

**Prüfbericht über
die Caritas Vorarlberg mit Schwerpunkt Flüchtlings- und
Migrantenhilfe**

Bregenz, im Oktober 2009

Inhaltsverzeichnis

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und -ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Caritas im Überblick	8
1.1 Arbeits- und Wirkungsbereich	8
1.2 Leistungsbereiche	8
1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der FLMH	11
1.4 Organisation der FLMH	14
2 Leistungen	16
2.1 Betreuung	16
2.2 Dienstleistungen	24
2.3 Integrationsarbeit Konventionsflüchtlinge (IKO)	27
3 Steuerung und Kontrolle	32
3.1 Rechnungswesen	32
3.2 Internes Kontrollsystem	36
3.3 Controlling	37
4 Finanzierung der FLMH durch das Land	42
4.1 Vereinbarung der Leistungen	42
4.2 Leistungsentgelte	47
4.3 Abrechnung der Leistungen	52
4.4 Koordination und Abstimmung	56
Abkürzungsverzeichnis	58
Glossar	59

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Art. 70 der Landesverfassung dem Landtag und der Landesregierung über seine Tätigkeit und die Ergebnisse seiner Prüfungen zu berichten.

Gemäß § 5 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof in der geltenden Fassung hat der Landes-Rechnungshof nach einer durchgeführten Gebarungsprüfung unverzüglich einen Bericht vorzulegen.

Darstellung der Prüfungsergebnisse

Der Landes-Rechnungshof gibt dem Landtag und der Landesregierung in diesem Bericht einen detaillierten Überblick über die Prüfung der Caritas Vorarlberg mit Schwerpunkt Flüchtlings- und Migrantenhilfe.

Er konzentriert sich dabei auf die aus seiner Sicht bedeutsam erscheinenden Sachverhaltsdarstellungen, die Bewertung von Stärken, Schwächen und Risiken sowie die daran anknüpfenden Empfehlungen.

Berichte über die Prüfungen durch den Landes-Rechnungshof scheinen auf den ersten Blick eher nur Defizite aufzuzeigen. Dies bedeutet aber nicht, dass die Arbeit der geprüften Stellen generell mangelhaft ist, selbst wenn die Darstellung von Stärken aus deren Sicht zu kurz kommt. Vielmehr soll das oft schon vorhandene Bewusstsein über Verbesserungspotenziale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Im Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen. Bei der Darstellung von Entwicklungen wurde keine Indexbereinigung vorgenommen.

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Männer und Frauen.

Prüfungsgegenstand und -ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Mai bis August 2009 die Caritas Vorarlberg (Caritas) mit Schwerpunkt Flüchtlings- und Migrantenhilfe (FLMH). Die Prüfungsschwerpunkte lagen im Leistungsangebot der FLMH und in den Rahmenbedingungen der Leistungserbringung, weiters im Bereich der Steuerung und Kontrolle sowie der Finanzierung durch das Land.

Um ein möglichst umfassendes Bild zu erhalten, wurden Gespräche mit den betroffenen Verantwortlichen der Caritas und der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung geführt. Darüber hinaus wurden weitere Systempartner befragt.

Nach einer Leistungsdarstellung der gesamten Caritas konzentriert sich der Bericht auf die FLMH. Die Prüfung und Bewertung monetärer Zusammenhänge, wie z.B. interne Verrechnungen, Rücklagen und Zinsverrechnung, erfordern wiederum die Sicht auf den gesamten Leistungsbereich.

Die Prüfungsergebnisse wurden der Caritas am 05. Oktober 2009 und dem Vorstand der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) am 28. September 2009 zur Kenntnis gebracht. Die Caritas gab am 28. Oktober 2009 und die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) am 02. November 2009 eine Stellungnahme ab. Diese wurden vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Die Leistungsbereiche der Caritas verzeichneten in den Jahren 2005 bis 2008 ein Gesamtwachstum von 15 Prozent. Von den überwiegend öffentlich finanzierten Bereichen sind die Hospizbewegung, Menschen mit Behinderung und die FLMH überdurchschnittlich gewachsen. Die FLMH ist zur Gänze mit öffentlichen Mitteln finanziert. Von den im Jahr 2008 abgerechneten Leistungen in Höhe von € 8,42 Mio. hatte der Sozialfonds nach Abzug der Bundesmittel € 2,02 Mio. zu tragen.

Im Jahr 2004 erteilte das Land der Caritas den Auftrag zur Durchführung der Grundversorgung. Aus der Grundversorgung von Asylwerbern entwickelte sich die Beratung von Konventionsflüchtlingen. Die Caritas hat diese Aufgaben kurzfristig übernommen und die FLMH sowohl strukturell als auch personell gut organisiert. Derzeit arbeiten 59 Personen mit einer Kapazität von 49 Vollzeitäquivalenten in der FLMH.

Mit Ende des Jahres 2008 wurden 919 Asylwerber in der Grundversorgung und 905 Konventionsflüchtlinge von der Caritas betreut. Vorarlberg erfüllt damit die Quote zu rund 90 Prozent. Die FLMH in Vorarlberg unterscheidet sich wesentlich von jener in anderen Bundesländern. Die Grundversorgung ist zur Gänze ausgelagert. Das Land finanziert einen Leistungsumfang, der über jenen der Grundversorgungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern hinausgeht und ermöglicht damit einen relativ hohen Standard.

Die hilfs- und schutzbedürftigen Fremden sind in kleinen und mittleren Quartieren untergebracht. Die Beschaffung von Wohnraum ist keine einfache Aufgabe. Trotzdem sollte die Caritas bestrebt sein, die Mieten und Betriebskosten bei einzelnen Quartieren zu verbessern. Das Land sollte die Betreuungsschlüssel jährlich beurteilen, da diese deutlich von jenen anderer Länder abweichen und sich die Asylsituation laufend ändert.

Die von der Caritas initiierte Nachbarschaftshilfe dient der Beschäftigung der Flüchtlinge. Sie steht jedoch in einem Wettbewerbsverhältnis zu den gemeinnützigen Beschäftigungsprojekten anderer Sozialeinrichtungen. Überschüsse aus der Nachbarschaftshilfe werden nicht mit dem Leistungsbereich der FLMH verrechnet, sondern verbleiben zweckgewidmet in der Spendenbuchhaltung. Die Koordination zwischen Land und Caritas kann durch generelle Regelungen im GVS-Handbuch vereinfacht werden.

Die Zahl der erfassten Konventionsflüchtlinge hat sich im Zeitraum von 2005 bis 2008 nahezu vervierfacht. Der Anteil an Selbstanreisern aus den anderen Bundesländern ist kontinuierlich gestiegen. Das Land gewährt ein umfangreiches, aber zu wenig spezifiziertes Angebot für die Beratung dieser Menschen, die zu einem relativ großen Teil von der Sozialhilfe unterstützt werden. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs fehlt ein umfassendes, von der Landesregierung genehmigtes Integrationskonzept mit Maßnahmen, wie der Zugang zu Arbeit, Wohnen und Bildung künftig erfolgen soll. Eine duale Beratungsschiene zur Bewältigung der Wege im österreichischen Sozialsystem sollte weiterhin vermieden werden.

Die Caritas hat das Rechnungswesen umstrukturiert und eine Interne Revision eingeführt. Die Kostenrechnung ist gut entwickelt. Die verursachungsgerechte Umlage von Gemeinkosten sollte auch jene Tätigkeitsbereiche einbeziehen, die dem Rechnungskreis „Caritas Spenden“ zugeordnet sind. Die Caritas hat dem Land in den Jahren 2005 und 2006 vertraglich vereinbarte Finanzierungskosten in Rechnung gestellt. Die Deckung von Finanzierungskosten ist bereits über die Gemeinkostenumlage gegeben. Für die Handhabung von Rücklagen sind vom Land klare Regelungen zu treffen.

Für die Caritas gehört es zu ihrem Selbstverständnis, Menschen in schwierigen Lebenslagen zu unterstützen und dafür Mittel zu generieren. Die Caritas ist daher bestrebt, ihr Leistungsangebot kontinuierlich zu erweitern, um den bedürftigen Menschen bestmöglich zu helfen. Es ist die Aufgabe des Landes, die Verantwortung in der FLMH zu tragen und Art und Umfang der Leistungserbringung zu definieren und zu steuern.

Flüchtlings- und Migrantenhilfe in Zahlen				
In Tausend € bzw. Personen				
	2005	2006	2007	2008
Aufwand der Caritas				
Grundversorgung	5.731	5.866	6.398	6.542
Dienstleistungen	560	836	953	1.016
Unbegleitete minderjährige Fremde (UMF)	532	595	528	499
Konventionsflüchtlinge (IKO)	123	204	281	364
Gesamt	6.946	7.501	8.160	8.421
Leistungszahlen				
Asylwerber in Österreich	29.129	27.752	24.503	23.376
Quote Vorarlberg absolut	1.273	1.213	1.071	1.022
Erfüllungsgrad der Quote in %	73,68	87,47	95,53	89,96
Erfüllungsgrad in Personen	937	1.061	1.023	919
Konventionsflüchtlinge (IKO)	239	470	660	905

Quelle: Caritas, Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa); Darstellung: Landes-Rechnungshof

1 Caritas im Überblick

1.1 Arbeits- und Wirkungsbereich

Die Caritas Vorarlberg wurde im Jahr 1975 als Stiftung kirchlichen Rechts eingerichtet und erhielt danach die Rechtspersönlichkeit für den staatlichen Bereich verliehen. Zu den Aufgaben der Caritas gehört die Unterstützung von Menschen in schwierigen Lebenssituationen.

Situation

Die Caritas der Diözese Feldkirch wurde durch ein bischöfliches Dekret vom 1. Juni 1975 als Stiftung kirchlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet. Die Tätigkeit der Caritas ist gemeinnützig und nicht auf Gewinn gerichtet. Mit deren Leitung und Führung ist der Caritasdirektor beauftragt. Er wird vom Diözesanbischof bestellt und kann von diesem jederzeit abberufen werden.

Gemäß Art. XV § 7 des Konkordats zwischen dem Heiligen Stuhle und der Republik Österreich vom 5. Juni 1933, BGBl. II Nr. 2/1934, bestätigte das damalige Bundesministerium für Unterricht und Kunst im August 1975 die Erlangung der Rechtspersönlichkeit auch für den staatlichen Bereich.

Aufgaben

Die Caritas hat nach eigenen Angaben die Aufgabe, sich Menschen in schwierigen Lebenssituationen anzunehmen und sie in den verschiedensten Formen zu unterstützen. Ob es sich dabei um körperliche, geistige, seelische oder materielle Not handelt, ist nicht relevant. Die Caritas möchte diese Menschen beraten, begleiten, betreuen, unterstützen, therapieren, anleiten, unterbringen, pflegen, ihnen materielle Hilfen geben und Überbrückungshilfe leisten. Ziel ist es, die Würde des Menschen zu stärken und ihm Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten. Die Caritas versteht sich als öffentliche Stimme für Menschen, die am Rande der Gesellschaft leben.

1.2 Leistungsbereiche

Die Leistungsbereiche der Caritas verzeichneten in den Jahren 2005 bis 2008 ein Gesamtwachstum von 15 Prozent. Von den überwiegend öffentlich finanzierten Bereichen sind die FLMH, Menschen mit Behinderung und die Hospizbewegung überdurchschnittlich gewachsen.

Situation

Die Leistungsbereiche der Caritas entwickelten sich in den Jahren 2005 bis 2008 unterschiedlich. Das Gesamtwachstum in diesem Zeitraum betrug 15 Prozent. Die Auslandshilfe war rückläufig, während der Bereich Pfarrcaritas relativ stark zugenommen hat. Die Arbeitsprojekte, Hospizbewegung, Menschen mit Behinderung und die FLMH sind überdurchschnittlich gewachsen.

Leistungsbereiche der Caritas

In Tausend €

	Leistungsvolumen	
	2005	2008
Flüchtlings- und Migrantenhilfe	6.946	8.421
Menschen mit Behinderung	4.978	6.195
Arbeitsprojekte	3.610	4.567
Suchtarbeit (inkl. Wohnungslosenhilfe)	2.394	2.673
Soziale Beratung und Begleitung (MUKI, Familienhilfe, SOS-Stellen)	1.621	1.534
Hospizbewegung	426	691
Pfarrcaritas & sozialräumliches Handeln	226	535
Auslandshilfe	2.992	2.141
Gesamt	23.193	26.757

Quelle: Caritas; Darstellung: Landes-Rechnungshof

Flüchtlings- und Migrantenhilfe

Die FLMH macht rund ein Drittel des gesamten Leistungsvolumens der Caritas aus und ist somit der größte Leistungsbereich. Sie umfasst die Grundversorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder – auch als Flüchtlinge bezeichnet – während des Asylverfahrens und die Beratung von Konventionsflüchtlingen (IKO). Die Grundversorgung dient der Sicherung des Lebensbedarfs der betroffenen Menschen, insbesondere der Unterbringung, Verpflegung und Krankenversorgung. Leistungen, die über die gesetzlich geregelte Grundversorgung hinausgehen, werden als „Ländle-Standard“ bezeichnet. Das Wachstum der FLMH in den Jahren 2005 bis 2008 beruht auf anfänglich steigenden Belegtagen, auf der Ausweitung von Dienstleistungen und dem Ausbau von IKO.

Menschen mit Behinderung

Im Bereich Menschen mit Behinderung ist die Caritas bestrebt, mehr Selbstbestimmung und mehr Eigenverantwortung für die betroffenen Menschen zu ermöglichen. Das Leistungsangebot ist in seiner Bandbreite den Kunden angepasst. Mittels geeigneter Qualifizierungsprojekte werden Möglichkeiten zur Integration auf dem freien Arbeitsmarkt genutzt. Bestehende Betätigungsfelder werden laufend erweitert und neue gesucht. Das Wachstum ergibt sich einerseits aus zunehmenden Aktivitäten zum Wohnen/Leben in Selbständigkeit. Andererseits war ein Anstieg von Menschen mit schwerer und mehrfacher Behinderung gegenüber jenen mit mittlerer Behinderung zu verzeichnen.

Arbeitsprojekte	Arbeitsprojekte der Caritas umfassen die Carla-Projekte, das Startbahn-Jugendprojekt und Kompass Unterland. Die Carla-Projekte bieten befristete Arbeitsplätze für langzeitarbeitslose Menschen. Startbahn ist ein niederschwelliges Arbeitsprojekt für Jugendliche im Alter von 15 bis 25 Jahren. Kompass Unterland coacht im Auftrag des Arbeitsmarktservice (AMS) Menschen, die dem Tempo der freien Marktwirtschaft aus den unterschiedlichsten Gründen nicht entsprechen können. Die Projekte Kompass Unterland und Startbahn-Jugend starteten im Jahr 2007. Die Zahl der Menschen, die in den Arbeitsprojekten befristet beschäftigt und qualifiziert wurden, ist gestiegen. Die Arbeitsprojekte sind rund zur Hälfte mit öffentlichen Mitteln finanziert.
Suchtarbeit (inkl. Wohnungslosenhilfe)	In den Beratungsstellen des sozialmedizinischen Dienstes und in der Gemeinwesenarbeit der Caritas werden Suchtkranke und Menschen, die im direkten Umfeld von Suchtkranken leben, beraten und betreut. Im Bereich der Suchtarbeit sind Wohnprojekte, Notschlafstelle und die Teestube mit Essensangebot und Möglichkeit zur Nutzung von Waschmaschine und Trockner Einrichtungen, die betroffenen Menschen vorübergehend zur Verfügung stehen. Gelingt es, diese Menschen in eigene Wohnungen zu vermitteln, werden sie durch die Caritas nachbetreut. Ein weiterer Schwerpunkt liegt in der Vorbeugung gegen drohende Delogierung. Durch gezielte Betreuung und regelmäßige Hausbesuche werden Menschen stabilisiert und vor Wohnraumverlust bewahrt.
Soziale Beratung und Begleitung (SBB)	Der Leistungsbereich SBB umfasst die Familienhilfe, Angebote für Mutter und Kind (MUKI) sowie die SOS-Stellen der Caritas. Die Familienhilfe der Caritas unterstützt Familien in schwierigen Situationen. Vorrangig sind dies Einsätze zur Entlastung und Unterstützung von Betreuungspersonen bzw. Erziehungsberechtigten. In besonders schwierigen Situationen oder bei Konflikten in der Familie können Frauen und Kinder das Wohn- und Betreuungsangebot der Wohngemeinschaft MUKI in Anspruch nehmen.
Hospizbewegung	Die Hospizbewegung Vorarlberg setzt sich dafür ein, Menschen das zu bieten, was sie in ihrer letzten Lebensphase brauchen. In Anspruch nehmen kann die Wegbegleitung jeder, der sie braucht, schwerkranke und sterbende Menschen, aber auch trauernde Angehörige. Die Begleitungen finden in Pflegeheimen, zu Hause oder in Krankenanstalten statt. Die Zahl der Einsatzstunden stieg von 14.000 im Jahr 2005 auf 24.000 bis zum Jahr 2008. In diesem Zeitraum wurde ein mobiles Palliativteam eingerichtet und die Hospizbegleitung für Kinder gefestigt.
Auslandshilfe, SOS und Pfarrcaritas	Die Auslandshilfe ist jener Leistungsbereich, der nicht durch das Land unterstützt wird. Die Pfarrcaritas und die Beratung in SOS-Stellen erhalten geringe Zuwendungen von Land und Sozialfonds.

**Stellungnahme
Caritas**

Das Gesamtwachstum der Caritas in den Jahren 2005 bis 2008 betrug in absoluten Zahlen 15 % (also durchschnittlich 5 % pro Jahr), indexbereinigt (je nachdem welcher Index angewendet wird) sind es aber lediglich 6,4 % (pro Jahr durchschnittlich 2,13 %) Wachstum.

