**KONTROLLAMT DER STADT WIEN**
**Rathausstraße 9**
**A-1082 Wien**

Tel.: 01 4000 82829 Fax: 01 4000 99 82810
e-mail: post@mka.magwien.gv.at
www.kontrollamt.wien.at
DVR: 0000191

KA - K-14/05

# Fonds Soziales Wien, Prüfung der Übernahme und Vollzug von Agenden aus dem Bereich Gesundheit und Soziales der Stadt Wien durch den Fonds Soziales Wien

Ersuchen gem. § 73 Abs. 6a WStV vom 29. Juni 2005

Tätigkeitsbericht 2006

KURZFASSUNG

*Aus Anlass eines Prüfersuchens wurde die seit Juli 2004 dem Fonds Soziales Wien (FSW) obliegende Vollziehung von Agenden aus dem Bereich Gesundheit und Soziales untersucht, wobei besonderes Augenmerk auf die Umstellung von den bisher gepflogenen Dienstleistungsverträgen auf das System der Förderung von Individuen, Objekten und Projekten zu legen war.*

*Wenngleich eine abschließende Beurteilung des Fördersystems - bzgl. seiner rechtlichen Ausgestaltung mangels entsprechender Lehre und Judikatur bzw. hinsichtlich seiner wirtschaftlichen und administrativen Auswirkungen auf die Stadt Wien und die Klienten auf Grund der noch nicht vollständig erfolgten Umsetzung - nur eingeschränkt möglich war, konnten dennoch einige insbesondere das europäische Vergabe- und Beihilfenrecht betreffende Anregungen zur Erhöhung der Rechtssicherheit gegeben werden. Eine wirtschaftliche und sparsame Gebarung sowie die Aufrechterhaltung der Versorgungslandschaft schien mit dem Einsatz moderner Methoden im System- und Casemanagement möglich.*

*Die Einrichtung des FSW als juristische Person des Privatrechts ohne hoheitliche Befugnisse führte in der Sozial- und Behindertenhilfe zu Änderungen in den gesetzlichen Vorschriften und im Verfahrensablauf. Eine geordnete Vollziehung sowie die Wahrung des Rechtsschutzes sind weiterhin gewährleistet.*

INHALTSVERZEICHNIS

1. Einleitung....7
1.1 Geschichtliche Entwicklung des FSW....7
1.2 Sonstiges....9
2. Vergabe- und beihilfenrechtliche Aspekte des Förderregimes des FSW....10
2.1 Vergabe- und beihilfenrechtliche Grundlagen....11
2.2 Gutachten zum Förderwesen des FSW....13
2.2.1 Übertragung von Agenden des Sozialbereiches an den FSW....14
2.2.2 Subjektförderung....15
2.2.3 Objekt- und Projektförderungen....17
2.2.4 Anwendung des Vergaberechts durch anerkannte Dienstleister....20
2.3 Wahlfreiheit der Kunden bzgl. der Dienstleister....20
2.4 Auszahlung der Fördermittel im Rahmen der Subjektförderung....21
2.5 Feststellungen des Kontrollamtes....22
3. Rechts- und Versorgungssicherheit sowie Qualitätssicherung in den FRL....27
3.1 Grundlagen zur Anerkennung von Einrichtungen....28
3.1.1 Allgemeine, spezifische und ergänzende (Förder-)Richtlinien....28
3.1.2 Prozessbeschreibung....30
3.2 Feststellungen des Kontrollamtes....31
4. Systemumstellung bei den ambulanten Diensten....37
4.1 Zielvorgaben durch die gemeinderätliche Geriatriekommission....37
4.2 Feststellungen des Kontrollamtes....39
5. Operative Planungs- und Steuerungsaufgaben bei den sozialen Diensten....40
5.1 Kundenbezogene Steuerung in GSZ....41
5.2 Planungsinstrumente des FSW im Systemmanagement....43
5.2.1 Bedarfserhebung mittels Prognoserechnung....43
5.2.2 Budgetplanung....44
5.3 Steuerungsinstrumente des FSW im Systemmanagement....45
5.3.1 Anerkennung geeigneter Einrichtungen in der Subjektförderung....45
5.3.2 EDV-Einsatz zur Steuerung des Leistungsangebotes der sozialen Dienste....45

5.3.3 Kostenstellenrechnung des FSW ....47
5.3.4 Operatives Controlling und Management-Report ....48
5.4 Feststellungen des Kontrollamtes....49
6. Führung von Kostenrechnungen durch anerkannte Einrichtungen im Förderregime ....52
6.1 Regelungen zur Kostenrechnung ....52
6.2 Feststellungen des Kontrollamtes....53
7. Handhabung der Berechnung der Zuschüsse im Förderregime....53
7.1 Vorgaben für die Parameter zur Berechnung der Zuschüsse....53
7.2 Mögliche Finanzierungsmodelle ....54
7.3 Leistungsabgeltung in der Subjektförderung ....55
7.3.1 Ausgangslage in der Wiener Sozialverwaltung....55
7.3.2 Tarifkalkulationsmodell für stationäre Pflegeeinrichtungen....56
7.3.3 Entwicklung neuer Tarifkalkulationsmodelle für ambulante Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behinderten- sowie Wohnungslosenhilfe....58
7.3.4 Künftige Vergütung der Leistungen in der Subjektförderung ....59
7.4 Leistungsabgeltung bei den Objekt- und Projektförderungen....60
7.5 Feststellungen des Kontrollamtes....61
8. Kontrolleinrichtungen und -ressourcen ....64
8.1 Behördliche Aufsicht durch die Magistratsabteilung 15 ....65
8.1.1 Rechtliche Grundlagen ....65
8.1.2 Durchführung der Überprüfungen....66
8.2 Qualitätssteuerung und -kontrollen durch den FSW ....68
8.3 Qualitätssicherung durch die Anbieterorganisationen ....69
8.4 Feststellungen des Kontrollamtes....70
9. Vollziehung des WBHG ....71
9.1 Gesetzliche Grundlagen und FRL des FSW....71
9.2 Ablauforganisation und "Vorschaltlösung"....73
9.3 Feststellungen des Kontrollamtes....75
10. Rechtsverhältnisse im Förderwesen und Beschwerdemanagement ....77
10.1 Rechtsanspruch und Rechtsschutz in der Sozial- und Behindertenhilfe....78
10.2 Beschwerdestelle im FSW....79

10.3 Feststellungen des Kontrollamtes....80
11. Sicherstellung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindeststandards und einer Mindestentgeltabsicherung durch die Anbieterorganisationen....82
11.1 Rechtliche Grundlagen....82
11.2 Feststellungen des Kontrollamtes....84
12. Betriebsvereinbarung im FSW....85
12.1 Grundlagen der Beschäftigungsverhältnisse im FSW....85
12.2 Feststellungen des Kontrollamtes....87
13. Gesundheits- und Sozialplanung....87
13.1 Aufgaben der Bereichsleitungen....88
13.2 Feststellungen des Kontrollamtes....90

Anhang
ALLGEMEINE HINWEISE....91
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS....92

PRÜFUNGSERGEBNIS

Die Gemeinderäte Dr. Sigrid Pilz, Dr. Wolfgang Aigner und andere richteten am 29. Juni 2005 ein Ersuchen nach § 73 Abs. 6a Wiener Stadtverfassung (WStV) an das Kontrollamt, die Übernahme und den Vollzug von Agenden aus dem Bereich Gesundheit und Soziales der Stadt Wien durch den FSW einer Prüfung zu unterziehen.

Das gegenständliche Prüfersuchen wurde wie folgt begründet:

"Mit Juli 2004 hat der FSW Aufgaben zur Verbesserung der Gesundheit, den Grundbedürfnissen Wohnen und Arbeit für bedürftige Menschen, Pflege und Betreuung von bedürftigen Menschen, Prävention, Rehabilitation und gesellschaftliche Integration aus der Magistratsverwaltung übernommen.

Die Vollziehung dieser Agenden basiert auf einer Umstellung der bisherigen Leistungserbringung im Weg der Vergabe von Dienstleistungsverträgen an die Anbieterorganisationen auf die künftige Gewährung von Förderungen an Individuen und Organisationen. Dieser Systemwechsel wird nachhaltige Veränderungen für die Anbieterorganisationen von sozialen Diensten und für die Bezieherinnen der Förderungen nach sich ziehen."

Anhand von 21 Fragen war "im Zusammenhang mit dem Paradigmenwechsel in der Versorgung der Wiener Bevölkerung mit Gesundheits- und Sozialleistungen" die Ordnungsmäßigkeit, die Sparsamkeit, die Wirtschaftlichkeit und die Zweckmäßigkeit der Vollziehung zu prüfen.

Im vorliegenden Bericht wurde vom Kontrollamt auf die einzelnen Fragen eingegangen, wobei aus Gründen der leichteren Lesbarkeit thematisch zusammenhängende bzw. überschneidende Fragestellungen gemeinsam behandelt und dargestellt wurden.

Die zur Abwicklung des Prüfersuchens erforderlichen Erhebungen erfolgten im Wesentlichen in den Monaten Jänner bis April 2006. Dies ist insofern von Relevanz, als die

Neugestaltung des Sozialwesens einen längeren dynamischen Prozess darstellt, der im oben genannten Zeitraum noch nicht abgeschlossen war. Die bisher in den Bereichen der Pflege und der Behindertenhilfe bestehenden Verträge mit den Dienstleistern waren zwar per Jahresende 2005 (mit frühester Wirkung 31. Dezember 2006) gekündigt, auf Grund einer zumindest einjährigen Kündigungsfrist war das Förderregime aber zum Zeitpunkt der Prüfung noch nicht umgesetzt. Das bedeutet, dass die Beurteilungen des Kontrollamtes nicht auf Grundlage bereits getätigter Umsetzungsschritte sondern nur anhand von Förderrichtlinien (FRL), Prozessbeschreibungen, Konzepten sowie Gesprächen mit der Führungsebene und mit Mitarbeitern des FSW erfolgen konnten. Während das Prüfersuchen auf FRL des ersten Halbjahres 2005 Bezug nimmt, waren - wenn nicht ausdrücklich auf ältere Versionen verwiesen wird - die nach mehrmaliger Überarbeitung mit Wirksamkeit 1. Jänner 2006 in Kraft getretenen FRL Grundlage der Prüfung durch das Kontrollamt.

## 1. Einleitung

### 1.1 Geschichtliche Entwicklung des FSW

Zum besseren allgemeinen Verständnis werden zunächst die wesentlichen Eckpunkte der Entwicklung und Zielsetzung des FSW seit seiner Gründung dargestellt.

Über Antrag der ehemaligen Magistratsabteilung 15 - Gesundheitswesen wurde mit Beschluss des Wiener Gemeinderates vom 14. Dezember 2000 die Gründung des FSW initiiert. Hiebei handelt es sich um einen gemeinnützigen Fonds mit Rechtspersönlichkeit, welcher nicht auf Gewinn ausgerichtet ist. Ursprünglich zur Umsetzung des Wiener Drogenkonzeptes 1999 vorgesehen, waren als Ziele des Fonds gemäß seiner Satzung die Suchtprävention, die medizinische, psychische und soziale Beratung, Behandlung und Betreuung sowie die Rehabilitation und gesellschaftliche Integration von Suchtgefährdeten und Suchtkranken festgelegt. Von Beginn an - quasi als Vorreiter - erfolgte die Finanzierung im Sucht- und Drogenbereich durch Gewährung von Förderungen.

In den folgenden Jahren wurde die Zielsetzung des Fonds mit Änderungen der jeweiligen Satzung mehrmals erweitert; insbesondere wurde die Übertragung der Aufgaben im Bereich der Pflege und Behindertenbetreuung bereits in der im Dezember 2003 von

der Fondsbehörde genehmigten Satzung vorweggenommen. Gemäß dieser Satzung sind die Ziele des FSW

- die Verbesserung der Gesundheit und des Gesundheitsbewusstseins der Bevölkerung,
- die Unterstützung in den sozialen Grundbedürfnissen Wohnen und Arbeit für bedürftige Menschen,
- die medizinische, psychische und soziale Beratung, Behandlung und Betreuung sowie Pflege von bedürftigen Menschen,
- Präventionsmaßnahmen zur Vorbeugung und Verhinderung bzw. Verringerung einer Bedürftigkeit und
- die Rehabilitation und gesellschaftliche Integration dieser Zielgruppen.

Die oben angeführten Ziele betrafen im Wesentlichen Aufgaben und Tätigkeiten, die ursprünglich von der ehemaligen Magistratsabteilung 12 - Wien Sozial und der ehemaligen Magistratsabteilung 47 - Pflege und Betreuung wahrgenommen wurden.

