betrieblichen Vorgaben eingehalten werden. (TZ 16)
- (54) Es wäre sicherzustellen, dass alle Kur- und Rehabilitationsanträge gleich behandelt werden und damit der Anschein von Bevorzugung vermieden wird. (TZ 31)
- (55) Die Entscheidungen in Kur- und Rehabilitationsangelegenheiten sollten so dokumentiert werden, dass auch Auswertungen nach der Gutachterin bzw. dem Gutachter möglich sind. (TZ 32)
- (56) Bei der Nutzung von einheitlichen Tarifen wären Normkosten zugrunde zu legen und nur in Ausnahmefällen Einzelkosten zu berücksichtigen. (TZ 60)
- (57) Ein Beschaffungscontrolling mit regelmäßigen Auswertungen und Berichten an die Entscheidungsträgerinnen und -träger wäre einzuführen; darin wären die Zielsetzung der Auswertungen, die Erfassung und Kennzeichnung der Daten, die Auswertbarkeit zumindest nach Vergabeart, Leistungskategorie, Auftragnehmenden und genehmigender Stelle sowie die Berichtspflichten zu regeln. (TZ 77, TZ 82)
- (58) Die Beschaffungen wären stärker organisatorisch zu bündeln und die Zuständigkeiten zu Beschaffungen klarer zu verteilen. (TZ 79)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (59) Die Beschaffungen wären durchgängig automationsunterstützt vorzunehmen und dabei vergleichbare EDV-Auswertungen vorzusehen. (TZ 80)
- (60) Die internen Vorgaben zu Beschaffungen wären zu überarbeiten, sie wären klarer, übersichtlicher und anwenderfreundlicher (mit praxisnahen Beispielen) zu gestalten. (TZ 91)
- (61) Die internen Dienstanweisungen wären betreffend die Berechnung des Auftragswerts bei Vergaben anzupassen, die korrekte Berechnung des Auftragswerts wäre sicherzustellen und bei Beschaffungsvolumina über dem Schwellenwert für Direktvergaben wäre ein dem Bundesvergabegesetz entsprechendes Verfahren durchzuführen. (TZ 84)
- (62) Die internen Vorschriften zur Einholung von Vergleichsangeboten wären zu überarbeiten und die Anzahl der einzuholenden Vergleichsangebote wäre klar festzulegen. (TZ 81)
- (63) Die internen Vorgaben zur Einholung von Vergleichsangeboten bei Direktvergaben wären einzuhalten, die Dokumentation und Nachvollziehbarkeit der eingeholten Vergleichsangebote sicherzustellen und dieser Prozessschritt verstärkt zu kontrollieren. (TZ 85)
- (64) Auch bei Direktvergaben wäre sicherzustellen, dass Befugnis, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit der Auftragnehmer vorliegen, dass die Lieferanten ihre gesetzlichen Auflagen erfüllen, insbesondere Sozialabgaben abführen und den sozial- und arbeitsrechtlichen Schutz für die Bediensteten gewährleisten. Die Ergebnisse dieser Überprüfung wären für alle beschaffenden Stellen zugänglich zu dokumentieren. (TZ 86)
- (65) Aufträge sollten schriftlich erteilt werden. (TZ 89)
- (66) Bei Dauerschuldverhältnissen sollte regelmäßig die Angemessenheit der Konditionen überprüft werden; gegebenenfalls wären neue Ausschreibungen durchzuführen. (TZ 90)
- (67) Es wäre eine klare strategische Zielsetzung für Beschaffungen festzulegen, quantitative Vorgaben zu beschließen und deren Erreichung regelmäßig zu überprüfen. (TZ 92)
- (68) Die Möglichkeiten zentraler Beschaffung wären vermehrt zu nutzen. (TZ 92)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (69) Bei den Beschaffungen wären vermehrt die Konditionen der externen Beschaffungsdienstleister als Maßgabe für die Beschaffungsentscheidung heranzuziehen. (TZ 93)
