



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
A-1033 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHTE

REIHE OBERÖSTERREICH 2011/2 REIHE NIEDERÖSTERREICH 2011/4

Vorlage vom 24. Februar 2011

ZAHLUNGSFLÜSSE ZWISCHEN LÄNDERN UND GEMEINDEN AM BEISPIEL DER SOZIALHILFE IM ENGEREN SINN IN NIEDERÖSTERREICH UND OBERÖSTERREICH

Die Ausgaben für die Sozialhilfe im engeren Sinn stiegen in Niederösterreich von 2004 bis 2008 um rd. 41 %, in Oberösterreich um rd. 24 % stark an. In Niederösterreich erhöhten sich die Ausgaben für Land und Gemeinden gleichmäßig, in Oberösterreich war die Kostensteigerung bei den Gemeindeverbänden (mit ihnen bei den Gemeinden) und den Städten mit eigenem Statut deutlich höher.

Als Sozialhilfe i.e.S. definierte der RH für diese Prüfung die Hilfe für den allgemeinen Lebensunterhalt bzw. für besondere Lagen. Davon nicht umfasst sind Pflege und Betreuung, Jugendwohlfahrt und Behindertenhilfe.

Die gewählten Systeme der Kostentragung, Kostenaufteilung und Vorschreibung waren durch eine Vielzahl von Akteuren und Beteiligten insgesamt sehr komplex. Die Aufgaben-, die Ausgaben- und die Finanzierungsverantwortung fiel insbesondere in Niederösterreich auseinander, was eine Gesamtsicht erschwerte. In Oberösterreich lagen teilweise keine landesweiten Daten vor, teilweise existierten Daten nur über monatliche Beobachtungszeiträume.

Im Jahr 2010 zählten nach vorläufigen Berechnungen 26 % aller Gemeinden in Niederösterreich und 69 % aller Gemeinden in Oberösterreich zu Abgangsgemeinden. Ihre Anzahl erhöhte sich in Niederösterreich von 23 im Jahr 2009 nach vorläufigen Berechnungen auf 153 bis 163 (vorläufige Abgangssumme 55,5 Mill. EUR) im Jahr 2010 bzw. in Oberösterreich von 258 nach vorläufigen Berechnungen auf 307 (vorläufige Abgangssumme 117,7 Mill. EUR).

Prüfungsziele

Ziel der Gebarungsüberprüfung war der Vergleich der Rechtsgrundlagen der Sozialhilfe im engeren Sinn, der Finanzierung, der Zahlungsströme, der Organisation, der statistischen Daten als Planungsgrundlage sowie des Kontrollwesens. (TZ 1)

Rechtsgrundlagen

Der Bund hatte für den Kernbereich der Sozialhilfe — die materielle Existenzsicherung bzw. die so genannte Sozialhilfe im engeren Sinn — darauf verzichtet, ein Grundgesetz zu erlassen. Dies führte zur Entwicklung von unterschiedlichen Regelungen in den Sozialhilfegesetzen der Länder. Die Bestimmungen der Sozialhilfegesetze waren in den Ländern Niederösterreich und Oberösterreich zwar ähnlich, aber nicht gleich definiert. Unterschiede gab es etwa bei Anspruchsvoraussetzungen oder Regressbestimmungen. Mit der Einführung der bedarfsorientierten Mindestsicherung soll im Bereich der Sozialhilfe im engeren Sinn eine Harmonisierung erfolgen. (TZ 2, 3)

Leistungen der Sozialhilfe im engeren Sinn

Eine österreichweite einheitliche Definition der Sozialhilfe i.e.S lag nicht vor. Für die gegenständliche Prüfung wurde Sozialhilfe i.e.S funktional als Hilfe für den allgemeinen Lebensunterhalt bzw. für besondere Lagen abgegrenzt. Davon nicht umfasst waren Pflege und Betreuung, Jugendwohlfahrt und Behindertenhilfe. Die Anzahl der Sozialhilfebezieher stieg in Niederösterreich von 2004 bis 2008 um 20,12 %, in Oberösterreich um 37,85 %. (TZ 3, 4)

Organisation

In Niederösterreich war das Land Träger der Sozialhilfe. Der Vollzug lag weitgehend bei den Bezirksverwaltungsbehörden bzw. bei den Magistraten der Städte mit eigenem Statut. In Oberösterreich waren Land und Sozialhilfeverbände sowie Städte mit eigenem Statut (= regionale Träger) Träger der Sozialhilfe. (TZ 5)

Ausgaben für die Sozialhilfe i.e.S.