Die Zusammenführung der Sozial- und Behindertenhilfe sowie der Maßnahmen für Senioren und für die Pflege im hohen Alter in eine Geschäftsgruppe Gesundheit und Soziales wurde mittels des Projekts "Soziale Sicherheit in Wien - Strukturreform 2004" umgesetzt. Einem Bericht der Projektgruppe vom Oktober 2003 ist zu entnehmen, dass damit eine neue Kompetenzverteilung hinsichtlich der Bereiche "hoheitliche Aufgaben und Planung", "Finanzierung und Steuerung" sowie "Dienstleistung und Umsetzung" erreicht werden sollte, die zum einen von der nunmehrigen Magistratsabteilung 15 - Gesundheitswesen und Soziales, weiters vom FSW und schließlich von privaten Dienstleistern wahrzunehmen seien.

Die Agenden der ehemaligen Magistratsabteilungen 12 und 47 wurden zunächst für eine Übergangsphase mit 1. Jänner 2004 in der eigens für diesen Zweck geschaffenen Magistratsabteilung 15 A - Soziales, Pflege und Betreuung zusammengeführt. Mit deren Auflösung per 1. Juli 2004 wurden durch eine Änderung der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien (GEM) die diesbezüglichen Aufgaben der Magistratsabtei-

lung 15 zugewiesen. Auf Basis des Gemeinderatsbeschlusses vom 19. Dezember 2003, Pr.Z. 05238/2003 GIF, wurde eine Reihe von grundsätzlich im Weg der Privatwirtschaftsverwaltung zu vollziehenden sozialen Aufgaben an den FSW delegiert; seit 1. Juli 2004 erfüllt der FSW die ihm übertragenen Aufgaben. Darüber hinaus nahm er auch ab diesem Zeitpunkt Agenden der Behindertenhilfe wahr, obwohl diesbezüglich keine explizite Delegierung erfolgte und zur Vollziehung des Wiener Behindertengesetzes (WBHG) weiterhin der Magistrat der Stadt Wien berufen war. Erst mit LGBl. für Wien Nr. 46/2004 wurden die auf Grund vom FSW zusätzlich wahrgenommener Agenden notwendig gewordenen rechtlichen Anpassungen in mehreren Gesetzen durchgeführt; insbesondere wurde auch der FSW als Träger der Behindertenhilfe eingesetzt.

Zur Erfüllung aller ihm übertragenen Aufgaben wird der FSW jährlich im Weg der Magistratsabteilung 15 dotiert; darüber hinaus fließen ihm u.a. Kostenbeiträge der Klienten zu.

Zum Zeitpunkt der Einschau waren im FSW die Fachbereiche "Betreutes Wohnen", "Behindertenarbeit", "Sucht und Drogen", "Pflege" sowie "Gesundheitsförderung und Frauengesundheit" eingerichtet. Dem Fachbereich Pflege waren als Informations- und Beratungsstellen acht regionale Gesundheits- und Sozialzentren (GSZ) zugeordnet. Operative Tätigkeiten wurden vom FSW selbst in Form der mobilen medizinischen Hauskrankenpflege erbracht. Zur Führung von geriatrischen Tageszentren, von Unterkünften für wohnungslose Menschen und zur Durchführung der Schuldnerberatung wurden drei Gesellschaften mit beschränkter Haftung, nämlich die Geriatrische Tageszentren gemeinnützige GmbH, die "wieder wohnen" - Betreute Unterkünfte für wohnungslose Menschen gemeinnützige GmbH sowie die Schuldnerberatung Wien - gemeinnützige GmbH gegründet. Zum Ende des ersten Halbjahres 2006 wurde der Fachbereich "Sucht und Drogen" des FSW um das Themenfeld Alkohol erweitert, in der Folge aus dem FSW heraus gelöst und in die Sucht- und Drogenkoordination Wien gemeinnützige GmbH umgewandelt, die nunmehr im alleinigen Eigentum des Fonds "Kuratorium für psychosoziale Dienste in Wien" steht.

1.2 Sonstiges

Zur Wahrnehmung der ihm übertragenen Aufgaben und der Umstellung von den bishe-

rigen Dienstleistungsverträgen mit den Organisationen auf das System der Förderung von Individuen, Objekten und Projekten hat der FSW, wie in seiner Satzung vorgesehen, sowohl allgemeine als auch spezifische FRL für die unterschiedlichen Aufgabengebiete der Fachbereiche erstellt. Dies geschah in Anbetracht der rechtlichen Komplexität auf Grundlage eingeholter externer Rechtsgutachten und magistratsinterner Stellungnahmen.

Obwohl die FRL unter Berücksichtigung von gutachtlichen Empfehlungen erstellt wurden, ist dennoch vorausschickend zu bemerken, dass weder die beauftragten Gutachter noch das Kontrollamt - mangels Judikatur zu ähnlich gelagerten Fällen - vorwegnehmen konnten, wie die vom FSW nunmehr konkret vorgenommene Ausgestaltung des Fördermodells gegebenenfalls in vergabe- und/oder beihilfenrechtlicher Hinsicht von der Rechtsprechung letztlich qualifiziert wird. So gilt es vor allem im Bereich der Individualförderung (Subjektförderung) Entscheidungen abzuwarten, ob die steuernden Maßnahmen des FSW mit dem Förderwesen vereinbar sind oder ob dadurch das europäische Vergaberecht tangiert wird. In diesem Licht sind die weiteren im vorliegenden Bericht angestellten Überlegungen des Kontrollamtes zu betrachten, wobei hinsichtlich rechtlicher Fragestellungen eine Abstimmung der Rechtsansicht mit der diesbezüglich zuständigen Fachabteilung (Magistratsabteilung 63 - Gewerbewesen und rechtliche Angelegenheiten des Ernährungswesens) erfolgte.

2. Vergabe- und beihilfenrechtliche Aspekte des Förderregimes des FSW

Im folgenden Abschnitt wird auf nachstehende Fragen des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 1: *Aus Anlass der Einführung des Förderregimes wurde seitens des Fonds Soziales Wien ein Rechtsgutachten der Kanzlei Schramm und Partner eingeholt. Wurden die Empfehlungen und Hinweise in Bezug auf allfällige rechtliche Probleme, insbesondere mit dem Bundesvergabegesetz, berücksichtigt?*

Frage 5: *Das Rechtsgutachten der Kanzlei Schramm hält im Hinblick auf das Bundesvergabegesetz ausdrücklich fest, "... dass alle faktischen Umstände aus der Sphäre des FSW zu eliminieren sind, welche die Entscheidungsfreiheit der*

*Einzelperson zur Wahl des anerkannten Dienstleisters in Frage stellen können." Bedeutet das in der Praxis, dass es weder dem FSW noch den GSZ erlaubt ist, betreuungsbedürftigen Menschen oder deren Angehörigen Vorschläge oder gar Empfehlungen bei der Auswahl einer Anbieterorganisation zu geben, will man nicht Wettbewerbsklagen wegen einer "Umgehungskonstruktion" (Schramm) riskieren?*

Frage 7: *Entspricht die Absicht des FSW, neben der Subjektförderung auch eine Objekt- und Projektförderung vorzusehen, dem Bundesvergabegesetz hinsichtlich der nichtprioritären Dienstleistungen?*

Frage 13: *Ist es zulässig, dass die Individualförderungen direkt an die anerkannten Einrichtungen überwiesen werden sollen und dass den FörderungsbezieherInnen kein Scheck in die Hand gegeben wird, der die geförderte Leistung definieren würde und der auf Basis eigener Entscheidung eingelöst werden könnte?*

Frage 14: *Ist sicher gestellt, dass nicht durch das Verhalten des FSW unbillige Vorteile für einzelne anerkannte Einrichtungen erwachsen, die diesen einen Marktertrag ermöglichen, der seitens der Europäischen Union als anzeigepflichtige Beihilfe gewertet würde? Wäre zum Beispiel der leichte Zugang zum Verkauf von zusätzlichen Diensten an die individuellen FörderbezieherInnen durch die Anbieterorganisation als Marktvorteil zu bewerten?*

2.1 Vergabe- und beihilfenrechtliche Grundlagen

Mit seinem Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum und in weiterer Folge zur Europäischen Union (EU) verpflichtete sich Österreich, sowohl die primärrechtlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts und somit auch die im Art. 81ff des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) festgelegten Wettbewerbsregeln anzuerkennen, als auch die bestehenden Richtlinien zur Koordinierung von Vergabeverfahren in nationales Recht umzusetzen. Während die wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des EGV und hier insbesondere die Bestimmungen über staatliche Beihilfen auf Grund des

weit gehenden Fehlens spezifischer österreichischer Vorschriften weiterhin unmittelbar anzuwenden sind, wurde den Richtlinien zum Vergabeverfahren durch die Erlassung des Bundesvergabegesetzes (BVergG) und - wie auch in Wien - von Landesvergabegesetzen entsprochen.

Sowohl die EU-Richtlinien als auch das nationale Vergaberecht sahen im Dienstleistungsbereich für bestimmte, in einem Anhang taxativ aufgezählte - so genannte nichtprioritäre - Dienstleistungen, zu denen auch solche des Gesundheits- und Sozialwesens zählen, erleichterte Verfahrensbestimmungen vor. Die ehemaligen Magistratsabteilungen 12 und 47 haben damals mit einer Reihe von Organisationen Leistungsverträge z.B. zur Erbringung von Leistungen der Wohnungslosenhilfe oder sozialen Diensten abgeschlossen.

Anlässlich der Weiterentwicklung des Vergaberechts auf Grund von nationalen und europäischen Höchstgerichtsurteilen und der Bestrebungen zur bundesweiten Vereinheitlichung wurde Mitte des Jahres 2002 das BVergG 2002 erlassen, das mit 1. Juli 2003 auch im Bereich der Stadt Wien verbindlich wurde. Dieses legte allerdings an die Vergabe von nichtprioritären Dienstleistungen deutlich strengere Maßstäbe an als die europarechtlichen Bestimmungen vorsahen und stellte im Gegensatz zu diesen die im Gesetz genannten formalisierten Vergabeverfahren zur Wahl (offenes Verfahren, nicht offenes Verfahren und Verhandlungsverfahren mit oder ohne vorherige Bekanntmachung).

Zwei im April 2004 verlautbarte EU-Richtlinien regelten das materielle Vergaberecht auf Gemeinschaftsebene neu. Die Umsetzung erfolgte in Österreich durch die Neuerlassung des BVergG 2006, welches mit 1. Februar 2006 in Kraft trat. Hinsichtlich nichtprioritärer Dienstleistungen orientiert sich das BVergG 2006 nunmehr wieder unmittelbar an den erleichterten gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben. Anzumerken war allerdings, dass gemäß den Übergangsbestimmungen für die Länder bei der Vergabe z.B. von Leistungen des Gesundheits- und Sozialwesens bis zum 31. Dezember 2006 weiterhin das BVergG 2002 anwendbar blieb.

2.2 Gutachten zum Förderwesen des FSW

Im Zuge der Bestrebungen zur Neustrukturierung des Sozialbereichs kam es bei der Finanzierung sozialer Dienstleistungen zu einem grundlegenden Paradigmenwechsel in Richtung Förderregime. Dabei wurde auf die im FSW im Bereich "Sucht und Drogen" bereits geübte Vorgangsweise aufgebaut. Zur Unterstützung der rechtlich korrekten Abwicklung dieses Vorhabens wurden - wie bereits erwähnt - magistratsinterne Stellungnahmen und externe Gutachten eingeholt. Insbesondere wurde in der zweiten Jahreshälfte 2003 eine auf das europäische Vergabe- und Beihilfenrecht spezialisierte Rechtsanwaltskanzlei mit einem Gutachten über die vergabe- und beihilfenrechtlichen Aspekte des im FSW bereits im Fachbereich "Sucht und Drogen" gehandhabten bzw. für die anderen Fachbereiche geplanten Förderwesens beauftragt. Grundlagen dieser Beurteilung bildeten u.a. der damals hinsichtlich der Übernahme von neuen Aufgaben in Ausarbeitung befindliche Entwurf der Satzung des FSW, damals gültige allgemeine und verschiedene spezifische FRL im Bereich der Suchtprävention und -behandlung, mehrere Förderansuchen sowie Schriftverkehr mit Anbieterorganisationen.

Das Rechtsgutachten wurde auf Basis der vier nachstehend angeführten Fragestellungen strukturiert:

1. Zur Neuordnung des Sozialwesens: Ist das BVergG auf die Beauftragung des FSW durch die Stadt Wien mit der Umsetzung der strategischen Planung der Stadt Wien etc. anwendbar? Ist die Beauftragung eine Beihilfe im Sinn des EGV? Was wären die vergabe- und beihilfenrechtlichen Rechtsfolgen (Notifizierungspflicht der Beihilfe an die Europäische Kommission etc.)?

