



Prüfbericht 6/2013

Sozialausgaben der Stadt Graz

(Wirtschaftlichkeitsprüfungen)

GZ.: StRH – 041988/2012

Graz, 19. November 2013

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

A-8011 Graz

Tummelplatz 9

Diesem Prüfbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte bis zum 4. November 2013 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis	Seite
1. Kurzfassung	8
2. Gegenstand und Umfang der Prüfung	9
2.1. Auftrag und Überblick	9
2.2. Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	10
3. Berichtsteil	12
3.1. Begriffsbestimmungen, Grundlagen und Prüfungsabgrenzungen zum Prüfauftrag	12
3.1.1. Begriffsbestimmungen	12
3.1.2. Prüfungsabgrenzung	15
3.1.3. Rechtliche Grundlagen für die Erbringung von Sozialleistungen durch die Stadt Graz	18
3.2. Finanzströme	19
3.2.1. Finanzausgleich	19
3.2.2. Einnahmen der Stadt Graz im Überblick	21
3.2.3. Ausgaben der Stadt Graz im Überblick	22
3.3. Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich	26
3.3.1. Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit einem hohen Nettoausgabenanteil	31
3.3.1.1. Bruttosozialausgaben der Behindertenhilfe	33
3.3.1.2. Bruttosozialausgaben der Heime und Anstalten	37
3.3.1.3. Bruttosozialausgaben allgemeine Sozialhilfe – Mindestsicherung	40
3.3.1.4. Bruttosozialausgaben Jugendwohlfahrt	43
3.3.1.5. Bruttosozialeinnahmen (für Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit hohem Nettoausgabenanteil)	50
3.3.2. Freiwillige Leistungen mit einem hohen Nettoausgabenanteil	52
3.3.2.1. Bruttosozialeinnahmen (für freiwillige Leistungen mit hohem Nettoausgabenanteil)	55
3.3.3. Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiwillige Leistungen mit keinem hohen Nettoausgabenanteil	55
3.3.3.1. Bruttosozialeinnahmen (für Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiw. Leistungen mit niedrigem Nettoausgabenanteil)	60

3.3.4.	Finanzielle Spielräume für die Stadt Graz im Sozialbereich	62
3.3.5.	Künftig zu erwartende Ausgaben-/Budgetentwicklung	64
3.4.	Vergleichbarkeit mit anderen Städten	67
3.4.1.	Ist-Situation	67
3.4.2.	Tendenzen zur Vereinheitlichung	67
3.5.	Leistungserbringung im Sozialbereich	68
3.5.1.	Eigene Sozialleistungen der Stadt Graz	68
3.5.1.1.	Sozialarbeit durch die Stadt Graz	68
3.5.1.2.	Mobile Sozialarbeit in der A5	72
3.5.2.	Zukauf von Leistungen Dritter	76
3.5.2.1.	Abrechnung mit dem Projektpartner	77
3.5.3.	Subventionen	81
3.5.3.1.	Sozialsubventionen	82
3.5.3.2.	Stichprobenprüfung	82
3.5.3.3.	Wirkungen von Sozialsubventionen	88
3.5.3.4.	Sozialverein - Transferzahlungen, Insolvenz und Befangenheit	89
3.5.3.5.	ESF-Schwerpunkt „Integration arbeitsmarktferner Personen“ – Projekt abrechnung	94
4.	Zusammenfassung der Empfehlungen	97
5.	Prüfungsmethodik	101
5.1.	Prüfungshandlungen	101
5.1.1.	Prüfungsabgrenzung	101
5.1.2.	Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich	103
5.1.2.1.	Auswertungen und Gruppierungen zu Ausgaben und Einnahmen	103
5.1.2.2.	Finanzielle Spielräume für die Stadt Graz im Sozialbereich	104
5.1.2.3.	Künftig zu erwartende Ausgaben-/Budgetentwicklung	105
5.1.3.	Leistungserbringung im Sozialbereich	105
5.1.3.1.	Subventionen	105
5.1.3.2.	Sozialverein – Transferzahlungen, Insolvenz und Befangenheit	105
5.1.3.3.	ESF-Schwerpunkt „Integration arbeitsmarktferner Personen“ – Projekt abrechnung	105
5.2.	Zur Prüfung herangezogene Unterlagen	106
5.2.1.	Finanzströme	106
5.2.2.	Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich	106
5.2.3.	Leistungserbringung im Sozialbereich	106

5.3.	Besprechungen	107
5.4.	Stellungnahmen	107
	Prüfen und Beraten für Graz	108

Abkürzungsverzeichnis

A5	Sozialamt
A6	Amt für Jugend und Familie
A7	Gesundheitsamt
A8	Finanz- und Vermögensdirektion
A21	Amt für Wohnungsangelegenheiten
Abs.	Absatz
AMS	Arbeitsmarktservice Österreich
AOG	Außerordentliche Gebarung
BMI	Bundesministerium für Inneres
BPGG	Bundespflegegeldgesetz
BSC	Balanced Score Card
bzw.	beziehungsweise
bspw.	beispielweise
ca.	zirka
d.h.	das heißt
ESSOSS	Europäisches System integrierter Sozialschutzstatistiken
FAG	Finanzausgleichsgesetz
FIPOS	Finanzposition
gem.	gemäß
GGZ	Geriatrische Gesundheitszentren der Stadt Graz
GO	Geschäftsordnung
GSM	Grazer Steuerungsmodell
GZ	Geschäftszahl
HQ	Haushaltsquerschnitt
inkl.	Inklusive
i.d.F.	in der Fassung
IT	Informationstechnologie
ITG	Informationstechnik Graz GmbH

IZB	Integrative Zusatzbetreuungsteams
KDZ	Zentrum für Verwaltungsforschung
lt.	laut
Mio.	Millionen
OG	Ordentliche Gebarung
PVA	Pensionsversicherungsanstalt
rd.	rund
RW	Referenzwert
SA	SozialarbeiterInnen
SAP	Buchhaltungssoftware
Slg.	Sammlung
STGKK	Steiermärkische Gebietskrankenkasse
StJWG	Steiermärkisches Jugendwohlfahrtsgesetz
Stmk. BHG	Steiermärkisches Behindertengesetz
StMSG	Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz
StmSHG	Steiermärkisches Sozialhilfegesetz
StPHG	Steiermärkisches Pflegeheimgesetz
StRH	Stadtrechnungshof
u.E.	unseres Erachtens
usw.	und so weiter
VA	Voranschlag
VPI	Verbraucherpreisindex
VRV	Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung
z.B.	zum Beispiel
z.T.	zum Teil

FAZIT

Trotz geringer Spielräume war eine aktive Lösungssuche unter Einsatz von wirkungsorientierten Werkzeugen festzustellen, um die Ausgabensteigerung einzudämmen.

1. Kurzfassung

Die vorliegende Prüfung gab einen Überblick über das breite Spektrum der städtischen Sozialleistungen und den damit in Zusammenhang stehenden Ausgaben und Einnahmen und Gesetzeslagen. Die Prüfung zeigte die Komplexität des Themas „Sozialausgaben“ auf, welche sich auf Grund der Vielzahl und der Vielfalt an Einflussgrößen (Fallzahlen, Schwere der Fälle, Umfang und Kosten der Leistungsangebote, Höhe der Tagsätze, Höhe der Inflationsrate, demographische Bevölkerungsentwicklung wie Altersverschiebung, Bevölkerungszuwachs/-rückgang, Arbeitslosenrate etc.) ergab. Prüfungshandlungen wurden vom StRH daher gezielt und mit bewussten Einschränkungen durchgeführt.

Die Trennung der Sozialausgaben in Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiwillige Leistungen zeigte, dass der wesentliche Teil der Ausgaben im gesetzlichen Bereich lag, was zu einer Verteilung der Last auf die Stadt Graz und das Land Steiermark führte. Die Analysen der Ausgabenentwicklung zeigten in diesem, von der Stadt Graz kaum beeinflussbaren Bereich starke Steigerungsraten. Grundsätzlich wären „Spielräume“, die gesetzlichen Leistungen betreffend, nur durch eine Flexibilisierung der gesetzlichen Vorschriften zu erreichen. Die beiden, mit den Sozialleistungen betrauten großen Fachabteilungen der Stadt Graz, zeigten durch ihre Projekte „Sozialraumorientierung“ und „Case Management“ mit wirkungsorientiertem Fokus einen wesentlichen Schritt zum Erhalt bzw. zur Verbesserung der Sozialleistungen bei gleichzeitigen positiven Effekten auf die Ausgabenentwicklung. Dabei wurde das Ziel verfolgt, SozialleistungsempfängerInnen vom 2. und 3. sozialen Netz wieder in das 1. soziale Netz zu führen.

Sollten die Sozialausgaben im selben Maße, wie in den letzten 10 Jahren weitersteigen, würde das zu einer starken Einschränkung des Handlungsspielraums der künftigen Budgets führen. In diesem Sinne ist neben der Ausgabenseite im Speziellen die Entwicklung der Einnahmenseite zu beobachten.

2. Gegenstand und Umfang der Prüfung

2.1. Auftrag und Überblick

Diese Prüfung wurde aufgrund von folgenden drei Prüfungsanträgen, die von mindestens sieben GemeinderätInnen unterfertigt wurden, gemäß § 13 Abs. 2 Ziffer 1 GO-StRH durchgeführt:

22.10.2009 Antrag zur Prüfung der Sozialausgaben der Stadt Graz

Aufgrund der explodierenden Ausgaben der steirischen Sozialhilfverbände würde lt. Aussage der AntragstellerInnen das Nettodefizit der Stadt Graz im gesamten Bereich der Sozialhilfe um jährlich über 8 Mio. Euro steigen. U.a. gäbe es im sogenannten „Pflichtbereich“ bei den verschiedenen Sozialhilfverbänden große Interpretationsspielräume, die die tatsächlichen Ausgaben maßgeblich beeinflussen. Ein allenfalls gegebener Handlungsbedarf gegenüber einer übergeordneten Gebietskörperschaft solle aufgezeigt werden.

31.8.2012 Antrag zur Prüfung des „Sozialamtes - vier zusätzliche mobile SozialarbeiterInnen für soziale Hot Spots im öffentlichen Raum“

Lt. den AntragstellerInnen möge der StRH bezüglich der Anstellung von vier zusätzlichen SozialarbeiterInnen eine Reihe von Einzelfragen klären und u.a. eine Kosten-Nutzen-Rechnung anstellen.

24.9.2012 Antrag zur Prüfung von Einzelfragen in Zusammenhang mit der Insolvenz eines von der Stadt Graz geförderten Sozialvereins

Die vorzunehmende Prüfung wurde in Form einer Gebarungskontrolle gemäß § 3 GO-StRH durchgeführt und umfasste den Zeitraum von 1.1.2005 bis 31.12.2012 bzw. VA 2013/2014.

2.2. Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Den Schwerpunkt der Prüfung bildete die Darstellung Finanzströme der Stadt Graz im Sozialbereich unter Berücksichtigung der Ausgaben auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und der freiwilligen Sozialausgaben der Stadt Graz. Um mögliche Maßnahmen gegen einen Anstieg der Sozialausgaben aufzuzeigen, wurden die rechtlichen Grundlagen für die Sozialleistungen im Hinblick auf Spielräume durchleuchtet.

Weitere ergänzende Prüfungspunkte zur Sozialthematik waren die von der Stadt Graz gewährten Subventionen, die Möglichkeit von Kennzahlenvergleichen mit anderen Städten und Bundesländern und ein Überblick über die mobile Sozialarbeit der Stadt Graz.

Die Prüfung und Berichterstattung sollte Möglichkeiten zur Durchbrechung des dynamischen Kostenanstiegs im Sozialbereich beleuchten.

Der Prüfbericht sollte zu diesem Zweck die nachfolgenden konkreten Prüfungsfragen beantworten:

1. Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich;
2. Finanzielle Spielräume für die Stadt Graz in den Bereichen „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ und „freiwillige Leistungen“;
3. Auswirkung der Mindestsicherung auf die Ausgabenentwicklung bei den Sozialausgaben;
4. Von der Stadt Graz gewährte (ausgewiesene und verdeckte) Subventionen im Sozialbereich;
5. Überblick über die Finanzströme im Sozialbereich zwischen der Stadt Graz und übergeordneten Gebietskörperschaften, insbesondere im Rahmen des tertiären Finanzausgleichs;
6. Prognose der künftigen Nettoausgabenentwicklung anhand einer Trendanalyse;
7. Beurteilung der Möglichkeiten zur Erhebung von Vergleichskennzahlen für andere Kontrollämter in Österreich;

Darüber hinaus waren folgende Themen Gegenstand der Prüfung:

8. Wirkungsziele, Tätigkeiten und Kosten der mobilen SozialarbeiterInnen in der A5 und Beurteilung der Aufnahme von vier SozialarbeiterInnen (A5) für die Situation am Hauptplatz;
9. Vergabe des Projektes „Streetwork und Kontaktladen“ (Drogenstreetwork);
10. Gebarung in Zusammenhang mit dem geprüften Sozialverein.

Nicht von der Prüfung umfasst (Nicht-Ziele) werden sollten die folgenden Themen:

- Sozialpolitik der Stadt Graz;
- Vorschläge zur Kürzung von Sozialleistungen.

3. Berichtsteil

3.1. Begriffsbestimmungen, Grundlagen und Prüfungsgrenzungen zum Prüfauftrag

3.1.1. Begriffsbestimmungen

In der kameralen Buchhaltungssystematik (gemäß VRV) wurden die Aufwandsgruppen „Sozialleistungen“ bzw. „Sozialausgaben“ nicht gesammelt dargestellt. So umfasste die Hauptgruppe 4 neben den Ansätzen der Gebarungen „Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung“ im Abschnitt 40 auch den Verwaltungsaufwand der Abteilungen für die Erbringung der Sozialleistungen. Die Frage nach der Höhe der Sozialausgaben war daher mit Hilfe einer einfachen Auswertung aus der kameralen Buchhaltung nicht zu beantworten.

Auf europäischer Ebene wurden mit dem Europäischen System integrierter Sozialschutzstatistiken (ESSOSS) europaweit standardisierte Datensätze zu Ausgaben und Einnahmen erhoben. Da statistische Auswertungen ausschließlich auf Ebene der europäischen Mitgliedsstaaten vorlagen, konnte der StRH diese Daten nicht als Grundlage für seine Prüfung heranziehen.

Der StRH bediente sich aus diesem Grund der internationalen ESSOSS-Definitionen und leitete das für die Prüfung erforderliche Datenmaterial aus den kameralen Buchungen ab.

In den Besprechungen mit den für Sozialleistungen der Stadt Graz verantwortlichen Fachabteilungen zeigte sich, dass hinsichtlich der Begriffe „**Sozialausgaben**“ und „**Sozialleistungen**“ keine einheitlichen Definitionen existierten. Die einzelnen Abteilungen leiteten ihre Definitionen vielmehr aus den von ihnen angewendeten Materiengesetzen ab, wobei die Vielfalt der unterschiedlichen Sozialleistungen eine uneinheitliche Begriffsverwendung bedingte. Im Zuge der Prüfung zeigten sich Auffassungsunterschiede der Abteilungen A5 und A6 bezüglich der Zuordnung der Sozialleistungen zu „**Pflichtleistungen**“ und „**Freiwilligen Leistungen**“. Der StRH wählte in Absprache mit den Fachabteilungen anstelle des Begriffs „Pflichtleistungen“ die erweiterte Definition „**Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge**“.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Definitionen der wichtigsten Begrifflichkeiten im Sozialbereich Graz zu akkordieren, um eine ämterübergreifende Vorgehensweise zu ermöglichen.

Für die Zwecke dieser Prüfung traf der StRH folgende Begriffsdefinitionen:

„**Sozialleistungen**“ umfassten alle Maßnahmen zur Ermöglichung des Zuganges zur Teilhabe am gesellschaftlichen Leben für benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Sie konnten in Form von Geldleistungen, Waren- und Dienstleistungen erbracht werden. Die Gliederung der Sozialleistungen bzw. –ausgaben konnte dabei einerseits funktionell - nach den sozialen Risiken (Arbeitslosigkeit, Behinderung etc.) - und andererseits nach der Finanzierungsart erfolgen.

„**Sozialausgaben**“ waren der Aufwand für die Erbringung der „Sozialleistungen“ (Soziale Wohlfahrt). Sie umfassten die Ausgaben für die eigentlichen Sozialleistungen (direkte Geld- und Sachtransfers) und den Verwaltungsaufwand für den Betrieb der Sozialschutzsysteme (Verwaltungsaufwand der tätigen Abteilungen).

„**Transferleistungen**“ waren Leistungen der öffentlichen Hand für die unmittelbar keine Gegenleistungen entrichtet wurden.

„**Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge**“ definierte der StRH für den vorliegenden Bericht als sämtliche Leistungen, die von der Stadt Graz auf Grundlage eines gesetzlichen Auftrags erbracht wurden. Die Leistungen von A5 und A6 unterschieden sich größtenteils hinsichtlich der Art der Erledigung (mittels/ohne Bescheid) und hinsichtlich des Rechtsanspruches und der Durchsetzbarkeit durch die KlientInnen (nur Anspruch auf Hilfe/Durchsetzbarkeit des Anspruchs).

„**Freiwillige Leistungen**“ definierte der StRH als Leistungen für die keine gesetzliche Verpflichtung der Stadt Graz bestand.

„**Soziale Netze**“: Sämtliche Sozialleistungen wurden in drei sozialen Netzwerken erbracht, die nebeneinander bestanden:

- Das „1. soziale Netz“ der Einkunftssicherung, mit Arbeits- bzw. Pensions-einkünften, Arbeitslosengeld und Leistungen der Sozialversicherungen;
- Das „2. soziale Netz“ in Form der Leistungen der Sozialhilfe (Zuständigkeit Land Steiermark und Gemeinden);
- Das „3. soziale Netz“ in Form der freiwilligen Sozialleistungen der Gemeinden;

Dabei bildeten das 2. und 3. soziale Netz die Auffangnetze für Personen, die durch das 1. Netz gefallen waren (Subsidiaritätsprinzip), sodass die Gemeinde durch die Verlagerungen der Existenzsicherung vom 1. ins 2. und 3. Netz zusätzlich belastet wurde.

Beispiele:

- durch zu geringe Höhe des Arbeitslosengeldes musste zusätzlich offene Sozialhilfe bezogen werden;
- durch geringe Erwerbseinkommen (insbesondere für Teilzeitbeschäftigung) mussten zusätzlich soziale Transferleistungen bezogen werden (so genannte „Working Poor“).

Um zu einem selbstbestimmten Leben der BürgerInnen beizutragen und damit auch das 2. Netz zu entlasten, lag das zentrale Wirkungsziel der Stadt in der Suche nach Möglichkeiten, ein Auffangen der BürgerInnen im 1. Netz zu fördern und in der Beantwortung der Frage, welche Förderung die Stadt Graz den Bevölkerungsgruppen, die sich im 2. Netz befanden, angedeihen lassen konnte, um zu ermöglichen, dass diese wieder in das 1. Netz gelangten, bzw. durch welche Maßnahmen die Stadt Graz verhindern konnte, dass BürgerInnen vom 1. Netz ins 2. Netz abrutschten.

„Wirkungsorientierung“: Im Gegensatz zur Inputorientierung wurde im „New Public Management“ auch im Verwaltungshandeln der Grundsatz der Wirkungsorientierung eingeführt. Die bereitgestellten Mittel wurden dabei mit konkreten Wirkungs- und Leistungszielen verknüpft; das Maß der Zielerreichung wurde anschließend durch Evaluierung festgestellt. Mit der „Steuerungsrichtlinie Haus Graz“ vom 23.9.2010 in Verbindung mit der GO für den Magistrat sollte die Dienststellenorganisation die wirkungsorientierte Aufgabenerfüllung mit Beginn 1.1.2013 sicherstellen.

Begriffsbestimmungen basierend auf den rechtlichen Grundlagen des Sozialhilfegesetzes:

„Träger der Sozialhilfe“ waren das Land Steiermark, die Gemeinden durch die Sozialhilfverbände und die Städte mit eigenem Statut (ebenfalls eigene Sozialhilfverbände). Die Gemeinden des politischen Bezirkes bildeten den Sozialhilfverband. Die Sozialhilfverbände führten den Namen der politischen Bezirke.

„Kostentragung nach Aufenthalt und Herkunft“ bedeutete, dass die vorläufigen Kosten jener Sozialhilfverband zu tragen hatte, in dessen Bereich sich der Hilfesuchende aufhielt. Ihm oblag die endgültige Kostentragung, wenn die Hilfsbedürftigkeit festgestellt wurde und der Hilfsbedürftige im örtlichen Bereich des Aufenthaltsverbandes zur Zeit der Hilfeleistungen seinen ordentlichen Wohnsitz hatte.

„**Aufgaben der Sozialhilfeverbände und der Stadt Graz**“ betrafen die 40%ige Kostentragung für die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs (Lebensunterhalt, erforderliche Pflege, Krankenhilfe, Hilfe für werdende Mütter, Erziehung und Erwerbsbefähigung). Im Gegenzug hatte das Land Steiermark 60% dieses Aufwandes den Sozialhilfeverbänden und der Stadt Graz zu ersetzen. Im Rahmen der Hilfe in besonderen Lebenslagen (z.B. Hilfe zum Aufbau zur Sicherung der wirtschaftlichen Lebensgrundlage) konnten die Sozialhilfeverbände und die Stadt Graz allein oder gemeinsam mit dem Land Steiermark Leistungen erbringen.

Begriffsbestimmungen basierend auf den rechtlichen Grundlagen des Pflegegesetzes:

„**Zweck des Pflegegeldes**“ war es ein selbstbestimmtes und nach den persönlichen Bedürfnissen orientiertes Leben von pflegebedürftigen Menschen zu ermöglichen.

„**Anspruch auf Pflegegeld**“ wurde gewährt, wenn die Pflegebedürftigkeit vorlag und der ständige Betreuungs- und Pflegeaufwand mehr als 60 Stunden monatlich betrug und voraussichtlich zumindest sechs Monate dauerte.

3.1.2. Prüfungsabgrenzung

Die Abgrenzung der Prüfthemen erfolgte nach folgenden abgestuften Ausschlussgründen:

Stufe 1: nur die „Sozialausgaben“ im Sinne der vom StRH getroffenen Definition wurden geprüft;

Stufe 2: davon wurden nur die betragsmäßig relevanten Sozialausgaben geprüft (auf Grundlage der Erheblichkeit des jährlichen Ausgabenvolumens, d.h. des relativen Anteils an den gesamten Sozialausgaben der Stadt Graz);

Für die Beurteilung der Erheblichkeit wurden die zum Teil erhobenen und zum Teil geschätzten bzw. hochgerechneten Jahresausgaben 2011 herangezogen:

- Soziales Staffeltarifmodell für Kindergärten, Krabbelstuben und Horte
Aufgrund der sozial gestaffelten Elternbeiträge ergab sich ein durchschnittlicher jährlicher Zuschussbedarf (Mittel der Jahre 2005 – 2011) in Höhe von 3,0 Mio. Euro. Das diesbezügliche Zahlenmaterial wurde vom StRH übernommen und inhaltlich nicht geprüft.

- Soziales Staffeltarifmodell für die schulische Tagesbetreuung
Aufgrund der ermäßigten Elternbeiträge und der ermäßigten Speisenversorgung wurde durchschnittlich (Schnitt der Jahre 2005 – 2011) ein jährlicher Aufwandsanteil für Personal, Sachaufwand und Speisen in Höhe von ca. 1,4 Mio. Euro von der Stadt Graz getragen. Die Angaben wurden vom StRH übernommen und inhaltlich nicht geprüft.
- Begünstigte Mietzinse für Gemeindewohnungen
Die Hauptmietzinse lagen für einen Großteil der ca. 3.000 Gemeindewohnungen der Stadt Graz derzeit aufgrund hoher Abschläge infolge Zustand und Lage annähernd auf dem Niveau der lt. Richtwertsystem lukrierbaren Mieten. Somit entstanden für die Stadt Graz in der Durchschnittsbetrachtung keine Ausgaben durch den Verzicht auf lukrierbare Hauptmietzinse.
Durch politische Willensbildung wurden jedoch Richtwert- bzw. Kategorieanpassungen ausgesetzt. Die Stadt Graz verzichtete dadurch im Betrachtungszeitraum 1.10.2008 bis 31.12.2011 auf Einnahmen in Höhe von insgesamt ca. 280.000 Euro. Die Berechnungen bzw. Schätzungen wurden vom StRH übernommen und inhaltlich nicht geprüft.
- Mietzinszahlungen
Die Stadt Graz leistete im Schnitt der Jahre 2005 – 2011 Mietzinszahlungen bei besonders niedrigen Einkommensverhältnissen in Höhe von jährlich durchschnittlich ca. 240.000 Euro.
- Kautionsbeiträge
Seit Mitte des Jahres 2011 wurden zur Entlastung des städtischen Wohnungsmarktes Kautionsbeiträge für die Anmietung von Wohnungen am Privatmarkt in Höhe von 24.855 Euro geleistet. Die künftigen jährlichen Aufwendungen für Kautionsbeiträge wurden auf 50.000 Euro geschätzt. Die geleisteten Kautionsbeiträge waren grundsätzlich rückzahlbar.
- Außerordentliche Gebarung (AOG)
Die AOG-Gesamtausgaben von A5 und A6 umfassten in erster Linie Investitionen und beliefen sich im Schnitt der Jahre 2005 – 2011 jährlich auf ca. 415.000 Euro.

Stufe 3: war eines der Prüfthemen möglicher Gegenstand einer eigenen detaillierten Prüfung, so wurde es von der vorliegenden Prüfung ausgenommen.

Aufgrund des obigen Stufensystems wurden folgende Prüffelder von der Prüfung ausgeschlossen:

durch Stufe 1:

- Die Ausgaben der Stadt Graz für die „Behebung von Notständen“ (Maßnahmen Hochwasser), für „Pflegegelder an eigene MitarbeiterInnen des Magistrats Graz“, für „geschützte Arbeitsplätze im Magistrat“, für „Behindertengerechtes Bauen“ und für „Behindertenmaßnahmen in Amtsgebäuden“, da sie nicht in die getroffene Definition des Sozialausgabenbegriffs fielen;

durch Stufe 2:

- Die Ausgaben der AOG aufgrund der im Vergleich zur OG vernachlässigbaren Höhe;
- Die drei Bereiche „Begünstigte Mietzinse für Gemeindewohnungen“, „Mietzinszuschüsse“ und „Kautionsbeiträge“ aufgrund der geringen Betragshöhe der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben;

durch Stufe 3:

- Die beiden Sozialtarifmodelle für Kindergärten, Krabbelstuben und Horte und für die schulische Tagesbetreuung als Gegenstand möglicher weiterer detaillierter Prüfungen.

3.1.3. Rechtliche Grundlagen für die Erbringung von Sozialleistungen durch die Stadt Graz

Für die in dieser Prüfung betrachteten Gebarungsfelder waren als die wichtigsten Gesetze und rechtlichen Regelungen aufzuzählen:

a) für den Bereich der Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge:

- Steiermärkisches Sozialhilfegesetz (StmSHG 1998)
(... durch die Sozialhilfe soll Personen, die der Hilfe der Gemeinschaft bedürfen, ein menschenwürdiges Leben ermöglicht werden ...);
- Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz (StMSG 2011)
(... zur verstärkten Bekämpfung und Vermeidung von Armut und sozialer Ausschließung wird eine bedarfsorientierte Mindestsicherung geschaffen; auch um eine dauerhafte [Wieder-]Eingliederung in das Erwerbsleben weitest möglich zu fördern ...);
- Steiermärkisches Behindertengesetz (Stmk. BHG 2004)
(... Ziel ist die Unterstützung von Menschen mit Behinderung, um an der Gesellschaft in gleicher Weise wie nicht Behinderte teilzuhaben und ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu führen ...);
- Steiermärkisches Pflegeheimgesetz (StPHG 2003)
(... Ziel ist es, Interessen, Bedürfnisse und Menschenwürde der Heimbewohner in Pflegeheimen zu achten, die Selbstständigkeit zu gewährleisten und auf die Sterbebegleitung und einen würdevollen Tod Rücksicht zu nehmen ...);
- Steiermärkisches Jugendwohlfahrtsgesetz (StJWG 1991)
(... Beratung und Unterstützung der Familie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Pflege und Erziehung Minderjähriger ...).

b) für den Bereich der freiwilligen Leistungen:

- Stadtsenats- und Gemeinderatsbeschlüsse sowie vertragliche Vereinbarungen in Zusammenhang mit freiwilligen Sozialleistungen der Stadt Graz;
- Subventionsordnung der Stadt Graz;
- Soziale Staffeltarife für die Benützung von Einrichtungen der Stadt Graz.

3.2. Finanzströme

3.2.1. Finanzausgleich

Da in Österreich die meisten Steuern direkt vom Bund eingehoben werden, wurde ein komplizierter Verteilungsschlüssel entwickelt, wie diese Steuermittel auf die Gebietskörperschaften aufgeteilt werden. Die Verteilung der Steuergelder, der so genannte Finanzausgleich, fand in drei Stufen (primär, sekundär und tertiär) statt.

Im **primären Finanzausgleich** erfolgte die Verteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben. 2011 wurden so etwa 66,1 Milliarden Euro auf Bund (43,5 Milliarden Euro, 65,8%), die neun Bundesländer (14,1 Milliarden Euro, 21,3%) und die über 2.500 Gemeinden in Österreich (8,5 Milliarden Euro; 12,9%) verteilt.

Ergänzend dazu wurden Finanzmittel in Form von Finanzausgleichsleistungen und Zweckzuschüssen des Bundes an die Länder und Gemeinden sowie der Länder an die Gemeinden und Beiträge und Umlagen der Gemeinden an die Länder verteilt (**sekundärer Finanzausgleich**). Zu den Finanzausgleichsleistungen gehörten unter anderem solche für öffentliche Personennahverkehrsunternehmen oder für Personennahverkehrs-Investitionen oder zu Finanzkraftstärkung. Unter die Zuschüsse fielen Zweckzuschüsse an Länder und Gemeinden für Theater oder für Kinderbetreuung und sprachliche Frühförderung. Der primäre und der sekundäre Finanzausgleich wurden im Finanzausgleichsgesetz geregelt.

In einem dritten Ausgleich (**tertiärer Finanzausgleich**) wurden alle übrigen Transfers zwischen öffentlichen Rechtsträgern nach den bestehenden Bundes- und Landesgesetzen vorgenommen. Hierunter fielen hauptsächlich die Transferleistungen von den Gemeinden an die Länder (z.B. Krankenhausumlage, Sozialhilfeumlage) oder von den Ländern an die Gemeinden (z.B. Personalkostenzuschuss im Bereich der Kindergärten).

Die größten Transferbelastungen (Umlagenbelastung der Gemeinden) ergaben sich österreichweit aus den Umlagen im Bereich der Sozialhilfe, bei den Krankenanstalten und durch die Landesumlage. Dabei handelte es sich um Zahlungen der Gemeinden an die Bundesländer, mit denen die Gemeinden Länderaufgaben kofinanzierten.

Das Ausmaß der Umlagenbelastung einer einzelnen Gemeinde war landesgesetzliche geregelt. Dabei hatten die Gemeinden im Bereich der Sozialhilfe und bei den Krankenanstalten einen gewissen Teil der Nettoausgaben des Bundeslandes im jeweiligen Bereich zu finanzieren. Bei der Landesumlage hatten die Gemeinden einen gewissen Teil ihrer Einnahmen an die jeweiligen Bundesländer in Form einer nicht zweckgebundenen Transferleistung abzuführen.