- (70) Es wäre ein trägerweites Risikomanagementsystem für Beschaffungen zu entwickeln. (TZ 94)
- (71) Ausreichende Kapazitäten für Ex-post-Prüfungen der Beschaffungen wären sicherzustellen; der durch Prüfungen abzudeckende Umfang und die Prüftiefe sollten risikoorientiert festgelegt werden. (TZ 94)
- (72) Die vollständige Umsetzung der Empfehlungen der Innenrevision wäre sicherzustellen. (TZ 94)
- (73) Im Rahmen eines Compliance Management Systems wäre festzulegen, welche Compliance-relevanten Daten im Personalbereich verfügbar sein müssen. Dabei wären insbesondere Prozessvorgaben für Stellenausschreibungen und -besetzungen, aktuelle Aufzeichnungen über Verwandtschaften und Nebenbeschäftigungen sowie eine Dokumentation von Stellenbesetzungen zu berücksichtigen. (TZ 98)
- (74) Verbindliche Vorgaben für Stellenausschreibung und -besetzung sollten – soweit noch nicht vorhanden – erstellt, Prozessabläufe dazu vereinheitlicht und Prozesselemente weiterentwickelt werden. (TZ 103)
- (75) Die Stellenbeschreibungen wären zu vervollständigen, verbindliche Regelungen über die inhaltliche Übereinstimmung zwischen Stellenbeschreibung und Stellenausschreibung zu erstellen und deren Einhaltung zu überwachen. (TZ 104)
- (76) Offene Stellen wären verstärkt intern und extern bekannt zu machen. Insbesondere könnten Führungsfunktionen ab der Ebene von Abteilungsleitungen – analog zur Regelung des Ausschreibungsgesetzes 1989 – grundsätzlich extern ausgeschrieben werden, um mehr Transparenz und Durchlässigkeit zu erzeugen. (TZ 105)
- (77) Es wären einheitliche Prozesse zur Personalauswahl und zur Dokumentation der Auswahlentscheidung zu schaffen, dabei wären insbesondere Aspekte der Nachvollziehbarkeit und Transparenz zu beachten. (TZ 106)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (78) Die Spielräume bei der Gewährung von Führungszulagen sollten nach sachlichen Kriterien (z.B. Arbeitsanfall, Führungsspanne, Bewährung in der Funktion) genutzt werden. (TZ 110)
- (79) Sonderverträge wären auf Ausnahmefälle zu beschränken; bei der Anrechnung von Vordienstzeiten sollten sich die Sozialversicherungsträger am konkreten Bedarf und an den Anforderungen einer sparsamen Verwaltung orientieren. (TZ 111)
- (80) Nur in unbedingt erforderlichen Ausnahmefällen wäre bei laufenden Bezügen auf die Dienstleistung von Bediensteten zu verzichten. (TZ 113)
- (81) Ein Entlassungsmanagement mit zentral dokumentierten Maßnahmen sollte geschaffen und verbindlich für alle Bereiche festgelegt werden. (TZ 113)
- (82) Es sollte eine Regelung geschaffen werden, wonach eine Über- bzw. Unterordnung zwischen Personen mit familiärem Naheverhältnis auch im Vertretungsfall ausgeschlossen ist. (TZ 114)
- (83) Bestehende und neue familiäre Naheverhältnisse unter Bediensteten wären laufend zu erheben, gesammelt zu dokumentieren, dem Personalausschuss entsprechend der Dienstordnung vorzulegen und dies in ein Compliance Management System zu implementieren. (TZ 114)
- (84) Im Rahmen eines Compliance Management Systems wäre eine Risikoanalyse zu Unvereinbarkeiten bei Nebenbeschäftigungen durchzuführen; diesbezüglich wären allgemeine Regelungen über Unvereinbarkeiten zu treffen sowie die Nutzung der entsprechenden Aufzeichnungen zu regeln. (TZ 115)
- (85) Es wäre sicherzustellen, dass das Gehalt der Bediensteten der Einreihung der ausgeübten Funktion entspricht. (TZ 109)