1.3 Rechtliche Rahmenbedingungen der FLMH

Zur Abwicklung der Grundversorgung existiert eine Vereinbarung des Bundes mit den Ländern. Die FLMH wird fast gänzlich von der Caritas abgewickelt. Verträge sind künftig zeitnah zum Start der Leistungserbringung abzuschließen. Die Prüfvereinbarung bedarf einer Anpassung an die gesetzlich vorgegebenen Kontrollrechte.

Situation

Gesetzliche Grundlage der FLMH sind sowohl bundes- als auch landesrechtliche Regelungen. Im Jahr 2004 hat das Land die Abwicklung der FLMH gänzlich an die Caritas übertragen. Dazu hat das Land mehrere Verträge mit der Caritas abgeschlossen.

**Bundesgesetzliche
Ebene**

Der Bund und die Länder regeln gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Österreich in einer Art. 15a B-VG-Vereinbarung. Diese Grundversorgungsvereinbarung (GVV), BGBl. I Nr. 80/2004, legt Ziele und Zielgruppen fest und verteilt die Aufgaben. Sie umschreibt den Umfang der Leistungen, bestimmt Kostenhöchstsätze und regelt die Kostenteilung zwischen dem Bund und den Ländern. Zur Abwicklung ist ein elektronisches Betreuungsinformationssystem (GVS-System) eingerichtet. Die GVV ist am 1. Mai 2004 in Kraft getreten. Der Bund hat die GVV durch das Grundversorgungsgesetz – Bund 2005 (GVG-B), BGBl. I Nr. 100/2005 idgF, umgesetzt. Es regelt den Zugang, die Durchführung und den Ausschluss von der Grundversorgung.

**Landesgesetzliche
Ebene**

Vorarlberg hat die GVV im LGBl.Nr. 39/2004 kundgemacht und im Sozialhilfegesetz (SHG), LGBl.Nr. 1/1998 idgF, umgesetzt. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei dem § 7a SHG zu. Nach dieser Bestimmung hat sich das Land bei der Gewährung von Leistungen für hilfs- und schutzbedürftige Fremde einer Einrichtung der freien Wohlfahrtspflege zu bedienen. Die Überlegungen des Gesetzgebers gingen dahin, dass hilfs- und schutzbedürftige Personen von einer gemeinnützigen Einrichtung der freien Wohlfahrtspflege besser und ökonomischer betreut werden können. Alle anderen Bundesländer regeln dies durch eine Kann-Bestimmung. Beispielsweise geht das Land Tirol für sich davon aus, dass die nicht erfolgte Auslagerung mit erheblicher Kosteneinsparung verbunden ist. Ein Vergleich unterschiedlicher Standards und der damit verbundenen Kosten in der Grundversorgung liegt nicht vor.

- Rahmenvereinbarung** Die zwischen dem Land und der Caritas abgeschlossene Rahmenvereinbarung wurde am 15. November 2006 aktualisiert und ist rückwirkend mit 1. Jänner 2005 in Kraft getreten. Sie regelt sämtliche von der Caritas zu erbringenden Leistungen, somit auch die FLMH. Leistungsentgelte sind jährlich zu vereinbaren. Weiters sind Instrumente der Qualitätssicherung, Dokumentation und Kontrolleinrichtungen und -maßnahmen angeführt. Geregelt werden auch Aspekte des Datenschutzes, der Geheimhaltung und des Berichtswesens.
- Generalvertrag** Die Aufgaben der Grundversorgung wurden mit Generalvertrag vom 20. Juli 2004 vom Land an die Caritas übertragen. Dazu gehört neben der Versorgung und Betreuung auch die Schaffung und Erhaltung der erforderlichen Infrastruktur. Weiters wird die Entscheidung über die vorläufige Aufnahme hilfs- und schutzbedürftiger Fremder außerhalb der Amtsstunden an die Caritas delegiert. Im Gegenzug verpflichtet sich das Land zur Kostentragung. Diese richtet sich nach der GVV, sofern das Land bzw. der Sozialfonds nicht höhere Tarife anerkennt. Der Generalvertrag ist rückwirkend mit 1. Mai 2004 in Kraft getreten.
- Prüfvereinbarung** Das Land hat mit der Caritas eine gesonderte Prüfvereinbarung abgeschlossen. Diese ist auf Grund Art. 69 Abs. 3 der Landesverfassung erforderlich. Die Prüfvereinbarung wurde im April 2009 unterzeichnet und trat rückwirkend mit 1. Jänner 2005 in Kraft. Sie legt fest, dass eine Prüfung nur in jenem Umfang erfolgt, als sie dem Recht auf Selbstbestimmung und Unabhängigkeit der Caritas und dem Konkordat nicht widerspricht. Das Anfertigen von Kopien ist nur nach Zustimmung durch die Caritas möglich. Weiters darf der Prüfbericht des Landes-Rechnungshofs keine Bemerkungen enthalten, die als Einflussnahme oder Einmischung in die Verwaltung oder Führung verstanden werden könnten. Die Bereitstellung von Daten auf Datenträger ist nicht geregelt. Die Prüfvereinbarung kann von beiden Seiten gekündigt werden.
- Bewertung** Durch die Vergabe der Grundversorgung als Generalauftrag an die Caritas hat diese eine Monopolstellung in Vorarlberg. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs schränkt die Selbstverpflichtung des Landes, sich bei der Grundversorgung zwingend einer Einrichtung der freien Wohlfahrtspflege zu bedienen, den eigenen Handlungsspielraum ein. Eine Kann-Bestimmung wäre zweckmäßiger und würde den Gestaltungsspielraum erhöhen. Kritisch bewertet der Landes-Rechnungshof auch, dass die überwiegende Zahl der Verträge zwischen Land und Caritas rückwirkend abgeschlossen wurde.

Einzelne Sonderbestimmungen in der Prüfvereinbarung mit der Caritas schränken die Prüfrechte des Landes-Rechnungshofs ein. Der Landes-Rechnungshof erachtet es als notwendig, dass sämtliche in § 2 des Gesetzes über den Landes-Rechnungshof, LGBl.Nr. 10/1999 idGF aufgezählte Befugnisse auch in der Prüfungsvereinbarung sichergestellt sind. Unabhängig von der Rechtsform und den Eigentümerverhältnissen des Leistungserbringers muss eine Prüfung der öffentlichen Mittel im gesetzlichen Umfang jederzeit möglich sein. Im Rahmen dieser Prüfung gab es keine Einschränkungen.

Die eigenständige Kündigungsmöglichkeit der Prüfvereinbarung, unabhängig von der die Leistung enthaltenden Rahmenvereinbarung, ist nicht sachgerecht. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist das Prüfrecht des Landes in der Rahmenvereinbarung zu regeln. Dieses sollte auch Bestimmungen über die Bereitstellung von Daten auf Datenträgern enthalten. Als Grundlage kann der Erlass des Bundesministeriums für Finanzen vom 3. Juli 2000, GZ. 02 2251/3-IV/2/00, samt Ergänzung vom 20. März 2009 dienen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt dem Land, die Prüfvereinbarung zwischen Land und Caritas unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Grundlage zu adaptieren und in diesem Zusammenhang die Datenbereitstellung auf Datenträgern zu regeln.

Stellungnahme Amt der Vorarlberger Landesregierung

Das Land Vorarlberg hat sich schon vor Jahren dazu entschieden, selbst keine Wohlfahrtseinrichtungen zu führen, und hat die entsprechenden Aufgaben an private Einrichtungen übertragen. Diese sozialpolitische Grundsatzposition wird auch bei der Versorgung von Asylwerbern konsequent weiter geführt. Die Caritas Vorarlberg verfügt u.a. durch die Versorgung von Flüchtlingen während des Jugoslawien-Krieges über das Know-how im Aufbau und der Organisation in der Versorgung von Asylwerbern.

Die Empfehlung wird geprüft.

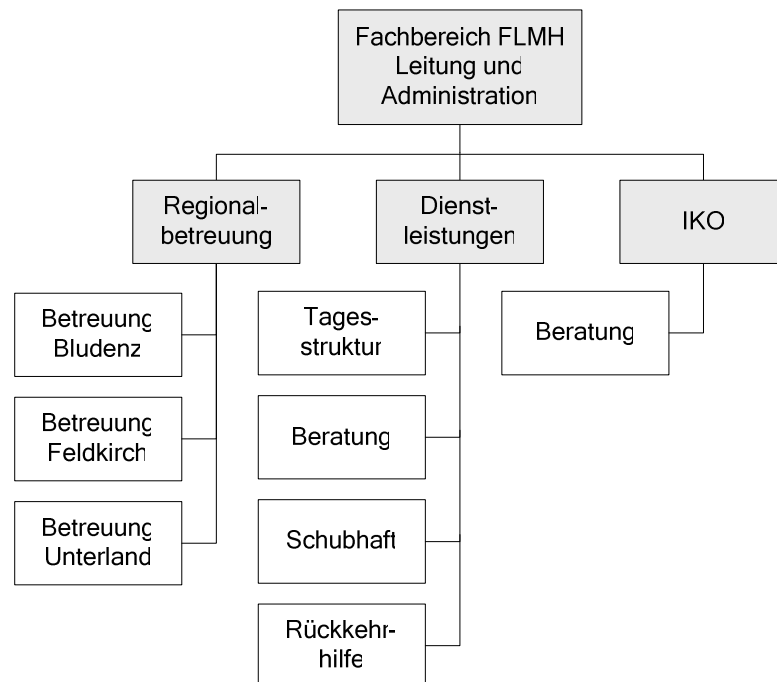
1.4 Organisation der FLMH

Die FLMH der Caritas gliedert sich in Regionalbetreuung, Dienstleistungen und Integration der Konventionsflüchtlinge. Aktuell sind 59 Personen mit einer Kapazität von 49 Vollzeitäquivalenten in diesem Bereich beschäftigt. Die FLMH der Caritas ist sowohl strukturell als auch personell gut organisiert.

Situation

Die FLMH der Caritas ist in drei Bereiche unterteilt. Die Betreuung der Flüchtlinge im Rahmen der Grundversorgung ist regional organisiert. Die Beratung der Konventionsflüchtlinge wird im Bereich IKO abgewickelt. Im Bereich Dienstleistungen finden sich Leistungen, die im Rahmen der Grundversorgung erbracht werden.

Organigramm der FLMH der Caritas



Quelle: Caritas; Darstellung: Landes-Rechnungshof

Mitarbeiter

In der FLMH der Caritas waren mit Ende Juni 2009 insgesamt 59 Personen mit einer Kapazität von 49,4 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) beschäftigt. Davon standen in der Betreuung 27, im Bereich der Dienstleistungen 10,2 und im IKO 6,1 VZÄ zur Verfügung. Leitung und Administration beanspruchten mit 6,1 VZÄ die übrige Kapazität.

Qualifikation der Mitarbeiter	<p>Nahezu drei Viertel der Mitarbeiter der FLMH verfügen entweder über eine sozialpädagogische oder sonstige einschlägige Ausbildung. Laut Kollektivvertrag sind bis zu € 945 pro zwei Jahre für Weiterbildung und Supervision verfügbar. Darüber hinaus stellt die Caritas ein jährliches Budget in Höhe von bis zu zwei Prozent der Jahresbruttolöhne für Qualifikationsmaßnahmen bereit.</p> <p>In stationären Quartieren finden zumindest wöchentlich Teamsitzungen statt, in denen aktuelle Betreuungsprobleme behandelt werden. Alle zwei Wochen tauschen sich die Regionalteams aus und reflektieren ihre Arbeit. In den Betreuer-Teams finden monatlich Gruppensupervisionen statt. Darüber hinaus sind Einzelsupervisionen möglich.</p>
Ehrenamtliche Helfer	<p>In der FLMH der Caritas sind zahlreiche Personen ehrenamtlich tätig. Sie engagieren sich insbesondere bei der Vermittlung der deutschen Sprache, bei PC-Kursen und in der Kinderbetreuung. Zudem helfen sie bei der Durchführung von Veranstaltungen und stellen Kontakte für neu zugezogene Flüchtlinge in Gemeinden her.</p>
Leitlinien	<p>Das GVS-Handbuch dient als Richtlinie zwischen Land und Caritas für die Grundversorgung und gibt Aufschluss über Begriffsbestimmungen, Ansprechpartner, Arten von Leistungen, Kostenersätze, Tarife und Zuverdienstgrenzen. Es wird in regelmäßigen Intervallen von der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) herausgegeben. Innerhalb der Caritas ist seit dem Jahr 2008 ein Betreuungskonzept in Verwendung, worin Abläufe zur FLMH beschrieben und Dienstanweisungen dokumentiert sind.</p>
Bewertung	<p>Die FLMH der Caritas ist sowohl strukturell als auch personell gut organisiert. Die Mitarbeiter sind ausreichend qualifiziert. Das GVS-Handbuch unterstützt die Durchführung der Grundversorgung und wird laufend adaptiert. Das Betreuungskonzept stellt ein praktikables Handbuch zur Bewältigung der FLMH für die Mitarbeiter innerhalb der Caritas dar. Es kann in Ansätzen auch als Prozesshandbuch gewertet werden.</p>

2 Leistungen

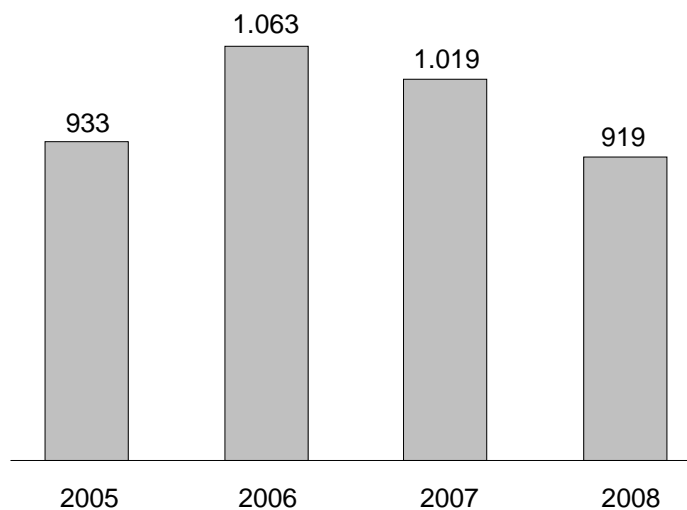
2.1 Betreuung

Die Grundversorgung in Vorarlberg unterscheidet sich wesentlich von jener in anderen Bundesländern. Der Ländle-Standard erweitert den gesetzlich vorgesehenen Leistungsumfang, insbesondere in der Unterbringung und Betreuung, und ermöglicht dadurch einen relativ hohen Standard in der FLMH. Im Quartiermanagement müssen neue Standards definiert und gezielte Maßnahmen zur Kostenreduktion ergriffen werden.

Situation

Die Betreuung der Flüchtlinge erfolgt stationär oder mobil. Im Gegensatz zu den anderen Bundesländern werden Flüchtlinge in Vorarlberg ausschließlich in kleinen und mittelgroßen Quartieren untergebracht. Die Flüchtlinge sind selbst für ihre Versorgung zuständig. Neben einer medizinischen Versorgung erhalten Flüchtlinge auch finanzielle Unterstützungen, wie z.B. Taschengeld und Bekleidungshilfe. Laut GVV beträgt der Betreuungsschlüssel im Rahmen der Grundversorgung 1:170. Das bedeutet, dass für 170 Flüchtlinge ein Betreuer finanziert wird.

Leistungsbezieher in der Grundversorgung gesamt 2005 bis 2008 Anzahl Personen



Quelle: Betreuungsinformationssystem des Bundes,
Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa)

- Ende Juni 2009 betreute die Caritas 95 Prozent aller Flüchtlinge. Davon wurden 630 Personen von der Caritas mobil und 245 Personen stationär betreut. Für 47 Personen war nicht die Caritas, sondern das SOS-Kinderdorf oder eine der vier Bezirkshauptmannschaften zuständig. Von den mobil betreuten Personen waren wiederum 547 in organisierten und 58 in privaten Quartieren sowie 25 im Haus der jungen Arbeiter untergebracht. Von den 245 stationär betreuten Personen waren 228 Flüchtlinge und Flüchtlingsfamilien und 17 unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF).
- Stationäre Betreuung** Die stationäre Betreuung der erwachsenen Flüchtlinge findet in den Häusern Gaisbühel, Maria Rast, Galina, Abraham, Amina und Bezau statt. Der zwischen Land und Caritas vereinbarte Betreuungsschlüssel beträgt 1:25. Ende Juni 2009 betreute die Caritas 228 Flüchtlinge und Flüchtlingsfamilien stationär.
- Die UMF sind in zwei Wohngemeinschaften im Haus St. Michael bzw. im Internat St. Josef untergebracht. Neben Schulbesuchen, Deutschkursen und anderen Bildungsmaßnahmen stehen Freizeitaktivitäten wie Sport und regelmäßige Gruppen- und Einzelgespräche auf dem Programm. Im Bereich Lernunterstützung wird die Caritas von Ehrenamtlichen unterstützt. Im Haus St. Michael ist ein Betreuer bzw. eine Ansprechperson rund um die Uhr vor Ort. Die Unterkunft im Internat St. Josef wird mobil betreut. Der Betreuungsschlüssel beträgt im vorliegenden Fall 1:10. Ende Juni 2009 betreute die Caritas 17 UMF.
- Mobile Betreuung** Der Großteil der mobilen Betreuung erfolgt in Quartieren, die von der Caritas organisiert sind. Dies waren Ende Juni 2009 insgesamt 547 Personen. Darüber hinaus wohnten zu diesem Zeitpunkt 58 Flüchtlinge in privaten Quartieren. Der zwischen Land und Caritas vereinbarte Betreuungsschlüssel für die mobile Betreuung beträgt 1:60. Der Betreuer besucht neu aufgenommene Flüchtlinge täglich. Die Betreuung reduziert sich bei längerem Aufenthalt auf mindestens einen Besuch pro Monat.
- 25 Flüchtlinge waren mit Ende Juni 2009 im Haus der jungen Arbeiter in Dornbirn untergebracht. Das Haus der jungen Arbeiter rechnet Unterkunft und Verpflegung direkt mit dem Land ab. Die Caritas sorgt für die mobile Betreuung dieser Menschen.
- Quartiermanagement** Das Quartiermanagement umfasst die Beschaffung und Auflösung von Quartieren, die Gestaltung der Verträge, die Überwachung der Auslastung und der Kosten sowie die Organisation quartierspezifischer Maßnahmen, wie z.B. notwendige Instandhaltungen. Hinzu kommen die Kontrolle und Anpassung der Mietzahlungen sowie die Überprüfung der Betriebskosten. Die Ausstattung der Quartiere ist beim Quartiermanager ersichtlich.

