

## **Prüfbericht**

Finanzielle Planung und Steuerung  
des Sozialfonds



	<b>Allgemeine Informationen</b>	<b>4</b>
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Sozialfonds im Überblick</b>	<b>11</b>
1.1	Grundlagen und Strategie – 11	
1.2	Leistungen und Finanzierung – 17	
<b>2</b>	<b>Controlling-Organisation</b>	<b>23</b>
<b>3</b>	<b>Controlling-Prozesse</b>	<b>31</b>
3.1	Budgetierung – 31	
3.2	Budgetvollzug – 37	
3.3	Leistungssteuerung – 42	
	Abkürzungsverzeichnis – 47	
	Glossar – 48	

# Allgemeine Informationen

## **Vorlage an den Landtag und die Landesregierung**

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

## **Geprüfte Stelle**

Sozialfonds

## **Prüfzeitraum**

2015 bis 2017

Fallweise wurde auch auf aktuelle Entwicklungen Bezug genommen.

## **Prüfungsgegenstand**

Der Landes-Rechnungshof prüfte von Februar bis September 2018 die finanzielle Planung und Steuerung des Sozialfonds. Schwerpunkte der Prüfung bildeten dabei die Controlling-Organisation sowie die Budgetierung und der Budgetvollzug. Bei den eingesetzten Instrumenten wurde der Fokus auf deren Ausgestaltung zum Zeitpunkt der Prüfung gelegt. Die durch den Sozialfonds finanzierten Leistungen, die Bezirkshauptmannschaften sowie die IT-Systeme waren nicht Prüfungsgegenstand.

## **Prüfungsergebnis**

Die Prüfungsergebnisse wurden dem Vorstand der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) als geschäftsführende Stelle am 17. September 2018 zur Kenntnis gebracht. Die Stellungnahme vom 27. September 2018 wurde vom Landes-Rechnungshof in den Prüfbericht eingearbeitet.

## **Formale Aspekte**

Im Bericht verwendete geschlechtsspezifische Bezeichnungen gelten grundsätzlich für Frauen und Männer. Gegebenenfalls wurden kaufmännische Auf- und Abrundungen vorgenommen.

## Zusammenfassung

### **Gemeinsame Verantwortung von Land und Gemeinden im Sozialfonds**

Der Sozialfonds wurde mit 1. Jänner 1998 als Landesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet. Zweck ist die gemeinschaftliche Finanzierung und Steuerung der Kostenentwicklung von Sozialleistungen in der Mindestsicherung, Integrationshilfe sowie Kinder- und Jugendhilfe durch Land und Gemeinden. Dies ermöglicht eine fachübergreifende Lenkung. Dem Kuratorium des Sozialfonds gehören beide Gebietskörperschaften als Entscheidungsträger an. Ihre Vertreter sollten an den Sitzungen möglichst vollständig teilnehmen. Da Gemeinden, anders als das Land, z.B. in der Pflege auch als Leistungserbringer auftreten, kann es zu Interessenkonflikten kommen. Mit Erarbeitung der Sozialfonds-Strategie 2020 unter Einbindung der Einrichtungen gelang ein wichtiger Schritt, der u.a. zur Klärung von Rollen und Strukturen beitrug. Sie führte auch zu Änderungen in der Besetzung von Gremien, entsprechende gesetzliche Anpassungen sind aber noch ausständig. Eine Folgestrategie ist zeitgerecht zu erstellen. Die Geschäftsführung des Fonds, die auch wesentliche Controllingaufgaben umfasst, obliegt der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa).

### **Begrenzung für jährliche Budgeterhöhungen festgelegt**

Die Finanzierung des Sozialfonds erfolgte im Prüfzeitraum zu rund einem Viertel durch sonstige Einnahmen wie Kostenersätze und zu drei Viertel durch Beiträge von Land und Gemeinden zur Abgangsdeckung. Sie werden von diesen im Verhältnis von 60 zu 40 Prozent getragen und beliefen sich im Jahr 2017 auf € 266 Mio. Seit dem Jahr 2007 verdoppelten sich die Beiträge und nahmen damit jährlich um durchschnittlich 7,2 Prozent zu. Ab dem Budget 2017 wurde die Erhöhung des zu finanzierenden Abgangs durch eine Rahmenvorgabe begrenzt. Sie sah für das Jahr 2018 einen maximal zulässigen Anstieg von 3,4 Prozent vor. Die Berechnungsmethode der Vorgabe ist konkret festzulegen, vorgesehene Ausnahmen sind restriktiv anzuwenden. Zudem werden die Gemeinden seit dem Jahr 2015 mit befristeten Entlastungsbeiträgen unterstützt. Damit übernimmt das Land teilweise deren Finanzierungsrisiko.

### **Stärkung des Controllings und Klarstellung der Steuerungskonzeption erforderlich**

Das vielschichtige Leistungsangebot und hohe Ausgabensteigerungen im Sozialfonds erfordern ein starkes Controlling, das Leitungsorgane und Führungskräfte mit steuerungsrelevanten Informationen unterstützt. Projekte dazu wurden in den letzten zehn Jahren mehrfach initiiert, teilweise jedoch nicht ausreichend konsequent weiterverfolgt. Auch die erhöhte Personalfuktuation erschwerte dies. Für eine zielgerichtete Weiterentwicklung ist zunächst eine Klarstellung der Steuerungskonzeption erforderlich. In der Sozialfonds-Strategie

2020 wurde hierzu eine Basis gelegt, wobei die darin angeführten Controlling-Methoden zu konkretisieren sind. Die bestehende Struktur mit einem zentralen Controlling-Bereich und dezentralen, den einzelnen Fach- und Funktionsbereichen zugeordneten Controlling-Mitarbeitenden ist grundsätzlich praktikabel. Aufgaben, Kompetenzen sowie Schnittstellen sollten dazu jedoch geklärt und verbindlich geregelt werden. Ebenso sind eine regelmäßige Weiterbildung der Mitarbeitenden sowie ein verstärkter Informationsaustausch notwendig. Eine strukturelle Stärkung des zentralen Controllings wird in der Zusammenführung mit dem Fachbereich Recht/Interne Organisation nicht erkannt.

### **Verbesserungen in Budgetplanung und -vollzug zweckmäßig**

Wesentliche Grundlage zur Steuerung bildet das jährliche Budget. Eine finanzielle Mehrjahresplanung wird derzeit nicht erstellt, ist aber für das Aufzeigen längerfristiger Entwicklungen wichtig. Weitere Verbesserungen im Budgetierungsprozess sind zweckmäßig. Beispielsweise sollten die Entwicklungen der einzelnen Bereiche frühzeitig aufeinander abgestimmt werden, damit die budgetäre Rahmenvorgabe bereits bei der internen Planung umgesetzt wird. Ein vermehrter Einsatz von Berechnungsvorlagen ist ebenso sinnvoll. Im Budgetvollzug räumte das Kuratorium der geschäftsführenden Abteilung hohe Flexibilität ein. Dieser Handlungsspielraum erfordert aber eine regelmäßige zielgruppengerechte Berichterstattung gegenüber Leitungsorganen und Führungskräften, in welcher auch Finanz- und Leistungskennzahlen verknüpft dargestellt werden. Zukünftig ist der Information des Kuratoriums über die unterjährige finanzielle Entwicklung des Sozialfonds sowie dem Erfordernis von Nachtragsvoranschlägen mehr Bedeutung beizumessen. Die eingesetzte Analyse- und Berichtssoftware sollte verstärkt genutzt und gezielt um relevante Daten wie in der Pflege erweitert werden.

### **Steuerung von Sozialleistungen weiter ausbauen**

Mit den neuen Sozialfonds-Richtlinien wurden wichtige Schritte für eine vermehrte Steuerung gesetzt. Obwohl der Abschluss von Rahmen- und Produktvereinbarungen grundsätzlich ab dem Jahr 2019 eine Voraussetzung für die Finanzierung durch den Sozialfonds darstellt, sind diese erst teilweise unterfertigt. Ihr Abschluss ist mit Nachdruck voranzutreiben. Die geplante Fristverlängerung verzögert auch die Einführung von standardisierten Tarifkalkulationen, welche systematische Tarifanalysen maßgeblich erleichtern. Sie bilden eine Basis für einen möglichen Übergang zu Normtarifen. Produktevaluierungen sind für einen optimierten Ressourceneinsatz wichtig. Dafür sollten alle Angebote berücksichtigt, die Vorgehensweise konkretisiert und geeignete Evaluierungszyklen festgelegt werden. Für wirtschaftliche Prüfungen u.a. von Einrichtungen ist ein risikoorientierter Prüfplan auszuarbeiten und umzusetzen.

# Empfehlungen

## Sozialfonds im Überblick

1. Für Sitzungen des Kuratoriums rechtzeitig eine Vertretung durch Ersatzmitglieder veranlassen (Punkt 1.1, Grundlagen und Strategie, Seite 11).
2. Folgestrategie zeitgerecht sicherstellen (Punkt 1.1, Grundlagen und Strategie, Seite 11).
3. Konkrete Berechnungsmethode der budgetären Rahmenvorgabe verbindlich festlegen (Punkt 1.1, Grundlagen und Strategie, Seite 11).
4. Gesetzliche Anpassungen betreffend Zusammensetzung und Aufgaben der Gremien vorantreiben (Punkt 1.1, Grundlagen und Strategie, Seite 11).

## Controlling-Organisation

5. Steuerungskonzeption klarstellen, Methoden konkretisieren und diese nach einem definierten Zeitplan umsetzen (Punkt 2, Controlling-Organisation, Seite 23).
6. Aufgaben, Kompetenzen und Schnittstellen klären und verbindlich regeln sowie erforderlichenfalls organisatorische und personelle Anpassungen vornehmen (Punkt 2, Controlling-Organisation, Seite 23).
7. Controlling-Mitarbeitende regelmäßig spezifisch weiterbilden (Punkt 2, Controlling-Organisation, Seite 23).
8. Systematischen Austausch über Controlling-Themen abteilungsintern und mit den Bezirkshauptmannschaften forcieren (Punkt 2, Controlling-Organisation, Seite 23).

## Controlling-Prozesse

9. Budgetierungsprozess anpassen, um Rahmenvorgabe bereits bei interner Budgetierung einzuhalten (Punkt 3.1, Budgetierung, Seite 31).
10. Zur Budgetierung wesentlicher Positionen vermehrt Berechnungsvorlagen verwenden (Punkt 3.1, Budgetierung, Seite 31).
11. Systematische Differenzen zwischen budgetierten Ausgaben und zuge-sagten Tangenten bereinigen sowie Budgetbegründungen verbessern (Punkt 3.1, Budgetierung, Seite 31).
12. Rollierende finanzielle Mehrjahresplanung einführen (Punkt 3.1, Budgetierung, Seite 31).

13. Reporting für Entscheidungsträger zielgruppengerecht weiterentwickeln (Punkt 3.2, Budgetvollzug, Seite 37).
14. Kuratorium aggregierte Berichte inklusive Hochrechnung rund vierteljährlich bereitstellen (Punkt 3.2, Budgetvollzug, Seite 37).
15. Analyse- und Berichtssoftware vermehrt nutzen und Data-Warehouse um steuerungsrelevante Daten ergänzen (Punkt 3.2, Budgetvollzug, Seite 37).
16. Rücklagenstand einschließlich Veränderungen im Rechnungsabschluss ausweisen (Punkt 3.2, Budgetvollzug, Seite 37).
17. Erfordernis von Nachtragsvoranschlägen mehr Bedeutung beimessen (Punkt 3.2, Budgetvollzug, Seite 37).
18. Für Evaluierungen sämtliche Produkte mit geeigneten Zyklen berücksichtigen und Vorgehensweise konkretisieren (Punkt 3.3, Leistungssteuerung, Seite 42).
19. Abschluss von Rahmen- und Produktvereinbarungen mit Nachdruck vorantreiben (Punkt 3.3, Leistungssteuerung, Seite 42).
20. Tarife systematisch überprüfen und bei Bedarf anpassen (Punkt 3.3, Leistungssteuerung, Seite 42).
21. Für wirtschaftliche Prüfungen risikoorientierten Prüfplan ausarbeiten und umsetzen (Punkt 3.3, Leistungssteuerung, Seite 42).