Im Bereich der Sozialleistungen waren in vielen Bereichen die Finanzierungsregelungen in den einzelnen Bundesländern verschieden. Zu den in diesem Zusammenhang bedeutendsten gehören:

- Finanzregelungen zur Sozialhilfe;
- Finanzregelungen zur Behindertenhilfe;
- Finanzregelungen zur Jugendwohlfahrt;
- Finanzregelungen zur Krankenanstaltenuumlage.

Im Bereich der Finanzierungsregelungen zur **Sozialhilfe** galt in der Steiermark, dass Sozialhilfeverbände bzw. die Stadt Graz (als eigener Sozialhilfeverband) 40% der Ausgaben zu tragen hatten und 60% erstattet wurden. Ein Vergleich mit anderen Bundesländern wäre schon aufgrund der unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der Verteilung im sekundären Finanzausgleich nur durch sehr aufwendige und komplexe Berechnungen bzw. Erklärungen möglich.

Im Bereich der Finanzierungsregelungen zur **Behindertenhilfe** galten in allen Bundesländern außer Oberösterreich und Vorarlberg die gleichen Regelungen wie für die Sozialhilfe. Damit war auch hier eine Vergleichbarkeit nur sehr schwer möglich.

Auch im Bereich der Finanzierungsregelungen zur **Jugendwohlfahrt** gab es keine österreichweit einheitlichen Regelungen. In der Steiermark wurden wie bei der Sozialhilfe und der Behindertenhilfe den Gemeinden 60% der gesetzlichen Aufwendungen ersetzt.

Im Bereich der Finanzierungsregelungen zur **Krankenanstaltenuumlage** wurde in der Steiermark als einzigem Bundesland keine Krankenanstaltenuumlage eingehoben. In den übrigen Bundesländern erfolgte die Einhebung nach verschiedenen Regelungen.

Aufgrund von Aufgabenübertragungen und gesetzlich verordneten Qualitätssteigerungen kam es zu Umverteilungen und damit zu deutlichen Mehrbelastungen auf Gemeindeebene. Diese wurden nur selten bzw. nicht von den diese Normen erlassenden Gebietskörperschaften (Bund bzw. Länder) finanziell abgegolten, so dass der finanzielle Spielraum der Gemeinden deutlich eingeschränkt wurde („**grauer Finanzausgleich**“).

Die Transferverflechtungen waren durch die Vielfalt intransparent; die dadurch erzielten Umverteilungseffekte waren im Rahmen der gegenständlichen Prüfung nicht nachvollziehbar.

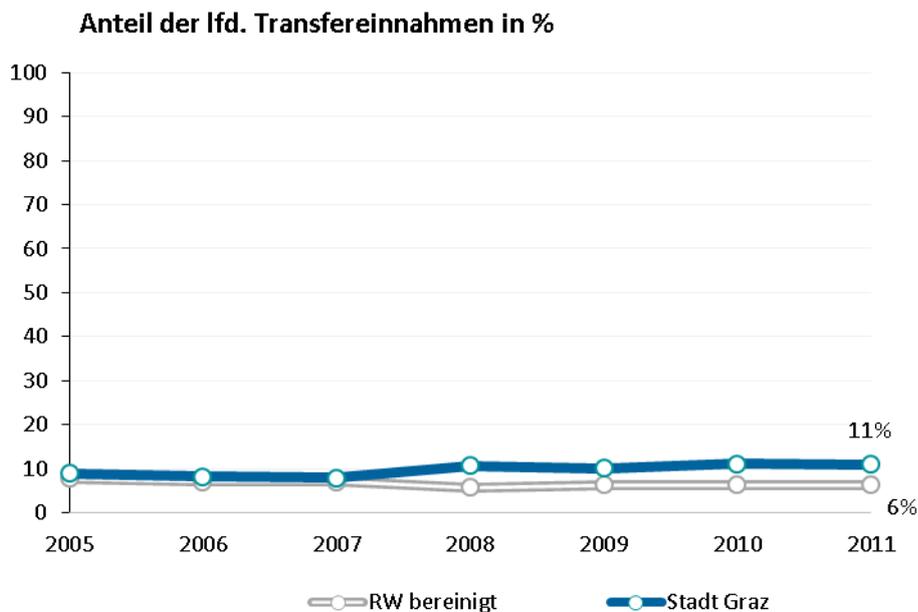
3.2.2. Einnahmen der Stadt Graz im Überblick

Wie schon im Bericht des StRH Nr. 1/2013 „City Benchmark“ dargestellt, zählten zu den wichtigsten Einnahmen der Stadt Graz

- eigene Steuern (Grundsteuer, Kommunalsteuer, usw.)
(2011: 19% der gesamten Einnahmen),
- Ertragsanteile
(2011: 32% der gesamten Einnahmen),
- Gebühren, Leistungseinnahmen und Einnahmen aus Besitz und wirtschaftlicher Tätigkeit
(2011: 33% der gesamten Einnahmen) und
- Transfereinnahmen
(2011: 11% der gesamten Einnahmen).

Diese Einnahmen wurden gemäß der Systematik der VRV in verschiedenen Bereichen verbucht und konnten unter anderem durch Haushaltsquerschnitte dargestellt werden.

Bezüglich der Entwicklung der Transfereinnahmen ergab sich im Städtevergleich nachfolgendes Bild:



Der Anteil der laufenden Transfereinnahmen der Stadt Graz lag im Beobachtungszeitraum durchwegs über jenem der Referenzstädte.

Im Zusammenhang mit den Sozialleistungen war der Haushaltsquerschnitt 13 (Einnahmen aus Leistungen) von besonderem Interesse. Im Jahr 2011 waren in diesem Haushaltsquerschnitt Einnahmen in der Höhe von 184 Mio. Euro verbucht. 128,5 Mio. Euro davon erhielt die Stadt Graz für folgende Bereiche:

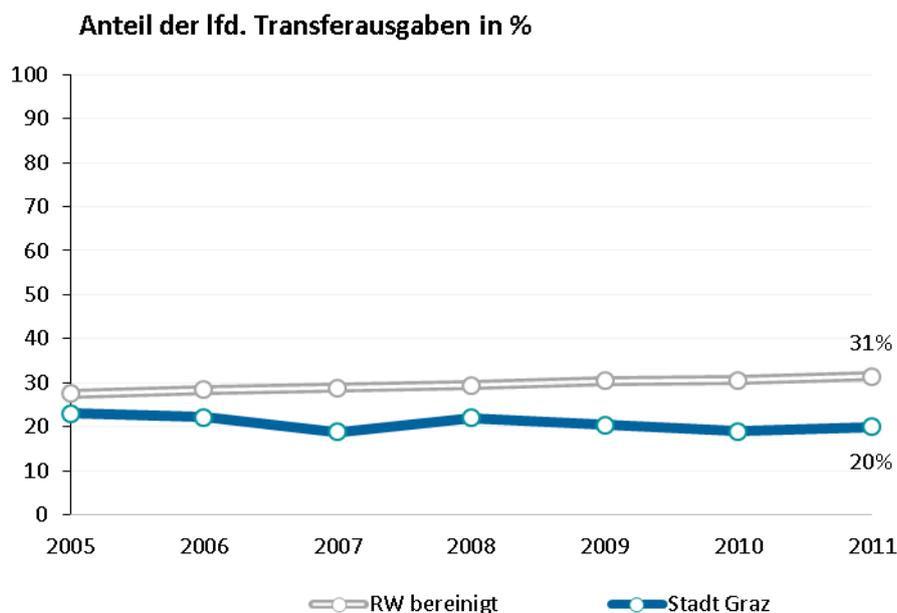
- Heimunterbringung: 68,2 Mio. Euro
- Behindertenhilfe: 33,4 Mio. Euro
- Jugendwohlfahrt: 13,6 Mio. Euro
- Allgemeine Sozialhilfe: 13,3 Mio. Euro

3.2.3. Ausgaben der Stadt Graz im Überblick

Ebenfalls im Bericht des StRH 1/2013 „City Benchmark“ wurden die wichtigsten Ausgabenbereiche der Stadt wiedergegeben:

- Personalausgaben: (2011: 16% der Gesamtausgaben),
- Verwaltungs- und Betriebsaufwand (2011: 44% der Gesamtausgaben) und
- Transferausgaben (2011: 20% der Gesamtausgaben).

Bezüglich der Entwicklung der Transferausgaben ergab sich im Städtevergleich nachfolgendes Bild:



Der Anteil der laufenden Transferausgaben der Stadt Graz lag im Beobachtungszeitraum durchwegs unter jenem der Referenzstädte.

Im Zusammenhang mit den Sozialleistungen waren die Haushaltsquerschnitte 24 „Verwaltungs- und Betriebsaufwand“ und 27 „Sonstige laufende Transferausgaben“ von besonderem Interesse. Im Jahr 2011 waren im Haushaltsquerschnitt 24 Ausgaben in der Höhe von 343,8 Mio. Euro und im Haushaltsquerschnitt 27 121,9 Mio. Euro verbucht.

Davon tätigte die Stadt:

- für die Heimunterbringung 86,6 Mio. Euro (im HQ 24);
- für Behindertenhilfe 40,9 Mio. Euro (im HQ 24);
- für die Jugendwohlfahrt 18,9 Mio. Euro (im HQ 24);
- für die Allgemeinen Sozialhilfe 16,8 Mio. Euro (im HQ 27) und
- für die Behindertenhilfe 8,6 Mio. Euro (im HQ 27).

Berichte über die gesetzlichen und vertraglichen Transferleistungen der Stadt Graz existierten keine. Die Transferleistungen waren im SAP nicht mit (Wirkungs-) Kennzahlen hinterlegt, eine getrennte Abfrage gesetzlicher und vertraglicher Transferleistungen war zum Prüfungszeitpunkt unmöglich. Eine Analyse von Wirkungen war nicht vorgesehen.

Die Formulierung von Wirkungskennzahlen bzw. die Möglichkeit zur getrennten Abfrage gesetzlicher und vertraglicher Transferleistungen würde eine zielgerichtete Planung der Transferleistungen erleichtern und für Verhandlungen über mögliche Transfereinnahmen eine gute Verhandlungsbasis schaffen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- für die diversen Transferzahlungen (Wirkungs-)Kennzahlen auszuarbeiten und eine getrennte Abfrage gesetzlicher und vertraglicher Transferleistungen aus SAP zu ermöglichen.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Wirkungsziele sind ja generell in der Stadt Graz in der BSC, aber nicht im SAP vorgesehen. Bevor zu viel Kapazität für die formale Frage, welche Wirkungsziele wünschenswert wären und ob sie eher in SAP oder in der BSC hinterlegt werden sollen, aufgewendet wird, wäre die Frage zu erhellend, welche Wirkungsziele der Landesgesetzgeber (und 60%-Zahler) eigentlich vorsieht.

Transferzahlungen im Überblick:

Transferzahlungen	Laufende Transferzahlungen (Einkommensübertragungen im engeren Sinn) an und von Bund, Länder, Gemeindeverbände, Unternehmen, private Institutionen ohne Erwerbscharakter, private Haushalte	Kapitaltransferzahlungen (Vermögensübertragungen) an und von Bund, Land usw. für Investitionszwecke bestimmt, widmungsgemäß zu verwenden
Pflichtleistungen	basierend auf Gesetzen, Verordnungen und rechtlich geregelten Transferleistungen (z.B. an private Haushalte) welche zu Pflicht- ausgaben wurden.	
<i>Beispiele</i>	<i>Landesumlage Sozial- und Behindertenhilfe Jugendwohlfahrt laufende Zuschüsse an Sportvereine Tagesmutterförderung Tarifgleichstellung Zuschüsse an netto veranschlagte Untermehmungen</i>	<i>Zuschüsse vom und an das Land für den Ausbau von Straßen Verkehrsfinanzierungsvertrag Zuschüsse Bad Eggenberg Förderung von Solaranlagen</i>
Im Subventionsbericht laut Subventionsordnung nicht enthalten	* Förderungsmaßnahmen auf Grund gesetzlicher Vorschriften; * Förderungsmaßnahmen aufgrund vertraglicher Verpflichtungen, welche vor Geltungsbeginn der Subventionsrichtlinien eingegangen wurden;	
Freiwillige Leistungen	Zuschüsse, Subventionen, Spenden, Beihilfen und Beiträge	
<i>Beispiele</i>	<i>Förderungen von Projekten privater Organisationen</i>	<i>Förderung der Neuausstattung privater Kindergärten Förderung von Lärmschutzmaßnahmen Energieförderungen</i>
Im Subventionsbericht laut Subventionsordnung nicht enthalten	* Zuwendungen aus humanitären Gründen, z.B. an Opfer von Kriegshandlungen, politischer Verfolgung; * Spenden aus Verfügungsmitteln, Stipendien, Preisverleihungen, Zahlungsnachlässe und Ermäßigungen; * Förderungsmaßnahmen, für welche Sonderrichtlinien des Gemeinderates bestehen.	

Im Oktober 1995 fasste der Gemeinderat im Zuge der Berichterstattung über die Vorprüfung der Rechnungsabschlüsse 1994 basierend auf einer Empfehlung des StRH den Beschluss, dass gemeinsam mit dem Subventionsbericht ein eigener Transferleistungsbericht vorgelegt werden sollte, der jene Transferleistungen enthielt, die nicht dem Geltungsbereich der Richtlinien für die Gewährung von Subventionen unterlagen.

Im Bericht über die „Prüfung des Subventionsberichtes der Stadt Graz“ (StRH-K 45/1997-9) empfahl der StRH u.a. dem Gemeinderatsbeschluss aus 1995 Rechnung zu tragen und einen Transferleistungsbericht vorzulegen. Der Prüfbericht wurde mit Beschluss des Gemeinderates vom 28.6.2001 zur Kenntnis genommen.

Im Rahmen der Prüfung des Rechnungsabschlusses 2003 empfahl der StRH wiederholt eine jährliche Zusammenstellung der gesetzlichen und vertraglichen Transferleistungen im ordentlichen und außerordentlichen Haushalt zu erarbeiten und damit die oben angeführten Gemeinderatsbeschlüsse umzusetzen.

Die Gemeinderatsbeschlüsse wurden nicht umgesetzt. Über die jährlich geleisteten gesetzlichen und vertraglichen Transferleistungen wurde dem Gemeinderat bislang nicht Bericht erstattet.

Um die Arbeit des Gemeinderates im Hinblick auf Kontrolle von Kosten und Wirkungen zu erleichtern und die Transparenz gegenüber den Bürgern und Bürgerinnen sicherzustellen, blieb der StRH bei seiner langjährigen Empfehlung, die Transferzahlungen in jährlichen Transferleistungsberichten nachzuweisen und zu analysieren.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- in Wiederholung seiner Empfehlungen aus den Jahren 1995, 2001 und 2003 im Sinne der Stärkung der Transparenz jährlich einen Transferleistungsbericht vorzulegen. Der Bericht sollte jene Transferleistungen ausweisen, die nicht dem Geltungsbereich der Richtlinien für die Gewährung von Subventionen unterliegen.

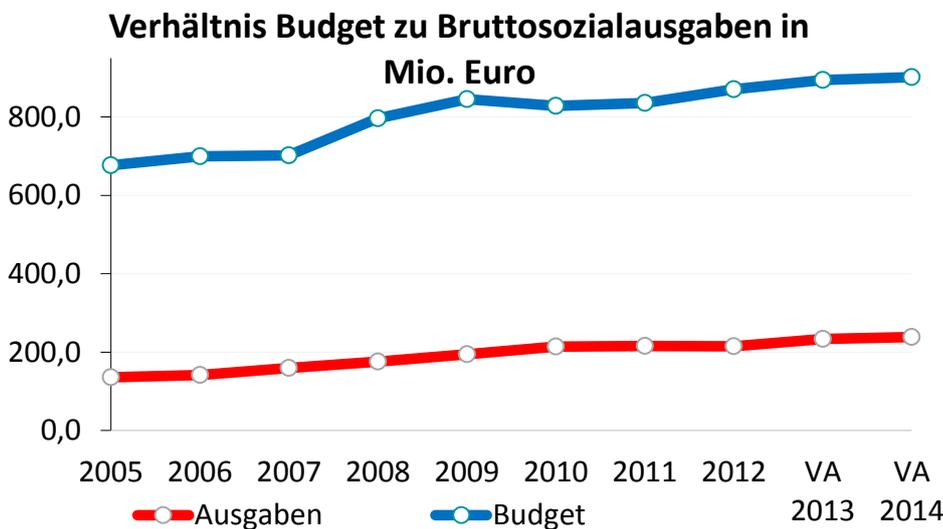
Stellungnahme der Finanzdirektion

Es ist zu bemerken, dass bei einem – aus Sicht der Finanzdirektion wünschenswerten – Transferleistungsbericht die datenschutzrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden müssen.

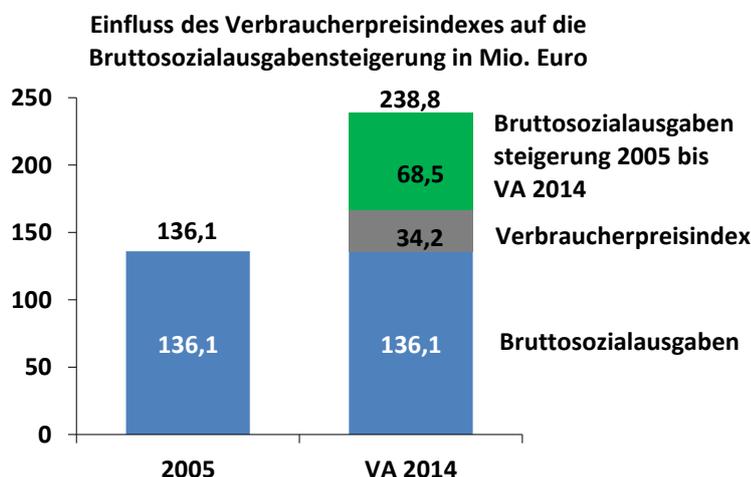
3.3. Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich

Die Budgetentwicklung der Stadt Graz wies über den Beobachtungszeitraum 2005 (rd. 676,6 Mio. Euro) bis 2014 (rd. 901,6 Mio. Euro) einen Zuwachs von rd. 225,0 Mio. Euro (rd. +33,3%) auf.

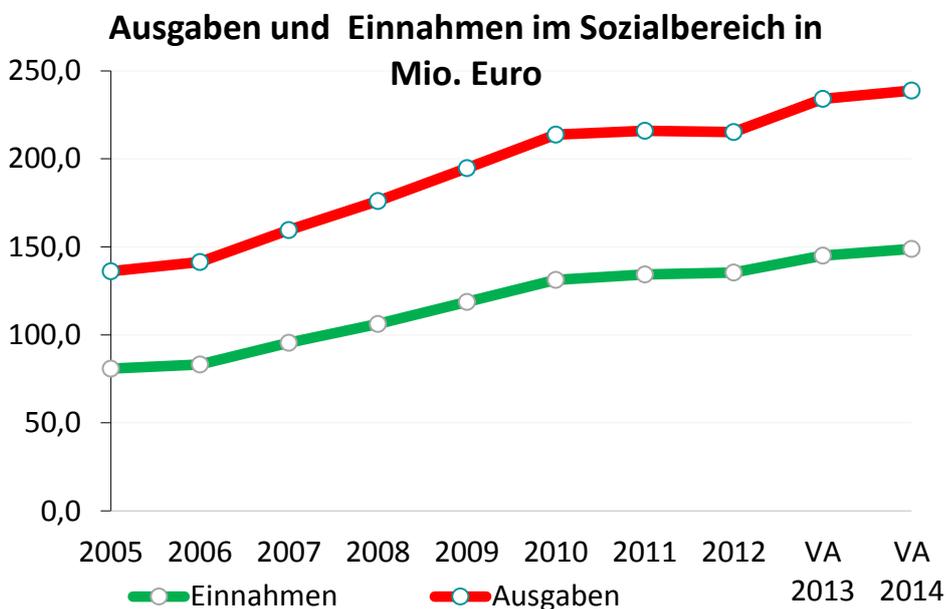
Der Anteil der Bruttosozialausgaben im Jahr 2005 betrug rd. 20,1% des Budgets 2005 der Stadt Graz. Die Voranschläge 2013 und 2014 zeigten einen Anteil von 26,2% für das Jahr 2013 und einen Anteil von 26,5% für das Jahr 2014 auf. Der Anteil der Bruttosozialausgaben in Bezug auf die Budgets erhöhte sich im Beobachtungsraum der 10 Jahre (2005 bis 2014) um rd. 6,4 %-Punkte.



Die Bruttosozialausgabensteigerung betrug unter Außerachtlassung der Indexanpassung über den Beobachtungszeitraum 2005 (rd. 136,1 Mio. Euro) bis 2014 (rd. 238,8 Mio. Euro) rd. 102,7 Mio. Euro.



Bei Abzug der durch den Verbraucherpreisindex (VPI) verursachten Steigerung über den Beobachtungszeitraum 2005 bis 2014 (für 2013 und 2014 wurde der VPI 2012 eingesetzt) würde sich die Bruttosozialausgabensteigerung von rd. 102,7 Mio. Euro um rd. 34,2 Mio. Euro auf rd. 68,5 Mio. Euro reduzieren. Die Berechnungsgrundlagen für die Indexanpassung von 34,2 Mio. Euro bildeten die Bruttosozialausgaben im Jahr 2005 mit rd. 136,1 Mio. Euro und der Verbraucherpreisindex von rd. 25,1% über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre.



Die Ausgaben im Sozialbereich (Basisjahr 2005 mit rd. 136,1 Mio. Euro) erhöhten sich – wie oben dargestellt – im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 102,7 Mio. Euro (rd. +75,4%) auf rd. 238,8 Mio. Euro. Vergleichend dazu erhöhten sich die Einnahmen im Sozialbereich (Basisjahr 2005 mit rd. 80,8 Mio. Euro) im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 68,1 Mio. Euro (rd. +84,3%) auf rd. 148,9 Mio. Euro.

Der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre (2005 bis 2014) betrug im Durchschnitt rd. 61,0 %.

Stellungnahme der Finanzdirektion

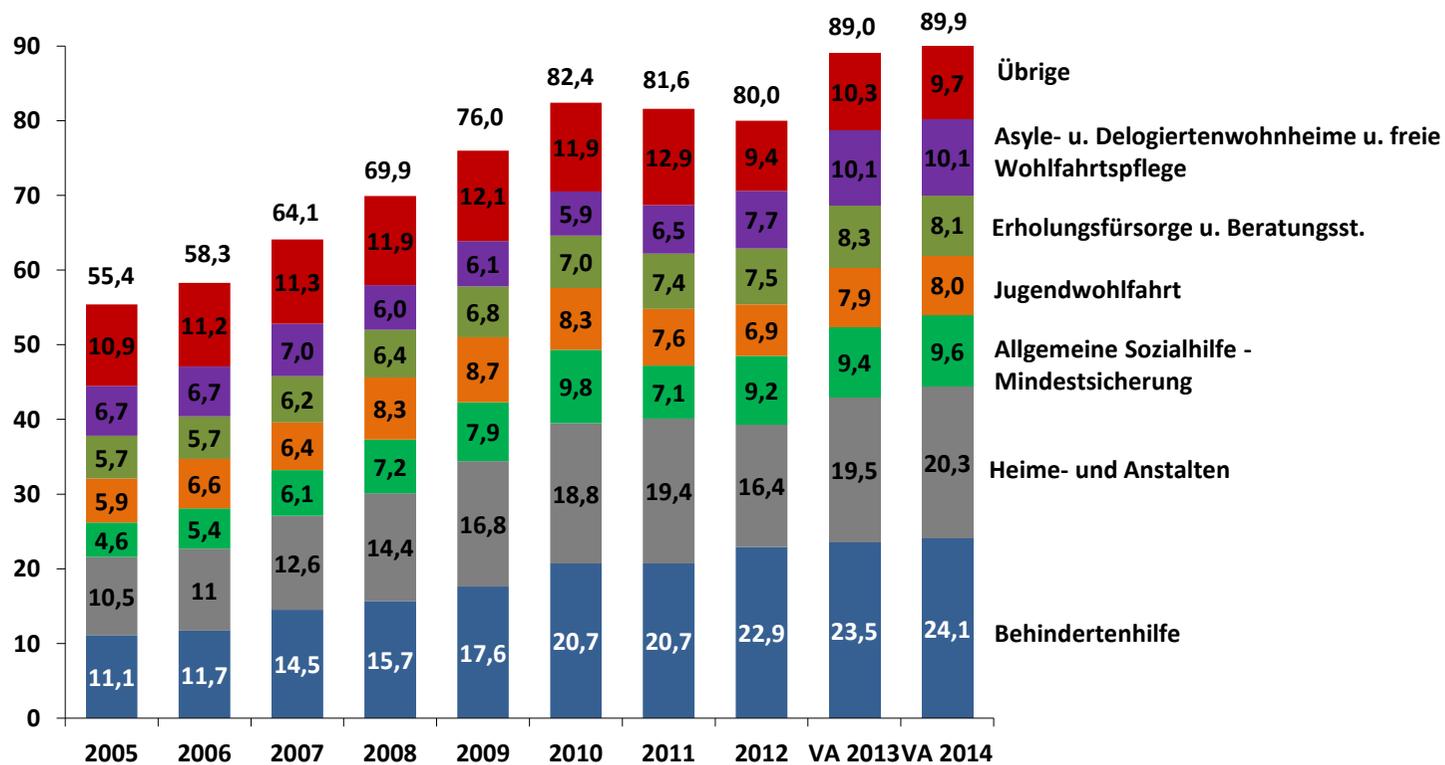
Interessant wären neben den Textbeschreibungen Mengengerüste (Fallzahlen, Tagsatzanpassungen etc.) in Tabellenform - nicht nur der Durchschnittsprozentsatz von 61%, sondern die Entwicklung.

Entgegnung des Stadtrechnungshofes

Die Mengengerüste und Einflussgrößen, wie Fallzahlen, Schwere der Fälle, Umfang und Kosten der Leistungsangebote, Tagsätze, künftige Inflationsraten und die demographischen Kenngrößen, wie Altersverschiebungen, Bevölkerungszuwachs/-rückgang, Bildungsstand, Haushalts- und Familienstrukturen, künftige Arbeitslosenrate, künftige Pensionshöhe etc. wurden vom StRH im Rahmen der vorliegenden Prüfung aufgrund ihrer Vielzahl bzw. aufgrund der Schwierigkeit von Prognosen nicht erhoben.

Verglich man die Nettosozialausgaben von rd. 55,4 Mio. Euro im Jahr 2005 mit den Nettosozialausgaben des Voranschlages 2014 von 89,9 Mio. Euro, so erhöhten sich die Nettosozialausgaben im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 34,5 Mio. Euro (rd. +62,3 %). Von dieser Steigerung waren rd. 13,9 Mio. Euro (= 25,1 %-Punkte) auf den VPI als Maßstab der Inflation zurückzuführen, die bereinigte Steigerung belief sich auf rd. 20,6 Mio. Euro (= 37,2 %-Punkte).

Nettosozialausgaben im Detail in Mio. Euro



Über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre steigerten sich die Nettosozialausgaben für

- die Behindertenhilfe um rd. 13,0 Mio. Euro (rd. +117,1%);
- die Heime und Anstalten um rd. 9,8 Mio. Euro (rd. +93,3%);
- die allgemeine Sozialhilfe - Mindestsicherung um rd. 5,0 Mio. Euro (rd. +108,7%);
- die Jugendwohlfahrt um rd. 2,1 Mio. Euro (rd. +35,6%);
- die Asyle und die Delogiertenwohnheime (einschließlich der freien Wohlfahrtspflege) um rd. 3,4 Mio. Euro (rd. +50,7%);
- die Erholungsfürsorge und die Beratungsstellen um rd. 2,4 Mio. Euro (42,1%).

Das Jahr 2012 konnte zu Vergleichszwecke nur eingeschränkt herangezogen werden, da der Abrechnungszeitraum für 2012 teilweise nur 11 Monate betrug.

Verglich man die Nettosozialausgaben von rd. 55,4 Mio. Euro im Jahr 2005 mit den Nettosozialausgaben von rd. 82,4 Mio. Euro im Jahr 2010, so erhöhten sich die Nettosozialausgaben um rd. 27,0 Mio. Euro (rd. +48,7%) über einen Beobachtungszeitraum von 6 Jahren.

Im Jahr 2011 reduzierten sich die Nettosozialausgaben um rd. 0,8 Mio. Euro auf rd. 81,6 Mio. Euro. Die Ursache lag in der Einführung der „Mindestsicherung“ und des Pilotprojektes „Sozialraumorientierung in der Stadt Graz im Bereich der Jugendwohlfahrt - Einführung eines Sozialraumbudgets“.

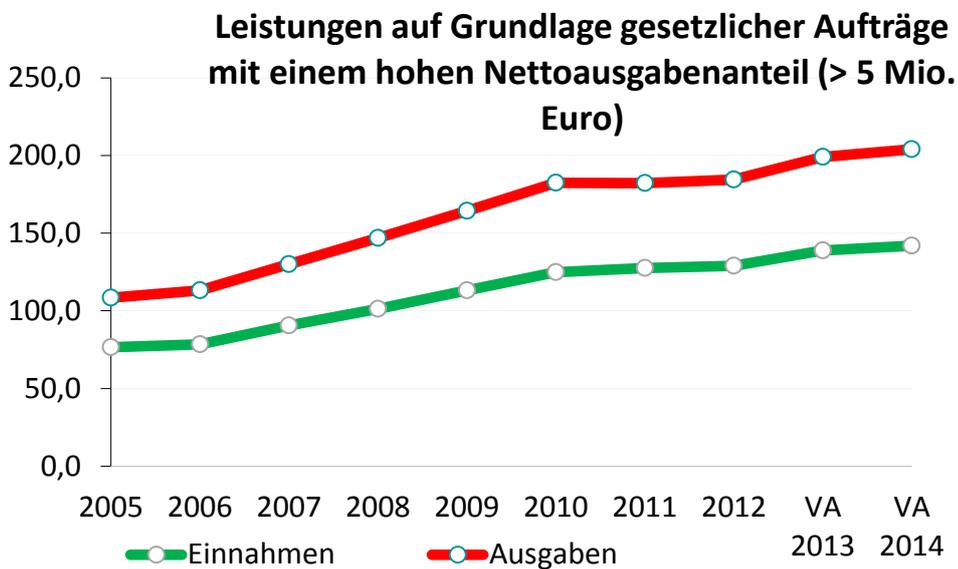
Im Jahr 2012 reduzierten sich die Nettosozialausgaben weiter um rd. 1,6 Mio. Euro auf rd. 80,0 Mio. Euro. Die Ursache dafür lag darin, dass der Abrechnungszeitraum für das Jahr 2012 für die Heime und Anstalten (im Speziellen die privaten Alten- und Pflegeheime), die Jugendwohlfahrt (Maßnahmen lt. Jugendwohlfahrtsgesetz) nur 11 Monate betrug und zusätzlich die Pflegesicherung (abgebildet im „Übrigen“) wegfiel. Der Trend der Nettosozialausgaben der Voranschläge lag für 2013 bei rd. 89,0 Mio. Euro (Steigerung zu 2012 um 9 Mio. Euro) und für 2014 bei rd. 89,9 Mio. Euro (Steigerung um 0,9 Mio. Euro). Ein Grund für die Steigerung im VA 2013 war, dass im Jahr 2013 der Abrechnungszeitraum für die zuvor angeführten Sozialleistungen (private Alten- und Pflegeheime und Jugendwohlfahrt) wieder 12 Monate (Jänner bis November 2013 einschließlich des Dezembers aus dem Vorjahr) betragen sollte. Grundsätzlich bildeten die Rechnungsabschlüsse der Vorjahre sowie die Kostenentwicklungen im laufenden Jahr die Basis für die Voranschlagserstellung.