Alle Quartiere sollen soweit als möglich einen ortsüblichen Mindeststandard aufweisen. Ortsüblichkeit liegt vor, wenn die Ausstattungsmerkmale eines Quartiers für 95 Prozent der Wohnungen einer Region zutreffen. Als Referenz gilt das Gutachten der Landesstelle für Statistik vom 8. Februar 1994. Dieses versteht sich als Leitlinie für die FLMH. Die empfohlene Bereitstellung eines eigenen Schlafzimmers für Kinder ab dem 6. Lebensjahr und die Trennung der Schlafzimmer von Burschen und Mädchen ab dem 10. Lebensjahr ist in der Praxis aus Kostengründen nicht umgesetzt. Die durchschnittliche gemietete Fläche pro Person betrug mit Stichtag 31. Dezember 2008 27,5 m² in stationär betreuten Quartieren, bei 21,5 m² in mobil betreuten Quartieren der Caritas und bei 40,5 m² für UMF-Quartiere. Die Berechnung beruht auf der stichtagsbezogenen Ist-Auslastung.

Medizinische Versorgung

Das Land zahlt einen Beitrag von € 2,28 pro Flüchtling und Tag direkt an die Vorarlberger Gebietskrankenkasse. Medizinische Leistungen, die nicht oder nur teilweise durch die Krankenversicherung abgedeckt sind, muss das Land vorab genehmigen. Es dürfen ausschließlich Kassenvertragsärzte in Anspruch genommen werden.

Finanzielle Leistungen

Die Flüchtlinge versorgen sich selbst. Sie kaufen ihre Lebensmittel ein und bereiten ihr Essen zu. Dafür erhalten sie ein monatliches Verpflegungsgeld in Höhe von € 180 für Erwachsene und UMF sowie € 80 für Minderjährige. Zur Deckung kleiner alltäglicher Bedürfnisse, wie insbesondere Zeitschriften, Zigaretten und Telefonwertkarten, erhält jeder Flüchtling, der in einem organisierten Quartier untergebracht ist, Taschengeld in Höhe von € 40 pro Monat. Darüber hinaus wird jedem Flüchtling Bekleidungshilfe in Höhe von € 150 pro Person und Jahr gewährt. Sie wird in Form von Gutscheinen, die in Geschäften der Arbeitsprojekte der Caritas und in bestimmten anderen Geschäften eingelöst werden können, ausbezahlt. Für Schulbedarf stehen pro schulpflichtigem Kind und Semester € 100 zur Verfügung. Schulveranstaltungen, wie z.B. Wien-, Ski- oder Projektwochen, können bis zu einem Betrag von € 180 von der Abteilung Schule (IIa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung gefördert werden, sofern die Veranstaltungskosten darüber liegen.

Flüchtlinge erhalten Kostenersatz für Schulfahrten und Fahrten, die auf Grund von behördlichen Vorladungen oder Arztterminen notwendig sind. Seit dem Frühjahr 2008 wird Familien in mobiler Betreuung ein Jahresticket für Fahrten zwischen der Unterkunft und der jeweiligen Bezirkshauptstadt zur Verfügung gestellt. Stationär betreute Unterkünfte verfügen über eine unterschiedliche Anzahl von Pool-Jahrestickets. Im Gegensatz zur bisherigen Praxis werden Einzeltickets nur mehr selten bezahlt.

- Ländle-Standard** In Absprache mit dem Land erbringt die Caritas Leistungen, die als Ländle-Standard über die Grundversorgung gemäß GVV hinausgehen. Als Gründe dafür nennt die Caritas u.a. die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und die Erhaltung des sozialen Friedens in Vorarlberg, insbesondere in Gemeinden, in denen Flüchtlinge untergebracht sind. Regelungen zum Ländle-Standard finden sich im GVS-Handbuch. Vereinzelt handelt sich dabei um höhere Mieten für private Quartiere oder einen Beitrag zur Babyausstattung. Vor allem werden jedoch Mehrkosten für die Unterbringung und Betreuung von Flüchtlingen unter dem Ländle-Standard subsumiert. Zu berücksichtigen sind beispielsweise höhere Mieten in Vorarlberg als in vielen anderen Bundesländern. In begründeten Einzelfällen kann ein Sonderbedarf, wie z.B. für Zahnspangen, geltend gemacht werden.
- Leistungskürzungen** Flüchtlingen, die durch ihr Verhalten die Aufrechterhaltung der Ordnung in einer Unterkunft fortgesetzt und nachhaltig gefährden, kann die Grundversorgung eingeschränkt oder eingestellt werden. Die medizinische Notversorgung des Fremden darf dabei nicht gefährdet werden. Neben Verwarnungen kommt vor allem Geldentzug zur Anwendung. Werden € 40 oder mehr vom Verpflegungsgeld abgezogen, ist eine nachvollziehbare Begründung und eine detaillierte Dokumentation erforderlich. Als letzte Sanktion droht die Entlassung des Flüchtlings aus der Betreuung durch die Caritas. Für solche Flüchtlinge ist dann die Bezirkshauptmannschaft zuständig.
- Bewertung** Durch die dezentrale Unterbringung, die mobile Betreuung und den Ländle-Standard unterscheidet sich die Grundversorgung in Vorarlberg wesentlich von jener in anderen Bundesländern. Vorarlberg ist das einzige Bundesland, das die FLMH mittels Generalvertrag fast gänzlich an eine einzige Einrichtung der freien Wohlfahrtspflege übertragen hat. Andere Bundesländer, wie z.B. Tirol, organisieren die Unterbringung und Betreuung selbst.
- Für die Quartiere fehlen aktuelle, vom Land definierte Qualitätsstandards. Dies gilt vor allem für den Größenbedarf pro Person und den erforderlichen Wohnwert einer Unterkunft. Diese Quartiere sollten einem Standard entsprechen, den sich Flüchtlinge auch nach dem Statuswechsel zum Konventionsflüchtling leisten können. Das Gutachten der Landesstelle für Statistik wurde zur Beurteilung der ortsüblichen Unterkunft nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz ausgearbeitet und ist daher für die Zwecke der FLMH nur bedingt geeignet. Außerdem ist es inzwischen als veraltet anzusehen.

Die auf Grund der GVV zu gewährenden Leistungen werden durch den Ländle-Standard teilweise deutlich erweitert. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs realisiert das Land dadurch in der Grundversorgung einen relativ hohen Standard in der FLMH.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, gezielte Aktivitäten im Quartiermanagement zu ergreifen und angemessene Standards für die bereitzustellenden Quartiere der Flüchtlinge auszuarbeiten.

Stellungnahme Caritas

Zu Quartiermanagement

Die Empfehlung des Landes-Rechnungshofes - Allgemeine Standards für die Quartierbereitstellung - wird unsererseits begrüßt.

Zusätzlich zu den m²-Angaben unter dem Kapitel Quartiermanagement und um auch eine Vergleichbarkeit zur Wohnsituation Einheimischer zu ermöglichen, folgende Ergänzung:

Um einen Vergleich mit der Wohnsituation Einheimischer darzustellen, müssen die Bemessungsgrundlagen vergleichbar sein. Würde man dem Berechnungsmodus des Rechnungshofes folgen, müssten zur Herstellung einer Vergleichbarkeit auch die Gemeinschaftsräume von Wohnanlagen, Klassenzimmer, Schulungsräume, Stiegenhäuser, Gänge, Trockenräume, Waschräume, Büros für Betreuungspersonen und dgl. mehr, ebenfalls mit eingerechnet werden.

Vergleicht man die Nettowohnfläche, bspw. im Haus Abraham mit der Wohnsituation Einheimischer, so ergibt sich, dass pro Bewohner des Hauses Abraham 6,6 m² Nettowohnfläche zur Verfügung stehen.

Der Vergleich mit der Wohnsituation Einheimischer berücksichtigt überdies nicht, dass die Caritas auf Grund der vertraglichen Situation und den jährlichen Quotenvereinbarungen mit dem Land verpflichtet ist, für eine bestimmte Anzahl möglicher Asylwerber Flächen vorrätig zu halten.

Es ist im Laufe des Jahres nicht absehbar, wann welche Anzahl an Asylbewerbern unterzubringen ist. Eine Obdachlosigkeit ist jedenfalls lt. Auftrag des Landes zu vermeiden. Dies führt dazu, dass gewisse Pufferflächen freigehalten werden müssen.

Nachdem der Rechnungshof jedoch stichtagsbezogen Ist-Flächen heranzieht und nicht übers Jahr gemittelte Soll-Flächen, erhöht sich die durchschnittliche m²-Anzahl in der Darstellung des Landes-Rechnungshofes naturgemäß.

Bereinigt man überdies die Berechnung des Rechnungshofes über die – auch bei sonstigen Wohnnutzflächenbetrachtung eliminierten – Räumlichkeiten wie Stiegenhäuser, Infrastruktureinrichtungen und dgl. mehr, so ergibt sich eine durchschnittlich gemietete Fläche pro Person von

⇒ 12,2 m² in stationären Quartieren,

⇒ 16,2 m² in mobil betreuten Quartieren und

⇒ 14,1 m² in UMF-Quartieren,

sämtliches unter Berücksichtigung einer Soll-Auslastung.

Zu Finanzielle Leistungen

Aussagekräftig ist nach Ansicht der Caritas die Relation zwischen finanziellen Leistungen an Asylwerber und finanziellen Leistungen an Einheimische auf Grund des Sozialhilferichtsatzes. Hier ergibt der tabellarische Vergleich mit einer vierköpfigen Familie und für einen Einpersonenhaushalt folgendes:

SOZIALHILFEMPFÄNGER	4-köpfige Familie	Einzelperson
Sozialhilfe: (Aufwand für gewöhnliche Bedürfnisse: Aufwand für Ernährung, Beleuchtung, Kleinhausrat, Reinigung, Körper- und Gesundheitspflege, Bildung und Erholung in einem den Bedürfnissen der hilfsbedürftigen Person angemessenen Ausmaß)	€ 1.027,10	€ 514,50
Familienbeihilfe, wenn Anspruch	€ 274,60	
GESAMT	€ 1.301,70	€ 514,50
zusätzlich werden Zuschüsse für Miet- und Betriebskosten, sowie Sonderzahlungen für Bekleidung und Schulgeld ausbezahlt.		

ASYLWERBER	4-köpfige Familie	Einzelperson
Lebensunterstützung Erwachsene (für Verpflegung und Hygieneartikel, je € 180,--)	€ 360,00	€ 180,00
Lebensunterstützung Kinder (für Verpflegung und Hygieneartikel, je € 80,--)	€ 160,00	
Taschengeld (je € 40,--)	€ 160,00	€ 40,00
GESAMT	€ 680,00	€ 220,00
zusätzlich wird die Unterkunft zur Verfügung gestellt und Schulgeld (€ 100,--/Semester/Kind) und Bekleidungshilfe (€ 150,--/Person/Jahr) werden ausbezahlt.		

Das heißt, dass ein erwachsener Asylwerber mit Euro 7,30 pro Tag und ein Kind mit Euro 4,-- für den Lebensunterhalt auskommen muss und das bei einem oft mehrjährigen Aufenthalt.

Die finanzielle Leistung an den Asylwerber beträgt daher im Regelfall höchstens 50 % der finanziellen Leistungen auf Grundlage der Sozialhilfe-Gesetzgebung.

Zu Auslagerung aus der Verwaltung

Wenn der Rechnungshof zitiert, das Land Tirol gehe für sich davon aus, dass die nicht erfolgte Auslagerung mit Kosteneinsparung verbunden ist, so wird diese Auffassung offenbar von allen übrigen Bundesländern – mit Ausnahme von Tirol und Kärnten - nicht geteilt. Alle übrigen Bundesländer verfolgen zumindest den Weg einer Teilauslagerung, offensichtlich weil sie die Auffassung vertreten, dass die eigene Verwaltung diese Angelegenheit nicht so effizient, wirtschaftlich und kostengünstig erfüllen kann, wie zugezogene externe Partner. Auch im Bundesland Tirol wird auf Grund der bisher gewonnenen Erfahrungen eine Teilauslagerung in diesem Bereiche erwogen.

Wenn der Rechnungshof anführt, es sei durch die Vergabe der Grundversorgung als Generalauftrag an die Caritas eine Monopolstellung in Vorarlberg geschaffen worden, so ist darauf hinzuweisen, dass die einheitliche Vergabe dieser Aufträge schon hinsichtlich des Volumens und der abzudeckenden Infrastruktur aber auch wegen der inhaltlichen Ausrichtung in dieser Form die effizienteste und wirtschaftlichste Art der Beauftragung ist. Der Rechnungshof hat in vergangenen Prüfbereichen, unserer Meinung nach zu Recht, darauf hingewiesen, dass die Vergaben an mehrere Partner unter Hinweis auf die mangelnde Wirtschaftlichkeit und die durch die Zweigleisigkeit entstehenden Mehrkosten oft eine teurere Maßnahme sind.

Durch die Beauftragung der Caritas mit diesem Arbeitsbereich und dem damit verbundenen dichten sozialen Netz in allen Pfarrgemeinden und politischen Gemeinden, das die Caritas zur Verfügung hat, wurde das Ziel erreicht, dass im Land Vorarlberg Flüchtlinge keinen Problembereich darstellen und der soziale Friede im Land gewahrt bleibt.

Durch die Zusammenarbeit des Landes Vorarlberg mit einem Partner in diesem Bereich ist auch sicher gestellt, dass die Vorstellungen des Landes Vorarlberg in der Flüchtlingspolitik direkt und effizient weiter gegeben werden können. Würde das Land Vorarlberg in diesem Bereich mit mehreren Partnern zusammen arbeiten, ginge dieser Vorteil verloren.

**Stellungnahme Amt
der Vorarlberger
Landesregierung**

Höhere direkte Geldleistungen an Personen werden ausschließlich für eine Grundausrüstung nach einer Geburt mit einmalig € 150,00 gewährt. Ansonsten sind die direkten Geldleistungen an Asylwerber ident mit den bundesweiten Höchstsätzen.

Die Kostenhöchstsätze in der GVV orientieren sich hinsichtlich Unterbringung und Betreuung an Großquartieren. Das Land Vorarlberg und die Gemeinden haben sich aus kommunal-, sozial- und sicherheitspolitischen Überlegungen ganz bewusst dazu entschlossen, die Versorgung von Asylwerbern dezentral in Kleinquartieren zu organisieren. Jenen Gemeinden, in denen Asylwerber untergebracht wurden, wurde zugesagt, eine intensive Betreuung und Aufsicht in den Quartieren durchzuführen.

Die Organisation und Durchführung der Flüchtlingsbetreuung – von Asylwerbern, anerkannten Konventionsflüchtlingen, sowie subsidiär Schutzberechtigten – ist ein sensibles Aufgabengebiet, handelt es sich bei den Betroffenen doch häufig um traumatisierte, aus ihrem gewohnten Umfeld entwurzelte Menschen. Sie sind teilweise selbst innerhalb der gleichen Bevölkerungsgruppe inhomogen und verfügen oft nur über sehr geringe Kenntnisse über die Funktionsmechanismen unserer Gesellschaft. Bei der Mehrzahl der in Vorarlberg lebenden Flüchtlinge handelt es sich um Familien.

Unter dem Aspekt einer möglichst friktionsfreien Eingliederung von Flüchtlingen in die Gesellschaft wird in Vorarlberg die Strategie einer regionalen Verteilung der Betroffenen in Kleinquartieren mit ortsüblichen Standard und begleitender Betreuung vor Ort verfolgt. Dies hat den Effekt, Problemlagen, wie sie mit der Konzentration einer größeren Zahl von Flüchtlingen bzw. der Unterbringung in größeren Gemeinschaftsquartieren bekanntermaßen einhergehen, präventiv entgegenzuwirken. Weiters fördert diese Unterbringungsart die Mitverantwortung der Flüchtlinge. Die Erfahrung der letzten Jahre mit der Flüchtlingsbetreuung zeigt dementsprechend auch eine relativ gute soziale Eingliederung bei geringern, sicherheitspolitisch relevanten Auffälligkeiten. Auch von Seiten der Sicherheitsdirektion wird die praktizierte Unterbringung mit entsprechender Betreuung „sehr begrüßt: So könnten auf Grund der Betreuung vor Ort allfällige Spannungen unmittelbar erkannt und rechtzeitig Lösungen (je nach Lage mit oder ohne Einbindung der Polizei) gesucht werden. Eine entsprechende Betreuung im Zusammenleben mit der ansässigen Bevölkerung habe sich bislang als wertvoll erwiesen.“ Verschiedene Initiativen aus der Bevölkerung, die sich für Flüchtlinge einsetzen, geben ebenfalls Zeugnis für die Sozialverträglichkeit der Flüchtlingsbetreuung.