# Kenndaten

## Sozialfonds

in den Jahren 2015 bis 2017

	2015	2016	2017	Veränderung pro Jahr in %
<b>Finanzielle Entwicklung</b> in Tsd. €				
<b>Ausgaben</b>	<b>315.674</b>	<b>350.546</b>	<b>361.741</b>	<b>7,0</b>
Soziales	71.248	90.900	87.813	11,0
Senioren u. Pflegevorsorge	111.874	117.166	124.198	5,4
Inklusion*	72.354	74.548	73.988	1,1
Sozialpsychiatrie u. Sucht	24.146	22.667	23.431	-1,5
Kinder- u. Jugendhilfe	35.962	45.182	46.172	13,3
Fondsverwaltung	90	83	6.139	
<b>Sonstige Einnahmen</b>	<b>74.599</b>	<b>91.634</b>	<b>95.652</b>	<b>13,2</b>
Soziales	11.030	15.801	23.972	47,4
Senioren u. Pflegevorsorge	49.799	56.217	55.834	5,9
Inklusion*	5.666	6.200	5.714	0,4
Sozialpsychiatrie u. Sucht	1.953	1.624	1.620	-8,9
Kinder- u. Jugendhilfe	1.652	4.966	3.490	45,3
Fondsverwaltung	4.499	6.826	5.022	5,7
<b>Beiträge Land u. Gemeinden</b>	<b>241.075</b>	<b>258.912</b>	<b>266.089</b>	<b>5,1</b>
Abweichung vom Voranschlag	9.138	-207	-13.381	

## Mitarbeitende im finanziellen Controlling

in VZB

	2015	2016	2017
<b>Gesamt</b>	<b>6,90</b>	<b>7,13</b>	<b>6,99</b>
zentral	3,80	3,83	3,89
dezentral**	3,10	3,30	3,10

zentral = in Fachbereich Recht und Betriebswirtschaft/Controlling; dezentral = in jew. Fach- und Funktionsbereichen

\* Bezeichnung des Fachbereichs Integrationshilfe in öffentlichen Berichten

\*\* ohne Führungskräfte, korrigiert um nicht Controlling-bezogene Aufgaben

Quelle: Rechnungsabschlüsse, Informationen Abteilung IVa; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen



# 1 Sozialfonds im Überblick

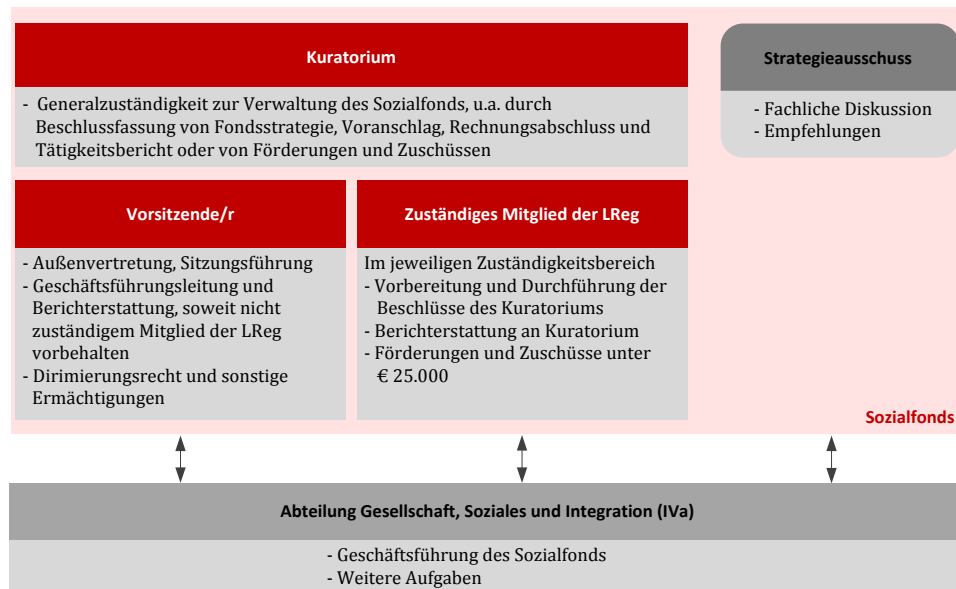
## 1.1 Grundlagen und Strategie

**Der Sozialfonds dient der gemeinschaftlichen Finanzierung bestimmter Sozialleistungen und ermöglicht deren fachübergreifende Lenkung. Damit sind auch hohe Anforderungen verbunden. Das Kuratorium fungiert als maßgebliches Entscheidungsorgan, an dessen Sitzungen Vertreter von Land und Gemeinden möglichst vollzählig teilnehmen sollten. Im Strategieprozess wurden u.a. Rollen und Strukturen geklärt, einzelne Punkte wie die budgetäre Rahmenvorgabe blieben wenig konkret.**

Situation	Der Sozialfonds wurde mit Wirkung vom 1. Jänner 1998 als selbstständiger Landesfonds mit eigener Rechtspersönlichkeit eingerichtet. Der Zweck liegt in der gemeinschaftlichen Finanzierung und Steuerung der Kostenentwicklung bestimmter Sozialleistungen durch Land und Gemeinden. Dazu gehören jene der Mindestsicherung mit Grundversorgung und 24-Stunden-Betreuung, der Integrationshilfe sowie der Kinder- und Jugendhilfe. Seine wesentlichen organisatorischen Grundlagen finden sich im Mindestsicherungsgesetz (MSG).
Sozialmodell	Dem Fonds liegt das Vorarlberger Sozialmodell zugrunde. Dieses beruht auf den Staatszielen sowie den Grundsätzen der Landesverfassung und zeichnet sich durch gemeinsame Verantwortungen von Land und Gemeinden, aber auch der sozialen Einrichtungen als Leistungserbringer aus. Letzteren räumen die Sozialgesetze des Landes Rechte zur Mitarbeit ein. Darüber hinaus treten die Gemeinden nicht nur als mitfinanzierende Gebietskörperschaften, sondern auch als Mittelempfänger, beispielsweise für Pflegeheime, auf.
Organe	<p><b>Grundlagen</b></p> <p>Die Organe des Sozialfonds sind das Kuratorium, der oder die Vorsitzende des Kuratoriums und das zuständige Mitglied der Landesregierung. Ihre Aufgaben wurden in einem im August 2018 kundgemachten Gesetz über Landesfonds in Form einer Sammelnovelle konkretisiert. Der Landes-Rechnungshof stellt die Zuständigkeiten der Organe in dieser neuen Fassung des MSG dar, die mit 1. Jänner 2019 in Kraft tritt.</p>

## Organe des Sozialfonds

### Zuständigkeiten und Schnittstellen zur geschäftsführenden Abteilung



Quelle: MSG in neuer Fassung und Sozialfonds-Strategie 2020; Darstellung Landes-Rechnungshof

Kuratorium

Dem Kuratorium kommt die Generalzuständigkeit zur Verwaltung des Sozialfonds zu. Dies umfasst insbesondere die Erlassung bestimmter Rahmenvorgaben zur Finanzierung von Sozialleistungen oder Steuerung der Kosten. Dazu zählen u.a. die Beschlussfassung von Fondsstrategie, Voranschlag, Rechnungsabschluss und Tätigkeitsbericht. Das Gremium bewilligt auch Richtlinien und gewährt Förderungen sowie sonstige Zuschüsse an Einrichtungen und Gemeinden.

Besetzt ist das Kuratorium paritätisch mit je vier stimmberechtigten Vertretern des Landes und der Gemeinden. Das Land wird durch drei ressortverantwortliche Mitglieder der Landesregierung und den Vorstand der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) vertreten. Seitens der Gemeinden sind der Präsident sowie der Vizepräsident des Vorarlberger Gemeindeverbands (Gemeindeverband) und zwei weitere Bürgermeister als Mitglieder bestellt. Überdies gehören dem Kuratorium vier Experten aus dem Kreis der leistungserbringenden Einrichtungen mit beratender Stimme an. Diese verzichten seit Herbst 2016 auf eine Teilnahme an diesen Sitzungen. Grund sind neu festgelegte Rollen und Strukturen im Rahmen der Sozialfonds-Strategie 2020.

Anlässlich der Errichtung des Sozialfonds bestand die Intention, bei Entsendung bzw. Bestellung der Kuratoriumsmitglieder auf ein möglichst ausgewogenes zahlenmäßiges Verhältnis von weiblichen und männlichen Vertretern Bedacht zu nehmen. Derzeit ist das Gremium überwiegend männlich besetzt. Für jedes Mitglied gibt es überdies ein Ersatzmitglied. Weiters nehmen auch Mitarbeitende der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) sowie des Gemeindeverbands an den Beratungen des Kuratoriums als beigezogene Fachleute teil. Eine Geschäftsordnung regelt die näheren Abläufe.

Im Prüfzeitraum tagte das Kuratorium 16-mal, wobei die Sitzungen durchschnittlich knapp 1,5 Stunden dauerten. Dabei waren die Vertreter des Landes zu rund 90 Prozent sowie jene der Gemeinden zu rund 75 Prozent anwesend. Ein Mitglied von Gemeindefseite verbrachte beispielsweise in den geprüften drei Jahren nur knapp zwei Stunden in diesen Sitzungen.

Vorsitzende/r

Zur Vorsitzenden des Kuratoriums wurde von der Landesregierung das für Soziales, Pflege sowie Kinder- und Jugendhilfe verantwortliche Mitglied bestimmt. Zu ihren Aufgaben gehören die Vertretung des Sozialfonds nach außen sowie die Führung der Sitzungen im Kuratorium. Ihr obliegt zudem die Leitung der Geschäftsführung des Fonds und die Erstattung von Berichten an das Kuratorium, soweit dies nicht dem zuständigen Mitglied der Landesregierung vorbehalten ist. Damit ist keine direkte Entscheidungsbefugnis – außer bei spezifischer Ermächtigung – verbunden. Der Vorsitzenden steht aber das Dirimierungsrecht<sup>Glossar</sup> bei Stimmgleichheit zu.

Zuständiges Mitglied  
der LReg

Dem jeweils für die betreffenden Sozialleistungen zuständigen Mitglied der Landesregierung obliegt die Vorbereitung und Durchführung der in seinen Wirkungsbereich fallenden Beschlüsse des Kuratoriums inklusive Berichterstattung an dieses Gremium sowie die Entscheidung über Förderausgaben bzw. sonstige Zuschüsse unter € 25.000. Darüber hinaus ist es in seinem Ressort für die jährliche Erstellung sowie den Vollzug des Budgets des Sozialfonds verantwortlich.

Strategieausschuss

Der Strategieausschuss hat keine Organfunktion im Sozialfonds. Er wurde ursprünglich ausschließlich mit Vertretern von Land und Gemeinden beschickt. Seit Herbst 2016 tagt er aufgrund der neu festgelegten Rollen und Strukturen in neuer Zusammensetzung und Aufgabenstellung. Er besteht nunmehr aus je fünf Vertretern des Landes, der Gemeinden sowie des Arbeitgebervereins für private Sozial- und Gesundheitsorganisationen in Vorarlberg. Einige Mitglieder sind gleichzeitig solche des Kuratoriums. Die Gemeinden entsenden Bürgermeister mit spezifischem fachlichen Hintergrund sowie Sozialplaner, die als Ansprechpartner für die jeweiligen Sachgebiete benannt sind. Überdies nehmen themenbezogen Mitarbeitende der Abteilung Gesellschaft, Soziales und

Integration (IVa) sowie des Gemeindeverbands oder sonstige Akteure an den Sitzungen des Strategieausschusses teil.

Die Zuständigkeit des Ausschusses liegt seit der strukturellen Änderung insbesondere in der Definition und fachlichen Diskussion von strategisch relevanten Themen. Er spricht u.a. Empfehlungen an das Kuratorium aus. Nach der Sozialfonds-Strategie 2020 ist ihm auch die Aufgabe zugeordnet, dass ausgewählte Angebote regelmäßig evaluiert und wenn nötig angepasst bzw. wenn sinnvoll durch wirkungsvollere ergänzt werden. Im Prüfzeitraum tagte der Ausschuss 13-mal, wobei die Sitzungen durchschnittlich rund drei Stunden dauerten. In der Regel nahmen in der neuen Zusammensetzung bis zu 25 – in einem Fall fast 30 Personen – daran teil.

Abteilung Gesellschaft,  
Soziales und Integration

Die Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) übt die Geschäftsführung für den Fonds aus. Darunter wird die administrative Verwaltungstätigkeit verstanden. In dieser Funktion obliegt ihr u.a. die Vor- und Nachbereitung der Sitzungen des Kuratoriums sowie des Strategieausschusses. Im finanziellen Bereich gehören dazu insbesondere die Erstellung von Anträgen für Beschlussfassungen im Kuratorium einschließlich deren Umsetzung, die Erarbeitung des Voranschlags, Rechnungsabschlusses und Tätigkeitsberichts sowie weitere Controllingaufgaben. Überdies ist sie für den Vollzug des MSG sowie des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJH-G) – welcher weitgehend über die Bezirkshauptmannschaften erfolgt – und des Chancengesetzes (ChancenG) zuständig. Sie wickelt derzeit noch andere nicht vom Sozialfonds finanzierte Aufgaben ab, beispielsweise in den Bereichen Jugend und Familie oder Frauen und Gleichstellung.

Zum Zeitpunkt der Prüfung bestand die Abteilung aus sechs Fachbereichen (FaB) und drei Funktionsbereichen (FuB) sowie einer Fachstelle. Zum 1. Jänner 2018 wies sie insgesamt 89 Mitarbeitende im Ausmaß von 79,00 Vollzeitbeschäftigten (VZB) auf. Für den Sozialfonds sind inhaltlich die vier FaB Integrationshilfe (IH), Kinder- und Jugendhilfe (KJH), Senioren und Pflegevorsorge (Pflege) und Soziales sowie ein FuB Sozialpsychiatrie und Sucht (SPS) tätig. Zentrale Steuerungs-, Koordinations- und Serviceaufgaben in juristischen, sozialplanerischen sowie betriebswirtschaftlichen Agenden einschließlich Controlling übernimmt der FaB Recht und Betriebswirtschaft/Controlling (Recht/BWC).

### **Strategie**

Ausarbeitung

Die Systempartner Land, Gemeinden und Einrichtungen erarbeiteten in einem einjährigen Prozess beginnend mit März 2015 unter externer Begleitung und auf Basis des aktuellen Regierungsprogramms die Sozialfonds-Strategie 2020. Sie wurde im Mai 2016 sowohl im Kuratorium einvernehmlich verabschiedet

	als auch von der Landesregierung beschlossen. Im November 2017 wurde die Strategie erstmals evaluiert und im März des Folgejahres angepasst. Die Änderungen bezogen sich insbesondere auf fachspezifische Inhalte. In Gesprächen des Landes-Rechnungshofs mit eingebundenen Akteuren beurteilten diese den Strategieprozess sowie sein Ergebnis als positiv.
Fachspezifische Inhalte	Neben dem gesetzlichen Auftrag und der Leitidee beschreibt die Strategie insbesondere das Selbstverständnis im Sozialfonds und definiert vier fachübergreifende Prinzipien. Diese sind neben „Hilfe zur Selbsthilfe“ und „präventiv, ambulant, stationär“ die „Sozialraumorientierung“ sowie „Regelsystem vor Spezialangebot“. Ferner hebt sie die bis zum Jahr 2020 festgelegten strategischen Ziele samt inhaltlich prioritären Sachthemen hervor und bestimmt dafür konkrete Umsetzungsmaßnahmen bzw. -projekte.
Budgetärer Rahmen	In der Strategie wurde auch eine Begrenzung für jährliche Budgeterhöhungen des Sozialfonds festgelegt. Nach dieser erfolgt als budgetärer Rahmen eine Fortschreibung des Jahresbudgets plus eine jährliche Steigerung. Die Steigerung orientiert sich am Durchschnitt der Änderung der Ertragsanteile <sup>Glossar</sup> der letzten fünf Jahre. Eine nähere Beschreibung der Berechnungsmethode fehlt im Strategiepapier. In mehreren Punkten wurde zwischenzeitlich eine Auslegung zur praktischen Anwendbarkeit gefunden. Die budgetäre Rahmenvorgabe bezieht sich auf den Finanzierungsbedarf für Land und Gemeinden. Von dieser ausgenommen sind außergewöhnliche Ereignisse und übernommene Aufgaben aus anderen Bereichen.
Rollen/Strukturen	Auch die Rollen und Strukturen der Systempartner wurden im Strategieprozess geklärt. Darauf aufbauend kam es zu den Änderungen in der Besetzung des Kuratoriums bzw. des Strategieausschusses und seiner Aufgaben. Anlässlich der Evaluierung wurden die neu festgelegten Verantwortlichkeiten von den Systempartnern als zweckmäßig bestätigt. Eine Anpassung der gesetzlichen Grundlagen ist noch ausständig. Mit dem Amt der Landesregierung, dem Strategieausschuss sowie dem Kuratorium sind drei Steuerungsebenen vorgesehen, wobei die zentrale Lenkung beim Land liegt. Dieses trägt u.a. Verantwortung für die Sicherung des sozialpolitischen Rahmens und der Rechtsansprüche sowie für die Wahrung der strategischen Gesamtsicht und abgestimmter Systeme wie Strukturen oder Angebote.
Steuerung	Im Strategiepapier ist weiters festgehalten, dass sich das Land einer strategischen und analytischen Sozialplanung sowie eines aktiven Controllings als fachübergreifende Steuerungsinstrumente bedienen soll. Dazu werden acht Methoden – Produktsteuerung, Bedarfs- und Entwicklungsplanungen, Sozialindikatoren, Mehrjahresplanung, Leistungs- und Wirkungsmessungen, Produkt-

evaluierung, Case- und Care-Management sowie Reporting – mit kurzer und allgemeiner Beschreibung genannt.