Die Ausgaben für die Sozialhilfe i.e.S stiegen in Niederösterreich von 2004 bis 2008 um rd. 41 % bzw. in Oberösterreich um rd. 24 % stark an. In Niederösterreich stiegen die Ausgaben für Land und Gemeinden in gleicher Höhe, in Oberösterreich stiegen die Ausgaben des Landes um rd. 13,1 %, die Ausgaben der regionalen Träger um 34 %. In Niederösterreich waren detaillierte Ausgabenzuordnungen möglich. In Oberösterreich lagen dem Amt der Landesregierung teilweise keine Daten über Ausgaben für einzelne Leistungen der Sozialhilfe i.e.S. auf regionaler Ebene vor. Somit waren die Gesamt-

kosten der Sozialhilfe i.e.S. und deren Entwicklung nicht zu ermitteln. Letztlich erschwerte dies dem Amt der Oberösterreichischen Landesregierung die für die Steuerung und Planung wesentliche ganzheitliche Übersicht und Vergleichbarkeit. (TZ 7)

Finanzierung

Die in Niederösterreich und Oberösterreich gewählten Systeme der Kostentragung, der Kostenaufteilung und der Vorschreibung waren durch eine Vielzahl von Akteuren und Beteiligten insgesamt sehr komplex. Die konkrete Aufteilung der Kosten war einerseits von der Finanzkraft der Gemeinden, andererseits von der Einwohnerzahl oder der Anzahl der Leistungsbezieher abhängig. (TZ 8 bis 11)

Das Niederösterreichische Modell der Kostentragung für die Sozialhilfe i.e.S. war insgesamt weniger komplex gestaltet als das Oberösterreichische Modell. Die Finanzierungsverantwortung der Gemeinden lag in Niederösterreich allerdings deutlich über ihrer Ausgaben- und Aufgabenverantwortung. Die Gemeinden trugen grundsätzlich 50 % der Kosten, ohne jedoch maßgeblich in den Vollzug eingebunden zu sein. (TZ 9)

In Oberösterreich trugen Land und regionale Träger (mit ihnen die Gemeinden) nach unterschiedlichen Schlüsseln zur Tragung der Kosten bei. Bei der Aufteilung der Kostenanteile auf die Gemeinden kamen mehrere Abrechnungsmodelle zur Anwendung. (TZ 10)

Mittelfristige Entwicklung im Bereich der Sozialhilfe

Entsprechend den vorliegenden Prognosen sind mittelfristig weitere wesentliche Ausgabensteigerungen im Bereich der Sozialhilfe zu erwarten. (TZ 12)

Gemäß Finanz-Verfassungsgesetz war bei der Verteilung der Lasten der öffentlichen Verwaltung darauf Bedacht zu nehmen, dass die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaft nicht überschritten werden. Die Zahl der „Abgangsgemeinden“ erhöhte sich in Niederösterreich von 23 im Jahr 2009 nach vorläufigen Berechnungen auf 153 bis 163 im Jahr 2010 und in Oberösterreich von 258 im Jahr 2009 nach vorläufigen Berechnungen auf 307 im Jahr 2010. Demnach zählten im Jahr 2010 nach vorläufigen Berechnungen in Niederösterreich mehr als 26 % aller Gemeinden zu den Abgangsgemeinden, in Oberösterreich waren es mehr als 69 %. (TZ 13)

Haushalt, Budgetierung

Je tiefer die Gliederung der Sachkontenpläne in den beiden Ländern erfolgte, desto mehr unterschieden sich die Länder Niederösterreich und Oberösterreich voneinander. Trotz Ähnlichkeit der Aufgabenbereiche wurde unterschiedlich verbucht. Darunter litten die Vergleichbarkeit und die ganzheitliche Zielausrichtung der Sozialhilfe. In Niederösterreich waren in den Jahren 2004 bis 2008 bei den Ausgaben mit bis zu 16 % deutliche Abweichungen zwischen den Voranschlags- und Rechnungsabschlusswerten festzustellen. (TZ 14, 15)

Sozialhilfestatistik

In Niederösterreich verwendeten die Abteilung Soziales des Amtes der Niederösterreichischen Landesregierung und die 21 Bezirkshauptmannschaften die gleiche Softwareapplikation als Buchhaltungs- und Auswertungssystem, die vier niederösterreichischen Magistrate waren nicht an dieses System angeschlossen. Im zweiten Halbjahr 2010 sollte in Niederösterreich die Softwareapplikation Soziales-Verrechnung (SZV) einheitlich beim Amt der Landesregierung, bei den Bezirkshauptmannschaften und Magistraten eingeführt werden, dies wurde jedoch zurückgestellt. In Oberösterreich verwendeten die Sozialhilfeverbände unterschiedliche Softwareapplikationen zur Auswertung von Sozialhilfestatistiken, die Magistrate verwendeten Eigenprogrammierungen. (TZ 17)

Die Datenlage ließ Bundesländer übergreifende statistische Vergleiche nur bedingt zu. Im Fall der Erreichung der Ziele der geplanten Art. 15a B-VG Vereinbarung über die Einführung einer bedarfsorientierten Mindestsicherung sollte künftig eine wesentlich verbesserte Datenlage für die Sozialhilfe i.e.S. vorliegen. (TZ 18)

In Niederösterreich lagen umfangreichere Daten hinsichtlich der Anzahl der Leistungsempfänger für die verschiedenen Leistungen der Sozialhilfe i.e.S. vor als in Oberösterreich. In Oberösterreich lagen teilweise keine landesweiten Daten vor, teilweise existierten Daten nur über monatliche Beobachtungszeiträume. Dies erschwerte dem Amt der Oberösterreichischen Landesregierung die für die Steuerung und Planung wesentliche ganzheitliche Übersicht und Vergleichbarkeit. Die Richtsätze waren in Oberösterreich höher als in Niederösterreich. (TZ 19, 20)

Abwicklung der Sozialhilfe i.e.S.