Einnahmen aus dem Pflegefond sowie die Entwicklungen 2013 wurden im Rahmen der Prüfung nicht berücksichtigt.

3.3.1. Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit einem hohen Nettoausgabenanteil

Die Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge im Sozialbereich mit hohem Nettoausgabenanteil (größer als 5 Mio. Euro) betrafen

- die Behindertenhilfe,
- die Heime und Anstalten,
- die allgemeine Sozialhilfe - Mindestsicherung und
- die Jugendwohlfahrt.



Die Bruttosozialausgaben der Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit einem hohen Nettoausgabenanteil (Basisjahr 2005 mit rd. 108,5 Mio. Euro) erhöhten sich im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 95,5 Mio. Euro (rd. 88,0%) auf rd. 204,0 Mio. Euro.

Der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre betrug im Durchschnitt rd. 69,5% und war durch den Kostenrückerstattung des Landes Steiermark in einem Ausmaß von 60% und dem Bundespflegegeld für Heime und Anstalten geprägt.

Vergleicht man die Nettosozialausgaben von rd. 32,0 Mio. Euro im Jahr 2005 mit den Nettosozialausgaben des Voranschlags 2014 von rd. 62,0 Mio. Euro, so erhöhten sich die Nettosozialausgaben im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 30,0 Mio. Euro (rd. +93,8%).

Zur Überleitung der zuvor dargestellten Gruppenbildung „Nettoausgaben“ zu den Detaildarstellungen „Bruttoausgaben“ im vorliegenden Bericht war festzuhalten, dass eine diesbezügliche detaillierte Auswertung auf „Nettobasis“ auf Grund der Buchungssystematik der Einnahmen und Ausgaben nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich gewesen wäre.

In den Detaildarstellungen wurden wesentliche Bruttoausgabensteigerungen (größer 50%) sowie wesentliche Unstetigkeitsstellen über den Beobachtungszeitraum von 10 Jahren bei den Fachämtern hinterfragt (siehe dazu auch Kapitel 5. „Prüfungsmethodik“).

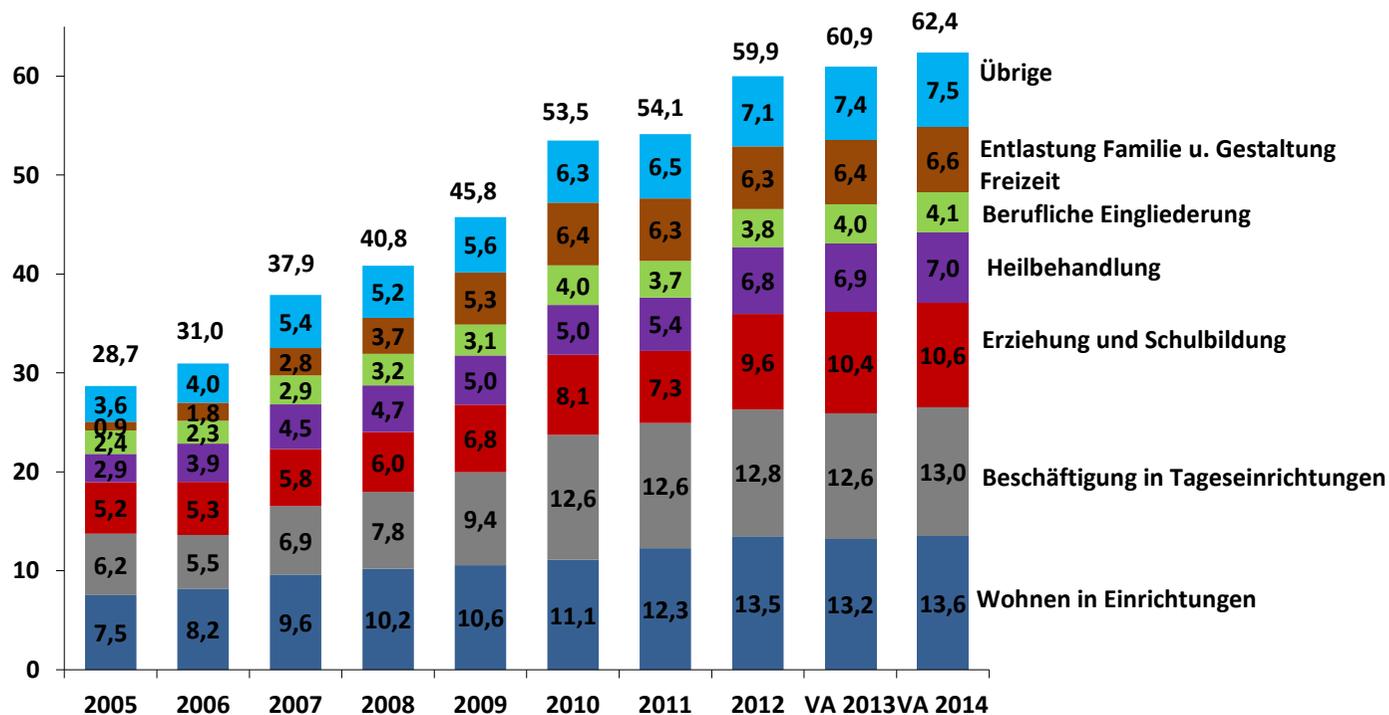
In den nachfolgenden Grafiken wurden die Bruttosozialausgaben

- der Behindertenhilfe (Unterabschnitt 413),
- der Heime und Anstalten (Unterabschnitt 419),
- der allgemeinen Sozialhilfe – Mindestsicherung (Unterabschnitt 411) und
- der Jugendwohlfahrt (Teilabschnitt 43970)

im Detail dargestellt:

3.3.1.1. Bruttosozialausgaben der Behindertenhilfe

Bruttosozialausgabenentwicklung am Unterabschnitt 413 Behinderhilfe in Mio. Euro



Der Unterabschnitt 413 betraf das Referat für Behindertenhilfe. Dieses Referat unterstützte Menschen mit Behinderung im Rahmen der im Steiermärkischen Behindertengesetz festgesetzten Leistungsangebote. Die Bruttosozialausgaben am Unterabschnitt 413 (Basisjahr 2005 mit rd. 28,7 Mio. Euro) erhöhten sich im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 33,7 Mio. Euro (rd. +117,4%) auf rd. 62,4 Mio. Euro. Der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre betrug im Durchschnitt rd. 61,6% und war im Wesentlichen durch den Kostenrückersatz des Landes Steiermark in einem Ausmaß von 60% geprägt.

Die zuvor dargestellten Bruttosozialausgaben für Hilfeleistungen wie Wohnen in Einrichtungen, Beschäftigung in Tageseinrichtungen, Erziehung und Schulbildung, Heilbehandlung, berufliche Eingliederung sowie die Entlastung der Familie einschließlich der Gestaltung der Freizeit waren im Steiermärkischen Behindertengesetz (Stmk. BHG) geregelt.

Die **Hilfe für die Erziehung und Schulbildung** betraf Ausgaben für den behinderungsbedingten pädagogischen Zusatzaufwand betreffend die Frühförderung, die heilpädagogischen Kindergärten und Horte sowie den behindertengerechten Zusatzaufwand für inländische Schulen. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 5,2 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 10,6 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 5,4 Mio. Euro (rd. +103,8%). Die Bruttosozialausgabensteigerung ließ sich durch eine Leistungserweiterung im Bereich der Erziehung und Schulbildung auf Grundlage des neuen Behindertengesetzes erklären, welches mit 1. Juli 2004 in Kraft trat. Im Speziellen handelte es sich hier um die Aufstockung bei den IZB (Integrative Zusatzbetreuungsteams) in Kindergärten, und die Gruppenerweiterungen bei den Heilpädagogischen Kindergärten, sowie die Möglichkeit individuelle Betreuungspersonen während des Unterrichts bereitzustellen.

Die **Heilbehandlung** umfasste ärztliche Behandlung, Therapien, Heilmittel und Pflege in Kranken-, Kur- oder sonstigen Anstalten. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 2,9 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 7,0 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 4,1 Mio. Euro (rd. +141,4%). Im Heilbehandlungsbereich war für die Bruttoausgabensteigerung vor allem die Steigerung von Abhängigkeitserkrankungen und psychischen Beeinträchtigungen als Ursache zu sehen. Damit verbunden waren Kosten für viele stationäre Aufenthalte, welche durch Sonderkonzepte hohe Tagesätze aufwiesen.

Die **Entlastung der Familie und die Gestaltung der Freizeit** betraf Menschen mit Behinderung, die von Ihren Familienmitgliedern ständig betreut wurden. Zur Entlastung der Angehörigen wurde stundenweise Hilfe durch einen Familienentlastungsdienst gewährt. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 0,9 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 6,6 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 5,7 Mio. Euro (rd. +633,3%). Die Ursache für die Bruttoausgabensteigerung war, dass durch die Einführung des neuen Steiermärkischen Behindertengesetz mit 1. Juli 2004 neue mobile Leistungsarten wie die Freizeitassistenz, die Wohnassistenz und die Familienentlastung in Anspruch genommen werden konnten.

Die Bruttosozialausgaben im Jahr 2005 stellten auf Grund der Leistungseinführung im Jahr 2004 keinen repräsentative Basis/Wert dar. Eine kontinuierlich verstärkte Inanspruchnahme dieser Leistung konnte über die Jahre 2005 bis 2010 festgestellt werden. Ab den Jahr 2010 waren keine wesentlichen Bruttosozialausgabensteigerungen gegeben.

Die **Hilfe zum Wohnen in Einrichtungen** umfasste die Übernahme der Entgelte für Unterkunft, Verpflegung und Betreuung. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 7,5 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 13,6 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 6,1 Mio. Euro (rd. +81,3%).

Die **Beschäftigung in Tageseinrichtungen** hatte den Zweck Menschen mit Behinderung, bei denen eine berufliche Eingliederung auf Grund des Schweregrades ihrer Behinderung nicht möglich war, Hilfeleistungen zur Erhaltung oder Weiterentwicklung der vorhandenen Fähigkeiten und zur weitest möglichen Eingliederung in die Gesellschaft zur Verfügung zu stellen. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 6,2 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 13,0 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 6,8 Mio. Euro (rd. +109,7%).

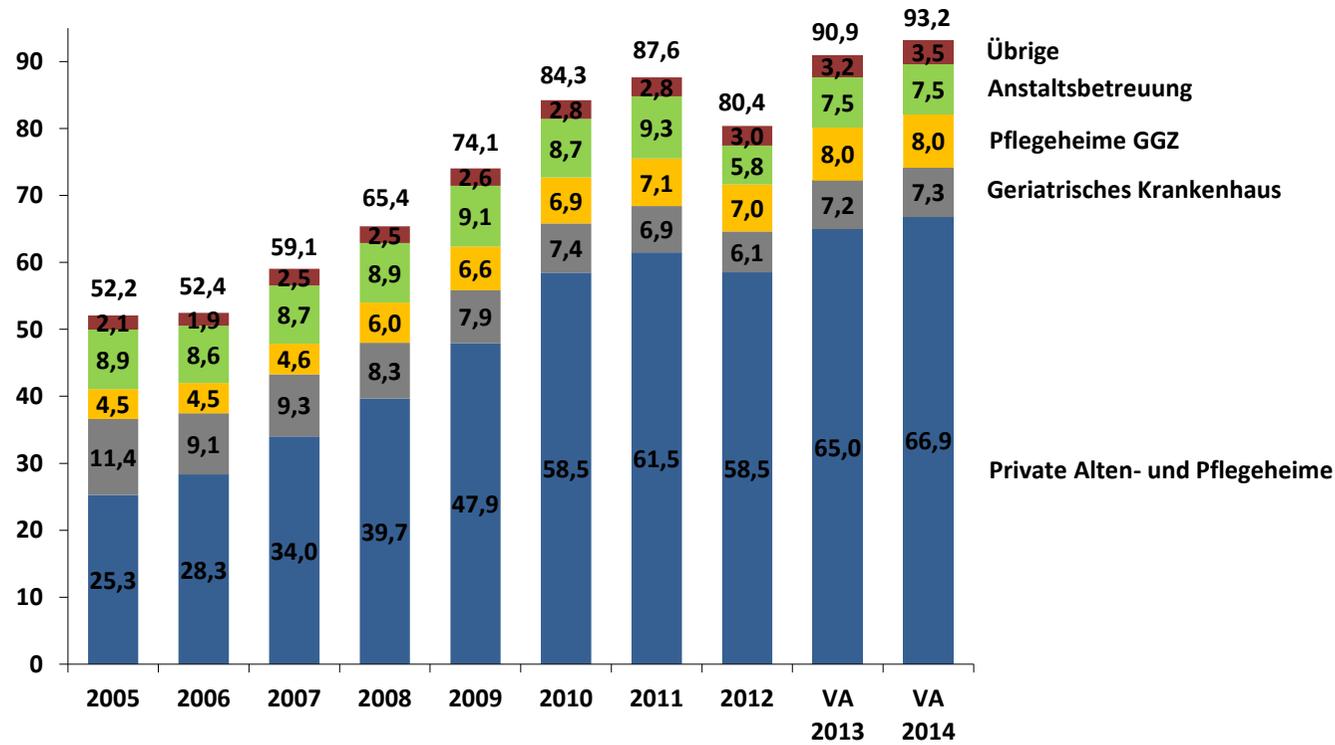
Die **Hilfe zur beruflichen Eingliederung** wurde insbesondere gewährt für die Ausbildung, die Weiterbildung, die Um- und Nachschulung in Schulen, Betrieben, Lehrwerkstätten oder ähnlichen Einrichtungen einschließlich der Erprobung auf einen Arbeitsplatz sowie die Erreichung des Arbeitsplatzes. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 2,4 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 4,1 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 1,7 Mio. Euro (rd. +70,8%).

Bei den Hilfeleistungen Wohnen in Einrichtungen, Beschäftigungen in Tageseinrichtungen und berufliche Eingliederung handelte es sich ursprünglich um eine Leistungsart die ab 2004 als separate Hilfeleistungen mit eigenständigen Tagsätzen angeboten wurden. Diese zuvor angeführten Ausgabensteigerungen über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre ergaben sich auf Grund von Tagsatzerhöhungen, Personalkostensteigerungen (Qualifikationssteigerungen beim Betreuungspersonal etc.) und durch die Zunahme der stationären Einrichtungen verbunden mit den Antragssteigerungen (2005: 3500 Anträge; 2012: 5300 Anträge).

Das „**Übrige**“ betraf im Wesentlichen die Transportkosten, den Lohnkostenzuschuss (Sicherung des kollektivvertraglichen bzw. betriebsüblichen Entgelt), die orthopädischen Behelfe, die finanzielle Hilfe zum Lebensunterhalt, das Wohnen mit Mitzinsbeihilfe, die Hilfe zum Wohnen sowie die Übernahme von Entgelten in Pflegeheimen.

3.3.1.2. Bruttosozialausgaben der Heime und Anstalten

Bruttosozialausgabenentwicklung am Unterabschnitt 419 Heime und Anstalten in Mio. Euro



Am Unterabschnitt 419 „**Heime und Anstalten**“ war schwerpunktmäßig die Zuzahlung zu den Unterbringungskosten von Heime und Anstalten abgebildet. Menschen, die im Alter Unterstützung und Pflege brauchten und für die ein Verbleib in der eigenen Wohnung nicht mehr möglich war, hatten nach dem Steiermärkischen Sozialhilfegesetz unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf Zuzahlung zu den Unterbringungskosten.

Die Bruttosozialausgaben des Unterabschnittes 419 „Heime und Anstalten“ (Basisjahr 2005 mit rd. 52,2 Mio. Euro) erhöhten sich im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 41,0 Mio. Euro (rd. +78,5%) auf rd. 93,2 Mio. Euro. Der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre betrug im Durchschnitt rd. 78,4% und war im Wesentlichen durch den Kostenrückerersatz des Landes Steiermark in einem Ausmaß von 60% und dem Bundespflegegeld geprägt.

Die Bruttosozialausgaben auf diesem Unterabschnitt betrafen im Wesentlichen die privaten Alten- und Pflegeheime, das Geriatriische Krankenhaus, die Pflegeheime der GGZ, die Anstaltsbetreuung und die Kostenersätze an auswärtige Sozialverbände (Übrige).

Die Grafik zeigt, dass **die privaten Alten- und Pflegeheime** die größte Bruttosozialausgabenposition auf diesem Unterabschnitt darstellte. Betragsmäßig betrugen die Bruttosozialausgaben für die privaten Alten- und Pflegeheime im Jahr 2005 rd. 25,3 Mio. Euro und im Voranschlag 2014 rd. 66,9 Mio. Euro. Das bedeutete, dass die Bruttosozialausgaben innerhalb des Beobachtungszeitraumes von 10 Jahren um rd. 41,6 Mio. Euro (rd. +164,4%) anstiegen. Die Bruttosozialausgaben bezüglich der Pflegeheime der GGZ betrugen im Jahr 2005 rd. 4,5 Mio. Euro und im Voranschlag 2014 rd. 8,0 Mio. Euro. Das bedeutete, dass sich die Ausgaben über den Beobachtungsraum von 10 Jahren um rd. 3,5 Mio. Euro (rd. +77,8%) erhöht hatten. Die Ursache der zuvor aufgezeigten Bruttoausgabensteigerungen lag darin, dass es immer mehr pflegebedürftige Menschen gab, die in einem Heim betreut wurden und eine Zuzahlung zu den Heimkosten benötigten. In diesem Zusammenhang wurden in Hinblick auf die Bedarfsabdeckung über den Beobachtungszeitraum zusätzliche Heimplätze geschaffen. Bezüglich der Ist- und Sollstände der steirischen Pflegeheimbetten wird auf den „Bedarfs- und Entwicklungsplan Pflege (BEP) für die Steiermark“ (www.landtag.steiermark.at) verwiesen. Weiters wurden die Tagesätze vom Landesgesetzgeber über den Beobachtungszeitraum mehrmalig erhöht.

Die Bruttosozialausgaben bezüglich des **geriatrischen Krankenhauses** betragen im Jahr 2005 rd. 11,4 Mio. Euro und im Voranschlag 2014 rd. 7,3 Mio. Euro. Das bedeutete, dass sich die Bruttosozialausgaben über den Beobachtungsraum von 10 Jahren um rd. 4,1 Mio. Euro (rd. -36,0%) reduziert hatten. Abweichend von den generell steigenden Fallzahlen ließ sich die Bruttoausgabenreduktion bezüglich des Geriatrischen Krankenhauses dadurch erklären, dass im Jänner 2005 221 Personen und im Jänner 2012 nur mehr 115 Personen finanziell von der Stadt Graz unterstützt wurden (Reduktion der zu finanzierenden Betten).

Stellungnahme der Finanzdirektion

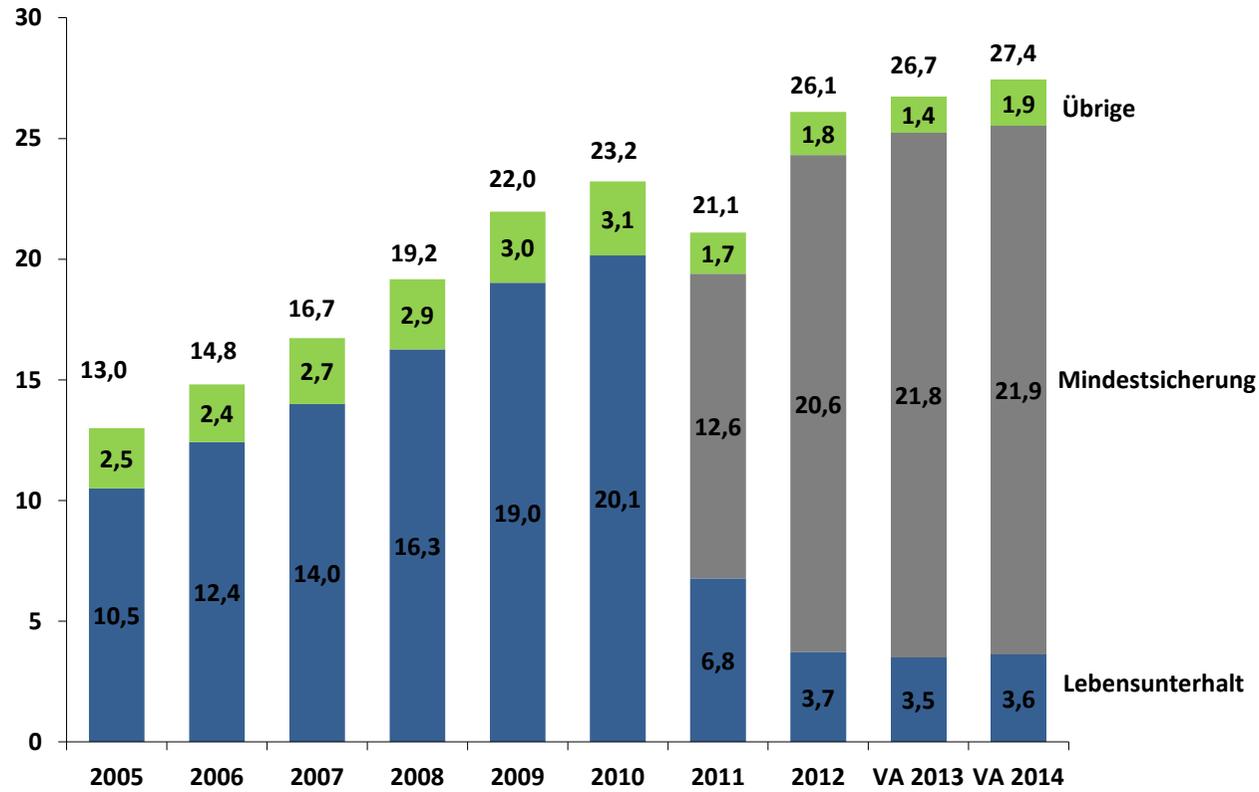
Wenn im geriatrischen Krankenhaus die Fallzahl fast halbiert wurden, die Kosten aber nur um 35% gesunken sind, muss aber wahrscheinlich der guten Ordnung halber ergänzt werden, dass die GGZ andere Bereiche ausgebaut haben.

Die Bruttosozialausgaben bezüglich der **Anstaltsbetreuung** betragen im Jahr 2005 rd. 8,9 Mio. Euro und im Voranschlag 2014 rd. 7,5 Mio. Euro. Das bedeutete, dass sich diese Bruttosozialausgaben über den Beobachtungsraum von 10 Jahren um rd. 1,4 Mio. Euro (rd. -15,7%) reduziert hatten. Diese Reduktion war durch die Einführung der Mindestsicherung entstanden. Da die Patienten dadurch zum Teil durch die Sozialhilfe/Mindestsicherungen versichert waren, kam es zu weniger Anträgen und Kostenübernahmen.

Die im Rechnungsjahr 2012 ersichtliche Unstetigkeitsstelle (geringere Ausgaben als im Jahr 2011), ließ sich auf einen Abrechnungszeitraum von 11 Monaten (Jänner bis November) anstatt von 12 Monaten zurückzuführen. In weiterer Folge werden in den Rechnungsabschlüssen ab 2013 11 Monate (Jänner bis November) aus dem laufenden Jahr und der Dezember aus dem Vorjahr abgebildet.

3.3.1.3. Bruttozialausgaben allgemeine Sozialhilfe – Mindestsicherung

Bruttozialausgabenentwicklung am Unterabschnitt 411 allgemeine Sozialhilfe - Mindestsicherung in Mio. Euro



Der Unterabschnitt 411 betraf das **Referat für Mindestsicherung und Sozialhilfe**. In diesem Referat wurde das Steiermärkische Mindestsicherungsgesetz (StMSG) und das Steiermärkische Sozialhilfegesetz (StmSHG) vollzogen. Das Steiermärkische Mindestsicherungsgesetz (StMSG) hatte mit 1. März 2011 das Steiermärkische Sozialhilfegesetz (StmSHG) in den Leistungsbereichen Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Krankenversorgung weitgehend abgelöst. Die Bruttosozialausgaben am Unterabschnitt 411 (Basisjahr 2005 mit rd. 13,0 Mio. Euro) erhöhten sich im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 14,4 Mio. Euro (rd. +110,8%) auf rd. 27,4 Mio. Euro. Der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre betrug im Durchschnitt rd. 63,7% und war im Wesentlichen durch den Kostenrückerersatz des Landes Steiermark in einem Ausmaß von 60% geprägt.

Der **Lebensunterhalt** war im Steiermärkischen Sozialhilfegesetz (StmSHG) geregelt und umfasste den Aufwand für die regelmäßig gegebenen Bedürfnisse zur Führung eines menschenwürdigen Lebens, insbesondere für Nahrung, Unterkunft, Hausrat, Beheizung, Bekleidung und andere persönlichen Bedürfnissen. Die Bruttosozialausgaben bezüglich des Lebensunterhaltes betrugen im Jahr 2005 rd. 10,5 Mio. Euro und im Jahr 2010 rd. 20,1 Mio. Euro. Das bedeutete, dass sich die Bruttosozialausgaben über den Beobachtungszeitraum von 6 Jahren um rd. 9,6 Mio. Euro (rd. +91,4%) erhöht hatten. Die Ursachen lagen einerseits in den gesetzlichen Richtsatzerhöhungen und andererseits in der kontinuierlichen Zunahme der Haushalte. Die laufenden Fälle hatten sich in diesem Zeitraum nahezu verdreifacht (Zunahme der Haushalte von 762 auf 2.138 bzw. rd. +280,6%).

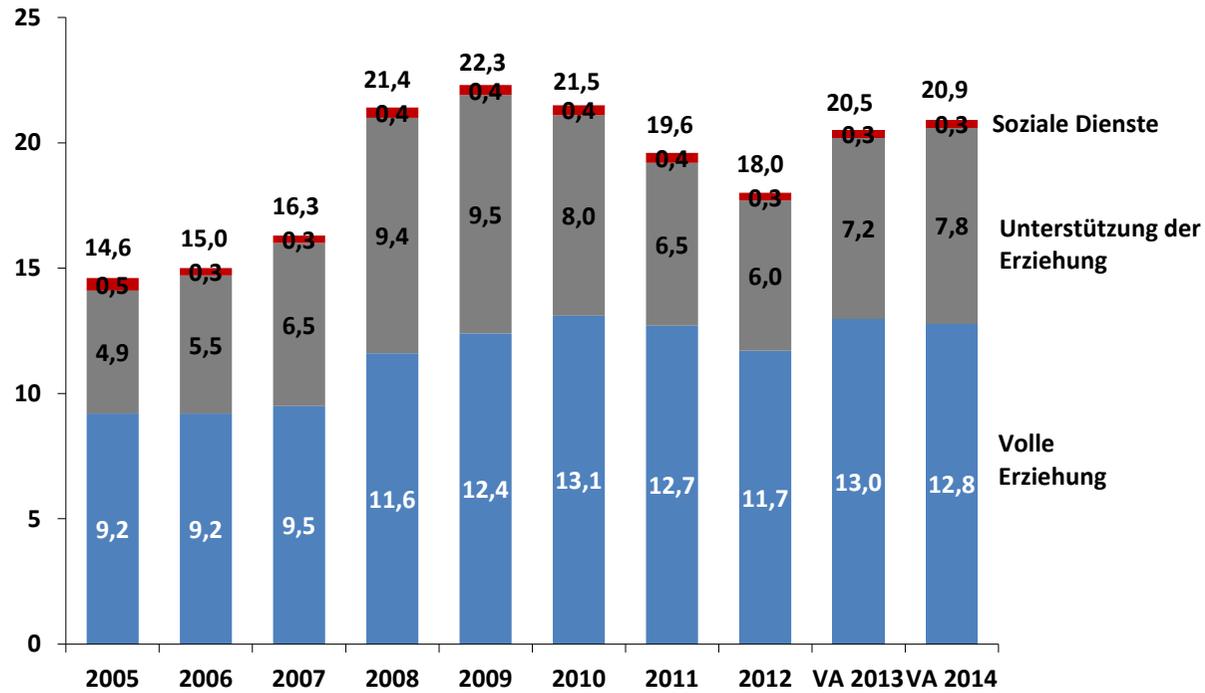
Mit 1. März 2011 wurde das Steiermärkische Sozialhilfegesetz (StmSHG) in den Leistungsbereichen Lebensunterhalt, Wohnbedarf und Krankenversorgung weitgehend durch das **Steiermärkische Mindestsicherungsgesetz** (StMSG) abgelöst. Die diesbezüglichen Bruttosozialausgaben betrugen im Jahr 2011 rd. 12,6 Mio. Euro. Im Zusammenhang mit der Einführung der Mindestsicherung konnte im Jahr 2011 im Vergleich zum Jahr 2010 eine Bruttosozialausgabenreduktion von rd. 2,1 Mio. Euro (rd. -9,1%) erreicht werden. Die Ursache war einerseits der teilweise Wegfall der 13. und 14. Sozialhilfe und ein starker Rückgang der Kosten für die Krankenhilfe im Jahr 2011. Der Bruttosozialausgabenanstieg von rd. 5,0 Mio. Euro (rd. 23,7%) im Jahr 2012 im Vergleich zum Jahr 2011 ließ sich durch den Anstieg der Haushalte im Jahresvergleich von rd. 26% sowie durch die Novelle des StMSG im März 2012 erklären. Der Trend für 2013 im Bereich der Mindestsicherung zeigte im Vergleich zum Vorjahr (Beobachtungszeitraum Jänner bis September) eine Bruttoausgabensteigerung von rd. 39% (Steigerung der Haushalte um rd. 33% bzw. der Personen um rd. 35%).

Ein Merkmal der Einführung der Mindestsicherung stellte die Einbeziehung in die gesetzliche Krankenversicherung dar. Auch die Werkzeuge der Feststellung der Arbeitsfähigkeit durch die Begutachtung durch Amtsärzte der STGKK und durch die Gesundheitsstraße der PVA, die enge Zusammenarbeit mit dem AMS und der tägliche Datenaustausch mit dem Hauptverband der Sozialversicherungsträger waren Neuerungen.

Das „Übrige“ betraf schwerpunktmäßig die Krankenhilfe und Hilfe für werdende Mütter.

3.3.1.4. Bruttosozialausgaben Jugendwohlfahrt

Bruttosozialausgabenentwicklung am Teilabschnitt 43970 Jugendwohlfahrt in Mio. Euro



Der Teilabschnitt 43970 betraf die **Jugendwohlfahrt** gemäß dem Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsgesetz (StJWG) in Verbindung mit der Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsgesetz - Durchführungsverordnung (StJWG-DVO). Dieses Gesetz bzw. dessen Durchführungsverordnung regelte die Betreuung der Mütter, der werdenden Mütter und ihrer Leibesfrucht, der (werdenden) Eltern sowie von Säuglingen und deren Eltern, die Förderung der Entwicklung Minderjähriger durch Angebot von Hilfen zur Pflege und Erziehung und durch Gewährung von Erziehungsmaßnahmen. Der öffentlichen Jugendwohlfahrt kam die allgemeine Aufgabe zu, die Familie bei der Erfüllung ihrer Aufgaben in der Pflege und Erziehung Minderjähriger zu beraten und zu unterstützen.