Eine seriöse Vergleichsrechnung der Kosten für die Grundversorgung in anderen Bundesländern liegt österreichweit nicht vor. Daher kann auch das vom Landes-Rechnungshof angeführte Beispiel Tirol nicht als Benchmark herangezogen werden.

Kommentar Landes-Rechnungshof Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist eine Kostenbetrachtung in der Nachschau nur auf Basis der Ist-Auslastung sinnvoll.

Der Anteil von Wohnflächen, Küchen und Gemeinschaftsräumen, der von der Caritas zur Berechnung herangezogen wird, beträgt bei stationären Quartieren nur 45 Prozent, bei UMF-Quartieren 57,5 Prozent der gesamt gemieteten Fläche. Bei den übrigen gemieteten Flächen handelt es sich z.B. um WC/Duschen und Gänge. Sofern es sich bei diesen Flächen nicht um Wohnflächen bzw. notwendige Nebenflächen handelt, ist zu prüfen, ob die richtigen Quartiere angemietet wurden. Der Landes-Rechnungshof bezieht sich daher bei der Betrachtung von Flächen in Relation zu Personen auf gesamt gemietete Flächen.

2.2 Dienstleistungen

Die FLMH bietet neben rechtlicher und psychologischer Beratung auch Qualifizierungsmöglichkeiten in Sprache und Beruf an. Die Nachbarschaftshilfe ist ein Beitrag zur Verbesserung der Tagesstruktur, steht aber im Wettbewerb zu ähnlichen Leistungen anderer Sozialeinrichtungen. Die Kooperation mit externen Dienstleistern erscheint noch ausbaufähig.

Situation Die FLMH der Caritas bietet Beratung für alle Flüchtlinge an. Sie leistet Aufklärungs- und Informationsarbeit zu den Themen Asyl, Migration und Integration, Familiennachzug, Rechte und Pflichten, aufenthaltsrechtliche Probleme sowie Hilfs- und Unterstützungsangebote. Die Dienstleistungen gliedern sich in Tagesstruktur, Beratung, Schubhaft und Rückkehrhilfe.

Tagesstruktur Der Erwerb der deutschen Sprache ist eine wesentliche Voraussetzung für die Integration. Laut GVV sind Deutschkurse nur für UMF vorgesehen. Die Caritas bietet allen Flüchtlingen Deutschkurse an, unabhängig von der Anerkennungswahrscheinlichkeit. Sofern diese nicht über Freizeitaktivitäten abgewickelt werden können, kommt das Land im Rahmen des Ländle-Standards für die Finanzierung auf. Im Jahr 2008 wurden 18 Sprachkurse mit 245 Flüchtlingen durchgeführt.

Als Qualifizierungsmaßnahmen bietet die FLMH einen Metallverarbeitungskurs und einen Pflegefachkurs an. Für die Zukunft sind Exkursionen geplant, um den Flüchtlingen einen Einblick in die Arbeitswelt zu verschaffen.

Flüchtlinge sind in ihrer Erwerbstätigkeit stark eingeschränkt. Gemäß GVV und GVG-B sind nur bestimmte Hilfstätigkeiten auf freiwilliger Basis zulässig. Um den vollen Anspruch auf Grundversorgung nicht zu verlieren, darf ein Flüchtling monatlich nicht mehr als € 170 verdienen.

Flüchtlinge dürfen zu Hilfstätigkeiten in organisierten Quartieren herangezogen werden. Als solche gelten z.B. Reinigungen, Hausmeisterarbeiten, Müllverantwortlichkeiten oder Gartenpflege. Reinigung und Gartenpflege in der eigenen Unterkunft liegen in der Eigenverantwortung der Bewohner und werden nicht bezahlt. Für diese Hilfstätigkeiten gebührt dem Flüchtling gemäß GVG-B ein Anerkennungsbeitrag. Die Caritas orientiert sich dabei an einer Verordnung des Bundesministeriums für Inneres, die bis Ende des Jahres 2004 in Geltung war und einen Rahmen von € 3 bis 5 pro Stunde vorsah. Seither wurde der Stundensatz vom Gesetzgeber nicht mehr geregelt. Deshalb hat die Caritas einen Tarif von € 4 pro Stunde festgelegt. Diese Kosten trägt zur Gänze das Land.

Weiters können Flüchtlinge für gemeinnützige Hilfstätigkeiten für Bund, Land oder Gemeinden eingesetzt werden, wie z.B. Landschaftspflege und -gestaltung, Betreuung von Park- und Sportanlagen oder Unterstützung in der Administration. Neben diesen Hilfstätigkeiten hat die Caritas das Projekt Nachbarschaftshilfe ins Leben gerufen. Dieses bietet Privatpersonen die Möglichkeit, Flüchtlinge für kleine Hilfsdienste, wie z.B. Haus- und Gartenarbeit, zu engagieren. Im Jahr 2008 leisteten die Flüchtlinge fast 41.000 Stunden an Nachbarschaftshilfe. Für gemeinnützige Hilfstätigkeiten oder für Leistungen im Projekt Nachbarschaftshilfe spendet der Leistungsempfänger einen angemessenen Betrag an die Caritas. Als Richtwert gelten € 6,50 pro Stunde. Der Flüchtling erhält davon € 6. Der Überschuss ist zweckgewidmet für die FLMH. Sämtliche Strukturkosten für das Projekt Nachbarschaftshilfe trägt das Land. Der Bund leistet keinen Beitrag.

Für Freizeitaktivitäten von Flüchtlingen, die in organisierten Quartieren untergebracht sind, können dem Bund maximal € 10 pro Monat und Person verrechnet werden. Darunter fallen u.a. Deutschkurse, Mitgliedschaften in Vereinen, Weihnachtsfeiern, Ausflüge, Exkursionen oder der Weltflüchtlingstag. Die Caritas legt dem Land zu Jahresbeginn eine Freizeitjahresplanung vor. Individuelle Einzelaktivitäten werden von der Caritas gering gehalten.

Beratung

Der Journaldienst stellt die erste Anlaufstelle für Flüchtlinge dar und übernimmt die Koordination von Dienstleistungen. Weiters ist er zentrale Beschwerdestelle und bündelt die Einzelfall-Anfragen aller Betreuer an das Land.

Jeder neu ankommende Flüchtling erhält eine rechtliche Erstberatung. Psychologische Beratung wird nach Bedarf organisiert. Zur besseren Bewältigung von Fällen mit schwerer psychischer Erkrankung hat die Caritas beim Europäischen Flüchtlingsfonds ein Projekt zur Betreuung psychisch auffälliger Flüchtlinge eingereicht. Für Information, Beratung und soziale Betreuung werden bei Bedarf externe Dolmetscher herangezogen. Diese werden von der Caritas vorab ausgewählt. Aufträge dürfen nur vom Betreuer erteilt werden. Das Betreuungskonzept sieht ab dem zweiten Jahr einen gestaffelten Selbstbehalt vor.

Schubhaft

Bei negativem Asylbescheid kann die betroffene Person zur Sicherstellung der Abschiebung in Schubhaft genommen werden. Die Abschiebung kann erst bei Vorliegen eines Heimreisezertifikats durchgeführt werden. Dieses muss der jeweilige Aufnahmestaat ausstellen. Das Prozedere nimmt sehr viel Zeit in Anspruch. Wird ein solches Zertifikat nicht ausgestellt, hat die betroffene Person zwar keinen Aufenthaltstitel für Österreich, kann aber trotzdem nicht abgeschoben werden.

Die Caritas bietet allen Personen in Schubhaft Information, Betreuung und Akutversorgung mit Hilfsgütern an. Ziel ist die Klärung der Perspektiven der betroffenen Person. Im Jahr 2008 nahmen 137 Schubhäftlinge das Beratungsangebot der Caritas in Anspruch.

Rückkehrhilfe

Die Rückkehrhilfe unterstützt die freiwillige Rückkehr in den Heimatstaat, unabhängig vom aktuellen Status des Flüchtlings. Voraussetzung ist ein Mindestaufenthalt von sechs Monaten in Österreich. Der Sozialfonds erhöht die Rückkehrhilfe des Bundes und trägt rund zwei Drittel der Kosten. Im Jahr 2008 kehrten 68 Personen freiwillig in ihr Heimatland zurück.

Bewertung

Die Nachbarschaftshilfe ist einerseits ein Beitrag zur Verbesserung der Tagesstruktur der Flüchtlinge. Andererseits steht das Projekt der Caritas im Wettbewerb zu ähnlichen Leistungen anderer Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege. Diese müssen für vergleichbare Leistungen höhere Stundenlöhne verrechnen. Positiv bewertet der Landes-Rechnungshof die Aktivitäten zur Rückkehrhilfe.

Der Anteil der Dienstleistungen, die von der Caritas selbst angeboten werden, ist sehr hoch. Deutschkurse werden bei Bedarf teilweise bei der Arbeiterkammer, Hauptschulabschlüsse bei der Jugendberatungsstelle Mühletor, den Jugendwerkstätten Dornbirn und dem Projekt Albatros in Dornbirn durchgeführt. Die Kooperation mit anderen Dienstleistern ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs noch ausbaufähig.

2.3 Integrationsarbeit Konventionsflüchtlinge (IKO)

Die Zahl der erfassten Konventionsflüchtlinge hat sich in Vorarlberg im Zeitraum von 2005 bis 2008 nahezu vervierfacht. Das Land gewährt mit dem 3-Phasen-Konzept ein umfangreiches, aber zu wenig spezifiziertes Beratungsangebot für IKO. Integrationsangebote in anderen Bundesländern sind kaum vergleichbar. Die Gewährung von Mietvorschüssen gehört nicht zum Auftrag von IKO und bedarf einer Regelung.

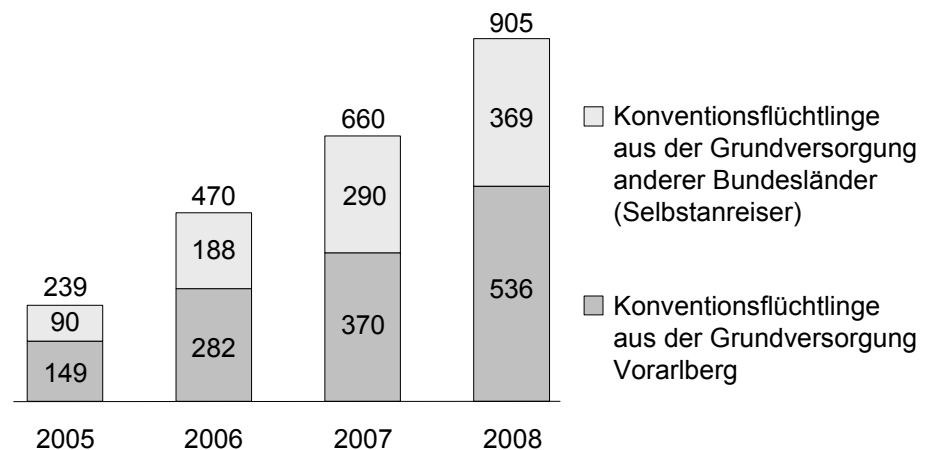
Situation

Anerkannte Konventionsflüchtlinge sind mit beinahe allen Rechten und Pflichten eines österreichischen Staatsbürgers ausgestattet. Sie können einen Konventionsreisepass beantragen. Kraft ihres Status haben sie unbefristetes Aufenthaltsrecht, Niederlassungsfreiheit und freien Zugang zum Arbeitsmarkt.

Die Zahl der Konventionsflüchtlinge in Vorarlberg hat sich im Zeitraum von 2005 bis 2008 auf 905 nahezu vervierfacht. Nach Angaben der Caritas nehmen 40 Prozent das Angebot von IKO in Anspruch. 59 Prozent der Konventionsflüchtlinge stammen aus der Grundversorgung in Vorarlberg, 41 Prozent sind Selbstanreiser, die aus der Grundversorgung anderer Bundesländer kommen. Drei Viertel der Konventionsflüchtlinge sind aus der Russischen Föderation geflohen, vorwiegend aus Tschetschenien. Die Angaben stützen sich auf Zahlen der Caritas. Eine Erfassung von Konventionsflüchtlingen im Melderegister gibt es nicht.

Erfasste Konventionsflüchtlinge 2005 bis 2008

Anzahl Personen



Quelle: Caritas; Darstellung: Landes-Rechnungshof

IKO ist ein Beratungsangebot des Landes. Die Finanzierung erfolgt ausschließlich durch den Sozialfonds. Ziel ist es, anerkannte Flüchtlinge vollständig in die Gesellschaft zu integrieren und deren Selbstständigkeit sicherzustellen. Dies gelingt nicht immer. Zum einen bringen Flüchtlinge vielfach keine arbeitsmarktgerechte Qualifikation mit. Zum anderen bedeutet der Sozialhilfebezug in Relation zur Grundversorgung einen finanziellen Aufstieg. Laut Sozialbericht 2009 des Landes wurden im Vorjahr 4.531 Menschen in der Sozialhilfe unterstützt, davon sind 247 Konventionsflüchtlinge. Der Anteil von Sozialhilfebeziehern bei den Konventionsflüchtlingen beträgt rund 27,3 Prozent im Vergleich zu rund 1,1 Prozent bei der übrigen Bevölkerung.

Grundlagen

Die derzeitige Ausgestaltung von IKO beruht auf einem Arbeitskonzept, das die Caritas im Februar 2008 erstellt hat. Als Basis diente eine Handlungsanleitung zur präventiven Integration von Konventionsflüchtlingen in Vorarlberg, die im Jahr 2006 im Auftrag der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) von externen Beratern ausgearbeitet wurde. Das Arbeitskonzept wurde indirekt vom Sozialfonds, nicht jedoch von der Landesregierung beschlossen. Es wird jedoch von der Caritas in Absprache mit der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) kontinuierlich umgesetzt.

3-Phasen-Modell

Das Arbeitskonzept, das auf einem strategischen Handlungskonzept beruht, legt drei Phasen für die Integration fest. Nach Aussagen der Caritas durchläuft ein Konventionsflüchtling diese Phasen in zirka zwei bis drei Jahren.

In der ersten Phase werden die Konventionsflüchtlinge rechtlich beraten und darin unterstützt, Dokumente – insbesondere einen Reisepass – zu beantragen. Den Schwerpunkt bildet die Hilfestellung zur materiellen Existenzsicherung durch Beantragung von Sozialhilfe, Familienbeihilfe und Kinderbetreuungsgeld. Darüber hinaus hilft die Caritas bei der Erweiterung und Festigung von Sprachkenntnissen sowie bei Wohnungs- und Arbeitsfragen.

In der zweiten Phase werden den Konventionsflüchtlingen Land, Leute, Versicherungs- und Sozialsysteme sowie das Gesundheits- und Bildungswesen in Vorarlberg näher gebracht. Die Caritas bietet Integrationskurse an, in denen sich die Konventionsflüchtlinge über Recht, Bildung, Arbeit, Sozialversicherung, Politik, Kultur und medizinische Versorgung informieren. Auch der weitere Spracherwerb wird forciert.

Die dritte Phase versucht, durch Gemeinwesenarbeit die vollständige Integration zu fördern und die Konventionsflüchtlinge in die Regelsysteme einzugliedern.

Selbstanreiser	Die Zahl der Selbstanreiser hat sich in den Jahren 2005 bis 2008 mehr als vervierfacht. Diese Menschen kommen aus der Grundversorgung anderer Bundesländer. Manche haben nur sehr eingeschränkte Deutschkenntnisse. Verstärkt zeigt sich, dass Selbstanreiser mit den österreichischen Systemen wenig vertraut sind. Beispielsweise gehen manche davon aus, dass bei einem Wohnsitzwechsel die angehäuften Schulden im alten Bundesland bleiben.
Mietvorschüsse	Konventionsflüchtlinge können vereinzelt noch in den von der Caritas angemieteten Quartieren bleiben. Teilweise sind sie nicht in der Lage, für ihre Mieten aufzukommen. Seit dem Jahr 2007 kommt es vor, dass in solchen Fällen Mietvorschüsse von der Caritas bezahlt werden. Ende 2008 beliefen sich die Außenstände auf € 22.600. Bis dato musste noch keine Forderung wertberichtigt werden, erste mögliche Fälle zeichnen sich jedoch ab. Die Caritas hat das Problem erkannt und nach Angabe der Verantwortlichen bereits erste Gegenmaßnahmen eingeleitet. Künftig soll nach der zweiten Mahnung ein Inkasso-Büro eingeschaltet und einzelne Fälle auch eingeklagt werden.
Bewertung	<p>Ein hoher Anteil der Konventionsflüchtlinge wird durch die Sozialhilfe getragen. Mit dem 3-Phasenmodell gewährt das Land ein umfangreiches, aber zu wenig spezifiziertes Angebot für IKO. Integrationsangebote in anderen Bundesländern sind insofern kaum vergleichbar, als dort unterschiedlichste Organisationen regional aber auch für bestimmte Zielgruppen Initiativen setzen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs kann nicht ausgeschlossen werden, dass Vorarlberg eine Anziehungswirkung für Konventionsflüchtlinge aus anderen Bundesländern hat. Zudem haben die Selbstanreiser bei ihrer Wohnsitzwahl naturgemäß das Ziel, hier auf Menschen mit gleicher Nationalität zu treffen.</p> <p>Die Erbringung von Finanzdienstleistungen in Form von Mietvorschüssen ist nicht nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht Gegenstand einer Beratungsleistung im Sinne des Auftrags von IKO. Ebenso wenig kann dies als Teil einer Beratungsleistung im Übergang zur Selbständigkeit gewertet werden.</p>
Empfehlung	Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Praxis der Vorschusszahlungen im Rahmen der IKO zu ändern und eine Regelung mit dem Land zu treffen.

