

Prüfbericht über den Sozialfonds des Landes Vorarlberg

Bregenz, im Februar 2004

INHALTSVERZEICHNIS

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung	3
Darstellung der Prüfungsergebnisse	3
Prüfungsgegenstand und Ablauf	4
Zusammenfassung der Ergebnisse	5
1 Grundlagen des Sozialfonds	7
2 Finanzierung und Leistungen des Sozialfonds	8
2.1 Finanzbedarf und Mittelaufbringung	8
2.2 Sachgebiet Jugendwohlfahrt	12
2.3 Sachgebiet Behindertenhilfe	16
2.4 Sachgebiet Sozialhilfe	23
3 Fondsmanagement	28
3.1 Organisation des Sozialfonds	28
3.2 Information und Berichterstattung	33
3.3 Budgetierung	36
3.4 Steuerung und Überwachung	40
3.5 Managementinformationssystem	46
Abkürzungsverzeichnis	52

Vorlage an den Landtag und die Landesregierung

Der Landes-Rechnungshof hat gemäß Artikel 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 in diesem Bericht dem Landtag und der Landesregierung einen detaillierten Überblick über die Prüfung des Sozialfonds des Landes Vorarlberg.

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 erscheinen 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 Verbesserungspotentiale und die Umsetzung der gegebenen Empfehlungen dazu beitragen, das anerkannt hohe Leistungsniveau nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit noch zu verbessern.

Bei dem Zahlenwerk wurden gegebenenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

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

Prüfungsgegenstand und Ablauf

Der Landes-Rechnungshof prüfte im Zeitraum Juli bis September 2003 den Sozialfonds des Landes Vorarlberg. Prüfungsschwerpunkt war das Fondsmanagement.

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung am 12. November 2003 zur Kenntnis gebracht. Das Amt der Vorarlberger Landesregierung gab am 14. Jänner 2004 eine Stellungnahme ab, die vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet wurde.

Zusammenfassung der Ergebnisse

Das Land Vorarlberg verfügt über ein gut ausgebautes soziales Netz, das sich maßgeblich auf Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege stützt. Damit das Land und die Gemeinden ihre soziale Verpflichtung auch künftig erfüllen können, müssen Leistungen und Finanzierung längerfristig gesichert sein.

Um die Sozialhilfekosten zu finanzieren und ihre Entwicklung zu steuern, wurde im Jahr 1997 der Sozialfonds eingerichtet. Seine Aufgaben sind im Sozialhilfegesetz (SHG) geregelt.

Der gesamte Finanzmittelbedarf des Sozialfonds lag im Jahr 2002 bei €101,5 Mio und wurde mit 60 Prozent vom Land und mit 40 Prozent von den Gemeinden getragen. Da aufgrund gesellschaftlicher und demographischer Entwicklungen die Ausgaben künftig überdurchschnittlich steigen werden, sind vermehrt sozialpolitische Vorgaben notwendig.

Die gesamten Ausgaben sind in den letzten fünf Jahren um 24 Prozent gestiegen. Demgegenüber stieg der Landeshaushalt im selben Zeitraum um rund zehn Prozent. Bei einer linearen Entwicklung der Sozialfondsausgaben würde sich der Finanzierungsbedarf in den nächsten zwanzig Jahren nahezu verdoppeln. Maßnahmen zur Sicherung von Qualität und Finanzierbarkeit sozialer Leistungen sind daher zu entwickeln.

Im Sachgebiet Jugendwohlfahrt betragen die Ausgaben im Jahr 2002 €14,5 Mio. Seit dem Jahr 1998 sind diese um 30 Prozent gestiegen. Die Jugendwohlfahrt ist weitgehend transparent und steuerbar.

Die Ausgaben im Sachgebiet Behindertenhilfe lagen im Jahr 2002 bei €44,9 Mio und stiegen seit dem Jahr 1998 um 29 Prozent. Zusätzlich werden Ausgaben für stationäre Betreuung in Höhe von rund €3,7 Mio aus dem Sozialhilfebudget getätigt. Betreuungskonzepte sollten evaluiert und der Zugang zu den Leistungen durch eine von den Leistungserbringern unabhängige Clearingstelle vorab geprüft werden.

Für das Sachgebiet Sozialhilfe wurden im Jahr 2002 rund €66,5 Mio ausgegeben, wovon rund 60 Prozent auf Leistungen im Pflegebereich entfielen. Die Ausgaben in diesem Sachgebiet werden künftig überdurchschnittlich steigen. Dementsprechend sind Bedarfspläne und Prognoserechnungen zu erstellen und das Förderinstrumentarium zu gestalten.

Organe des Sozialfonds sind die Vorsitzende und das Kuratorium. Die bestehende Organisation ist nicht zweckmäßig, da die Geschäftsführerfunktion nicht klar zugeordnet und Interessenskonflikte im Kuratorium gegeben sind. Künftig sollten die Funktionen Beratung und Entscheidung auch in der Praxis getrennt werden.

Der Sozialfonds nimmt die ihm gemäß SHG übertragene Management-, Steuerungs- und Überwachungsfunktion nicht ausreichend wahr. Die Managementkapazität ist nicht bedarfsgerecht vorhanden.

Die Geschäftsführung wird derzeit kollektiv durch die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) wahrgenommen. Zentrale Funktionen wie Planung, Controlling und Berichtswesen sind künftig zu verstärken. Dementsprechend sollte die Geschäftsführung klar geregelt und das Controlling deutlich ausgebaut werden.

Entscheidungen im Kuratorium betreffen derzeit überwiegend einzelne Anträge, die Transparenz über die laufende Finanzierungssituation fehlt weitgehend. Künftig sind verstärkt sozialpolitische Vorgaben an den Sozialfonds notwendig. Dementsprechend sollte im Kuratorium ein Strategieausschuss eingerichtet werden, der ausschließlich mit politischen Entscheidungsträgern besetzt ist. Dies deshalb, da nur diese die Leistungen und deren Finanzierung zu verantworten haben.

Die Berichte an die Entscheidungsträger des Sozialfonds enthalten nur wenig steuerungsrelevante Informationen. Als sozialpolitische und strategische Entscheidungsgrundlagen sind sie nur eingeschränkt geeignet. Transparenz, Budgetierung und Berichtswesen sollten deutlich verbessert werden.

Für die jährlichen Budgets fehlen operative Vorgaben im Fall von Mittelkürzungen. Unrealistische Budgets führen in der Praxis zu Budgetüberschreitungen. Die Qualität der Budgetierung sollte verbessert, Quartalsberichte und monatliche Vorscheurechnungen sollten eingeführt werden.

Im Jahr 2002 beschloss das Kuratorium ein Nachtragsbudget in Höhe von €6,9 Mio. Leistungen und Ausgaben sind für die Entscheidungsträger des Landes und des Sozialfonds nicht ausreichend transparent. Nachtragsvoranschläge über einem zu definierenden Schwellenwert sollten künftig der Beschlussfassung durch den Landtag unterliegen.

Das Informationssystem für den Sozialbereich (ISSO) bietet derzeit keine ausreichende Transparenz hinsichtlich der Leistungen, Ausgaben und Empfänger. ISSO2 sollte einem IT-Audit unterzogen werden.

1 Grundlagen des Sozialfonds

Der Sozialfonds des Landes wurde im Jahr 1997 eingerichtet. Grundlagen sind das Vorarlberger Sozialhilfegesetz (SHG), das Behinderten- und das Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz. Aufgaben des Sozialfonds gemäß SHG sind die Finanzierung sowie die Steuerung der Kostenentwicklung.

Situation

In Art 1 Abs 1 der Landesverfassung bekennt sich das Land Vorarlberg insbesondere zum Grundsatz der sozialen Ordnung und sucht gemäß Motivenbericht 1984 den Ausgleich der sozialen Gegensätze.

Gemäß Art 7 der Vorarlberger Landesverfassung ist es das allgemeine Ziel der Sozialpolitik, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Einzelnen unter Wahrung der Chancengleichheit von Frauen und Männern sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach den Grundsätzen der Subsidiarität und Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen zu sichern. Das Land bekennt sich zur Verpflichtung der Gesellschaft, alte und behinderte Menschen zu unterstützen und die Gleichwertigkeit ihrer Lebensbedingungen zu gewährleisten. Weitere Grundsätze sind das Emanzipations-, das Integrations-, das Kooperations-, das Pluralitäts- und das Präventionsprinzip.

Den Gemeinden obliegt nach § 18 SHG die örtliche Planung von Maßnahmen zur Vermeidung und Beseitigung von Hilfsbedürftigkeit. Dabei haben sie auf Planungen des Landes und benachbarter Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Weiters ist im § 33 SHG die Mitwirkung der Gemeinden in der Sozialhilfe geregelt. Sie sind verpflichtet, Anträge entgegenzunehmen und unverzüglich an die zuständige Bezirkshauptmannschaft weiterzuleiten, Erhebungen durchzuführen und bei der Gewährung der Sozialhilfeleistungen mitzuwirken.

Rechtsgrundlagen des Sozialfonds

Gemäß § 20 SHG wurde der Sozialfonds zur gemeinschaftlichen Finanzierung der Kosten der Sozialhilfe durch das Land und die Gemeinden sowie zur Steuerung der Entwicklung dieser Kosten eingerichtet.

Gemäß § 21 SHG umfassen die Aufgaben des Sozialfonds insbesondere die Tragung der Kosten der Sozialhilfe, die Erlassung von Richtlinien zur Einhaltung des Voranschlages des Fonds bei der Gewährung von Sozialhilfe, die Entscheidung von Fragen der tariflichen Gestaltung sozialer Dienstleistungen für Hilfsbedürftige, die Erlassung von Förderrichtlinien sowie die Gewährung von Förderungen und sonstigen Zuschüssen an Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege und Gemeinden.

Geschäftsordnung

Gemäß § 20 Abs 2 des SHG hat die Landesregierung durch Verordnung eine Geschäftsordnung (GO) für den Sozialfonds zu erlassen. Diese GO wurde im LGBl Nr 41/1997 kundgemacht. Am 18. Februar 1997 wurde das Kuratorium bestellt.

Förderrichtlinien Rechtliche Basis für Förderungen sind entsprechende Bestimmungen im SHG, im Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz und im Behindertengesetz. Abwicklungsregelungen für Förderungen aus dem Sozialfonds sind – sofern keine Sonderrichtlinien bestehen – die Allgemeine Förderungsrichtlinie des Sozialfonds (AFRL-SF) und die Allgemeinen Förderungsbedingungen des Sozialfonds.

Sonderrichtlinien bestehen für die Teilfinanzierung der Leistungen der Hauskrankenpflege aus der Sozialhilfe und für die Förderung der Hauskrankenpflege im Nahraum (Sozialsprengel).

Rechtliche Grundlagen für die Vollzugsbereiche der Sachgebiete, die aus dem Sozialfonds finanziert werden, sind insbesondere

- das Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz,
- die Jugendwohlfahrt-Pflegegeldverordnung,
- das Behindertengesetz und die Rehabilitationsverordnung,
- das Sozialhilfegesetz und die Sozialhilfeverordnung sowie indirekt
- das Pflegeheimgesetz,
- die Heimbauverordnung,
- das Landes-Pflegegeldgesetz und
- die Pflegebedarfsverordnung.

Bewertung Sowohl für das Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz als auch für das Sozialhilfe- und das Behindertengesetz sind Änderungen notwendig und vorgesehen. Im Bereich Jugendwohlfahrt wurden die Grundsatzgesetze noch nicht vollständig ausgeführt. Die geplante Novelle bzw. Neufassung des Behindertengesetzes ist insbesondere deshalb erforderlich, da Wortlaut und Umfang des Gesetzes nicht mehr den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechen. Beim Bund wurde eine Arbeitsgruppe eingerichtet, die sich seit längerer Zeit mit der Harmonisierung der Sozialhilfegesetze der Länder befasst.

2 Finanzierung und Leistungen des Sozialfonds

2.1 Finanzbedarf und Mittelaufbringung

Von 1998 bis 2002 sind die Gesamtausgaben des Sozialfonds um 24 Prozent auf € 125,9 Mio gestiegen. Unter Berücksichtigung der Einnahmen beträgt der Finanzbedarf des Jahres 2002 € 101,5 Mio, wovon 60 Prozent vom Land und 40 Prozent von den Gemeinden getragen werden. Unter der Annahme einer linearen Entwicklung würden sich die Ausgaben in den nächsten zwanzig Jahren nahezu verdoppeln.

Situation

Vor Gründung des Sozialfonds bestand ein Mitwirkungsrecht der Gemeinden im Rahmen des Sozialhilfebeirates. Die Ausgabenteilung zwischen Gemeinden und Land war bis zum Jahr 1997 für die Bereiche Sozialhilfe, Jugendwohlfahrt und Behindertenhilfe unterschiedlich geregelt. Die Ausgaben für Sozialhilfe und Jugendwohlfahrt wurden im Verhältnis 75:25 von den Gemeinden und vom Land getragen, die Ausgaben für Behindertenhilfe trug das Land zu 100 Prozent.

Mit Einrichtung des Sozialfonds wurde die Kostentragung neu geregelt. Der Finanzbedarf ist seit dem Jahr 1998 für alle Sachgebiete im Verhältnis 60:40 auf Land und Gemeinden aufgeteilt. Nach Berechnungen der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) brachte die neue Regelung für die Gemeinden in den Jahren 1998 bis 2002 einen Finanzierungsvorteil von rund sieben Prozent jährlich. Im Jahr 2002 waren dies rund €2,267 Mio.

Im Jahr 2002 betragen die Gesamtausgaben des Sozialfonds insgesamt €125,898 Mio. Davon entfielen rund €26.000 auf die Fondsverwaltung.

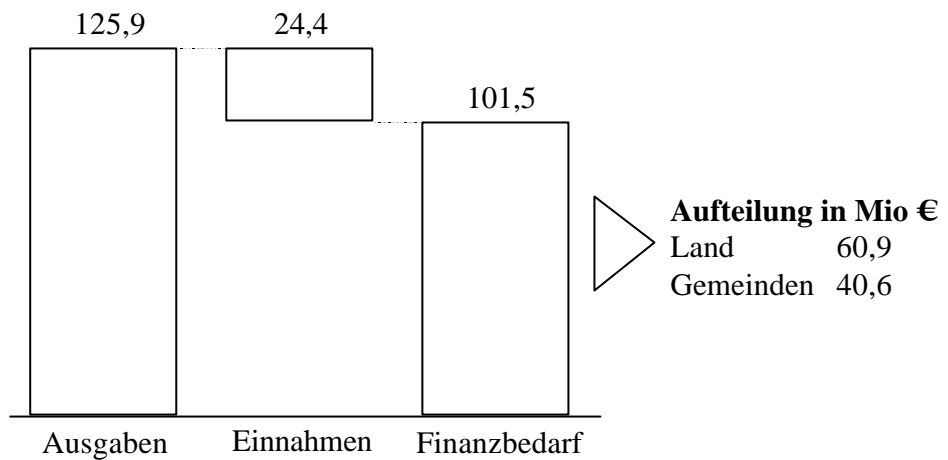
Die Einnahmen des Sozialfonds setzen sich aus Kostenersätzen, Einnahmen aus Strafgeldern und sonstigen Erträgen, wie beispielsweise Erträgen aus dem Fondsvermögen zusammen. Im Jahr 2002 betragen die Einnahmen €24,366 Mio bzw 19 Prozent der Gesamtausgaben.

Die Höhe der Fondseinnahmen aus Strafgeldern und Kostenersätzen unterliegt Schwankungen und hängen zum Teil von Umfeldfaktoren ab, die nicht durch den Sozialfonds gesteuert und beeinflusst werden können. So führte beispielsweise das Inkrafttreten des Führerscheingesetzes 1998 zu einem Einnahmefall in Höhe von €266.000.