Die Bruttosozialausgaben am Teilabschnitt 43970 Jugendwohlfahrt (Basisjahr 2005 mit rd. 14,6 Mio. Euro im Jahr) erhöhten sich im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 6,3 Mio. Euro (rd. +43,2%) auf rd. 20,9 Mio. Euro. Im Jahr 2010 wurde das Pilotprojekt „Sozialraumorientierung in der Stadt Graz im Bereich Jugendwohlfahrt – Einführung eines Sozialraumbudgets“ ins Leben gerufen. Mit diesem Projekt wurde beabsichtigt, den Anspruchsberechtigten besser geeignete („passgenaue“) Hilfen zu Teil werden zu lassen, die im Idealfall effektiv wirken. Ausgehend vom Jahr 2009 (rd. 22,3 Mio. Euro) reduzierten sich die Bruttosozialausgaben bis ins Jahr 2011 (rd. 19,6 Mio. Euro) um rd. 2,7 Mio. Euro (rd. -12,1%). Die Werte des Jahres 2012 waren als nicht repräsentativ anzusehen, da der Abrechnungszeitraum 11 Monate betrug. Lt. Angaben des Fachamtes waren davon Leistungen in einem Ausmaß von rd. 1,0 Mio. Euro brutto betroffen (rd. 0,4 Mio. Euro netto). Aufgrund der vorliegenden Budgets 2013 und 2014 war tendenziell wieder mit einer gegenläufigen Bewegung (leichten Anstieg der Ausgaben) zu rechnen.

Die „**Volle Erziehung**“ umfasste insbesondere die Unterbringung in stationären Einrichtungen, das sozialpädagogische Einzelwohnen und die Pflegeeltern- und Verwandtenpflege. Die **Unterstützung der Erziehung** umfasste insbesondere die Beratung der Erziehungsberechtigten und des Minderjährigen durch Fachkräfte, die Förderung der Erziehungskraft durch die Familie (besonders auch der gewaltlosen Erziehung), die Förderung der Entwicklung des Minderjährigen durch die Unterbringung in Erholungseinrichtungen, Hilfen der beruflichen Aus- und Fortbildung, die Gewährung therapeutischer Maßnahmen, Frühförderung, sozialpädagogische Familienbetreuung, begleitende Betreuung außerhalb der Familie sowie die Betreuung durch Tagesmütter im Sinne des Kinderbetreuungsgesetzes.

Der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum von 10 Jahren betrug im Durchschnitt rd. 60,7% und war im Wesentlichen durch den Kostenrückersatz des Landes Steiermark in einem Ausmaß von 60% geprägt.

Schnittstelle Jugendwohlfahrt und weiterbetreuende Einrichtungen

Grundsätzlich endeten jugendwohlfahrtsrechtliche Hilfen mit dem 18. Lebensjahr und der damit verbundenen Volljährigkeit. Für die Stadt Graz bestand keine Möglichkeit des Einsatzes einer jugendwohlfahrtsrechtlichen Hilfe, wenn der/die betroffene junge Erwachsene der Hilfe nicht zustimmte. Mit Zustimmung der/des Jugendlichen konnten Maßnahmen aber auch nach Erreichen ihrer/seiner Volljährigkeit, jedoch längstens bis zum vollendeten 21. Lebensjahr fortgesetzt werden, wenn dies zur Sicherung des Erfolges der bisherigen Maßnahme erforderlich war. Nach Angaben der A6 wurden 2012 im Bereich „Voller Erziehung“ rd. 57% aller bei Volljährigkeit bestehenden Hilfen über die Volljährigkeit hinaus verlängert.

Die A5 erstellte 2013 eine Expertise zur Thematik „Maßnahmen für wohnungslose junge Erwachsene in Graz“. Darin wurde festgestellt, dass die Zahl der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die mit den Anforderungen der Leistungsgesellschaft nicht mehr Schritthalten könnten, in den letzten Jahren gestiegen sei. Auch die Schnittstelle bei der Betreuung von Jugendlichen/jungen Erwachsenen zwischen A5 und A6 wurde als kritisch beurteilt.

Aufgrund der Thematisierung dieser Schnittstelle in der gegenständlichen Prüfung des StRH fanden abteilungsübergreifende Gespräche statt. Es wurde dabei übereinstimmend festgestellt, dass die Fachkräfte beider Ämter eine Zunahme an Problemlagen insbesondere Schulden, drohende Wohnungslosigkeit, etc. bei jungen Erwachsenen beobachteten. Nicht festzustellen war für die betroffenen Fachämter hingegen, was die konkreten Ursachen für diese Entwicklung waren, da eine Vielzahl möglicher Ursachen dafür gab. Bereits im Laufe der Prüfungshandlungen wurde dem StRH gegenüber mitgeteilt, dass die Initiierung neuer Projekte für die Zielgruppe „Junge Erwachsene“ beim entsprechenden Jour Fixen diskutiert werde.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- diese Schnittstelle jedenfalls weiter im Fokus der Aufmerksamkeit zu behalten und entsprechende ämterübergreifende Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten.

Exkurs „Sozialraumorientierung“ und „Case Management“

Die traditionelle Steuerung in öffentlichen Verwaltungen (auch im Sozialbereich) funktionierte beinahe ausschließlich über die Ressourcenzuteilung. Durch die Zuteilung verschiedener Inputs, wie finanzielle Mittel und Personal, wurde erreicht, dass die Verwaltung in bestimmten Aufgabenfeldern tätig wurde. Dieser Steuerungsmechanismus schuf wenig positive Leistungsanreize. Im Gegenteil, eine effiziente (wirtschaftliche) Arbeitsweise sowohl in der Verwaltung selbst als auch bei beauftragten externen LeistungserbringerInnen konnte zu Budgetkürzungen in der nächsten Haushaltsperiode führen. An dieser Schwäche knüpfte die Wirkungsorientierung an. In der wirkungsorientierten Verwaltung bildeten nicht die zur Verfügung stehenden Ressourcen, sondern die angestrebten Wirkungen in der Gesellschaft und die hierfür erforderlichen Leistungen den Ausrichtungsmaßstab des Handelns¹.

Im Bereich der Sozialleistungen erfolgte die Hinwendung zu einer wirkungsorientierten Handlungsweise durch die Änderung der Grundsatzfrage: es wurde nicht mehr gefragt, welche Leistung man für eine Person erbringen sollte (Frage nach der Bedürftigkeit), sondern, was die betreffende Person erreichen wolle (Frage nach dem angestrebten Ziel).

Von den beiden in der Stadt Graz hauptsächlich für die Erbringung von Sozialleistungen verantwortlichen Abteilungen (A5 und A6) wurden unterschiedliche wirkungsorientierte Ansätze gewählt. Gemeinsam war diesen Ansätzen nach Ansicht des StRH:

- Die Orientierung am Willen und den Interessen der betroffenen Personen;
- Die aktivierende Arbeit und Förderung der Selbsthilfe dieser Personen;
- Die Fokussierung vorhandener Ressourcen auf die den zu helfenden Personen umgebende Personen und die Beziehungen zwischen diesen;
- der zielgruppen- und bereichsübergreifenden Arbeitsansatz;
- die Kooperation und Abstimmung der Ressourcen innerhalb von Netzwerken.

¹ BKA, Handbuch Wirkungsorientierte Steuerung

Wirkungsorientierter Ansatz Sozialraumorientierung

Auf Grundlage eines Vertrags der Stadt Graz mit dem Land Steiermark für den Zeitraum 2010 bis 2014 wurde es möglich, die bestehenden gesetzlichen Vorgaben der DVO-StJWG durch flexible und passgenaue Hilfen umzusetzen. In Umsetzung dieser Regelung zielte das Amt für Jugend und Familie in seinem Pilotprojekt „Sozialraumorientierung in der Stadt Graz im Bereich der Jugendwohlfahrt - Einführung eines Sozialraumbudgets“ darauf ab, die Ausgestaltung jeder Hilfe in einen intensiven fachlichen Reflexionskontext einzubetten. Diese Veränderung gelang insbesondere durch den Einsatz passgenauer Einzelfallhilfen sowie fallübergreifender und fallunspezifischer Hilfen, die in regelmäßigen Abständen gemeinsam mit der Familie, dem öffentlichen Träger und dem zuständigen freien Jugendwohlfahrtsträger überprüft und ständig den aktuellen Gegebenheiten angepasst wurden. Die mit dem Pilotprojekt neu eingeführte fallübergreifende und fallunspezifische Arbeit, die mit den beteiligten freien Trägern neu aufgebaut bzw. ausgebaut wurden, führte dazu, dass durch Gruppen- und Projektarbeit stets mehrere Kinder, Jugendliche oder Familien gleichzeitig erreicht wurden.

Durch die getroffenen Maßnahmen wurden die eingesetzten Ressourcen im Bereich der Unterstützung der Erziehung sowie im Vorfeld effektiver organisiert und im Vergleich zu den Jahren vor dem Start des Pilotprojekts, erkennbar mehr Personen erreicht, wohingegen die Zahl der Mehrfachhilfen für einzelne Personen sank. Dieser Fokus auf die optimale, wirkungsorientierte Leistungserbringung hatte – obwohl dies nicht das Ziel des Pilotprojektes war – auch positive Auswirkungen auf die Kostenentwicklung dieses Bereichs. In einer dem StRH vorgelegten Projektevaluierung wurde festgehalten, dass keine Anzeichen darauf hinwiesen, dass den betroffenen Menschen Leistungen vorenthalten wurden, um Geld zu sparen. Eine diesbezügliche Klarstellung in der Fachöffentlichkeit wurde den Verantwortlichen der Projektevaluierung empfohlen.

Ob die Maßnahmen der Sozialraumorientierung letztlich auch dazu führen werden, dass die im Rahmen der Jugendwohlfahrt betreuten Jugendlichen dauerhaft im 1. Sozialen Netz verbleiben werden, ließ sich anhand der bisherigen Erfahrungen zum Zeitpunkt der Prüfung nicht abschließend beantworten.

Wirkungsorientierter Ansatz „Case Management“

Im Sozialamt wurde seit 2013 der wirkungsorientierte Ansatz des „Case-Managements“ verfolgt. Dieser Ansatz zielte darauf ab Menschen mit komplexen Problemlagen in den unterschiedlichen Lebenswelten und –lagen nachhaltiger und damit wirkungsorientiert unterstützen zu können. Dabei wurden seitens des Sozialamtes Schwerpunkte zur Problemlösung in den Bereichen „Verfestigung der Armut“, „Erhaltung der Wohnfähigkeit“ und die Zielgruppe „Alter Mensch“ gelegt.

Auch in diesem Angebot der Stadt Graz ging es darum, passgenaue Angebote für die hilfeschuchenden Personen zu finden. Im Mittelpunkt der Bemühungen stand die hilfeschuchende Person, die von Beginn an in alle Entscheidungen und Abläufe eingebunden wurde. Im Schwerpunktbereich „Verfestigte Armut“ wurde versucht, passgenaue Hilfestellungen bei der Planung der Finanzen und des Haushaltsbudgets zu geben bzw. eine nachhaltige Schuldenregulierung zu erreichen. Im Schwerpunktbereich „Erhaltung der Wohnfähigkeit“ ging es insbesondere darum, volljährigen Personen ein eigenständiges, menschenwürdiges Wohnen zu ermöglichen sowie die Wohnfähigkeit zu fördern und den Wohnungsverlust zu vermeiden. Der Schwerpunkt auf die Zielgruppe „Alter Mensch“ zielte darauf ab, standardisierte Prozessabläufe den speziellen Bedürfnissen alter bzw. hochbetagter Menschen anzupassen und so die Selbstbestimmtheit der Personen bestmöglich zu wahren, etwa um durch das Aufgreifen der persönlichen Ressourcen die Bewältigung des Alltages im häuslichen Umfeld möglichst lange aufrechterhalten zu können.

Wie bei allen wirkungsorientierten Ansätzen ging es auch im „Case Management“ nicht um Leistungsreduktionen oder Budgeteffekte sondern um eine effizientere Gestaltung der angebotenen Hilfen. Eine Evaluierung der „Nebenwirkungen“ dieses Ansatzes auf die der Stadt Graz entstehenden Sozialkosten war aufgrund der kurzen Laufzeit zum Zeitpunkt der Prüfung nicht möglich.

Im Rahmen der Prüfungshandlungen wurde der StRH auch darauf aufmerksam gemacht, dass derzeit insbesondere in Deutschland Projekte durchgeführt bzw. Überlegungen diskutiert wurden, wirkungsorientierte Ansätze auch in anderen als den in der Stadt Graz bereits umgesetzten Anwendungsfeldern zu nutzen. Ebenso erarbeitete zum Zeitpunkt der Prüfung eine Expertengruppe des Landes Steiermark diesbezügliche Vorschläge.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die mit den Sozialleistungen hauptsächlich betrauten Abteilungen der Stadt Graz durch ihre Projekte mit wirkungsorientiertem Fokus einen wesentlichen Schritt hin zum Erhalt bzw. Verbesserung der Sozialleistungen der Stadt Graz bei gleichzeitigen positiven Effekten hinsichtlich der Ausgaben machten und somit beide Projekte als positives und nachahmenswertes Beispiel anzusehen waren.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- nach einer entsprechenden Anwendungsphase die Ergebnisse des „Case Managements“ zu evaluieren;
- die Ergebnisse und Entwicklungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von wirkungsorientierten Ansätzen in Deutschland und die Ergebnisse der Expertengruppe des Landes Steiermark zu beobachten und daraus weitere wirkungsorientierte Umsetzungsmaßnahmen zu gewinnen.

Stellungnahme der Finanzdirektion

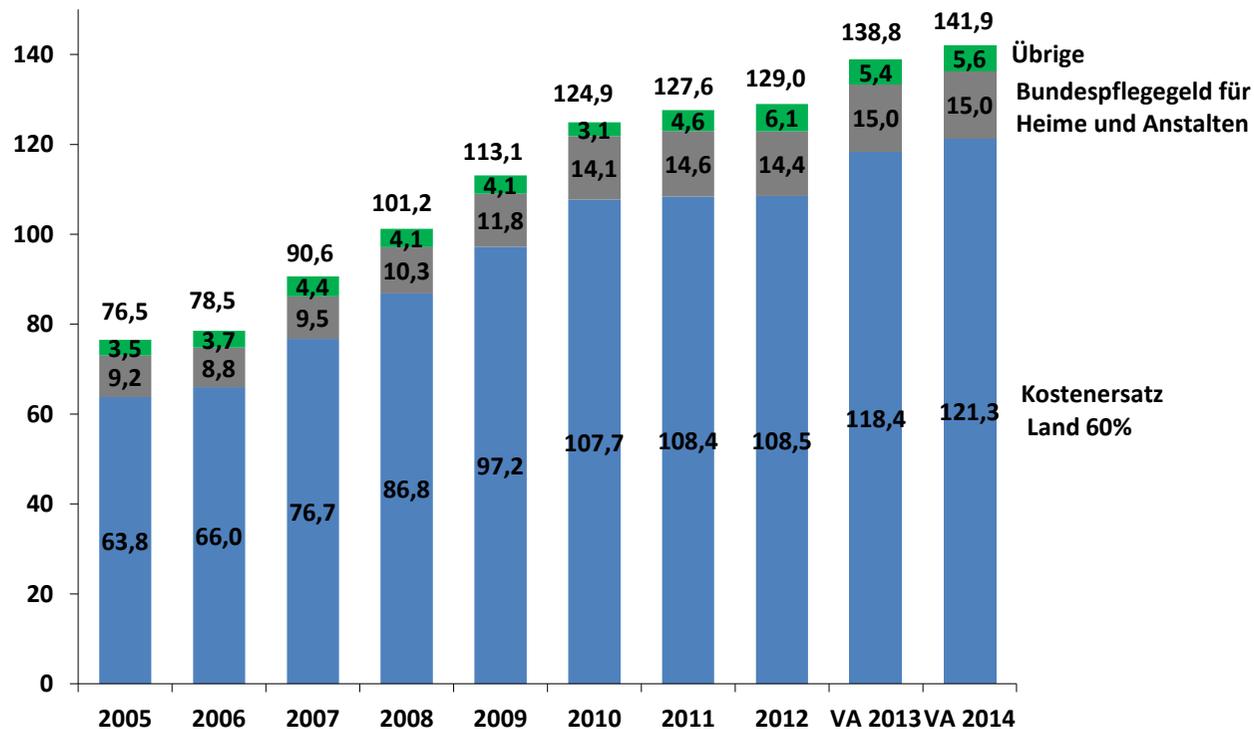
Ohne dass die Finanzdirektion genauere Einblicke in die Initiative „Case Management“ hat, wäre aber darauf hinzuweisen, dass im (auch finanziell als erfolgreich erkannten) Parallelprojekt Sozialraumorientierung das Land von Anfang vertraglich eingebunden war und budgetäre Verbesserungen zwar nicht als vorrangiges, aber doch wichtiges Ziel, definiert worden war. Beides erscheint aus finanzieller Sicht erfolgsentscheidend zu sein.

Entgegnung des Stadtrechnungshofes

Nach Auskunft der Fachabteilungen und der Experten lag der Fokus des Pilotprojekts Sozialraumorientierung ausschließlich auf optimaler, wirkungsorientierter Leistungserbringung und brachte nebenbei positive Auswirkungen auf die Kostenentwicklung, obwohl das ausdrücklich nicht Ziel des Projektes war.

3.3.1.5. *Bruttosozialeinnahmen (für Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit hohem Nettoausgabenanteil)*

Bruttosozialeinnahmen für Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit einem hohen Nettoausgabenanteil (> 5 Mio. Euro)



Die Bruttosozialeinnahmen von Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit einem hohen Nettoausgabenanteil (größer als 5 Mio. Euro) betrafen die Behindertenhilfe, die Heime und Anstalten, die allgemeine Sozialhilfe – Mindestsicherung und die Jugendwohlfahrt.

Der Hauptanteil der Bruttosozialeinnahmen betraf die Rückersätze des Landes Steiermark in einem Ausmaß von 60% für die Behindertenhilfe, die Heime und Anstalten, die allgemeine Sozialhilfe - Mindestsicherung und die Jugendwohlfahrt, welche in den jeweiligen Landesgesetze geregelt waren.

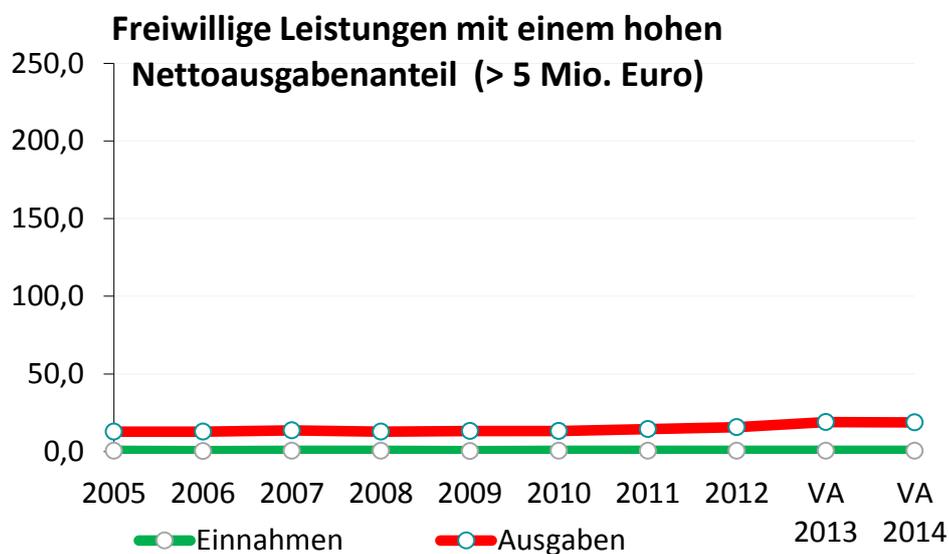
Das angeführte Bundespflegegeld betraf die Heime und Anstalten und war im Bundespflegegeldgesetz (BPGG) geregelt. Dieses Gesetz hatte das Ziel, durch die Gewährung von Pflegegeld pflegebedürftigen Menschen die Möglichkeit zu bieten, sich die notwendige Betreuung und Hilfe zu sichern. Das Pflegegeld sollte Mehraufwendungen pauschal abgelten und dazu beitragen, pflegebedürftigen Menschen ein selbstbestimmtes und nach den persönlichen Bedürfnissen orientiertes Leben zu ermöglichen.

Die Kategorie „Übrige“ betraf im Wesentlichen das Landespflegegeld sowie die Ersätze von Ehegatten, Kindern und Eltern (Regress) bei den Heimen und Anstalten, die Rückersätze von Sozialhilfeträger, kostenpflichtigen Angehörigen, Einnahmen aus Verwaltungstrafen, Spenden, letztwillige Verfügungen etc. bei der allgemeinen Sozialhilfe – Mindestsicherung, das Landes- und Bundespflegegeld bei der Behindertenhilfe, die Zuschüsse von Sozialversicherungsträgern und die Ersätze von zahlungsverpflichteten Unterhaltspflichtigen bei der Jugendwohlfahrt.

3.3.2. Freiwillige Leistungen mit einem hohen Nettoausgabenanteil

Die freiwilligen Leistungen im Sozialbereich mit hohem Nettoausgabenanteil (größer als 5 Mio. Euro) betrafen

- die Asyle und die Delogiertenwohnheime einschließlich der freien Wohlfahrtspflege sowie
- die Erholungsfürsorge und die Beratungsstellen.

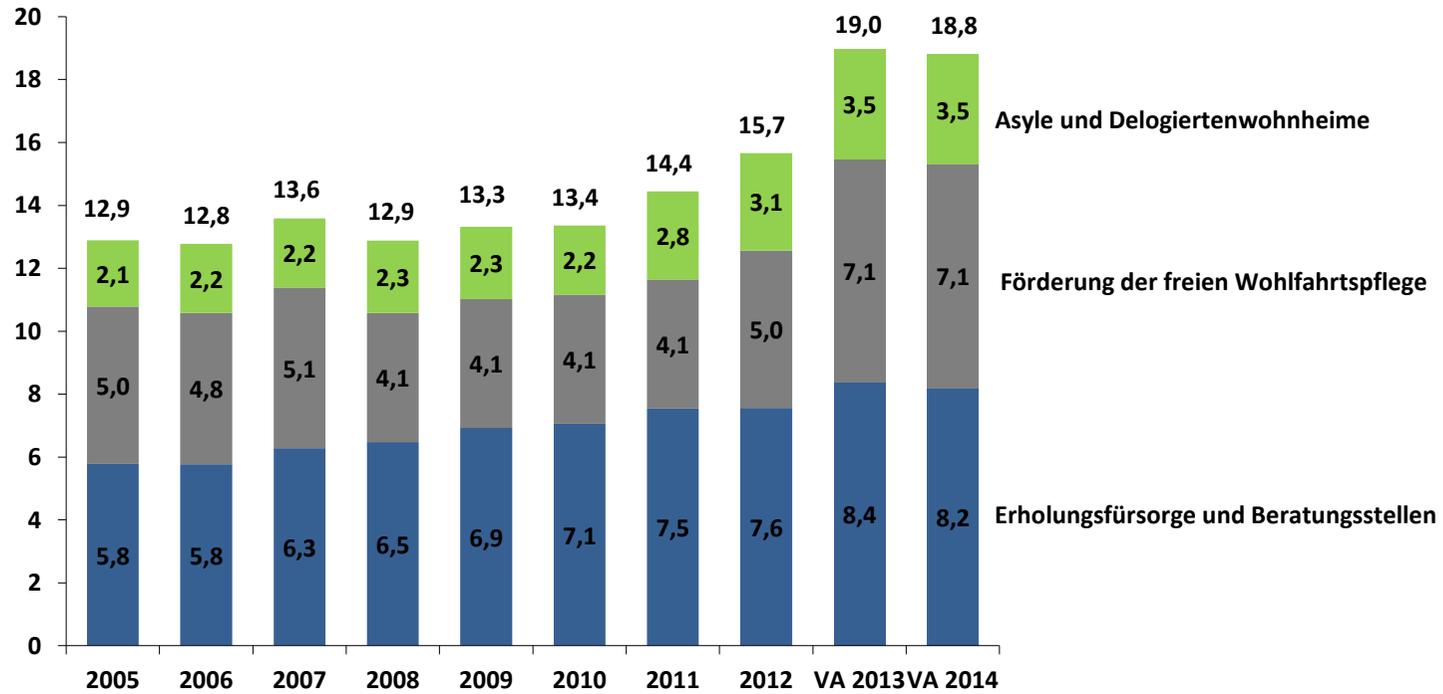


Die Bruttosozialausgaben für freiwillige Leistungen mit einem hohen Nettoausgabenanteil (Basisjahr 2005 mit rd. 12,9 Mio. Euro) erhöhten sich im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 5,9 Mio. Euro (rd. +45,7%) auf rd. 18,8 Mio. Euro.

Der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum betrug im Durchschnitt rd. 3,2%.

Vergleich man die Nettosozialausgaben von rd. 12,4 Mio. Euro im Jahr 2005 mit den Nettosozialausgaben des Voranschlages 2014 von 18,2 Mio. Euro, so erhöhten sich die Nettosozialausgaben im Beobachtungszeitraum der 10 Jahre um rd. 5,8 Mio. Euro (rd. +46,8%)

Bruttosozialausgabenentwicklung der freiwilligen Leistungen mit einem hohen Nettoausgabenanteil



Zur Überleitung der zuvor dargestellten Gruppenbildung „Nettoausgaben“ zu den Detaildarstellungen „Bruttoausgaben“ im vorliegenden Bericht war festzuhalten, dass eine diesbezügliche detaillierte Auswertung auf „Nettobasis“ auf Grund der Buchungssystematik der Einnahmen und Ausgaben nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich gewesen wäre. In den Detaildarstellungen wurden wesentliche Bruttoausgabensteigerungen (größer 50%) sowie wesentliche Unstetigkeitsstellen über den Beobachtungszeitraum von 10 Jahren bei den Fachämtern hinterfragt (siehe dazu auch Kapitel 5. „Prüfungsmethodik“).

Die **Erholungsfürsorge** und die **Beratungsstellen** (Teilabschnitt 43900) betrafen das Familienzentrum, das Eltern-Kind-Zentrum, die Elternberatungsstellen, das Kinderferienprogramm, die Jugendtreffs etc. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 5,8 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Ausgaben von rd. 8,2 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 2,4 Mio. Euro (rd. +41,4%).

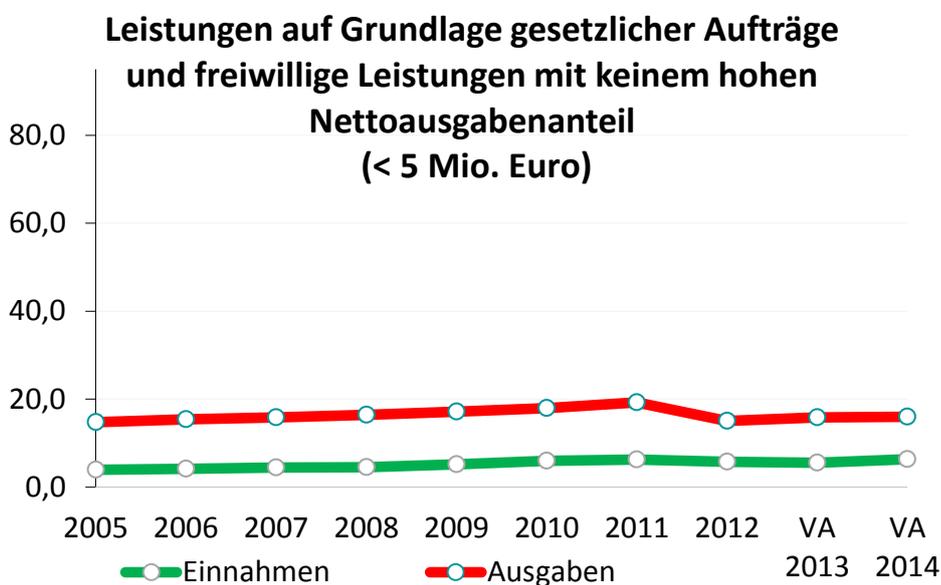
Die Förderung der **freien Wohlfahrtspflege** (Teilabschnitt 42910) betraf die mobilen Dienste, die Beschäftigungsprogramme, die Seniorenprogramme, den Behindertenbeauftragten, die Subventionen, das betreute Wohnen, die Sozialcard etc. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 4,1 Mio. Euro im Jahr 2011 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 7,1 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 3,0 Mio. Euro (73,2%). Ein wesentlicher Anteil der Bruttosozialausgabensteigerung betraf die Einführung der Sozialcard im Rechnungsjahr 2012 sowie das „Betreute Wohnen“ (Zunahme an Standorten und Klienten).

Die **Asyle** und die **Delogiertenwohnheime** (Teilabschnitt 42900) betrafen das städtisches Frauenwohnheim und das städtisches Männerwohnheim, die Übergangswohnungen etc. Betrachtete man die Bruttosozialausgaben von rd. 2,2 Mio. Euro im Jahr 2010 sowie die geplanten Bruttosozialausgaben von rd. 3,5 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Bruttosozialausgaben um rd. 1,3 Mio. Euro (59,1%). Die Bruttoausgabensteigerung von 0,6 Mio. Euro im Jahr 2011 in Bezug auf das Jahr 2010 ließ sich durch die Einführung der Mindestsicherung erklären. Diesbezüglich erfolgte eine Umstellung der Auszahlungsmodalitäten im Bereich der Tagsatzvereinbarungen vom Abschnitt 411 „Offene Sozialhilfe“ auf den Teilabschnitt 42900 „Asyle und Delogiertenwohnheime“. Im Rechnungsjahr 2012 kam es zu einer weiteren Steigerung von rd. 0,3 Mio. Euro, da eine EU-Förderung weggefallen war und die Stadt Graz für die Betreuung und Beschäftigung von arbeitsmarktfernen Personen - insbesondere für Randgruppen - mehr Geld aufwendete.

3.3.2.1. Bruttosozialeinnahmen (für freiwillige Leistungen mit hohem Nettoausgabenanteil)

Bei den freiwilligen Leistungen mit einem hohen Nettoausgabenanteil war der Anteil der Einnahmen im Verhältnis zu den Ausgaben über den Beobachtungszeitraum 2005 bis 2014 vernachlässigbar gering (im Durchschnitt rd. 3,2% der Ausgaben über den Beobachtungszeitraum) und wurde vom StRH im Rahmen der gegenständlichen Prüfung nicht näher untersucht.