AUVA, BVA

- (86) Bei der Bedarfsmeldung im Beschaffungsprozess wäre eine trägerweit einheitliche Vorgehensweise sicherzustellen. (TZ 83)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



AUVA, PVA

- (87) Für die Prüftätigkeit der Innenrevision wäre die Personalausstattung zu erhöhen. (TZ 11)
- (88) Die lückenlose Erfassung und eine zentrale elektronische Datenbankauswertbarkeit der Nebenbeschäftigungen sollten sichergestellt werden. (TZ 115)

BVA, PVA

- (89) Die Leitung der Innenrevision wäre nicht mit Personen zu besetzen, die auch für Verwaltungsaufgaben verantwortlich sind. (TZ 10)
- (90) Umgehend wäre eine Passwortrichtlinie für SAP-FIWI zu formulieren und technisch umzusetzen, damit sichergestellt ist, dass der Systemzugriff nur berechtigten Personen und nur im Rahmen der festgelegten Regeln möglich ist. (TZ 17)
- (91) Es wäre umgehend sicherzustellen, dass auch die SAP-Zugriffe der Support-Mitarbeiterinnen und -Mitarbeiter des externen Dienstleisters auf die FIWI SAP-Systeme mittels SAP Security Audit Log mitprotokolliert werden; diese Logs sollten regelmäßig ausgewertet werden. (TZ 18)
- (92) Die sachlichen Voraussetzungen für die Gewährung von Kuren wären genauer zu definieren; die Unterschiede in den Genehmigungsquoten zwischen den Trägern wären regelmäßig zu prüfen. (TZ 34)
- (93) Die Wirksamkeit wiederholter Aufenthalte (Kur bzw. Rehabilitation) sollte evaluiert werden, um dazu eine sachlich fundierte Vorgehensweise entwickeln zu können. (TZ 36)
- (94) Es wäre darauf zu achten, dass die Bediensteten der Träger nicht deutlich häufiger als die Anspruchsberechtigten ein Heilverfahren in Anspruch nehmen. (TZ 38)
- (95) Bei der Erstellung des Dienstpostenplans wäre der Ist-Stand dem Soll-Stand gegenüberzustellen. (TZ 102)
- (96) Es wäre zu prüfen, Nebenbeschäftigungen zunächst nur befristet zu genehmigen. (TZ 115)

AUVA

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (97) Das Berechtigungskonzept für die Finanzbuchhaltung wäre zu aktualisieren und Unterlagen wären zu erstellen, aus denen die Einhaltung des Funktionstrennungsprinzips hervorgeht. (TZ 15)
- (98) In den internen Regelungen wären die Vergabezuständigkeiten klarer zu regeln. (TZ 82)
- (99) Erforderliche Genehmigungen wären vor der Leistungserbringung einzuholen. (TZ 88)
- (100) Die Einhaltung der Compliance-relevanten Vorgaben im Personalbereich wäre sicherzustellen. (TZ 104)
- (101) Die laut Dienstordnung mögliche Höherreihung wäre nur in begründeten Einzelfällen einzusetzen. (TZ 108)

BVA

- (102) Zur Inanspruchnahme von Heilverfahren durch die Bediensteten der Sozialversicherungsträger im Vergleich zu Anspruchsberechtigten sollten Auswertungen durchgeführt werden. (TZ 38)
- (103) Es sollten keine Testdatensätze in den Echtdaten geführt werden. (TZ 39)
- (104) Für eine organisatorische Trennung von Innenrevision und Beschaffungen wäre zu sorgen. (TZ 94)
- (105) Im Dienstpostenplan sollte der aktuelle Personalbedarf korrekt abgebildet werden; der Dienstpostenplan wäre einzuhalten. (TZ 102)