Die Differenz aus Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben des Sozialfonds tragen Land und Gemeinden. Im Jahr 2002 brachten das Land €60,919 Mio und die Gemeinden €40,613 Mio zur Deckung des Gesamtfinanzbedarfs in Höhe von €101,532 Mio auf.

Finanzierung des Sozialfonds im Jahr 2002

In Mio €



Quelle: Rechnungsabschluss Sozialfonds

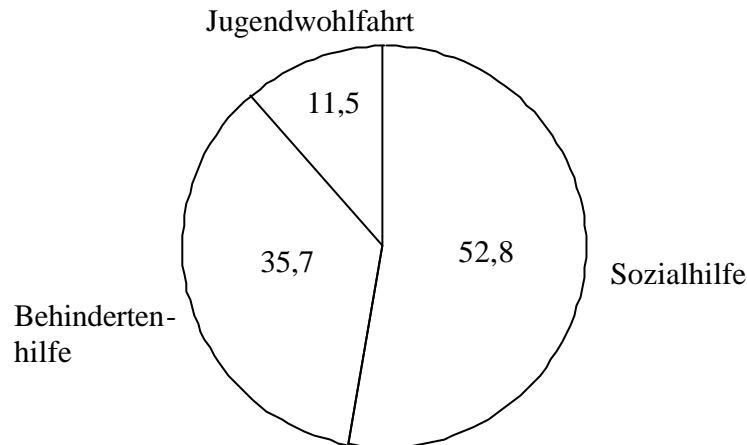
Der Gemeindebeitrag zum Finanzbedarf des Sozialfonds wird auf die Gemeinden entsprechend ihrer Finanzkraft aufgeteilt. Im Jahr 2002 leisteten die größten Beiträge die Stadt Dornbirn mit € 5,548 Mio oder rund 14 Prozent, die Stadt Bregenz mit € 4,141 Mio oder rund zehn Prozent und die Stadt Feldkirch mit € 3,162 Mio oder rund acht Prozent. Dies entspricht einem Pro-Kopf-Anteil je Gemeindebürger von € 131 (Dornbirn), € 155 (Bregenz) bzw € 111 (Feldkirch). Im Jahr 2002 lag dieser Pro-Kopf-Anteil im Schnitt bei € 116, im Jahr 1998 bei € 97.

Die Gesamtausgaben setzen sich aus Ausgaben für die Sachgebiete Sozialhilfe, Behindertenhilfe und Jugendwohlfahrt zusammen.

Anteil der Sachgebiete an den Gesamtausgaben im Jahr 2002

In Prozent

100 Prozent = €125,898 Mio



Quelle: Rechnungsabschluss Sozialfonds

Den größten Anteil an den Gesamtausgaben inklusive der Ausgaben für die Fondsverwaltung in Höhe von rund €26.000 nahm im Jahr 2002 das Sachgebiet Sozialhilfe mit €66,476 Mio oder 52,8 Prozent ein. Die restlichen Ausgaben verteilen sich auf die Sachgebiete Behindertenhilfe mit €44,913 Mio oder 35,7 Prozent und Jugendwohlfahrt mit €14,483 Mio oder 11,5 Prozent.

Bewertung

Der Finanzbedarf des Sozialfonds stieg im Zeitraum von 1998 bis 2002 um rund 26 Prozent. Im selben Zeitraum erhöhte sich der Pro-Kopf-Anteil je Gemeindebürger um rund 20 Prozent.

Während die Höhe der Fondseinnahmen aus Strafgeldern und Kostenersätzen jährlichen Schwankungen unterliegt, stiegen die Ausgaben des Sozialfonds im Zeitraum 1998 bis 2002 kontinuierlich um insgesamt rund 24 Prozent. Die Ausgabensteigerung des Sozialfonds liegt in diesem Zeitraum deutlich über jener des Landeshaushaltes mit rund zehn Prozent.

Bei linearer Fortschreibung der Ausgabenentwicklung des Sozialfonds – ohne Berücksichtigung steuerungsbedingter Veränderungen – würden die Gesamtausgaben im Jahr 2022 rund €239 Mio betragen. Gegenüber dem Jahr 1998 entspräche dies einer Steigerung um über 130 Prozent. Nach Ansicht der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) erscheint diese Entwicklung realistisch.

2.2 Sachgebiet Jugendwohlfahrt

Die Ausgaben in der Jugendwohlfahrt betragen im Jahr 2002 €14,483 Mio. Seit dem Jahr 1998 sind diese um 30 Prozent gestiegen. Die Jugendwohlfahrt ist weitgehend transparent und steuerbar. Strategische Vorgaben hinsichtlich Mitteleinsatz und -verwendung durch den Sozialfonds sind künftig erforderlich.

Leistungen

Gemäß Landes-Jugendwohlfahrtsgesetz dient die öffentliche Jugendwohlfahrt dem Ziel, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des Minderjährigen als Mitglied der Gesellschaft durch ein Angebot von Hilfestellungen zu fördern und durch die erforderlichen Maßnahmen zu sichern.

Die öffentliche Jugendwohlfahrt umfasst

- soziale Dienste zur Förderung der Pflege und Erziehung von Minderjährigen,
- Maßnahmen der Erziehungshilfe, die im Einzelfall erforderlich sind, wenn die Erziehungsberechtigten die erforderliche Pflege und Erziehung der Minderjährigen nicht gewährleisten,
- die Vermittlung, Bewilligung und Beaufsichtigung der Übernahme Minderjähriger in Pflege und Erziehung,
- die Bewilligung und Beaufsichtigung von Wohngemeinschaften und sonstigen Einrichtungen für Minderjährige,
- die Vermittlung der Annahme Minderjähriger an Kindes statt,
- den Schutz der ungeborenen Kinder und die Betreuung von Säuglingen und deren Eltern sowie
- die Sicherung der rechtlichen Ansprüche von Minderjährigen.

Das System der Jugendwohlfahrt in Vorarlberg stützt sich auf mehrere Ebenen. Das Sozialmanagement ist in der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) angesiedelt. Die Clearingfunktion liegt bei den Bezirkshauptmannschaften. Betreuungen im Rahmen von Erziehungsmaßnahmen übertragen die Bezirkshauptmannschaften an die entsprechenden Einrichtungen als dritter Ebene.

Im Rahmen der Sozialen Dienste stehen den Kindern und Jugendlichen sowie deren Eltern und sonstigen Erziehungsberechtigten Schwangerschafts- und Säuglingsdienste, Familiendienste, Jugenddienste und Pflegerschaftsdienste zur Verfügung, die weitgehend durch Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege betrieben werden.

Wenn Erziehungsberechtigte die Pflege oder Erziehung der Kinder und Jugendlichen nicht gewährleisten oder dabei Unterstützung benötigen, werden über die Bezirkshauptmannschaften die erforderlichen Maßnahmen der Erziehungshilfe getroffen.

Die Maßnahmen der Erziehungshilfe werden im Einzelfall als Unterstützung der Erziehung (ambulante Hilfen) oder als volle Erziehung (stationäre Hilfen) gewährt. Es ist jeweils die gelindeste zum Ziel führende Maßnahme zu treffen.

Auf Basis der im Leitbild definierten Grundsätze der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) gilt für das Vorarlberger Jugendwohlfahrtssystem, dass

- die Dienstleistungen möglichst durch private Einrichtungen erbracht werden,
- die Anzahl der privaten Träger einerseits eine Abhängigkeit verhindern, andererseits die Überschaubarkeit und Steuerbarkeit des Systems gewährleisten soll,
- die Leistungen in Leistungsbeschreibungen festgelegt und zugeordnet sind und mit den wichtigsten Leistungserbringern zumindest für die sensiblen Leistungsbereiche Rahmenvereinbarungen geschlossen werden.

Im Handbuch der öffentlichen Jugendwohlfahrt sind alle Jugendwohlfahrt-Leistungen, die durch öffentliche und private Träger erbracht werden, in Produktgruppen zusammengefasst. Für jede Produktgruppe und für jede Leistung innerhalb der Produktgruppe sind Ziele, Prozess- und die Ergebnisqualität mit Standards und Indikatoren festgelegt. Dieser Produktkatalog wurde im Frühjahr 2003 fertig gestellt.

Darüber hinaus sind alle Leistungen der freien Jugendwohlfahrtsträger in einem Leistungskatalog mit detaillierten Leistungsbeschreibungen erfasst. Diese Leistungsbeschreibungen sind standardisiert und enthalten jeweils

- Beschreibung der Leistung und der Teilleistungen,
- Zielgruppe,
- Leistungsziele,
- prozess- und ergebnisbezogene Qualitätsstandards und Indikatoren und
- Strukturqualität (Qualifikation der Mitarbeiter, Erreichbarkeit, Leistungseinheiten etc).

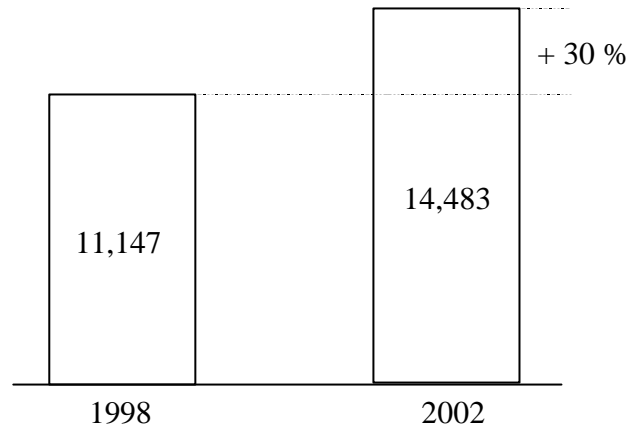
Ausgaben

Im Jahr 2002 betragen die Gesamtausgaben für die Jugendwohlfahrt €14,483 Mio.

Ausgabenentwicklung im Sachgebiet Jugendwohlfahrt

In den Jahren 1998 bis 2002

In Mio €



Quelle: Rechnungsabschlüsse Sozialfonds

Im Zeitraum 1998 bis 2002 stiegen die Ausgaben in der Jugendwohlfahrt um insgesamt rund 30 Prozent. Die größte Steigerung mit 16 Prozent war vom Jahr 1998 auf 1999 zu verzeichnen. Im Jahr 2002 wurde das Budget des Sachgebietes um rund vier Prozent unterschritten. Als Gründe für die Steigerungen werden die Auslagerung beinahe sämtlicher Leistungen im Bereich des Pflegekinderwesens sowie die Auslagerung und Erweiterung der Leistungen im Sozialpädagogischen Internat genannt.

Der überwiegende Teil der Ausgaben in der Jugendwohlfahrt wird für Leistungen von Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege aufgebracht. Im Jahr 2002 erbrachten acht Einrichtungen Leistungen im Gegenwert von rund 80 Prozent der Gesamtausgaben für das Sachgebiet:

Einrichtung	Ausgaben in Mio €	%
Vorarlberger Kinderdorf	5,16	35,6
Institut für Sozialdienste (IfS)	4,02	27,8
SOS-Kinderdorf	0,79	5,5
Institut für Gesundheits- und Krankenpflege	0,39	2,7
Verein Tagesbetreuung	0,32	2,2
Phönix	0,32	2,2
Verein für Hörgeschädigte	0,23	1,6
Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin (aks)	0,20	1,4

Quelle: Abteilung IVa - ISSO

Die Bezirkshauptmannschaften und die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) warten und bebuchen jeweils eigene Adressen bzw Empfängerstammdaten. Für gleiche Empfänger bestehen zum Teil unterschiedliche Bezeichnungen, zum Teil sind Ausgaben ohne vertiefte Akten-Detailprüfung nicht eindeutig einem Träger zuzuordnen, wie beispielsweise im Falle des Hauses und der Wohngemeinschaft St Michael.

Die größten Ausgabensteigerungen im Zeitraum 1998 bis 2002 waren – sofern durch den Landes-Rechnungshof zuordenbar –

- für Leistungen des Vorarlberger Kinderdorfs mit €2,94 Mio oder 132 Prozent,
- für Leistungen des SOS-Kinderdorfs mit €320.000 oder 70 Prozent,
- für Leistungen des Vereins Phönix mit €120.000 oder 60 Prozent und
- für Leistungen des IfS mit €990.000 oder 33 Prozent

zu verzeichnen.

Bedarfsplanung

Als Grundlage der strategischen Planung dienen dem Fachbereich Jugendwohlfahrt die Beobachtung und Analyse relevanter gesellschaftlicher Entwicklungen. Laut Aussage des Fachbereichsleiters fehlt derzeit jedoch ein fundiertes Instrument zur periodischen Datenerhebung. Aus diesem Grund ist die Entwicklung einer Erhebungsroutine in Zusammenarbeit mit einer wissenschaftlichen Einrichtung geplant. Strategische Vorgaben des Landes oder des Sozialfonds für die künftige Mittelverwendung in der Jugendwohlfahrt fehlen.

Im Frühjahr 2003 wurde im Fachbereich Jugendwohlfahrt mit dem Jugendwohlfahrts-Rat ein Gremium installiert, das sich aus einem Vertreter der Bezirkshauptmannschaften, des Gemeindeverbandes, dem Kinder- und Jugendanwalt und Vertretern des IfS und des Vorarlberger Kinderdorfes zusammensetzt. Die Aufgaben des Gremiums umfassen insbesondere die inhaltliche Beratung, Steuerung und Koordination der Leistungen.

Bewertung

Das System der Jugendwohlfahrt in Vorarlberg ist in seiner Struktur und seinen Grundsätzen zweckmäßig. Für die Funktionalität des Systems ist maßgeblich, dass die Mehrzahl der Leistungen der öffentlichen Jugendwohlfahrt einer Vereinbarung mit der betreffenden Bezirkshauptmannschaft voraussetzen. Die Zuweisung an die Leistungserbringer erfolgt somit durch die Experten von nur vier Organisationseinheiten. Die Steuerbarkeit des Systems ist damit gewährleistet.

Das System gewährleistet durch die geringe Anzahl der Leistungserbringer bei gleichzeitiger Verhinderung von Abhängigkeiten und durch die Erfassung der Leistungen in einem operativen und evaluierbaren Leistungskatalog die Transparenz und beugt Doppelgleisigkeiten vor. Der Landes-Rechnungshof erachtet die Ergänzung des Leistungskataloges um Kosten- und Bedarfskennzahlen als notwendig.

Mit den Ausgaben des Jahres 2002 in Höhe von €14,483 Mio konnten die budgetierten Ausgaben um rund vier Prozent unterschritten werden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die definierten Leistungen im Leistungskatalog um die Positionen Bedarf und Bedarfsplanung sowie Kosten und Kostenentwicklung zu ergänzen.

2.3 Sachgebiet Behindertenhilfe

Die ausgewiesenen Ausgaben in der Behindertenhilfe betragen im Jahr 2002 €44,913 Mio und sind seit dem Jahr 1998 um 29 Prozent gestiegen. Zusätzlich wurden Ausgaben für stationäre Betreuung in Höhe von rund € 3,7 Mio aus dem Sozialhilfebudget getätigt. Die Behindertenhilfe ist aufgrund ihrer Struktur wenig transparent und derzeit nur eingeschränkt steuerbar. Strategische Vorgaben des Sozialfonds hinsichtlich Mitteleinsatz und -verwendung sind künftig erforderlich.

Leistungen

Gemäß Behindertengesetz hat das Land als Träger von Privatrechten Menschen mit Behinderung Hilfe zur gänzlichen oder teilweisen Eingliederung in das Erwerbsleben zu leisten.

Als Mensch mit Behinderung im Sinne des Gesetzes gilt, wer infolge einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung einschließlich einer Sinnesbehinderung in seiner Fähigkeit, eine angemessene Ausbildung zu erhalten oder eine ihm zumutbare Erwerbstätigkeit zu erlangen oder beizubehalten, dauernd wesentlich beeinträchtigt ist.