**Bewertung**

Mit dem Sozialfonds wurde ein gemeinsames Finanzierungsmodell geschaffen, das mit diesem Umfang in dieser Form einzigartig in Österreich ist. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs erlaubt es eine fachübergreifende Lenkung der erfassten Sozialleistungen, die von Gebietskörperschaften und Einrichtungen durchgeführt werden. Daraus resultieren aber auch hohe Anforderungen an die finanzielle Planung sowie Steuerung des Fonds und damit an die Organisation des Controllings in der geschäftsführenden Abteilung. Weiters nehmen die Gemeinden einerseits als mitfinanzierende Gebietskörperschaften und andererseits als Mittelempfänger eine Doppelrolle ein, die zu Interessenkonflikten führen kann. Dies erfordert insbesondere bei Entscheidungen eine entsprechende Differenzierung zwischen Gesamt- und Eigeninteressen.

Im Kuratorium werden – vor allem durch Beschlussfassung des Voranschlags – maßgebliche Finanzierungsentscheidungen getroffen. Der Landes-Rechnungshof erachtet deshalb eine möglichst vollzählige Teilnahme an dessen Sitzungen für erforderlich. Im Falle von unvermeidbaren Abwesenheiten ist rechtzeitig eine Vertretung durch Ersatzmitglieder zu veranlassen. Überdies hält er die Anzahl der weiblichen Mitglieder im Kuratorium im Sinne der Intention bei Errichtung des Fonds für ausbaufähig.

Ein wichtiger und mehrfach eingeforderter Schritt war die Erarbeitung einer Strategie für den Sozialfonds. Ihr knapp fünfjähriger Geltungszeitraum ist mit der laufenden Regierungsperiode einschließlich eines Übergangsjahres erklärbar. Eine Folgestrategie ist zeitgerecht sicherzustellen. Positiv beurteilt der Landes-Rechnungshof u.a. die Rollenklärung auf Ebene der Systempartner. Die neue Zusammensetzung und Aufgabenstellung der Gremien bedürfen allerdings noch einer entsprechenden gesetzlichen Anpassung. Als relevantes Thema wurde ein aktives Controlling für den Sozialfonds erkannt.

Einzelne Passagen der Strategie hält der Landes-Rechnungshof jedoch für wenig konkret. Der dadurch entstehende Interpretationsspielraum sollte nicht zu unterschiedlichen Auslegungen oder Erwartungshaltungen führen. So ist insbesondere die maximale budgetäre Rahmenvorgabe nicht als automatische Steigerungsrate zu verstehen. Zudem ist ihre Berechnungsmethode nicht ausreichend präzise beschrieben und bedarf einer verbindlichen Festlegung. Insgesamt trägt die Begrenzung der jährlichen Budgeterhöhungen zu einer höheren grundsätzlichen Planbarkeit der mittelfristigen finanziellen Entwicklung bei. Ihre Wirksamkeit erfordert eine möglichst restriktive Handhabung der Ausnahmen.



Der neue Strategieausschuss ermöglicht eine breite fachliche Diskussion im Vorfeld finanzieller Entscheidungen. Seine Aufgaben entsprechen jedoch eher denen eines Beirats als jenen eines Ausschusses. Die Benennung von Ansprechpartnern für bestimmte Sachgebiete auf Gemeindeebene wird als zielführend angesehen. Diese können sich dadurch fachlich stärker in die jeweiligen Themen einbringen. Moderation und Methodik muss auf die Teilnehmerzahl abgestimmt sein.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für die Sitzungen des Kuratoriums rechtzeitig eine Vertretung durch Ersatzmitglieder zu veranlassen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine Folgestrategie zeitgerecht sicherzustellen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die konkrete Berechnungsmethode der budgetären Rahmenvorgabe verbindlich festzulegen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die gesetzlichen Anpassungen betreffend Zusammensetzung und Aufgaben der Gremien voranzutreiben.

## 1.2 Leistungen und Finanzierung

**Über den Sozialfonds werden zahlreiche Leistungen auf Basis verschiedener Rechtsgrundlagen finanziert. Im Vergleich der Jahre 2007 und 2017 verdoppelten sich die von Land und Gemeinden zu finanzierenden Abgänge. Zur Analyse von Entwicklungen ist auch eine Verknüpfung von Finanz- und Leistungsdaten wichtig. Durch befristete Entlastungsbeiträge wurde das Finanzierungsrisiko für Gemeinden beschränkt. Von einer zunehmenden Belastung des Landes ist auszugehen.**

**Situation** Die durch den Sozialfonds finanzierten Sozialleistungen werden auf Basis des MSG, des ChancenG sowie des KJH-G mit ihren jeweiligen Verordnungen bzw. anhand von Förderrichtlinien ausbezahlt. Daneben sind auch andere Rechtsgrundlagen, wie das Pflegeheimgesetz mit Heimbauverordnung, das Bundespflegegeldgesetz, das Pflegefondsgesetz oder Vereinbarungen gemäß Art. 15a B-VG, relevant. Einzelne oder ein Bündel von Leistungen, die auf eine bestimmte Zielgruppe ausgerichtet sind und eine bestimmte Wirkung erzielen sollen, werden im Sozialbereich auch als Produkte bezeichnet.

### **Leistungen und Produkte**

**MSG** Die Mindestsicherung ist die staatliche Hilfe zur Führung eines menschenwürdigen Lebens, die Hilfsbedürftigen nach dem MSG zu gewähren ist. Sachlich

zuständig sind vor allem die Bezirkshauptmannschaften. Die Leistungen werden in die Produktbereiche Existenz- und Wohnraumsicherung, Aktivierende Hilfe zur Selbsthilfe, Bewältigung besonderer Lebenslagen, Prävention, Koordination, Vernetzung sowie Förderungen und Systementwicklung eingeteilt. In Vorarlberg wird auch die Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde im Rahmen des MSG abgewickelt. In der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) ist für diese Aufgaben insbesondere der FaB Soziales verantwortlich. Für die Produktbereiche Stationäre Pflege und Betreuung, Ambulante Pflege und Betreuung, Häusliche Betreuung und Pflege sowie Teilstationäre Pflege und Betreuung, Hospiz und Systementwicklung ist es der FaB Pflege. Aktuelle Herausforderungen ergeben sich durch die Abschaffung des Pflegeregresses und die geplante Einführung eines Mindestsicherungs-Grundsatzgesetzes des Bundes.

ChancenG Die Integrationshilfe wirkt darauf hin, die Teilhabe von Menschen mit Behinderung am Leben in der Gesellschaft zu stärken. Ziel sind gleichwertige Lebensbedingungen. Zuständig sind der FaB IH sowie der FuB SPS in der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa). Die Leistungen werden grundsätzlich in die Produktbereiche Gesundheitliche Rehabilitation, Teilhabe an der schulischen und beruflichen Ausbildung, Teilhabe am Arbeitsleben sowie am gesellschaftlichen Leben, Entlastung der Familie sowie Förderungen und Systementwicklung eingeteilt.

KJH-G Die Kinder- und Jugendhilfe unterstützt Eltern und andere mit der Pflege und Erziehung betraute Personen in ihrer Verantwortung. In jenen Fällen, in denen eine angemessene Pflege und Erziehung nicht gewährleistet ist, hat sie für eine entsprechende Förderung sowie den Schutz der Kinder und Jugendlichen zu sorgen. Die Zuständigkeit ist weitgehend an die Bezirkshauptmannschaften übertragen. Ihnen obliegen u.a. Gefährdungsabklärungen oder die Beauftragung von Einrichtungen. In der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) ist insbesondere der FaB KJH zuständig. Die Leistungen werden in die Produktbereiche Förderung von Erziehungskompetenzen, Unterstützung von Jugendlichen und Erziehungspersonen, Pflege und Erziehung von Minderjährigen, Prävention sowie Förderungen und Systementwicklung eingeteilt. Sie umfassen seit 1. Jänner 2016 auch jene für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge (UMF).

Förderrichtlinien Förderungen auf Basis dieser Gesetze werden auch durch Richtlinien des Sozialfonds konkretisiert. Insbesondere finden eine allgemeine sowie eine spezielle Förderrichtlinie (AFRL-SF und SFRL-SF) in überarbeiteter Fassung aus dem Jahr 2015 Anwendung. Die AFRL-SF enthält die grundsätzlichen Regelungen für die Inanspruchnahme und Gewährung von Fördermitteln des Sozialfonds. Sie unterscheidet zwischen Projekt-, Objekt- sowie Subjektförde-

rungen in direkter und indirekter Form. Bei indirekten Subjektförderungen handelt es sich um Zuschüsse an bestimmte Einrichtungen, die festgelegte Leistungen an natürliche Personen erbringen und diese auch unmittelbar mit dem Sozialfonds abrechnen können. Dafür werden in der SFRL-SF spezielle Voraussetzungen festgelegt. Beide Richtlinien gelten nicht für Förderungen im Verwaltungsweg – z.B. bei behördlichen Maßnahmen in der Mindestsicherung – und für Pflegeangelegenheiten von älteren Menschen. Im letztgenannten Bereich gibt es eigene Richtlinien zur Förderung der Mobilen Hilfsdienste sowie zur Förderung der Hauskrankenpflege.

### **Finanzierung**

Mittelaufbringung

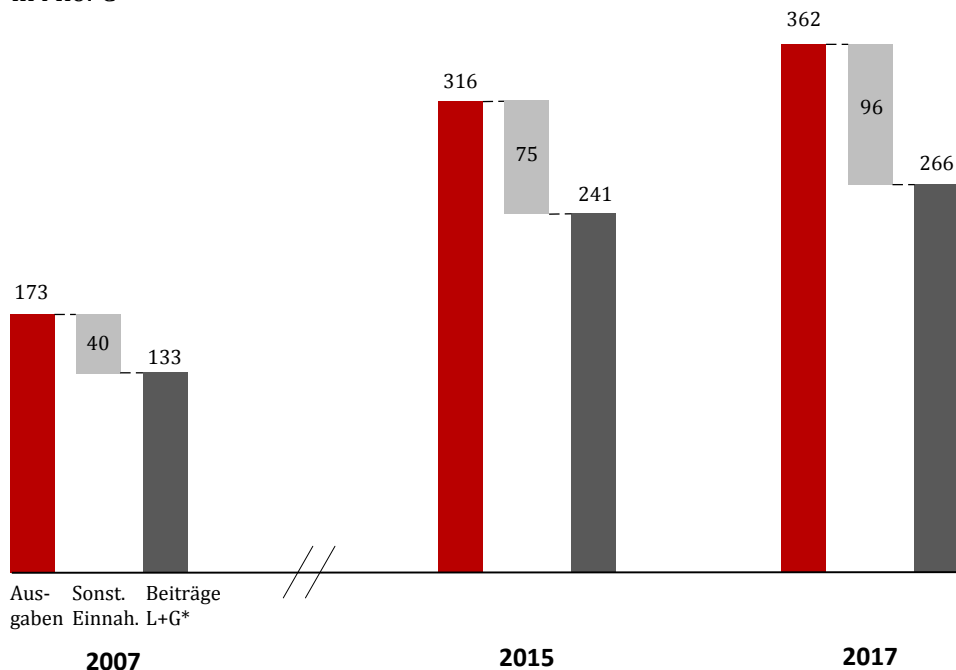
Zur Finanzierung der Leistungen erhält der Sozialfonds seine Mittel größtenteils aus den als Abgangsdeckung konzipierten Beiträgen des Landes und der Gemeinden, aber auch aus sonstigen Einnahmen. Zu Letzteren zählen beispielsweise Zahlungen des Bundes und anderer Bundesländer, Kostenersätze von Versicherungen, Unterstützten und Drittverpflichteten oder Strafgeelder.

Gesamtentwicklung

Die Ausgaben des Sozialfonds stiegen im Prüfzeitraum von € 315,67 Mio. im Jahr 2015 auf € 361,74 Mio. im Jahr 2017. Die sonstigen Einnahmen erhöhten sich im selben Zeitraum von € 74,60 Mio. auf € 95,65 Mio. Ausgabensteigerungen von 14,6 Prozent standen somit Erhöhungen der sonstigen Einnahmen um 28,2 Prozent gegenüber. Dadurch nahmen die von Land und Gemeinden zu finanzierenden Beiträge für den Fonds von € 241,07 Mio. auf € 266,09 Mio. um 10,4 Prozent zu. Dies entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Steigerung von 5,1 Prozent. Im Vergleich dazu erhöhten sie sich in den Jahren 2007 bis 2017 jährlich um durchschnittlich 7,2 Prozent. Dies entspricht einer Verdoppelung des Abgangs in diesem Zeitraum, der von Land und Gemeinden zu decken ist.