PVA

- (106) Die internen Vorgaben zur Berechnung des geschätzten Auftragswerts sollten detaillierter ausgeführt werden, um eine korrekte Berechnung des Auftragswerts und die Einhaltung der Handlungsbefugnis sicherzustellen. (TZ 87)
- (107) Es wäre eine einheitliche Vollziehung bei der Begutachtung und Genehmigung von Kur- und Rehabilitationsverfahren sicherzustellen. (TZ 37)
- (108) Die Koordinationsfunktion des Hauptverbands in Bedarfsprüfungsverfahren zu Rehabilitationseinrichtungen wäre zu nutzen, um Stellungnahmen über ihn abzugeben. (TZ 53)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (109) Die Kontrolldichte bei den Vertragspartnern, die Rehabilitationsleistungen erbringen, und die Erledigungsdauer sollten an die internen Vorgaben angepasst werden. (TZ 59)
- (110) Durch organisatorische Maßnahmen wäre sicherzustellen, dass die Unterlagen und Expertise zu Tarifikalkulation, Vertragsgestaltung, Qualitätssicherung und Festlegung von Leistungsverpflichtungen im Rehabilitationsbereich sämtlichen betroffenen Organisationseinheiten zur Verfügung gestellt werden. (TZ 60)
- (111) Es wären Maßnahmen zu prüfen, die eine dem Betrieb Eigener Einrichtungen entsprechende Expertise auch in den Bereichen Psychiatrie und Onkologie sicherstellen. (TZ 60)
- (112) Die Auswahl von Einrichtungen für das Projekt Gesundheitsvorsorge Aktiv wäre zu begründen und nachvollziehbarer zu gestalten. (TZ 61)
- (113) Die Vorgänge im Zusammenhang mit Bedarfsprüfungen und Vertragsangeboten sollten vollständig und einheitlich dokumentiert und eindeutig zugeordnet werden. Grundlage dafür wäre ein standardisierter, alle Organisationseinheiten umfassender Prozess. (TZ 63)
- (114) Es wäre verbindlich vorzugeben, welche Entscheidungsgrundlagen bei der Bearbeitung von Ansuchen um Vertragsabschlüsse für Rehabilitationsleistungen zu dokumentieren sind. (TZ 64)
- (115) Es wäre darauf zu achten, dass die Begründungen für Stellungnahmen im Bedarfsprüfungsverfahren umfassend dokumentiert werden, damit Entscheidungen nachvollziehbar sind. (TZ 64)
- (116) Die Delegationsvorschriften an das Büro im Rehabilitationsbereich wären um die vom Büro wahrzunehmenden operativen Aufgaben zu ergänzen (z.B. Qualitätssicherung, Tarifikalkulation etc.). (TZ 65)
- (117) Grundsätzliche strategische Vorgaben für den Rehabilitationsbereich (Tarifmodelle, Bedarfsplanung, Gestaltung der Verträge etc.) sollten im Vorstand beschlossen werden. Über die Umsetzung dieser Vorgaben wären regelmäßig Berichte vorzulegen. (TZ 65)
- (118) Es wäre besonders darauf zu achten, dass Entscheidungen über den Abschluss und die Gestaltung von Rehabilitationsverträgen nachvollziehbar und in ihren Begründungen transparent dokumentiert sind. (TZ 65)

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe- und Personalbereich in der Sozialversicherung



- (119) Im Vorfeld von Bedarfsprüfungsverfahren sollte eine Bedarfsanalyse durchgeführt werden. (TZ 66)
- (120) Die Zuweisung der Patientinnen und Patienten zu einzelnen Anbietern wäre nach einer transparenten, gut dokumentierten und sachlich begründeten Systematik durchzuführen. Die dazu maßgeblichen Parameter sollten aufgrund der wirtschaftlichen Bedeutung der Zuweisung im Vier-Augen-Prinzip bearbeitet werden; Eingriffe in die Logik sollten schriftlich dokumentiert und ausreichend begründet sein. (TZ 68)

Wien, im Februar 2017

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

Bericht des Rechnungshofes

Compliance im Vergabe– und Personalbereich in der Sozialversicherung



R
-
H