**Stellungnahme
Caritas**

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass gesetzlich jeder Konventionsflüchtling das unabdingbare, unveräußerliche Recht der Niederlassungsfreiheit innerhalb des gesamten Bundesgebietes hat. Weder das Land Vorarlberg noch die Caritas können daher unter Umgehung dieser Niederlassungsfreiheit bestimmen, wo Konventionsflüchtlinge Wohnsitz nehmen. Unter Zugrundelegung der Zahl aller anerkannten Konventionsflüchtlinge erweist sich, dass bei gleichzeitiger Berechnung anhand der erfassten Konventionsflüchtlinge Vorarlberg die hypothetische Quote an Konventionsflüchtlingen nicht erreicht, daher untererfüllt.

**Stellungnahme Amt
der Vorarlberger
Landesregierung**

Es ist wichtig, Fallzahlen und mitbetroffene Personen nicht zu vermengen. Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher gesamt (Verlaufszahl):

	2006	2007	2008
<i>Haushaltsvorstände, Einzelpersonen (Fallzahlen)</i>	3.926	4.230	4.531
<i>Betroffene Personen (inklusive Haushaltsvorstände und Einzelpersonen)</i>	7.590	8.531	9.222

davon Konventionsflüchtlinge (Verlaufszahl):

	2006	2007	2008
<i>Haushaltsvorstände, Einzelpersonen (Fallzahlen)</i>	113 (2,9%)	197 (4,7%)	247 (5,5%)
<i>Betroffene Personen (inklusive Haushaltsvorstände und Einzelpersonen)</i>	352 (4,6%)	661 (7,8%)	892 (9,7%)

Seit 2006 hat sich also der Anteil der Personen im Status Konventionsflüchtlinge an den Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher auf 9,7% erhöht. Eine generelle, valide Aussage über den Versorgungsstatus von Konventionsflüchtlingen in Vorarlberg ist nicht möglich, da es keine zentrale Erfassung dieser Personengruppe gibt.

Die im Kontext der Leistungen für die Integrationsarbeit Konventionsflüchtlinge (IKO) getroffene Aussage, wonach nicht ausgeschlossen werden könne, dass Vorarlberg eine Anziehungswirkung für Konventionsflüchtlingen aus anderen Bundesländern habe, stellt eine Mutmaßung dar, die nicht durch Fakten belegt ist. Der Zuzug von anerkannten Konventionsflüchtlingen aus anderen Bundesländern ist vielmehr ein Phänomen der Kettenmigration, bei der primär die Anknüpfung an soziale (familiäre) Beziehungen für die Auswahl des Zielortes im Vordergrund steht.

Kommentar Landes-Rechnungshof Der Landes-Rechnungshof stellt fest, dass es keine Quote für Konventionsflüchtlinge gibt. Die Anzahl der tatsächlich in Vorarlberg wohnhaften Konventionsflüchtlinge ist nicht bekannt.

Es wurde aufgezeigt, dass die Anzahl von Selbstanreisern in den Jahren 2005 bis 2008 überproportional zugenommen hat. Auf das Phänomen der Kettenmigration wurde vom Landes-Rechnungshof hingewiesen. Weitere Motive wurden nachgefragt, bleiben jedoch unklar. Damit ist nicht auszuschließen, dass eine gewisse Anziehungswirkung gegeben ist.

3 Steuerung und Kontrolle

3.1 Rechnungswesen

In den letzten Jahren hat die Caritas ihr Rechnungswesen umstrukturiert und sukzessive verbessert. Mehrfachen Nutzen kann eine Vereinfachung der internen Verrechnung bringen. In die verursachungsgerechte Verteilung von Gemeinkosten sind alle Bereiche einzubeziehen. Überschüsse aus der Nachbarschaftshilfe sind mit der FLMH zu verrechnen oder als zweckgebundene Rücklagen auszuweisen.

Situation Strukturierung

Die Caritas hat ihre Finanzbuchhaltung mit 1. Jänner 2004 in die Rechnungskreise „Caritas Leistung“ und „Caritas Spenden“ aufgeteilt. Im Rechnungskreis „Caritas Spenden“ ist die gesamte abgebildet. Der Rechnungskreis „Caritas Leistung“ enthält neben den Leistungsbereichen auch die Tätigkeitsfelder „Fundraising“ und „Projekte und Aktionen“, wie z.B. die Containersammlung für Altkleider. Beide Tätigkeitsfelder betreffen den Rechnungskreis „Caritas Spenden“. Der Kostenausgleich erfolgt durch Umbuchungen von der Spendenbuchhaltung in den Leistungsbereich.

Vorschriften zur Rechnungslegung

Als Stiftung kirchlichen Rechts verpflichtet sich die Caritas zur Anwendung der Grundsätze ordnungsgemäßer Buchführung und zur Erstellung des Jahresabschlusses nach den Vorschriften des Unternehmensgesetzbuchs und dem Unternehmensrechts-Änderungsgesetz für den Teilbereich „Caritas Leistung“.

Die Jahresabschlüsse enthalten den Hinweis, dass diese Vorschriften weitestgehend eingehalten werden. Nach Angaben des Wirtschaftsprüfers der Caritas resultiert diese Einschränkung aus nicht aufgeschlüsselten Positionen im Anlagenverzeichnis aus den Jahren vor 2004 und aus der Bewertung von Vorräten gespendeter Waren. Das Stiftungskapital wurde bei Erstanwendung des Unternehmensgesetzbuchs (UGB) auf seinem historischen Stand eingefroren. Die explizite Angabe dieser Gründe im Jahresabschluss ist nach Angaben der Caritas künftig vorgesehen.

Abstimmung mit den publizierten Daten

Die Caritas publiziert jährlich Daten zu den Leistungsbereichen im „Caritas Fenster“. Die veröffentlichten Zahlen lassen sich aus der Kostenstellenrechnung ableiten. Die Überleitung zur Finanzbuchhaltung wurde dargestellt.

Interne Verrechnungen

Die internen Verrechnungen gliedern sich in die interne Leistungsverrechnung, die Verrechnung von Personalkosten und die Gemeinkostenumlage. Die interne Leistungsverrechnung dient zur Abrechnung von Lieferungen und Leistungen innerhalb der Caritas. Die Verrechnungspreise basieren auf internen Kalkulationen. Nach Angaben der Caritas ist keine Gewinnerzielung vorgesehen.

Mit der internen Personalverrechnung werden Personalkosten zwischen den Leistungsbereichen und auch innerhalb von Leistungsbereichen verlagert. Basis für diese Verrechnungen sind idR Leistungsaufzeichnungen.

Gemeinkosten werden nach Möglichkeit direkt den verursachenden Kostenstellen zugerechnet. Nicht direkt zuordenbare Gemeinkosten, sogenannte verbleibende Gemeinkosten, werden auf separaten Kostenstellen gesammelt und zum Jahresende auf die Leistungsbereiche verteilt. Die Umlage erfolgte vorerst anteilig nach den Gesamtkosten. Um eine verursachungsgerechtere Verteilung zu erreichen, wurden im Jahr 2006 neue Umlageschlüssel für ausgewählte Kostenbereiche gestaltet. Die Umlage von verbleibenden Gemeinkosten an die Tätigkeitsbereiche „Fundraising“ sowie „Projekte und Aktionen“ ist nicht gegeben.

Die in der gesamten Caritas umgelegten Gemeinkosten betragen im Jahr 2005 € 1,12 Mio. Bis zum Jahr 2008 stiegen diese um 24 Prozent auf € 1,38 Mio. Für die FLMH erhöhten sich die umgelegten Gemeinkosten in den Jahren 2005 bis 2008 um 69 Prozent auf € 501.000. Die Gesamtleistung im Bereich FLMH erhöhte sich in diesem Zeitraum um 21 Prozent.

Nachbarschaftshilfe

Bedingt durch projektspezifische Vereinbarungen wird die Nachbarschaftshilfe einnahmenseitig im Buchungskreis „Caritas Spenden“ und ausgabenseitig im Buchungskreis „Caritas Leistung“ abgebildet. Die Caritas führt die Nachbarschaftshilfe auf klar zuordenbaren Konten. Die Verrechnung der Auszahlungen an die Flüchtlinge erfolgt über Spendenanforderungen. Für die Abwicklung der Nachbarschaftshilfe existiert ein eigenes Bankkonto.

Im Buchungskreis „Caritas Spenden“ sind für die Jahre 2005 bis 2008 Überschüsse aus der Nachbarschaftshilfe in Höhe von € 47.000 ausgewiesen. Dieser Saldo wurde dem Land offen gelegt. Aus der Nachbarschaftshilfe in Verbindung mit dem Bosnienkrieg sind weitere Überschüsse in Höhe von € 106.500 vorhanden. Nach Angaben der Caritas sind beide Beträge zweckgewidmet für Sonderbedarf in der Nachbarschaftshilfe oder für spezielle Aktionen zur Tagesstruktur.

Bewertung

Mit der Gliederung des Rechnungswesens in zwei Rechnungskreise kommt die Caritas einer Empfehlung des Landes-Rechnungshofs aus dem Jahr 2003 nach. Die vorgesehene Auflistung der Einschränkungen bei der Einhaltung der Rechnungslegungsvorschriften in den Erläuterungen zum Jahresabschluss bringt die erforderliche Klarheit.

Die Überleitung zwischen Kostenrechnung und Finanzbuchhaltung sowie die Abgrenzung der Leistungsbereiche zur Spendenbuchhaltung ist nachvollziehbar, jedoch sehr aufwändig durchzuführen. Mit der internen Verrechnung wurde ein komplexes Verrechnungswerk geschaffen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist eine Vereinfachung möglich, indem die interne Personalverrechnung und die Umlage von Gemeinkosten als Kostenumbuchungen behandelt werden. Die Abbildung dieser Verrechnungen in der Finanzbuchhaltung ist nicht erforderlich. Für die Verantwortlichen der Leistungsbereiche werden dadurch die Berichte leichter verständlich. Zusätzlich wird das abzubildende Leistungsvolumen auf das tatsächliche Maß reduziert.

Die interne Verrechnung nimmt keine Belastung von verbleibenden Gemeinkosten auf die Bereiche „Fundraising“ und „Projekte und Aktionen“ vor. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs sind diese Bereiche zumindest für Verrechnungszwecke vollständig darzustellen und nachvollziehbar mit anteiligen verbleibenden Gemeinkosten zu belasten. Vor Bestimmung des Umlageschlüssels ist es angebracht, die Verrechnungsbasis um reine Geldtransferleistungen, wie sie z.B. auch in der FLMH anfallen, zu bereinigen.

Die Belastung der FLMH mit verbleibenden Gemeinkosten ist im Vergleich zu anderen Leistungsbereichen teilweise nicht verursachungsgerecht und damit unverhältnismäßig hoch. Eine Ursache dafür ist die fehlende Umlage in die Bereiche „Fundraising“ und „Projekte und Aktionen“. Den im Jahr 2008 verrechneten Betrag von verbleibenden Gemeinkosten für Öffentlichkeitsarbeit in Höhe von € 70.000 bewertet der Landes-Rechnungshof als überhöht. Dies gilt auch für die Umlage von Pensionszahlungen. Eine Verursachung dieser Kosten durch die FLMH ist nicht plausibel.

Überschüsse aus der Nachbarschaftshilfe stellen nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs Geldmittel dar, die zur Gänze dem Leistungsbereich der FLMH zuzuordnen sind. Der Saldo des Bankkontos für Nachbarschaftshilfe muss mit jenem der Rücklage übereinstimmen.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die interne Umbuchung von Kosten zu vereinfachen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, verursachungsgerechtere Umlageschlüssel zu definieren und sämtliche Leistungs- und Tätigkeitsbereiche in die Umlage von Gemeinkosten einzubeziehen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, vorhandene Überschüsse der Nachbarschaftshilfe zur Gänze mit der FLMH zu verrechnen.

**Stellungnahme
Caritas**

Zu Interne Verrechnungen

Ergänzend zu den Angaben des Landes-Rechnungshofes möchten wir noch Folgendes festhalten:

Die in der gesamten Caritas umgelegten Gemeinkosten, bezogen auf die Gesamtleistung, betragen

⇒ *im Jahr 2005 4,79 % und*

⇒ *im Jahr 2008 5,16 %*

In der Flüchtlingshilfe betrug der Anteil der umgelegten Gemeinkosten

⇒ *im Jahr 2005 5,01 % und*

⇒ *im Jahr 2008 5,95 %*

der Gesamtleistung dieses Bereiches. Die Erhöhungen des Gemeinkostenanteils resultieren aus der Umstellung der Verteilungsschlüssel, die im Laufe der Jahre immer genauer und verursachungsgerechter definiert werden.

Wir nehmen die Empfehlung des Landes-Rechnungshofes aber gerne auf um die Gemeinkosten – auch im Bereich Öffentlichkeitsarbeit - noch verursachungsgerechter aufzuteilen.

Zu Nachbarschaftshilfe

Die verschiedenen Überschüsse der Nachbarschaftshilfe werden ausschließlich für sinnvolle Maßnahmen für Flüchtlinge eingesetzt, wie z.B. Qualifizierungsprojekte (Metallverarbeitungsgrundkurs, Stipendien, etc.), Rückkehrprojekte sowie Einzelfallhilfen.

**Stellungnahme Amt
der Vorarlberger
Landesregierung**

Die Umlageschlüssel der Gemeinkosten wurden in den vergangenen Jahren stetig weiterentwickelt, um den Anforderungen einer möglichst verursachungsgerechten Zuordnung zu entsprechen. Im Rahmen der Prüfung der Jahresabrechnung im Frühjahr 2009 durch das Amt der Landesregierung wurde der Bereich Gemeinkostenumlage erneut thematisiert und eingehend durchleuchtet. In weiterer Folge wurde beispielsweise eine intensive Evaluierung (Leistungs- und Zeitaufzeichnungen) der Caritas-Hauptverwaltung für den Spätherbst 2009 vereinbart. Ziel der anstehenden Gespräche zwischen Land und Caritas ist daher eine möglichst direkte Kostenzuordnung unter Einbeziehung sämtlicher Leistungs- und Tätigkeitsbereiche sicherzustellen.

Kommentar Landes-Rechnungshof Die umgelegten Gemeinkosten stellen eine Restgröße dar. Ein großer Anteil der Gemeinkosten wird direkt den Leistungsbereichen zugeordnet. Die gesamten und weitestgehend vom Sozialfonds zu finanzierenden Gemeinkosten sind damit wesentlich höher als die von der Caritas angegebenen Prozentsätze für umgelegte Gemeinkosten.

3.2 Internes Kontrollsystem

Die Caritas hat im Jahr 2005 eine Interne Revision installiert. Derzeit das bestehende Organisationshandbuch überarbeitet. Es soll künftig als zentrales Instrument für interne Richtlinien, Regelungen sowie Dienstanweisungen dienen. Wichtige Abläufe für die FLMH sind im Betreuungskonzept beschrieben.

Situation Im neuen Organisationshandbuch (OHB) werden die meisten Regelungen zum Internen Kontrollsystem (IKS) zusammengefasst. Es liegt in einer Fassung vom 16. September 2004 vor. Die Dienstanweisungen werden im Intranet für die Mitarbeiter aktuell gehalten. Es gibt auch Dienstanweisungen, die nicht im OHB enthalten sind. Nach Angaben der Caritas ist es vorgesehen, bis Ende September 2009 alle Regelungen und Richtlinien zu einem OHB-neu zusammenzuführen.

Kassenführung Die Kassenführung in der FLMH erfolgt dezentral. Zusätzlich zu einschlägigen Regelungen im OHB gibt es eine detaillierte Richtlinie zur Kassenführung im Betreuungskonzept der FLMH. Die Kassen werden nach Angaben der Caritas regelmäßig geprüft, auch unangemeldet. In jedem stationären Quartier gibt es Kassenverantwortliche. Es wird darauf geachtet, dass bei Auszahlungen an Flüchtlinge immer zwei Personen der Caritas anwesend sind. In kleinen stationären Quartieren, wie z.B. Haus Bezau oder Haus Amina, ist das nicht gewährleistet. Bei der Auszahlung unterschreibt jeweils nur ein Mitarbeiter. Die Anwesenheit der zweiten Person ist nicht dokumentiert. Wird Geld von der Zentrale abgeholt, sind immer zwei Unterschriften erforderlich.

Interne Revision Die Interne Revision wurde an einen externen Revisionsverband übergeben. Im Jahr 2005 wurde ein Revisionshandbuch erstellt. Seit dem Jahr 2006 werden die Leistungsbereiche auf dieser Basis schwerpunktmäßig geprüft. Festgestellte Kritikpunkte werden jährlich einer Nachschau unterzogen. Bis zum Jahr 2010 werden sukzessive alle Leistungsbereiche durch die Interne Revision geprüft. Danach werden nach Angaben der Caritas neue Prüfungsschwerpunkte gesetzt. Die FLMH wurde einmal schwerpunktmäßig und zweimal in der Nachschau geprüft. Die Interne Revision legt Wert darauf, Doppelgleisigkeiten von Prüfungstätigkeiten zu vermeiden, da beispielsweise die Grundversorgung bei der Caritas von der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) jährlich und die Grundversorgung beim Land vom Bund quartalsweise detailliert geprüft werden.

Bewertung

Die geplante Zusammenführung aller Regelungen und Richtlinien zu einem OHB-neu erscheint zweckmäßig. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist dies eine Gelegenheit, bis dato nicht sichtbare Kontrollziele aufzuzeigen.