### Finanzielle Entwicklung des Sozialfonds

in den Jahren 2007, 2015 und 2017  
in Mio. €



\* Beiträge des Landes und der Gemeinden

Quelle: Rechnungsabschlüsse; Darstellung Landes-Rechnungshof; Rundungsdifferenzen

Zur Analyse dieser Steigerungen erhob der Landes-Rechnungshof Finanz- und Leistungsdaten aus Rechnungsabschlüssen und Tätigkeitsberichten sowohl für den Prüfzeitraum als auch für das Jahr 2007, um einen längerfristigen Vergleich darstellen zu können. Er stellte Ausgaben sowie verfügbare Fallzahlen gegenüber und legte diese den FaB und FuB zur Prüfung und Ergänzung vor. Diese gaben fallweise für den Prüfzeitraum spezifischere Leistungsdaten an. Hinsichtlich der längerfristigen Entwicklung erläuterten sie, dass die wesentlichen Veränderungen u.a. auf teilweise höhere Personal- bzw. Qualitätsstandards, geänderte Rechtsgrundlagen, Fluchtbewegungen, fehlende Valorisierung seitens des Bundes oder den Ausbau spezifischer Angebote zurückzuführen seien.

Im Prüfzeitraum verzeichnete der Bereich Soziales die höchste nominelle Ausgabensteigerung mit € 16,57 Mio. bzw. 23,3 Prozent. Gleichzeitig erhöhten sich in diesem Bereich – insbesondere durch Refundierungen seitens des Bundes – die sonstigen Einnahmen um € 12,94 Mio. Die Anzahl der unterstützten Personen nahm um fast 15 Prozent zu. Grund waren nach Auskunft der geschäftsführenden Abteilung vor allem die sich verschlechternde wirtschaftliche Situation der Betroffenen sowie die Flüchtlingszahlen.

Die zweitgrößte Steigerung der Ausgaben im Prüfzeitraum lag im Bereich Pflege mit € 12,32 Mio. bzw. 11,0 Prozent. Die Erhöhung der sonstigen Einnahmen um € 6,03 Mio. konnte rund die Hälfte davon kompensieren. In den geprüften Jahren stiegen die Leistungstage in der stationären Pflege um 78.700, wobei die höchste Steigerung mit 20,0 Prozent in der Pflegestufe 5 zu verzeichnen war. Dies führte beispielsweise dazu, dass die durchschnittlichen Ausgaben für einen Verpflegstag von € 151 auf € 147 im Prüfzeitraum zurückgingen. Im ambulanten Bereich erhöhten sich aufgrund von Ausbau und Sicherung die Ausgaben um 21,9 Prozent, die Anzahl der betreuten Personen blieb weitgehend konstant. In der Häuslichen Betreuung und Pflege – welche vor allem die 24-Stunden-Betreuung und die Zuschüsse für diese umfasst – war jedoch ein Anstieg der Leistungsbeziehenden um fast ein Drittel zu verzeichnen.

Im Bereich Kinder- und Jugendhilfe nahmen die Ausgaben im Prüfzeitraum um € 10,21 Mio. bzw. 28,4 Prozent zu. Die Steigerung ist auch auf die Betreuung von UMF zurückzuführen, für diese wurden auch Zahlungen des Bundes vereinnahmt. Die sonstigen Einnahmen der Kinder- und Jugendhilfe stiegen in den geprüften Jahren um € 1,84 Mio. Insgesamt gingen die in den Tätigkeitsberichten ausgewiesenen betreuten bzw. unterstützten Personen in der Kinder- und Jugendhilfe leicht zurück. Die Rückgänge waren vor allem in den weniger kostenintensiven Angeboten zu verzeichnen.

Anteil Land/Gemeinden Das Land und die Gemeinden decken den zu finanzierenden Abgang des Sozialfonds im Verhältnis von 60 zu 40 Prozent. In den Jahren 2015, 2016 und 2017 entfielen auf das Land € 144,64 Mio., € 155,35 Mio. sowie € 159,65 Mio. Die Beiträge der Gemeinden beliefen sich in diesen Jahren auf € 96,43 Mio., € 103,56 Mio. und € 106,44 Mio.

Entlastungsbeiträge Seit dem Jahr 2015 gewährt das Land den Gemeinden zur Unterstützung dieser Finanzierungsbeteiligung befristete Entlastungsbeiträge. Hintergrund war u.a. die außerordentliche Entwicklung der Flüchtlingszahlen. Dazu wurde das grundsätzlich mitzufinanzierende Ausgabenvolumen des Sozialfonds zunächst mit € 300 Mio. und schließlich der Finanzierungsbeitrag der Gemeinden mit € 100 Mio. zuzüglich Indexierung begrenzt. Die Bedeckung der Entlastungsbeiträge für den diese Summe übersteigenden Gemeindeanteil erfolgt über den Landeshaushalt. Dafür werden bis zu einem jeweils festgelegten Betrag einerseits Bedarfszuweisungsmittel<sup>Glossar</sup> (BZ-Mittel) an Gemeinden und andererseits echte Landesmittel verwendet.

Im ersten Jahr gewährte das Land den Gemeinden aus diesem Titel € 3,96 Mio., welche zu 53 Prozent aus BZ-Mitteln und zu 47 Prozent aus echten Landesmitteln finanziert wurden. Im Folgejahr beliefen sich diese Zahlungen auf € 6,86 Mio., wobei 73 Prozent auf BZ-Mittel und 27 Prozent auf echte Landes-

mittel entfielen. Im Jahr 2017 betrug der Entlastungsbeitrag € 6,44 Mio., der sich zu 78 Prozent aus BZ-Mitteln und zu 22 Prozent aus echten Landesmitteln zusammensetzte. Werden die BZ-Mittel den Gemeinden – für deren Verwendung sie bestimmt sind – zugerechnet, verschiebt sich das Finanzierungsverhältnis zwischen Land und Gemeinden für den Sozialfonds in diesen Jahren um weniger als ein Prozent.

Entlastungsbeiträge sind auch für die Jahre 2018 bis 2020 vorgesehen. Sie gehen von einem Anteil aus BZ-Mitteln in Höhe von 40 Prozent und aus echten Landesmitteln in Höhe von 60 Prozent aus.

#### Bewertung

Der Sozialfonds mit seinen zahlreichen Leistungen entwickelte sich äußerst dynamisch. Die deutliche Erhöhung bei den sonstigen Einnahmen konnte die Steigerung der Ausgaben zwar zum Teil abfedern, trotzdem verdoppelte sich der von Land und Gemeinden zu finanzierende Abgang im Vergleich der Jahre 2007 und 2017. Zur Analyse von finanziellen Entwicklungen ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs auch eine Verknüpfung von Finanz- und Leistungsdaten wichtig. Dies ermöglicht, neben Mengen- auch Preiseffekte zu berechnen und differenziert darzustellen. Mit solchen Indikatoren können weitere Steuerungsinformationen generiert werden.

Mit den befristeten Entlastungsbeiträgen wurden sämtliche Gemeinden für ihre Beiträge zum Sozialfonds mit insgesamt € 17,25 Mio. unterstützt. Die Bedeckung erfolgte bisher überwiegend aus BZ-Mitteln. Daher veränderten die Entlastungsbeiträge das Finanzierungsverhältnis zwischen Land und Gemeinden im Sozialfonds nur in geringem Ausmaß. Den Landeshaushalt belasteten sie bislang mit € 5,17 Mio. In den Jahren 2018 bis 2020 sollen die Entlastungsbeiträge jedoch mehrheitlich aus echten Landesmitteln bedeckt werden. Für die einzelnen Gemeinden wird damit die mitzutragende Finanzierungsverantwortung begrenzt und die Planungssicherheit erhöht. Für das Land bedingt dies aber ein vermehrtes Finanzierungsrisiko.

#### Stellungnahme

*Vom Controlling des Sozialfonds wurden in der Vergangenheit bereits Maßnahmen empfohlen, begleitet oder umgesetzt, die Leistungen bzw. Leistungsdaten sichtbar machen. Ein Schritt dazu war die – vom Landes-Rechnungshof ausdrücklich begrüßte – Darstellung der Leistungen nach Produkten. Damit werden in funktioneller Hinsicht Planungen, Kontrollen und Messungen ermöglicht.*

## 2 Controlling-Organisation

**Die Dynamik und Komplexität des Sozialfonds erfordern ein starkes Controlling. Basierend auf der Struktur mit zentraler und dezentraler Aufgabenverteilung bedarf es einer Klarstellung der Steuerungskonzeption. Dazu sollten Controlling-Ziele und Methoden konkretisiert werden. Ebenso sind Aufgaben und Kompetenzen eindeutig zu regeln. Eine zielgerichtete Weiterentwicklung des Controllings wird als notwendig erachtet.**

**Situation** Controlling umfasst im Allgemeinen den gesamten Prozess der Zielfestlegung, Planung und Steuerung von Organisationen. In diesen sind neben Leitungspersonen auch Controlling-Mitarbeitende eingebunden. Letzteren kommt insbesondere die Aufgabe zu, die Entscheidungsträger durch die Bereitstellung relevanter Informationen zu unterstützen. Sie koordinieren z.B. Ziele und Pläne, gestalten die Controlling-Instrumente oder sichern die Datenqualität. Damit sollen Transparenz über finanzielle und leistungsbezogene Entwicklungen geschaffen und insgesamt höhere Effektivität und Effizienz erreicht werden. Für den Sozialfonds obliegen diese Aufgaben der geschäftsführenden Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa).

**Weiterentwicklung** In den letzten zehn Jahren initiierte diese mehrfach Projekte zur Weiterentwicklung des Controllings unter Begleitung verschiedener externer Berater. In bestimmten Bereichen, wie der IT-Unterstützung im Reporting, gelangen Verbesserungen. Auch mit Beschlussfassung der AFRL-SF und SFRL-SF sowie der Sozialfonds-Strategie 2020 wurden wesentliche Grundlagen geschaffen. Teilweise wurden Ergebnisse der Projekte aber nicht oder zu wenig nachdrücklich weiterverfolgt.

Die Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) beschäftigte sich beispielsweise im Herbst 2014 in einem halbtägigen Workshop mit der Aufbauorganisation im Controlling. Eine notwendige weitere Detaillierung der Ergebnisse unterblieb.

**Steuerungskonzeption** Die Steuerungskonzeption für den Sozialfonds ergibt sich insbesondere aus den acht im Strategiepapier angeführten Methoden. Diese sind derzeit unterschiedlich weit ausgerollt. Mit ihnen sollen u.a. die Wirkungsorientierung verstärkt oder mehrjährige Betrachtungshorizonte, z.B. über Bedarfs- und Entwicklungspläne oder finanzielle Mehrjahresplanungen, etabliert werden. Eine konkrete

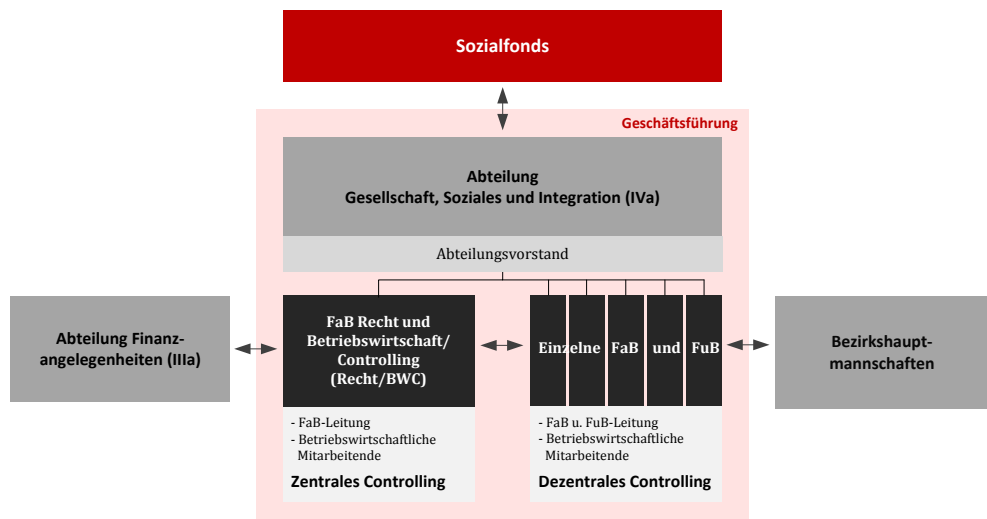
Struktur  
finanzielles Controlling

Darlegung der Ziele des Controllings und der Steuerungsmethoden einschließlich eines abgestimmten Zeitplans für deren Umsetzung besteht nicht.

In verschiedenen Dokumenten, wie dem Leitbild oder Stellenbeschreibungen, sind Aufgaben der in das Controlling eingebundenen Mitarbeitenden der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) angeführt. Zur Erläuterung der Controlling-Struktur wurde dem Landes-Rechnungshof ein Organigramm übermittelt. Dieses entspricht z.B. hinsichtlich dargestellter Weisungsberechtigungen des zentralen Controllings nicht den derzeitigen Gegebenheiten. In Gesprächen mit dem Landes-Rechnungshof führten Mitarbeitende zudem aus, dass sie Klärungsbedarf bezüglich Rollen und Aufgaben sehen.

### Finanzielles Controlling des Sozialfonds

Wesentliche Akteure und Schnittstellen



Quelle: Gespräche, Organigramm Abteilung IVa; Darstellung Landes-Rechnungshof

Aufgaben im finanziellen Controlling kommen unter Leitung der Organe des Sozialfonds und des Abteilungsvorstands mehreren Bereichen zu. Sie werden einerseits vom zentralen Controlling im FaB Recht/BWC und andererseits dezentral von den einzelnen FaB und FuB wahrgenommen. Auch Letzteren sind dafür betriebswirtschaftliche Mitarbeitende zugeordnet, die ein wesentliches Bindeglied zum zentralen Controlling darstellen. Die einzelnen FaB und FuB sind primäre Ansprechpartner für die Einrichtungen. Weitere Schnittstellen bestehen zur Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) und den Bezirkshauptmannschaften.



### **Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa)**

Abteilungsvorstand

Der Abteilungsvorstand führt die Abteilung seit dem Jahr 2014. Agenden des finanziellen Controllings werden u.a. in gemeinsamen Sitzungen der FaB- und FuB-Leiter besprochen. Auch tauscht sich der Abteilungsvorstand mit den ressortverantwortlichen Mitgliedern der Landesregierung und den einzelnen Führungskräften, z.B. im Rahmen von Jours Fixes, aus.