2. Zur Förderung von bedürftigen Einzelpersonen (Subjektförderung): Ist das BVergG auf die Beauftragung der Anbieterorganisationen durch Einzelpersonen anwendbar? Ist das BVergG auf die Anerkennung der Anbieterorganisationen durch den FSW anwendbar? Was wären die vergabe- und wettbewerbsrechtlichen Rechtsfolgen?

3. Zur Förderung von ambulanten Einrichtungen und Projekten (Objekt- und Projektförderung): Ist das BVergG auf die Förderung von ambulanten Einrichtungen bzw. Pro-

jekten zur Suchtprävention durch den FSW anwendbar? Sind diese Förderungen eine Beihilfe im Sinn des EGV? Was wären die vergabe- und beihilferechtlichen Rechtsfolgen?

4. Sind oder werden die vom FSW anerkannten leistungserbringenden Organisationen öffentliche Auftraggeber im Sinn des BVergG?

Anhand dieser Fragen und des damaligen Sachverhalts wurden seitens des Gutachters die in der Folge beschriebenen Problemfelder behandelt und diesbezüglich Empfehlungen abgegeben, um mittels Änderungen der FRL eine vergabe- und beihilfenrechtlich unbedenkliche Vorgangsweise zu gewährleisten. In weiterer Folge wurden die bereits bestehenden (provisorischen) FRL des FSW überarbeitet und - entsprechend den zwischenzeitlich übernommenen zusätzlichen Aufgabengebieten - weitere FRL ausgearbeitet. Anhand dieser Unterlagen (Stand Mai 2005) wurde die genannte Rechtsanwaltskanzlei mit einer neuerlichen Begutachtung (in der Folge als ergänzendes Gutachten bezeichnet) beauftragt. In diesem wurden im Wesentlichen die Aussagen des ursprünglichen Gutachtens erneut kursorisch dargestellt und die zwischenzeitlich in die FRL aufgenommenen Änderungen rechtlich gewürdigt.

2.2.1 Übertragung von Agenden des Sozialbereiches an den FSW

Die Beauftragung des FSW als Einrichtung zur "Finanzierung und Steuerung" von Agenden der Sozial-, Pflege- und Behindertenbetreuung ist lt. Gutachten gem. § 6 Abs. 1 Z. 6 BVergG 2002 vom Geltungsbereich dieses Gesetzes ausgenommen. Demnach handelt es sich hiebei um einen Auftrag, der an ein Unternehmen vergeben wurde, das vom öffentlichen Auftraggeber beherrscht wird und seine Leistungen im Wesentlichen für diesen erbringt (so genannte "In-House-Vergabe" im funktionalen Sinn).

Die Übertragung finanzieller Mittel an den FSW zur Weitergabe an Hilfe Suchende wurde grundsätzlich als keine Beihilfe im Sinn des EGV qualifiziert. Als beihilfenrechtlich relevant wurde allerdings die Erbringung von wirtschaftlichen Tätigkeiten durch den FSW angeführt. Eine solche sei mit dem Beihilfenrecht nur dann vereinbar, wenn diese Bereiche nicht quersubventioniert würden.

2.2.2 Subjektförderung

2.2.2.1 Ziel von Subjektförderungsmodellen ist es, die hilfsbedürftigen Menschen in den Mittelpunkt zu stellen und somit eine verstärkte Konsumentensouveränität zu erreichen. Dies hat auch Auswirkungen auf die Finanzierungsform; so werden in der Förderungslogik nicht mehr die Einrichtungen vom öffentlichen Finanzier für erbrachte Leistungen bezahlt, sondern die einzelnen hilfsbedürftigen Personen von diesem bezuschusst.

Zum besseren Verständnis der im Gutachten thematisierten möglichen Anwendbarkeit des Vergaberechts im Rahmen des Subjektförderungsmodells des FSW erschien es zweckmäßig, Letzteres einleitend kurz darzustellen. Grundgedanke dieser Konstruktion ist eine rechtliche Dreiecksbeziehung zwischen dem FSW, den Klienten und den leistungserbringenden Organisationen. Dem FSW obliegt einerseits die Rolle des Fördergebers im Verhältnis zu den hilfsbedürftigen Menschen (Klienten) und andererseits die Aufgabe der Anerkennung von für deren Betreuung geeigneten Einrichtungen. Die geförderten Klienten nehmen diesbezügliche Leistungen von anerkannten Einrichtungen ihrer Wahl in Anspruch. Das Modell der Subjektförderung findet in der Wohnungslosenhilfe, in der stationären und ambulanten Pflege und in der Behindertenbetreuung bzw. fand in dem - bis zum 1. Juli 2006 vom FSW geführten - Fachbereich "Sucht und Drogen" Anwendung.

Entsprechend diesen grundsätzlichen Überlegungen werden zwischen dem FSW und den Klienten "Förderverträge" und in weiterer Folge zwischen den Klienten und den leistungserbringenden Organisationen "Leistungsverträge" abgeschlossen. Weil einerseits kein entgeltlicher Leistungsaustausch zwischen den leistungserbringenden Organisationen und dem FSW stattfindet und andererseits die Leistungsverträge zwischen Privaten (in diesem Fall zwischen Klienten und leistungserbringenden Organisationen) nicht dem Vergaberecht unterliegen, verneint das Gutachten die Anwendbarkeit des BVergG. Die Rechtsbeziehung des FSW zu den potenziellen Leistungserbringern beschränkt sich auf deren so genannte Anerkennung als zur Auswahl stehende Anbieterorganisationen. Dabei ist zu beachten, dass durch den FSW keine negative Auswahl, nämlich die Einschränkung auf nur wenige oder nur einen Leistungserbringer erfolgen darf.

Im Gutachten wurde daher empfohlen, in den FRL einen verbindlichen Kriterienkatalog festzulegen, anhand dessen der FSW über die Anerkennung entscheidet. Bei Erfüllung eines klar geregelten Mindestniveaus sollte jede leistungserbringende Organisation anerkannt werden. Die dem Gutachten zu Grunde liegenden FRL wiesen daher einen diesbezüglichen Änderungsbedarf auf.

Auch im ergänzenden Gutachten wurde weiterhin ein vollständiger und abschließender Kriterienkatalog sowie ein festgelegtes Mindestniveau, dessen Erfüllung jedenfalls zu einer Anerkennung als leistungserbringende Organisation führt, vermisst, was nach Ansicht des Gutachters als Argument für das Bestehen einer Umgehungskonstruktion hinsichtlich des BVergG gewertet werden könnte. Gegen eine solche spräche allerdings, dass die FRL eine Bestimmung vorsehen, wonach die Anerkennung ausschließlich auf Grundlage der zwingend vorzulegenden Unterlagen zu prüfen ist. Die Anerkennung könnte daher ausschließlich auf Basis der darin typischerweise enthaltenen Informationen in Verbindung mit dem verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlungsgrundsatz erfolgen.

Im Anschluss an das ergänzende Gutachten erfolgte eine weitere Überarbeitung der FRL durch den FSW (Wirksamkeit: 1. Jänner 2006). Die "Voraussetzungen zur Anerkennung von Einrichtungen" unterschieden sich darin nur unwesentlich von der dem Gutachten zu Grunde liegenden Fassung. Ein für die Anerkennung verbindlicher, vollständiger und abschließender Kriterienkatalog, bei dessen Erfüllung eine Einrichtung jedenfalls anzuerkennen ist, bestand somit während der Einschau auch weiterhin nicht.

Eine andere Empfehlung im Erstgutachten lautete, dass sich aus einer Anerkennung keinesfalls eine Leistungsverpflichtung der jeweiligen leistungserbringenden Organisation gegenüber dem FSW ergeben dürfe. Eine solche wäre explizit auszuschließen. Diesbezüglich war zwar eine Leistungspflicht der anerkannten Einrichtungen aus den zum Zeitpunkt der Prüfung gültigen FRL nicht mehr zwingend abzuleiten, entgegen der Empfehlung des Gutachtens wurde eine solche aber auch nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

Weiters wurde im Gutachten empfohlen, die Möglichkeit des Widerrufs der Anerkennung auf jene Fälle zu beschränken, in denen die Voraussetzungen für die Anerkennung weggefallen sind. Auch sollte eine Anerkennung auf die Dauer von maximal fünf Jahren ausgesprochen werden. Die allgemeinen FRL wurden dahingehend abgeändert, als nun der Widerruf der Anerkennung nur mehr aus wichtigen Gründen erklärt werden kann bzw. die Anerkennung auf höchstens fünf Jahre erfolgt.

2.2.2.2 Der Art. 87 EGV definiert Beihilfen als aus staatlichen Mitteln gewährte Begünstigungen von Unternehmen oder Produktionszweigen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Demnach kann die Gewährung von Förderungen an Einzelpersonen nicht als Beihilfe qualifiziert werden. Im ursprünglichen Gutachten wurde - da es sich um keine direkten Beihilfen handeln kann - die Frage geprüft, ob Anbieterorganisationen durch die Anerkennung mittelbar begünstigt würden. Wenngleich aus Sicht des Gutachters diesbezüglich keine absolute Rechtssicherheit bestünde, spräche eine Reihe von Argumenten gegen das Vorliegen von notifizierungspflichtigen Beihilfen.

Obwohl im ergänzenden Gutachten weiterhin davon ausgegangen wurde, dass es sich hiebei um keine staatlichen Beihilfen handelt, wurde dennoch angeregt, informelle Prä-Notifizierungsgespräche mit der Europäischen Kommission zu führen.

Eine weitere das Beihilfenrecht betreffende Empfehlung lautete, dass in die FRL auch bestimmte Vorgaben hinsichtlich des zwischen dem Kunden und der Einrichtung abzuschließenden Vertrages (z.B. Behandlungspreis, Patientenrechte, Recht auf Minderung/Wandlung des Vertrages, Schadenersatz etc.) aufgenommen werden sollten. Die FRL wurden in der Folge dahingehend abgeändert, dass im Zuge des Verfahrens auf Anerkennung als leistungserbringende Organisation ein Muster des Behandlungs-, Betreuungs- und Heimvertrages vorzulegen ist. Der Empfehlung wurde aber insofern nicht ausreichend Rechnung getragen, als der FSW keinen Vertragsentwurf in den Anhang der FRL aufnahm, der den Anbieterorganisationen von vornherein Klarheit über die wesentlichen Vertragsinhalte verschaffen hätte sollen.

2.2.3 Objekt- und Projektförderungen

Im Gegensatz zur Subjektförderung handelt es sich bei der Objektförderung um die

Förderung des laufenden Betriebes von gemeinnützig tätigen Einrichtungen. Die Förderung besteht in der Gewährung von Zuschüssen zu den Kosten der Förderempfänger. Darüber hinaus ist die Zuerkennung von Projektförderungen vorgesehen. Gemäß den geltenden FRL handelt es sich hiebei um Fördermittel für die Umsetzung von zeitlich befristeten Vorhaben im Sinn der Zielsetzungen des FSW.

2.2.3.1 Wesentliche Bedeutung kommt bei dieser Thematik der Abgrenzung des Begriffes öffentlicher Auftrag von jenem der Förderung bzw. Subvention zu, da grundsätzlich nur ein (entgeltlicher) öffentlicher Auftrag Gegenstand des Vergaberechts sein kann. Werden hingegen Förderungen (Subventionen) gewährt, die u.a. zwar ein subventionsgerechtes Verhalten, aber keine unmittelbare Pflicht zur Leistungserbringung des Förderungsnehmers vorsehen, so fallen diese nicht in den Anwendungsbereich des BVergG.

Die FRL wurden daher auf enthaltene Bestimmungen untersucht, die auf das Vorliegen einer öffentlichen Auftragsvergabe hindeuten (könnten). In diesem Sinn empfahl das Gutachten die FRL insofern zu adaptieren, als

- Förderungen - nach Erfüllung der Anforderungen an ein Förderansuchen und soweit dies vom Förderbudget gedeckt ist - an eine grundsätzlich unbeschränkte Anzahl von Förderungsnehmern gewährt werden, wobei insbesondere auch sichergestellt werden sollte, dass Förderungen nicht nach regionalen Kriterien die Anzahl der Förderungsnehmer beschränken oder sonst (faktische) Sonder- oder Alleinstellungsrechte einräumen und
- die gerichtliche Einklagbarkeit einer Leistungserbringungspflicht seitens der Förderungsnehmer an den FSW ausgeschlossen werde.