Die Rehabilitationsverordnung definiert drei Arten der Hilfeleistung:

- Medizinische Wiederherstellung
- Berufliche Ertüchtigung
- Soziale Anpassung und Einordnung

Laut Rehabilitationsverordnung umfasst die Hilfe zur medizinischen Wiederherstellung unter anderem die Übernahme von Kosten für Heilbehandlungen. Leistungen zur beruflichen Ertüchtigung beinhalten insbesondere Kosten einer angemessenen Schulbildung, einer Berufsausbildung oder einer Arbeitserprobung. Unter Hilfe zur sozialen Einordnung und Anpassung wird beispielsweise die Unterbringung auf einem geschützten Arbeitsplatz oder in einer Beschützenden Werkstätte verstanden.

In der Praxis werden im Sachgebiet Behindertenhilfe Maßnahmen für geistig, körperlich und psychisch beeinträchtigte Personen finanziert. Diese Personengruppe beinhaltet auch drogenkranke oder von Drogen sucht bedrohte Menschen.

Diese Maßnahmen umfassen insbesondere Leistungen in Beschützenden Werkstätten und Wohngemeinschaften für Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung, in Drogenberatungs- und -therapieeinrichtungen, für geschützte Arbeitsplätze, für Rehabilitationsmaßnahmen nach Krankheiten oder Unfällen sowie Beratungsleistungen.

Die Leistungen in der Behindertenhilfe lassen sich nach unterschiedlichen Kriterien zusammenfassen.

Hinsichtlich der Struktur wird zwischen stationären, teilstationären und ambulanten Einrichtungen sowie Kurzzeitpflegediensten unterschieden. Zu den stationären Einrichtungen zählen beispielsweise Wohngemeinschaften für Menschen mit Behinderung. Als teilstationäre Dienste gelten insbesondere Beschützende Werkstätten.

Hinsichtlich des Zugangs zur Leistung reicht das Leistungsspektrum von nieder- bis hochschwierig. Niederschwellige Leistungen mit einfachem Zugang zur Leistung werden beispielsweise in Drogenberatungsstellen erbracht. Hochschwellige Leistungen wie die Betreuung in einer Beschützenden Werkstätte bedürfen einer Einzelfallgenehmigung durch den Fachbereichsleiter, während die Abrechnung von niederschweligen Leistungen oftmals in anonymisierter Form erfolgt.

Die Abwicklung der Leistungen in der Behindertenhilfe erfolgt ausschließlich durch die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa). Der Zugang zu stationären und teilstationären Leistungen erfolgt auf Basis von Gutachten durch Ärzte des Arbeitskreis für Vorsorge und Sozialmedizin (aks).

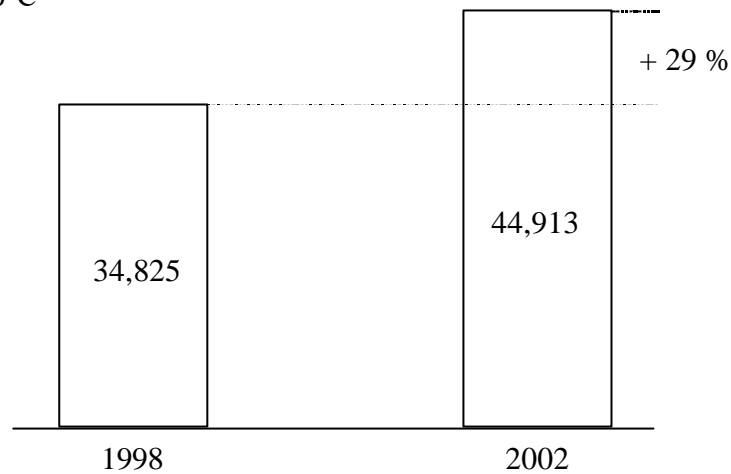
Derzeit existiert für die Behindertenhilfe kein Leistungskatalog, in dem die Leistungen im Einzelnen detailliert beschrieben sind. Erste dahingehende Schritte wurden im Teilbereich Drogenkoordination gesetzt.

Ausgaben

Im Jahr 2002 betragen die ausgewiesenen Ausgaben des Sozialfonds für Behindertenhilfe €44,913 Mio.

Ausgabenentwicklung im Sachgebiet Behindertenhilfe in den Jahren 1998 bis 2002

In Mio €



Quelle: Rechnungsabschlüsse Sozialfonds

Seit dem Jahr 1998 stiegen die Ausgaben um rund 29 Prozent. Die veranschlagten Ausgaben für das Jahr 2002 wurden um €3,4 Mio bzw acht Prozent überschritten.

Die hohe Ausgabensteigerung seit dem Jahr 1998 ist einerseits durch die Ausweitung der Leistungen seitens der Träger und andererseits durch verstärkte Inanspruchnahme der angebotenen Leistungen verursacht. Vielfach sind Reaktionen auf geänderte gesellschaftliche Rahmenbedingungen die Ursache für Ausgabensteigerungen. Ein weiterer Grund sind die überproportionalen Steigerungen im Bereich der Lohnkostenzuschüsse. Für die Lohnkostenzuschüsse wurde von der Abteilung ein Konzept mit verwaltungsvereinfachenden Elementen, Qualitätssicherungs- und Steuerungselementen ausgearbeitet, das seit Jänner 2003 umgesetzt wird.

Die Gesamtausgaben verteilen sich im Jahr 2002 auf insgesamt 70 Ausgabenarten. Von den 70 Ausgabenarten verfügen 48 über ein Ausgabenvolumen, das jeweils weniger als ein Prozent der Gesamtausgaben beträgt. Die Bezeichnungen der Ausgabenarten ermöglichen auch sachkundigen Außenstehenden nicht immer Rückschlüsse auf die entsprechenden Leistungsinhalte.

Der Großteil der Ausgaben in der Behindertenhilfe wird für Leistungen aufgewendet, die von Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege erbracht werden. Im Jahr 2002 erbrachten 15 Einrichtungen Leistungen im Gegenwert von rund 78 Prozent der ausgewiesenen Gesamtausgaben des Sachgebietes:

Einrichtungen	Ausgaben in Mio €	%
Lebenshilfe	12,326	27,4
Arbeitskreis für Vorsorge- und Sozialmedizin (aks)	5,894	13,1
Caritas der Diözese Feldkirch	3,135	7,0
Psychosoziale Gesundheitsdienste GmbH (PGD)	2,751	6,1
Stiftung Jupident	2,496	5,6
SMO - Sozialmedizinische Organisation	1,856	4,1
Institut für Sozialdienste (IfS)	1,811	4,0
Krankenhaus Stiftung Maria Ebene	1,132	2,5
Heilpädagogisches Zentrum Carina	1,093	2,4
Vorarlberger Landeszentrum für Hörgeschädigte	0,748	1,7
Schulheim Mäder	0,556	1,2
Team Mika	0,429	1,0
Die Fähre gem GmbH	0,326	0,7
Drogenanlaufstelle Ex & Hopp	0,315	0,7
Sozialpsychiatrie Bregenz	0,314	0,7

Quelle: Abteilung IVa – ISSO

Die größten Steigerungen im Zeitraum 1998 bis 2002 waren mit 82 Prozent oder €1,122 Mio bei der Stiftung Jupident, mit 39 Prozent oder €0,873 Mio bei der Caritas, mit 21 Prozent oder €2,173 Mio bei der Lebenshilfe, mit 21 Prozent oder €1,022 Mio beim aks und mit 18 Prozent oder €0,420 Mio bei der PGD zu verzeichnen.

Ein Teil der Kostensteigerungen beim Jupident ist darauf zurückzuführen, dass Ausgaben, die bis zum Jahr 1998 durch die Jugendwohlfahrt getragen wurden, ab dem Jahr 1999 aus dem Budget der Behindertenhilfe gedeckt werden.

Die kostenintensivste Leistung der Behindertenhilfe ist die stationäre Betreuung von Menschen mit Behinderung.

Rehabilitationsmaßnahmen in Anstalten und Heimen für Menschen mit Behinderung stiegen von 554 Fällen im Jahr 1998 auf 668 Fälle im Jahr 2002. An Ausgaben hierfür wurden im Jahr 1998 €6,640 Mio und im Jahr 2002 €9,266 Mio getätigt. Während die Zahl der Fälle um 16 Prozent stieg, wurden die Ausgaben im selben Zeitraum um 40 Prozent erhöht. Dies wird von der Fachabteilung mit der Zunahme von betreuungsintensiven Plätzen in Wohneinrichtungen begründet.

Zum Teil werden Ausgaben für Verpflegskosten in Wohngemeinschaften und Heimen für Behinderte aus dem Budget des Sachgebietes Sozialhilfe gedeckt und sind daher nicht in den Gesamtausgaben des Sachgebietes Behindertenhilfe ausgewiesen. Diese Ausgaben sind im Zeitraum 1998 bis 2002 um 76 Prozent auf €3,692 Mio gestiegen. Im Jahr 2002 waren die größten Träger derartiger Wohngemeinschaften die Lebenshilfe mit einem Anteil von 50 Prozent an den Gesamtausgaben, die Caritas mit 23 Prozent und das Wohnheim des Vereins mühle – verein für soziales mit 18 Prozent.

Bedarfsplanung

Grundsätzliche Bedarfsüberlegungen bestehen für den Teilbereich der voll- und teilstationären Dienste für Menschen mit Behinderung, die im Bedarfs- und Entwicklungsplan des Landes Vorarlberg für pflegebedürftige Menschen aus dem Jahr 1997 getroffen wurden.

Der Bedarfs- und Entwicklungsplan zeigt bis zum Jahr 2010 einen zusätzlichen Bedarf von jährlich zehn stationären Wohnplätzen für Menschen mit geistiger oder mehrfacher Behinderung. Aus einem Bericht der Fachabteilung zum Stand der Umsetzung per Juni 2003 geht hervor, dass die ursprünglich bis zum Jahr 2010 zu schaffenden 140 Plätze bereits im Jahr 2004 vorhanden sein werden.

Lebenshilfe und Caritas haben dem Land Planungsunterlagen vorgelegt, die bis zum Jahr 2010 einen korrigierten Wohnbedarf von insgesamt 225 Wohnplätzen vorsehen. Demnach müssten ihrer Ansicht nach bis zum Jahr 2010 zusätzlich 113 neue Wohnplätze mit zusätzlichen Betriebskosten in Höhe von €16,54 Mio geschaffen werden.

Die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) nennt als Grund für den Mehrbedarf vor allem, dass verstärkt Jugendliche und junge Erwachsene mit teilweise extremen Verhaltensstörungen in die Einrichtungen aufgenommen wurden. Dadurch kann die eigentliche Zielgruppe – Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung von betagten Eltern – nicht ausreichend bedient werden.

Darüber hinausgehende Bedarfsplanungen bestehen nicht. Ebenso sind strategische Vorgaben des Landes oder des Sozialfonds nur für Teilbereiche der Behindertenhilfe wie zB Drogenhilfe und berufliche Rehabilitation definiert.

Bewertung

In der Praxis gehen die Hilfen, die vom Land als Träger von Privatrechten zur Verfügung gestellt werden, zum Teil weit über die im Behindertengesetz geregelte Hilfe zur Wiedereingliederung ins Erwerbsleben hinaus. Vor allem für die Kernzielgruppe der Menschen mit geistiger und mehrfacher Behinderung werden Leistungen erbracht, die primär auf Betreuung und Versorgung ausgerichtet sind und bei denen die Ziele der Rehabilitation und Wiedereingliederung ins Erwerbsleben in den Hintergrund treten.

Laut Aussage der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) bestehen vielfach bereits vor Erstellung eines „Heilpädagogischen Gutachtens“ Vereinbarungen zwischen Eltern bzw. Vormund und einer Betreuungseinrichtung über eine geplante Aufnahme. Somit befürwortet das „Heilpädagogische Gutachten“ de facto bereits vereinbarte Maßnahmen im Nachhinein. Diese Vorgehensweise ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes nicht zweckmäßig. Dadurch besteht die Gefahr, dass eine Zuweisung angebotsorientiert und nicht bedarfsgerecht erfolgt.

Die Behindertenhilfe ist wenig transparent und derzeit nur eingeschränkt steuerbar. Gründe dafür sind die Vielfältigkeit der Leistungen für unterschiedliche Zielgruppen, die Finanzierungszuordnung und die bestehende Praxis im Zugang zu den Leistungen.

Die ausgewiesenen Ausgaben der Behindertenhilfe im Jahr 2002 in Höhe von €44,913 Mio liegen um nahezu 20 Prozent über der Steigerungsrate des gesamten Landeshaushaltes. Diese Ausgaben umfassen jedoch nicht die gesamten tatsächlichen Ausgaben für Menschen mit Behinderung, da beispielsweise Leistungen im Bereich Wohnen zum Teil aus dem Sachgebiet Sozialhilfe finanziert werden.

Rund 34 Prozent der ausgewiesenen Ausgaben der Behindertenhilfe werden für Leistungen der Lebenshilfe und der Caritas aufgewendet. Allein für die Leistungen dieser beiden Einrichtungen stiegen die Ausgaben im Zeitraum 1998 bis 2002 gesamt um €3,046 Mio. Ein Teil dieser Kostensteigerung wurde von der zuständigen Abteilung durch einen Mehrbedarf aufgrund der bestehenden Altersstruktur begründet. Zusätzlich haben die Träger bestehende Angebote für neue Zielgruppen geöffnet.

Die Evaluierung der bestehenden Betreuungskonzepte ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes eine Voraussetzung dafür, dass künftig überdurchschnittliche Ausgabensteigerungen vermieden werden können.

Zusätzlich könnte durch die Ausarbeitung eines Leistungskataloges – analog zur Jugendwohlfahrt – mit detaillierter Beschreibung der Leistungsinhalte, der Zielgruppen, der beabsichtigten Wirkung, der Qualität sowie der Bedarfs- und Kostenentwicklung der Einsatz der Mittel verbessert werden.

Aufgrund des fehlenden Leistungskataloges können Leistungen derzeit nicht ausreichend evaluiert und das Leistungsangebot nicht bedarfsgerecht gestaltet werden.

Kritisch betrachtet der Landes-Rechnungshof auch die Ausdehnung der Behindertenhilfe auf weitere Zielgruppen wie verhaltensauffällige Jugendliche.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die bestehenden Betreuungskonzepte zu evaluieren.

Die Zuweisungsfunktion sollte insbesondere für hochschwellige Leistungen durch eine von den Leistungserbringern unabhängige Clearingstelle wahrgenommen werden.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, umfassende Bedarfs-, Entwicklungs- und Finanzierungspläne für alle Leistungen zu erstellen.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt auch, Maßnahmen zur Verbesserung der Transparenz und Steuerbarkeit der Behindertenhilfe möglichst rasch umzusetzen.

Stellungnahme

Zu: Transparenz der Ausgaben

Die zusätzlichen Mittel aus dem Sozialhilfebudget für die verwahrende stationäre Betreuung schwer behinderter Menschen in Höhe von rund € 3,7 Mio an Dienstleister aus dem Behindertenbereich betreffen im Wesentlichen Personen, die vorher im Pflegebereich des LKH Rankweil zu Lasten der Sozialhilfe versorgt wurden, schließlich kostengünstiger in qualifizierten dezentralen Einrichtungen untergebracht werden konnten.

Dienstleister und Einrichtungen mit dem Schwerpunkt der Rehabilitation für behinderte Menschen leisten teilweise auch Grundversorgung und Betreuung („Asylierung“) chronifizierter und schwerst behinderter Personen, wie sie früher in großem Ausmaß (ca 320 Betten bei Inkrafttreten des SHG) und auch heute noch in einem restlichen Umfang im Pflegebereich des LKH Rankweil geleistet werden - vielfach anschließend daran. (Neu eingerichtet wird zB bis Frühjahr 2004 im LKH Rankweil eine Station mit 14 Betten für Pflegefälle mit apallischem Syndrom, das sind schwerst behinderte - meist jüngere - Personen.)