Das Vier-Augenprinzip kommt bei Auszahlungen aus den einzelnen Kassen weitestgehend zur Anwendung. Vielfach fehlt bei den dezentral geführten Kassen die Unterschrift der zweiten anwesenden Person. Das Vier-Augenprinzip ist daher nicht immer nachvollziehbar.

Mit der Installierung der Internen Revision wurde eine Empfehlung des Landes-Rechnungshofs aus dem Jahr 2003 umgesetzt. Als wichtige Aufgabe der Internen Revision wird die Prüfung des IKS gesehen.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Einhaltung des Vier-Augenprinzips bei den dezentralen Kassen auch zu dokumentieren.

3.3 Controlling

Die Caritas nimmt die Steuerung der FLMH mittels gut entwickelter Instrumente wahr. Die Informationsqualität kann durch eine systematische Vernetzung der Instrumente noch verbessert werden. Die Leistungssteuerung durch die Caritas erfolgt primär über Quartierauslastung und Betreuungsschlüssel. Bei einzelnen Quartieren sind Maßnahmen notwendig, um die Kosten zu reduzieren.

Situation

Budgetierung

Jährlich erstellt die Caritas ein Budget für die FLMH. Es ist im Wesentlichen eine wertangepasste Fortschreibung. Für das Jahr 2009 betrug die Wertanpassung nach Vorgabe des Landes 3,75 Prozent. Von Seiten des Landes gibt es keine Richtlinien oder Regelungen für die Budgetierung. Das endgültige Budget wird im Dezember des laufenden Jahres vorgelegt. Durch das Land erfolgt keine explizite Genehmigung des Budgets. Die Subvention zur Finanzierung von IKO wird separat beantragt und durch den Sozialfonds genehmigt.

Soll-Ist-Vergleiche

Die laufende Überwachung des Budgets erfolgt auf Basis von Berichten aus der Kostenstellen- und Kostenträgerrechnung sowie über interne Leistungskennzahlen, wie z.B. Auslastung von Quartieren und Betreuungsschlüssel. Die Situation in der FLMH wird monatlich mit der Direktion besprochen. Bei Bedarf nimmt der Controller an dieser Besprechung teil.

Balanced Scorecard	Als weiteres Steuerungsinstrument steht eine bereichsspezifische Balanced Scorecard (BSC) zur Verfügung. Die Konzeption für alle Fachbereiche wurde Anfang des Jahres 2009 abgeschlossen. Die Verantwortlichen wurden im Februar geschult. Eine Zusammenführung der BSCs aller Leistungsbereiche ist in dieser Konzeption nicht vorgesehen.
Wirkungsanalysen	Mit externer Begleitung wurde ein Handbuch für die Durchführung von Wirkungsanalysen erstellt. Als Pilotbereich für die Einführung dient die Suchtarbeit. Sukzessive sollen alle Leistungsbereiche dieser Art erschlossen werden. Für die FLMH gibt es zurzeit noch keine systematischen Wirkungsanalysen und auch keine Dokumentation von Qualität. In der Rahmenvereinbarung ist die Erstellung von Wirkungsanalysen vorgesehen.
Leistungssteuerung	Die Caritas erhebt monatlich Leistungskennzahlen der FLMH, wie beispielsweise die Anzahl der Personen pro Quartierart. Weiters wird die Anzahl der Personen erfasst, die sich in der Rückkehrhilfe, der Nachbarschaftshilfe und der Schubhaftbetreuung befinden. Auch bei gleicher Stichtagsbetrachtung haben sich diese Zahlen von den Leistungszahlen des Landes aus dem GVS-System zumindest bis Ende des Jahres 2008 unterschieden. Nach Aussage der Caritas war dies darauf zurückzuführen, dass bei den Leistungsbeziehern in der Grundversorgung auch Konventionsflüchtlinge mitgezählt wurden. Die Einführung eines neuen IT-Systems für die FLMH ist angedacht.
Auslastung der Quartiere	<p>Die Quartierauslastung sowie die absolute Höhe von Mieten und Betriebskosten sind wesentliche Kostentreiber in der FLMH. Bei einzelnen Quartieren werden hohe Betriebskosten durch niedrige Mieten kompensiert, wie im Haus Maria Rast und in der Galina. Bei Quartieren mit hohen Betriebskosten wird versucht, die Bewohner durch spezifische Beratung zum sparsamen Umgang mit Energie zu bewegen.</p> <p>Die durchschnittliche Quartierauslastung in den Jahren 2006 bis 2009 bewegt sich nach Angaben der Caritas zwischen 92 und 95 Prozent. Die Auslastung der Quartiere wird laufend überwacht. Bei geringfügigen Schwankungen agiert der Quartiermanager. Nennenswerte Abweichungen werden in der monatlichen Besprechung mit der Direktion behandelt. Unterdurchschnittlich ausgelastet waren immer wieder einzelne Quartiere mit mittlerer Kapazität. Anfang des Jahres 2009 wurde die Kapazität nach unten angepasst, sodass die Auslastung der Quartiere bis Mai 2009 wieder im Durchschnitt lag.</p>

Miete und Betriebskosten

Die durchschnittliche monatliche Nettomiete pro m² lag im Jahr 2008 bei den angemieteten mobil betreuten Quartieren bei € 5,55 bei einer Bandbreite von € 3,25 bis € 8,74. Für stationär betreute Quartiere liegt die Durchschnittsmiete pro m² bei € 2,30 bei einer Bandbreite von € 1,46 bis € 6,70.

Im Jahr 2008 lagen Miete und Betriebskosten pro Person und Tag für mobil betreute Quartiere bei durchschnittlich € 5,63 und für stationär betreute Quartiere bei € 4,88. Im selben Jahr aufgelassene, mobil betreute Quartiere wiesen Durchschnittskosten von € 4,63 auf. Über dem Durchschnitt liegen Miete und Betriebskosten pro Person und Tag in einer Reihe von kleinen und mittelgroßen Quartieren und im UMF-Quartier Haus St. Michael.

Die Kostentragungspflicht für Instandhaltungen ist in den Mietverträgen nur teilweise ausdrücklich geregelt. Im Mietvertrag für das Haus St. Michael ist geregelt, dass Instandhaltungskosten von der Caritas getragen werden. Liegt keine Regelung vor, versucht die Caritas im Anlassfall, eine einvernehmliche Lösung mit dem Vermieter zu erreichen. Bei einzelnen Quartieren liegt eine Kostenerhöhung innert zwei Jahren vor, die weit über der Entwicklung des relevanten Index liegt.

Bewertung

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist ein guter Entwicklungsstand der einzelnen operativen Steuerungsinstrumente erreicht. Die Qualität der Leistungsberichte wurde im Zeitverlauf verbessert. Die Überwachung des Budgets ist gegeben.

Die nächste Stufe zur Verbesserung der Berichts- und Steuerungssituation besteht in der Vernetzung und Konsolidierung der vorhandenen Instrumente und in einer Optimierung des Berichtswesens. Mit der Konzeption einer BSC ist ein erster Schritt in diese Richtung getan. Im Zuge der Beschaffung und Einführung eines neuen IT-Systems im Bereich FLMH ist zu berücksichtigen, dass organisationsübergreifende Arbeitsvereinfachungen realisiert werden. Beispielsweise ist dies ein geschützter Fernzugriff auf die einschlägigen Systeme bei der Caritas für die Verantwortlichen des Landes.

Wirkungsanalysen dienen der Sicherung der Qualität, aber auch der Bewertung der Wirtschaftlichkeit für eingesetzte Mittel und erbrachte Leistungen im Zeitverlauf oder in Relation zu anderen Anbietern. Der Landes-Rechnungshof begrüßt die beabsichtigte bereichsspezifische Gestaltung von Wirkungsanalysen.

Die klare Abgrenzung von Leistungsempfängern in der Grundversorgung zu Konventionsflüchtlingen ist wichtig, um einen Abgleich der Caritas-Zahlen mit dem GVS-System im Land zu ermöglichen. Nach Angaben der Caritas wurde das Problem unterschiedlicher Zahlen mit Jänner 2009 behoben.

Tritt die Caritas als Mieterin auf, lassen die gesetzlichen Grundlagen (ABGB und MRG) besondere Regelungen im Mietvertrag zu. Erfolgt keine ausdrückliche Regelung der Instandhaltungspflicht im Mietvertrag, bedarf es einer gütlichen Einigung im Anlassfall. Damit ist ein Kostenrisiko verbunden, welches letztlich das Land zu tragen hat.

Die Überwachung der Quartiere und die Steuerung der Auslastung erfordert Geschick und Aufmerksamkeit für aktuelle Entwicklungen. Die bundesweiten Flüchtlingszahlen sind in den letzten Jahren permanent rückläufig. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs soll der Rückgang der Flüchtlingszahlen zur Konsolidierung der Quartiersituation hinsichtlich der absoluten Höhe von Mieten und Betriebskosten genutzt und Quartiere mit überdurchschnittlichen Kosten sukzessive ausgeschieden werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die eingesetzten Kontroll- und Steuerungsinstrumente in der Caritas systematisch zu vernetzen und ein aussagekräftiges Berichtswesen an das Land einzurichten.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Wirkungsanalysen für den Bereich FLMH vorzunehmen und an das Land zu berichten.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Regelung von Instandhaltungspflichten im Mietvertrag anzustreben und Maßnahmen zur Verbesserung der Kostensituation bei einzelnen Quartieren zu setzen.

Stellungnahme Caritas

Zu Situation Budgetierung

Die Budgetierung erfolgt anhand eines detaillierten Mengengerüsts, das mit dem Land gemeinsam jährlich angepasst wird. Dieses Mengengerüst enthält die Zahlen der Flüchtlinge aufgeteilt nach der Art der Unterbringung, nach Kindern, Erwachsenen und unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Auf der Grundlage dieser Daten werden der Betreuungsschlüssel sowie die notwendigen Quartiere, Personalstand, Sachkosten, etc. budgetiert und mit dem Land akkordiert.

Zu Miete und Betriebskosten

Die erzielten durchschnittlichen € 5,63 für mobil betreute Quartiere **inkl. Betriebskosten** sowie € 4,88 für stationäre Quartiere **inkl. Betriebskosten** sind für Vorarlberger Verhältnisse aus Sicht der Caritas sehr sparsam.

Selbstverständlich war es in der Vergangenheit und wird es auch in Zukunft Aufgabe unseres Quartiermanagements sein, Maßnahmen zur Verbesserung der Kostensituation bei einzelnen Quartieren zu setzen.

Die tatsächliche Mietzins-Situation stellt sich (Netto berechnet) wie folgt dar:

Zulässiger Richtwert für Vlbg. gemäß Verordnung des Justizministeriums vom 01.04.08	Richtsatz nach den Wohnbauförderungsrichtlinien Vorarlbergs	Durchschnittlicher Mietzins der Caritas-Quartiere
€ 7,26	€ 6,20	€ 4,41

Empfehlung

Die Empfehlung des Landes-Rechnungshofes werden wir mit den zuständigen Beamten des Landes diskutieren und wirkungsvolle Maßnahmen umsetzen.

Kommentar Landes-Rechnungshof

Mietzinsrichtsätze beziehen sich auf Kosten pro m². Sie sind nicht vergleichbar mit den vom Landes-Rechnungshof angeführten Quartierkosten pro Person und Tag.

4 Finanzierung der FLMH durch das Land

4.1 Vereinbarung der Leistungen

Das Land kommt seiner Verpflichtung, den Leistungsumfang der FLMH laufend zu spezifizieren, nur unzureichend nach. Dies betrifft insbesondere den Betreuungsschlüssel und den Wohnstandard in der Grundversorgung. Für Konventionsflüchtlinge sollte der Zugang zum Sozialsystem in der vom Bund mitfinanzierten Frist erfolgen. Darüber hinaus bedarf es eines politisch akkordierten Integrationskonzepts, das sich mit den wesentlichen Problemstellungen auseinandersetzt. Die Politik ist gefordert, konkrete Angebote zu schaffen.

Situation

Dem Land obliegt die Koordination der Zuweisung von Flüchtlingen mit dem Bund. Alle freien Plätze sind über das GVS-System ersichtlich, nicht jedoch die Eignung eines Quartiers für bestimmte Bewohner. Die Caritas berichtet dem Land wöchentlich über die Belegung der Quartiere. Zusätzlich informiert sie über die Charakteristika freier Quartiere, beispielsweise durch Hinweise auf Familienstruktur, Nationalität, Ethnie und Religion.

Betreuungsschlüssel

Wie bereits dargestellt, hat das Land im Jahr 2004 mit der Caritas mehrere Betreuungsschlüssel vereinbart, die von den gesetzlich vorgesehenen abweichen. Über diese werden die Personalkosten im Betreuungsbereich gesteuert. Bis dato wurde vom Land nicht geprüft, ob eine Anpassung der vereinbarten Betreuungsschlüssel notwendig ist.

IKO

Der Anstieg der Sozialausgaben ist laut Sozialbericht 2009 des Landes auch auf die Zunahme von Konventionsflüchtlingen zurückzuführen. Die Integration von Konventionsflüchtlingen ist einer der zentralen Einflussfaktoren auf den Mittelbedarf in der offenen Sozialhilfe.

Kommt ein Flüchtling in den Status des Konventionsflüchtlings, ist er idR schon jahrelang in Vorarlberg. Die GVV sieht vor, dass Konventionsflüchtlinge für einen Zeitraum von 4 Monaten im Übergang von der Grundversorgung zu einem eigenständigen Leben weiter unterstützt werden können. Mit Hilfe von IKO sollten der Übergang und die Integration bewältigt werden. Das vorhandene Handlungs- und Arbeitskonzept enthält keine klaren Ziele und Rahmenbedingungen. Eine leistungsorientierte Steuerung durch das Land ist nicht gegeben. Deshalb gibt es keine Informationen, wie mit der steigenden Zahl an Konventionsflüchtlingen umgegangen werden soll und welche Leistungen zur Eingliederung führen.

Bewertung

Die FLMH, insbesondere die Unterstützung der Integration von Konventionsflüchtlingen stellt eine dauernde Herausforderung sozialer und gesellschaftspolitischer Natur dar. Bei der Unterstützung von Flüchtlingen darf nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs jedoch nicht darauf vergessen werden, dass auch andere Menschen mit ähnlich fundamentalen Problemen zu kämpfen haben. Im Rahmen von IKO ist nicht auszuschließen, dass erfasste Konventionsflüchtlinge im Vergleich zu anderen Sozialhilfeempfängern auf Grund eines organisierten Zugangs umfangreichere Beratungsleistungen in Anspruch nehmen können.

Innerhalb der vom Bund mitfinanzierten 4-Monats-Frist muss es möglich sein, den Zugang der Konventionsflüchtlinge zum bestehenden Netz von Beratungsstellen und sozialen Einrichtungen zu gewährleisten. Die finanzielle Absicherung sollte in diesem Zeitraum umgesetzt sein. Der Aufbau einer dualen Beratungsschiene zur Bewältigung der oft nicht einfachen Wege im österreichischen Sozialsystem ist kritisch zu bewerten. Auf Grund der wachsenden Anzahl von Konventionsflüchtlingen und der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung besteht die Möglichkeit, dass durch das umfangreiche, aber zu wenig spezifizierte Angebot von IKO eine risikofreie und vom Land finanzierte Geschäftsausweitung für Beratungsleistungen von Sozialhilfeempfängern durch die Caritas erfolgt.

Darüber hinaus bedarf es nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs eines politisch akkordierten Integrationskonzepts, das sich mit den wesentlichen Problemstellungen, wie z.B. Arbeit, Wohnen und Bildung, intensiv auseinandersetzt. Dieses Konzept muss über das vorliegende Handlungs- und Arbeitskonzept hinausgehen, messbare Ziele und Maßnahmen enthalten und diese in einen klaren zeitlichen Rahmen stellen. Zur Umsetzung eines solchen Integrationskonzepts ist die Politik gefordert, konkrete Angebote zu schaffen.

Da ein hoher Anteil der erfassten Selbstanreiser Sozialhilfe bezieht, belasten diese den Sozialfonds des Landes zusätzlich. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs fehlt ein Finanzausgleich mit jenen Bundesländern, die die Selbstanreiser in der Grundversorgung betreut haben.

Bis dato wurden für die FLMH noch keine Wirkungsanalysen durchgeführt. Dementsprechend fehlen Daten zur Beurteilung, inwieweit der finanzielle Mehraufwand in der Grundversorgung und für IKO gerechtfertigt ist und die vom Land erwarteten Wirkungen der Integration auch erreicht werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die bestehende Praxis in der Grundversorgung und für IKO im Sinne von Wirkungsanalysen zu evaluieren und darauf aufbauend ein politisch abgestimmtes Integrationskonzept zu erstellen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Beratungsleistungen für den Zugang zum Sozialsystem so anzupassen, dass keine duale Beratungsschiene geschaffen wird.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Betreuungsschlüssel in der Grundversorgung jährlich neu zu beurteilen.

Stellungnahme Caritas

Eine besondere Lebenssituation ist jene von Konventionsflüchtlings nach der Anerkennung. Als Neuzuwanderer benötigen Konventionsflüchtlinge ein spezifizierteres Angebot als Migranten der nachfolgenden Generationen. Aus der Grundversorgung entlassen haben diese Menschen weder Unterkunft noch Lebensunterhalt von vornherein gesichert. Die möglichst rasche Absicherung der Grundbedürfnisse ist also Aufgabe der IKO-Stelle. Zudem ist das erklärte Ziel die Hilfe zur Selbsthilfe. Dies geschieht mit gutem Erfolg in Form von Arbeitstrainings, Integrationsunterstützung bei Kindern, Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche, Gemeinwesenarbeit zur guten Beheimatung der Konventionsflüchtlinge in der neuen Umgebung und vielem anderen mehr. Das Konzept sieht aber klar vor, dass nach spätestens 2-3 Jahren Konventionsflüchtlinge im regulären Netz integriert sind.