Um eine etwaige vertragliche Pflicht zur Leistungserbringung sowie deren gerichtliche Einklagbarkeit durch den FSW auszuschließen, wurde die eine Leistungsverpflichtung nahe legende Bestimmung in den FRL, wonach geförderte Vorhaben entsprechend dem im Förderansuchen dargestellten Ablauf zu beginnen, zügig durchzuführen und innerhalb der vereinbarten Frist abzuschließen seien, geändert. Diese Bestimmung

wurde in den letztgültigen FRL dahingehend umformuliert, als nun "das Vorhaben entsprechend dem im Förderansuchen dargestellten Ablauf durchzuführen" sei. Die gerichtliche Einklagbarkeit der Leistungserbringung wurde jedoch nicht ausdrücklich ausgeschlossen.

Weiters wurde im Gutachten festgehalten, dass gewährte Förderungen, welche die Kosten einer Dienstleistungserbringung nur teilweise abdecken und auch keinen angemessenen Preis im Sinn des BVergG bieten, ein weiteres gutes Argument für die Nicht-Anwendbarkeit des BVergG darstellen.

Im ergänzenden Gutachten wurde - in Ansehung der überarbeiteten FRL - hinsichtlich der Objektförderung ausgeführt, dass nach wie vor sowohl Argumente für als auch gegen die Qualifikation von Förderungen als öffentlicher Auftrag bestünden. Mangels Judikatur in dieser Frage könne keine endgültige Entscheidung von Vergabekontrollinstanzen vorhergesagt werden.

2.2.3.2 Zur beihilfenrechtlichen Situation im Bereich der Objekt- und Projektförderung hielt das Gutachten fest, dass gute Argumente gegen das Vorliegen von notifizierungspflichtigen Beihilfen bestehen; dennoch wurde im ursprünglichen Gutachten - wie auch für den Bereich der Subjektförderung - die Aufnahme von informellen Prä-Notifizierungsgesprächen empfohlen. Diese Empfehlung wurde auch im ergänzenden Gutachten aufrechterhalten.

Weiters wurde angeregt, die Kriterien für einen Kostenausgleich bereits in der Förderungszusage festzulegen sowie Mindestbedingungen für die Erteilung der Förderungszusage in die FRL aufzunehmen.

Als weiteres mögliches Argument gegen das Vorliegen einer notifizierungspflichtigen Beihilfe wurde im ergänzenden Gutachten vorgebracht, dass es sich bei diesen Förderungen lediglich um Ausgleichszahlungen für gemeinwirtschaftliche Leistungen handle. In diesem wurde jedoch davon ausgegangen, dass im Fall von niedrigeren Kosten die Förderungen entweder zurückgezahlt oder aber auf nachfolgende Perioden angerechnet werden, um unzulässige Überkompensationen zu vermeiden.

Ursprünglich wurde darauf hingewiesen, dass jene leistungserbringenden Organisationen, die neben den Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse auch andere (z.B. wirtschaftliche) Tätigkeiten ausüben, diese u.a. durch eine getrennte Buchführung ausweisen müssen, um etwaige Querfinanzierungen hintanzuhalten (s. dazu Pkt. 6.1 des gegenständlichen Berichtes).

Im ergänzenden Gutachten wurde die Forderung nach getrennter Buchführung der leistungserbringenden Organisationen für einerseits gemeinwirtschaftliche und andererseits wirtschaftliche Tätigkeiten nicht mehr erhoben. Hiezu wurde vom Gutachter argumentiert, dass die neuen FRL nun auf gemeinnützige Einrichtungen beschränkt seien.

2.2.4 Anwendung des Vergaberechts durch anerkannte Dienstleister

Zur letzten dem Gutachten zu Grunde liegenden Fragestellung wurde ausgeführt, dass lediglich die in § 7 Abs. 1 BVergG 2002 genannten Einrichtungen als öffentliche Auftraggeber gelten. Dazu zählen einerseits der Bund, die Länder, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie andererseits Einrichtungen, die nichtgewerbliche, im Allgemeininteresse liegende Aufgaben zu erfüllen haben und zumindest teilrechtsfähig sind und darüber hinaus von den genannten Gebietskörperschaften finanziert werden bzw. deren Verwaltungs-, Leitungs- oder Aufsichtsorgane mehrheitlich aus Mitgliedern bestehen, die von diesen Körperschaften ernannt wurden. Allein die Anerkennung als leistungserbringende Organisation führe somit nicht zu deren Qualifikation als öffentliche Auftraggeber im Sinn des BVergG, sondern es sei im Einzelfall eine Prüfung der Tatbestandsmerkmale durchzuführen.

2.3 Wahlfreiheit der Kunden bzgl. der Dienstleister

Das Gutachten empfahl auch alle faktischen Umstände aus der Sphäre des FSW zu eliminieren, welche die Entscheidungsfreiheit der Einzelperson zur Wahl der anerkannten Anbieterorganisation infrage stellen können. Dies könnte nach Ansicht des Gutachters z.B. mit einer vollständigen Liste aller anerkannten leistungserbringenden Organisationen erfolgen, die allen Hilfe Suchenden zugänglich gemacht wird. Weiters müsste sicher gestellt werden, dass keinesfalls nur Informationsbroschüren bestimmter österreichischer Anbieterorganisationen aufgelegt werden.

Hiezu war anzumerken, dass die Wahlfreiheit der Klienten z.B. im Bereich der sozialen Dienste schon bisher bei der Auswahl von leistungserbringenden Organisationen grundsätzlich gegeben war. Auf Grund mangelnder Kapazitäten gewünschter leistungserbringender Organisationen oder nicht bedarfsgerechter Leistungsspektren ausgewählter Organisationen konnte es zu Einschränkungen der Wahlfreiheit kommen. In diesen Fällen und in jenen, bei welchen seitens der Klienten überhaupt keine Anbieterorganisation präferiert wurde, erfolgte häufig die Auswahl durch Mitarbeiter des FSW mit Hilfe einer EDV-Applikation, in der Informationen über die noch zur Verfügung stehenden Kontingente dargestellt waren.

Zum Zeitpunkt der Einschau wurde diese Vorgangsweise auf Grund der bis zum Ende der frühestens zum 31. Dezember 2006 ablaufenden Kündigungsfrist noch aufrechten Verträge weiterhin gepflogen. Für die Zukunft sehen die diesbezüglichen Bestimmungen der allgemeinen FRL im Pkt. 5.3.3 explizit vor, dass die Klienten Förderungen für die Betreuung durch anerkannte Einrichtungen ihrer Wahl beantragen können. In diesem Zusammenhang wurde vom FSW wiederholt betont, dass bei der Auswahl der leistungserbringenden Organisation ausschließlich die Kundeninteressen im Blickfeld lägen (s. hiezu Pkt. 5.1 des gegenständlichen Berichtes).

2.4 Auszahlung der Fördermittel im Rahmen der Subjektförderung

Vom FSW werden den Klienten für die Betreuung Zuschüsse zu den bewilligten Kosten einer anerkannten Einrichtung geleistet. Gemäß den allgemeinen und spezifischen FRL haben die Klienten allenfalls einen Kostenbeitrag nach einem sozial gestaffelten System an den FSW zu entrichten. Die Auszahlung der Förderung zuzüglich der dazugehörigen Kostenbeiträge der Klienten erfolgt direkt an den ausgewählten Betreiber einer anerkannten Einrichtung, wobei eine Abtretung der Ansprüche aus der Förderung nur an diesen zulässig ist. Vom FSW ist geplant, eine Einverständniserklärung der Klienten zu dieser Vorgangsweise im Weg des Antrags auf Gewährung einer Förderung einzuholen.

Zu einer eventuellen vergaberechtlichen Problematik führt das Gutachten aus, dass die Genehmigung des Förderantrags der Einzelperson durch den FSW keinen direkten

Zahlungsanspruch der leistungserbringenden Organisation gegen den FSW begründen darf. Die Zahlung des Fördergeldes des FSW direkt an die anerkannte Einrichtung sollte daher ausdrücklich im Auftrag und im Namen der geförderten Einzelperson erfolgen.

2.5 Feststellungen des Kontrollamtes

2.5.1 Zur Beauftragung des FSW mit der Durchführung von Agenden der Sozial- und Behindertenhilfe war festzuhalten, dass der Europäische Gerichtshof seit der Erstellung der beiden Gutachten der erwähnten Rechtsanwaltskanzlei die Kriterien für eine vom Vergaberecht ausgenommene "In-House-Vergabe" näher präzisiert hat. So kommt es beim geforderten Kriterium der Ausübung der Kontrolle wie über eine eigene Dienstelle durch den öffentlichen Auftraggeber darauf an, dass dieser sowohl auf die strategischen Ziele als auch auf die wichtigsten operativen Entscheidungen ausschlaggebenden Einfluss nehmen kann. In einem neueren Schlussantrag der Generalanwaltschaft wurde dazu näher ausgeführt, dass sich die Kontrollrechte insgesamt auf die Geschäftsführung zu erstrecken haben. Als Mittel zur Kontrolle kommen demnach in der Regel Weisungsrechte und Aufsichtsbefugnisse sowie Ernennungsrechte in Betracht, wobei es auf die Möglichkeit der Einflussnahme und somit nicht nur auf rechtliche Vorschriften ankommt.

Während die Gebietskörperschaft Wien als öffentlicher Auftraggeber über die Ernennungsrechte des Kuratoriums bzw. des Präsidiums des FSW maßgeblichen Einfluss auf den Fonds hat, war hinsichtlich einer Weisungsbefugnis festzuhalten, dass das Präsidium im Einzelfall keine Weisungen an die Geschäftsführung erteilen kann; es obliegen ihm - neben der Bestellung und der Abberufung des Geschäftsführers - die in der Satzung aufgezählten Angelegenheiten zur Beschlussfassung, wie etwa die Genehmigung von Rechtsgeschäften, deren Wert nicht unbeträchtliche Betragsgrenzen überschreitet.

Das Kontrollamt regte dennoch an, eine schon im ursprünglichen Gutachten zwecks "zusätzlicher Absicherung des Beherrschungstatbestandes" vorgeschlagene Aufnahme einer Weisungsbefugnis des Präsidiums an die Geschäftsführung in die Satzung des FSW - nicht zuletzt im Licht der zusehends restriktiveren Judikatur des Europäischen Gerichtshofes zur "In-House-Vergabe" - zu überlegen.

Stellungnahme des Fonds Soziales Wien:
Im Sinn der Empfehlung des Kontrollamtes wird im Einvernehmen mit der Vorsitzenden des Kuratoriums eine entsprechende Änderung der Satzung sowie eventuell auch der Geschäftsordnungen vorbereitet.

2.5.2 Zur Subjektförderung konnte allgemein festgehalten werden, dass diese in Form einer Geldleistung an die Klienten aus vergabe- und beihilfenrechtlicher Sicht grundsätzlich zulässig ist. Im vorliegenden Fall tritt der FSW allerdings nicht nur im Verhältnis zum Hilfe Suchenden als Fördergeber auf, sondern gibt darüber hinaus auch durch das Anerkennungsverfahren die zur Auswahl stehenden leistungserbringenden Organisationen für die Klienten vor. Wird das Vergaberecht nicht angewendet, kommt - ausgehend vom Gleichbehandlungsgebot - der Transparenz sowohl bei den Anerkennungsverfahren als auch den Anerkennungskriterien große Bedeutung zu.

Aus den derzeitigen FRL ist für die Anerkennungswerber nicht von vornherein erkennbar, ob ihr Ansuchen Aussicht auf positive Erledigung hat, was sowohl dem Transparenzgedanken als auch dem Diskriminierungsverbot zuwiderlaufen könnte. So wird von den Anerkennungswerbern zwar z.B. die Angabe der Zielsetzungen und der Zielgruppendefinition in den inhaltlichen Konzepten verlangt, es fanden sich jedoch zum Zeitpunkt der Prüfung keine detaillierten diesbezüglichen Vorgaben in den FRL, deren Einhaltung jedenfalls zu einer Anerkennung führen würde. Nach Ansicht des Kontrollamtes bieten die derzeitigen FRL dem FSW daher wenig rechtliche Handhabe einem Bewerber, der sämtliche geforderten Unterlagen beibringt, die Anerkennung zu versagen. Umso mehr wäre es daher - wie bereits in den Gutachten empfohlen - erforderlich, dass der FSW einen umfassenden und abschließenden Kriterienkatalog mit verbindlichen Bedingungen für die Anerkennung in die FRL aufnimmt.