Ausgaben für Verpflegskosten in Wohngemeinschaften und Heimen der Lebenshilfe und des Vereins Mühle in Frastanz, die in der Sozialhilfe ausgewiesen sind, betreffen Menschen mit chronifizierten, schwersten psychischen Erkrankungen (Oligophrenie). Diese Menschen wurden früher im Krankenhaus Rankweil teilweise über Jahrzehnte hinweg betreut. Die Kosten dafür wurden im Rahmen der Sozialhilfe getragen. Aus fachlichen und ökonomischen Gründen wurden für diese Patienten über die Lebenshilfe und den Verein Mühle Betreuungslösungen außerhalb des Krankenhauses Rankweil geschaffen, die bei den betroffenen Patienten nachgewiesenermaßen Verbesserungen erzielen und außerdem kostengünstiger sind. Die Kosten werden nach wie vor im Rahmen der Sozialhilfe getragen.

Der Ausgabenartenkatalog der Abteilung IVa im Amt der Landesregierung wurde vor ca einem Jahr überarbeitet und soll weiter verbessert werden.

Zu: Ausgabensteigerungen

Die Budgetüberschreitungen im Bereich der Behindertenhilfe sind in den letzten Jahren insbesondere auf den Anstieg der Zuschusszahlungen zu den geschützten Arbeitsplätzen und auf den Anstieg der Betreuungsplätze für Menschen mit mentaler Behinderung zurückzuführen. Die Erhöhungen waren in diesem Ausmaß nicht vorhersehbar.

Zu: Bedarfsplanung

Am 24. November 2003 wurde mit der Erstellung eines normativen Konzeptes und eines Leistungskataloges für die Behindertenhilfe begonnen. Konzept und Leistungskatalog sollen bis zum Ende des Jahres 2004 entscheidungsreif vorliegen.

Steuerungsrelevante Entscheidungen mit erheblichen finanziellen Folgewirkungen für das Land und die Gemeinden werden auf Grund von Berichten bzw Konzepten und Plänen der geschäftsführenden Abteilung im Kuratorium des Sozialfonds getroffen (zB Bedarfs- und Entwicklungsplan für pflegebedürftige Menschen, regionaler Bedarfs- und Entwicklungsplan 2000 – 2020, Finanzierung Geschützter Arbeitsplätze, Wohnheimplätze für behinderte Menschen, Entwicklungskonzept Schulheim Mäder, Drogenkonzept, Projekt Kostenermittlung und Preisgestaltung in Pflegeeinrichtungen). Ergänzend dazu seien noch die jährlichen Schwerpunkteplanungen der Abteilung IVa im Amt der Landesregierung erwähnt.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof sieht in der beabsichtigten Erarbeitung eines normativen Konzeptes und eines Leistungskataloges einen ersten wichtigen Schritt. Bisher bestehen nur für einen Teilbereich der Behindertenhilfe grundsätzliche Bedarfsüberlegungen.

2.4 Sachgebiet Sozialhilfe

Im Jahr 2002 betragen die Ausgaben für das Sachgebiet Sozialhilfe rund €66,5 Mio. Die Gesamtausgaben stiegen seit dem Jahr 1998 um 19 Prozent und werden vor allem im Pflegebereich auch künftig überproportional steigen. Die Sozialhilfe ist komplex, wenig transparent und nur teilweise steuerbar. Strategische Vorgaben des Sozialfonds hinsichtlich Mitteleinsatz und -verwendung sind künftig erforderlich.

Leistungen

Das Sozialhilfegesetz definiert Sozialhilfe als staatliche Hilfe zur Führung eines menschenwürdigen Lebens. Hilfsbedürftig ist demnach, wer den Lebensunterhalt für sich und für die mit ihm in Familiengemeinschaft lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend selbst beschaffen kann. Außerdem ist hilfsbedürftig im Sinne dieses Gesetzes, wer außergewöhnliche Schwierigkeiten in seinen persönlichen, familiären oder sozialen Verhältnissen nicht selbst oder mit Hilfe anderer Personen oder Einrichtungen bewältigen kann.

Die Sozialhilfeverordnung definiert drei Arten der Sozialhilfe:

- Hilfe zum ausreichenden Lebensunterhalt
- Hilfe in besonderen Lebenslagen
- Bestattungskosten

Die Hilfe zum ausreichenden Lebensunterhalt umfasst insbesondere die Deckung des Aufwandes für Ernährung, Unterkunft, Beheizung und Bekleidung. Diese Form der Hilfe wird im Folgenden als Sozialhilfe im engeren Sinn (ieS) bezeichnet. Zur Hilfe in besonderen Lebenslagen zählen die Hilfe zur Schaffung einer wirtschaftlichen Lebensgrundlage, die Krankenhilfe, die vorbeugende Gesundheitshilfe, die Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen, die Familienhilfe sowie die Hilfe für pflegebedürftige Menschen.

Die Abwicklung der Sozialhilfeleistungen erfolgt durch die Bezirkshauptmannschaften und durch die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa). Die Clearingfunktion wird von den Gemeinden, den Bezirkshauptmannschaften und den freien Trägern wahrgenommen.

Die Leistungen in der Sozialhilfe lassen sich ebenso wie in der Behindertenhilfe nach unterschiedlichen Kriterien zusammenfassen.

Im Wohn- und Pflegebereich wird einerseits zwischen stationären und ambulanten und andererseits zwischen Kurz- und Langzeitpflegediensten unterschieden. Zu den stationären Einrichtungen zählen beispielsweise Pflegeheime. Als ambulante Dienste gelten insbesondere die Leistungen der Hauskrankenpflege.

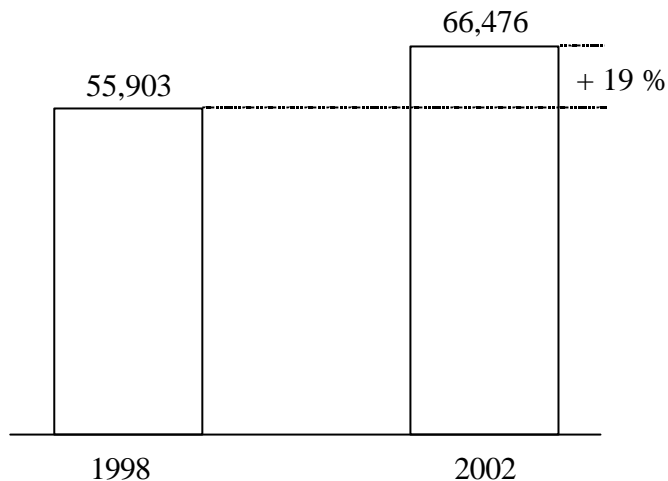
Hinsichtlich des Zugangs zur Leistung umfasst das Leistungsspektrum wie in der Behindertenhilfe nieder- bis hochschwellige Leistungen. Leistungen im niederschweligen Bereich werden beispielsweise in Ehe- und Familienberatungsstellen oder Obdachloseneinrichtungen erbracht. Diese werden in anonymisierter Form abgerechnet oder pauschal finanziert.

Derzeit existiert für die Sozialhilfe bei der Vielzahl an unterschiedlichen Leistungen kein umfassender Leistungskatalog, in dem die Leistungen detailliert hinsichtlich ihres gegenwärtigen und künftigen Bedarfs, ihrer Ziele, Wirkung, Qualität, Kosten, Evaluierbarkeit und Entwicklung definiert und beschrieben sind.

Im Jahr 2002 betragen die Gesamtausgaben des Sozialfonds für die Sozialhilfe €66,476 Mio. Seit dem Jahr 1998 stiegen die Ausgaben in diesem Bereich um rund 19 Prozent.

Ausgabenentwicklung im Sachgebiet Sozialhilfe In den Jahren 1998 bis 2002

In Mio €



Quelle: Rechnungsabschlüsse Sozialfonds

Die Auszahlungen werden nach 54 verschiedenen Ausgabenarten aufgeschlüsselt. Sie umfassen insbesondere Verpflegskosten in Alten- und Pflegeheimen, Ausgaben für ambulante Fachdienste, Sozialhilfeleistungen ieS, Verpflegskosten in Wohngemeinschaften und Heimen für Menschen mit Behinderung, Förderungen und Beiträge zur Hauskrankenpflege, Verpflegskosten in Heimen für Obdachlose und Randgruppen, Ausgaben für Familienhilfe, Arbeitstraining, Flüchtlingshilfe, Beratungsleistungen, Nahraum-Koordination etc.

Die betragsmäßig größte Ausgabenposition sind mit €47,061 Mio die Verpflegs- und Sonderkosten in Alten- und Pflegeheimen, die unter der Gruppen-Voranschlagstelle 41139 zusammengefasst sind. Diese Ausgabengruppe weist seit dem Jahr 1998 eine Steigerung um rund 30 Prozent auf. Im Jahr 2002 wurde der veranschlagte Betrag um €3,576 Mio oder acht Prozent überschritten. Für das Jahr 2003 sind Ausgaben in Höhe von €45,989 Mio veranschlagt.

In dieser Voranschlagstellen-Gruppe sind auch Ausgaben für Menschen mit Behinderung und obdachlose Menschen erfasst, die beispielsweise durch die Caritas, die Lebenshilfe oder das DOWAS betreut werden. Insgesamt betragen die Ausgaben im Jahr 2002 hierfür rund €5,056 Mio.

Mit €4,312 Mio oder rund sieben Prozent der Gesamtausgaben nahmen die Ausgaben für Leistungen von ambulanten Fachdiensten die zweitgrößte Position ein. Diese Ausgabenart umfasst unter anderem Ausgaben für Ehe- und Erwachsenenberatung, Schuldenberatung, Familienberatung sowie sonstige Beratungsleistungen. Leistungserbringer waren insbesondere das Institut für Sozialdienste, der Verein Gemeinsam Leben Lernen, die Caritas Teestube, der Mobile Hilfsdienst Feldkirch und das Ehe- und Familienzentrum der Diözese Feldkirch.

Aus der drittgrößten Position Lebensunterhalt nach Richtsätzen und Abweichungen vom Richtsatz werden Ausgaben für Teilleistungen der Sozialhilfe ieS gemäß SHG finanziert. Im Jahr 2002 betragen die Gesamtausgaben für diese Positionen €4,153 Mio. Im Zeitraum 1998 bis 2002 stiegen diese um rund drei Prozent.

Im Jahr 2002 betragen die Ausgaben für Förderungen und Beiträge im Bereich der Hauskrankenpflegevereine rund €1,550 Mio bzw zwei Prozent der gesamten Ausgaben der Sozialhilfe.

Bedarfsplanung

Als Grundlagen für die Bedarfsplanung im Pflegebereich dienen dem Fachbereich der Bedarfs- und Entwicklungsplan des Landes Vorarlberg für pflegebedürftige Menschen aus dem Jahr 1997 bzw der Regionale Bedarfs- und Entwicklungsplan für pflegebedürftige Menschen 2000 – 2020 als ergänzende Studie. Darüber hinaus regelt das Pflegeheimgesetz die Zuständigkeit der Landesregierung für die Erstellung eines Bedarfs- und Entwicklungsplanes für pflegebedürftige Menschen, der nach dem Grundsatz des Vorranges der ambulanten vor der stationären Betreuung die Anzahl der notwendigen Pflegeplätze festlegt.

Gemäß staatsrechtlicher Vereinbarung soll der Bedarfs- und Entwicklungsplan als permanentes Steuerungsinstrument zur laufenden Anpassung der Infrastrukturentwicklung eingesetzt werden.

Mit Ausnahme der Leistungen für pflegebedürftige Menschen bestehen für weitere Leistungen der Sozialhilfe weder Bedarfs- noch Finanzierungsprognosen. Hinsichtlich des Ressourceneinsatzes sind keine sozialpolitischen Vorgaben des Landes an den Sozialfonds vorhanden.

Bewertung

Kostentreiber in der Sozialhilfe sind die stationären Plätze im Pflegebereich. Die Ausgaben für Verpflegs- und Sonderkosten in Alten- und Pflegeheimen sind mit einem Anteil von rund 40 Prozent an den Gesamtausgaben die größte Ausgabenposition des gesamten Sozialfondsbudgets. Im Pflegebereich ist künftig aufgrund der demografischen Entwicklung mit weiteren überproportionalen Steigerungen zu rechnen.

Gemäß Vorgabe für die Erstellung soll der Bedarfs- und Entwicklungsplan des Landes Vorarlberg für pflegebedürftige Menschen aus dem Jahr 1997 als permanentes Steuerungsinstrument zur laufenden Anpassung der Infrastrukturentwicklung eingesetzt werden. Weder der Plan noch die ergänzende Studie nehmen jedoch Bezug auf die künftigen Finanzierungserfordernisse.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sind für die wesentlichen Leistungen in der Sozialhilfe Bedarfs- und Finanzierungsprognosen notwendig. Weiters ist ein Leistungskatalog mit detaillierter Beschreibung der Leistungsinhalte, Zielgruppen, beabsichtigter Wirkung, Qualität sowie Bedarfs- und Kostenentwicklung erforderlich. Damit wäre auch die Evaluierbarkeit der Leistungen sowie die Vermeidung von Doppelgleisigkeiten sicher gestellt.

Der im Pflegeheimgesetz festgelegte Grundsatz des Vorranges der ambulanten vor der stationären Betreuung ist aus Sicht des Landes-Rechnungshofes weiter zu forcieren und hinsichtlich der finanziellen und sozialen Auswirkungen zu evaluieren.

Die Sozialhilfe ist aufgrund ihres Systems mit vielen beteiligten Organisationen bzw. Gebietskörperschaften und der Vielfältigkeit der Leistungen für unterschiedliche Zielgruppen wenig transparent und derzeit nur eingeschränkt steuerbar.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, einen detaillierten Leistungskatalog zu erarbeiten.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof für wesentliche Leistungen Bedarfs- und Finanzprognosen zu erstellen.

Stellungnahme

Zu: Leistungskatalog

In den §§ 4 - 7 SHG und §§ 1 - 3 SHV ist unter Arten der Sozialhilfe der Hilfe-Auftrag für Maßnahmen zur Deckung einer Vielzahl demonstrierender aufgezählter Bedarfe, die Menschen zur Deckung ihres Lebensunterhaltes oder in besonderen Lebenslagen benötigen, festgeschrieben. Die Gewährung der Sozialhilfe hat im Einzelfall insbesondere nach den Kriterien des § 4 Abs 2 SHG sowie den Bestimmungen des § 8 SHG und der §§ 4 - 7 der SHV zu erfolgen. Dabei ist nach § 4 SHV eine nachrangige Hierarchie der Formen (einmalig vor dauernd, ambulant vor stationär usw) zu beachten.

Ein Leistungskatalog insbesondere für Kernleistungen bzw. Schwerpunktbereiche ist geplant.

3 Fondsmanagement

3.1 Organisation des Sozialfonds

Die bestehende Organisation und die Besetzung des Kuratoriums sind nicht zweckmäßig. Interessenskonflikte sollten ausgeschlossen, die Funktionen Beratung und Entscheidung auch in der Praxis getrennt werden. Die Managementkapazität ist nicht bedarfsgerecht vorhanden. Die Geschäftsführerfunktion sollte klar zugeordnet, das Controlling verstärkt werden.