FaB Recht und Betriebswirtschaft/Controlling

Der FaB Recht/BWC besteht in dieser Form seit dem Jahr 2018. Zuvor waren die Aufgaben des zentralen Controllings einem eigenen FuB Betriebswirtschaft/Controlling (BWC) zugeordnet. Dieser wurde in den vormals als FaB Recht/Interne Organisation bezeichneten Bereich integriert und die Mitarbeitenden des zentralen Controllings dessen Leiterin unterstellt. Begründet wurde dieser Schritt u.a. mit zahlreichen überschneidenden Themenstellungen und der dadurch gewährleisteten Abstimmung.

Der Leiter des ehemaligen FuB BWC trat Anfang 2018 aus dem Landesdienst aus. Ihm folgte ein betriebswirtschaftlicher Mitarbeiter in Expertenfunktion nach, der mit denselben Aufgaben – jedoch ohne Leitungsfunktion – betraut wurde. Er ist dem FaB Recht/BWC zugeordnet. Nach dessen Stellenbeschreibung kommt ihm auch die „Gesamtplanung und -verantwortung für die Aufgabenstellungen im Bereich Betriebswirtschaft/Controlling“ zu.

Zum 1. Jänner 2018 umfasste der FaB Recht/BWC Mitarbeitende im Ausmaß von 17,90 VZB bzw. 20 Personen. Dies sind Juristen, Sekretariatskräfte, Mitarbeitende der Mitglieder der Landesregierung, eine für das fachübergreifende Care-Management bzw. die Sozialplanung verantwortliche Bedienstete sowie 3,80 VZB bzw. vier Mitarbeitende für Betriebswirtschaft und Controlling.

In den Jahren 2015 bis 2017 waren im zentralen Controlling insgesamt sieben Personen beschäftigt, wovon fünf in diesem Zeitraum ein- oder austraten. Die Leitungs- bzw. Expertenfunktion wurde seit dem Jahr 2010 viermal neu besetzt. Die wesentlichen Aufgaben der im zentralen Controlling beschäftigten Mitarbeitenden sind die Koordination des Budgetierungs- und Budgetüberwachungsprozesses, des Datenmanagements sowie des Berichtswesens. Ferner betreuen sie die fachspezifische Software, betriebswirtschaftliche Steuerungsinstrumente sowie Standards. Sie unterstützen auch bei betriebswirtschaftlichen Fragen. Im Prüfzeitraum besuchten diese Mitarbeitenden spezifische Fortbildungsveranstaltungen von jährlich durchschnittlich 0,7 Tagen je VZB.

Die Mitarbeitenden des zentralen Controllings tauschen sich in einem wöchentlich stattfindenden Jour Fixe aus. Bis zur Eingliederung des FuB BWC fand

auch ein wöchentlicher Jour Fixe des leitenden Mitarbeiters des zentralen Controllings mit dem Abteilungsvorstand statt.

Einzelne FaB und FuB

Die FaB- und FuB-Leiter steuern ihre Bereiche fachlich und finanziell. Sie erarbeiten beispielsweise Entscheidungsgrundlagen für die Planung und Entwicklung von bereichsspezifischen Angeboten oder bündeln die Kommunikation verschiedener Systempartner. Sie tragen auch Verantwortung für die Erstellung und Einhaltung der bereichsbezogenen Budgets. Mit den zuständigen Mitgliedern der Landesregierung stehen sie in regelmäßigem Austausch.

Zu den Controlling-Aufgaben der betriebswirtschaftlichen Mitarbeitenden in den einzelnen FaB und FuB zählen z.B. die Unterstützung bei der Budgeterstellung, das laufende Budgetcontrolling, die Aufbereitung von Tarifbewilligungen oder die Verantwortung für die Einhaltung der Buchungsstruktur. Darüber hinaus übernehmen sie zum Teil weitere Aufgaben, wie die Abwicklung von Förderungen. Ihr verfügbares Zeitausmaß für das finanzielle Controlling entnahm der Landes-Rechnungshof mangels Leistungsaufzeichnungen aus den jeweiligen Stellenbeschreibungen. Es lag zwischen 0,40 VZB in den FaB Soziales und Pflege und 1,00 VZB im FaB IH. Im FaB KJH waren es 0,80 VZB. Die entsprechende Stelle im FuB SPS mit 0,50 VZB ist nicht im Beschäftigungsrahmenplan enthalten, da sie als Sozialstelle nicht auf diesen anzurechnen ist.

In den Stellenbeschreibungen der Bediensteten in den FaB Soziales und Pflege waren Aufgaben, wie das bereichsbezogene Budgetcontrolling oder die Sicherstellung der Einhaltung der Buchungsstruktur, nicht angeführt. Das zentrale Controlling leistete nach Auskunft der geschäftsführenden Abteilung insbesondere für den FaB Soziales vermehrt Unterstützung. In den Jahren 2015 bis 2017 wurden zwei von fünf Stellen der betriebswirtschaftlichen Mitarbeitenden neu besetzt. Im selben Zeitraum besuchten sie spezifische Fortbildungsveranstaltungen im Umfang von jährlich durchschnittlich 0,6 Tagen je VZB.

Besprechungen der zentralen und dezentralen Controlling-Mitarbeitenden fanden in den geprüften Jahren in größeren Abständen statt. Nach Auskunft der geschäftsführenden Abteilung sollen diese nunmehr zumindest vierteljährlich erfolgen. Arbeitsbehelfe und Standards sind für die betriebswirtschaftlichen Mitarbeitenden der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) gesammelt in einem digitalen Ordner abrufbar. Bei einzelnen Themen wie bei Tarifikalkulationen oder -prüfungen äußerten die FaB und FuB in Gesprächen mit dem Landes-Rechnungshof jedoch den Wunsch nach verstärkter Unterstützung bzw. vermehrten zentralen Vorgaben.

Abteilung Finanzangelegenheiten	<p><b>Weitere Dienststellen</b></p> <p>Mit der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) bestehen Schnittstellen vor allem bei der Erstellung des Voranschlags und der Überwachung der unterjährigen Budgetentwicklung. Ansprechpartner für die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) sind primär das zentrale Controlling und der Abteilungsvorstand. Neben einem laufenden Austausch finden Besprechungen mit der Finanzabteilung mindestens vierteljährlich statt. In diesen werden insbesondere Hochrechnungen thematisiert.</p>
Bezirkshauptmannschaften	<p>Die drei FaB KJH, Soziales und Pflege weisen Schnittstellen zu den Bezirkshauptmannschaften auf. Letztere sind z.B. in den Budgetvollzug eingebunden und wenden für die Erfassung von Rechnungen und Leistungen auch die IT-Anwendung für den Sozialbereich „Informationssystem Soziales 2“ (ISSO 2) an.</p> <p>Der FaB KJH tauscht sich fachlich mit den Bezirkshauptmannschaften u.a. in monatlichen Leitungsbesprechungen aus. Zudem finden alle zwei bis drei Monate Besprechungen von ISSO-Anwendern statt, die sich z.B. mit der Verbuchung und Abrechnung von Leistungen befassen.</p> <p>Die FaB Soziales und Pflege stimmen sich – neben einem anlassfallbezogenen Austausch – in rund halbjährlich stattfindenden Dienstbesprechungen in einem größeren Kreis mit den Bezirkshauptmannschaften ab. Gesonderte Jours Fixes von ISSO-Anwendern bestehen in diesen Bereichen nicht.</p>
Bewertung	<p>Aufgrund des vielschichtigen Leistungsportfolios und der hohen Ausgabendynamik des Sozialfonds, erachtet der Landes-Rechnungshof ein starkes Controlling als notwendig. Leitungsorgane und Führungskräfte werden dadurch in ihrer Steuerungsfunktion bzw. bei der Entscheidungsfindung unterstützt. Die Weiterentwicklung des Controllings war bereits Inhalt mehrerer Projekte. Der Landes-Rechnungshof bemängelt aber, dass deren Ergebnisse teilweise nicht ausreichend konsequent weiterverfolgt wurden. Auch die hohe Personalfluktuation – vor allem in der Leitung des zentralen Controllings – erschwerte dies.</p> <p>Durch die Integration des zentralen Controllings in den FaB Recht/BWC wurden komplexe und fachlich unterschiedliche Aufgaben in einem Bereich gebündelt. Dieser weist überdies eine hohe Führungsspanne auf. Jener Mitarbeiter, dem nach seiner Stellenbeschreibung die Gesamtverantwortung für die Aufgaben des zentralen Controllings zukommt, hat keine direkte Weisungsbefugnis gegenüber weiteren Controlling-Mitarbeitenden. Aufgaben und Kompetenzen fallen damit zum Teil auseinander. Zudem wurden Kommunikations- und Entscheidungswege u.a. zum Abteilungsvorstand verlängert. Der Landes-</p>

Rechnungshof erkennt in der Zusammenführung keine strukturelle Stärkung des zentralen Controllings.

Für eine zielgerichtete Weiterentwicklung ist seiner Ansicht nach zunächst eine Klarstellung der Steuerungskonzeption erforderlich. Dazu sollten insbesondere die Controlling-Ziele und anzuwendenden Methoden konkretisiert werden. Sie sind in der Folge konsequent auf Basis eines definierten Zeitplans umzusetzen.

Die zentrale und dezentrale Aufgabenverteilung im Controlling bedarf eindeutiger Aufgaben-, Kompetenz- und Schnittstellenregelungen, welche bislang noch nicht hinreichend vorliegen. Sie sind auf Grundlage der festzulegenden Steuerungskonzeption zu definieren und verbindlich, z.B. in Stellenbeschreibungen, zu regeln. Ebenso sollten die Aufgaben in qualitativer und quantitativer Hinsicht mit den vorhandenen Personalressourcen abgestimmt werden. Erforderlichenfalls sind organisatorische und personelle Anpassungen vorzunehmen. Auch das Ausmaß an fachspezifischer Fortbildung der eingebundenen Mitarbeitenden ist ausbaufähig. Der Landes-Rechnungshof weist zudem darauf hin, dass u.a. bei verstärkter wirkungsorientierter Steuerung auch das fachliche Controlling an Bedeutung gewinnt. Er sieht es daher als wichtig an, dass Stellen, wie das Care-Management bzw. die Sozialplanung im zentralen Bereich, von der Klärung der Aufgaben und Kompetenzen mitumfasst sind.

Auf Grundlage eines gemeinsamen Controlling-Verständnisses erachtet der Landes-Rechnungshof regelmäßige Besprechungen zwischen zentralen und dezentralen Controlling-Mitarbeitenden für wichtig. Ebenso sieht er es als zweckmäßig an, zukünftig wieder einen Jour Fixe des zentralen Controllings mit dem Abteilungsvorstand vorzusehen.

Die Bereitstellung von Standards und Arbeitsbehelfen durch den FaB Recht/BWC bewertet der Landes-Rechnungshof grundsätzlich positiv. Diese sollten laufend bedarfsgerecht ausgebaut bzw. weiterentwickelt werden. Ebenfalls sieht er es als notwendig an, in den Bereichen Soziales und Pflege die Verantwortlichkeit für das Budgetcontrolling sowie die Einhaltung der Buchungsstruktur und Abrechnungsprozesse konkret zuzuordnen. Dadurch wird auch die Verbindlichkeit für einen spezifischen Austausch mit den Bezirkshauptmannschaften erhöht.

**Empfehlung**

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, die Steuerungskonzeption klarzustellen, die Methoden zu konkretisieren und diese nach einem definierten Zeitplan umzusetzen.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Aufgaben, Kompetenzen und Schnittstellen zu klären und verbindlich zu regeln sowie erforderlichenfalls organisatorische und personelle Anpassungen vorzunehmen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Controlling-Mitarbeitende regelmäßig spezifisch weiterzubilden.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, einen systematischen Austausch über Controlling-Themen abteilungsintern und mit den Bezirkshauptmannschaften zu forcieren.



## 3 Controlling-Prozesse

### 3.1 Budgetierung

**Die Festlegung des budgetären Rahmens führte zu ersten Anpassungen im Budgetierungsprozess. Weitere Verbesserungen, wie die vermehrte Verwendung von Berechnungsvorlagen, sind zweckmäßig. Durch die Einführung einer rollierenden finanziellen Mehrjahresplanung sollte eine wesentliche Grundlage für mittel- und langfristige Steuerungsentscheidungen geschaffen werden.**

Situation Die Budgetierung des Sozialfonds erfolgt jeweils für ein Jahr. Für mehrjährige Zeiträume wird derzeit keine finanzielle Planung vorgenommen. Der Voranschlag ist seit dem Jahr 2014 nach Produkten aufgebaut. Zusätzlich wird aufgrund einer Vorgabe im MSG, die ab 1. Jänner 2019 nicht mehr gilt, ein nach Voranschlagstellen gegliedertes Budget erstellt. Es ist jenem des Landes beigefügt.

#### **Budgetierungsprozess**

Grundlagen Die Steuerung und Koordination dieses Prozesses übernimmt das zentrale Controlling. Dafür stellt es u.a. Standards und Arbeitsbehelfe, wie Budgetierungsvorgaben oder -handbücher, bereit. Die Detailplanung obliegt grundsätzlich den FaB und FuB. Rahmenbedingungen für die Budgetierung werden durch die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) kommuniziert. Sie errechnet z.B. die nach der Strategie zulässige Steigerung des budgetären Rahmens oder teilt jährlich im Juni die für den Voranschlag anzusetzende Indexsteigerung – den Plan-Index – mit.

Index Der in den Budgets 2016 bis 2018 angesetzte Plan-Index betrug jeweils weniger als die Hälfte des schließlich im Dezember festgelegten Ist-Index. Für das Jahr 2017 führte dies gegenüber dem Voranschlag zu indexbedingten Mehrausgaben von € 2,48 Mio. Die Vorgabe eines niedrigen Plan-Index erfolgt nach Auskunft eingebundener Akteure aus strategischen Gründen.

Für Pflegeheime wurde im Jänner 2017 über den bereits festgelegten Ist-Index hinaus eine weitere Erhöhung von 0,3 Prozent bzw. rund € 300.000 zwischen Land und Gemeindeverband vereinbart. Zusätzlich erhielten kleine Heime eine Einmalzahlung von insgesamt € 200.000. Der Gemeindeverband begründete sein Ersuchen mit nicht abgedeckten Personalkostensteigerungen.