Zur rechtlich korrekten Abwicklung des Förderregimes wurden im Gutachten weitere Empfehlungen abgegeben, nämlich die Eliminierung aller faktischen Umstände aus der Sphäre des FSW, welche die Einscheidungsfreiheit der Einzelperson zur Wahl des anerkannten Dienstleiters infrage stellen könnten, weiters den Ausschluss der Leistungs-

pflicht gegenüber dem FSW und den Widerruf der Anerkennung bei Vorliegen wichtiger Gründe. Die Prüfung ergab, dass der FSW diese Empfehlungen, soweit sie die FRL betrafen, weit gehend umgesetzt hat.

Werden die FRL auch noch im Hinblick auf den Kriterienkatalog überarbeitet, kann lt. dem gutachtlichen Ergebnis mit hoher Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass das BVergG nicht auf die Gesamtkonstruktion der Subjektförderung anwendbar ist.

Allerdings sind für eine Gesamtbeurteilung bei rechtlicher Qualifikation eines Sachverhaltes nicht nur dessen Bezeichnungen und Gestaltungselemente, sondern auch seine faktische Handhabung in der Praxis - die jedoch auf Grund der zeitlichen Abfolge vom Gutachter nicht beurteilt werden konnte - heranzuziehen, weswegen in den folgenden Berichtsabschnitten vom Kontrollamt immer dann auf die Abgrenzungsproblematik zwischen Förderung und Auftragsvergabe hingewiesen wird, wenn mangels entsprechender Lehre und Judikatur gewisse Unsicherheitsfaktoren bestehen.

2.5.3 Die Wahlfreiheit der Klienten stellt lt. Gutachten einen wesentlichen Bestandteil der Subjektförderung dar. Zu den im Prüfersuchen geäußerten Bedenken, es sei den GSZ nicht erlaubt, Vorschläge oder gar Empfehlungen hinsichtlich der Wahl einer leistungserbringenden Organisation abzugeben, vertrat das Kontrollamt die Ansicht, dass eine umfassende Beratung - sofern sie nicht einschränkend bzw. diskriminierend erfolgt - mit der Wahlfreiheit im Einklang steht. So kann davon ausgegangen werden, dass hinsichtlich der anerkannten Einrichtungen detaillierte transparente Informationen über die individuellen qualitativen Leistungen und Kapazitäten der Leistungsanbieter an die Klienten weitergegeben werden können, sofern eine Bevorzugung bestimmter Anbieter jedenfalls ausgeschlossen wird. Solange allerdings die Anerkennung von Einrichtungen nicht auf einem objektiven und transparenten Kriterienkatalog basiert, jedoch die Wahlfreiheit der Klienten auf diese eingeschränkt ist, kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch dieser Umstand künftig in einem etwaigen Vergabekontrollverfahren als diskriminierend bewertet werden könnte.

2.5.4 Hinsichtlich der Verrechnungsmodalitäten bzgl. der Kostenbeiträge sowie der Förderungen war festzuhalten, dass sich aus der Umstellung auf das Fördersystem zu den bisherigen Gepflogenheiten keine Änderungen ergeben. Schon bisher wurde vom FSW einerseits ein Kostenbeitrag des Kunden eingehoben und andererseits das gesamte Leistungsentgelt an die leistungserbringende Organisation überwiesen. Das Fördersystem schafft zwar - wie bereits dargestellt - neue Rechtsbeziehungen, lässt aber die Verrechnungsmodalitäten unverändert. Die rechtliche Basis dafür soll durch die Einholung einer Abtretungserklärung im Förderansuchen geschaffen werden.

Wenngleich die Idee eines Förderschecks, der einerseits einen bestimmten Geldwert repräsentiert und andererseits bei jeder anerkannten Anbieterorganisation einlösbar ist, grundsätzlich eher dem Wesen der Subjektförderung entspräche, böte dieser aus Sicht des Kontrollamtes im gepflogenen System bei unterschiedlichen Preisen für vergleichbare Leistungen keinen Vorteil, da er lediglich zusätzlichen administrativen Aufwand bedeuten würde.

2.5.5 Hinsichtlich der Objekt- und Projektförderungen war, wie auch bereits in den eingeholten Gutachten ausgeführt, eine Qualifikation, ob es sich dabei um öffentliche Aufträge oder Subventionen handelt, mangels Judikatur nicht abschließend und endgültig möglich. Als starkes Indiz für das Nichtvorliegen eines öffentlichen Auftrages wäre die deutliche Unterschreitung einer vollen Kostenabdeckung durch öffentliche Auftraggeber im Sinn des BVergG zu werten. Bei Vorliegen einer vollen Kostenabdeckung ist für die Beurteilung der vergaberechtlichen Relevanz weiters von maßgeblicher Bedeutung, ob eine Organisation nur zu einem im öffentlichen Interesse gelegenen subventionsgerechten Verhalten veranlasst werden soll oder ob eine Leistungsverpflichtung gegenüber dem FSW besteht.

Zur Beantwortung der Frage, ob "die Absicht des FSW eine Objekt- und Projektförderung vorzusehen, dem BVergG entspricht", ergab sich aus Sicht des Kontrollamtes für den FSW die zwingende Notwendigkeit, alle geplanten Förderungen im Einzelfall danach zu beurteilen, ob auf Grund einer nahezu vollen Kostenabdeckung durch die öffentliche Hand sowie des möglichen Bestehens einer Leistungsverpflichtung vom Vor-

liegen eines Leistungsauftrages auszugehen ist. In diesen Fällen wäre eine Unterstellung unter das Vergaberecht jedenfalls unumgänglich. Das Kontrollamt empfahl jedoch, auch bei jenen Objekt- und Projektförderungen, die nicht zweifelsfrei als Subventionen qualifiziert werden können, aus Gründen der Rechtssicherheit das BVergG anzuwenden. Auch hiefür gelten die im BVergG 2006 für nicht prioritäre Dienstleistungen vorgesehenen Erleichterungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht. Zusätzlich war anzumerken, dass eine den Vergabegrundsätzen entsprechende Leistungsbestellung in der Regel die Annahme einer Beihilfe ausschließt.

2.5.6 Hinsichtlich der im Gutachten behandelten beihilfenrechtlichen Aspekte war für jene Fälle, die allenfalls den vom Europäischen Gerichtshof näher konkretisierten Bedingungen für Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse nicht entsprechen, auf die zwischenzeitlich ergangene Entscheidung der Europäischen Kommission vom November 2005 (Amtsblatt L 312/67) hinzuweisen. In dieser wird ausgeführt, dass gewisse Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse als mit dem gemeinsamen Markt vereinbar angesehen werden und daher von der Notifizierungspflicht freigestellt sind. Danach bedürfen Ausgleichszahlungen bis zu einer Höhe von 30 Mio.EUR an Unternehmen, deren Jahresumsatz weniger als 100 Mio.EUR beträgt, keiner Notifizierung.

Wenngleich im ergänzenden Gutachten über die bereits gegen eine Pflicht zur Notifizierung bestehenden Argumente hinaus von der damals noch zu erwartenden o.a. "Gruppenfreistellungsentscheidung" weitere Klarstellungen erwartet wurden, konnte eine Notifizierungspflicht auf Grundlage dieser Entscheidung nicht von vornherein ausgeschlossen werden, zumal einige große Organisationen die oben angeführten Kriterien nicht erfüllten. Das Führen informeller Prä-Notifizierungsgespräche würde dahingehend die Rechtssicherheit deutlich erhöhen.

Obwohl gute Gründe dafür bestehen, dass die FRL des FSW nicht in die Anwendbarkeit des europäischen Beihilfenrechtes fallen, wird der Europäischen Kommission das Vorhaben des FSW zumindest informell mitgeteilt werden, um ein allfällig bestehendes

Restrisiko auszuschalten. Diesbezüglich ist bereits ein Auftrag an eine spezialisierte Rechtsanwaltskanzlei ergangen.

2.5.7 Hinsichtlich der im Prüfersuchen aufgeworfenen beihilfenrechtlichen Fragestellung bzgl. eines etwaigen Marktvorteils bestimmter Anbieterorganisationen war nochmals festzuhalten, dass es sich bei Beihilfen im Sinn des EGV ausschließlich um aus staatlichen Mitteln gewährte Vorteile handelt. Dies bedeutet, dass Zahlungen der individuellen Förderbezieher an die leistungserbringenden Organisationen im Zuge von zusätzlichen Vereinbarungen aus diesem Grund nicht als Beihilfen qualifiziert werden können. Eine Begünstigung bestimmter Unternehmer wäre aber auch durch die zwingende Anerkennung jeder Anbieterorganisation, die die entsprechenden Anerkennungskriterien und -voraussetzungen erfüllt, sowie durch die Wahlfreiheit der Klienten auszuschließen.

Im Übrigen können die infrage stehenden Zusatzleistungen unabhängig von der konkreten rechtlichen Ausgestaltung der Leistungsbeziehungen zwischen FSW, leistungserbringenden Organisationen und Hilfe Suchenden erbracht werden.

3. Rechts- und Versorgungssicherheit sowie Qualitätssicherung in den FRL

Im folgenden Abschnitt wird auf nachstehende Fragen des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 8: *Der FSW wird künftig keinen Leistungsvertrag mit den Anbieterorganisationen schließen, sondern sich ausschließlich auf die An- und Aberkennung der Anbietereinrichtungen beschränken. Garantieren die Förderrichtlinien, die im FSW beschlossen werden, eine ausreichende Rechts- und Versorgungssicherheit für alle Beteiligten?*

Frage 9: *Der FSW sieht in diesen Förderrichtlinien unter Punkt 5.6.6.6 die Einhaltung der vom Kuratorium zu beschließenden Qualitätsrichtlinien durch die Anbieterorganisationen vor. Ist es zweckmäßig, die Förderrichtlinien zu beschließen, bevor Klarheit über die Qualität besteht, die mit diesen Förderverträgen eingekauft werden soll?*

Frage 10: *Stellen die Förderrichtlinien einen EU-konformen Zugang der qualifizierten Anbieter zum Markt sicher und ist gewährleistet, dass Sozialdumping durch allfällige Billiganbieter, die zu wenig Qualität erbringen würden (und damit die Gesundheit von Menschen gefährden würden), hintan gehalten ist?*

3.1 Grundlagen zur Anerkennung von Einrichtungen

Das Rechtsverhältnis zwischen dem FSW und den Anbieterorganisationen basiert - wie bereits im Pkt. 2.2.2.1 ausgeführt - ausschließlich auf der Anerkennung als leistungserbringende Organisation. Die Voraussetzungen für eine solche sind in den FRL festgelegt, weshalb allein diese als Grundlage zur Beurteilung der Rechtssicherheit für die leistungserbringenden Organisationen heranzuziehen sind. Hinsichtlich der Rechtssicherheit für die Klienten sind neben den FRL vor allem die Bestimmungen in den jeweiligen Materiengesetzen maßgeblich. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen in Abschnitt 10 des gegenständlichen Berichtes verwiesen.

3.1.1 Allgemeine, spezifische und ergänzende (Förder-)Richtlinien

Sowohl die allgemeinen als auch die spezifischen FRL enthalten die Voraussetzungen für die Anerkennung von Einrichtungen. Gemäß den allgemeinen FRL können Einrichtungen ausschließlich im Hinblick auf ihre gemeinnützige Tätigkeit für höchstens fünf Jahre anerkannt werden. Allerdings kann die Anerkennung bei Vorliegen wichtiger Gründe unter Einhaltung einer Frist von mindestens sechs Monaten widerrufen werden. Mit der Anerkennung verpflichtet sich die leistungserbringende Organisation zur Einhaltung aller anzuwendenden rechtlichen Bestimmungen wie z.B. des Arbeits- und Sozialrechts und des Steuerrechts. Hinsichtlich der Überprüfung der geförderten Leistung haben die leistungserbringenden Organisationen den Organen oder Beauftragten des FSW Einsicht in sämtliche der Überprüfung dienlichen Unterlagen wie etwa Bücher und Belege sowie Besichtigungen an Ort und Stelle jederzeit zu gestatten.

Als Voraussetzungen zur Anerkennung von Einrichtungen legen die allgemeinen FRL fest, dass ein Ansuchen um Anerkennung schriftlich unter Beilage eines inhaltlichen Konzepts, einer Beschreibung der Organisationsstruktur und der personellen Ausstattung, von kaufmännischen Unterlagen, eines Mustervertrages zwischen Dienstleister

und Klient und aller für den Betrieb erforderlichen Bewilligungen zu erfolgen hat. Weiters verpflichten sich die Anbieterorganisationen ergänzende Richtlinien, die sich im Einschauzeitraum des Kontrollamtes noch in Ausarbeitung befanden, zu erfüllen. Darüber hinaus nehmen sie zur Kenntnis, dass zusätzliche Anerkennungsvoraussetzungen in den spezifischen FRL definiert sein können.