3.3.3. Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiwillige Leistungen mit keinem hohen Nettoausgabenanteil



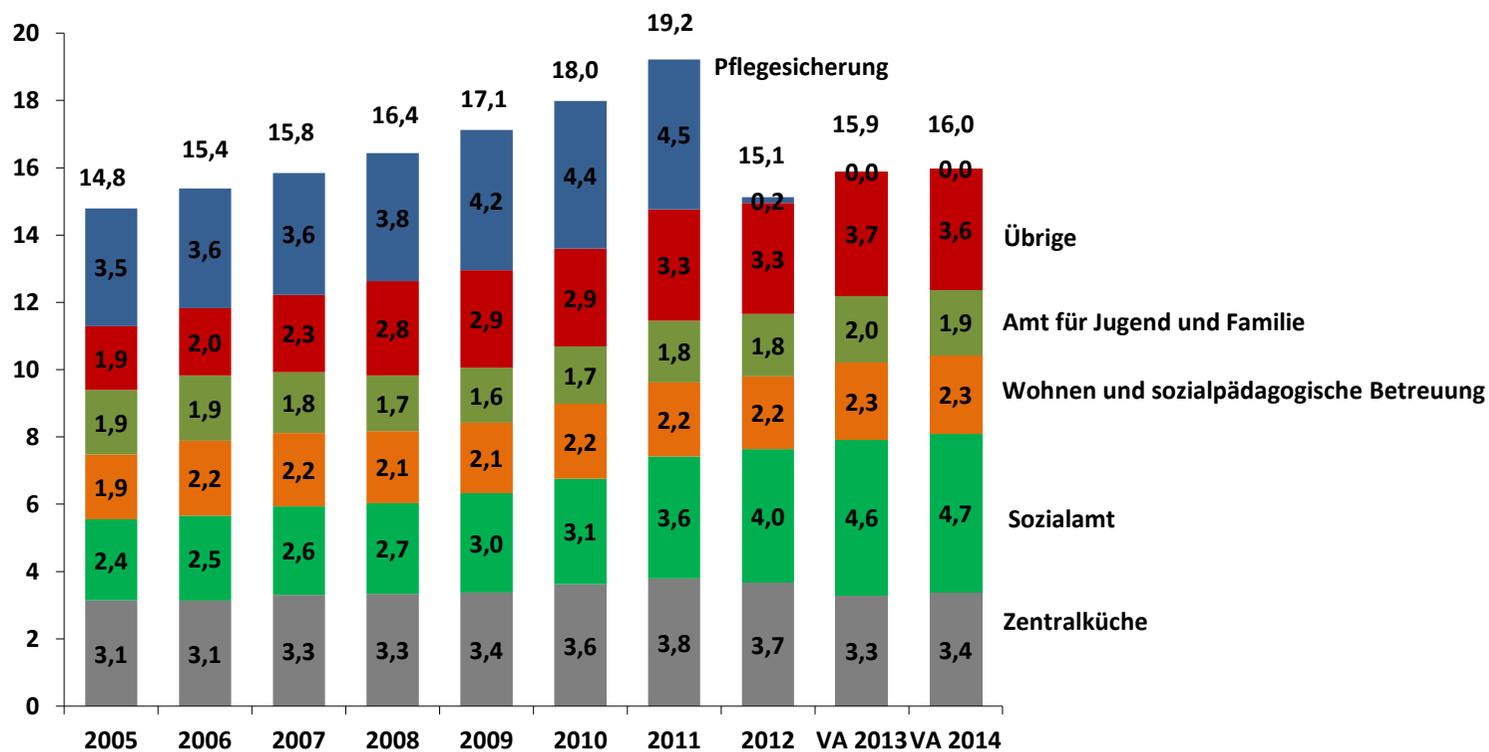
Die Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiwilligen Leistungen im Sozialbereich mit keinem hohen Nettoausgabenanteil (kleiner als 5 Mio. Euro) betrafen die Unterabschnitte

- 400 „Sozialamt“,
- 401 „Amt für Jugend und Familie“,
- 417 „Pflugesicherung“,
- 420 „Altenheime“,
- 422 „Tagesheimstätten“,
- 423 „Essen auf Rädern“,
- 426 „Flüchtlingshilfe“,

- 439 „Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen“ (schwerpunktmäßig Teilabschnitt 43980 „Wohnen und sozialpädagogische Betreuung“; mit Ausnahme der Teilabschnitte 43970 „Jugendwohlfahrt“ und 43900 „Erholungsfürsorge und Beratungsstellen“) und
- 899 „Zentralküche“

Die Bruttosozialausgaben der zuvor angeführten Leistungen betragen insgesamt im Jahr 2005 rd. 14,8 Mio. Euro und im Jahr 2014 rd. 16,0 Mio. Euro. Der Ausgabenrückgang ab dem Jahr 2012 war auf den Entfall der Pflegesicherung zurückzuführen. Die Einnahmen dazu bewegten sich zwischen rd. 3,9 Mio. Euro (Jahr 2005) und rd. 6,4 Mio. Euro (VA 2014) über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre.

Bruttosozialausgaben für Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiwillige Leistungen mit keinem hohen Nettoausgabenanteil (< 5 Mio. Euro)



Zur Überleitung der zuvor dargestellten Gruppenbildung „Nettoausgaben“ zu den Detaildarstellungen „Bruttoausgaben“ im vorliegenden Bericht war festzuhalten, dass eine diesbezügliche detaillierte Auswertung auf „Nettobasis“ auf Grund der Buchungssystematik der Einnahmen und Ausgaben nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich gewesen wäre. In den Detaildarstellungen wurden wesentliche Bruttoausgabensteigerungen (größer 50%) sowie wesentliche Unstetigkeitsstellen über den Beobachtungszeitraum von 10 Jahren bei den Fachämtern hinterfragt (siehe dazu auch Kapitel 5. „Prüfungsmethodik“).

Der Unterabschnitt 899 „**Zentralküche**“ betraf die Herstellung und Auslieferung von Speisen an Kindergärten, Horte, Schulen und Sozialeinrichtungen. Die Zentralküche verwendete das System „Cook & Chill“. Die Speisen wurden also nach dem Kochen im Kessel abgekühlt und bei den KundInnen wieder erwärmt. Die Bruttosozialausgaben betrafen im Wesentlichen Kosten für Lebensmittel, Personal, Instandhaltung und Reparaturen. Der geringfügig zu erwartende Bruttosozialausgabenrückgang im Budget 2013 und 2014 war darauf zurückzuführen, dass sich der Anteil der Ausgaben für Lebensmittel um den Anteil der GGZ reduzierte (werden nicht mehr von der Zentralküche beliefert).

Der Unterabschnitt 400 „**Sozialamt**“ war von den Bruttosozialausgaben stark personalorientiert und beinhaltete die Leitung, die Kanzlei, das Referat für Verwaltungsstrafen, das Referat für Budgetangelegenheiten, die Projektkoordination, das Referat für Sozialplanung, das SeniorInnenreferat, das Referat für Sozialarbeit und Sozialbetreuung, die Außenstellen für die Sozialarbeit etc. Bei der Betrachtung des gesamten Unterabschnittes erhöhten sich die Bruttosozialausgaben (Basisjahr 2005 mit rd. 2,4 Mio. Euro) im Beobachtungsraum der 10 Jahre um rd. 2,3 Mio. Euro (rd. 95,8%) auf rd. 4,7 Mio. Euro. Ein wesentlicher Anteil der Bruttosozialausgabensteigerung lag bei den Personalkosten (zusätzlich eingestelltes Personal, Gehaltsvorrückungen und jährliche Gehaltserhöhungen).

Die **Ausgaben für Wohnen und sozialpädagogische Betreuung** betrafen Jugendliche, die nicht allein oder bei ihren Eltern wohnen konnten oder sollten. Sie fanden in sozialpädagogischen Jugendwohngemeinschaften ein neues Zuhause. Ziel war es, Jugendliche Schritt für Schritt auf ihrem Weg in die Selbstständigkeit und Eigenverantwortung zu begleiten. Betrachtete man die Ausgaben von rd. 1,9 Mio. Euro im Jahr 2005 sowie die geplanten Ausgaben von rd. 2,3 Mio. Euro im Voranschlag 2014, so erhöhten sich die Ausgaben um rd. 0,4 Mio. Euro (rd. +21,1%).

Der Unterabschnitt 401 „**Amt für Jugend und Familie**“ war sehr stark personalorientiert und betraf die Amtsleitung, die Kanzlei, div. Stabstellen (z.B. Budgetreferat) und das Referat für offene Kinder- und Jugendarbeit. Über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre waren kaum Bruttoausgabenschwankungen gegeben.

Bei der **Pflegesicherung** handelte es sich um Zahlungen nach den Bestimmungen des Steiermärkischen Pflegegeldgesetzes. Diesbezüglich wurden dem Sozialamt 40% der Kosten, die vom Land Steiermark für PflegegeldleistungsbezieherInnen aufgewendet wurden, in Rechnung gestellt. Im Oktober 2011 kam es zu einer Novelle des Bundespflegegesetzes, wo die Auszahlung des Pflegegeldes der PVA übertragen wurde. Die Übernahme des Landespflegegeldes durch den Bund wurde in Form einer Kürzung der Ertragsteile der Länder und Gemeinden geregelt. Die Ausgaben für die Pflegesicherung betrugen im Jahr 2005 rd. 3,5 Mio. Euro und im Jahr 2011 rd. 4,5 Mio. Euro (rd. 28,6% Steigerung). Im Jahr 2012 war ein Restbetrag von rd. 0,2 Mio. Euro gegeben.

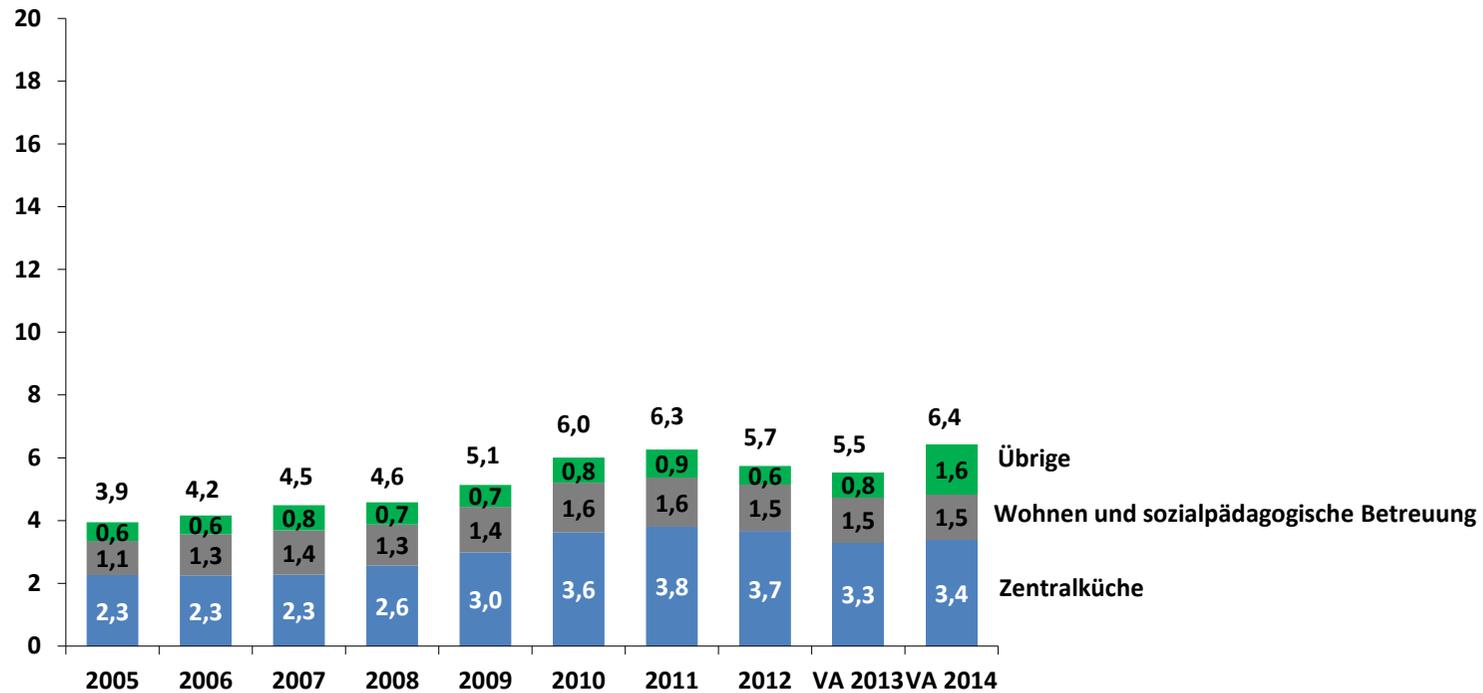
Die Rubrik „Übrige“ betraf die Unterabschnitte

- 420 „Altenheime“,
- 422 „Tagesheimstätten“,
- 423 „Essen auf Rädern“,
- 426 „Flüchtlingshilfe“ und
- 439 „Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen“ (mit Ausnahme der Teilabschnitte 43970 „Jugendwohlfahrt“, 43980 „Wohnen und sozialpädagogische Betreuung“ und 43900 „Erholungsfürsorge und Beratungsstellen“).

Diese wurden vom StRH auf Grund der Geringfügigkeit in Bezug auf die gesamten Sozialausgaben im Rahmen dieser Prüfung nicht näher untersucht.

3.3.3.1. Bruttosozialeinnahmen (für Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiw. Leistungen mit niedrigem Nettoausgabenanteil)

Bruttosozialeinnahmen für Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiwillige Leistungen mit keinem hohen Nettoausgabenanteil (< 5 Mio. Euro)



Die Einnahmen der Zentralküche betrafen im Wesentlichen die monatliche Vorschreibungen an die Einrichtungen (Kunden). Bezüglich des Wohnens und der sozialpädagogischen Betreuung handelte es sich bei den Einnahmen um die Kostenbeiträge der verpflichteten Sozialhilfeverbände (endgültige Kostenträger) im Rahmen der vollen Erziehung.

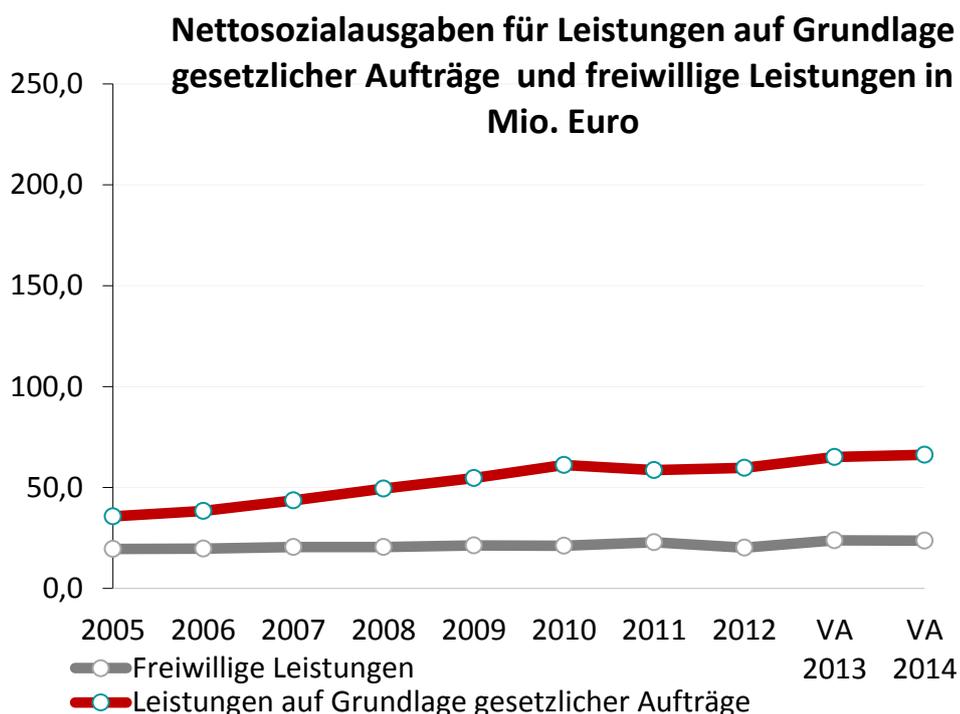
Die Rubrik „Übrige“ betraf die Unterabschnitte

- 400 „Sozialamt“,
- 401 „Amt für Jugend und Familie“,
- 417 „Pflegesicherung“,
- 420 „Altenheime“,
- 422 „Tagesheimstätten“,
- 423 „Essen auf Rädern“,
- 426 „Flüchtlingshilfe“, und
- den Unterabschnitt 439 „Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen“ (mit Ausnahme der Teilabschnitte 43970 „Jugendwohlfahrt“ und 43900 „Erholungsfürsorge und Beratungsstellen“)

und wurde vom StRH auf Grund der Geringfügigkeit im Rahmen dieser Prüfung nicht näher untersucht.

3.3.4. Finanzielle Spielräume für die Stadt Graz im Sozialbereich

Um die Frage nach finanziellen Spielräumen zu beantworten, hatte der StRH, wie schon eingangs ausgeführt, die Sozialausgaben der Stadt Graz in die beiden Gruppen „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ und „freiwillige Leistungen“ geteilt.



Die „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ setzten sich aus der Behindertenhilfe, den Heimen und Anstalten, der Jugendwohlfahrt, der allgemeinen Sozialhilfe - Mindestsicherung, der Pflegesicherung und aus Teilen der Abteilungsorganisation auf den Unterabschnitten Sozialamt und Amt für Jugend und Familie zusammen. Die „freiwilligen Leistungen“ setzten sich aus den Delogiertenwohnheimen und der freien Wohlfahrtspflege, der Erholungsfürsorge und den Beratungsstellen (Kindererholungsaktionen ausgenommen), den Altenheimen, den Tagesstätten, dem Essen auf Rädern, der Flüchtlingshilfe der Zentralküche etc. und aus Teilen der Abteilungsorganisation auf den Unterabschnitten Sozialamt und Amt für Jugend und Familie zusammen. Die Umlage der direkten Abteilungsausgaben (Unterabschnitte Sozialamt und Amt für Jugend und Familie) auf die Bereiche „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ und „freiwillige Leistungen“ erfolgte Mithilfe einer aliquoten Schlüsselung auf Basis dieser beiden Leistungsarten.

Die Nettosozialausgaben für „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ (ohne Pflegesicherung; siehe dazu Kapitel „3.3.3.“ Novellierung des Bundespflegegeldgesetzes im Jahr 2011) betragen im Jahr 2005 rd. 35,1 Mio. Euro und steigerten sich bis zum Jahr 2014 auf rd. 66,2 Mio. Euro (rd. +31,1 Mio. Euro = +88,6%). Hingegen stiegen die Nettosozialausgaben der „freiwilligen Leistungen“ von 2005 (rd.16,8 Mio. Euro) bis 2014 (rd.23,7 Mio. Euro) um rd. +6,9 Mio. Euro (= rd. +41,1%) an.

Festzustellen war, dass bei den freiwilligen Leistungen im Vergleich zu den „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ kaum Einnahmen gegeben waren und die Ausgabensteigerung über den Beobachtungszeitraum der 10 Jahre als wesentlich geringer anzusehen war. Das Verhältnis „freiwillige Leistungen“ zu „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ war im Jahr 2005 1:2,1 und im Jahr 2014 1:2,8.

Nach Aussage der A5 gab es, die „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ betreffend, keine Spielräume. Eine Ausnahme bildete das Projekt der A6 „Sozialraumorientierung“, wo ein gewisser Spielraum in der konkreten Gestaltung der „passgenauen Hilfen“ gegeben war. Etwaige „Spielräume“ wären nur durch eine Flexibilisierung der gesetzlichen Vorschriften zu schaffen. Mit einer solchen Flexibilisierung könnten nach Beispiel des Pilotprojektes „Sozialraumorientierung in der Stadt Graz im Bereich Jugendwohlfahrt – Einführung eines Sozialraumbudgets“ weitere Überlegungen angestellt werden. Positiv war hervorzuheben, dass in der A5 ein „Case Management“ eingeführt wurde.

Bei den freiwilligen Leistungen handelte es sich z.T. um Leistungen, die von der Stadt Graz zwar durch „Gestaltungsmöglichkeiten der Politik“ beeinflusst werden können, die bei Wegfall bzw. Streichung jedoch zusätzliche Kosten im „gesetzlichen Auftragsbereich“ erwartbar wären. Eine vertiefte Untersuchung dieser Wechselwirkung freiwillige Leistung und Leistungen auf Grundlage von gesetzlichen Aufträgen wurde im Rahmen dieser Prüfung nicht durchgeführt.

3.3.5. Künftig zu erwartende Ausgaben-/Budgetentwicklung

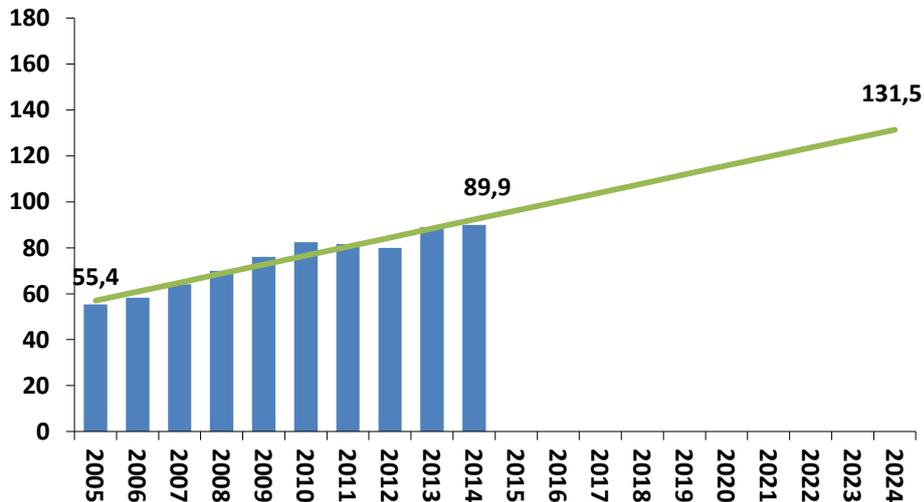
Die Darstellung der künftigen Entwicklung der Nettosozialausgaben hing von der Entwicklung der Fallzahlen, der Schwere der Fälle, Umfang und Kosten der Leistungsangebote, der Tagsätze, der jährlichen Inflationsraten etc. ab. In diesem Zusammenhang waren auch die demographischen Bevölkerungsentwicklungen (Altersverschiebungen, Bevölkerungszuwachs/-rückgang, Bildungsstand, Haushalts- und Familienstrukturen etc.), die künftige Arbeitslosenrate, die künftige Pensionshöhe etc. zu berücksichtigen.

Beispielhaft dazu einige Kennzahlen:

- Nettosozialausgabensteigerung über 10 Jahre (RA 2005-VA 2014) : 62,3%
- Verbraucherpreisindex (hochgerechnet) über 10 Jahre (2005-2014): 25,1%
- Statistik/Prognose der Zunahme der Einwohnerzahl (2005-2014): 11,7%
- Prognose der Zunahme der Einwohnerzahl (2015-2024): 4,3%

Auf Grund der Vielzahl an Einflussgrößen auf die Sozialausgabenentwicklung war eine rechnerische Prognose der künftig zu erwartenden Nettoausgaben mit Hilfe direkter Korrelationen aber auch unter Rückgriff auf Regressionsanalysemethoden durch den StRH nicht möglich. Der StRH hielt ausdrücklich fest, dass eine einfache Trendanalyse, also Fortschreibung der Ausgabenentwicklung der letzten zehn Jahre auf die nächsten zehn Jahre keinesfalls die tatsächliche Entwicklung wiedergeben könne. Einfaches Beispiel hierfür war etwa der nicht vorhersehbare Anstieg der Kosten für die Mindestsicherung in den ersten neun Monaten 2013 etwa um ein 1/3 gegenüber dem Vorjahr. Um dennoch einen Eindruck zu vermitteln, was eine solche einfache Fortschreibung bedeuten würde, wurde folgende Grafik erstellt:

Entwicklung Nettosozialausgaben in Mio. Euro



Die Grafik zeigt als Prognose der Nettosozialausgaben einen Anstieg im Beobachtungszeitraum 2015 – 2024 von rd. 89,9 Mio. Euro auf rd. 131,5 Mio. Euro.

Der Budgetspielraum für künftig planbare Ausgabenteile wird in Zukunft durch jeden Anstieg der Sozialausgaben entsprechend verringert. Bei vielen Gelegenheiten wies der StRH auf zwei weitere Einflussgrößen, die „Darlehenszinsentwicklung“ (Zinsrisiko in einer Niedrigzinsphase) und die „Folgekosten für städtische Investitionen“ hin, die ihrerseits den verbleibenden Budgetspielraum zusätzlich einengen.

In diesem Zusammenhang merkte der StRH an, dass zumindest ein Teil des Sparpotentials der Stadt Graz durch Maßnahmen bereits ausgeschöpft wurde.

Stellungnahme der Finanzdirektion

Unbedingt stärker betont gehört aus unserer Sicht, dass in diesem äußerst wichtigen Budgetbereich die Aufgaben- (Gesetzgebungs- und Verwaltungshoheit) und Ausgabenverantwortung viel stärker zusammengeführt werden muss, da ansonsten die demographisch zu erwartende Dynamik - auch bei noch so ambitionierten Bestrebungen auf den Einzelebene (Land, Gemeinde bzw. Sozialhilfeverbände) - nicht in den Griff zu bekommen sein wird, sondern die Ressourcen für das Abwälzen von Leistungs- oder Zahlungspflichten jeweils auf die andere Ebene vergedet werden. ...

... selbst wenn sich das System (40:60 Schlüssel) nicht ändert und die

Einnahmen daher ohnehin auch eine dynamische Entwicklung aufweisen werden, bleibt die Einschränkung des Handlungsspielraums der künftigen Budgets bei solchen Ausgabensteigerungsraten bestehen! Markante aktuelle Einzelbeispiele (Verteilung Pflegefonds, Abrechnung 24h Pflege) belegen, dass zwischen Landes- und Gemeindestellen nicht einmal eine abgestimmte Datenbasis existiert, die Grundvoraussetzung für jede erfolgreiche budgetstrategische Gestaltung ist.

3.4. Vergleichbarkeit mit anderen Städten

3.4.1. Ist-Situation

Aufgrund unterschiedlicher Gesetzeslagen waren die Leistungsstandards im Sozialbereich in allen Bundesländern unterschiedlich geregelt. Daraus ergab sich das Problem mangelnder Vergleichbarkeit. Die beiden Fachabteilungen A5 und A6 befänden sich zwar im informellen Austausch mit anderen Bundesländern, ein inhaltlicher Austausch würde sich aufgrund der unterschiedlichen Gesetzeslagen jedoch schwierig gestalten. Die Finanzdirektion merkte an, dass Benchmarks aufgrund der 9 Landesgesetzgebungen schwierig seien und von der A8 bisher auch nicht erstellt würden.

3.4.2. Tendenzen zur Vereinheitlichung

Das Protokoll der Arbeitsgruppe Sozialausgabendynamik des KDZ für die Sitzung am 1. März 2010 merkte zur Thematik der unterschiedlichen Gesetzeslage in den Bundesländern an, dass es im Sinne einer verstärkten Leistungsgerechtigkeit sinnvoll wäre, die Leistungsstandards der Bundesländer zu vereinheitlichen.

3.5. Leistungserbringung im Sozialbereich

Nach Darstellung der Einnahmen und Ausgaben im Überblick und einem Ausblick auf mögliche zukünftige Belastungen und Spielräume prüfte der StRH auch die Leistungserbringung im Sozialbereich in den drei möglichen Bereichen:

- eigene Sozialleistungen
- Leistungsvergabe an Dritte
- Subventionen

Dabei wurden die an den StRH herangetragenen Prüfungsanträge sowie die Erkenntnisse früherer Prüfungen als Ausgangspunkt für die Auswahl der Vorhaben, die einer Prüfung unterzogenen wurden, gewählt.

3.5.1. Eigene Sozialleistungen der Stadt Graz

3.5.1.1. Sozialarbeit durch die Stadt Graz

Im Haus Graz nahmen die Abteilungen Sozialamt, Amt für Jugend und Familie sowie Gesundheitsamt Aufgaben der Sozialarbeit wahr. Dabei kamen insgesamt ca. 82 eigene SozialarbeiterInnen (DiplomsozialarbeiterInnen und AbsolventInnen der Fachhochschulen – jeweils Personenanzahl zum Prüfungszeitpunkt, nicht Vollzeitäquivalente) zum Einsatz, von denen 4 (seit Oktober 2010 3 Personen, seit August 2011 4 Personen) in der mobilen Sozialarbeit (Streetwork) tätig wurden. Weitere Bereiche der mobilen Sozialarbeit wurden ausgelagert und an eine externe Hilfsorganisation vergeben. Der Vollständigkeit halber seien noch die Geriatrischen Gesundheitszentren mit weiteren 4 SozialarbeiterInnen angeführt.

Die SozialarbeiterInnen der Stadt Graz waren grundsätzlich in Dienststellen der Stadt Graz stationiert, wurden durch Eigen- oder Fremdmeldung auf mögliche Fälle aufmerksam gemacht und bearbeiteten diese Fälle stationär bzw. vor Ort. Die mobilen SozialarbeiterInnen (Streetworker) der Stadt Graz leisteten aufsuchende Sozialarbeit an öffentlichen Plätzen (Hotspots derzeit: Stadtpark, Volksgartenpark, Hauptplatz und Bereiche des Hauptbahnhofs) und standen den KlientInnen an regelmäßigen Anlaufstellen zur Verfügung.

Die folgenden Ausführungen dienen dem Überblick über die Sozialarbeit durch die Abteilungen der Stadt Graz und der Abgrenzung der Zuständigkeiten.

- Sozialarbeit durch das Sozialamt (A5)

Das Sozialamt verfügte im Prüfungszeitraum an 7 Stützpunkten insgesamt über 29 SozialarbeiterInnen, die von 5 SozialbetreuerInnen² unterstützt wurden. Die rechtlichen Grundlagen für die Sozialarbeit der A5 bildeten das Steiermärkische Sozialhilfegesetz (StmSHG), das Steiermärkische Mindestsicherungsgesetz (StMSG) und das Steiermärkische Behindertengesetz (Stmk. BHG). Die ausgeübten Tätigkeiten bezogen sich im Wesentlichen auf die Umsetzung der bedarfsorientierten Mindestsicherung sowie auf Maßnahmen der Behindertenhilfe. Zur Sofortkrisenintervention waren 2 SozialarbeiterInnen am Infopoint des Amtshauses abgestellt. Daneben war je 1 SozialarbeiterIn für die Agenden im Frauen- und Männerwohnheim der Stadt Graz tätig. Insgesamt 4 SozialarbeiterInnen waren ausschließlich für die mobile Sozialarbeit (Streetwork) zuständig.

Abgrenzungen der Sozialarbeit der A5 zu anderen Abteilungen:

- Zusätzliche Zuständigkeit A7 bei Vorliegen einer Suchterkrankung;
- Zuständigkeit Sozialarbeit und Jugendstreetwork A6 bei Unterschreitung der Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren (laufende Fälle der A6 konnten bei Zweckmäßigkeit bis zum Alter von 21 Jahren weiterbetreut werden);
- Zuständigkeit A6 im Falle jugendlicher Behinderter;
- Bei Überschneidungen A5 und A6 im Falle von sozial bedürftigen Familien mit minderjährigen Kindern erfolgte eine Vernetzung der beiden Abteilungen.

Im Bereich, der von der Stadt Graz selbst erbrachten Leistungen, wurde der zur Prüfung des „Sozialamtes – „Vier zusätzliche mobile SozialarbeiterInnen für soziale Hot Spots im öffentlichen Raum“ – gestellte Antrag herangezogen und dieser Aufgabenbereich geprüft (siehe unten).

- Sozialarbeit durch das Amt für Jugend und Familie (A6)

Das Amt für Jugend und Familie verfügte zum Zeitpunkt der Prüfung an allen Stützpunkten insgesamt über 45 FamiliensozialarbeiterInnen. Die rechtliche Grundlage für die Arbeit der SozialarbeiterInnen der A6 bildete das StJWG. Die Zuständigkeit bezog sich auf die Vollziehung des Jugendwohlfahrtsgesetzes in Bezug auf die Pflege und Erziehung der Kinder, ambulante und außerfamiliäre Hilfe, Kinderschutzarbeit – Krisenintervention, Mitwirkung im Familien und Jugendgerichtsverfahren und in diversen Verwaltungsverfahren hinsichtlich aller

² SozialbetreuerInnen haben die Aufgabe, die SozialarbeiterInnen bei längerfristigen Betreuungsfällen zu unterstützen.