Ablauf Der Budgetierungsprozess beginnt grundsätzlich – mit Ausnahme des Bereichs Pflege, für den die AFRL-SF und SFRL-SF nicht gelten – mit der Versendung von Schreiben an die Einrichtungen im März. Damit werden sie aufgefordert, bestimmte Informationen für die Budget- und Tarifplanung zu übermitteln. In der Folge finden Planungsgespräche statt. Solche werden auch durch den FaB Pflege z.B. mit ambulanten Dienstleistern geführt, jedoch nicht mit den einzelnen Heimen. Der Leiter des FaB Pflege sieht in den Sitzungen des derzeit auf die Betreuung und Pflege älterer Menschen fokussierten Care-Managements eine wichtige Plattform, um sich über Entwicklungen auszutauschen. Er ist seit Mitte 2018 nicht mehr nur für einen Teil, sondern für die gesamte Dauer der Besprechungen geladen. Diese werden durch die zuständige Mitarbeiterin im FaB Recht/BWC organisiert.

Auf Grundlage dieser Informationen und weiterer Daten erarbeiten die FaB und FuB in Abstimmung mit dem Abteilungsvorstand und dem ressortverantwortlichen Regierungsmitglied bis Juli bereichsbezogene Budgets. Diese werden durch das zentrale Controlling für eine Gesamtbetrachtung aggregiert. Der Landes-Rechnungshof ersuchte die geschäftsführende Abteilung um Erläuterung, wie bestimmte Budgetpositionen für das Jahr 2018 errechnet wurden. Dabei zeigte sich z.B. für die FaB Soziales und Pflege, dass sie hohe Ausgabenpositionen nicht mittels Berechnungsvorlagen kalkulierten. Vertiefende Tabellenkalkulationen konnten durch den FaB KJH bereitgestellt werden.

Bis Anfang August ist der Budgetvorschlag in der Rechnungswesen-Software des Landes Voranschlag-Buchhaltung-Kostenrechnung (VBK.net) einzugeben und auch mit Begründungen zu versehen. Zur Vereinfachung werden jene des Vorjahres automatisch im System zur Bearbeitung für das laufende Jahr bereitgestellt. Der Landes-Rechnungshof stellte fest, dass die Begründungen teilweise nicht aktualisiert waren. Ferner waren große Einnahmenpositionen teils nur wenig aussagekräftig begründet.

Im Weiteren beurteilt die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) das eingereichte Budget und schlägt in Abstimmung mit dem Finanzreferenten Kürzungen vor. Auf Basis von Stellungnahmen der geschäftsführenden Abteilung werden anschließend unter Einbezug der politischen Ebene Anpassungen verhandelt. Im Rahmen der Prüfung ersuchte der Landes-Rechnungshof den FaB IH und den FuB SPS auch um Erläuterung wesentlicher Minderausgaben bei einzelnen Budgetpositionen. Sie führten aus, dass sich diese teilweise durch Leistungsanpassungen ergaben. Auch waren ihrer Auskunft nach Mittel für unvorhersehbare bzw. in Folgejahren zu erwartende Ausgaben budgetiert. Die Gesamtausgaben des FuB SPS lagen in allen geprüften Jahren um durchschnittlich 9,5 Prozent unter dem Budget, jenes des FaB IH um 3,1 Prozent.



Der Entwurf des Voranschlags wird im Herbst im Kuratorium präsentiert, wobei Vertreter des Gemeindeverbands in der Regel vorab miteingebunden sind. Im November oder Dezember erfolgt die Beschlussfassung des Voranschlags im Kuratorium. Der entsprechende Antrag enthält auch einen Vorschlag für den Beitrag des Landes zum Sozialfonds, welcher vom Landtag im Rahmen des Landesvoranschlags beschlossen wird. Die Prüfung ergab, dass im FuB SPS über mehrere Jahre wesentliche Differenzen zwischen den für einzelne Produkte budgetierten Ausgaben und den jeweils gegenüber den Einrichtungen bewilligten Tangenten bestanden. Damit wich bei diesen Angeboten der im Voranschlag dargestellte Mitteleinsatz von den zugesagten Tangenten ab. Letztere sind in Geldwert bemessene Leistungsobergrenzen, nach deren allfälligem Überschreiten die Abgeltung weiterer erbrachter Leistungen grundsätzlich nicht mehr vorgesehen ist.

#### **Budgetäre Rahmenvorgabe**

Voranschlag 2017

Die budgetäre Rahmenvorgabe der Sozialfonds-Strategie 2020 war erstmals für den Voranschlag 2017 anzuwenden. Aus den vorgelegten Unterlagen ergab sich nicht, dass diese bis zur Einreichung des Budgetvorschlags im August bei der Planung berücksichtigt wurde.

Die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) übermittelte dem Landes-Rechnungshof eine Aufstellung, die eine zulässige Steigerung des budgetären Rahmens von 3,3 Prozent auswies. Zu welchem Zeitpunkt diese Information der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) vorlag, konnte nicht abschließend geklärt werden. Das durch die geschäftsführende Abteilung eingereichte Budget sah nach Berechnungen des Landes-Rechnungshofs eine Erhöhung – unter Korrektur von außergewöhnlichen Ereignissen – von rund 7 Prozent vor.

Die Finanzabteilung brachte sich nach ihrer Auskunft in diesem Jahr durch Kürzungsvorschläge wesentlich in den Budgetierungsprozess ein. Für den beschlossenen Voranschlag errechnete die geschäftsführende Abteilung schließlich eine korrigierte Steigerung des Finanzierungsbedarfs von 3,1 Prozent.

Voranschlag 2018

Die Vorgehensweise zur Budgetierung wurde für den Voranschlag 2018 angepasst und die Berechnung der budgetären Rahmenvorgabe konkretisiert. Das zentrale Controlling strebte durch eine frühzeitige Zusammenführung der bereichsbezogenen Planungen sowie durch mehrere Gespräche mit den FaB und FuB ihre Einhaltung an.

Als Vorgabe für dieses Jahr wurde eine zulässige Steigerung von 3,4 Prozent ermittelt. Das eingereichte Budget wies – um außergewöhnliche Ereignisse kor-

rigiert – eine Erhöhung von 5,1 Prozent auf. Die Rahmenvorgabe fand auf alle FaB und FuB einheitlich Anwendung. Vier von fünf Bereichen konnten diese einhalten, der FaB Pflege lag mit einer Steigerung von 9,9 Prozent darüber.

Nach Auskunft der Finanzabteilung funktionierte der Budgetierungsprozess in diesem Jahr besser. Sie schlug Kürzungsbeträge je FaB und FuB vor, wobei die konkrete Aufteilung den Bereichen oblag. Der beschlossene Voranschlag wies schließlich eine Steigerung von 3,5 Prozent auf.

**Bewertung**

Zentral für die Qualität der Budgetierung ist – neben Erfahrung und Qualifikation der eingebundenen Mitarbeitenden – vor allem die Verfügbarkeit von relevanten Informationen. Als positiv bewertet der Landes-Rechnungshof daher den standardisierten Prozess zur Erhebung von Budgetinformationen. Diese bilden in Verbindung mit den Planungsgesprächen eine wesentliche Basis für die Budgetierung. Die verstärkte Einbindung des FaB-Leiters Pflege in das derzeit auf dieses Fachthema fokussierte Care-Management ist zur Steuerung und Generierung von Informationen wichtig.

Der Landes-Rechnungshof kritisiert, dass – trotz Beschlussfassung der Sozialfonds-Strategie 2020 im Frühjahr 2016 – die budgetäre Rahmenvorgabe für das Jahr 2017 erst spät berücksichtigt und diese bei Einreichung der Budgets in beiden Jahren deutlich überschritten wurde. Da der FaB Pflege einer hohen Ausgabendynamik unterliegt, war zur Erreichung der budgetären Rahmenvorgabe auch eine Kompensation durch andere Bereiche erforderlich. Der Landes-Rechnungshof erachtet es zur Einhaltung der budgetären Rahmenvorgabe für notwendig, die Entwicklungen aller FaB und FuB frühzeitig aufeinander abzustimmen und steuernde Maßnahmen zu ergreifen. Hierfür könnte die Vorgabe differenzierter Steigerungsbeträge für einzelne Bereiche – entsprechend zugrunde liegender Mengen- und Kostenentwicklungen – zielführend sein. Die budgetäre Rahmenvorgabe ist dabei gesamthaft einzuhalten. Dies bedarf nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs aber einer frühzeitigen Einbindung und Abstimmung zwischen den verschiedenen politischen Entscheidungsträgern.

Verbesserungsbedarf erkennt der Landes-Rechnungshof bei der Budgetierung einzelner Ansätze. Seiner Ansicht nach sollten insbesondere zur Kalkulation großer Positionen vermehrt Berechnungsvorlagen verwendet werden. Durch die Darlegung der einfließenden Faktoren fördern sie die Vollständigkeit und Nachvollziehbarkeit von Budgetansätzen und erleichtern ihre Ermittlung. Die Bereinigung systematischer Differenzen zwischen budgetierten Ausgaben und zugesagten Tangenten im FuB SPS wird zudem als notwendig erachtet. Damit wird für Leitungsorgane und Führungskräfte die Transparenz über den beab-

sichtigten Mitteleinsatz erhöht. Hierzu trägt auch die Verbesserung von Budgetbegründungen bei.

Der zentrale Grundsatz einer realistischen Budgetierung steht im Sozialfonds im Spannungsverhältnis zu anderen Ansprüchen. Beispielsweise führen der Ansatz eines niedrigen Plan-Index oder nachträgliche Verhandlungen von Systempartnern zwangsläufig zu Budgetabweichungen. Insbesondere nachträgliche Verhandlungen sollten auch aus diesem Grund möglichst vermieden werden. Ebenso können undifferenzierte Kürzungen zur Erreichung der Rahmenvorgabe die Planungsqualität nachteilig beeinflussen. Budgetäre Reserven laufen grundsätzlich einer zielgerichteten Mittelverteilung innerhalb des Sozialfonds entgegen.

Der Landes-Rechnungshof betont die Bedeutung einer fundierten rollierenden finanziellen Mehrjahresplanung, um bestehende Verpflichtungen sowie längerfristige Entwicklungen und Tendenzen aufzuzeigen. Damit wird eine wesentliche Grundlage für frühzeitige Planungs- und Steuerungsmaßnahmen durch Entscheidungsträger geschaffen.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, den Budgetierungsprozess anzupassen, um die Rahmenvorgabe bereits bei der internen Budgetierung einzuhalten.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, zur Budgetierung wesentlicher Positionen vermehrt Berechnungsvorlagen zu verwenden.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, systematische Differenzen zwischen budgetierten Ausgaben und zugesagten Tangenten zu bereinigen sowie Budgetbegründungen zu verbessern.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, eine rollierende finanzielle Mehrjahresplanung einzuführen.

**Stellungnahme** *Die verschiedenen Budgetierungsschritte im Sozialfonds legen fest, in welchen Phasen (Status) welche Planungsdaten generiert werden. Auf Grund der Verantwortlichkeiten in den Fachbereichen und den politischen Ressorts liegt es in der Natur der Sache, dass Budgets in Teilschritten (ähnlich einem Gegenstromverfahren) entstehen. Nach Abschluss der internen und externen Abstimmungen sowie Abwägungen der geplanten oder notwendigen Vorhaben wird der abschließende Finanzrahmen gebildet. Die Fach- und Funktionsbereiche sind dabei angehalten, die entsprechenden Vorgaben frühzeitig in ihrer Planung zu berücksichtigen. Dies wird auch bereits so umgesetzt.*

*Eine strenge Formalisierung zur Aufzeichnung der Budgetierungsprämissen ist nur bedingt zweckmäßig, zumal die Budgetprozesse in den Fachbereichen*

*nicht statisch sind. Auf eine Nachvollziehbarkeit der Dokumentationen wird jedoch geachtet.*

*In den vergangenen Jahren unterlagen die Gebarungen des Sozialfonds erheblichen äußeren Einflüssen. Hier waren es – wie auch der Landes-Rechnungshof ausführte – auch bundesgesetzliche Vorgaben und Anpassungen, die zu Änderungen der Leistungslandschaft im Sozialfonds führten und weiterhin führen werden. Als Beispiele seien hier die Ansätze zur Vereinheitlichung der Mindestsicherung und aktuell der Abschaffung des Vermögensregresses in der Pflege genannt. Auch das gesellschaftspolitische und wirtschaftliche Umfeld stellt den Sozialfonds oftmals kurzfristig vor entsprechende Herausforderungen. Diese Umstände führen im Rahmen der Planungen zu erheblichen Unsicherheiten und Schwankungsbandbreiten.*

**Kommentar**

Beim Budgetierungsprozess zeigte die vorgefundene Praxis, dass in beiden betrachteten Jahren die Rahmenvorgabe bei Einreichung der Budgets deutlich überschritten wurde. Vor allem für das Jahr 2017 waren zu deren Einhaltung Interventionen der Finanzabteilung notwendig. Der Landes-Rechnungshof empfahl deshalb die Vorgehensweise anzupassen, was z.B. durch die Vorgabe differenzierter Steigerungsbeträge erfolgen könnte.

Berechnungsvorlagen im Sinne strukturierter Berechnungsblätter sind nach Auffassung des Landes-Rechnungshofs keine strenge Formalisierung, sondern vielmehr Unterstützung der FaB und FuB bei der Ermittlung zutreffender Budgetwerte. Sie tragen zur Vollständigkeit bei, indem sämtliche relevanten Parameter systematisch berücksichtigt werden. Zudem erleichtern sie durch automatisierbare Berechnungen die Kalkulation. Letztlich handelt es sich dabei um strukturierte Tabellenkalkulationen, die bei grundlegenden Anwenderkenntnissen leicht adaptierbar und im Übrigen auch im FaB KJH in Anwendung sind.

Hinsichtlich des beschriebenen volatilen Umfelds empfahl der Landes-Rechnungshof die Erstellung einer finanziellen Mehrjahresplanung in rollierender Form. Dies ermöglicht geänderte Rahmenbedingungen regelmäßig zu berücksichtigen. Er erkennt den damit verbundenen Aufwand. Gleichzeitig betont er aber, dass eine finanzielle Mehrjahresplanung die zentrale Grundlage für gesamthafte strategische Steuerungsentscheidungen bildet und damit wesentlich zur langfristigen Finanzierbarkeit beiträgt.