Das größte Problem für die Arbeitsintegration stellt der derzeitige Arbeitsmarkt dar. Ca. 12.000 Arbeit suchenden Menschen stehen nur ca. 2.500 offene Stellen gegenüber. Dennoch ist es uns durch die intensive Integrationsarbeit von IKO gelungen, dass 43 % (bezogen auf Fälle) aller bei IKO Erfassten sich derzeit aktuell in einem Beschäftigungsverhältnis befinden.

Selbstverständlich gehört es zum Grundanliegen der Caritas und aller anderen sozialen Einrichtungen, und alle setzen dies auch in ihrer tag-täglichen Arbeit um, dass alle anderen in Vorarlberg lebenden Menschen, die sich in ähnlicher Problemstellung befinden, ihre Ansprüche auf gesetzlicher Grundlage erhalten.

**Stellungnahme Amt
der Vorarlberger
Landesregierung**

Insgesamt ist festzustellen, dass die Bemühungen des Bundes um Integration von Konventionsflüchtlingen und Migranten unzureichend sind. Dies betrifft vor allem den Arbeitsmarkt. Die Landes-Sozialreferentinnen und -referenten haben bei ihrer Sitzung in Graz im Juni 2009 den Bund aufgefordert, mehr Aktivitäten zur Integration von Konventionsflüchtlingen zu setzen. Während rund 35 % der Sozialhilfebezieherinnen und -bezieher eine AMS-Leistung und rund 10 % eine Pensionsleistung erhalten, haben Konventionsflüchtlinge in den meisten Fällen keine derartigen Ansprüche. Es ist deshalb ein vordringliches Anliegen des Landes und der Gemeinden als Träger der Kosten der Sozialhilfe, Konventionsflüchtlinge in vorrangige soziale Systeme zu integrieren.

Das breite Netz an Beratungsangeboten (z.B. Schuldenberatung, psychosoziale Beratungsstellen, sozialpsychiatrische Beratungsstellen, usw.) steht auch anderen Personengruppen frei zur Verfügung. Die zusätzlichen Angebote für Konventionsflüchtlinge berücksichtigen den Umstand, dass diese den Zugang zu Beratungsleistungen nur mit besonderer Unterstützung finden. Von einer dualen Beratungsschiene kann nicht gesprochen werden.

Mit dem „Strategischen Handlungskonzept zur präventiven Integration von Konventionsflüchtlingen in Vorarlberg – Von der Betreuung zur Befähigung“ wurde bereits im April 2006 ein konzeptioneller Rahmen definiert. Dieses Konzept wurde im Kuratorium des Sozialfonds bei der Beschlussfassung über den Beitrag für die Integrationsarbeit Konventionsflüchtlinge (IKO) behandelt und auch im Bericht über die „Integrationsarbeit in Vorarlberg“ im Mai 2006 dargestellt. Das Land hat somit frühzeitig auf die Herausforderungen bei der Integration von Konventionsflüchtlingen reagiert.

Das Amt der Landesregierung hat in Ergänzung zu den bestehenden Regelungen und Vereinbarungen mit der Caritas (sowie anderen Dienstleistern) die wesentlichsten Leistungsinhalte und Details im Bereich der FLMH durch ein umfassendes Handbuch geregelt und spezifiziert. Dieses wird laufend evaluiert und angepasst. Vorarlberg ist derzeit das einzige Bundesland, welches eine derart umfassende Aufbereitung der Themenstellungen vorgenommen hat. Im Rahmen der Prüfung der Quartalsabrechnungen durch das BM.I wurde dieser Umstand positiv vermerkt. Daher erscheint die Feststellung, dass das Land seiner Verpflichtung, den Leistungsumfang der FLMH laufend zu spezifizieren, nur unzureichend nachkäme, nicht richtig.

Zur Empfehlung, die bestehende Praxis in der Grundversorgung und für die IKO im Sinne von Wirkungsanalysen zu evaluieren und darauf aufbauend ein politisch abgestimmtes Integrationskonzept zu erstellen, wird bemerkt, dass es sich beim Projekt IKO um ein strategisches Handlungskonzept handelt. Ziel dieses Konzeptes ist es, anerkannte Flüchtlinge zu befähigen, aus der Betreuungssituation als Asylwerber in verhältnismäßig kurzer Zeit in die Situation einer selbstständigen Lebensführung zu gelangen. Der Schwerpunkt dieses Integrationsprojektes liegt in der Deutschförderung und der Vermittlung von Systemkenntnissen. Eine Wirkungsanalyse bzw. Wirkungssteigerung wird geprüft.

Die Notwendigkeit einer periodischen (Neu-)Bewertung des jeweiligen Betreuungsschlüssels wird durch das Amt der Landesregierung geteilt. Im Rahmen der jeweiligen Jahresplanung wird hinkünftig eine umfassendere Dokumentation und Evaluierung des sich abzeichnenden Betreuungsbedarfes vorzusehen sein.

Ein „Finanzausgleich“ ist grundsätzlich gegeben. In der Einnahmen-Voranschlagsstelle „Erstattungen von anderen Bundesländern“ (RA 2007: € 640.000; RA 2008: € 930.000; Prognose 2009: € 950000) werden Zahlungen anderer Bundesländer auf Grund der Vereinbarung zwischen den Bundesländern über den Kostenersatz in den Angelegenheiten der Sozialhilfe verbucht. Diese Zahlungen beziehen sich hauptsächlich auf Konventionsflüchtlinge.

Kommentar Landes-Rechnungshof

Das GVS-Handbuch stellt ein Werkzeug zur Unterstützung der operativen Durchführung der FLMH dar. Betreuungsschlüssel und Wohnstandard sind im Gegensatz dazu Ansatzpunkte zur Leistungssteuerung. Die Betreuungsschlüssel wurden seit 2004 nie geprüft oder angepasst. Es ist kein geeigneter Wohnstandard definiert. Die Unterstützung der operativen Flüchtlingshilfe mit dem GVS-Handbuch ist anzuerkennen, ersetzt aber nicht die Notwendigkeit der Leistungssteuerung.

Für den Landes-Rechnungshof fehlen im vorliegenden strategischen Handlungskonzept ein klarer zeitlicher Rahmen sowie messbare Ziele und Maßnahmen. Zur Umsetzung eines solchen Integrationskonzepts ist die Politik gefordert, konkrete Angebote zu schaffen.

Zwischen den Bundesländern gibt es einen Finanzausgleich zur Binnenmigration von Sozialhilfebeziehern. Den genannten Einnahmen stehen Ausgaben gegenüber, die vom Land nicht angeführt wurden. Darüber hinaus sind den verbleibenden Einnahmen Kosten der Sozialhilfe für die Selbstanreiser gegenüberzustellen. Für Konventionsflüchtlinge, die direkt aus der Grundversorgung eines anderen Bundeslandes nach Vorarlberg kommen, gelten die bestehenden Vereinbarungen nicht. Für diese wurde vom Landes-Rechnungshof ein Finanzausgleich angeregt.

4.2 Leistungsentgelte

Die FLMH wird zur Gänze aus öffentlichen Mitteln finanziert. Von den abgerechneten Kosten der Caritas im Jahr 2008 trägt der Sozialfonds € 2,02 Mio. Vom Land sind geeignete Steuerungsparameter anzuwenden. Ein Anreizsystem zur Kostenoptimierung ist zu schaffen.

Situation

Vom gesamten Leistungsvolumen der Caritas des Jahres 2008 wurden 62 Prozent durch das Land und den Sozialfonds finanziert. Wird die Finanzierungsbeurteilung bereinigt und ausgeweitet um Fördermittel, Subventionen oder Kostenersätze von Gemeinden, AMS, Bund und EU, liegt der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand deutlich höher.

Finanzierung der Leistungen

In Tausend € bzw. Prozent

	Leistungs-	Landes- und	
	volumen	absolut	Anteil in %
	2008		
Flüchtlings- und Migrantenhilfe	8.421	7.900	93,81
Menschen mit Behinderung	6.195	4.436	71,61
Arbeitsprojekte	4.567	741	16,24
Suchtarbeit (inkl. Wohnungslosenhilfe)	2.673	2.406	89,99
Soziale Beratung und Begleitung (MUKI, Familienhilfe, SOS-Stellen)	1.534	647	42,16
Hospizbewegung	691	474	68,60
Pfarrcaritas & sozialräumliches Handeln	535	11	1,97
Auslandshilfe	2.141	--	--
Gesamt	26.757	16.615	62,10

Quelle: Caritas; Darstellung: Landes-Rechnungshof

Die FLMH umfasst 30 Prozent des Bereichs „Caritas Leistung“. Das Finanzvolumen für die FLMH hat sich im Zeitraum der Jahre 2004 bis 2008 mehr als verdoppelt. Zurückzuführen ist dies vor allem auf die Einführung der Grundversorgung und auf Zusatzleistungen des Landes. Die FLMH wurde im Jahr 2008 zu 93,81 Prozent aus Mitteln des Sozialfonds finanziert. Weitere Finanzierungsanteile kommen von anderen Einrichtungen der öffentlichen Hand, wodurch die FLMH zur Gänze öffentlich finanziert ist.

- Kostenkomponenten** Die Caritas gliedert die Kosten der FLMH in die Grundversorgung, Dienstleistungen, UMF und IKO. Von den im Jahr 2008 abgerechneten Leistungen in Höhe von € 8,42 Mio. trug der Sozialfonds nach Abzug von Bundesmitteln € 2,02 Mio. Davon machten die Abdeckung von Mehrkosten auf Grund von Kaufkraftunterschieden und vergleichsweise höhere Standards € 602.000 aus. Kosten für anderweitig untergebrachte Flüchtlinge, für Sozialversicherungsbeiträge und für zwei Plätze im SOS-Clearinghaus in Salzburg sind nicht enthalten. Die Abgrenzung der Zahlen über sämtliche beteiligte Organisationen war nur bedingt möglich.
- Kostenteilung** Auf Grundlage der festgelegten Tarife teilen sich der Bund und das Land die Kosten für Flüchtlinge im Verhältnis 60:40. Dauert das Verfahren länger als ein Jahr, werden angefallene Kosten der Grundversorgung bis zum Maximum der festgelegten Kostenhöchstsätze zu 100 Prozent vom Bund getragen. Darüber hinausgehende Kosten sind vom Land zu tragen. Der Bund prüft die Abrechnungen des Landes über das GVS-System und vierteljährlich auch vor Ort.
- Die Verrechnung zwischen den Ländern findet im so genannten Länderausgleich statt. Der Länderausgleich für die Jahre 2004 und 2005 ist abgeschlossen, jener für die Jahre 2006 und 2007 ist zurzeit in Arbeit.
- Kostenhöchstsätze** Die normierten Kostenhöchstsätze des Bundes für die Grundversorgung wurden seit der Einführung am 1. Mai 2004 nicht mehr valorisiert. Den festgelegten Tarifen liegt eine Unterbringung in Großquartieren, wie Traiskirchen zugrunde. Im Gegensatz zu Vorarlberg finden laut Auskunft der zuständigen Referenten die anderen Bundesländer mit diesen Kostensätzen das Auslangen. Eine Valorisierung der Kostenhöchstsätze wird jedoch von allen Bundesländern angestrebt.

Vorarlbergsspezifische Regelungen finden sich im GVS-Handbuch. Im Rahmen des Ländle-Standards finanziert das Land Leistungen, die über die gesetzlich geregelte Grundversorgung hinausgehen. Es deckt somit Mehrkosten ab, die aus den genannten Gründen zustande kommen. Eine exakte Bestimmung der Kosten des Ländle-Standards war aus abgrenzungstechnischen Gründen nicht möglich.

Die Kosten für die Unterbringung und Betreuung von UMF erhöhten sich im Zeitraum der Jahre 2005 bis 2008 um rund 17 Prozent je Belegtag. Der Lebenshaltungskostenindex 2000 stieg im Vergleichszeitraum um rund sieben Prozent.

Das Finanzvolumen für den Bereich IKO hat sich in den Jahren 2005 bis 2008 verdreifacht. Im Jahr 2008 wurde die Finanzierung von IKO aus dem FLMH-Budget ausgegliedert. Die Mittel fließen seither als Subvention des Sozialfonds.

Bewertung

Grundlage für die Zahlung von Landesmitteln sind meist kalkulierte Leistungssätze, die nicht auf Gewinnerwirtschaftung ausgerichtet sind. Auf Grund verschiedenster Entwicklungen können Überschüsse oder Unterdeckungen entstehen. Der Landes-Rechnungshof erachtet es als notwendig, die Kostensätze auf Basis von Kalkulation und Nachkalkulationen jährlich anzugleichen.

Die Kosten in der Grundversorgung können durch eine Verkürzung der Verfahren bei gleichzeitiger absoluter Verringerung der Verfahrenszahlen in Österreich erheblich gesenkt werden. Das Land hat die Möglichkeit, auf politischer Ebene darauf hinzuwirken.

Kritisch bewertet der Landes-Rechnungshof die Praxis des Landes, den jährlichen Finanzierungsrahmen ohne zugehöriges Mengengerüst zu indexieren. Dies erscheint in einer Phase der Konsolidierung bzw. des Rückgangs eines Geschäftsbereichs keinesfalls zweckmäßig. Die Anwendung differenzierter Steuerungsparameter in Verbindung mit einem Anreizsystem zu Kostenoptimierung fehlt derzeit.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, differenzierte Steuerungsparameter für die FLMH einzuführen und ein steuerungsrelevantes Reporting auf Teilkostenbasis einzufordern.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, ein Anreizsystem zur Identifikation und Umsetzung von Kostenoptimierungen in der FLMH zu schaffen und anzuwenden.

**Stellungnahme
Caritas**

Zu Situation

Die Caritas finanziert sich zu insgesamt gerechnet 71 % aus öffentlichen Mitteln. 13,5 % stammen aus Eigenerlösen und Eigenerwirtschaftungen und 15,5% aus Spenden und kirchlichen Beiträgen. In weit überwiegenderem Ausmaß finanzieren sich Sozialdienstleister zu 100 % aus öffentlichen Mitteln. Die Caritas ist eine der wenigen Sozialdienstleister, die zu nahezu 30 % nicht von der öffentlichen Hand finanziert werden. Die Caritas ist sohin eine Ausnahmeerscheinung. Das bedeutet, dass durch die Zuhilfenahme der Caritas 30 % Mittel für soziale Tätigkeiten aus privater Hand stammen, eine beeindruckende Zahl.

Zu Kostenhöchstsätze

Lt. uns vorliegenden Informationen anderer im Flüchtlingshilfebereich tätigen NGO's wird in keinem anderen Bundesland mit den seit 1. Mai 2004 nicht mehr valorisierten Kostenhöchstsätzen das Auslangen gefunden. Dies wird auch von den Landesfinanzreferenten so gesehen, die in ihrem Beschluss vom 03.03.09 einstimmig beschlossen haben, dass die Kostenhöchstsätze gem. Art. 9 GVV entsprechend der Entwicklung des Verbraucherpreises in den Jahren 2003 – 2008 um 11.7 % zu erhöhen sind.

Zu Bewertung

Die Budgetierung erfolgt anhand eines detaillierten Mengengerüsts, das mit dem Land gemeinsam jährlich angepasst wird.

**Stellungnahme Amt
der Vorarlberger
Landesregierung**

In Zusammenhang mit der Frage der Kostenhöchstsätze wird auf den Beschluss der Landesfinanzreferentenkonferenz vom 3. März 2009 verwiesen, wonach sich diese zu einer adäquaten und menschwürdigen Versorgung hilfs- und schutzbedürftiger Fremder bekennt und sich der (einstimmig beschlossenen) Forderung des Koordinationsrates anschließt, die Kostenhöchstsätze gemäß Art. 9 Grundversorgungsvereinbarung entsprechend der Entwicklung des Verbraucherpreisindex in den Jahren 2003 bis 2008 um 11,7 % zu erhöhen. Der Bund wurde „dringend“ ersucht, einer Erhöhung zuzustimmen und die notwendigen Veranlassungen zu treffen.

Die im Rahmen der Grundversorgung relevanten Kostensätze werden im Wesentlichen durch die in der Art. 15a B-VG Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern vorgegebene Kostenhöchstsätze bestimmt oder im Einzelfall (beispielsweise medizinische Leistungen) durch das Amt der Landesregierung entschieden. Diese normierten Leistungen bedürfen demnach keiner gesonderten Kalkulation. Auf Grundlage der bestehenden Rahmenbedingungen und Vereinbarungen besorgt die Caritas u.a. die Auszahlung der Leistungen an die Asylwerber, die Betreuungsaktivitäten sowie Leistungen im Rahmen der Unterbringung. Durch verschiedenste, vom Amt der Landesregierung bereits veranlasste oder noch vorzunehmende Maßnahmen (Abstimmung des Betreuungsbedarfes, klare Budgetierung, laufende Ermittlung der Soll/Ist Werte usw.) kann ein wirtschaftliches Handeln im Bereich der Grundversorgung sichergestellt werden.

Die Vereinbarung über die Anerkennung von Leistungsentgelten gemäß Punkt 3.7. und das Berichtswesen gemäß Punkt 8.4. der Allgemeinen Rahmenvereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen dem Land Vorarlberg und der Caritas (datiert mit 15.11.2006) sehen entsprechende Maßnahmen bereits vor. Durch Weiterentwicklung der von der Caritas im November 2008 vorgelegten Planungsgrundlagen (samt Mengengerüst) für das Jahr 2009 können weitere Eckpunkte definiert werden und in ein angemessenes Reporting einfließen.