Familien mit minderjährigen Kindern, die in Graz lebten bzw. sich im Anlassfall in Graz aufhielten.

Von den SozialarbeiterInnen der A 6 selbst wurde keine mobile Sozialarbeit geleistet. Die mobile Sozialarbeit in Form des Jugendstreetwork (Zielgruppe Jugendliche und junge Erwachsene bis zum Alter von 18 bzw. 21 Jahren) wurde zur Gänze an eine soziale Hilfsorganisation vergeben.

Abgrenzungen der Sozialarbeit der A 6:

- Zusätzliche Zuständigkeit A7 bei Vorliegen einer Suchterkrankung;
- Zuständigkeit A5 bei Überschreitung der Volljährigkeitsgrenze von 18 Jahren (laufende Fälle der A6 konnten bei Zweckmäßigkeit bis zum Alter von 21 Jahren weiterbetreut werden);
- Bei Überschneidungen A5 und A6 im Falle von sozial bedürftigen Familien mit minderjährigen Kindern erfolgte bezüglich der Kinder ein Austausch bzw. eine Vernetzung der beiden Abteilungen (siehe dazu Pkt. „3.3.1.4“ Schnittstelle Jugendwohlfahrt und weiterbetreuende Einrichtungen).

- Sozialarbeit durch das Gesundheitsamt (A7)

Das Gesundheitsamt beschäftigte zum Prüfungszeitpunkt 4 DiplomsozialarbeiterInnen, die in den Bereichen Tuberkulosefürsorge, Suchtmittelgesetz/Substitution und dermatologische Untersuchungsstelle eingesetzt wurden. Von den SozialarbeiterInnen der A7 wurde keine mobile Sozialarbeit (Streetwork) geleistet. Der Bereich mobile Sozialarbeit in Form des Drogenstreetwork (Zielgruppe Jugendliche und Erwachsene mit einer Suchterkrankung) wurde zur Gänze an eine soziale Hilfsorganisation vergeben.

Abgrenzungen des Drogenstreetwork der A7 zu den anderen Abteilungen:

- Zusätzliche Zuständigkeit A7 bei Vorliegen einer Suchterkrankung.

Während innerhalb des Sozialamtes nach übereinstimmenden Aussagen der Betroffenen der Informationsfluss zwischen „festen“ und „mobilen“ SozialarbeiterInnen sichergestellt wurde³, fanden mit anderen Einrichtungen bzw. Abteilungen der Stadt Graz, die mit Sozialarbeit beschäftigt waren, zwar fallweise anlass- und fallbezogene Vernetzungsgespräche statt, allerdings war hier ein entsprechendes Verbesserungspotential bei der Koordination der in der Stadt Graz tätigen Hilfsorganisationen sowie der Ordnungswache und der Polizei

³ Dieser Eindruck wurde auch durch die unten dargestellten Anteile der Büroarbeit und der Lobbying bzw. Kooperationseindruck verstärkt.

feststellbar. Dieses Potential war zum Zeitpunkt der Prüfung jedoch bereits von den betroffenen Stellen erkannt worden. Nach Auskunft des Sicherheitsmanagements der Magistratsdirektion war geplant, ab Dezember 2013 auch Mitglieder der Ordnungswache in regelmäßige Netzwerkbesprechungen zu integrieren.

Im Rahmen der Prüfung regte der Suchtkoordinator der A7 die Einrichtung einer „sozialen Lagekarte“ für das gesamte Stadtgebiet von Graz an. Grundlage dafür sollte die Sammlung der aktuellen Daten auf Basis wöchentlicher standardisierter Berichte über besondere Vorkommnisse im öffentlichen Raum sein, die von allen beteiligten Stellen (also insbesondere den Streetworkern der Stadt bzw. den Hilfsorganisationen sowie den Mitgliedern der Ordnungswache, den BetreuerInnen der öffentlichen Parkanlagen und so weit möglich, auch den Polizeidienststellen in der Stadt Graz) zu befüllen wären. Entsprechendes Interesse an der Umsetzung dieser Idee wurde dem StRH auch vom Sicherheitsmanagement der Stadt Graz signalisiert. Dieses führte bereits eine interne Statistik in Form einer „Deliktspunktkarte“.

Eine zu einer „Lagekarte der Sozialsituation im öffentlichen Bereich“ verdichtete Informationssammlung wäre aus Sicht des StRH ein wesentliches Hilfsmittel für die Planung und Koordination von Interventionen verschiedener Intensität im öffentlichen Raum. Dabei wäre nicht nur die Anonymität sicherzustellen sondern auch eine entsprechende Planung vorzusehen, bei welchem Lagebild jeweils welche Intervention (von der mobilen Sozialarbeit bis hin zum polizeilichen Eingreifen) für ein gedeihliches Zusammenleben der Bürgerinnen und Bürger am erfolgversprechendsten wäre. Auf die entsprechenden Risiken einer vereinfachten Darstellung verdichteter Informationen wäre dabei ebenso Rücksicht zu nehmen, wie auf die ausschließliche Verwendung dieser Informationen durch einen berechtigten Nutzerkreis.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Koordination und Vernetzung von Streetwork, Ordnungswache und Polizei über die Zuständigkeit lt. Geschäftseinteilung hinaus weiter zu intensivieren und bei Bedarf auch auf weitere Stellen auszuweiten;
- die Einrichtung einer sozialen Lagekarte über das gesamte Stadtgebiet von Graz, in die auch die anonymisierte Daten der „Deliktspunktkarte“ der Ordnungswache der Stadt Graz und Informationen der MitarbeiterInnen der Holding Graz Services, den öffentlichen Raum betreffend, einfließen, unter der Federführung einer noch zu bestimmenden übergeordneten Stabstelle;

- die Prüfung der Möglichkeit einer Einbindung der sozialen Lagekarte in die bereits bestehende LQI-Karte (Lebensqualitätsindikatoren-Karte);
- die Interpretationsmöglichkeiten und die Umsetzbarkeit des künftig verfügbaren Datenmaterials auf Fachebene gemeinsam zu klären.

3.5.1.2. Mobile Sozialarbeit in der A5

Wie oben dargestellt, erbrachte das Sozialamt die Leistung „Mobile Sozialarbeit“ mit den von der Stadt Graz angestellten Bediensteten. Die Grundlagen für diese Tätigkeiten wurden im Leitbild der mobilen Sozialarbeit für Erwachsene wie folgt definiert: *„Die Mobile Sozialarbeit soll den Menschen, die am Rande unserer Gesellschaft stehen, wieder ein Gesicht geben, eine Stimme verleihen und deren Meinungen transportieren“*. Zentrales Anliegen dabei war, *„Brücken zu Einrichtungen zu schlagen“* und sich auf Seiten der KlientInnen dafür einzusetzen, *„dass ihre Lebens- und Sinnkonzepte einen Platz in der Gesellschaft finden“*.

Die Mobile Sozialarbeit war als *„präventive Arbeit im öffentlichen Raum“* angelegt. Zusammenfassend sah sich die Mobile Sozialarbeit der Stadt Graz *„als eine parteiliche Interessensvertretung für die von sozialer Benachteiligung betroffenen und von gesellschaftlicher Teilhabe ausgegrenzten Menschen.“*

Aus dieser Definition leitete das Sozialamt sowohl personenbezogene als auch organisatorische bzw. gesellschaftspolitische Ziele ab.

Zu den personenbezogenen Zielen zählten:

- Unterstützung bei der Entwicklung und Umsetzung von Lebensperspektiven;
- Stabilisierung/Verbesserung der Lebenssituation;
- Erweiterung der Handlungskompetenzen, sowie die
- Erschließung von gesellschaftlichen und individuellen Ressourcen.

Als organisatorische bzw. gesellschaftspolitische Ziele wurden angeführt:

- die Etablierung des Angebotes bei den AdressatInnen;
- die Mobile Sozialarbeit als fixer Bestandteil des sozialen Angebots;
- Lobbying für die Zielgruppe (Abbau von Vorurteilen und Berührungängsten);
- die Vermittlung zwischen Nutzerguppen des öffentlichen Raumes, sowie die Förderung des „Miteinanders“;
- die Etablierung einer wertschätzenden Grundhaltung gegenüber sozial benachteiligten Menschen.

Zur Erreichung ihrer Ziele hatten sich die MitarbeiterInnen an den fachlichen Mindeststandards der Bundesarbeitsgemeinschaft Streetwork – Österreich zu orientieren. Die Tätigkeit umfasste dabei folgende Bereiche:

- Aufsuchende Sozialarbeit – Streetwork an öffentlichen Plätzen der Stadt;
- Einzelfallhilfe, individuelle Begleitung (z.B. zu Institutionen, Behörden, AMS) und Beratung (u.a. zu den Themen: Wohnen, Finanzen und Gesundheit);
- Anlaufstelle (als Treffpunkt, legaler Aufenthaltsort und Beratungsstelle);
- Gemeinwesenorientierte Arbeit und Öffentlichkeitsarbeit (Lobbyarbeit, Projektarbeit).

Die örtliche Tätigkeit beschränkte sich zum Zeitpunkt der Prüfung auf den Stadtpark, den Volksgartenpark, den Hauptplatz und auf Bereiche des Hauptbahnhofs.

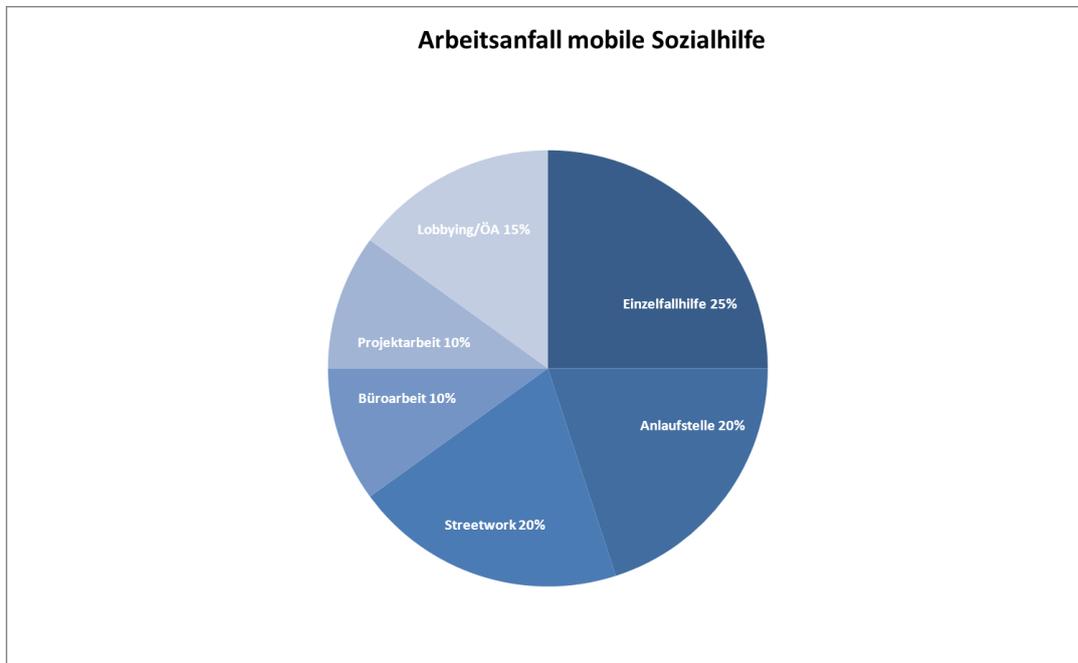
Aus den oben angeführten Zielen und dem Leitbild „Mobile Sozialarbeit für Erwachsene im öffentlichen Raum“ leitete der StRH folgende Wirkungsziele ab:

- Schaffung von Toleranz und Wertschätzung gegenüber subkulturellen Gruppen in der Gesellschaft;
- Ermöglichen eines selbstbestimmten Lebens der KlientInnen, bei gleichzeitiger Respektierung des individuellen Lebenskonzeptes.

Die Aufgabe der „Mobilen Sozialarbeit“ wurde vom Sozialamt im Oktober 2010 zunächst mit drei, ab August 2011 mit vier MitarbeiterInnen aufgenommen. Dabei fielen für drei Monate des Jahres 2010 zunächst zusätzliche Personalkosten in der Höhe von ca. 50.000 Euro an. Die Personalkosten im Jahr 2011 beliefen sich auf ca. 168.000 Euro und für die Monate Jänner bis September 2012 auf ca. 130.000 Euro.

Die sonstigen Kosten (Sachkosten, ITG Arbeitsplätze, Büroausstattung und Reinigungsdienste) beliefen sich 2011 auf ca. 7.500 Euro und 2012 auf ca. 12.000 Euro. Die Steigerung dieser Kosten erklärte sich insbesondere durch die Verrechnung von Reinigungskosten aufgrund der Umstellungen im Haus Graz.

Dem Leitbild und den daraus abgeleiteten Zielen entsprechend, setzte sich die Arbeitsleistung nach Einschätzung der mobilen SozialarbeiterInnen wie folgt zusammen:



Dabei wurden 131 Personen (2012) längerfristig und regelmäßig betreut. Der Plan der Betreuung sah vor, etwa dreimal in der Woche für 2 Stunden in Teams zu zwei Personen „mobil“ direkt zu den Betroffenen zu gehen bzw. mehrmals pro Woche „stationär“ für Anfragen zur Verfügung zu stehen. Dabei wurde dieses Angebot überwiegend von männlichen Personen mit sehr geringem Einkommen, psychischen und/oder physischen Problemen und einer „Wohnungslosenkarriere von mindestens 2 Jahren“ wahrgenommen. Die Herkunft der KlientInnen wurde von den mobilen SozialarbeiterInnen nicht erfasst.

Wie bereits zuvor ausgeführt, konzentrierte die Mobile Sozialarbeit ihre Tätigkeit nicht auf den Hauptplatz, sondern auf vier sogenannte „hot spots“ zu denen auch der Hauptplatz gehörte. Dabei stellten die SozialarbeiterInnen zur Erreichung ihrer Ziele auf einen möglichst „niederschweligen“ Zugang ab. Die zugrundeliegende grundsätzliche Zugangsweise war daher folgerichtig die Schaffung von Angeboten, die freiwillig angenommen werden konnten. Eine Zwangskomponente hatte weder eine rechtliche Grundlage noch war eine solche gewollt. Ein entsprechender Erfolg der Maßnahme war daher primär über die von den betroffenen Personen angenommenen Angebote zu messen. „Vermittlungen von Therapien“ bzw. „Integration in das ERFA Projekt“ waren daher weder Ziele noch angemessene Indikatoren für die Erfolgsdarstellung und wurden dementsprechend weder angestrebt noch gemessen.

Die Kriterien der Messung von Erfolg bzw. Misserfolg im Rahmen der Tätigkeit der Mobilien Sozialarbeit waren - auf das oben dargestellte Wirkungsziel „Ermöglichung eines selbstbestimmten Lebens der KlientInnen, bei gleichzeitiger Respektierung des individuellen Lebenskonzeptes“ abstellend – die Hilfe bei der Organisation von Mindestsicherungen (Essen, Schlafen, Wohnen, Finanzen, Gesundheit) sowie die Nutzung der Angebote der Stadt Graz bzw. des Landes und des Bundes (niederschwelliges Amt). Als unmittelbarster Erfolg 2012 wurde dem StRH die erfolgreiche Unterstützung von 32 Personen bei der Erlangung einer Unterkunft und die Betreuung dieser Personen auch nach deren Umzug dargestellt. Daneben kam es 2012 bei 110 Streetworkeinsätzen (jeweils immer 2 SA im Team im Streetworkeinsatz) in einem Gesamtumfang von 394 Stunden bzw. bei 148 Anlaufstellentagen (auch hier war immer ein Team von 2 SA zur KlientInnenbetreuung vor Ort) mit insgesamt 870 Arbeitsstunden zu zahlreichen Kontakten und Einzelhilfsmaßnahmen. Als entscheidender Erfolgsfaktor war dabei anzusehen, dass die KlientInnen die mobilen SozialarbeiterInnen akzeptierten und sich von diesen helfen und beraten ließen.

Wie bereits zuvor ausgeführt, waren weder die Zuführung der KlientInnen zu „Therapien“ noch zu „Beschäftigungsmaßnahmen“ Ziel der Mobilien Sozialarbeit. Aus diesen Gründen waren weder Mittel dafür budgetiert noch wurden dafür Ausgaben getätigt. Allerdings wurden im Rahmen eines „Wohnprojekts“ in den Monaten August 2011 bis Juli 2012 Kosten für feste Schlafstellen für KlientInnen übernommen, wobei jedoch – entsprechend der Zielsetzung der mobilen Sozialarbeit – die jeweiligen NutzerInnen einen vertretbaren pekuniären Anteil beizutragen hatten.

Die technische Ausstattung der mobilen SozialarbeiterInnen war nach Ansicht des StRH als adäquat zu bezeichnen – was auch durch diese selbst bestätigt wurde. Die Ergänzung der Ausstattung durch mobile internettaugliche Geräte, die nach Ansicht der mobilen SozialarbeiterInnen die Aufgabenwahrnehmung der Vermittlung von durch die Stadt Graz, das Land und den Bund angebotenen Sozialleistungen erleichtern würde, war zum Zeitpunkt der Berichtserstellung durch die Einrichtung eines WLAN-Zuganges bereits umgesetzt.

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass mit der Einrichtung von mobilen SozialarbeiterInnen die Wirkung der durch die Stadt Graz, das Land und den Bund angebotenen Leistungen zur Integration von Personen in das erste soziale Netz dadurch verbessert wurde, dass ein niederschwelliger Zugang zu Informationen und ein Abbau der Vorurteile insbesondere bei den KlientInnen erreicht werden konnte.

3.5.2. Zukauf von Leistungen Dritter

Die beiden Bereiche der mobilen Sozialarbeit Jugendstreetwork (Zuständigkeit A6) und Drogenstreetwork (Zuständigkeit A7) wurden von der Stadt Graz an eine soziale Hilfsorganisation vergeben. Im Rahmen seiner Prüfung konzentrierte sich der StRH auf das Projekt „Streetwork und Kontaktladen“ (Drogenstreetwork) welches unter der Federführung des Gesundheitsamtes stand.

Ziel dieses Projekts war es zum einen Präventionsarbeit im Drogenbereich zu leisten, zum anderen schadensminimierende Suchtarbeit zu erbringen. Die Zielgruppe in Graz umfasste nach Angabe des Gesundheitsamtes ca. 600 Personen. Deren Situation war unter anderem dadurch charakterisiert, dass sie infolge des Drogenkonsums überdurchschnittlich häufig mit den Problemen der Wohnungs- und Beschäftigungslosigkeit sowie von Schulden und gesundheitlichen Problemen konfrontiert waren.

Neben dem sogenannten Kontaktladen, der als „*niederschwelliger Begegnungs- und Schutzraum*“ professionelle Hilfe und akzeptanzorientierte Unterstützung⁴ sowie psychosoziale Betreuung anbot, wurde die Zielgruppe im Bereich Drogenstreetwork dreimal pro Woche durch SozialarbeiterInnen an den präferierten Orten dieser Zielgruppe aufgesucht. Dabei wurde zum einen im Rahmen der Möglichkeiten Soforthilfe geleistet, zum anderen langfristige Unterstützung fortgesetzt sowie ein sogenanntes „Szenemonitoring“ betrieben. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch ortsungebundene Einzelfallhilfen in Form von Informations- und Beratungsgesprächen sowie psychosozialer Begleitung.

In den Leistungsverträgen zum Projekt „Streetwork und Kontaktladen“ wurde der Projekt-Vertragspartner u.a. verpflichtet, über die erbrachten Leistungen Aufzeichnungen zu führen und Jahresberichte dergestalt zu erstellen, dass längerfristige Vergleiche ermöglicht und Trends sichtbar gemacht werden konnten. Vom Gesundheitsamt konnten neben der bestehenden generellen Auskunftspflicht des Vertragspartners auch zusätzliche Erhebungen und Monitorings beauftragt werden.

Die dem StRH zur Verfügung gestellte Unterlage des Referates für Sozialmedizin enthielt neben einer tabellarischen Aufstellung der einzelnen im Rahmen des Projekts erbrachten Leistungen mit Leistungszielen (per definitionem „Wirkungszielen“) und erfolgsfördernden Faktoren auch statistisches Datenmaterial in Form von Fallzahlen und Grafiken.

⁴ Dabei handelte es sich im Wesentlichen um Alltagshilfe und Gesundheitsförderung (bspw. durch die Ausgabe steriler Spritzen, Notfallversorgung)

Das Referat für Sozialmedizin des Gesundheitsamtes führte hinsichtlich der Formulierung und Verfolgung von Wirkungszielen aus, dass die Wirksamkeit der im Projekt „Streetwork und Kontaktladen“ angewandten Methoden wissenschaftlich belegt seien. Eine auf wissenschaftlichen Grundlagen basierende aussagekräftige Wirkungskontrolle sei in der Praxis aufgrund der vorhandenen Störvariablen sehr schwierig; geeignete Messgrößen seien schwer zu finden. Infolge des unverhältnismäßig hohen Verwaltungs- und Finanzaufwandes für derartige Wirkungskontrollen würde sich das Gesundheitsamt auf die oben angeführte statistische Erfassung von Fallzahlen beschränken.

Nach Auskunft der A7 würde derzeit das Projekt „Streetwork und Kontaktladen“, wie andere Projekte und Subventionsgewährungen auch, nicht in das GSM und die Balanced Score Card einfließen. Aufgrund der vorhandenen Datenlage bestanden über die Ausführungen der A7 hinaus keine Kontrollmöglichkeiten bezüglich der Wirkungen des Projektes „Streetwork und Kontaktladen“.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Wirkungsziele zu formulieren, diese mit anderen im Sozialbereich tätigen Abteilungen der Stadt Graz abzugleichen und in die Balanced Scorecard einfließen zu lassen;
- ein entsprechendes System von Indikatoren bzw. Kennzahlen zur Wirkungskontrolle zu erarbeiten und die im Referat für Sozialmedizin erhobenen Fallzahlen und geführten Statistiken darin einfließen zu lassen;
- regelmäßige Wirkungskontrollen des Projekts „Streetwork und Kontaktladen“ durch das Gesundheitsamt.

3.5.2.1. Abrechnung mit dem Projektpartner

Im Zuge der Projektkontrolle des StRH im Juni 2012, betreffend das Projekt „Streetwork im Drogenbereich – beabsichtigte Vergabe für den Zeitraum 1. Jänner 2013 bis 31. Dezember 2015“, wurde das Gesundheitsamt von den PrüferInnen des StRH auf ein Guthaben der Stadt Graz beim Projekt-Vertragspartner in Höhe von 396.310 Euro aufmerksam gemacht und eine umgehende Rücküberweisung dieses Guthabens empfohlen. Im Rahmen der damaligen Projektkontrolle erfolgte durch den StRH keine detaillierte Prüfung der Verrechnung mit dem Vertragspartner.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung prüfte der StRH die Entgeltverrechnung in Zusammenhang mit der Abwicklung des Projektes „Streetwork und Kontaktladen“ und beschäftigte sich mit der Frage, wie ein Guthaben in obiger Höhe entstehen

konnte und ob bzw. wann die Rückführung von der A7 umgesetzt wurde. Daneben waren auch die Zahlungsströme in den Jahren 2005 bis 2011 im Rahmen der Verrechnung mit der Projektpartnerin Prüfungsgegenstand. Zur Beurteilung eventuell übertragener Salden wurde vom StRH auch Einsicht in die Abrechnungen seit Beginn der Vertragsverhältnisse ab dem Jahr 2001 genommen. Die jährlichen Projektkosten, sowie die Subventionszahlungen des Landes Steiermark an den Vertragspartner wurden vom StRH inhaltlich nicht geprüft.

Ursache für den Aufbau von Guthaben

Das Gesamtguthaben beim Projektpartner entstand in den Jahren 2003 bis 2011 durch einzelne Abrechnungsgutschriften, die sich aus folgenden Gründen ergaben:

- die Kostenschätzungen als Grundlage für die Vorauszahlungen lagen zum Teil erheblich über den später tatsächlich angefallenen Kosten;
- ab dem Jahr 2008 flossen die Subventionen des Landes Steiermark direkt an den Vertragspartner, wurden jedoch bei der Bemessung der Höhe der Vorauszahlungen nicht berücksichtigt.

Trotz einer Rücküberweisung von 75.000 Euro im Jahr 2009 und einer Reduktion der Vorauszahlungen in den Jahren 2010 bis 2012 um insgesamt 220.000 Euro, belief sich das Guthaben der Stadt Graz beim Vertragspartner zum Ende des Jahres 2011 auf 679.523,19 Euro.

Die Höhe der aufgelaufenen Guthabenstände wurde in den einzelnen Jahresabrechnungen des Vertragspartners jeweils korrekt ausgewiesen, von der A7 erfolgte jedoch keine Aufforderung zur Rücküberweisung der Überzahlungen.

Diese Vorgehensweise der Stadt Graz, die zum Aufbau des Guthabens geführt hatte, wurde vom Gesundheitsamt einerseits mit budgettechnischen Überlegungen und andererseits mit vertraglichen Regelungen begründet, die eine jährliche Rückforderung von Guthaben nicht gestatten würden. Die Rücksprache des StRH mit der Finanzdirektion ergab keine stichhaltigen Begründungen, warum ein Guthabenaufbau, wie im vorliegenden Fall, budgetäre Vorteile für die Abteilung mit sich bringen könnte. Durch die Vorgehensweise der A7 war aus der Sicht der Gesamtbudgetierung der Stadt Graz vielmehr eine jährliche Bedeckung der aushaftenden Guthabenbeträge durch entsprechend höhere Darlehensaufnahmen der Stadt Graz erforderlich, was zu Mehrausgaben in Form von Darlehenszinsen führte. Eine vereinfachte Berechnung durch den StRH unter Zuhilfenahme jährlich geschätzter durchschnittlicher Darlehenszinssätze und Abrundung der Verzinsungszeiträume auf halbe Jahre bezifferte die geschätzten Mehrausgaben in Form von zusätzlichen Darlehenszinsen im Zeitraum zwischen 2003 und 2011 auf ca. 40.000 Euro.

Auf Initiative des StRH erfolgte durch die A7 eine Rückforderung der Subventionseinnahmen des Vertragspartners im Jahr 2012 in Höhe von 200.000 Euro und des oben genannten Guthabens, sodass im Laufe des Jahres 2012 insgesamt 879.523,19 Euro rücküberwiesen wurden.

Die A7 kündigte im Zuge der Prüfung ihre künftige Vorgehensweise an, neuerliche Guthaben, die sich aus der Jahresabrechnung ergaben, mittels Rechnungslegung rückzufordern.

Analyse der vertraglichen Regelungen für den Fall von Überzahlungen

Der StRH nahm Einschau in die bisherigen Projektverträge und stellte fest, dass der Umgang mit Überzahlungen in sämtlichen Verträgen unterschiedlich geregelt wurde:

In den Jahren 2004 bis 2009 war eine Retournierung von Guthaben lediglich im Falle einer Vertragsauflösung und anderenfalls eine Weiterverwendung der Mittel vorgesehen. Im Vertrag für die Jahre 2010 bis 2012 war eine Rückerstattung jährlich nicht verbrauchter Mittel zum 31. März des Folgejahres vorgesehen. Subventionszahlungen des Landes Steiermark verringerten die Zahlungen der Stadt Graz bzw. waren anteilmäßig dem Gesundheitsamt zurückzuerstatten. Im aktuellen Vertrag für den laufenden Projektzeitraum 2013 – 2015 vereinbarte die Stadt Graz eine Rückerstattung nicht verbrauchter Mittel wiederum erst zum Zeitpunkt des Projektendes. Subventionszahlungen des Landes Steiermark an den Vertragspartner waren dem Gesundheitsamt zurückzuerstatten. Die Regelungen des aktuellen Vertrages stellten somit gegenüber dem letzten Vertrag eine Verschlechterung für die Stadt Graz dar.

Der Stadtrechnungshof empfahl

- Klärung der Möglichkeit bzw. Umsetzung einer Zinsforderung an den Vertragspartner für die per 31.3.2011 bzw. per 31.3.2012 aufgelaufenen Guthabenstände bis zum Zeitpunkt der Rücküberweisung an die A7;
- Zeitgerechte, spätestens jährliche Rückforderung künftiger Guthaben, die durch Überzahlungen bzw. durch Zuzahlungen von Landessubventionen entstehen, entweder im Wege einer Verringerung der restlichen Vorauszahlungen oder durch Rechnungslegung durch die A7.

Stellungnahme des Gesundheitsamtes

Das Guthaben baute sich zum weitaus überwiegenden Anteil aus Zuwendungen des Landes an den Vertragspartner in Form von Subventionen auf. Aufgrund der bestehenden vertraglichen Vereinbarungen mit dem Vertragspartner konnte auf dieses seitens der Stadt Graz nicht bzw. nicht sofort zurückgegriffen werden. Seitens des Stadtrechnungshofes in seiner begleitenden Projektkontrolle als notwendig erkannte vertragliche Veränderungen wurden jedoch sofort in die Vertragsverlängerungen nach jeweils dreijähriger Projektdauer aufgenommen. Da damit eine Rückerstattung auch von Zuwendungen des Landes an die Stadt Graz ermöglicht wurde, konnte das aufgebaute Guthaben zwischenzeitlich auch schon nahezu zur Gänze wieder abgebaut werden und in die laufenden Budgets des Gesundheitsamtes als Einnahme einfließen.

3.5.3. Subventionen

Die im Magistrat Graz vergebenen Subventionen wurden zuletzt im Bericht „Subventionen und Sponsoring im Haus Graz“ (Prüfbericht 4/2013) vom StRH geprüft.

In diesem Bericht wurde festgestellt:

„Freiwillige Transferzahlungen (Subventionen) in Höhe von rd. 21,8 Mio. Euro 2010 und rd. 21,6 Mio. Euro 2011 (rd. 10% der Gesamttransfersumme) wurden in den Subventionsberichten 2010 und 2011 nachgewiesen und damit in diesem Bereich dem Grundsatz der Transparenz Rechnung getragen. Mit Beschlussfassung der Subventionsordnung und der damit verbundenen Verpflichtung zur Vorlage eines jährlichen Subventionsberichtes hatte die Stadt Graz bereits 1994 einen wichtigen Schritt hin zu mehr Transparenz im Förderbereich gesetzt. Die Vorlage des Subventionsberichts erfolgte seither im Zuge des Rechnungsabschlusses, im Internet wurde der Bericht allerdings seit 2007 nicht mehr veröffentlicht.“

Eine Wirkungsanalyse von Subventionen – im Sinne der Messbarkeit des volkswirtschaftlichen und sozialen Nutzens – war auf gesellschaftspolitischer Ebene mangels strategischer, auf vordefinierte Handlungsfelder aufgebauter Wirkungsziele nicht möglich.

Die Definition der grundlegenden Wirkungsziele lag bei der Stadtregerung, die Erarbeitung der operativen Ziele und das wirkungsorientierte Verwaltungshandeln lag bei den Führungskräften im Haus Graz.

Die Aufgaben der Grazer Stadtverwaltung ergaben sich aus den für die Stadt Graz verbindlichen Rechtsmaterien, wie völkerrechtlichen Vereinbarungen (etwa den Menschenrechten), Verfassungsgesetzen, dem Stadtstatut oder einzelnen Materiengesetzen, (z.B. im Sozialbereich oder dem Bereich der Geschlechtergleichstellung). Ein daraus abgeleiteter strategischer Entwicklungszielektatalog wurde bisher in Graz nicht formuliert.