Situation	Gemäß § 26 SHG sind die Organe des Sozialfonds das Kuratorium und dessen Vorsitzender.
Vorsitz	Zum Stichtag 31. Dezember 2002 ist Landesrätin Dr Greti Schmid Kuratoriumsvorsitzende und Landesrat Dr Hans-Peter Bischof ihr Stellvertreter.
Kuratorium	Das Kuratorium des Sozialfonds ist paritätisch mit jeweils vier stimmberechtigten Vertretern des Landes und der Gemeinden besetzt. Den Vorsitz führt das für die Angelegenheiten der Sozialhilfe zuständige Regierungsmitglied. Den acht Entscheidungsträgern im Kuratorium sind vier Vertreter von Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege mit großem fachlichem Know-how beratend zur Seite gestellt. Die Vertreter der Sozialeinrichtungen sind gleichzeitig auch Auftragnehmer des Sozialfonds.
Funktionsträger	Im Jahr 2003 sind neben der Vorsitzenden gemäß § 27 Abs 1 SHG als beschließende Mitglieder im Kuratorium des Sozialfonds vertreten:

Mitglieder	Ersatzmitglieder
Dr Hans-Peter Bischof	Dr Egon Mohr
Dr Ludwig Rhomberg	Hermann Böckle
Günter Lampert	Mag Renate Mennel
Mag Wilfried Berchtold	Hans Kohler
Anna Franz	Annemarie Bernhard
Bruno Hummer	Helmut Zimmermann
DI Wolfgang Rümmele	Ludwig Mähr

Als beratende Mitglieder sind gemäß § 27 Abs 2 SHG im Kuratorium des Sozialfonds vertreten:

Mitglieder	Ersatzmitglieder
Peter Klinger (Caritas)	Dr Wolfgang Menz (HPZ Carina)
Dr Stefan Allgäuer (IfS)	Angelika Würbel (IfS)
Franziska Fink (IGKP)	Gisela Hyden (Hauskrankenpflegeverband)
Dr Christoph Hackspiel (Vlbg Kinderdorf)	Dr Heinz Werner Blum (Lebenshilfe)

Dem Kuratorium obliegt die Verwaltung des Sozialfonds insbesondere die Beschlussfassung über den Voranschlag und allfälliger Nachträge, die Beschlussfassung über den Rechnungsabschluss und den Tätigkeitsbericht sowie die Beschlussfassung über die Bewilligung von Förderungen und sonstigen Zuschüssen. Die Beschlussfassung hierüber obliegt der Vorsitzenden, wenn der Betrag im Einzelfall €15.000 nicht überschreitet.

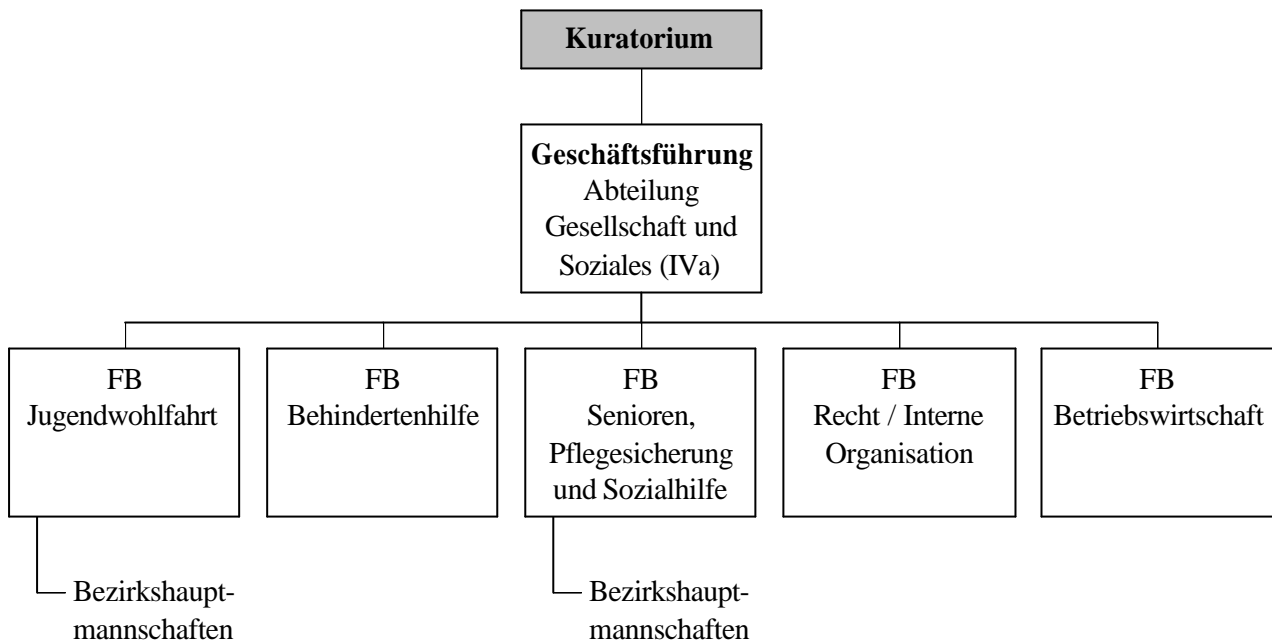
Das Kuratorium des Sozialfonds tagt üblicherweise fünf Mal jährlich. Der Vorsitzende kann laut § 28 Abs 4 SHG weitere Fachleute – insbesondere Vertreter von Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege – beiziehen. In der Regel sind bei den Sitzungen Fachbereichsleiter der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa), Vertreter der Bezirkshauptmannschaften sowie des Vorarlberger Gemeindeverbandes anwesend.

Inhaltlich und organisatorisch sind primär die drei Fachbereiche „Senioren, Pflugesicherung und Sozialhilfe“ (im Folgenden kurz Sozialhilfe genannt), „Behindertenhilfe“ und „Jugendwohlfahrt“ mit Angelegenheiten des Sozialfonds befasst. Die Fachbereichsleiter bereiten die Anträge für die Kuratoriumssitzungen vor. Diese werden vom Abteilungsvorstand an das zuständige Regierungsmitglied weitergeleitet. Zudem erstellen die Fachbereichsleiter den Erstentwurf für den Voranschlag des Sozialfonds.

Schriftführung

Gemäß § 4 Abs 1 der GO hat der Vorsitzende des Sozialfonds einen Schriftführer zu bestellen. Diese Aufgabe nimmt ein Mitarbeiter der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) wahr. In seine Zuständigkeit fällt die Administration der Kuratoriumssitzungen einschließlich der organisatorischen Vorbereitung der Sitzungen und der Verfassung der Niederschrift.

Organisation des Sozialfonds



Darstellung: Landes-Rechnungshof

Die Geschäftsführung gemäß SHG obliegt der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) und wird arbeitsteilig durch den Abteilungsvorstand und die Leiter der Fachbereiche wahrgenommen.

Die Mitarbeiter der Abteilung vollziehen und leiten inhaltlich ihre jeweiligen Fachbereiche. Darüber hinaus haben sie Aufgaben für den Sozialfonds wahrzunehmen. Ihre Aufgaben im Rahmen des Sozialfonds umfassen laut SHG die Vorbereitung von Anträgen, die Voranschlags-erstellung, die Erstellung von Konzepten, Berichten etc. Darüber hinaus haben sie die Finanzierung der Leistungen sicherzustellen.

Das Kuratorium des Sozialfonds beschränkt sich derzeit vornehmlich auf die Beschlussfassung über beantragte Förderungen und Auszahlungen aus dem Fonds, die durch die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) vorbereitet und dem Kuratorium zur Entscheidung vorgelegt werden.

Die Wahrnehmung der Management-, Steuerungs- und Überwachungsfunktion ist nicht klar geregelt, weiters fehlen politische und strategische Vorgaben des Kuratoriums.

Die Abwicklung erfolgt in den Sachgebieten Jugendwohlfahrt und Sozialhilfe durch die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) und die Bezirkshauptmannschaften, im Sachgebiet Behindertenhilfe ausschließlich durch die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa).

Die Gemeinden sind an wesentlichen Entscheidungen in Ausübung der dem Sozialfonds gemäß SHG übertragenen Steuerungs- und Überwachungsfunktion beteiligt. Sie sind jedoch weitestgehend nicht in die operativen Agenden involviert. Diese Tatsache stellt hohe Anforderungen an die Organisation sowie an die Qualität der Informationen und der Entscheidungs-vorbereitung durch die Fachbereiche.

Bewertung

Die Bestellung von Vertretern der Wohlfahrtseinrichtungen ins Kuratorium des Sozialfonds kann zu Interessenskonflikten führen. Der Konflikt besteht darin, einerseits in inhaltlichen und finanziellen Fragen beratend tätig zu sein und gleichzeitig den Auftrag des eigenen Unternehmens zu erfüllen. Interessenskonflikte von Gemeindevertretern können bei Entscheidungen auftreten, die ihren Wirkungsbereich betreffen.

Für die Entscheidungsträger kann es in einer derartigen Konstellation darüber hinaus schwierig sein, beispielsweise aus Steuerungsgründen Art, Wirksamkeit und Kosten von Maßnahmen kritisch zu hinterfragen, Mittel zu kürzen oder für Leistungen anderer Träger einzutreten. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes wäre es daher zweckmäßig, im Kuratorium einen Strategieausschuss einzurichten und diesen ausschließlich mit politischen Entscheidungsträgern zu besetzen.

Die politischen Entscheidungsträger sind auf die Qualität der Beratung und Information durch die Experten in den Fachbereichen und in den Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege angewiesen. Fachbeiräte in jedem Sachgebiet könnten die fachliche Beratung, Koordination und Entscheidungs-vorbereitung unterstützen.

Besetzt könnten die Fachbeiräte mit Vertretern der Finanziers, der vollziehenden Organisationseinheiten, der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege sowie externen Fachleuten werden. Beiratssitzungen sollten bei Bedarf stattfinden, um schneller als bisher auf unvorhergesehene Entwicklungen reagieren zu können.

Das Kuratorium nimmt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes die Steuerungs- und Überwachungsfunktion nicht im erforderlichen Ausmaß wahr. In der Praxis sind Managementfunktionen auf mehrere Mitarbeiter der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) verteilt, die diese nach unterschiedlichen Gesichtspunkten erfüllen.

Die Mitarbeiter stehen im Rahmen ihrer Vollzugstätigkeit dem Konflikt zwischen den Zielen Gewährleistung der Versorgung und Bedienung der Ansprüche der Bürger einerseits und Sicherstellung der Finanzierbarkeit und Veränderungsbedarf andererseits gegenüber.

Die Geschäftsführerfunktion ist nicht klar zugeordnet und wird nicht im Sinne des GmbHG wahrgenommen. Wesentliche Funktionen wie Planung, Controlling und Berichtswesen sind zu verstärken. Weiters gilt es die Schnittstelle zwischen den Entscheidern im Sozialfonds, den Fachbeiräten, den Partnern in den Wohlfahrtseinrichtungen und den vollziehenden Stellen aktiv zu managen.

In der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) ist aus Sicht des Landes-Rechnungshofes auch die Abwicklungskapazität im Sachgebiet Behindertenhilfe nicht bedarfsgerecht vorhanden.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Aufgaben des Geschäftsführers zu definieren, die Geschäftsführerfunktion klar zuzuordnen und das Controlling zu verstärken.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, im Kuratorium einen Strategieausschuss einzurichten und diesen ausschließlich mit politischen Entscheidungsträgern zu besetzen.

Die Funktionen Beratung und Entscheidung sind im Kuratorium organisatorisch zu trennen, um Interessenskonflikte von Mitgliedern zu vermeiden.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt zudem, die Einrichtung von Fachbeiräten in allen drei Sachgebieten zu prüfen und die Personalkapazität in der Behindertenhilfe bedarfsgerecht aufzustocken.

Stellungnahme

Zu: Geschäftsführung

Gemäß § 29 SHG obliegt die Geschäftsführung des Sozialfonds dem Amt der Landesregierung. Die Geschäftseinteilung des Amtes der Landesregierung weist die Geschäftsführung der Abteilung IVa zu. Gemäß den §§ 7 und 10 der GOAL ist für die Besorgung der jeweiligen Aufgaben einer Abteilung der Abteilungsvorstand verantwortlich. Geschäftsführer des Sozialfonds ist somit der Vorstand der Abteilung IVa. Gemäß § 9 GOAL hat er fachbereichsbezogene Teilaspekte der Geschäftsführung an die Fachbereichsleiter übertragen. Die Geschäftsführung soll neu geregelt werden. An einer Ausweitung der Managementkapazität wird gearbeitet.

Zu: Kuratorium

Über die laufende Finanzierungssituation im Sozialfonds besteht insofern Transparenz, als in den Sitzungen des Kuratoriums des Sozialfonds, vor allem was die aufwandsträchtigen Bereiche betrifft (wie stationäre Pflegeversicherung, Wohnheimplätze für Menschen mit Behinderung, Geschützte Arbeitsplätze, Unterstützungen zum Lebensunterhalt), nicht nur beim Rechnungsabschluss, sondern auch während des Jahres berichtet wird.

Die vier beratenden Mitglieder sind nicht als Vertreter ihrer Einrichtungen im Kuratorium tätig, sondern als fachlich besonders befähigte Personen aus diesem Bereich. Diese Träger der freien Wohlfahrt sind nicht Auftragnehmer des Sozialfonds, sondern Auftragnehmer ihrer Klienten. Dies gilt im Übrigen auch für die Träger der Pflegeheime.

Dem Vorschlag, einen Strategieausschuss einzurichten, wurde vor ca zwei Jahren bereits insofern Rechnung getragen, als das Kuratorium des Sozialfonds eine Arbeitsgruppe unter dem Titel „Steuerung der Sozialstrukturen“ eingerichtet hat. Über die (Zwischen-) Ergebnisse zur Entscheidungsfindung über mögliche Konsequenzen wird im Kuratorium des Sozialfonds laufend berichtet.

Das Kuratorium des Sozialfonds ist an die Gesetze, die Verordnungen und an das Landesbudget gebunden.

Zu: Personalkapazität in der Behindertenhilfe

Die zusätzliche personelle Kapazität in der Behindertenhilfe wird als notwendig erachtet.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof erachtet die Stärkung der Geschäftsführung als eine wesentliche Voraussetzung für ein professionelleres Fondsmanagement.

Die Transparenz über die laufende Budgetsituation des Sozialfonds ist nicht ausreichend vorhanden. Die Qualität des Berichtswesens ist deutlich zu verbessern und sollte dem Finanzvolumen angemessen sein.

Der Landes-Rechnungshof weist noch einmal auf die bestehenden Interessenkonflikte einzelner Kuratoriumsmitglieder hin. Sämtliche Maßnahmen, die in der Praxis zu einer konsequenteren Trennung von Beratung und Entscheidung über Produkte und deren Finanzierung führen, sind daher zu begrüßen.

Die Arbeitsgruppe „Steuerung der Sozialstrukturen“ hat eine wesentliche Funktion, ist aber mit dem vom Landes-Rechnungshof vorgeschlagenen Strategieausschuss nicht vergleichbar.

3.2 Information und Berichterstattung

Die Berichte an die Entscheidungsträger des Sozialfonds enthalten nur wenig steuerungsrelevante Informationen. Als sozialpolitische und strategische Entscheidungsgrundlagen sind sie nur eingeschränkt geeignet. Das Berichtswesen sollte deutlich verbessert werden.