Kommentar Landes-Rechnungshof

Bei den Berechnungen von Finanzierungsanteilen ist das Leistungsvolumen um interne Umbuchungen auf ein realistisches Niveau zu reduzieren. Auch andere Sozialenrichtungen erwirtschaften Mittel aus Eigenleistungen, die den öffentlichen Finanzierungsanteil verringern. Nach Berechnungen des Landes-Rechnungshofs liegt der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand nach notwendigen Bereinigungen bei 83,3 Prozent.

Vom Bund festgelegte Kostenhöchstsätze haben für das Land Finanzierungscharakter. Kalkulationen liefern demgegenüber wichtige Steuerungsinformationen. Jede Auslagerung von Leistungen an Dritte bedarf daher vorab einer Kalkulation, unabhängig davon, ob eine gesetzlich geregelte Refinanzierung für das Land gegeben ist oder nicht.

Über das Auslangen der normierten Kostenhöchstsätze wurden mit den Grundversorgungsstellen der Bundesländer Gespräche geführt. Diese erklärten, dass zurzeit mit diesen Sätzen das Auslangen gefunden wird, sie jedoch gleichzeitig eine Valorisierung der Kostenhöchstsätze anstreben.

4.3 Abrechnung der Leistungen

Zur Handhabung von Rücklagen sind klare Regelungen zu treffen. Der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) kommt es zu, für ein Clearing von Salden und Stammdaten zu sorgen. Die anteilige Verrechnung von Fremdkapitalkosten über Gemeinkostenumlagen ist korrekt und sollte ausreichen.

Situation Abstimmung der Geldflüsse

Aus der Finanzbuchhaltung der Caritas sind die Geldflüsse des Landes ersichtlich. Die Caritas strebt jährlich einen schriftlichen Saldoabgleich aller Leistungsbereiche mit dem Land an. Einzelne Fachbereiche der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) führen diesen Abgleich durch. Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) im Amt der Landesregierung sieht die Verantwortung für die Saldenabstimmung bei den Fachbereichen. Eine jährliche Gesamtabstimmung erfolgt nicht.

Die Geldflüsse aus dem Sozialfonds und aus unterschiedlichen Vorschlagsstellen des Landes an die Caritas werden dezentral gesteuert. Eine Abstimmung dieser Zahlungsflüsse für die Jahre 2005 bis 2008 war mit vertretbarem Zeitaufwand nicht möglich. Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) konnte keine vollständige Zuordnung von Kreditoren- und Debitorenkonten der Caritas vornehmen.

Rücklagen

Die Bilanz der Caritas weist gebundene und freie Rücklagen aus. Die gebundenen Rücklagen sind für jenen Bereich gewidmet in dem sie entstanden sind. Die freien Rücklagen unterwirft die Caritas nach eigenen Angaben freiwillig einer Zweckbindung nach Herkunft der Mittel innerhalb der Leistungsbereiche. Aufgelöst werden Rücklagen zur Abdeckung negativer Ergebnisse oder zur Finanzierung notwendiger Investitionen in den Leistungsbereichen. Im Zeitraum von 2005 bis 2008 haben sich die Rücklagen auf € 1,48 Mio. verdoppelt.

Bis zum Jahr 2008 wurden 68 Prozent der gebundenen Rücklagen in den Werkstätten des Leistungsbereichs „Menschen mit Behinderung“ erwirtschaftet. Die übrigen gebundenen Rücklagen verteilen sich überwiegend auf die Wohnungslosenhilfe und die Suchtarbeit. Der Rücklagenausweis ist gekoppelt an die Leistungsabrechnung und ist nachvollziehbar. Gebundene Rücklagen haben nach Auskunft der Caritas Fremdkapitalcharakter.

Ursprünglich gebundene Rücklagen für Familienhilfe und Arbeitsprojekte wurden im Jahr 2007 den freien Rücklagen zugeordnet. Für den Bereich Familienhilfe wurde die Zuordnung geändert, da in den Jahren 2004 und 2005 eine Verlustabdeckung aus dem Spendenbereich der Caritas erfolgte. Für die Arbeitsprojekte rechtfertigt die Caritas dieses Vorgehen mit dem hohen Eigenerwirtschaftungsgrad. Letzteres trifft auch für jenen Teil der freien Rücklagen zu, der von Menschen mit Behinderung erwirtschaftet wurde. Die Rücklagen werden von der Caritas als Mittel zum Risikoausgleich gesehen.

Eine Querfinanzierung von Leistungsbereichen mittels Rücklagen erfolgt nicht. Für den Bereich der FLMH sind keine Rücklagen ausgewiesen. Von Seiten des Landes gibt es keine schriftlichen Regelungen zur Handhabung von Rücklagen.

Zinsverrechnung

Die Rahmenvereinbarung sieht vor, dass die Caritas dem Land Zinsen für die Finanzierung dieses Geschäftsbereichs verrechnen darf. Für das Jahr 2004 fand keine direkte Verrechnung von Zinsen statt. Für die Jahre 2005 und 2006 wurden zusammen € 43.000 an Zinsen in Rechnung gestellt und bezahlt. Mit der Umlage von Gemeinkosten wurde die FLMH, zusätzlich zur direkten Verrechnung, mit anteiligen Finanzierungskosten belastet. Laut Auskunft der Caritas wurden dadurch die anderen Leistungsbereiche entsprechend entlastet. Für die Jahre 2007 und 2008 erfolgte bis dato keine direkte Verrechnung von Zinsen. Mögliche Verrechnungsmodi werden aktuell sowohl von der Caritas als auch von der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) geprüft.

Datenerfassung

Zur Abrechnung der Grundversorgung werden die gleichen Daten auf Basis von Einzelbelegen sowohl von der Caritas als auch von der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) erfasst.

Bewertung

Rücklagen, die durch überhöhte Leistungsabgeltungen des Landes zustande kommen, stellen letztlich Überzahlungen des Landes dar. Bestehende Rücklagen sind demnach teilweise Finanzierungsanteile des Landes. Derzeit fehlt eine Regelung für die Handhabung von Rücklagen, insbesondere zur Bildung, Verwendung und mittelfristigen Auflösung im Falle der Nichtverwendung.

Der Landes-Rechnungshof räumt ein, dass das Leistungsvolumen, die Entwicklung und die Komplexität der Abrechnungstätigkeit bei der Übergabe des Auftrags zur FLMH an die Caritas im Jahr 2004 nicht gut abschätzbar waren und das Land deshalb die Möglichkeit einer separaten Zinsverrechnung gewährte. Die Caritas verfügt jedoch zusätzlich über eine Deckungszusage für Vollkosten in der FLMH. Damit liegt eine nicht notwendige doppelte Absicherung der Caritas zur Deckung von Finanzierungskosten vor.

Mit der Umlage von Fremdkapitalkosten über die Gemeinkostenumlage ist die anteilige Inanspruchnahme von Mitteln berücksichtigt. Diese Form der Verrechnung wird vom Landes-Rechnungshof als korrekt erachtet. Eine zusätzliche direkte Verrechnung, wie sie in den Jahren 2005 und 2006 erfolgte, ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs nicht gerechtfertigt.

Die Geldflüsse auf Seiten der Caritas sind nachvollziehbar. In der Buchhaltung des Landes (VBK) ist kein Überblick der Geldflüsse zur Caritas gegeben. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshof sind dafür komplizierte Verbuchungen von Anzahlungen mit zugehörigen Abrechnungen und Beihilfen einerseits und die Anlage und das Management von Kreditoren- und Debitorenkonten in der VBK andererseits verantwortlich. Die praktizierte Form der dezentralen Stammdatenverwaltung ist unwirtschaftlich. Ein zentral organisiertes Clearing von Salden sowie Kreditoren- und Debitorenstammdaten durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) ist notwendig.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Handhabung von Rücklagen zu regeln und den Passus zur Zinsverrechnung in der Rahmenvereinbarung zu streichen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, ein zentral gesteuertes Stammdatenmanagement für die VBK und ein obligatorisches Clearing der Salden von Kreditoren und Debitoren zu installieren und im IKS der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) zu verankern.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Doppelerfassung von Abrechnungen organisationsübergreifend zu vermeiden.

Stellungnahme Caritas

Die Rücklagenhöhe, gemessen am Gesamtumsatz, betrug per 31.12.08 5,62 % (3,30 % sind zweckgebundene Rücklagen und 2,22 % sind freie Rücklagen).

Dies ist eine Größe, die allgemein betriebswirtschaftlich als sorgfältig im Hinblick auf ein ordentliches Wirtschaften notwendig ist.

Stellungnahme Amt der Vorarlberger Landesregierung

Das geforderte Clearing von Stammdaten und die zentrale Saldenabstimmung könnte nur in der Amtsstelle für Rechnungswesen bewerkstelligt werden und wären mit einem erheblichen zusätzlichen Personalaufwand verbunden. Der daraus resultierende Aufwand würde in keinem Verhältnis zum Nutzen stehen.

Die künftigen Modalitäten der Zinsverrechnung sowie allenfalls notwendige Konkretisierungen in den Rahmenvereinbarungen werden derzeit geprüft.

Das Amt der Landesregierung hat bereits in den Jahren 2007/2008 Erhebungen vorgenommen, die zu einer Vereinfachung der Datenerfassungen (Caritas – Land – Bund) führen sollten. Für die Abrechnung des Landes bezüglich der Refundierungen durch den Bund werden durch diesen weiterhin keine entsprechenden Schnittstellen bereitgestellt. Hinsichtlich der Verrechnung zwischen Caritas und dem Amt der Landesregierung wurde vereinbart, dass eine künftig erforderliche EDV-technische Neuentwicklung der Grundversorgungsverrechnung in Abstimmung mit dem Amt der Landesregierung erfolgen wird. In diesem Zusammenhang werden auch anzupassende organisatorische Abläufe Berücksichtigung finden.

Der Landes-Rechnungshof stellt fest, dass für den Bereich FLMH keine Rücklagen ausgewiesen werden. In den bestehenden Vereinbarungen mit dem Land (Allgemeine Rahmenvereinbarung) wird geregelt, dass aus zufällig entstandenen Gewinnen von der Caritas Rücklagen gebildet werden können. Deren Zweckwidmung ist jeweils gesondert zu vereinbaren. Entsprechende Abstimmungen finden im Rahmen der jährlichen Budgetbesprechung in den betreffenden Fachbereichen statt.

Kommentar Landes-Rechnungshof

Die Kenntnis, wie viele Mittel eine externe Einrichtung für ausgelagerte Leistungen erhält, ist eine minimal notwendige Steuerungsinformation und rechtfertigt jedenfalls den zu tätigen Aufwand. Stammdatenclearing von Kreditoren und jährliche Saldenabstimmungen sind Standardaufgaben des Rechnungswesens und wesentliche Voraussetzung für wichtige Kontrollaufgaben. Für deren zentrale Organisation und dezentrale Durchführung entsteht nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs kein zusätzlicher Personalbedarf in der Amtsstelle für Rechnungswesen. Auch in anderen Dienstleistungsbetrieben, wie z.B. in Banken, ist es Standard, jährlich die Kreditoren abzustimmen.

4.4 Koordination und Abstimmung

Die Verantwortung für die FLMH und die Steuerung der Leistungen liegen beim Land. Die Organisation in der FLMH ist zu evaluieren, gegebenenfalls sind die Agenden bei einer Abteilung zu konzentrieren. Die Koordination zwischen Land und Caritas kann durch generelle Regelungen vereinfacht werden.

Situation

Zur Auslegung der GVV und zur gegenseitigen Information ist österreichweit ein Koordinationsrat eingerichtet. Dessen Aufgabe ist es, aktuelle Probleme aufzugreifen, notwendige Anpassungen der Kostenhöchstsätze zu erarbeiten und Empfehlungen zur Änderung der GVV auszusprechen. Zudem verhandelt und beschließt der Koordinationsrat den Länderausgleich. Beschlüsse können nur einstimmig getroffen werden. Seit dem Jahr 2008 wird der Koordinationsrat sowohl von der Abteilung Innere Angelegenheiten (Ia) im Amt der Landesregierung als auch von der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) beschickt. Im September 2009 wurde in diesem Kontext eine Prozessanalyse gestartet.

Die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) hat eine wesentliche Koordinationsfunktion in der FLMH. Gemäß der Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung ist die Abteilung Innere Angelegenheiten (Ia) u.a. für das Migrations- und Flüchtlingswesen und die Koordination in Angelegenheiten der Integration zuständig. Von der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc) wurde im Rahmen einer Prüfung im Jahr 2008 empfohlen, die Konzentration der Agenden der Grundversorgung bei einer Abteilung zu prüfen.

Bis Ende des Jahres 2005 gab es eine Koordinationsgruppe, die sich eingehend um die Schaffung grundsätzlicher Regelungen für die FLMH kümmerte. Diese Koordinationstätigkeit zwischen Land und Caritas ging in einen monatlich vorgesehenen Jour fixe über. Dieser findet aktuell rund fünfmal jährlich statt. Die Handhabung der gesamten Grundversorgung ist über die Jahre organisch gewachsen. Zugehörige Regelungen im GVS-Handbuch werden laufend aktualisiert und verbessert. Über zahlreiche Einzelanfragen, den Jour Fixe und die jährliche Budgetabstimmung erfolgt die Steuerung durch das Land.

Bewertung

Die Doppelbeschickung des Koordinationsrats stellt nach Auffassung des Landes-Rechnungshofs einen vermeidbaren Mehraufwand für das Land dar. Derzeit sind die Aufgaben und Kompetenzen in der FLMH auf zwei Abteilungen im Amt der Landesregierung verteilt. Der Empfehlung der Abteilung Gebarungskontrolle (IIIc), die Aufgaben in einer Abteilung zu konzentrieren, ist das Land bis dato nicht nachgekommen.

In der Praxis werden relativ viele Einzelfälle im Jour fixe besprochen. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs besteht die Möglichkeit, durch generelle Regelungen im GVS-Handbuch den Abstimmungsbedarf zu reduzieren.

Empfehlungen

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Organisation in der FLMH zu evaluieren und gegebenenfalls die Agenden bei einer Abteilung zu konzentrieren.

**Stellungnahme Amt
der Vorarlberger
Landesregierung**

Die Abteilung Gebarungskontrolle empfahl in ihrem Bericht vom September 2008 „die Konzentration der Agenden der Grundversorgung bei einer Abteilung zu prüfen.“ Das Amt der Landesregierung hat aus diesem Grund - unter Verantwortlichkeit der Abteilungen Ia und IVa - bereits eine Prozessanalyse gestartet, die voraussichtlich im November 2009 abgeschlossen sein wird.

Bregenz, im Oktober 2009

Der Direktor

Dr. Herbert Schmalhardt

Abkürzungsverzeichnis

ABGB	Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch
Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BH	Bezirkshauptmannschaft/-en
BSC	Balanced Scorecard
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
Caritas	Caritas Vorarlberg
FLMH	Flüchtlings- und Migrantenhilfe
GVG-B	Grundversorgungsgesetz – Bund
GVS	Grundversorgung
GVS-Handbuch	Handbuch des Landes zur Unterstützung der Durchführung der Grundversorgung
GVS-System	Grundversorgungssystem
GVV	Grundversorgungsvereinbarung
GZ	Geschäftszahl
idgF	in der geltenden Fassung
idR	in der Regel
IKO	Integrationsarbeit Konventionsflüchtlinge
IKS	Internes Kontrollsystem
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera
Mio.	Million(en)
MRG	Mietrechtsgesetz
MUKI	Mutter & Kind (Leistungsbereich der Caritas)
Nr.	Nummer
SBB	Soziale Beratung und Begleitung (Leistungsbereich der Caritas)
SHG	Sozialhilfegesetz
OHB	Organisationshandbuch
u.a.	unter anderem
UMF	Unbegleiteter minderjähriger Fremder
VBK	Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent (1 VZÄ = Vollbeschäftigung eines Mitarbeiters)
z.B.	zum Beispiel

Glossar

Asylwerber	Fremde Person vom Zeitpunkt der Stellung eines Asylantrags bis zur rechtskräftigen Entscheidung.
Gemeinwesenarbeit	Gemeinwesenarbeit ist ein prozessorientierter und partizipativer Arbeitsansatz der sozialen Arbeit, der darauf abzielt, gemeinsam mit den Menschen in der engeren Lebensumgebung nachhaltige Verbesserungen ihrer Lebenssituationen zu erreichen.
Grundversorgung	Alle staatlichen Leistungen, die der vorübergehenden Sicherung des Lebensbedarfs hilfs- und schutzbedürftiger Fremder dienen, insbesondere Unterbringung, Verpflegung, Taschengeld und Krankenversicherung.
GVS-Handbuch	Leitlinie zur Abwicklung der Grundversorgung. Sie wird von der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) herausgegeben.
Hilfs- und schutzbedürftiger Fremder (= Flüchtling)	Asylwerber, Vertriebener oder andere Person, die nicht abgeschoben werden kann, in der Grundversorgung.
Konventionsflüchtling (= Asylberechtigter)	Anerkannter Flüchtling laut Genfer Konvention (begründete Furcht vor Verfolgung aus Gründen der Rasse, Religion, Nationalität, Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe oder wegen seiner politischen Überzeugung).
Ländle-Standard	Leistungen, die über die gesetzlich geregelte Grundversorgung hinausgehen und vom Land finanziert werden.
Mobil betreutes Quartier	Kleinquartier mit mobiler Betreuung.
Organisiertes Quartier	Von der Caritas angemietetes Quartier.
Privates Quartier	Quartier, das nicht von der Caritas, sondern vom betroffenen Flüchtling selbst angemietet ist.
Stationäres Quartier	Größeres Quartier mit eigener Betreuung im Haus.