Die Zusammenschau des personellen Einsatzes der Landesebene und der verglichenen Bezirke ergab auf Landesebene in Oberösterreich einen intensiveren Personaleinsatz, während in Niederösterreich auf Bezirksebene mehr personelle Ressourcen zur Abwicklung der Sozialhilfe i.e.S. aufgewandt wurden. (TZ 21, 22)

Aufsicht

Im Zeitraum 2004 bis 2008 erfolgten in Niederösterreich durch die Abteilung Soziales Prüfungen bei vier der 25 Bezirksverwaltungsbehörden, in Oberösterreich durch das Referat Finanzkontrolle bei neun von 15 Sozialhilfeverbänden. In Niederösterreich erfolgten im Berichtszeitraum keine Kontrollen bei den Trägern der freien Wohlfahrt. (TZ 23)

Zusammenfassend hob der RH nachfolgende Empfehlungen hervor:

Länder Niederösterreich und Oberösterreich

(1) In Anbetracht der Prognosen über die Ausgabensteigerungen sollten umgehend Einsparungspotenziale bzw. ausgabendämpfende Maßnahmen im Bereich der Sozialhilfe realisiert werden. (TZ 12)

(2) Bei der Aufgaben-, der Ausgaben- bzw. der Finanzierungsverteilung zwischen Ländern und Gemeinden wäre der Anteil an Abgangsgemeinden verstärkt zu berücksichtigen und die Mitbestimmungsrechte wären zu evaluieren. (TZ 13)

(3) Eine einheitliche Verbuchung von Zahlungen sollte sichergestellt werden, um aussagekräftige Auswertungsergebnisse zu ermöglichen. (TZ 14)

(4) Der Erfahrungsaustausch hinsichtlich der Unterschiede der Personalausstattung sollte unter Ansatz von qualitativen und quantitativen Elementen, der Aufgabenerfüllung sowie der Zuständigkeiten intensiviert werden, um allfällige Verbesserungspotenziale zu heben. (TZ 21, 22)

(5) Der RH empfahl, die Mitbestimmungsrechte der finanzierenden Rechtsträger in Bezug auf ihre Finanzierungsverantwortung zu evaluieren. (TZ 9)

Land Niederösterreich

(6) In Anbetracht des Verhältnisses von rd. 19:1 zwischen der Sozialhilfe-Umlage und dem Sozialhilfe-Wohnsitzgemeindebeitrag sollte die Zweckmäßigkeit von unterschiedlichen Berechnungsgrundlagen evaluiert werden. (TZ 10)

(7) Verbesserungspotenzialen bei der Finanz- und Leistungsplanung sollte nachgegangen werden, um eine exaktere Budgetierung auf Grundlage einer verbesserten Bedarfsplanung zu unterstützen. (TZ 15)

(8) Die Aufsicht wäre künftig auf der Grundlage risikoorientierter Planung vermehrt wahrzunehmen. Träger der freien Wohlfahrt (Vereine), die für das Land Leistungen im Sozialbereich erbringen, sollten künftig verstärkt – auch an Ort und Stelle – kontrolliert werden. (TZ 23)

Land Oberösterreich

(9) Es wäre Vorsorge für die Bereitstellung vollständiger und vergleichbarer Daten hinsichtlich der Ausgaben durch die regionalen Träger zu treffen, diese der Steuerung zugrunde zu legen und Ursachen für Entwicklungen zu evaluieren. (TZ 7)

(10) Die Anzahl der Kostenträgungsmodelle sollte hinsichtlich der Sozialhilfe i.e.S. in Bezug zum zugehörigen Gebarungsvolumen evaluiert werden. (TZ 9)

(11) Es wäre die Komplexität der Kostenaufteilung zu evaluieren und im Sinne des Transparenzgebots das Finanzierungssystem zu hinterfragen. (TZ 10)

(12) Das Land sollte auf die Einführung einer landesweit kompatiblen Software – wie bspw. Sozial-Informationssystem-Oberösterreich – bei den regionalen Trägern auch für den Bereich der Sozialhilfe i.e.S. hinwirken, um landesweite Auswertungen von Daten zu erleichtern. (TZ 17)

(13) Es sollte eine verbesserte Datenlage hinsichtlich der Anzahl der Leistungsempfänger sichergestellt werden, um Transparenz zu gewährleisten und die Steuerungsmöglichkeiten zu unterstützen. (TZ 19)