Situation	Laut Tätigkeitsberichten des Sozialfonds werden zur Information des Kuratoriums und des Landtages, zur Analyse bzw Optimierung bestehender Situationen in den Fachbereichen Berichte, Projekte oder Untersuchungen erstellt, in Auftrag gegeben bzw finanziert.
1998	Aus dem Jahr 1998 stammen die Berichte Stationäre Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Vorarlberg 1993, 1994, 1995 und 1996 und Hauskrankenpflege in Vorarlberg 1995, 1996, 1997.
1999	Zur Verbesserung der Anwendung des Normkosten- und Preisgestaltungsmodells für stationäre Einrichtungen wurde im Jahr 1999 ein Projekt Kostenermittlung und Preisgestaltung in Vorarlberger Pflegeeinrichtungen in die Wege geleitet. Außerdem wurde das im Jahr 1998 mit neun Heimen begonnenen Projektes „Weiterentwicklung der Heimstrukturen durch Qualifikation“ mit weiteren 18 Heimen fortgesetzt. Weiters wurde ein Bericht über die Angebotsstruktur 1998 in Schwerpunktbereichen der stationären Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Vorarlberg erarbeitet.
2000	Auch im Jahr 2000 wurde das 1998 begonnene Projekt „Weiterentwicklung der Heimstrukturen durch Qualifikation“ fortgeführt, zwei weiteren Gruppen von sieben und zehn Heimen wurden in das Projekt integriert. Darüber hinaus wurde der Bericht über die Angebotsstruktur in Schwerpunktbereichen der stationären Einrichtungen für pflegebedürftige Menschen in Vorarlberg im Jahr 1998 veröffentlicht.
2001	Das 1999 zur Verbesserung der Anwendung des Normkosten- und Preisgestaltungsmodells für stationäre Einrichtungen begonnene Projekt „Kostenermittlung und Preisgestaltung in Vorarlberger Pflegeeinrichtungen“ wurde ab April 2001 in 20 Heimen erprobt. Eine Fortsetzung wurde geplant. Außerdem wurden im Jahr 2001 insgesamt drei Berichte publiziert: <ul style="list-style-type: none"> - Regionaler Bedarfs- und Entwicklungsplan des Landes Vorarlberg für pflegebedürftige Menschen 2000 bis 2020 - Mobile Hilfsdienste, Familienhilfe-Fachdienst, Hauskrankenpflege-Fachdienst, Bericht über die Jahre 1998, 1999, 2000 - Stationäre und teilstationäre Dienste, Jahresauswertung 2000 für Kernbereiche
2002	Aus dem Jahr 2002 stammt der Bericht Stationäre und teilstationäre Dienste, Jahresauswertung 2001 für Kernbereiche.
Bedarfs- und Entwicklungsplan für pflegebedürftige Menschen	Gemäß Art 6 der staatsrechtlichen Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen hat sich das Land verpflichtet, bis 31. Dezember 1996 Bedarfs- und Entwicklungspläne zu erstellen und umzusetzen.

Der Bedarfs- und Entwicklungsplan des Landes Vorarlberg für pflegebedürftige Menschen wurde im Jahr 1997 erstellt. Dieser hat den Charakter eines Rahmenplanes, der die spezifischen Strukturen des Landes Vorarlberg und das Subsidiaritätsprinzip berücksichtigt und eine Entscheidungsgrundlage für die Gestaltung der Infrastruktur im Pflegebereich bietet.

Ergänzt wurde der Bedarfs- und Entwicklungsplan von 1997 durch den Regionalen Bedarfs- und Entwicklungsplan des Landes Vorarlberg für pflegebedürftige Menschen 2000 bis 2020, der im Jahr 2001 präsentiert wurde.

Beide Pläne zeigen den inhaltlichen Bedarf und künftige Entwicklungen auf. Sie umfassen keine Kosten- und Finanzierungsplanungen.

Sozialbericht 2000

Fachbereichsübergreifend und über den Sozialfonds hinausgehend ist der im November 2000 von der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) herausgegebene Bericht über die soziale Lage in Vorarlberg (Sozialbericht 2000). Der Bericht stellt die allgemeinen Grundsätze der Sozialpolitik, die Zielgruppen, die Fachbereiche der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) und die Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege dar und enthält einen Ausblick sowie Vorschläge für die künftige Gestaltung der Sozialberichterstattung sowie für längerfristige Perspektiven in der Sozialpolitik.

Bewertung

Aufgrund der bestehenden Berichtspraxis enthalten die Konzepte nur wenig steuerungsrelevante Informationen. Die Verbesserungsvorschläge im Sozialbericht 2000 wurden nach Ansicht des Landes-Rechnungshof bis dato noch nicht ausreichend umgesetzt.

Mit Ausnahme des Bereiches Jugendwohlfahrt wurden beispielsweise bisher keine längerfristigen Konzepte für eine konsistente Datenbasis entwickelt, mit der Vergleichswerte für ein Benchmarking geschaffen und relevante soziale Entwicklungen im Land systematisch dokumentiert werden können. Der Sozialbericht weist insbesondere darauf hin, dass eine konsistente Datenbasis Voraussetzung dafür ist, den Grad der Zielerreichung objektiv zu überprüfen. Erforderlich dafür wäre die Ergänzung der qualitativen und quantitativen Daten um Kriterien für die Output- bzw. Ergebnismessung. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollten die Auswirkungen geänderter sozialpolitischer Instrumente dokumentiert werden, um als Grundlage für eine Leistungskontrolle und -evaluierung zu dienen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, ein aussagekräftiges Berichtswesen mit relevanten Steuerungsinformationen einzuführen.

Stellungnahme

Zu: Berichten der Fachbereiche

Bei diesen Berichten geht es insbesondere um die Analyse, Bewertung und Planung der Leistungen.

Zu: Künftige Finanzierungserfordernisse

Dass kein Bezug auf die künftigen Finanzierungserfordernisse genommen wurde, stimmt so nicht. Es wurde eine Kostenprognose zu den Investitionskosten bei den Pflegeheimen durchgeführt. Siehe dazu im Bedarfs- und Entwicklungsplan 1997 auf Seite 102 und Seite 103.

Kommentar L-RH Für den Landes-Rechnungshof ist die Angabe eines Investitionsvolumens von € 181,7 Mio (ATS 2,5 Mrd) bis zum Jahr 2010 keine ausreichende Planungsgrundlage.

3.3 Budgetierung

Für die jährlichen Budgets fehlen operative Vorgaben im Fall von Mittelkürzungen. Unrealistische Budgets führen in der Praxis zu hohen Budgetüberschreitungen. Im Jahr 2002 beschloss das Kuratorium ein Nachtragsbudget in Höhe von €6,9 Mio. Die Nachtragsvoranschläge unterliegen nicht der Beschlussfassung durch den Landtag. Die Ausgaben sind für die beschlussfassenden Organe des Landes und des Sozialfonds nicht ausreichend transparent.

Situation

Die Erstellung der Voranschläge erfolgt in den Fach- und Funktionsbereichen der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa). Die Budgetierung erfolgt bottom up auf Basis von Ein-Jahresplanungen der Abteilung und der Bezirkshauptmannschaften. Der Voranschlagsentwurf wird dem Leiter der Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) zur Genehmigung vorgelegt.

Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) im Amt der Vorarlberger Landesregierung sowie die beschlussfassenden Organe des Sozialfonds und die Landesregierung können Mittel kürzen.

Der Voranschlag des Sozialfonds wird dem Landtag als Teil des Voranschlages des Landes zur Genehmigung vorgelegt. Die Darstellung erfolgt auf Basis von Voranschlagstellen und -gruppen. Der Rechnungsabschluss und der Tätigkeitsbericht werden dem Landtag zur Kenntnis gebracht.

Gemäß § 25 Abs 3 SHG wird das Kuratorium ermächtigt, einzelne Ausgabensätze des Sozialfonds zu überschreiten. Voraussetzungen dafür sind, dass eine solche Überschreitung durch die gegebenen Umstände notwendig ist und den entstehenden Mehrausgaben entsprechende Minderausgaben oder Mehreinnahmen bei anderen Ansätzen gegenüber stehen. Die zusätzlich erforderlichen Mittel können auch in der Rücklage zum Vermögen Deckung finden. Alle Voranschlagstellen des Sozialfonds sind gegenseitig deckungsfähig und gelten als ein Ausgabenansatz.

Nach Art 56 Abs 5 der Vorarlberger Landesverfassung kann der Landtag die Landesregierung ermächtigen, innerhalb eines festgelegten Rahmens außer- oder überplanmäßige Ausgaben zu tätigen. Alle über diese Ermächtigung hinausgehenden Mehrausgaben bedürfen der vorherigen Beschlussfassung durch den Landtag in einem Nachtragsvoranschlag. Die Nachtragsvoranschläge des Sozialfonds werden vom Kuratorium beschlossen und dem Landtag nicht zur vorhergehenden Beschlussfassung vorgelegt.

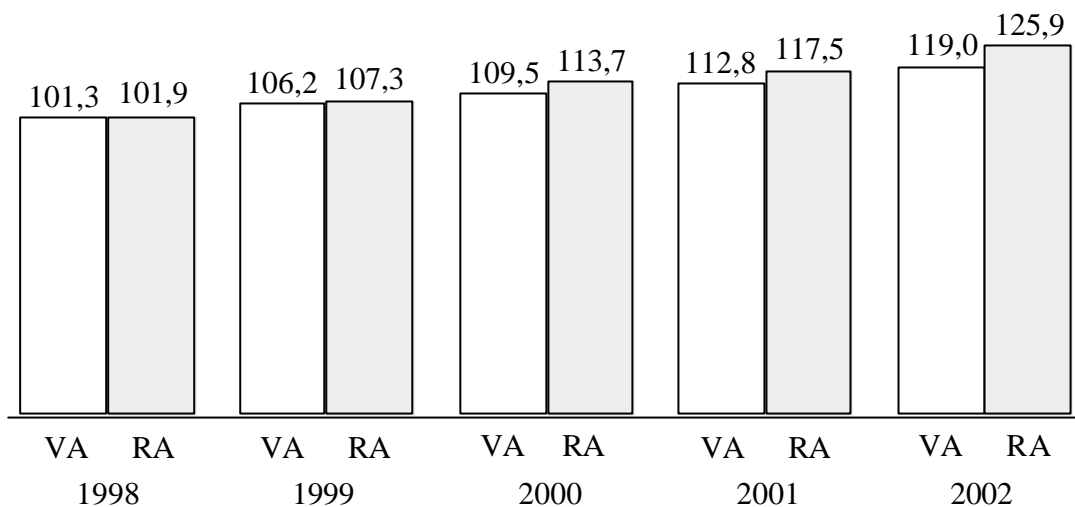
Mit Ausnahme des Jahres 1998 ist es in keinem Jahr gelungen, die veranschlagten Ausgaben einzuhalten, durch Minderausgaben oder Mehreinnahmen in anderen Bereichen zu kompensieren oder aus Rücklagen zu decken. Die erforderlichen zusätzlichen Mittel wurden vom Kuratorium des Sozialfonds in Form von Nachtragsvoranschlägen beschlossen. Diese Nachtragsvoranschläge unterlagen nicht der Beschlussfassung durch den Landtag.

Als Hauptgründe für die jährlichen Mittelüberschreitungen werden von den Verantwortlichen unvorhersehbare Veränderungen von Umfeldfaktoren sowie wachsende Ansprüche der Bürger genannt. Zum Teil werden Voranschläge erstellt oder Mittelkürzungen vorgenommen, die keine operationalen Vorgaben für die Umsetzung enthalten.

Seit dem Jahr 1998 beschloss das Kuratorium des Sozialfonds Nachtragsvoranschläge in Höhe von insgesamt € 17,434 Mio. Davon entfielen nach der bestehenden Sachgebietsaufteilung 94 Prozent auf Sozialhilfe, zwei Prozent auf Behindertenhilfe und vier Prozent auf Jugendwohlfahrt.

Ausgaben des Sozialfonds in den Jahren 1998 bis 2002 ohne Fondsverwaltung

In Mio €



Überschreitung

in Mio €

0,570

1,111

4,212

4,679

6,863

in Prozent

0,6

1,0

3,8

4,1

5,8

Quelle: Rechnungsabschlüsse und Voranschläge Sozialfonds

Bewertung

Aus Sicht des Landes-Rechnungshofes sind die Ausgaben des Sozialfonds nicht ausreichend transparent. Für Dritte ist nicht nachvollziehbar, für welche Leistungen bzw Zielgruppen welche finanziellen Mittel eingesetzt werden. Dies deshalb, da Voranschlagstellen und -gruppen des Sozialfonds nicht klar abgegrenzt sind, Sammelpositionen und Verdichtungen aufweisen sowie unrichtige Zuordnungen von Ausgaben enthalten.

Die Budgeterstellung erfolgt bottom up. Top down vorgegebene Mittelkürzungen führen in der Praxis jedoch nicht notwendigerweise zu inhaltlichen Auseinandersetzungen und kreativen Neukonzeptionen in der Leistungserbringung. Dadurch führt nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes jede neue Leistung zu einem wachsenden Mittelbedarf.

Unrealistische Budgets sowie fehlende Vorgaben bei Budgetkürzungen machen jährlich steigende Nachtragsvoranschläge notwendig. Die in Summe von 1998 bis 2002 beschlossenen Nachträge erforderten für das Land einen zusätzlichen Mitteleinsatz von rund €10,5 Mio. Kritisch bewertet der Landes-Rechnungshof, dass die Beschlussfassung der Nachtragsvoranschläge durch den Landtag nicht vorgesehen ist.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Grundsätze der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997 einzuhalten und für den Sozialfonds bzw die einzelnen Sachgebiete und Leistungen vollständige und wahre Budgets zu erstellen. Deren Einhaltung ist durch regelmäßige Soll-Ist-Vergleiche zu kontrollieren.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, sowohl dem Kuratorium als auch dem Landtag transparente und nachvollziehbare Informationen für Steuerung, Budgetüberwachung und Kontrolle vorzulegen.

Damit der Landtag seine Kontrollfunktion wahrnehmen kann, empfiehlt der Landes-Rechnungshof die Befassung des Landtages mit Nachtragsvoranschlägen über einem zu definierenden Schwellenwert.

Stellungnahme Land *Zu: Beschlussfassung Landtag*

Der Sozialfonds ist ein selbständiger Landesfonds. Daher unterliegen weder der Voranschlag, noch der Nachtragsvoranschlag des Sozialfonds der Beschlussfassung durch den Landtag. Diese werden dem Landesvoranschlag lediglich informationshalber beigegeben. Aus § 24 SHG ergibt sich eine Verpflichtung des Landes zur Abgangsdeckung in Höhe von 60% seitens des Landes und 40% seitens der Gemeinden.

Er war bisher jedenfalls möglich, im Rahmen eines ausgeglichen Gesamthaushaltes die angefallenen Kosten zu decken, auch jene, die nicht schon im Jahresbudget, sondern erst in Nachtragsvoranschlägen des Sozialfonds erfasst wurden. Eine punktgenaue Budgetierung ist außerordentlich schwierig, weil gerade der Sozialbereich sehr stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängt.

Die Landesregierung wird mit Hilfe verstärkter Managementkapazitäten im Bereich der Geschäftsführung auch die Treffsicherheit der Voranschläge zu verbessern versuchen.

Zu: Transparenz

An der Verbesserung der Transparenz hinsichtlich Leistungen, Ausgaben und Empfänger wird gearbeitet.

Gemäß § 25 Abs 1 SHG ist der Sozialfonds verpflichtet, hinsichtlich Form und Gliederung des Voranschlags und des Rechnungsabschlusses die für das Land geltenden Vorschriften anzuwenden. Der Voranschlag und der Rechnungsabschluss des Sozialfonds werden im Sinne der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV) erstellt.

Zu: Mittelkürzungen im Budgetierungsprozess

Würde der Landtag den Landesbeitrag an den Sozialfonds erheblich kürzen, hätten die Entscheidungsträger im Sozialfonds Handlungsbedarf im Rahmen ihres zugewiesenen Kompetenzbereiches.

Die Zurücknahme bzw Reduzierung von Rechtsansprüchen oder Pflichtleistungen ist verfassungsrechtlich ausschließlich Aufgabe des Landesgesetzgebers und im Bereich der Jugendwohlfahrt auch des Bundesgesetzgebers.

Berichte über die Budgetentwicklung des Sozialfonds erfolgen im Laufe des Haushaltsjahres durch die Geschäftsführung an das Kuratorium.

Zur Empfehlung von monatlichen Vorscheurechnungen ist zu prüfen, ob daraus entsprechende Steuerungsmöglichkeiten abgeleitet werden können. Auch bei absehbaren Budgetüberschreitungen während eines Haushaltsjahres (zB stationäre Pflege, Unterstützungen zum Lebensunterhalt) sind kurzfristig nur schwer Gegenmaßnahmen möglich, weil sie zum Großteil auch gesetzliche Änderungen bedingen.

Kommentar L-RH

Die Befassung des Landtages mit Nachtragsvoranschlägen über einem bestimmten Schwellenwert wird im Sinne der Kontrolle als notwendig erachtet, obwohl die bestehende rechtliche Regelung dies nicht vorsieht.