## 3.2 Budgetvollzug

**Kuratoriumsbeschlüsse räumen der geschäftsführenden Abteilung hohe Flexibilität im Budgetvollzug ein. Dies erfordert eine verbesserte Berichterstattung an Leitungsorgane und Führungskräfte. Die eingesetzte Analyse- und Berichtssoftware ist dafür und für die Datenaufbereitung verstärkt zu nutzen. Eine konsequente Budgetüberwachung ist sicherzustellen.**

Situation Der Budgetvollzug erfolgt durch die Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) sowie die Bezirkshauptmannschaften. Grundlage für diesen bilden u.a. der Voranschlag und verwaltungsvereinfachende Beschlüsse des Kuratoriums.

### **Beschlüsse zum Budgetvollzug**

Budgetüberschreitungen Ausgaben für den Sozialfonds dürfen grundsätzlich nur getätigt werden, insoweit hierfür Mittel im Voranschlag bzw. auf der jeweiligen Voranschlagstelle vorgesehen sind. Diese Bindung wurde durch einen Kuratoriumsbeschluss aus dem Jahr 1998 gelockert. Damit wird dem bzw. der Vorsitzenden die Ermächtigung erteilt, einzelne Ausgabenansätze zu überschreiten, sofern dies durch die gegebenen Umstände notwendig ist und Bedeckung durch Minderausgaben, Mehreinnahmen oder Rücklagen findet. Gleichzeitig wurde bestimmt, dass alle Voranschlagstellen des Sozialfonds gegenseitig deckungsfähig sind. Trotz dieser weitreichenden Ermächtigung gibt es derzeit nicht eine, sondern 18 Deckungsklassen<sup>Glossar</sup>. Diese sind nach bewirtschaftenden Dienststellen und inhaltlichen Bereichen unterteilt.

Ist die Bedeckung innerhalb des festgelegten Rahmens nicht gegeben, erfordert dies einen Nachtragsvoranschlag. Das war für die geprüften Jahre insbesondere aufgrund der Flüchtlingssituation im Jahr 2015 der Fall. Ein entsprechender Beschluss wurde durch das Kuratorium aber nicht gefasst. Nach Auskunft der Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) beabsichtigt diese, bei derartigen Überschreitungen zukünftig im Rahmen der Genehmigung des Rechnungsabschlusses ausdrücklich darauf einzugehen.

Wiederkehrende Auszahlungen Weiters wurde die Gewährung von Förderungen und sonstigen Zuschüssen über € 25.000 durch einen Beschluss des Kuratoriums aus dem Jahr 2012 für jährlich wiederkehrende Auszahlungen vereinfacht. Voraussetzung ist, dass die Auszahlung bereits im Vorjahr durch das Kuratorium genehmigt wurde, die Erhöhung höchstens im Ausmaß des Index erfolgt und eine Bedeckung im Voranschlag gegeben ist. Zur Gewährleistung der Transparenz und Kontrolle ist

aber darüber vierteljährlich in geeigneter Weise zu berichten. Bei Durchsicht der Protokolle des Kuratoriums im Prüfzeitraum stellte der Landes-Rechnungshof fest, dass diese Berichterstattung nicht erfolgte.

### **Budgetüberwachung**

Laufende Budget-  
überwachung

Die laufende Budgetüberwachung nehmen in der geschäftsführenden Abteilung vor allem die betriebswirtschaftlichen Mitarbeitenden der einzelnen FaB und FuB eigenständig wahr. Die Intervalle sind unterschiedlich, die Überwachung wird jedoch im zweiten Halbjahr intensiviert. Auffälligkeiten werden nach Auskunft der Controlling-Mitarbeitenden mit den FaB- und FuB-Leitern besprochen, bei Bedarf wird auch mit den Einrichtungen bzw. den Bezirkshauptmannschaften Kontakt aufgenommen. Ebenso beobachtet das zentrale Controlling nach deren Information verschiedene übergeordnete Entwicklungen und stimmt sich erforderlichenfalls mit den einzelnen Bereichen ab.

Grundlage zur Budgetüberwachung bildet eine spezialisierte Software für Analyse und Berichtswesen. Die einzelnen FaB und FuB generieren aus dieser teilweise weitere Auswertungen zur Budgetüberwachung. Während der Prüfung des Landes-Rechnungshofs stellte das zentrale Controlling für die FaB Soziales und Pflege zusätzliche Reports bereit, die für größere Produkte bestimmte finanzielle Kennzahlen darstellen.

Hochrechnungen

Das zentrale Controlling erstellt unterjährige Plan-Ist-Vergleiche, die auch eine Hochrechnung für das jeweilige Finanzjahr einschließen. Die Intervalle werden in Abstimmung mit der Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa) festgelegt. Der Schwerpunkt liegt im zweiten Halbjahr. Grundlage bilden Daten, die das zentrale Controlling den FaB und FuB zur Plausibilisierung sowie Ergänzung übermittelt. Etwaige Abweichungen und Auffälligkeiten werden mit den Bereichen geklärt.

Die Hochrechnungen werden teilweise in den gemeinsamen Sitzungen der FaB- und FuB-Leiter diskutiert. Sie ergehen auch an die Vorsitzende, den Abteilungsvorstand und die Abteilung Finanzangelegenheiten (IIIa). Das Kuratorium wurde im Prüfzeitraum in abnehmendem Ausmaß mittels Hochrechnungen über die gesamthafte unterjährige finanzielle Entwicklung des Sozialfonds informiert.

IT-Anwendungen

Die eingesetzte Analyse- und Berichtssoftware wird vor allem von Mitarbeitenden des zentralen Controllings und jenen der einzelnen FaB und FuB, jedoch noch nicht von allen Führungskräften verwendet. Der Software liegt ein Data-Warehouse zugrunde, in welchem Daten verschiedener Anwendungen, wie VBK.net oder ISSO 2, zusammengeführt werden. Als Grundlage für ein inte-

griertes Berichtswesen ist die Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) bestrebt, das Data-Warehouse schrittweise um weitere Datenquellen auszubauen. Laufende Projekte beziehen sich auf die Integration von Daten der Sozialpsychiatrie oder Pflege. Diese werden – teilweise durch extern beauftragte Unternehmen – bereits erhoben, sind bislang aber nicht im Data-Warehouse enthalten und stehen nach Information der geschäftsführenden Abteilung zum Teil erst zu einem späten Zeitpunkt zur Verfügung.

### **Berichte**

Rechnungsabschluss

Der nach Produkten gegliederte Rechnungsabschluss wird durch die geschäftsführende Abteilung erstellt. Darin sind neben zusammenfassenden Erläuterungen insbesondere Ausgaben und Einnahmen je Bereich sowie wesentliche Gründe für Abweichungen angeführt. Vereinzelt waren Begründungen sehr allgemein gehalten. Darüber hinaus wird – entsprechend dem Voranschlag – ein Rechnungsabschluss nach Voranschlagstellen erstellt. Für die Bereiche IH und SPS entsprechen die Voranschlagstellen weitgehend der Produktstruktur. In den Rechnungsabschlüssen des Sozialfonds war für den Prüfzeitraum die Zuführung bzw. Auflösung von Rücklagen, nicht aber deren Gesamtstand ausgewiesen. Zum 31. Dezember 2017 beliefen sich die Rücklagen des Sozialfonds auf € 9,11 Mio.

Weitere Berichte

Im Tätigkeitsbericht sind neben Erläuterungen organisatorischer und umfeldbezogener Aspekte sowie Beiträgen von Land und Gemeinden insbesondere die Entwicklungen von Produkten je FaB und FuB enthalten. Standardberichte, die in komprimierter Form wesentliche Kennzahlen darlegen, sind für die Mindestsicherung vorhanden. Sie fokussieren vornehmlich auf Leistungsdaten, stellen aber auch Ausgaben dar. Der FaB Pflege beabsichtigt – nach Schaffung der entsprechenden Datengrundlage – Quartalsberichte für Entscheidungsträger auszuarbeiten. Diese sollen Finanz- und Leistungskennzahlen umfassen. Ferner werden in verschiedenen FaB und FuB auch Jahresberichte erstellt.

**Bewertung**

In den Budgetvollzug des Sozialfonds sind mehrere Stellen im Amt der Landesregierung und in den Bezirkshauptmannschaften eingebunden. Um unterjährige Entwicklungen rechtzeitig erkennen und auf diese reagieren zu können, ist eine konsequente Budgetüberwachung sicherzustellen. Dabei gilt allgemein, dass für dynamische und kostenintensive Leistungsangebote enge Kontrollzyklen vorzusehen sind.

Obwohl der Kuratoriumsbeschluss aus dem Jahr 1998 die gegenseitige Deckungsfähigkeit aller Voranschlagstellen vorsieht, wurde davon nicht in vollem Umfang Gebrauch gemacht. Der Landes-Rechnungshof anerkennt diese Risikoreduktion. Der weitere Beschluss zur Verwaltungsvereinfachung aus dem

Jahr 2012 ist für ihn unter den dort angeführten Bedingungen nachvollziehbar. Er bemängelt jedoch, dass die dafür vorgesehene vierteljährliche Berichterstattung im Prüfzeitraum nicht erfolgte. Auch dem Erfordernis zur Beschlussfassung von Nachtragsvoranschlägen wurde nicht ausreichend Bedeutung beigemessen. Die von der geschäftsführenden Abteilung zukünftig erwogene Vorgehensweise, bei Genehmigung des Rechnungsabschlusses ausdrücklich darauf einzugehen, wird als zu spät erachtet. Zu diesem Zeitpunkt löst ein Nachtragsvoranschlag keine Steuerungs- bzw. Limitierungseffekte mehr aus.

Eine Verbesserung des Berichtswesens wird – auch aufgrund der vom Kuratorium eingeräumten Flexibilität im Budgetvollzug – als notwendig angesehen. Die eingesetzte Analyse- und Berichtssoftware ist nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs geeignet, um Informationsgrundlagen für Entscheidungsträger bereitzustellen. Die durch das zentrale Controlling neu bereitgestellten Reports erlauben einen raschen Überblick über die finanzielle Entwicklung relevanter Produkte. Der Landes-Rechnungshof regt an, die Software auf weitere Mitarbeitende bedarfsgerecht auszurollen sowie gezielt und vermehrt für die Datenanalyse und -aufbereitung zu nutzen. Hierfür ist das Data-Warehouse um steuerungsrelevante Daten, die bereits durch die geschäftsführende Abteilung erhoben werden, zu erweitern. Dies unterstützt neben der Budgetüberwachung auch die Planung und Steuerung des Sozialfonds. Wesentlich ist dabei, dass Daten zeitgerecht zur Verfügung stehen. Dies ist auch beim externen Dienstleister einzufordern. Nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs ist für ein wirkungsvolles Reporting erforderlich, dass es zielgruppengerecht ausgestaltet ist, auch Finanz- und Leistungskennzahlen verknüpft dargestellt und wesentliche Aspekte erläutert werden. Als wichtige Steuerungsgrundlage sollten derartige Berichte in angemessenen Abständen den Leitungsorganen und Führungskräften zur Verfügung gestellt bzw. von diesen auch eingefordert werden. Dem Kuratorium sind sie in aggregierter Form einschließlich einer aktuellen Hochrechnung rund vierteljährlich vorzulegen.

Positiv wird die weitgehende Anlehnung der Voranschlagstellen des FaB IH und des FuB SPS an deren Produktstruktur beurteilt. Dadurch wird der Budgetvollzug erleichtert. Auch in weiteren Bereichen sollte nach Möglichkeit eine Angleichung angestrebt werden. Um die Entwicklung von Rücklagen besser nachvollziehen zu können, ist deren Stand im Rechnungsabschluss des Sozialfonds auszuweisen. Ebenso sind die Begründungen für Abweichungen vereinzelt verbesserungswürdig.

#### Empfehlung

Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, das Reporting für Entscheidungsträger zielgruppengerecht weiterzuentwickeln.



Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, dem Kuratorium aggregierte Berichte inklusive einer Hochrechnung rund vierteljährlich bereitzustellen.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, die Analyse- und Berichtssoftware vermehrt zu nutzen und das Data-Warehouse um steuerungsrelevante Daten zu ergänzen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Rücklagenstand einschließlich Veränderungen im Rechnungsabschluss auszuweisen.

Zusätzlich empfiehlt der Landes-Rechnungshof, dem Erfordernis von Nachtragsvoranschlägen mehr Bedeutung beizumessen.

**Stellungnahme** *Das Data-Warehouse-System der Abteilung IVa dient vorrangig analytischen Auswertungszwecken und hat dispositiven Charakter, womit entscheidungsunterstützende Informationen bereitgestellt werden sollen, die Aussagen über aktuelle Entwicklungen bzw. mögliche Risiken erlauben.*

*Die schrittweise Erweiterung des Data Warehouse ist bereits langfristig geplant. Die Umsetzungen im Jahr 2018 liegen im Zeitplan und bilden die Basis für kommende Ausbauschritte.*

*Das Berichtswesen für den Fachbereich Pflege wird ab 2019 synergieorientiert auf die von der Landesstelle für Statistik im Rahmen des Prozesses „Betreuungs- und Pflegeverläufe“ erstellte Datenbank aufgesetzt.*

**Kommentar** Systeme, wie das Data-Warehouse sowie die darauf aufbauende Analyse- und Berichtssoftware, sind nur dann effektiv und der Mitteleinsatz dafür wirtschaftlich, wenn sie von den handelnden Personen auch eingesetzt werden. Eine konsequente Weiterentwicklung des Controllings für den Sozialfonds erfordert nach Ansicht des Landes-Rechnungshofs einen verpflichtenden Einsatz zentraler Steuerungsinstrumente.

Bereits in der Sozialfonds-Strategie 2020 ist das implementierte IT-System als einheitliches Reportingtool vorgesehen. Zu diesem Zweck sind steuerungsrelevante Daten, auch jene der Pflege, im Data-Warehouse in der erforderlichen Qualität zusammenzuführen. Der Landes-Rechnungshof betont aber, dass nicht die Sammlung, sondern erst die Analyse und Aufbereitung der Daten einen Mehrwert generiert.