So sehen die analog zur funktionalen Gliederung des FSW erlassenen spezifischen FRL zum inhaltlichen Konzept vor, dass Unterlagen zur Ausgangslage, zu den Zielsetzungen, zur Zielgruppendefinition und zum Betreuungsangebot beizubringen sind. Weiters ist der FSW über die Verfügbarkeit der angebotenen Leistungen in zeitlicher, örtlicher und quantitativer Hinsicht zu informieren. Darüber hinaus ist in sämtlichen spezifischen FRL vorgesehen, dass die Anbieterorganisationen Ausschlussgründe für die Betreuung von Klienten in einer Einrichtung anzugeben haben.

In Bezug auf die Organisationsstruktur und die personelle Ausstattung schreiben die spezifischen FRL übereinstimmend die Angabe der Rechtsform des Betreibers bzw. der Eigentumsverhältnisse sowie beispielsweise die Vorlage der Organisationsstruktur, eines Personalplanes einschließlich der Qualifikation der Mitarbeiter sowie von relevanten Kollektivverträgen bzw. Mindestlohntarifen und Betriebsvereinbarungen vor.

Zur finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit legen die spezifischen FRL fest, dass eine detaillierte Kalkulation der geförderten Leistung vorzulegen ist; zusätzlich sind der Wirtschaftsplan der gesamten Organisation, eine Darstellung der Verhältnisse in Bezug auf die Verrechnung der USt und der gesetzlichen und freiwillig gebildeten Rücklagen sowie der letzte Jahresabschluss inkl. Erläuterungen beizubringen.

Weiters sehen die spezifischen FRL für die anerkannten leistungserbringenden Organisationen Melde-, Dokumentations- und Qualitätssicherungspflichten vor. Letztere verpflichten die anerkannten Einrichtungen zur Durchführung von Maßnahmen des Qualitätsmanagements, wobei damit auch eine künftige Anerkennung von Qualitätsstandards und Richtlinien des FSW verbunden ist.

Über die Vorgaben der spezifischen FRL hinaus sollen durch ergänzende Richtlinien (ursprünglich Qualitätsrichtlinien genannt) Fragen z.B. zur Kalkulation, Abrechnung oder Dokumentation präzisiert werden. Mit der Anerkennung durch den FSW verpflichtet sich der Betreiber einer Einrichtung - noch nicht bekannte - ergänzende Richtlinien zu erfüllen.

### 3.1.2 Prozessbeschreibung

Vom FSW wurde eine Prozessbeschreibung betreffend "Ansuchen um Anerkennung von Einrichtungen" erstellt und im Februar 2006 intern für verbindlich erklärt. In dieser werden die einzelnen Arbeitsschritte vor allem hinsichtlich der Prüfung der Anträge der Einrichtungen, der Aktenführung, der Prozessdokumentation etc. beschrieben. Als Verantwortliche für den Ablauf sind die jeweiligen Fachbereichsleiter sowie für Teilbereiche die Leitung des Finanzmanagements vorgesehen.

Die jeweiligen Fachbereichsleitungen haben die Anbieterorganisationen über das Anerkennungsverfahren und das Förderwesen des FSW zu informieren, Vorgespräche über Qualitätskriterien und Kontingente sowie geplante Strategien zu führen und sollen erste Kontakt- und Anlaufstelle für die Organisationen sein. Nach durchgeführter Vollständigkeitsprüfung der Förderansuchen hat der Fachbereich zu entscheiden, ob eine Einrichtung inhaltlich den FRL entspricht. Die Abteilung Fördercontrolling hat eine kaufmännische Prüfung der vorgelegten Unterlagen vorzunehmen und eine schriftliche Stellungnahme an den Fachbereich zu schicken. Gegebenenfalls soll eine Stellungnahme der Stabsstelle Recht eingeholt werden.

Es ist vorgesehen, dass bei fehlender inhaltlicher, kaufmännischer oder rechtlicher Übereinstimmung mit den Anerkennungsvoraussetzungen vom Fachbereich ein Ablehnungsschreiben an den Antragsteller erfolgt. Bei positiver Prüfung hat der Fachbereich in Zusammenarbeit mit der Abteilung Fördercontrolling einen Motivenbericht zu verfassen, der dem Kuratorium des FSW zur Beschlussfassung vorgelegt wird. In der jeweils folgenden Kuratoriumssitzung wird formal die Anerkennung nach Prüfung des Motivenberichtes samt zugehöriger Unterlagen beschlossen, worauf der Fachbereich das Anerkennungsschreiben an die anerkannte Einrichtung expediert.

Gemäß der angeführten Prozessbeschreibung werden spätestens nach positiver Anerkennung Tarifverhandlungen zwischen den Fachbereichen und den leistungserbringenden Organisationen geführt. Danach soll die Vereinbarung über die Kontingente und Preise erfolgen, die unter Anleitung der Fachbereiche von den jeweils zuständigen Fördercontrollern konzipiert wird und sowohl an die Einrichtung als auch an die Assistenz des Finanzmanagements zur Evidenzhaltung geschickt wird. Die Unterfertigung der Vereinbarung wird durch den Fachbereich erfolgen.

3.2 Feststellungen des Kontrollamtes

3.2.1 Bis zum Stichtag 31. März 2006 waren gemäß einer Auswertung aus dem elektronischen Protokollsystem des FSW erst zwölf Anträge auf Anerkennung als leistungserbringende Organisation eingelangt, die von den Fachbereichen entsprechend den nunmehr anzuwendenden FRL einer Überprüfung zu unterziehen sind. Seitens des FSW wurde hiezu angeführt, dass frühestens in der zweiten Jahreshälfte 2006 mit der Mehrzahl der Anträge zu rechnen sei, zumal zu einem früheren Zeitpunkt weder die Angebotsmengen der Leistungspakete noch die Kosten der einzelnen Einrichtungen feststehen. Außerdem seien Verhandlungen mit den Anbieterorganisationen zu einem Zeitpunkt, zu dem das Budget des FSW nicht annähernd verhandelt ist, nicht zielführend.

Auf Basis der FRL mit Wirksamkeit 1. Jänner 2006 waren somit zum Zeitpunkt der Prüfung durch das Kontrollamt weder leistungserbringende Organisationen anerkannt, noch lagen schriftliche Ablehnungen vor. Weil eine Prüfung von erfolgten Anerkennungen bzw. Ablehnungen durch das Kontrollamt daher faktisch nicht möglich war, beurteilte es die geplante diesbezügliche Vorgangsweise anhand der oben dargestellten Prozessbeschreibung hinsichtlich der Anerkennung.

Während der schriftlichen Darstellung des Prozessablaufes entnommen werden könnte, dass es sich bei einem Anerkennungsbeschluss des Kuratoriums lediglich um einen Formalakt handelt, legt das der Prozessbeschreibung beiliegende Ablaufdiagramm den Schluss nahe, dass das Kuratorium trotz positiver Empfehlung durch den Fachbereich einen ablehnenden Beschluss fassen könnte. Für das Kontrollamt war nicht erkennbar,

welche sachlichen Gründe nach einer positiven Empfehlung des Fachbereiches für die Ablehnung eines Antrages durch das Kuratorium vorliegen könnten. Eine sachlich nicht begründbare Ablehnung würde nämlich dem Gebot zur Gleichbehandlung aller Anerkennungswerber widersprechen, weshalb auch in diesem Fall die Wichtigkeit eines für alle Hierarchieebenen des FSW verbindlichen Kriterienkataloges deutlich wurde.

Weiters war anzumerken, dass die Ablehnung eines Anerkennungsansuchens wegen nicht vorhandener inhaltlicher, kaufmännischer oder rechtlicher Übereinstimmung mit den FRL jedenfalls direkt vom jeweiligen Fachbereich ausgesprochen wird, obwohl die Anerkennung von Einrichtungen in der Kompetenz des Kuratoriums liegt, was nach Ansicht des Kontrollamtes auch eine allfällige Ablehnung impliziert.

Um Unsicherheiten in der Vorgangsweise hintanzuhalten, wurde empfohlen, eine Übereinstimmung der Prozessbeschreibung mit dem Ablaufdiagramm herzustellen und dabei die internen Kompetenzbestimmungen des FSW zu berücksichtigen.

> Als zusätzliche Standardisierung wurde im Sommer 2006 im FSW eine interne Anerkennungskommission bestehend aus dem Geschäftsführer, dem kaufmännischen Leiter, den Fachbereichsleitern und der Leiterin der Stabsstelle Recht gegründet, um die Anerkennungen FSW-weit zu standardisieren. Die Anerkennungskommission prüft sämtliche Anträge vor der Beschlussvorlage im Kuratorium. Im Sinn der Empfehlungen werden ab sofort auch Ablehnungen der Anerkennungskommission und in weiterer Folge dem Kuratorium vorgelegt werden.

3.2.2 Hinsichtlich der Versorgungssicherheit für die Klienten war auf die im Förderregime nicht mehr vorhandene direkt aus einem Leistungsvertrag resultierende Eingriffsmöglichkeit zu verweisen. Wenngleich das von den Organisationen zu erwartende subventionsgerechte Verhalten in der Regel die Versorgung sicherstellen wird, kann auf Grund der fehlenden Leistungspflicht einer anerkannten Einrichtung gegenüber dem FSW Letzterer rechtlich nur mehr über das Anerkennungsverfahren bzw. über den

Widerruf einer Anerkennung auf die leistungserbringenden Organisationen einwirken. In den FRL ist daher vorgesehen, dass die Organisationen für die Anerkennung die angebotenen Leistungen in zeitlicher, örtlicher, quantitativer und zielgruppenspezifischer Hinsicht im jeweilig vorzulegenden inhaltlichen Konzept anzugeben haben. Diese Informationen verschaffen dem FSW zwar einen Überblick über angebotene Kapazitäten, welche auch als Grundlage für eine Kapazitätsplanung herangezogen werden können, eine durchgängige Sicherstellung der Versorgung kann aber naturgemäß durch die FRL allein nicht gewährleistet werden. Der FSW beabsichtigt daher zur Sicherstellung des Versorgungsauftrages die Planung des Bedarfes an sozialen Dienstleistungen mittels Prognoserechnungen vorzunehmen und in weiterer Folge Verhandlungen über den angebotenen Leistungsumfang mit den Anbieterorganisationen zu führen (s. dazu Pkte. 5.2.1 und 5.3.1).

Diese Vorgangsweise ist einerseits zur Erfüllung des gesetzlichen Versorgungsauftrages des FSW zweckmäßig und ermöglicht andererseits eine wirtschaftliche Gebarung. Aus rechtlicher Sicht könnte allerdings bei einer Gesamtbetrachtung des Subjektförderungsmodells seitens der Vergabekontrollinstanzen diese Steuerungsmaßnahme als Indiz für das Vorliegen eines entgeltlichen Leistungsvertrages interpretiert werden, da "Mengenvereinbarungen" bei Vorliegen von Förderungen eher untypisch sind. Demgegenüber wendete die Geschäftsführung des FSW ein, dass es sich bei den Verhandlungsergebnissen um keine Mengenvereinbarungen handle; die Mengenangaben bezögen sich lediglich auf die maximale Vorhaltekapazität der jeweiligen Organisationen, da diesen keine Abnahmegarantien gegeben würden. In diesem Zusammenhang merkte das Kontrollamt an, dass die Vorgangsweise des FSW kein eindeutiges Indiz für die Nichtanwendbarkeit des Vergaberechts darstellt, da die nunmehr auch im Oberschwellenwertbereich des BVergG 2006 mögliche Rahmenvereinbarung ebenfalls keine Abnahmeverpflichtung für den Auftraggeber beinhaltet.

Darüber hinaus könnte eine Vereinbarung von Vorhaltekapazitäten - auch ohne Abnahmeverpflichtung - auf eine mittelbare Einflussnahme auf die Klienten hinsichtlich der Wahl der Anbieterorganisation hindeuten, da eine einvernehmliche Festlegung dieser Mengen ohne Steuerungsabsicht obsolet wäre. Diesbezüglich war nochmals auf die

Ausführungen des Gutachtens hinzuweisen, wonach alle faktischen Umstände aus der Sphäre des FSW zu eliminieren seien, welche die Entscheidungsfreiheit der Einzelperson zur Wahl des anerkannten Dienstleisters infrage stellen könnten.