Der Landes-Rechnungshof beschreibt in seinem Prüfbericht Kürzungen im Zuge des Budgetierungsprozesses. Wird die Planung aufgrund der Kürzungen nicht revidiert, beschließt der Landtag einen Landesbeitrag zum Sozialfonds, der bereits bei der Beschlussfassung einen Nachtragsvoranschlag bedingt.

3.4 Steuerung und Überwachung

Der Sozialfonds nimmt die ihm gemäß SHG übertragene Management-, Steuerungs- und Überwachungsfunktion nicht ausreißend wahr. Mittel- und langfristige Leistungs- und Finanzpläne sollten eingefordert und deren Einhaltung überwacht werden. Planung, Controlling und Berichtswesen sollten verbessert und Ausgaben in den Sachgebetsbudgets verursachungsgerecht dargestellt werden.

Situation

Der Sozialfonds wurde als ein gemeinsames Finanzierungs- und Entscheidungsorgan von Gemeinden und Land Vorarlberg geschaffen.

Wie den Protokollen der Sitzungen des Kuratoriums des Sozialfonds zu entnehmen ist, beschränken sich die Organe des Fonds derzeit vornehmlich auf die Beschlussfassung über beantragte Förderungen und Auszahlungen aus dem Fonds. Nicht immer können die Entscheidungsträger beurteilen, ob die für die zu beschließenden Anträge erforderlichen Mittel in der Budgetplanung des laufenden Jahres bereits berücksichtigt wurden oder ob diese Anträge zusätzliche Mittel erforderlich machen.

Gemäß Motivenbericht zum SHG kann sich der Aufgabenbereich des Fonds nicht darauf beschränken, die für die Erfüllung der Aufgaben notwendigen Mittel bereit zu stellen. Dem Sozialfonds kommen darüber hinaus Aufgaben zu, die auf eine Steuerung der Entwicklung der Sozialhilfekosten ausgerichtet sind.

Mit Ausnahme des Bedarfs- und Entwicklungsplanes für pflegebedürftige Menschen und dem Grundsatz des Vorranges der ambulanten vor der stationären Pflege gemäß Pflegeheimgesetz bestehen keine strategischen Vorgaben.

Die Budgeterstellung und Planung des Sozialfonds erfolgt grundsätzlich für ein Jahr. Mittel- und langfristige Leistungs- und Finanzplanungen fehlen weitestgehend.

Grundvoraussetzung für die Erfüllung der Managementaufgaben Steuerung und Überwachung ist eine ausreichende Transparenz und Information über Leistungen und Finanzierung sowie das zugrunde liegende System.

Die Sachgebiete des Sozialfonds sind in ihrer derzeitigen Struktur nicht eindeutig voneinander abgegrenzt und überschneiden sich zum Teil bei Leistungen und Zielgruppen.

Diese Struktur setzt sich in der Finanzierung fort. Gleiche Leistungen werden zum Teil aus unterschiedlichen Sachgebietenbudgets finanziert, vereinzelt werden Ausgaben für die Zielgruppe eines Sachgebietes im Budget eines anderen Sachgebietes ausgewiesen.

Deutlich wird dies beispielsweise bei der Finanzierung der Leistungen in Wohngemeinschaften und Heimen für Menschen mit Behinderung aus dem Budget der Sozialhilfe (Verpflegs- und Sonderkosten in Alten- und Pflegeheimen). Ein weiteres Beispiel ist der Ausweis von Ausgaben für Leistungen für behinderte ausländische Minderjährige im Jugendwohlfahrtsbudget entsprechend den gesetzlichen Grundlagen.

Ein großer Teil der niederschweligen Maßnahmen wird in anonymisierter Form abgewickelt. Diese anonymisierte Form der Abwicklung ermöglicht aus Expertensicht einen unbürokratischen Zugang im Interesse der Leistungsempfänger, sie hat jedoch große Nachteile. Den Finanziers ist es dadurch nicht möglich, vollumfassend Wirkung, Treffsicherheit und Kosten der Maßnahmen zu evaluieren, zu überwachen und Steuerungsmaßnahmen zu ergreifen.

Auch ein Leistungsvergleich zwischen den Leistungserbringern oder das Prüfen der Effektivität und Effizienz von Alternativen in der Leistungserbringung auf Basis gesicherter Daten ist damit nicht möglich. So kann derzeit beispielsweise nur eine eingeschränkte Vergleichsrechnung hinsichtlich der sozialen Auswirkungen und Kostenunterschiede zwischen stationär und ambulant erbrachten Leistungen erstellt werden.

In der Behindertenhilfe wurde für die anonymisiert abgerechneten Leistungen ein Vorschlag entwickelt, wie die Steuerbarkeit des Systems unter gleichzeitiger Wahrung der Anonymität der Leistungsempfänger sichergestellt werden kann.

Projekt
Sozialstrukturen

Im Jahr 2002 gab der Sozialfonds das Projekt „Sozialstrukturen in Vorarlberg“ mit dem Arbeitstitel „Vernetzung, Optimierung und Weiterentwicklung der Angebote und Strukturen im psychosozialen Feld“ in Auftrag. Ziel des Projektes war es, die bestehende Angebotsstruktur zu analysieren und bewerten, Überschneidungen, Doppelgleisigkeiten und Lücken aufzudecken, Schnittstellen zu definieren sowie Zielsetzungen und strategische Prioritäten abzuleiten. Unterschiedliche Themenbereiche wurden aufgearbeitet und nach vorgegebenen Zielen, Einschätzung der Bedarfsdeckung, Potentialen und Problembereichen, Optimierungsbedarf, Trends, Entwicklungszielen etc gegliedert.

Die Strukturanalyse wurde im Jahr 2003 beendet, da mit der Detailuntersuchung und -bereinigung der Leistungen nicht ausreichend Einsparungspotentiale aufgespürt werden konnten, um Ressourcen für notwendige Leistungen frei zu setzen. Veränderungen und Verbesserungen auf der Systemebene der Leistungserbringung und auf der Planungsebene sind sehr wohl möglich, beispielsweise durch Vorrang der ambulanten vor der stationären Pflege. Als weiterer Schritt wurde eine Arbeitsgruppe mit der Entwicklung neuer Steuerungsansätze betraut.

Bewertung

Der Sozialfonds ist wenig transparent und derzeit nur eingeschränkt steuerbar. Gründe dafür sind die Fülle an Aktivitäten, die Aufgaben-, Finanzierungs- und Zielgruppenüberschneidungen der Sachgebiete, die bestehende Form der Abwicklung sowie die Rechenschaftslegung und Berichterstattung.

Das derzeitige System bietet den Verantwortlichen insbesondere den beschlussfassenden Kuratoriumsmitgliedern kaum die Möglichkeit, die aus dem Sozialfonds finanzierten Sach- und Dienstleistungen hinsichtlich ihres Bedarfs, des dafür erforderlichen Mitteleinsatzes, ihrer Qualität, ihrer Treffsicherheit oder ihrer Entwicklung kritisch zu hinterfragen und steuernd tätig zu werden.

Vor allem die Sachgebiete Sozial- und Behindertenhilfe umfassen eine große Anzahl an Leistungen, Leistungserbringern, Zielgruppen und disponieren hohe Finanzmittel. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes sollten innerhalb der Sachgebiete Aufgaben- bzw Zielgruppenblöcke gebildet werden. Beispielweise sollten die Ausgaben für Pflegeheime, für Wohngemeinschaften und Heime für Menschen mit körperlicher, geistiger oder psychischer Behinderung, für Wohngemeinschaften für obdachlose und drogenkranke Menschen etc klar abgegrenzt und verursachungsgerecht den Sachgebieten zugeordnet werden.

Voraussetzung für die Steuerung ist die Transparenz über die Leistungen, deren Planung und Überwachung. Für Leistungen im Gegenwert von rund €79 Mio bzw 60 Prozent der Gesamtausgaben des Fonds im Jahr 2002 bestehen keine bzw unzureichende mittel- und langfristige inhaltliche und finanzielle Bedarfs- und Entwicklungsplanungen.

Von Seiten des Sozialfonds werden den operativen Bereichen wenig bis gar keine strategischen Vorgaben gemacht. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes fordern die Entscheidungsträger Bedarfs- und Entwicklungspläne sowie transparenz-, informations- und systemverbessernde Maßnahmen nicht im erforderlichen Ausmaß ein.

Um die Steuerungsfunktion wahrnehmen zu können, ist es aus Sicht des Landes-Rechnungshofes vor allem in der Sozial- und Behindertenhilfe erforderlich, Leistungen aufzuzeigen und mit den entsprechenden Ausgaben zu hinterlegen.

Insbesondere die Leistungen der freien Wohlfahrtsträger sind in Hinblick auf ihre Wirkungen transparent zu machen. Die Leistungen der öffentlichen und privaten Träger müssen hinsichtlich ihrer Treffsicherheit hinterfragt und Vergleichen unterzogen werden. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist die Planung von Versorgungsgraden für Leistungen ohne Rechtsanspruch eine wesentliche Voraussetzung für die Steuerung von Sozialleistungen.

Der im Fachbereich Behindertenhilfe entwickelte Ansatz für die Sicherstellung der Steuerbarkeit unter gleichzeitiger Wahrung der Anonymität der Leistungsempfänger ist aus Sicht des Landes-Rechnungshofes zweckmäßig.

Das Projekt Sozialstrukturen in Vorarlberg ist aus Sicht des Landes-Rechnungshofes positiv, da es den ersten Ansatz für eine inhaltliche Steuerung durch den Sozialfonds darstellt.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Transparenz deutlich zu erhöhen und Leistungen verstärkt zu evaluieren. Zudem sind Aufgaben und deren Finanzierung den Sachgebieten verursachungsgerecht zuzuordnen und Überschneidungen bzw Ausgabenverschiebungen zu vermeiden.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Maßnahmen zur Verbesserung der Steuerbarkeit niederschwelliger Leistungen unter angemessener Wahrung der Anonymität der Leistungsempfänger dringend in allen Sachgebieten umzusetzen.

Stellungnahme Land *Zu: Leistungs- und Finanzplanungen*

Aufbauend auf den bestehenden Bedarfs- und Entwicklungsplänen werden künftig auch mittel- und längerfristige Leistungs- und Finanzplanungen erstellt werden.

Zu: Wahrnehmung der Steuerungsfunktion

An Steuerungsmaßnahmen bestehen bereits:

- *Orientierungspreise in Alters- und Pflegeheimen*
- *KIS – Kosteninformationssystem in Vorarlberger Pflegeeinrichtungen auf Basis einer Leistungsbeschreibung*
- *Einrichtung von Lenkungsgruppen zu den Bereichen*
 - *Leistungs- und Kostentransparenz in Vorarlberger Pflegeeinrichtungen*
 - *Weiterentwicklung der ambulanten und stationären Strukturen*
 - *Standortentscheidungen stationärer Einrichtungen*
- *Einrichtung der Arbeitsgruppe „Steuerung der Sozialstrukturen“*

Zu: Anonymer Zugang zu Leistungen

Bei den niederschweligen Maßnahmen, die in anonymisierter Form und zum Teil auf Subventionsbasis abgewickelt werden, handelt es sich im Wesentlichen um Erwachsenen- und Eheberatung, Schuldenberatung, Gastarbeiterberatung, Familien- und Jugendberatung und Beratungs- und Betreuungshilfen im Suchtbereich. Diese Leistungen verursachen jährlich Kosten in Höhe von rund 5.000.000 € und damit in Höhe von etwa 4 % des Sozialbudgets.

Die Anregung wird geprüft, auch unter folgenden Gesichtspunkten: Der Zugang zu niederschweligen Leistungen soll nicht wesentlich erschwert werden, der Datenschutz ist unbedingt sicherzustellen und die Kosten der Administration – sowohl für die Träger der freien Wohlfahrtspflege als auch für die Landesverwaltung – sind gering zu halten.

Zu: Aufgaben- und Zielgruppen

In Übereinstimmung mit der Finanzabteilung werden nur unbedingt notwendige Voranschlagstellen neu geschaffen.

Seit der Einführung der EDV-unterstützten Sachbearbeitung mit dem ISSO werden in der Sozialhilfe Leistungen und Ersätze zusätzlich mit einem Ausgabenarten-System gekennzeichnet und sind danach auswertbar.

Auswertungen sind auch nach Empfängern möglich. Das sind einerseits Einzelpersonen, weitgehend aber Dienstleistungseinrichtungen, wenn Kosten im Einzelfall für notwendige Dienstleistungen zur Deckung des Bedarfs Hilfsbedürftiger übernommen werden.

Eine Zuordnung der Leistungen erfolgt sachlich richtig nach Ausgabenarten und Bedarfen der Hilfebedürftigen und nur begrenzt nach äußerlichen Merkmalen der Menschen, wie sie der L-RH vereinfachend vorschlägt. Die vom L-RH gewünschte Differenzierung ist nur sehr eingeschränkt zielführend, weil einerseits Hilfebedürftige mehrere dieser Merkmale aufweisen können (Multimorbidität), die im Ergebnis zu verschiedenen Bedarfen und Leistungen führen können, die aus der Kombination der Problemlagen und zur Deckung des Bedarfs bereitstehenden Versorgungsangeboten im Einzelfall als zweckmäßig, angemessen und zielführend ausgewählt werden. Auf diesem Hintergrund sind andererseits die Dienstleistungsangebote nur schwerpunktmäßig differenziert und ist der Zugang nach Leistungsangebot für den zu deckenden Bedarf für Personen mit verschiedenen vordergründigen primären Defizitmerkmalen möglich. Weiters brauchen Hilfebedürftige oft eine Kombination von verschiedenen Grund- und Sonderleistungen, denen Verfahren und Ausgabenarten zur sachlich zweckmäßige Differenzierung zugeordnet sind.

Die Kostentragung im Einzelfall richtet sich im Wesentlichen nach dem gesetzlichen Auftrag.

Ist die Rehabilitation oder die Krankenbehandlung dominant, ist die Behindertenhilfe oder die Krankenversicherung für die entsprechenden Maßnahmen primärer Kostenträger; oder die Pflege ist dominant oder es fehlen andere Voraussetzungen, dann ist die Sozialhilfe zuständig.

Aus der Sozialhilfe werden deshalb bei Bedarf Kosten für die Pflege (Hilfe und/oder Betreuung) meist schwer körperlich, geistig, psychisch oder mehrfach behinderter Menschen, aber auch für Personen mit sozialen und anderen Defiziten, die ihnen eine selbständige Lebensführung oder Versorgung in ihrer Familie als erstem Netz nicht möglich machen, nachrangig zur Kostentragung aus Sozialversicherung, Behindertenhilfe etc oder eigenen Mitteln getragen. Dies umfasst Einrichtungen vom LKH Rankweil über verschiedensten Heimtypen - von Pflegeheimen über Altersheime und Wohngemeinschaften (Kleinstheime) für alte, behinderte, wohnungslose oder anderweitig sozial ausgegrenzte Personen, etwa in den Kolpinghäusern Bregenz und Götzis und der Frauennot-Wohnung - bis zu Notschlafstellen und Asyl der Landeshauptstadt Bregenz für Obdachlose.

Kommentar L-RH

Der Landes-Rechnungshof verweist nochmals auf die Notwendigkeit von Maßnahmen zur Erhöhung der Steuerbarkeit von Leistungen und deren Wirkungskontrolle und auf dem bereits ausgearbeiteten Konzept zur Sicherstellung der Steuerbarkeit unter gleichzeitiger Wahrung der Anonymität im Fachbereich Behindertenhilfe.