Der Stadtrechnungshof stellte fest, dass auf Abteilungsebene neben Leistungszielen auch Wirkungsziele festgelegt wurden. So haben beispielsweise das Amt für Jugend, Familie und Frauen und das Sportamt in ihren Balanced Scorecards bereits klare Wirkungsziele festgeschrieben.

Positiv hob der Stadtrechnungshof auch die Initiativen des Sozialamtes und des Stadtschulamtes hervor. Diese hatten die Bekanntgabe von Projektzielen, Zielgruppen und kurz-, mittel- und langfristigen Vorteilen für die Zielgruppen durch das Förderprojekt bereits in ihren abteilungsspezifischen Subventionsansuchen verankert. Angaben zu Evaluierung, Projekttitle, Projektdauer und zum Verein wurden abgefragt.

Das Kulturamt war aus Sicht des Stadtrechnungshofes mit der regelmäßigen Evaluierung geförderter Einrichtungen seit einigen Jahren auf einem guten Weg zu mehr Transparenz, Wirkungsorientierung und Kostenbewusstsein.

Koordinierte Vorgangsweisen bzw. Absprachen innerhalb der fördernden Abteilungen waren für den Stadtrechnungshof nicht feststellbar, eine abteilungsübergreifende Förderstrategie war nicht erkennbar.“

In Bezug auf die Empfehlungen des StRH zu allgemeinen Fragen der Subventionsthematik wird auf den bereits oben angeführten Prüfbericht 4/2013 verwiesen.

3.5.3.1. Sozialsubventionen

Sozialsubventionen zählten zur Gruppe der Transferleistungen in Form von Ermessensausgaben, waren also freiwillige Leistungen der Stadt Graz, für die unmittelbar keine Gegenleistungen erbracht wurden.

Im Rahmen der gegenständlichen Prüfung zu den Sozialkosten der Stadt Graz wurden monetäre OG-Subventionen des Jahres 2011 aus dem Sozialbereich geprüft. Der Fokus auf den Sozialbereich wurde durch Einschränkung der Subventionen des Subventionsberichts 2011 auf die Hauptgruppe 4 lt. VRV gesetzt. Das Gesamtvolumen der OG-Sozialsubventionen des Jahres 2011 lag bei 2,84 Mio. Euro (AOG 0,15 Mio. Euro). Die Einschau in die Subventionsberichte zeigte, dass sich Subventionen mit sozialem Hintergrund auch in anderen Abschnittsgruppen fanden und die Anordnungsbefugnis dafür nicht auf die A5 und A6 beschränkt war.

Aufgrund der eingangs festgelegten Prüfungsabgrenzungen wurde bei dieser Prüfung neben dem Bereich der AOG-Subventionen auch der Bereich „indirekte Subventionen“ nicht geprüft. Unter indirekten Subventionen waren Verzichte auf Einnahmen aus Gebühren und Entgelten durch die Stadt Graz zu verstehen. Dazu zählen insbesondere Ermäßigungen durch soziale Staffeltarifmodelle für Betreuungseinrichtungen für Kinder und Schulkinder und Mindereinnahmen durch begünstigte Hauptmietzinse für Gemeindewohnungen.

3.5.3.2. Stichprobenprüfung

Die Leistung von Sozialsubventionen der Hauptgruppe 4 lag schwerpunktmäßig bei den Abteilungen Bürgermeisteramt, Magistratsdirektion, Sozialamt und Amt für Jugend und Familie. Im Zuge der Prüfung wurde vom StRH nach dem Zufallsprinzip eine Stichprobe von 10 Sozialsubventionen aus den Sozialsubventionen des Jahres 2011 gezogen und schwerpunktmäßig im Hinblick auf die Definition von Wirkungszielen und Evaluierung der erzielten Wirkungen geprüft. Anhand der 10 geprüften Sozialsubventionen wurden die Problemfelder

identifiziert und thematisiert. Die Prüfung der Subventionsabrechnungen war nicht Thema dieser Prüfung. Aus Datenschutzgründen wurden die SubventionsempfängerInnen anonymisiert.

Acht der geprüften Subventionen betrafen die Abteilungen Bildung und Integration, Präsidialamt, Sozialamt und Amt für Jugend und Familie - Referat Frauen und Gleichstellung. Die Geschäftsfälle neun und zehn betrafen das Amt für Wohnungsangelegenheiten, wobei sich der Geschäftsfall zehn aus sechs Einzelsubventionen zusammensetzte.

Geschäftsfälle der Präsidialabteilung

Die gezogene Stichprobe betraf eine Subvention der Präsidialabteilung. Der MigrantInnenbeirat erhielt 2011 einen Förderungsbeitrag zur Abdeckung des Sachaufwandes in Höhe von insgesamt 17.200 Euro. Die Beschlussfassung erfolgte vierteljährlich im Voraus durch den Stadtsenat.

Nach Auskunft der Präsidialabteilung wurde der MigrantInnenbeirat gem. § 13 o des Status der Stadt Graz eingerichtet. Gem. § 13 r war die Stadt Graz verpflichtet, dem Verein die erforderlichen Mittel und Räumlichkeiten zur Verfügung zu stellen. In einer Vereinbarung vom 11.8.2003 zwischen der Magistratsdirektion Graz und einem Verein verpflichtete sich dieser, die von der Stadt Graz geleisteten Mittel widmungsgemäß (für die Aufwendungen des MigrantInnenbeirates) zu verwenden, bei subventionierten Projekten und Veranstaltungen auf die Stadt Graz hinzuweisen sowie entsprechende Verwendungsnachweise in Form von Jahresabrechnungen samt Belegsammlung zu erbringen.

– Sachaufwand

Nach Angabe der Präsidialabteilung wurde die Abwicklung der Zahlungen für Sachaufwand in Form einer Subvention gewählt; als Gründe dafür wurden die höhere Transparenz und umfassendere Kontrollmöglichkeiten genannt. Diese Subvention war als Kombination einer gesetzlichen Finanzierungsverpflichtung der Stadt Graz mit einer (freiwilligen) Subvention zu bezeichnen.

Bei den Aufwendungen für die Erfüllung des in der GO für den MigrantInnenbeitrat geregelten Tätigkeitsfeldes handelte es sich um Pflichtausgaben der Stadt Graz. Allenfalls zusätzlich vereinbarte Aufgaben die zu zusätzlichen Aufwendungen führten, wären in Form einer Subvention abzuwickeln gewesen und im Subventionsbericht entsprechend auszuweisen. Im vorliegenden Geschäftsfall wurde einerseits die Höhe des Sachaufwandes nicht vertraglich fixiert sondern von der Stadt Graz festgelegt und andererseits wurde eine Trennung der Aufwendungen in die beiden Teile im obigen Sinn nicht durchgeführt.

- Personalaufwand
Mit der Abwicklung der Zahlungen für den Personalaufwand des MigrantInnenbeirates (GeschäftsführerIn und Sekretariat) wurde ein anderer Sozialverein betraut, für den der von der Stadt Graz geleistete und von ihm weitergeleitete Personalaufwand einen Durchlaufposten darstellte.
- Raumaufwand
Die benötigten Räume wurden dem MigrantInnenbeirat von der Stadt Graz unentgeltlich zur Verfügung gestellt.

Der StRH konnte der Geschäftsordnung für den MigrantInnenbeirat vom 23. April 2009, § 1 „Allgemeine Bestimmungen“ die folgenden Wirkungsziele für die Tätigkeit des MigrantInnenbeirates entnehmen:

- Wahrung und Sicherung der Interessen der MigrantInnen und Migranten in Graz;
- Leistung eines Beitrags für ein gutes Zusammenleben zwischen der österreichischen Bevölkerung und den Migrantinnen und Migranten.

Nach Auskunft der Präsidialabteilung wurden aufgrund der Verpflichtung der Stadt Graz zur Übernahme der erforderlichen Mittel des MigrantInnenbeirates keine darüber hinaus gehenden Wirkungsziele definiert und keine erzielten Wirkungen evaluiert.

Der Stadtrechnungshof empfahl

- eine Trennung der Ausgaben der Stadt Graz für den MigrantInnenbeirat in einen Pflichtausgabenteil und einen Subventionsteil, jeweils in eigenen Deckungsklassen und den Ausweis des Subventionsteils im Subventionsbericht der Stadt Graz.

Geschäftsfälle des Sozialamtes

Die Stichprobe wies zwei Subventionen aus dem Bereich des Sozialamtes auf:

Die soziale Hilfsorganisation 1 erhielt 2011 einen Förderungsbeitrag für den Betrieb einer Beratungseinrichtung in Höhe von 10.000 Euro, eine andere (soziale Hilfsorganisation 2) erhielt 2011 einen Förderungsbeitrag für den Betrieb einer Frauenwohneinrichtung in Höhe von 13.000 Euro. Nach Angabe des Sozialamtes wurden mit den Subventionen die übergeordneten sozialen Wirkungsziele der Reduktion von Armut, der Gewährleistung eines sozialen Friedens und der Verhinderung von Gewalt in der Stadt Graz genannt.

Die verwendeten Subventionsansuchen enthielten neben Angaben zum Verein detaillierte Projekt Darstellungen (u.a. Projektziele, Projektstart und –ende, Zielgruppe, geografischer Einzugsbereich, Qualifikation der MitarbeiterInnen) und kalkulierte Kostenaufstellungen, jedoch keine Abfragen der zu erreichenden Wirkungsziele sowie keine Anleitung zur Evaluierung des Erreichungsgrades.

Nach Aussage der A5 sei im Falle der beiden Subventionen der Stichprobe ein bestimmter Nutzen für eine bestimmte Zielgruppe in den Tätigkeitsfeldern der beiden Einrichtungen genau definiert. Wirkungsziele bezüglich Sozialsubventionen wurden bislang in die Balanced Scorecard des Sozialamtes nicht aufgenommen.

Geschäftsfälle des Amtes für Jugend und Familie – Referat Frauen und Gleichstellung

Die Stichprobe ergab drei Subventionen des Referates Frauen und Gleichstellung. In der Ziehung befand sich eine Subvention an den Verein 3, der 2011 Förderungsbeiträge für seine Tätigkeit als Beratungs- und Bildungseinrichtung in Höhe von insgesamt 23.200 Euro erhielt.

Eine weitere Stichprobe betraf den Verein 4, welcher 2011 Förderungsbeiträge für den Betrieb eines Dokumentations- und Projektzentrums in Höhe von insgesamt 15.600 Euro erhielt.

Mit der letzten gezogenen Subvention erhielt Verein 5 2011 Förderungsbeiträge für seine Beratungstätigkeit in Höhe von insgesamt 10.000 Euro.

Alle drei gezogenen Subventionen wurden vom Referat Frauen und Gleichstellung gewährt. Lt. Aussage des Referats gab es im Bereich Gleichstellung und Frauenförderung folgende spezifische Wirkungsziele bezüglich der Subventionen:

- Gleichstellung von Frauen und Männern in allen Politiken und Lebenslagen und
- Unterstützung von Frauen im Sinne einer positiven weiblichen Identifikation, der Selbstbestimmtheit und Autonomie.

Um nach wie vor bestehende Benachteiligungen von Frauen zu beseitigen, wurden Maßnahmen und Serviceleistungen gefördert, die Frauen und Mädchen in Graz mit problem- und zielgruppenspezifischer Beratung und Bildung zu unterstützten. Daneben wurden Kompetenzzentren für Frauenfragen gefördert, die strukturelle Arbeit an gesellschaftspolitischen Veränderungen leisteten.

Die Kontrolle der mit Hilfe der Subventionen erreichten Wirkungen erfolgte im Rahmen der Subventionsabrechnung, regelmäßiger Besprechungstermine sowie bei der Kontrolle der Jahresberichte der jeweiligen Einrichtungen. Im Hinblick auf andere FördergeberInnen (z.B. Land Steiermark) prüfte das Referat, ob grazspezifische Angebote mit dem Förderanteil der Stadt korrelierten. Darüber hinaus erfolgte eine Prüfung der Entwicklungen bei den geförderten Einrichtungen.

Nachdem die Erstellung einer BSC bislang nur auf Abteilungsebene durchgeführt worden war, plante das Referat für 2014 eine eigene BSC zu erstellen, wobei die Wirkungsziele aus dem Gender-Budgeting-Bericht und dem Gleichstellungsaktionsplan eingearbeitet würden.

Nach Auskunft des Referates würde mit Herbst 2013 eine Evaluierung aller Fraueneinrichtungen beginnen, mit dem klaren Ziel der Prozess- und Ergebnisüberprüfung sowie der Transparenz der Fördervergabe.

Geschäftsfälle der Abteilung Bildung und Integration

Im Zuständigkeitsbereich der Abteilung Bildung und Integration wurden in der Stichprobe zwei Subventionen gezogen. Im Rahmen einer Subvention erhielt Verein 6 als Basissubvention 2011 Förderungsbeiträge für seine Tätigkeit in Höhe von insgesamt 12.000 Euro. Verein 7 erhielt 2011 Förderungsbeiträge für den Betrieb eines Gesundheitszentrums in Höhe von insgesamt 16.000 Euro.

Das Integrationsreferat bezog sich im Rahmen der gegenständlichen Prüfung auf den Prüfbericht des StRH „Subventionen und Sponsoring im Haus Graz“ und die darin enthaltenen Prüfungsfeststellungen und Empfehlungen, die es vollinhaltlich akzeptierte und teilweise bereits umgesetzt hätte. Das Referat stellte fest, dass sich die Vorgehensweise bei den Subventionen der Stichproben nicht von der bei den bereits geprüften Subventionen unterscheiden würde.

Geschäftsfälle des Amtes für Wohnungsangelegenheiten

Die letzten beiden gezogenen Stichproben umfassten eine Subvention der A21 und eine unter der FIPOS „Verschiedene“ verbuchte. In der vom Amt für Wohnungsangelegenheiten (A21) gewährten Subvention erhielt Verein 8 2011 Förderungsbeiträge für seine Servicetätigkeit in Höhe von insgesamt 12.000 Euro. Unter der Position „Verschiedene“ wurden sechs Einzelsubventionen in Höhe von insgesamt 78.600 Euro umfasst. Mit diesen sechs Einzelsubventionen erhielt jeweils 2011

- Verein 9 einen Förderungsbeitrag für seine Umsetzung soziokultureller Projekte in Höhe von insgesamt 20.000 Euro;
- die soziale Hilfsorganisation 10 einen Förderungsbeitrag in Höhe von 15.200 Euro;
- Verein 11 Förderungsbeiträge für seine Tätigkeit im Bereich der Wohnbetreuung in Form „laufender Transferzahlungen“ in Höhe von 8.550 Euro und in Form von „Kapitaltransferzahlungen“ in Höhe von 10.000 Euro;
- Verein 12 einen Förderungsbeitrag für seine Tätigkeit am Arbeitsmarkt in Höhe von insgesamt 6.700 Euro;
- Verein 13 Förderungsbeiträge für seine Servicetätigkeit in Form „laufender Transferzahlungen“ in Höhe von 18.150 Euro und in Form von „Kapitaltransferzahlungen“ in Höhe von 2.800 Euro;
- Verein 14 einen Förderungsbeitrag für die Umsetzung eines Projektes in Höhe von 10.000 Euro.

Das Amt für Wohnungsangelegenheiten gab dazu folgende Stellungnahme ab:

Die Subventionsordnung der Stadt Graz (GR-Beschluss vom 29.6.2006) enthielte ebenso wie die allgemeinen Subventionsansuchen keine Vorgaben bezüglich der Erreichung von Wirkungszielen. Die A21 entwickelte aufgrund der relativ kleinen Zahl an Subventionsansuchen kein abteilungsspezifisches Formular.

Bei den gewährten Förderungen an Einrichtungen, deren Tätigkeit für die Stadt Graz und die A21 von Nutzen waren, handelte es sich um relativ geringfügige Beträge, mit denen nur ein kleiner Teil der Aufwendungen der jeweiligen Einrichtung abgedeckt wurde, sodass die Festlegung und Vorschreibung von Wirkungszielen als nicht sinnvoll erachtet wurde. Sofern die Voraussetzungen gegeben wären, erfolge eine Abstimmung mit anderen fördernden Abteilungen.

Die A21 wies auf den Sonderfall der oben angeführten Subvention an den Verein 8 hin, wo aufgrund eines GR-Beschlusses aus dem Jahr 2002 auf die Dauer von 16 Jahren eine jährliche Subvention von 12.000 Euro gewährt würde, die untrennbar mit der Verpflichtung des Vereins zur Finanzierung einer umfassenden Sanierung eines städtischen Gebäudes nach dem Stmk. Wohnbauförderungsgesetz 1993 und der dazu erforderlichen Baurechtsübertragung verbunden sei. Der Verein erhielt für die Dauer der Baurechtsübertragung im Gegenzug das Einweisungsrecht für die vorhandenen Wohnungen.

3.5.3.3. Wirkungen von Sozialsubventionen

Im Gegensatz zur bisherigen Inputorientierung wurde im „New Public Management“ im Verwaltungshandeln der Grundsatz der Wirkungsorientierung eingeführt. Mit dem Reformprojekt 2000+ und der „Steuerungsrichtlinie Haus Graz“ vom 23.9.2010 bekannte sich die Stadt Graz zum Ressourceneinsatz nach dem Grundsatz der Wirkungsorientierung. Laut GO für den Magistrat Pkt. 3.3 sollte ab 1.1.2013 die Organisation der Dienststelle die wirkungsorientierte Erfüllung der Aufgaben sicherstellen.

Eine Wirkungsanalyse von Sozialsubventionen im Sinne der Messbarkeit des volkswirtschaftlichen und sozialen Nutzens war mangels Festlegung strategischer Wirkungsziele durch die Grazer Stadtregierung bisher nicht möglich.

Die Prüfung obiger Stichprobe von Sozialsubventionen zeigte, dass die betroffenen Abteilungen der Stadt Graz vermehrt individuelle Formulare für Subventionsansuchen erstellten, die neben genauen Angaben bezüglich SubventionswerberIn und Projektinhalt auch die zu erreichenden Wirkungsziele und eine Anleitung zur Evaluierung des Zielerreichungsgrades enthielten. Bisher waren koordinierte Vorgangsweisen bzw. Absprachen innerhalb der fördernden Abteilungen kaum feststellbar und eine abteilungsübergreifende Förderstrategie nicht erkennbar. In zunehmendem Maß wurden von den Abteilungen Wirkungsziele in der BSC festgeschrieben. Mit der Formulierung von Wirkungszielen wurde der Schritt zur Wirkungsorientierung vollzogen.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Veröffentlichung der in den BSC festgelegten Wirkungsziele;
- bei der Genehmigung von Sozialsubventionen besonders darauf zu achten, ob damit die in der Stadt Graz formulierten Wirkungsziele unterstützt werden;
- die Bezugnahme der Fördermaßnahme auf die in den Balanced Scorecards festgeschriebenen Wirkungsziele;

- die Verankerung einer standardisierten Abfrage von damit angepeilten Wirkungszielen bereits in den Subventionsansuchen; Abfrage der Projektdarstellung, Projektziele, Zielgruppen und beabsichtigte Wirkungen;
- regelmäßige Evaluierungen der Wirkungen im Sinne von Zweckmäßigkeit, Transparenz und wirkungsorientiertem Verwaltungshandeln;
- die Zuordnung der Sozialsubventionen zu erwünschten Wirkungszielen, Überprüfung der Zielerreichung und Evaluierung um die Wirkungen von Sozialsubventionen und die Zielerreichung nachvollziehbar und messbar zu machen;
- eine Vernetzung der fördernden Stellen innerhalb des Hauses Graz anzustreben;
- die Einrichtung einer Subventionsdatenbank und Festlegung von Wirkungskennzahlen um eine automatisierte Abfrage, Analyse und Wirkungskontrolle von Subventionen nach Themenbereichen zu ermöglichen; getrennte Abfragemöglichkeit für gesetzliche und vertragliche Transferleistungen.

3.5.3.4. Sozialverein - Transferzahlungen, Insolvenz und Befangenheit

Im Rahmen der Sozialsubventionen wurde auch der an den StRH herangetragene Prüfantrag, die Insolvenz eines Sozialvereins betreffend, geprüft.

Der gegenständliche Sozialverein hatte es sich zur Aufgabe gemacht, *„Jugendliche als Lebensabschnittsbegleitung in ihren Anliegen zu unterstützen und zu begleiten, um ihnen damit die Möglichkeit zu eröffnen, den weiteren schulischen oder beruflichen Werdegang aktiv, effizient und selbstverständlich gestalten zu können.“*

Als Vereinsorgane waren im Statut die Generalversammlung und der Vorstand genannt. Der Vorstand hatte aus maximal 11 Personen zu bestehen. Das Statut führte explizit zwei gleichberechtigte Obleute, die/den FinanzreferentIn sowie maximal zwei GeschäftsführerInnen an. Die Funktionsdauer des Vorstandes wurde mit vier Jahren angegeben. Er hatte das Recht, bei Ausscheiden eines gewählten Mitglieds ein anderes Mitglied zu kooptieren und sich dazu nachträglich die Genehmigung bei der nächstfolgenden Generalversammlung einzuholen. Zu den Aufgaben des Vorstandes gehörten unter anderem die Verwaltung des Vereinsvermögens sowie die Erstellung einer Jahresbilanz samt Vermögensrechnung des Vereins. Während im Statut der FinanzreferentIn die

Verantwortung der ordnungsgemäßen Geldgebarung zugewiesen wurde, waren die beiden gleichberechtigten Obleute für die laufende Geschäfte des Vereins sowie die Vertretung des Vereins nach außen verantwortlich. Außer durch Tod und den Ablauf der Funktionsperiode konnte statutengemäß die Funktion eines Vorstandsmitgliedes durch Enthebung (mit Beschluss der Generalversammlung mit $\frac{3}{4}$ Mehrheit) oder mit schriftlichen Rücktritt enden. Eine solche schriftliche Rücktrittserklärung war gemäß § 11 Absatz 12 des Statuts an den Vorstand zu richten.

Gemäß Auszug aus dem Vereinsregister zum Stichtag 9. August 2013 war die derzeitige Vize-Bürgermeisterin der Stadt Graz für die Funktionsperiode von vier Jahren von 6. Mai 2009 bis 5. Mai 2013 als Obfrau des gegenständlichen Vereines (zusammen mit einem weiteren Obmann und einem Finanzreferenten) eingetragen. Wie dem Protokoll über die Vorstandssitzung vom 16.12.2011 zu entnehmen war, erklärte die derzeitige Vize-Bürgermeisterin der Stadt Graz ihren Rücktritt von ihrer Funktion als Obfrau des gegenständlichen Vereines. Eine zusätzliche schriftliche Rücktrittserklärung lag dem StRH nicht vor. Eine entsprechende Meldung durch den verbleibenden Vorstand an das Vereinsregister erfolgte nicht.

Das BMI stellte hinsichtlich der Eintragung im Vereinsregister auf seiner Homepage fest, dass *„Eintragungen im Vereinsregister und Auskünften darüber keine rechtsbegründende Wirkung zukommt (Ausnahme: Ende der Rechtspersönlichkeit des Vereines)“*. Es werde nur beurkundet, wer entweder als Gründer den Verein bis zur Bestellung organschaftlicher Vertreter gemeinsam verträte oder wie die Vertretungsregelung in den bei der Behörde aufliegenden Statuten lauteten und wer nach der letzten Wahlanzeige des Vereins in die betreffenden Funktionen gewählt worden sei. Die tatsächliche Vertretungsmacht werde damit weder festgestellt noch bestätigt. Wer eine solche Auskunft einhole dürfe aber darauf vertrauen, dass sie richtig sei, es sei denn, dass er die Unrichtigkeit kenne oder kennen müsse.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- bei Rücktritten von VereinsfunktionärInnen mit Vertretungsbefugnis nach außen das Vereinsregister auf die Löschung des Namens zu prüfen.

Eine auf Vorschriften der Stadt Graz beruhende allgemeine Verpflichtung der Meldung von Vereinsmitgliedschaften bzw. Außenvertretungsbefugnissen eines Vereins bestand nicht. § 68 des Statuts der Landeshauptstadt Graz 1967, LGBl. 130/1967 i.d.F. LGBl. 8/2012 normierte eine grundsätzliche Verpflichtung von Mitgliedern von Kollegialorganen der Stadt Graz zur Mitteilung einer etwaigen

Befangenheit. Dieser Paragraph wurde wortgleich auch in § 8 der Geschäftsordnung für den Stadtsenat übernommen. Als ein Tatbestand der zur Befangenheit eines Stadtsenatsmitgliedes führe, wurde unter anderem das Vorliegen sonstiger wichtiger Gründe angegeben, *„die geeignet sind, seine [die des Stadtsenatsmitgliedes, Anmerkung des StRH] volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.“* (§ 8 Absatz 1 lit. d GO Stadtsenat).

Eine Kommentierung der beiden angeführten Rechtsquellen existierte nicht. Allerdings war dem Kommentar zu § 58 der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 zu einer inhaltlich gleichen Bestimmung zu entnehmen, dass eine Zugehörigkeit zu einer politischen Partei oder zu einem bestimmten Verein für sich alleine keine Befangenheit begründe. Auch das Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz kannte mit § 7 Absatz 1 Z. 3⁵ einen der oben zitierten Bestimmung vergleichbaren Tatbestand. Dazu wurde in der einschlägigen Literatur mit Hinweis auf die Entscheidung des VwGH, festgehalten, dass es zur Verwirklichung dieses Befangenheitstatbestandes auf die konkreten Umstände ankomme, die bei vernünftiger Würdigung eine gewisse Wahrscheinlichkeit der Befangenheit (dh. einer Hemmung der unparteiischen Entscheidung durch unsachliche psychologische Motive) begründen können. In Bezug auf eine mögliche Unbefangenheit führte der VwGH aus: *„Das Wesen der Befangenheit besteht in der Hemmung einer unparteiischen EntschlieÙung durch unsachliche psychologische Motive (vgl. das Erkenntnis vom 25. September 1965, Slg. 6772/A), wobei das Element der Unsachlichkeit nicht schlechthin, wohl aber in Bezug auf die konkreten, vom Sachverständigen zu beurteilenden Fachfragen gegeben sein muss“*⁶. In seinem Erkenntnis vom 25. Juni 2009⁷ führte der VwGH weiters aus: *„Jeder Vorwurf einer Befangenheit hat konkrete Umstände aufzuzeigen, welche die Objektivität des Entscheidungsträgers [...] in Frage stellen oder zumindest den Anschein erwecken können, dass eine parteiische Entscheidung möglich ist. Nur eindeutige Hinweise, dass ein Entscheidungsträger seine vorgefasste Meinung nicht nach Maßgabe der Verfahrensergebnisse zu ändern bereit ist, können seine Unbefangenheit in Zweifel ziehen.“*

Die derzeitige Vizebürgermeisterin übernahm am 23. September 2010 die Agenden für Soziales, Frauen und SeniorInnen in der Stadt Graz. Im Zeitraum vom 23. September 2010 bis zum Bekanntmachung des Konkursverfahrens betreffend den gegenständlichen Sozialverein am LGZ Graz am 30. August 2012 wurden im

⁵ *„§ 7 (1) Verwaltungsorgane haben sich der Ausübung ihres Amtes zu enthalten und ihre Vertretung zu veranlassen: ...*

3. wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.“

⁶ Vgl. VwGH vom 24.1.1991, 89/06/0212

⁷ Vgl. VwGH vom 25. Juni 2009, 2007/07/0050

Stadtsenat dreimal (am 25. März 2011 und am 17. Februar 2012 über A15 und am 27. April 2012 über A5) Förderungsbeiträge an den gegenständlichen Verein beschlossen. Aus den Protokollen der gegenständlichen Sitzungen war zu entnehmen, dass sich die derzeitige Vizebürgermeisterin bei diesen Sitzungen zu den Stücken betreffend der Förderbeiträge des gegenständlichen Sozialvereins nicht äußerte. Somit konnten vom StRH auch keine eindeutigen Hinweise gefunden werden, wonach die derzeitige Vizebürgermeisterin als eine von – zu diesem Zeitpunkt – neun mit einfacher Mehrheit entscheidenden EntscheidungsträgerInnen ihre vorgefasste Meinung nicht nach Maßgabe der Verfahrensergebnisse zu ändern bereit gewesen wäre.

Der StRH konnte über einen Zeitraum von 10 Jahren (2003 bis 2012) Subventionen der Stadt Graz an den gegenständlichen Sozialverein in Höhe von 606.947,28 Euro ermitteln. In den Jahren 2011 und 2012 wurden Subventionen in der Höhe von 67.678,68 Euro ausbezahlt. Dabei fiel auf, dass die Abteilung A15 seit 2006 regelmäßig wesentlich größere Subventionen an den gegenständlichen Sozialverein gewährte als das Sozialamt (A5). Die Subventionen des Sozialamtes wurden seit 2005 gewährt und nur im Jahr 2011 ausgesetzt. In den Jahren 2003 und 2004 wurden die ab 2005 vom Sozialamt ausbezahlten Subventionen vom Amt für Jugend und Familie (A6) ausbezahlt. Im Detail ermittelte der StRH folgende jährliche Subventionshöhen:

Subventionen der Stadt Graz an den Sozialverein												
in Euro												
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe
A5			6.205,00	6.200,00	6.200,00	5.900,00	5.900,00	5.900,00		4.000,00	0,00	40.305,00
A6	6.205,00	6.205,00									0,00	12.410,00
A15		70.010,40	0,00	100.000,00	84.343,16	86.000,00	88.100,04	62.000,00	51.250,00	12.428,68	0,00	554.132,28
Bgm.-Amt	100,00										0,00	100,00
Summe	6.305,00	76.215,40	6.205,00	106.200,00	90.543,16	91.900,00	94.000,04	67.900,00	51.250,00	16.428,68	0,00	606.947,28

In den bereits zuvor angeführten drei Sitzungen des Stadtsenats im Zeitraum Oktober 2010 bis Juni 2012, in welchen Subventionen für den gegenständlichen Sozialverein beschlossen wurden, wurden in zwei Sitzungen (am 25. März 2011 und am 17. Februar 2012) die Anträge von der Magistratsabteilung 15 unter der für die Wirtschaftsagenden zuständigen Stadträtin eingebracht. Begründet wurden diese damit, dass sich die Stadt Graz mit Gemeinderatsbeschlüssen vom 6. Juli 2004 bzw. 2. Dezember 2004 zur kommunalen Beschäftigungspolitik bekannt und die Einrichtung einer „Jugendbeschäftigungsdrehscheibe“ als Pilotprojekt beschlossen hatte. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 15. Februar 2007 hatte der Gemeinderat die Fortführung dieser Maßnahme mit dem Schwerpunkt „Schule-Wirtschaft“ beschlossen. Im Stadtsenat vom 25. März 2011 wurde die Förderung des gegenständlichen Vereins in der Gesamthöhe von 42.750 Euro für im Antrag beschriebene Projekte betreffend Arbeits- und Ausbildungsplatzsuche

von Jugendlichen beschlossen. Darüber hinaus erfolgte 2011 von der A15 eine Honorarzahlung für Leistungen des Sozialvereins in Zusammenhang mit dem EU-Projekt „Urban plus“ in Höhe von 8.500 Euro.

Zur Fortsetzung obiger Aktivitäten wurde am 17. Februar 2012 im Stadtsenat eine Förderung in der Gesamthöhe von 40.000 Euro beschlossen. Von diesem Betrag gelangten 2012 nur insgesamt 12.428,68 Euro auf Grundlage vorgelegter Rechnungen zur Auszahlung, 8.081,69 Euro mit Zahlungsfreigabe vom 9. Juli 2012 und 4.346,99 Euro mit Zahlungsfreigabe vom 17. August 2012.