Der FSW befindet sich bei der Errichtung des gegenständlichen Förderungsmodells in einem Spannungsfeld zwischen der Sicherstellung der Versorgungslandschaft, einer wirtschaftlichen Gebarung und der rechtlich korrekten Ausgestaltung der Subjektförderung. Würde er im Fördermodell auf die steuernden Maßnahmen (s. hiezu auch die Ausführungen über die Tarifverhandlungen unter Pkt. 7.4.1) verzichten, liefe dies nach Ansicht des Kontrollamtes der Einhaltung der allgemeinen Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit zuwider. Das Kontrollamt merkte in diesem Zusammenhang ergänzend an, dass das Vergaberecht künftig erweiterte Gestaltungsmöglichkeiten bieten würde. Das BVergG 2006 sähe nämlich für die Bundesländer ab Jänner 2007 für nicht prioritäre Dienstleistungen - darunter fallen auch jene des Gesundheits- und Sozialwesens - Erleichterungen in verfahrensrechtlicher Hinsicht vor. Während im BVergG 2002 die Vergabe von nicht prioritären Dienstleistungen lediglich im Weg der im Gesetz vorgesehenen Vergabeverfahren zulässig war, würde das BVergG 2006 im Wesentlichen eine formfreie Beauftragung, sofern die gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten sowie das Diskriminierungsverbot beachtet werden, ermöglichen. Dem FSW wurde daher empfohlen zu untersuchen, ob unter den neuen vergaberechtlichen Gesichtspunkten hinsichtlich möglicher Imponderabilitäten des gewählten Fördermodells alternative Lösungsansätze gefunden werden können, zumal auf Grund der umfangreichen vergaberechtlichen Judikatur eine höhere Rechtssicherheit gegeben wäre.

Nicht zuletzt war zu erwähnen, dass gegenwärtig zwischen dem Bedarf an sozialen Dienstleistungen und dem Leistungsangebot in etwa ein Gleichgewicht herrscht, was sich in einer nahezu vollen Auslastung der leistungserbringenden Organisationen mit einem günstigen Preis-Leistungsverhältnis niederschlägt. Bei zunehmender Inanspruchnahme der Wahlfreiheit durch die Klienten und der Anerkennung von zusätzlichen Organisationen sind Veränderungen in der Auslastung zu erwarten. Im Fall knapper werdender Budgetmittel und unter der Voraussetzung, dass keine Leistungskürzungen für

die Klienten vorgenommen werden, oder im Fall eines Angebotsüberhanges wird vom FSW letztlich unter den Anbietern eine Auswahl zu treffen sein. Eine solche hat jedoch in nicht diskriminierender Weise nach sachgerechten Kriterien in einem nachvollziehbaren Verfahren zu erfolgen. Bei Eintreten derartiger Umstände müsste der Einsatz eines objektiven Verteilungsinstrumentariums unter Wahrung einer angemessenen Publizität ins Auge gefasst werden.

Im Zuge der Neuordnung des Sozialwesens in Wien sah sich der FSW im Jahr 2004 vor die Alternative gestellt, die bisherigen Beziehungen mit den Anbieterorganisationen dem damals gültigen BVergG anzupassen oder statt dessen ein entsprechendes Fördersystem zu entwickeln.

Das "Modell Ausschreibungsverfahren" hätte nach dem damals geltenden BVergG 2002 ein starres Verfahren für die Vergabe von "Sozialen Dienstleistungen" vorgesehen und schien daher von vornherein ungeeignet. Die Totalrevision des Gesetzes zum BVergG 2006 zeigt, dass auch der Gesetzgeber erkannt hat, wie wenig sich das Vergaberecht für soziale Dienstleistungen eignet. Im Sinn der Empfehlungen des Kontrollamtes wird aber die weitere Entwicklung, insbesondere der Judikatur beobachtet und die Vorgangsweise des FSW, falls notwendig, adaptiert.

3.2.3 Wie bereits erwähnt, handelt es sich bei der Einführung des Förderregimes um einen dynamischen Prozess, der zum Zeitpunkt der Einschau durch das Kontrollamt noch nicht abgeschlossen war. Obwohl der Umfang und die Komplexität der damit im Zusammenhang stehenden Maßnahmen nicht verkannt wurde, wäre dennoch das Vorliegen sämtlicher relevanter Regelungen - nicht zuletzt auch auf Grund rechtlicher Erwägungen - bereits zum Zeitpunkt der Kündigung der Leistungsverträge anzustreben gewesen. Aber im Hinblick auf das Faktum, dass der Regelungsprozess noch nicht abgeschlossen war, war die Vorgangsweise des FSW, speziellere Regelungen in den ergänzenden Richtlinien erst nach Fertigstellung der allgemeinen und der spezifischen FRL vorzunehmen, grundsätzlich nachvollziehbar.

Dennoch führte diese Tatsache zumindest für jene Organisationen, die bis zum Ende der Einschautätigkeit des Kontrollamtes Anträge auf Anerkennung eingereicht hatten, zu Unwägbarkeiten, weil ergänzende Richtlinien z.B. zur Tarifgestaltung (s. hiezu Pkte. 7.2.2 und 7.2.3) noch nicht beschlossen waren. So haben die leistungserbringenden Organisationen derzeit zwar gemäß den FRL detaillierte Kalkulationen mit nachvollziehbaren Darstellungen der Berechnungen der zu fördernden Leistungen bekannt zu geben, von Seiten des FSW lagen jedoch noch keine Vorgaben hinsichtlich förderungswürdiger Betriebsausgaben bzw. zur Gliederung der Kalkulation vor, obwohl dieser gemäß seiner Satzung die Höhe des Förderbetrages zu bestimmen hat.

Wie die Einschau weiters zeigte, lagen im Prüfzeitraum keine publizierten verbindlichen Qualitätsrichtlinien für die einzelnen Fachbereiche vor. In Teilbereichen vorhandene Handbücher, die u.a. auch Qualitätsstandards beinhalten, mögen zwar Anhaltspunkte für künftige der Anerkennung zu Grunde liegende Qualitätsrichtlinien bieten, können Letztere allerdings nicht ersetzen. Das Kontrollamt empfahl daher, der FSW möge als vordringliche Aufgabe Qualitätsvorgaben in entsprechenden Richtlinien ausarbeiten, um seinen Aufgaben der Leistungssteuerung und -finanzierung effizient nachkommen zu können.

Der FSW ist sich der Bedeutung von ergänzenden Qualitätsrichtlinien im Sinn der FRL bewusst und widmet dieser Aufgabenstellung höchste Priorität. Da solche Qualitätsrichtlinien entscheidend die Qualität des Wiener Sozialsystems beeinflussen, erscheint es zweckmäßig, diesen Prozess unter starker Einbeziehung der verschiedenen Expertengruppen im Dachverband Wiener Sozialeinrichtungen durchzuführen. Die entsprechenden Gespräche verlaufen äußerst konstruktiv und in einigen Teilbereichen kann mit baldigen Ergebnissen gerechnet werden. So wird z.B. das Tarifkalkulationsmodell stationäre Pflege noch im Jahr 2006 als Richtlinie definiert werden.

3.2.4 Auch in Bezug auf die Frage nach einem EU-konformen Zugang der qualifizierten Anbieter zum Markt war festzustellen, dass zum Zeitpunkt der Einschau nach wie vor

der Kriterienkatalog mit Mindeststandards, bei dessen Erfüllung eine Anerkennung jedenfalls zu erfolgen hat, fehlte. Bei entsprechender Adaptierung der FRL kann mit hoher Wahrscheinlichkeit deren EU-Rechtskonformität angenommen werden (s. Pkte. 2.2.2.1 und 2.5.2 des vorliegenden Berichtes).

Da die FRL die Anerkennung auf jene Einrichtungen beschränken, die sich einerseits zur Einhaltung der arbeits- und sozialrechtlichen Vorschriften verpflichten und andererseits die in den noch zu erstellenden ergänzenden Richtlinien entsprechenden Qualitätsvorgaben anzuerkennen haben, erschien die Leistungserbringung durch "allfällige Billiganbieter" ausgeschlossen.

4. Systemumstellung bei den ambulanten Diensten

Im folgenden Abschnitt wird auf die nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

*Frage 2: Der Dachverband der Wiener Pflege- und Sozialdienste hat im Februar 2005 eine Studie zur Situation der Gesundheits- und Sozialzentren vorgelegt. Darin wird große Sorge hinsichtlich der künftigen Erledigung der Betreuungsaufgaben unter dem Förderregime bei den ambulanten Diensten geäußert: "Da längerfristige Vorgaben der öffentlichen Hand fehlen, ist für die Organisationen wenig Planungssicherheit gewährleistet". Ist es denkbar, dass auf Grund der Systemumstellung eine Verschlechterung hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit bei den Betreuungsaufgaben durch die Gemeinde Wien zu erwarten ist?*

4.1 Zielvorgaben durch die gemeinderätliche Geriatriekommission

Die Umsetzung der Strukturreform des Sozialbereiches bedingte eine Neuorganisation der Sozial- und Pflegeaufgaben, welche im Weg des bereits erwähnten Gemeinderatsbeschlusses vom 19. Dezember 2003, Pr.Z. 05238/2003 GIF, erfolgte. Diesem zufolge sollen im Magistrat primär rechtliche, strategische und planerische Angelegenheiten sowie die Abwicklung der individuellen Sozialhilfe konzentriert werden, während der FSW als "Aufgabenschwerpunkte das Steuerungs- und Vertragsmanagement, das För-

derwesen, Controlling und Berichtswesen und damit eine Verstärkung der Transparenz und Kundenorientierung im Sozial-, Behinderten- und Altenpflegebereich" wahrzunehmen hat.

Die durch den Gemeinderatsbeschluss an den FSW übertragenen Aufgaben wurden durch die Zielsetzungen und Maßnahmen für die Betreuung älterer Menschen im Juni 2004 im Strategiekonzept "Lebenswertes Altern in Wien - aktiv und selbstbestimmt" von der gemeinderätlichen Geriatriekommission näher präzisiert. In diesem war bereits ein Entwicklungsbedarf für die ambulante Betreuung älterer Menschen festgestellt worden, weil z.B. für die leistungserbringenden Organisationen "auf Grund fehlender längerfristiger Vorgaben durch die öffentliche Hand" wenig Planungssicherheit gegeben sei.

Laut dem Strategiekonzept ist die künftige Entwicklung der Sozial- und Gesundheitsdienste nicht nur in einer quantitativen Ausweitung zu sehen, sondern vor allem in einer qualitativen Verbesserung im Sinn eines flexiblen Angebotes für ältere Menschen, das sich an deren individuelle Situation anpasst. Das Dienstleistungsangebot soll überschaubar, ganzheitlich, orts- und bürgernah sowie finanzierbar sein; vor allem soll das Individuum im Vordergrund stehen. Generell wird der forcierte Ausbau der ambulanten Pflege und Betreuung in Richtung eines selbstbestimmten Lebens der Klienten gefordert.

Nachfolgend werden insbesondere jene Maßnahmen aus dem Strategiekonzept angeführt, die für die Umsetzung der Wiener Sozialpolitik durch den FSW von Bedeutung sind, nämlich

- die Erarbeitung eines Versorgungskonzeptes der ambulanten Dienstleistungen für 2010, 2015 und 2020 (unter Berücksichtigung der Schnittstellen),
- eine Neupositionierung des derzeitigen Angebotes,
- die Differenzierung des Leistungsangebotes und
- die Stärkung des Casemanagements.

Zusätzlich zum Strategiekonzept der gemeinderätlichen Geriatriekommission, das vom Gemeinderat zur Kenntnis genommen wurde, wurden im Auftrag der Bereichsleitung

Sozial- und Gesundheitsplanung sowie Finanzmanagement der Stadt Wien die Stärken und Schwächen der Zusammenarbeit sowie die künftige Gestaltung der Kooperation zwischen den GSZ, den ambulanten Anbieterorganisationen, ausgewählten öffentlichen Spitälern der Unternehmung "Wiener Krankenanstaltverbund" und privaten Wohn- und Pflegeheimeinrichtungen erhoben. Der Auftraggeber verfolgte dabei das Ziel, die Ergebnisse in die damals stattfindenden Umstrukturierungen und Planungen einfließen zu lassen. Die Durchführung der Erhebung (im Prüfersuchen als Studie bezeichnet), deren Ergebnisse im Februar 2005 präsentiert wurden, übernahm die Geschäftsstelle des Dachverbandes Wiener Pflege- und Sozialdienste.

4.2 Feststellungen des Kontrollamtes

Im Zeitraum der Durchführung der Erhebung des Dachverbandes Wiener Pflege- und Sozialdienste war zwar das zuvor beschriebene Strategiekonzept der gemeinderätlichen Geriatriekommission bereits in Geltung, die Umstellung auf das Förderregime aber erst in Vorbereitung; in Anbetracht der zu erwartenden Veränderungen wurde von Seiten der Organisationen eine gewisse Verunsicherung über die künftigen Entwicklungen zum Ausdruck gebracht.