3.5 Managementinformationssystem

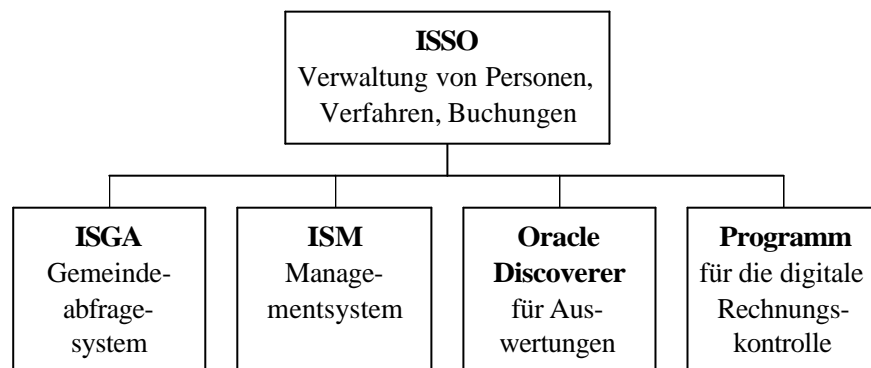
Das Informationssystem für den Sozialbereich (ISSO) bietet keine ausreichende Transparenz hinsichtlich der Leistungen und der Ausgaben. In seiner derzeitigen Form liefert ISSO nur eingeschränkt steuerungsrelevante Informationen. Unterschiedliche Anforderungen an die Funktionalität erhöhen die Komplexität von ISSO2 zusätzlich.

Situation

Das Informationssystem für den Sozialbereich (ISSO) wurde als Instrument für die Sozialverwaltung entwickelt. Es ist ein sehr umfangreiches Instrument, das eine Vielzahl verwaltungsrelevanter Informationen verarbeitet und die Verwaltungsabläufe in vielen Bereichen vereinfacht.

Aufbauend auf der ISSO-Datenbank existieren ein Modul für die Budgetierung (ISM), ein Gemeindeabfragesystem (ISGA), ein Programm für die digitale Kontrolle der Rechnungen und ein Auswertungsprogramm (Oracle Discoverer), in dem Standardabfragen programmiert und ad hoc – Auswertungen aufgrund individueller Fragestellungen erstellt werden.

Anwendungssysteme zur Managementinformation



Quelle: Darstellung Landes-Rechnungshof

Mit der Sozialverwaltung sind die Abteilung Gesellschaft und Soziales (IVa) und die Bezirkshauptmannschaften betraut. Innerhalb dieser fünf Organisationseinheiten bewirtschaften zehn Fachbereiche jeweils eigene Haushaltsstellen und Verfahren. Laut Pflichtenheft greifen insgesamt 30 Abteilungen und 115 Systembenutzer auf das System zu. Zur Bewirtschaftung der Haushaltsstellen des Sozialfonds sind sieben der zehn Fachbereiche des Landes und der Bezirkshauptmannschaften ermächtigt.

ISSO

Die Entwicklung von ISSO wurde im Jahr 1992 begonnen und im Jahr 1994 abgeschlossen. Im Jahr 2000 wurde die Weiterentwicklung von ISSO aufgrund der Entscheidung für die Herstellung von ISSO2 gestoppt.

An Entwicklungskosten für ISSO sind nach Auskunft der Abteilung Informatik (PrsI) im Zeitraum 1992 bis 1999 insgesamt €734.000 angefallen. Die Kosten für den laufenden Betrieb betragen im Zeitraum 1992 bis 2003 insgesamt €2,665 Mio. Die Kosten für die Jahre 1993 und 1994 können nicht mehr ermittelt werden. In den Jahren 1995, 1996 und 1997 lagen die Kosten für den laufenden Betrieb aufgrund der hohen Host-Kosten bei €608.000, €698.000 bzw €752.000. Die ermittelbaren Gesamtkosten für ISSO beliefen sich somit für den Zeitraum von rund zehn Jahren auf mindestens €3,399 Mio.

ISSO ist in der bestehenden Form nicht mandantenfähig. Mit Einrichtung des Sozialfonds musste die getrennte Bewirtschaftung der Haushaltsstellen des Sozialfonds im Nachhinein in das bestehende System integriert werden. Darüber hinaus weist ISSO keine Schnittstelle zum voll-integrierten Rechnungswesen der Vorarlberger Landesverwaltung VBK auf. Dies macht die Doppelerfassung von Daten erforderlich.

Zusätzlich führte das Outsourcen der Entwicklung und Betreuung von ISSO an ein externes EDV-Unternehmen mit nur einem vollinhaltlich fach- und sachkundigen Mitarbeiter zu einer immer größer werdenden Abhängigkeit.

In ISSO sind Voranschlagstellen und Ausgabenarten definiert, die jedoch ohne im Einzelfall die jeweiligen Details zu erforschen, auch den Experten in den Fachbereichen keine eindeutigen Aufschlüsse über die dahinter stehenden Leistungen und die tatsächliche Kostensituation geben.

Auch die Ausgabenarten selbst sind vor allem in der Sozial- und Behindertenhilfe nicht immer eindeutig definiert und geben auch nur eingeschränkt Einblick in die Kosten, die diesen Ausgabenarten zugeordnet sind. Als Beispiel sei hier die Ausgabenart Sozialhilfe im Sachgebiet Sozialhilfe genannt, die jedoch nicht mit der Ausgabenart für die Hilfe zum ausreichenden Lebensunterhalt (Sozialhilfe ieS) identisch ist und nur unter Beiziehung eines Experten interpretiert werden kann.

Darüber hinaus erschwert die Tatsache, dass jede Organisationseinheit jeweils eigene Adresspools führt, wartet und bebucht, die einrichtungsbezogene Auswertung. Für ein und die selbe Einrichtung bestehen mitunter fünf verschiedene Adressbezeichnungen, bei denen die Ausgaben für gleiche Leistungen der Einrichtungen erfasst und verbucht sind. In ISSO2 sollen alle bestehenden Adresspools zusammengeführt werden.

Im Zuge der Prüfung stellte der Landes-Rechnungshof Buchungen mit uneinheitlicher Ausgaben- oder Empfängerzuweisung fest.

ISSO2

Im Jahr 2000 wurde mit der Entwicklung von ISSO2 begonnen, die Aufnahme des Echtbetriebes war für das Jahr 2002 geplant. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch den Landes-Rechnungshof wird von einer voraussichtlichen Inbetriebnahme Ende des Jahres 2003 ausgegangen.

Die Verzögerung der Inbetriebnahme wird durch die Vielzahl der Spezifika begründet, die in ISSO2 abgebildet werden sollen. Zusätzlich wurde die Datenübernahme aus ISSO sowie die Schnittstelle zur VBK unterschätzt. Zusätzliche Komplexität ist auch durch die individuellen Anforderungen der einzelnen Bezirkshauptmannschaften entstanden, da deren Prozesse nicht standardisiert waren.

Die Landesregierung genehmigte für die Entwicklung von ISSO2 und ein Jahr Betriebsführung Gesamtausgaben in Höhe von €1,509 Mio. Für die Wartung der Software werden jährlich €148.000 veranschlagt, für die Hardware (Server) wurden jährliche Ausgaben in Höhe von €53.000 genehmigt.

Zusätzlich erforderliche Ausgaben für nachträgliche Änderungen und gewünschte Ergänzungen in Höhe von €125.000 wurden von der Landesregierung im September 2003 genehmigt.

Bewertung

Gemäß den Vorgaben für ein funktionierendes Internes Kontrollsystem muss das Rechnungswesen so gestaltet sein, dass es einem sachkundigen Außenstehenden innerhalb angemessener Zeit möglich ist, sich einen Überblick über die Kostensituation und die erbrachten Leistungen in den Kernbereichen zu verschaffen. Mit dem bestehenden Rechnungswesen für den Sozialbereich ist dies ohne Unterstützung durch Experten in den Fachbereichen nicht in angemessener Zeit möglich.

Zur Sorgfalt der Geschäftsführung einer GmbH gehört es, ein Rechnungs- und Berichtswesen zu führen, das wahre und transparente Daten generiert, die als Grundlage für die wirtschaftliche Führung des Unternehmens herangezogen werden können.

Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes ist dieser Sorgfaltsmaßstab für die Geschäftsführung einer GmbH aufgrund der Höhe des Gebarungsvolumens von rund €126 Mio auch auf den Sozialfonds anzuwenden.

ISSO bietet derzeit keine ausreichende Transparenz und nur unzureichend Steuerungsinformationen. Die Komplexität der Anwendung wurde durch Sonderwünsche aufgrund von unterschiedlichen Prozessen in den Bezirkshauptmannschaften zusätzlich erhöht.

Das Führen einer einheitlichen Adresse je Empfänger in allen bewirtschaftenden Organisationseinheiten sowie die Beschränkung der Möglichkeit, Empfängerstammdaten zu ändern oder neue Empfänger anzulegen, ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofes eine Voraussetzung für die Vorbeugung doloser Handlungen im Rahmen eines funktionierenden Internen Kontrollsystems.

Kritisch betrachtet der Landes-Rechnungshof, dass im Zuge der Neuentwicklung von ISSO2 keine Anforderungen durch den Sozialfonds formuliert wurden, die die Entscheidungsträger zur Erfüllung der ihnen gemäß SHG übertragenen Steuerungsaufgaben benötigen.

Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das bestehende System der Ausgabenarten und der Empfängerwartung im Rahmen der Implementierung von ISSO2 zu überarbeiten und ISSO2 einem IT-Audit zu unterziehen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof auf Basis eines Kontenplanes entsprechende Kontierungsrichtlinien zu erlassen und deren Einhaltung regelmäßig zu kontrollieren.

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Geschäftsprozesse in den Bezirkshauptmannschaften zu vereinheitlichen, um zusätzliche Komplexität bei IT-Systementwicklungen zu vermeiden.

Stellungnahme Land *Zu: Transparenz der Leistungen und Ausgaben*

An der Verbesserung der Transparenz hinsichtlich der Leistungen, Ausgaben und Empfänger wird laufend gearbeitet.

Es gibt folgende Struktur: Verfahrenstypen – Voranschlagstellen – Ausgabenarten – Empfänger. Damit lassen sich alle erforderlichen Auswertungen erstellen.

Im Bereich der Sozialhilfe und Pflegesicherung gibt es einen klar strukturierten Verfahrenstypen-Katalog und eine Auflistung aller Voranschlagstellen mit den in diesen verfügbaren Ausgabenarten.

Im Bereich der Jugendwohlfahrt gibt es einen Produkteplan sowohl für den Bereich der Jugendwohlfahrt als auch für den Bereich der Unterhaltssachwalterschaft.

Auch im Bereich der Behindertenhilfe ist klar definiert, welche Verfahrenstypen bei welcher Art von Leistung, welche Voranschlagstelle und welche Ausgabenarten verwendet werden müssen. Jeder Abteilungs-/Fachbereichsleiter kann sich daher jederzeit einen Überblick über alle Leistungen und die tatsächliche Kostensituation verschaffen (sei es im ISSO selbst, im ISM oder im Oracle Discoverer) und diese Daten auch bei Bedarf weiterleiten.

Zu: Steuerungsinformationen

Für die Handhabung von Oracle Discoverer sind Fachkenntnisse aus den einzelnen Bereichen für die Interpretation der Daten sehr wichtig und es muss das Datenmodell verstanden und richtig angewendet werden können. Mit diesem Auswertungstool kann fast jede gewünschte Information ad hoc abgefragt werden. Die Daten werden wöchentlich aktualisiert.

Im ISM (Managementsystem) sind die Daten tagesaktuell. Im ISSO-operativ sind die finanziellen Daten auf Ebene der Voranschlagstellen jederzeit aktuell. Der Oracle Discoverer ist bei insgesamt 20 Mitarbeitern der Abteilung IVa und der Bezirkshauptmannschaften in Verwendung.

Zu: Schnittstelle ISSO-VBK

Es gibt eine manuelle Schnittstelle auf Basis der Voranschlagstellen, das heißt, in der VBK werden lediglich Voranschlagstellen-Summen gebucht.

Zu: Kreditorenauswertung

Die Neuanlage von Adressen ist bestimmten Mitarbeitern vorbehalten (idR ein Mitarbeiter pro Abteilung). Auszahlungen können nur auf im Vier-Augen-Prinzip revidierte Bankverbindungen erfolgen, jede einzelne Auszahlung ist nur im Vier-Augen-Prinzip möglich. Dolose Handlungen werden durch das System verhindert, alle Vorschriften laut ARZV werden eingehalten.

Zu: ISSO2

Der Echteinsatz von ISSO2 war gemäß Vertrag mit der Firma CSC für März 2003 geplant (Kick-Off war am 12.03.2001, die geplante Entwicklungsdauer betrug zwei Jahre). Voraussichtlicher Endtermin wird April 2004 sein.

Die Komplexität von ISSO2 ist aufgrund der zu erfüllenden gesetzlichen Aufgaben sehr hoch und es wurde versucht, alle verfahrensbezogenen Schritte im ISSO2 abzubilden (zB alle Berechnungen, die in der Sozialhilfe und im Familienzuschuss benötigt werden). Die Berechnungen wurden bisher zT mit den Programmen Excel und Access durchgeführt. Damit wurde dem Sachbearbeiter von vornherein ein gewisser „Bearbeitungsspielraum“ vorgegeben, der teilweise zu unterschiedlichen Ergebnissen führte. Es wurde bei der Entwicklung großes Augenmerk auf eine Vereinheitlichung der Abläufe gelegt und jede zusätzlich geforderte Funktion wurde genauestens hinterfragt.

Zu: Kontenplan und Kontierungsrichtlinie

Es liegen bereits ein Ausgabenarten- und ein Ausgabenstellenkatalog vor. Die Ausgabenstellen sind noch nicht komplett erfasst, dies wird jedoch demnächst umgesetzt werden.

Es existiert bereits ein Kontenplan, dieser wurde im Einvernehmen mit der Abt IIIa des Amtes der Landesregierung und aufgrund der Kontierungsrichtlinien laut VRV ausgearbeitet.

Zu IT-Audit:

Ein IT-Audit bei ISSO2 wird nicht für zweckmäßig erachtet, da dieses Programm sehr gut umgesetzt wird und bei der Entwicklung großes Augenmerk auf eine Vereinheitlichung der Abläufe und auf einfache und übersichtliche Handhabung für die Benutzer gelegt wurde.

Kommentar L-RH

Hinsichtlich der Transparenz und der Auswertungsmöglichkeiten ist ein Soll-Zustand beschrieben, der nach Prüfung des Landes-Rechnungshofes derzeit nicht erreicht ist. Auch bei der Qualität der Datenbasis sind noch Verbesserungen notwendig. Der Landes-Rechnungshof begrüßt, dass zukünftig insbesondere auch Auswertungen nach Empfängern bzw Ausgabenstellen möglich sein werden.

Der Landes-Rechnungshof weist noch einmal darauf hin, dass Auswertungen nach Empfängern, Leistungen und Zielgruppen eine wesentliche Grundlage für die Steuerung und Überwachung darstellen.

Ein IT-Audit von ISSO2 wird vom Landes-Rechnungshof nach wie vor als notwendig erachtet.

Vor Entwicklung von ISSO2 wurden die Geschäftsprozesse nicht ausreichend analysiert und somit der Grundsatz „Organisation vor Informatik“ nicht befolgt.

Bregenz, im Februar 2004

Der Direktor

Dr Herbert Schmalhardt

Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
AFRL – SF	Allgemeine Förderungsrichtlinie für den Sozialfonds
Art	Artikel
BH	Bezirkshauptmannschaft
GmbHG	Gesetz über Gesellschaften mit beschränkter Haftung
GO	Geschäftsordnung
IfS	Institut für Sozialdienste
IT	Informationstechnologie
LGBI	Landesgesetzblatt
LKH	Landeskrankenhaus
PGD	Psychosoziale Gesundheitsdienste GmbH
RA	Rechnungsabschluss
SHG	Sozialhilfegesetz für Vorarlberg
SHV	Sozialhilfeverordnung
VA	Voranschlag
VBK	Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung (Vollintegriertes Rechnungswesen der Vorarlberger Landesverwaltung)
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997