In der Stadtsenatssitzung vom 23. April brachte das Sozialamt Subventionen in der Gesamthöhe von 24.000 Euro unter einem Tagesordnungspunkt ein. Für den gegenständlichen Sozialverein wurde ein Subventionsvorschlag in der Höhe von 8.000 Euro für die Arbeitsbereiche „Beratungsstelle“ und „Kontaktstelle für Unternehmen“ eingebracht. Der Antrag wurde mit folgendem Zusatz versehen: *„Um die Personalkosten abdecken zu können, wird um vorzeitige Auszahlung mit Terminen ersucht.“* Diese Zusätze waren für derartige Ansuchen nicht ungewöhnlich. So wurde in einem weiteren Subventionsansuchen derselben Stadtsenatsreferentin um eine *„vorzeitige Auszahlung für die Aufrechterhaltung des Vereins“* ersucht. Diese vorzeitige Auszahlung der ersten Hälfte, der dem gegenständlichen Sozialverein gewährten Subvention, erfolgte entsprechend dem Stadtsenatsbeschluss am 15. Mai 2012 mit einem Betrag von 4.000 Euro. Nach Bekanntwerden der Insolvenz erfolgte von der A5 keine weitere Subventionszahlung an den Verein. Für diese Fördersumme von 4.000 Euro wurden dem Sozialamt keine entsprechenden Verwendungsnachweise vorgelegt. Aus diesem Grund wandte sich die A5 mit dem Ersuchen die Präsidialabteilung (Schreiben vom 23.10.2012), die Forderung der Stadt Graz in Höhe von 4.000 Euro beim Konkursgericht anzumelden.

Die Frage, ob der Stadt Graz bzw. den Mitgliedern des Vorstands des gegenständlichen Vereins zum Zeitpunkt der Gewährung bzw. der Auszahlung der Fördermittel der Stadt Graz erkennbar gewesen sein musste, dass sich der Verein in wirtschaftlichen Turbulenzen befand, war eine zentrale Frage im anhängigen Insolvenzverfahren. Aufgrund der für den StRH verfügbaren Unterlagen war eine abschließende Bewertung durch den StRH nicht möglich, insbesondere um einer richterlichen Entscheidung nicht vorzugreifen.

Stellungnahme der Vize-Bürgermeisterin

„Ich bedanke mich beim Team des Stadtrechnungshofes für die gründliche Prüfung und kann versichern, dass ich die Empfehlung des Stadtrechnungshofes sehr ernst nehme und ganz sicher in weiterer Folge beachten werde.“

3.5.3.5. ESF-Schwerpunkt „Integration arbeitsmarktferner Personen“ – Projektabrechnung

Der Europäische Sozialfonds (ESF) stellte im Rahmen des Schwerpunktes „Integration arbeitsmarktferner Personen“ Projektfördermittel zur Verfügung. Aus dem Projektziel - Förderung von Arbeitsplätzen - ließ sich der konkrete Nutzen für die Stadt Graz ableiten, weitere SozialhilfebezieherInnen in Beschäftigung bringen zu können. Das Sozialamt entschloss sich daher, in den Modellprojekten „Graz-Jobs“ (zweijährige Projektperiode inkl. Verlängerung vom 1.1.2008 bis 31.12.2009; Projektgenehmigungen mit GR-Beschlüssen vom 3.7.2008 und 22.10.09) und „Graz-Jobs MIGRA“ (zweijährige Projektperiode vom 1.1.2010 bis 31.12.2011; Projektgenehmigung mit GR-Beschluss vom 25.2.2010) Partner und Kofinanzier zu sein.

Die Projektkosten wurden zu 46% vom ESF und zu 54% von nationalen Fördergebern übernommen, zu denen neben der Stadt Graz auch das Land Steiermark und das AMS zählten. Die Stadt Graz fertigte entsprechende Unterstützungserklärungen, in denen Maximalfördersummen vereinbart wurden, die auf das Maß der tatsächlichen Projektumsetzung abstellten.

Das Projekt „Graz-Jobs“ wurde mit Hilfe von fünf, das Projekt „Graz-Jobs MIGRA“ mit Hilfe sechs Trägerorganisationen abgewickelt. „Zwischengeschaltete Stelle“ und damit hauptverantwortliche Kontrollstelle für die Abwicklung, Koordination, Finanzprüfung und Endabrechnung war in beiden Fällen die Fachabteilung 11A des Landes Steiermark, die sich ihrerseits bezüglich dieser Aufgaben der Leistungen einer Privatagentur bediente. Die Kosten dafür wurden im Rahmen des ersten Projektes „Graz-Jobs“ zur Gänze vom Land Steiermark getragen, im Zuge der Abwicklung des zweiten Projektes „Graz Jobs MIGRA“ übernahm die Stadt Graz einen Kostenanteil.

Die Maximalfördersummen der Stadt Graz stellten sich folgendermaßen dar:

Projekt „Graz-Jobs“ 2008/2009	176.476,34 Euro
Projekt „Graz-Jobs MIGRA“ 2010/2011	150.000,00 Euro
Kostenanteil Abrechnungsagentur 2010/2011	27.000,00 Euro

In beiden Projekten wurden die ursprünglich genehmigten Projektvolumina nicht zur Gänze ausgeschöpft; ebenso ergab die Endabrechnung der Honorare der Agentur eine Kostenüberschreitung. Als Folge davon hätten an alle FördergeberInnen aliquote Rückzahlungen erfolgen müssen. In den Endabrechnungen für beide Projekte wurden jedoch die Rückzahlungen ausschließlich dem Land Steiermark bzw. dem AMS gutgeschrieben, die Fördersummen der Stadt Graz blieben unverändert.

Diese Tatsache blieb vom Sozialamt unbemerkt, da sich die Prüfung der A5 auf den Vergleich der vom GR der Stadt Graz beschlossenen Maximalfördersummen mit dem Förderanteil der Stadt Graz lt. Endabrechnung beschränkte. Die Fachabteilung rechtfertigte diese Kontrollmaßnahme mit der Tatsache, dass das Land Steiermark (in diesem Falle die beauftragte Agentur) als Kontrollstelle für die Finanzkontrolle und die Endabrechnung verantwortlich zeichnete. Die Subventionsordnung der Stadt Graz vom 9. Dezember 1993 traf diesbezüglich in § 6 folgende Regelung: *„Erhält der Subventionsempfänger neben der Förderung durch die Stadt Graz weitere Zuwendungen durch andere öffentliche Förderstellen (z.B. Bund, Länder, Gemeinden, FFG – Österreichische Forschungsförderungsgesellschaft) und erfolgt eine Überprüfung der gesamten öffentlichen Fördermittel durch diese, wird dieser Prüfbericht als Verwendungsnachweis anerkannt.“*

Laut dem im Werkvertrag vom 24.6.2010 zwischen dem Land Steiermark und der Agentur vereinbarten Leistungsumfang wäre es Aufgabe der Agentur gewesen, die Stadt Graz schon vor Durchführung der Endabrechnung auf die nicht ausgeschöpften Maximalmittel hinzuweisen und die weitere Vorgehensweise festzulegen. Das Land Steiermark und die Agentur begründeten ihre Vorgehensweise in weiterer Folge mit dem Argument, dass sie von der Annahme ausgegangen seien, dass der Förderbeitrag der Stadt Graz als fixer Betrag anzusehen war.

Nach Aussage der A5 lag von Seiten der Stadt Graz keine explizite Vereinbarung für den Fall geringerer Projektkosten vor. Lt. Schreiben des Sozialamtes an das Amt der Steiermärkischen Landesregierung vom 14.3.2013 hätte sich die von der Stadt Graz unterzeichnete Unterstützungserklärung auf die Bereitstellung des nationalen Kofinanzierungsanteils entsprechend der tatsächlichen Umsetzung bezogen. Ebenso sei in einer Sitzung der FördergeberInnen mit der Agentur am 3.6.2008 festgehalten worden, dass es sich bei den Summen der Finanzpläne um Maximalfördersummen handelte. Nach Auskunft der A5 hätte von der Agentur bezüglich der Endabrechnung keinerlei Informationsfluss stattgefunden, Rücksprache mit der Stadt Graz sei nicht gehalten worden.

Mit Schreiben vom 14.3.2013 an das Amt der Steiermärkischen Landesregierung wurde von der Stadt Graz die Rückerstattung folgender Beträge gefordert:

Projektperiode 2008 – 2009	19.126,36 Euro
Projektperiode 2010 – 2011	3.387,15 Euro
Honorar Agentur 2010 – 2011	2.003,00 Euro
Gesamtforderung	24.516,51 Euro

Die Rückerstattung an die Stadt Graz wurde vom Land Steiermark mit Schreiben

vom 3.4.2013 mit dem Argument abgelehnt, dass „eine Beeinspruchung der vorgelegten Endabrechnungsergebnisse inkl. des Verteilungsschlüssels der Kosten durch die Stadt Graz bis zur Prüfung durch den StRH nicht erfolgt ist, weshalb die vorgelegte Endabrechnung auch als abgenommen betrachtet wurde und daher nicht neu aufgerollt werden kann.“

Zur Abwicklung der neuen Projektperiode 1.1.2012 – 30.6.2013 „SNB“ („Stundenweise niederschwellige Beschäftigung“) merkte die A5 an, dass nunmehr eine umfassende Kontrolle durch das Sozialamt erfolge und die aliquote Rückerstattung von Überfinanzierungen an die Stadt Graz sichergestellt sei.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- in die Fördervereinbarungen der Stadt Graz für EU-Projekte das Förderausmaß in Form einer Prozentbeteiligung gemeinsam mit einer Maximalfördersumme aufzunehmen und die tatsächliche Fördersumme auf das Maß der Projektumsetzung abzustellen;
- bei künftigen EU-Projekten eine, wie vom Land Steiermark vorgeschlagen, schriftlich protokollierte „Abnahme der Endabrechnung inklusive Kostenverteilung“ durch alle beteiligten FördergeberInnen durchzuführen;
- die Endabrechnung von EU-Projekten bezüglich der Prozentverteilung auf alle FördergeberInnen zu kontrollieren.

4. Zusammenfassung der Empfehlungen

3.1 Begriffsbestimmungen, Grundlagen und Prüfungsgrenzungen zum Prüfauftrag

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- Definitionen der wichtigsten Begrifflichkeiten im Sozialbereich Graz zu akkordieren, um eine ämterübergreifende Vorgehensweise zu ermöglichen.

3.2 Finanzströme

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- für die diversen Transferzahlungen (Wirkungs-)Kennzahlen auszuarbeiten und eine getrennte Abfrage gesetzlicher und vertraglicher Transferleistungen aus SAP zu ermöglichen;
- in Wiederholung seiner Empfehlungen aus den Jahren 1995, 2001 und 2003 im Sinne der Stärkung der Transparenz jährlich einen Transferleistungsbericht vorzulegen. Der Bericht sollte jene Transferleistungen ausweisen, die nicht dem Geltungsbereich der Richtlinien für die Gewährung von Subventionen unterliegen.

3.3 Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass die mit den Sozialleistungen hauptsächlich betrauten Abteilungen der Stadt Graz durch ihre Projekte mit wirkungsorientiertem Fokus einen wesentlichen Schritt hin zum Erhalt bzw. Verbesserung der Sozialleistungen der Stadt Graz bei gleichzeitigen positiven Effekten hinsichtlich der Ausgaben machten und somit beide Projekte als positives und nachahmenswertes Beispiel anzusehen waren;

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- diese Schnittstelle jedenfalls weiter im Fokus der Aufmerksamkeit zu behalten und entsprechende ämterübergreifende Lösungsmöglichkeiten zu erarbeiten;
- nach einer entsprechenden Anwendungsphase die Ergebnisse des „Case Managements“ zu evaluieren;
- die Ergebnisse und Entwicklungen im Zusammenhang mit der Umsetzung von wirkungsorientierten Ansätzen in Deutschland und die Ergebnisse der Expertengruppe des Landes Steiermark zu beobachten und daraus weitere wirkungsorientierte Umsetzungsmaßnahmen zu gewinnen.

3.5 Leistungserbringung im Sozialbereich

Der Stadtrechnungshof zog den Schluss,

- dass mit der Einrichtung von mobilen SozialarbeiterInnen die Wirkung der durch die Stadt Graz, das Land und den Bund angebotenen Leistungen zur Integration von Personen in das erste soziale Netz dadurch verbessert wurde, dass ein niederschwelliger Zugang zu Informationen und ein Abbau der Vorurteile insbesondere bei den KlientInnen erreicht werden konnte.

Der Stadtrechnungshof empfahl,

- die Koordination und Vernetzung von Streetwork, Ordnungswache und Polizei über die Zuständigkeit lt. Geschäftseinteilung hinaus weiter zu intensivieren und bei Bedarf auch auf weitere Stellen auszuweiten;
- die Einrichtung einer sozialen Lagekarte über das gesamte Stadtgebiet von Graz, in die auch die anonymisierte Daten der „Deliktspunktkarte“ der Ordnungswache der Stadt Graz und Informationen der MitarbeiterInnen der Holding Graz Services, den öffentlichen Raum betreffend, einfließen, unter der Federführung einer noch zu bestimmenden übergeordneten Stabstelle;
- die Prüfung der Möglichkeit einer Einbindung der sozialen Lagekarte in die bereits bestehende LQI-Karte (Lebensqualitätsindikatoren-Karte);

- die Interpretationsmöglichkeiten und die Umsetzbarkeit des künftig verfügbaren Datenmaterials auf Fachebene gemeinsam zu klären;
- Wirkungsziele zu formulieren, diese mit anderen im Sozialbereich tätigen Abteilungen der Stadt Graz abzugleichen und in die Balanced Scorecard einfließen zu lassen;
- ein entsprechendes System von Indikatoren bzw. Kennzahlen zur Wirkungskontrolle zu erarbeiten und die im Referat für Sozialmedizin erhobenen Fallzahlen und geführten Statistiken darin einfließen zu lassen;
- regelmäßige Wirkungskontrollen des Projekts „Streetwork und Kontaktladen“ durch das Gesundheitsamt;
- Klärung der Möglichkeit bzw. Umsetzung einer Zinsforderung an den Vertragspartner für die per 31.3.2011 bzw. per 31.3.2012 aufgelaufenen Guthabenstände bis zum Zeitpunkt der Rücküberweisung an die A7;
- Zeitgerechte, spätestens jährliche Rückforderung künftiger Guthaben, die durch Überzahlungen bzw. durch Zuzahlungen von Landessubventionen entstehen, entweder im Wege einer Verringerung der restlichen Vorauszahlungen oder durch Rechnungslegung durch die A7;
- eine Trennung der Ausgaben der Stadt Graz für den MigrantInnenbeirat in einen Pflichtausgabenteil und einen Subventionsteil, jeweils in eigenen Deckungsklassen und den Ausweis des Subventionsteils im Subventionsbericht der Stadt Graz;
- die Veröffentlichung der in den BSC festgelegten Wirkungsziele;
- bei der Genehmigung von Sozialsubventionen besonders darauf zu achten, ob damit die in der Stadt Graz formulierten Wirkungsziele unterstützt werden;
- die Bezugnahme der Fördermaßnahme auf die in den Balanced Scorecards festgeschriebenen Wirkungsziele;
- die Verankerung einer standardisierten Abfrage von damit angepeilten Wirkungszielen bereits in den Subventionsansuchen; Abfrage der Projektdarstellung, Projektziele, Zielgruppen und beabsichtigte Wirkungen;
- regelmäßige Evaluierungen der Wirkungen im Sinne von Zweckmäßigkeit, Transparenz und wirkungsorientiertem Verwaltungshandeln;

- die Zuordnung der Sozialsubventionen zu erwünschten Wirkungszielen, Überprüfung der Zielerreichung und Evaluierung um die Wirkungen von Sozialsubventionen und die Zielerreichung nachvollziehbar und messbar zu machen;
- eine Vernetzung der fördernden Stellen innerhalb des Hauses Graz anzustreben;
- die Einrichtung einer Subventionsdatenbank und Festlegung von Wirkungskennzahlen um eine automatisierte Abfrage, Analyse und Wirkungskontrolle von Subventionen nach Themenbereichen zu ermöglichen; getrennte Abfragemöglichkeit für gesetzliche und vertragliche Transferleistungen;
- bei Rücktritten von VereinsfunktionärInnen mit Vertretungsbefugnis nach außen das Vereinsregister auf die Löschung des Namens zu prüfen;
- in die Fördervereinbarungen der Stadt Graz für EU-Projekte das Förderausmaß in Form einer Prozentbeteiligung gemeinsam mit einer Maximalfördersumme aufzunehmen und die tatsächliche Fördersumme auf das Maß der Projektumsetzung abzustellen;
- bei künftigen EU-Projekten eine, wie vom Land Steiermark vorgeschlagen, schriftlich protokollierte „Abnahme der Endabrechnung inklusive Kostenverteilung“ durch alle beteiligten FördergeberInnen durchzuführen;
- die Endabrechnung von EU-Projekten bezüglich der Prozentverteilung auf alle FördergeberInnen zu kontrollieren.

5. Prüfungsmethodik

5.1. Prüfungshandlungen

5.1.1. Prüfungsabgrenzung

Zur Festlegung der Prüfungsabgrenzung wurden vom StRH folgende Grundlagen herangezogen:

- VRV Hauptgruppe 4 - „Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung“;
- Europäisches System integrierter Sozialschutzstatistiken (ESSOSS);
- Geschäftseinteilungspläne der betroffenen Abteilungen der Stadt Graz;
- Tätigkeitsberichte der betroffenen Abteilungen der Stadt Graz;
- Gespräche mit den Magistratsabteilungen A5, A6, A7 und A8;

Mögliche Prüffelder waren:

- Inhalte der Hauptgruppe 4 der VRV „Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung“:
 - **Ausgaben für Sozialhilfe**
Leistungen nach dem Steiermärkischen Sozialhilfegesetz (StmSHG) und dem Steiermärkischen Mindestsicherungsgesetz (StMSG)
 - **Ausgaben für Behindertenhilfe**
Leistungen nach dem Steiermärkischen Behindertengesetz (Stmk. BHG)
 - **Ausgaben für Jugendwohlfahrt**
Leistungen nach dem Steiermärkischen Jugendwohlfahrtsgesetz (StJWG)
 - **Ausgaben zur Behebung von Notständen** (Maßnahmen Hochwasser)
 - **Ausgaben für Mietzinszahlungen** der Stadt (bei besonders niedrigen Einkommensverhältnissen)
 - **Ausgaben für (rückzahlbare) Kautionsbeiträge** der Stadt Graz
 - **Ausgaben für Pflegegelder an eigene MitarbeiterInnen** des Magistrats Graz
 - **Ausgaben für geschützte Arbeitsplätze** im Magistrat Graz
 - **AOG-Ausgaben für behindertengerechtes Bauen**
 - **AOG-Ausgaben für Behindertenmaßnahmen in Amtsgebäuden**

○ „Indirekte Subventionen“

Verzichte auf Einnahmen aus Gebühren und Entgelten durch die Anwendung von Sozialtarifmodellen, die von der Stadt Graz im Rahmen der Leistungsverrechnung Anwendung finden:

- Soziales Staffeltarifmodell für Kindergärten, Krabbelstuben und Horte
- Soziales Staffeltarifmodell für die Nachmittagsbetreuung von Schulkindern
- Begünstigte Mietzinse für Gemeindewohnungen

Die Abgrenzung der Prüft Themen erfolgte nach folgenden abgestuften Ausschlussgründen:

- **Stufe 1:** nur die „Sozialausgaben“ im Sinne der getroffenen Definition wurden geprüft; nicht geprüft wurden die Ausgaben der Stadt Graz für die „Behebung von Notständen“, für „Pflegegelder an eigene MitarbeiterInnen des Magistrats Graz“, für „geschützte Arbeitsplätze im Magistrat“, für „Behindertengerechtes Bauen“ und für „Behindertenmaßnahmen in Amtsgebäuden“.
- **Stufe 2:** nur die betragsmäßig relevanten Sozialausgaben wurden geprüft (auf Grundlage der Erheblichkeit des jährlichen Ausgabenvolumens, d.h. des relativen Anteils an den gesamten Sozialausgaben der Stadt Graz); nicht geprüft wurden die Ausgaben der AOG aufgrund der im Vergleich zur OG vernachlässigbaren Höhe und die drei Bereiche „Begünstigte Mietzinse für Gemeindewohnungen“, „Mietzinszahlungen“ und „Kautionsbeiträge“.
- **Stufe 3:** war eine verbliebene Thematik geeignet, Gegenstand einer möglichen detaillierten eigenen Prüfung zu werden, wurde diese keiner näheren Prüfung unterzogen: die beiden Sozialtarifmodelle für Kindergärten, Krabbelstuben und Horte und für die schulische Tagesbetreuung.

„Spezielle Prüft Themen“ waren:

- Subventionen im Sozialbereich
- Wirkungsziele, Tätigkeiten und Kosten der mobilen SA in der A5
- Entgeltsverrechnung Drogenstreetwork durch den Vertragspartner
- Gebarung in Zusammenhang mit dem geprüften Sozialverein
- ESF-Schwerpunkt „Integration arbeitsmarktferner Personen“ –Projektabrechnung

5.1.2. Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich

5.1.2.1. Auswertungen und Gruppierungen zu Ausgaben und Einnahmen

Der Beobachtungszeitraum der Prüfung betrug 10 Jahre und umfasste die Rechnungsabschlüsse 2005 bis 2012 einschließlich der Voranschläge 2013 und 2014. Das Rechnungsjahr 2012 beinhaltete zum Teil nur einen Abrechnungszeitraum von 11 Monaten (Jänner bis November). Betroffen davon waren die Heime und Anstalten (im Speziellen die privaten Alten- und Pflegeheime) und die Jugendwohlfahrt.

Der Grund für die Umstellung des Abrechnungszeitraumes im Jahr 2012 war auf Änderungen des Vorlagezeitpunktes der Rechnungsabschlüsse auf kommunaler Ebene aufgrund des österreichischen Stabilitätspaktes 2012 zurückzuführen.

Für die Beurteilung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung wurde das Rechnungsjahr 2012 nur sehr eingeschränkt herangezogen. Die Voranschläge 2013 und 2014 gaben Hinweise auf geplante künftige Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen.

Im Rahmen der Prüfung wurden jene Bruttoausgabensteigerungen bei den Fachämtern hinterfragt, wo die Steigerung den Verbraucherpreisindex (für 2013 und 2014 wurde der VPI 2012 angesetzt; VPI: rd. 25,1% für 2005 bis 2014) um mehr als 100% überschritt (Steigerung größer als 50%). Des Weiteren wurden wesentliche Unstetigkeitsstellen über den Beobachtungszeitraum (10 Jahre) bei den Einnahmen und Ausgaben hinterfragt. Durch diese Vorgehensweise wurden erhebliche Abweichungen vom StRH innerhalb des Beobachtungszeitraumes plausibilisiert.

Der Prüfungsumfang betraf wesentliche Anteile der Hauptgruppe 4 „Soziale Wohlfahrt und Wohnbauförderung“ sowie zusätzlich den Unterabschnitt 899 „Zentralküche“.

Für die Darstellung der Einnahmen und Ausgaben wurden auch Einnahmen und Ausgaben herangezogen, die nicht der Anordnungsbefugnis der Fachämter unterlagen.

Einnahmen aus dem Pflegefond sowie die Entwicklungen 2013 wurden im Rahmen der Prüfung nicht berücksichtigt.

Ausgehend von der getroffenen Prüfungsabgrenzung wurden in Abhängigkeit von der Höhe der Nettoausgaben (Ausgaben abzüglich der Einnahmen) nachfolgende Gruppierungen/Gliederungen vom StRH festgelegt:

- Jahresbeträge von Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge mit einem hohen Nettoausgabenanteil (größer als 5 Mio. Euro):
 - Unterabschnitt 413 „Behindertenhilfe“
 - Unterabschnitt 419 „Heime und Anstalten“
 - Unterabschnitt 411 „Allgemeinen Sozialhilfe - Mindestsicherung“
 - Teilabschnitt 43970 „Jugendwohlfahrt“
- Jahresbeträge von freiwilligen Leistungen mit einem hohen Nettoausgabenanteil (größer als 5 Mio. Euro):
 - Unterabschnitt 429 „Asyle- und Delogiertenwohnheime und freie Wohlfahrtspflege“
 - Teilabschnitt 43900 „Erholungsfürsorge und Beratungsstellen“
- Jahresbeträge von Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge und freiwillige Leistungen mit keinem hohen Nettoausgabenanteil (kleiner als 5 Mio. Euro):
 - Unterabschnitt 400 „Sozialamt“
 - Unterabschnitt 401 „Amt für Jugend und Familie“
 - Unterabschnitt 417 „Pflugesicherung“
 - Unterabschnitt 420 „Altenheime“
 - Unterabschnitt 422 „Tagesheimstätten“
 - Unterabschnitt 423 „Essen auf Räder“
 - Unterabschnitt 426 „Flüchtlingshilfe“
 - Unterabschnitt 439 „Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen“ mit Ausnahme der Teilabschnitte 43970 und 43900
 - Unterabschnitt 899 „Zentralküche“

Zur Überleitung der zuvor dargestellten Gruppenbildung „Nettoausgaben“ zu den Detaildarstellungen „Bruttoausgaben“ im vorliegenden Bericht war festzuhalten, dass eine diesbezügliche detaillierte Auswertung auf „Nettobasis“ auf Grund der Buchungssystematik der Einnahmen und Ausgaben nur mit unverhältnismäßig großem Aufwand möglich gewesen wäre.

5.1.2.2. *Finanzielle Spielräume für die Stadt Graz im Sozialbereich*

Um die Frage nach finanziellen Spielräumen zu beantworten, hat der StRH, wie schon eingangs ausgeführt, die Sozialausgaben der Stadt Graz in die beiden Gruppen „Leistungen auf Grundlage gesetzlicher Aufträge“ und „freiwillige Leistungen“ geteilt. Die Aussagen der Fachabteilungen zu den finanziellen Spielräumen in diesen beiden Gruppen wurden vom StRH im Rahmen von Befragungen stichprobenartig plausibilisiert.

Eine vertiefte Untersuchung von Abgrenzung und Wechselwirkungen zwischen freiwilligen Leistungen und Leistungen auf Grundlage von gesetzlichen Aufträgen sowie eine Überprüfung der Interpretationsspielräume im sogenannten „Pflichtbereich“ bei den verschiedenen Sozialhilfeverbände (siehe dazu Prüfantrag vom 22.10.2009) wurden im Rahmen dieser Prüfung nicht durchgeführt.

5.1.2.3. Künftig zu erwartende Ausgaben-/Budgetentwicklung

Durchführung einer Trendanalyse für die Jahre 2015 – 2024 auf Basis der Ist-Daten lt. Rechnungsabschluss 2005 – 2012 und Voranschlag 2013 – 2014 durch Fortschreibung der Entwicklungskurve.

5.1.3. Leistungserbringung im Sozialbereich

5.1.3.1. Subventionen

Die Durchführung der Subventionsprüfungen erfolgte in Form einer Systemprüfung anhand einer Zufallsstichprobe von 10 Geschäftsfällen von Sozialsubventionen, die aus den Subventionen der Hauptgruppe 4 lt. Subventionsbericht 2011 gezogen wurde. Einer der Geschäftsfälle setzte sich aus 6 Einzelsubventionen zusammen.

5.1.3.2. Sozialverein – Transferzahlungen, Insolvenz und Befangenheit

Die Zahlungen und Beschlüsse, mit denen die Stadt Graz dem Sozialverein in den einzelnen Jahren Mittel zur Verfügung stellte, wurden vom StRH dem Kreditorenkonto lt. SAP entnommen.

Die Geschäftsordnung des Vereins lag dem StRH nicht vor.

5.1.3.3. ESF-Schwerpunkt „Integration arbeitsmarktferner Personen“ – Projektabrechnung

Aufgrund von Rundungsdifferenzen zwischen den Endabrechnungen der Agentur und den Berechnungen der A5, entnahm der StRH die rückzuerstattenden Beträge aus beiden Projektperioden und aus der Honorarabrechnung der Agentur dem Schreiben der Stadt Graz an das Land Steiermark vom 14.3.2013.

5.2. Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

5.2.1. Finanzströme

- Statistiken/Unterlagen (Internet) vom Bundesministerium für Finanzen
- Der Finanzausgleich/Eine kurze Einführung (Veronika Adensamer und Dr. Andreas Höfler; Wien Juni 2004)
- Transferbeziehungen zwischen Ländern und Gemeinden/KDZ-Endbericht vom 24.5.2012 (verfasst von Mag. Peter Biwald, DI. Nikola Hochholdinger, MMag. Clemens Hödl und Mag. Manuel Köfel)
- Bericht des StRH 4/2013 „Subventionen und Sponsoring im Haus Graz“
- Bericht des StRH 1/2013 „City Benchmark

5.2.2. Ausgaben und Einnahmen der Stadt Graz im Sozialbereich

- Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung (VRV)
- Geschäftseinteilungspläne
- Tätigkeitsberichte
- Voranschläge (2013-2014)
- Rechnungsabschlüsse (2005-2012)
- Datenbekanntgaben und Stellungnahmen der geprüften Stellen
- Gesetzliche Grundlagen

5.2.3. Leistungserbringung im Sozialbereich

Mobile Sozialarbeit in der A5

- Mobile Sozialarbeit für Erwachsene im öffentlichen Raum, Organisationshandbuch und Leitbild - A5

Zukauf und Leistungen Dritter

- Unterlage A7: „Ansatz, Angebote, Wirkungsziele, Messungen von Streetwork und Kontaktladen“
- Subventionsansuchen der Stadt Graz an das Land und Förderverträge Graz 2005 – 2007
- Subventionsansuchen des Vertragspartners an das Land und Förderverträge 2008 – 2012
- Projektgenehmigungen „Streetwork im Drogenbereich“ und Ausschreibungsunterlagen für die Verträge 2004 - 2015
- EXCEL-Auswertung Abrechnung Drogenstreetwork mit dem Vertragspartner

Prüfen und Beraten für Graz

Seit 1993 prüft und berät der Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz unabhängig die finanziellen und wirtschaftlichen Aktivitäten der Stadtverwaltung. Seit 2011 ist er darüber hinaus die einzige Stelle, die in das gesamte Haus Graz, also die Stadtverwaltung und die Beteiligungen der Stadt Einblick nehmen darf.

Der vorliegende Bericht ist ein Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof. Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 Datenschutzgesetz 2000 enthalten und dient zur Vorlage an den Kontrollausschuss.

Die Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht erfolgen gemäß dem Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 in nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung.

Die Mitglieder des Kontrollausschusses werden daran erinnert, dass sie die Verschwiegenheitspflicht wahren und die ihnen in den Sitzungen des Kontrollausschusses zur Kenntnis gelangten Inhalte vertraulich zu behandeln haben.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen anonymisierte Fassung dieses Berichtes ist ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor
Mag. Hans-Georg Windhaber, MBA

	Signiert von	Windhaber Hans-Georg
	Zertifikat	CN=Windhaber Hans-Georg,O=Magistrat Graz,L=Graz,ST=Styria,C=AT
	Datum/Zeit	2013-11-19T07:39:42+01:00
	Hinweis	Dieses Dokument wurde digital signiert und kann unter: http://egov2.graz.gv.at/pdf-as verifiziert werden.