### 3.3 Leistungssteuerung

**Für einen optimierten Ressourceneinsatz ist das Leistungsangebot gezielt zu hinterfragen. Dies erfordert eine Konkretisierung der Produktevaluierung. Der Abschluss von Rahmen- und Produktvereinbarungen ist voranzutreiben. Sie erleichtern systematische Tarifanalysen maßgeblich. Für wirtschaftliche Prüfungen fehlt bislang ein risikoorientierter Prüfplan.**

Situation	Das Land war in den letzten Jahren bestrebt, seine Steuerungsaufgabe im Sozialbereich stärker wahrzunehmen. Beispielsweise wurden Grundlagen für eine vermehrte Steuerung von extern erbrachten Leistungen und deren Kosten geschaffen.
Produktsteuerung	<p><b>Produktsteuerung und -evaluierung</b></p> <p>Nach der Sozialfonds-Strategie 2020 wird das breite und heterogene Leistungsspektrum mit Produkten beschrieben. Diese sollen auch in den Einrichtungen etabliert werden. Bereits mit Einführung der Produktstruktur und Inkrafttreten der überarbeiteten AFRL-SF und SFRL-SF wurden Schritte zu einer verstärkten Steuerung gesetzt. Insbesondere gibt die SFRL-SF wesentliche Eckpfeiler wie die Abrechnung auf Produktbasis oder standardisierte Tarifikalkulationen vor.</p> <p>Weiters legen die Richtlinien fest, dass Einrichtungen ab dem Jahr 2019 ihre Leistungen im Rahmen der indirekten Subjektförderung nur mehr mit dem Sozialfonds abrechnen können, wenn unterfertigte Rahmen- und zeitlich befristete Produktvereinbarungen vorliegen. Mit Stand 1. August 2018 waren mit 26 von 39 Einrichtungen Rahmenvereinbarungen abgeschlossen, die noch ausstehenden sollen laut Auskunft der geschäftsführenden Abteilung bis Jahresende unterzeichnet sein. Produktvereinbarungen im Sinne dieser Richtlinien lagen zu diesem Zeitpunkt noch nicht vor. Derzeit wird eine Verlängerung der Frist um zwei Jahre erwogen. Dennoch bestimmen die Richtlinien, dass die SFRL-SF bereits sinngemäß anzuwenden ist. In den Erläuterungen zu diesen wurde zusätzlich festgehalten, dass nach erfolgter Umstellung kein wesentlicher administrativer Mehraufwand erforderlich sein soll und mittelfristig die Einführung von Normtarifen für spezifische Leistungen geprüft werden kann.</p>
Produktevaluierung	In der Sozialfonds-Strategie 2020 wird allgemein die Vorgehensweise und der Umfang von Produktevaluierungen beschrieben. Darin ist beispielsweise die Evaluierung bestehender Produkte nur bei deren Ausweitung oder Reduktion vorgesehen. Auch die SFRL-SF enthält Regelungen wie eine Befristung von Produktvereinbarungen auf längstens fünf Jahre. Diese Frist verlängert sich je-

weils um ein Jahr, sofern keine Ankündigung der Einstellung des Produkts erfolgt. Ferner haben zumindest jährlich Planungsgespräche mit jeder Einrichtung über die strategischen und operativen Zielsetzungen für die drei Folgejahre stattzufinden. Bereits im Jahr 2010 wurde im Rahmen eines Projekts mit einem externen Berater auch ein Konzept für einen Evaluierungsprozess erarbeitet. Dieser wurde jedoch nicht umgesetzt.

Die FaB und FuB bedienen sich in der Praxis verschiedener Vorgehensweisen zur Evaluierung von Produkten. Sie sind bestrebt, bestehende Angebote an Veränderungen anzupassen. Neue Produkte sind teilweise als Pilotprojekte zeitlich begrenzt und werden vor Verlängerung evaluiert. Im Pflegebereich wird derzeit mit dem Umstieg auf eine neue Softwareversion, welche der Erfassung von Pflegeleistungen dient, eine verbesserte Grundlage für deren Evaluierung geschaffen.

#### **Leistungsabrechnung mit Einrichtungen**

Tarife

Die Abrechnung mit Einrichtungen erfolgt auch über Tarife. Diese stellen ein Entgelt je Leistungseinheit dar. Sie werden – wie Tangenten – über den zuständigen FaB und FuB grundsätzlich jährlich nach Antragstellung festgesetzt. Mit Februar 2018 waren rund 1.600 Tarife in ISSO 2 hinterlegt. Bei rund 600 Tarifen ist deren Gültigkeit unklar. Nach Information des zentralen Controllings werden sie voraussichtlich Ende 2018 bzw. Anfang 2019 dahingehend überprüft. Im FaB Pflege bestanden über 900 Tarife, die nach der Umstellung auf ISSO 3 bereinigt werden sollen.

Mehrere FaB und FuB sahen Optimierungspotenzial durch eine systematische Analyse von Tarifen. Auch das zentrale Controlling hielt in einem Aktenvermerk aus dem Jahr 2012 fest, dass nicht sichergestellt werden kann, dass die Tarife die tatsächlichen Kosten abbilden. Als Gründe dafür werden u.a. angeführt, dass eine wiederholte Fortschreibung ohne Nachkalkulation erfolgt, teilweise zusätzliche Finanzierungen gewährt werden sowie unterschiedliche Abrechnungsmodalitäten bestehen. Im Prüfzeitraum wurden nach Auskunft der FaB und FuB einzelne Tarife analysiert.

Eine Basis für systematische Tarifanalysen stellt die sinngemäß anzuwendende SFRL-SF dar. Der Landes-Rechnungshof erhob daher stichprobenartig ihren Umsetzungsstand. Dabei stellte er u.a. fest, dass – auch mangels abgeschlossener Produktvereinbarungen – derzeit noch keine entsprechenden Tarifikalkulationen durch die betrachteten Einrichtungen übermittelt werden.

Tangenten

Zur Leistungsverrechnung mit Einrichtungen wenden die Bereiche – mit Ausnahme des FaB Pflege – Tangenten an. Sie errechnen sich aus der Anzahl der maximal abrechenbaren Leistungseinheiten multipliziert mit den jeweiligen Tarifen. Mit Tangenten erfolgt eine Steuerung der Einrichtungen bzw.

deren Leistungsangebots. Insgesamt fanden für den Sozialfonds zum Zeitpunkt der Prüfung 43 Tangenten Anwendung. Diese wurden teilweise für die einzelnen Einrichtungen zusätzlich nach Leistungsangeboten differenziert. Dies ergab weitere 138. Eine Verschiebung von Mitteln zwischen einzelnen Tangenten kann nur nach Rücksprache mit dem jeweiligen FaB bzw. FuB und innerhalb der in den Zusageschreiben festgelegten Möglichkeiten erfolgen.

### **Kontrolle**

Das Land bzw. die Abteilung Gesellschaft, Soziales und Integration (IVa) kann wirtschaftliche Prüfungen der widmungsgemäßen Verwendung der Mittel des Sozialfonds oder in bestimmten Fällen von Einrichtungen vornehmen. Mit der Prüfung werden teilweise Externe beauftragt, da nach Information der geschäftsführenden Abteilung dafür abteilungsintern nicht ausreichend Ressourcen zur Verfügung stehen. Überdies werden Jahresabschlussdaten wie Rücklagen in eine Datenbank eingepflegt. Diese Daten werden nach deren Auskunft wenig genutzt. Geplant ist, zukünftig Bilanzdaten mit einem Ampelsystem elektronisch zu hinterlegen.

Neben einer Prüfrichtlinie besteht eine interne Richtvorgabe über die Prüfung von Einrichtungen, die vom Sozialfonds mit der Erbringung von Leistungen beauftragt wurden. Darin sind Prüfstandards und konkrete Prüfinhalte vorgesehen. Ein risikoorientierter Prüfplan für wirtschaftliche Prüfungen besteht bislang nicht.

### **Bewertung**

Die verstärkte Steuerung auf Basis von Produkten beurteilt der Landes-Rechnungshof grundsätzlich positiv. Trotz mehrjähriger Übergangszeit gelang es bisher aber nicht, insbesondere die erforderlichen Produktvereinbarungen abzuschließen. Mit der erwogenen Fristverlängerung wird sich die Ausrollung weiterer Elemente der SRFL-SF wie standardisierte Tarifikalkulationen nochmals verzögern. Letztere erleichtern maßgeblich systematische Tarifanalysen, welche vermehrt vorzunehmen sind. Obwohl das zentrale Controlling den Bedarf hierfür bereits vor mehreren Jahren erkannte, wurden bislang nur wenige Tarifanalysen durchgeführt. Überdies erachtet der Landes-Rechnungshof eine regelmäßige Datenpflege der im System hinterlegten Tarife als zweckmäßig. Neben der Beschreibung von Produkten ist eine vertiefte Kenntnis von Kostenstrukturen eine wesentliche Voraussetzung für einen möglichen mittelfristigen Übergang zu Normtarifen. Dies bedingt eine noch stärkere Betrachtung der Vermögens- und Ertragslage von Einrichtungen.

Tangenten stellen aus Sicht des Landes-Rechnungshofs ein wirksames Mittel zur Deckelung der Ausgaben pro Einrichtung dar. Das Ausmaß der Verschiebungsmöglichkeiten zwischen einzelnen Tangenten einer Einrichtung wirkt

lenkend auf Leistungsangebote. Seitens der Einrichtungen kann es aber auch dazu führen, dass Risiken in der Tarifikalkulation berücksichtigt werden.

Der Landes-Rechnungshof unterstreicht die Notwendigkeit, das Leistungsangebot systematisch zu hinterfragen, um den Ressourceneinsatz zu optimieren. Er begrüßt daher, dass Produktevaluierung als wichtiges Thema erkannt wurde. Zu beachten ist, dass sie sämtliche Produkte mit jeweils geeigneten Evaluierungszyklen umfasst und die Vorgehensweise konkretisiert wird. Das Konzept aus dem Jahr 2010 bildet dafür eine gute Basis.

Wirtschaftliche Prüfungen unterstützen den wirksamen und sparsamen Einsatz von öffentlichen Geldern. Hierfür sind die in der Datenbank erfassten Jahresabschlussdaten vermehrt zu nutzen. Auch aufgrund der begrenzten Ressourcen ist nach einem risikoorientierten Prüfplan vorzugehen.

**Empfehlung** Der Landes-Rechnungshof empfiehlt, für Evaluierungen sämtliche Produkte mit geeigneten Zyklen zu berücksichtigen und die Vorgehensweise zu konkretisieren.

Weiters empfiehlt der Landes-Rechnungshof, den Abschluss von Rahmen- und Produktvereinbarungen mit Nachdruck voranzutreiben.

Zudem empfiehlt der Landes-Rechnungshof, Tarife systematisch zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

Ferner empfiehlt der Landes-Rechnungshof, für wirtschaftliche Prüfungen einen risikoorientierten Prüfplan auszuarbeiten und umzusetzen.

**Stellungnahme** *Zum Zeitpunkt der Einschau waren Rahmenvereinbarungen mit fast allen Einrichtungen abgeschlossen. Bis Jahresende 2018 werden voraussichtlich alle Vereinbarungen unterzeichnet sein. Die Produktvereinbarungen bauen auf den Rahmenvereinbarungen auf und werden daher im Anschluss an die Rahmenvereinbarungen nach Abstimmung mit dem Systempartner (AGV) abgeschlossen. Der Abschluss von Produktvereinbarungen hat nur geringen Einfluss auf die parallel laufenden Aktivitäten zur Festlegung von standardisierten Tarifikalkulationen.*

*Die hohe Zahl an Tarifen begründet sich in der gegebenen Systematik von ISSO2 und den objektorientierten Verbindungen zwischen Leistungen und Tarifen.*

**Kommentar** Der Landes-Rechnungshof weist daraufhin, dass ein Schema für standardisierte Tarifikalkulationen bereits im Jahr 2013 festgelegt wurde. Nach der gezogenen Stichprobe gelang die Umsetzung bislang aber nicht. Seiner Ansicht nach haben abgeschlossene Produktvereinbarungen einen zentralen Einfluss auf deren Implementierung. Sie bringen Klarheit u.a. über Inhalt und Umfang der Produk-

te sowie zugehörige Tarifregelungen. Dies ist eine wesentliche Voraussetzung für die Ausrollung.

Bregenz, im Oktober 2018

Die Direktorin

Dr. Brigitte Egger-Bargehr

## Abkürzungsverzeichnis

AFRL-SF	Allgemeine Förderrichtlinie Sozialfonds
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 in der geltenden Fassung
BWC	Betriebswirtschaft/Controlling
BZ-Mittel	Bedarfszuweisungsmittel
ChancenG	Chancengesetz, LGBl.Nr. 30/2006 in der geltenden Fassung
FaB	Fachbereiche
FuB	Funktionsbereiche
Gemeindeverband	Vorarlberger Gemeindeverband
IH	Integrationshilfe
ISSO 2	Informationssystem Soziales 2
KJH	Kinder- und Jugendhilfe
KJH-G	Kinder- und Jugendhilfegesetz, LGBl.Nr. 29/2013 in der geltenden Fassung
LReg	Landesregierung
MSG	Mindestsicherungsgesetz, LGBl.Nr. 64/2010 in der geltenden Fassung
Pflege	Senioren- und Pflegevorsorge
Recht/BWC	Recht und Betriebswirtschaft/Controlling
SFRL-SF	Spezielle Förderrichtlinie Sozialfonds
SPS	Sozialpsychiatrie und Sucht
UMF	Unbegleitete minderjährige Flüchtlinge
VBK.net	Voranschlag – Buchhaltung – Kostenrechnung
VZB	Vollzeitbeschäftigte

## **Glossar**

### **Ertragsanteile**

Unter Ertragsanteilen wird u.a. jener Teil der gemeinschaftlichen Bundesabgaben verstanden, der dem Land bzw. den Gemeinden zugerechnet wird.

### **Bedarfszuweisungsmittel**

Bedarfszuweisungsmittel an Gemeinden sind Mittel, die dem Land überwiesen werden und für Zwecke der Gemeinden oder Gemeindeverbände zu verwenden sind.

### **Dirimierungsrecht**

Recht eines Vorsitzenden bei Stimmgleichheit durch seine Stimme eine Entscheidung herbeizuführen.

### **Deckungsklasse**

Unter Deckungsklassen wird eine Zusammenfassung mehrerer Voranschlagstellen verstanden, innerhalb welcher Mehr- und Minderausgaben der zugeordneten Voranschlagstellen gegenseitig ausgeglichen werden können.