Das im Prüfersuchen angeführte Zitat aus der Erhebung, wonach längerfristige Vorgaben durch die öffentliche Hand fehlen würden und daher für die Organisationen wenig Planungssicherheit gegeben sei, wurde allerdings aus dem Strategiekonzept der gemeinderätlichen Geriatriekommission übernommen und daher bereits vor der Übertragung des Altenpflegebereiches an den FSW getroffen. Dieses Zitat beschrieb folglich nicht die geplante Systemumstellung auf das Fördersystem, sondern die davor bestehende Ausgangslage, in welcher der Entwicklungsbedarf für die Betreuung älterer Menschen bereits erkannt worden war und zu den in Pkt. 4.1 angeführten Maßnahmen des Strategiekonzeptes der gemeinderätlichen Geriatriekommission geführt hat.

Hiezu ist anzumerken, dass zwischenzeitlich vom FSW Instrumente entwickelt wurden, die durchaus eine längerfristige Planung ermöglichen, worauf in Pkt. 5.2 näher eingegangen wird.

Die im Prüfersuchen geäußerten Bedenken hinsichtlich einer Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit und der Zweckmäßigkeit bei den Betreuungsaufgaben auf Grund der Systemumstellung wurden vom Kontrollamt daher losgelöst vom zuvor erwähnten Zitat betrachtet. Da der FSW auf Grund seiner Rechtsform eigentümerloses Zweckvermögen darstellt, dessen Dotierung überwiegend aus öffentlichen Mitteln erfolgt und der über seine Organe in der Einflusssphäre der Stadt Wien steht, ist sein gesamtes Handeln an die Grundsätze der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit gebunden. Sparsamkeit bedeutet in diesem Zusammenhang die Minimierung von Ausgaben, Wirtschaftlichkeit die Optimierung des Verhältnisses von Aufwand und Ertrag und Zweckmäßigkeit die umfassende Beurteilung des Verhältnisses von Zielerreichung zu den eingesetzten Mitteln. Die Geschäftsführung des FSW ist daher dazu angehalten, die von der gemeinderätlichen Geriatriekommission vorgegebenen Zielvorgaben möglichst effizient umzusetzen.

Die Einschau des Kontrollamtes zeigte, dass der FSW bestrebt ist, diese Ziele durch den Einsatz moderner Methoden im Systemmanagement, wie etwa zukunftsorientierte Planung von Ressourcen unterstützt durch die Informationen des Controllings zu erreichen. Die im folgenden Abschnitt geschilderten Planungs- und Steuerungsaufgaben sowie die eingesetzten Instrumente sollten grundsätzlich eine wirtschaftliche und zweckmäßige Gebarung ermöglichen.

5. Operative Planungs- und Steuerungsaufgaben bei den sozialen Diensten

Im folgenden Abschnitt wird auf die nachstehenden Fragen des Prüfersuchens eingegangen:

*Frage 3: Weiter stellt die Studie fest: "Die (damalige) Einführung von Leistungsverträgen (von der ehem. MA 47) wurde von den ambulanten ExpertInnen als besonders positiv hervorgehoben, weil sie den Anbieterorganisationen die Grundlage für finanzielle und personelle Planung bietet... Sollte in Zukunft die Stadt Wien eine Steuerung der Leistungsverteilung nicht mehr übernehmen und damit keine Sicherstellung in Form von Leistungsstunden gegeben sein - so wie dies die Umstellung auf Förderrichtlinien bedeuten könnte - ...dann wä-*

*ren die Organisationen aus der Sicht der Geschäftsführung dahingehend gefordert:*

*- die angebotenen Dienstleistungen neu zu definieren*

*- mehr administratives Personal bereitzustellen...*

*- und die Übernahme dieser Aufgabenbereiche würde vermutlich den Preis für die Dienstleistungen erhöhen"*

*Welche Aufgaben kommen dem FSW und den GSZ hinsichtlich Planung und Steuerung künftig zu und werden die Kosten der Dienstleistungen durch das Förderregime für die Stadt steigen?*

Frage 4: *Auch hinsichtlich des Zugangs zum Markt, der durch die Förderverträge seitens des FSW eröffnet wird, gibt es Bedenken seitens der Anbieterorganisationen: "Die meisten Anbieterorganisationen befürchten einen Wettbewerbsvorteil der Caritas der Erzdiözese Wien und des Wiener Roten Kreuzes, die hohen Bekanntheitsgrad in der Öffentlichkeit genießen, sowie ein mögliches "Aus" für kleinere Organisationen". Welche Steuerungsfunktion kommt dem FSW / den GSZ diesbezüglich zu und ist eine - wie von den Anbieterorganisationen befürchtet - Marktkonzentration in diesem Bereich feststellbar? Wenn ja, welche Auswirkungen hat diese hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Zweckmäßigkeit der Gebarung der Gemeinde Wien in diesem Bereich?*

Frage 6: *Welche Konsequenzen hat es für bedürftige FörderbezieherInnen, wenn sie sich selbstständig am Anbietermarkt zurechtfinden müssen und welche Rolle können die GSZ hier übernehmen, wenn sie nicht steuern dürfen?*

5.1 Kundenbezogene Steuerung in GSZ

Um den Betroffenen und deren Angehörigen den Zugang zu den zahlreichen Angeboten rund um die Pflege und Betreuung zu erleichtern, werden vom FSW regionale GSZ geführt. Diese fungieren als gemeinsame Informations-, Beratungs- und Anlaufstelle für die sozialen Dienste einschließlich der Grundpflege zu Hause sowie für die medizinische Hauskrankenpflege. Ihre Kernaufgaben wurden von den Teilnehmern der Arbeits-

gruppe "Gesundheits- und Sozialzentren" der damaligen Magistratsabteilung 15 A im Ergebnispapier vom März 2004 schriftlich festgehalten.

Hiezu zählt u.a. die Beurteilung der Anliegen der Hilfebedürftigen unter Zuhilfenahme der Methodik des Casemanagements. Dabei handelt es sich um ein System zur Erbringung von Hilfeleistungen, welche organisiert werden müssen, um hilfebedürftige Menschen in speziellen Notlagen zu unterstützen. Die diesbezüglich getroffenen Fördermaßnahmen und die Heranführung der Kunden an die Dienstleistungsangebote sollen zwar individuell, aber dennoch ressourcenoptimal auf den Einzelfall zugeschnitten sein.

Auf Ersuchen des Kontrollamtes übermittelte die zentrale Leitung der GSZ eine praxisnahe Beschreibung des Casemanagements. Demnach bestehe dessen primäre und zentrale Funktion darin, die individuelle Bedarfslage des Kunden zu erheben und zu beurteilen. Auf dieser Erhebung basierend werde ein Betreuungsvorschlag formuliert sowie Art und Menge der geförderten Leistungen definiert. Im Rahmen eines Beratungsgespräches werde jeder Klient hinsichtlich der Förderbewilligung, der Förderhöhe des FSW und seines eigenen Kostenbeitrages sowie über die leistungserbringenden Organisationen informiert.

Die Entscheidung, welche Organisation die Betreuung durchführt, liege in jedem Fall beim Kunden. So sei die Hilfestellung im Entscheidungsprozess sowie das Heranführen des Kunden an die passende Leistung als Teil des Casemanagementprozesses zu sehen. Der individuelle Bedarf soll mit dem entsprechenden Angebot im Sinn der optimalen Versorgung des Kunden zusammengeführt werden. Der Wunsch des Kunden nach Betreuung durch einen bestimmten Leistungsanbieter werde nach Maßgabe der bei den gewünschten Organisationen verfügbaren Kapazitäten berücksichtigt.

Die Steuerungsaufgabe der GSZ bestehe also darin, eine koordinierende Funktion zwischen der individuellen Bedarfslage, dem Kundenwunsch (sofern vorhanden) sowie der Kapazität der Leistungserbringer (in Qualität und Quantität) zu übernehmen.

Die Geschäftsführung des FSW betonte darüber hinaus, dass auch nach der Umstellung auf das Förderwesen das Casemanagement durch die GSZ - wie auch im Strate-

giekonzept der gemeinderätlichen Geriatriekommission ausdrücklich gefordert - in der zuvor beschriebenen Weise weiterhin gegeben sein werde.

## 5.2 Planungsinstrumente des FSW im Systemmanagement

### 5.2.1 Bedarfserhebung mittels Prognoserechnung

Zur Umsetzung der politischen Zielvorgaben der gemeinderätlichen Geriatriekommission bzw. um ein mittel- bis langfristiges Versorgungskonzept zu erarbeiten, wurde vom FSW bereits im Juli 2004 die Planungsgruppe "Pflege" ins Leben gerufen, die in den folgenden Monaten ein Grundkonstrukt zur Bedarfsplanung unter Begleitung eines externen Moderators entwickelte.

Für die ambulante Betreuung wurden zunächst fünf Leistungsfelder, nämlich der Haushaltsbereich, der medizinische Bereich, der therapeutische Bereich, Essen auf Rädern und der soziale Bereich definiert. Für jedes dieser Felder wurden die benötigten Leistungen in so genannte Leistungspakete unterteilt, welche den im FSW bereits bestehenden Kostenstellen zugeordnet wurden, um den Zusammenhang zu den Kosten herzustellen.

Für die Darstellung des Bedarfes der einzelnen Leistungspakete wurde ein Berechnungsschema gewählt, bei welchem die Bevölkerungsprognose nach Altersgruppen für das jeweilige Jahr sowie die heutige Quote der Inanspruchnahme ambulanter Leistungen pro Altersgruppe die Eckpunkte bilden. Daraus lässt sich die Anzahl jener Personen ermitteln, die eine spezielle Leistung zu einem künftigen Zeitpunkt voraussichtlich in Anspruch nehmen werden, womit in weiterer Folge der gesamte Bedarf an den einzelnen Leistungspaketen geschätzt werden kann.

Dieses Planungssystem wird auch zur Erarbeitung der internen Budgetprognosen für den FSW herangezogen und soll darüber hinaus Informationen für die Kapazitätsplanung der Organisationen liefern können. Um künftig eine zieloptimale Versorgung zu erreichen, waren weiters Bemühungen im Gange, die bisher für die gesamte Stadt Wien ermittelten Bedarfsprognoserechnungen regionalisiert darzustellen.

Es konnte daher zusammenfassend festgehalten werden, dass für das Jahr 2007 Bedarfsprognosen für die einzelnen Leistungspakete unter Zugrundelegung von statistischen Daten sowie aus dem elektronischen Klientenverwaltungssystem entnommenen Echtdaten der Stabsstelle Dokumentation erstellt wurden. Allerdings darf dabei nicht übersehen werden, dass der genaue Bedarf an sozialen Leistungen im Vorhinein schwer abschätzbar ist, doch bietet die Prognoserechnung ein geeignetes Instrument für die Planung der vorzuhaltenden Kapazitäten und der damit voraussichtlich verbundenen Kosten.

### 5.2.2 Budgetplanung

Da die gegenständlichen Leistungen nicht vom FSW sondern von Dritten erbracht werden und ein entsprechend großer Teil des Budgets zu deren Finanzierung verwendet wird, entwickelte die Planungsgruppe "Pflege" auch ein Instrument zur Erstellung des Budgets, das bis zum Routinelauf zwar noch einiger Korrekturen bedarf, für die Budgeterstellung 2007 aber bereits eingesetzt wurde.

Es ist vorgesehen, die Budgeterstellung in einem zweistufigen Prozess abzuwickeln, bei dem zunächst von den Datengrundlagen der Prognoserechnungen ausgehend ein FSW-interner Entwurf vorbereitet wird. Die zweite Stufe soll der sukzessiven Annäherung des Entwurfes sowohl an die zu erwartenden Finanzmittel des Haushalts der Stadt Wien als auch der Aufnahme geänderter Tendenzen in der sozialen Betreuung dienen. Letzteres soll in Form einer Aktualisierung der Bedarfsprognosen durch die Stabsstelle Dokumentation, dem Einbeziehen der neuesten quantitativen Entwicklungen und im Bewerten der qualitativen Verbesserungsmaßnahmen inkl. der Verbesserungen auf Grund eines Nachholbedarfes des Fachbereiches geschehen. Der Fachbereich soll durch die Kenntnis der Versorgungslage der Klienten die notwendigen Qualitätsänderungen in den Budgetprozess einbringen.

Für die Diskussion des Gesamtbudgets und der zu verfolgenden Bedarfsstrategien durch die Geschäftsführung wurde mit dem zuvor beschriebenen "Prioritätentool" des FSW ein Instrument geschaffen, das eine Abwägung alternativer Veränderungen der Versorgung (Verbesserungen oder Einschränkungen) über die Leistungspakete aller

Fachbereiche ermöglicht. Dieses Instrument kann sowohl bei Aufstellung des Vorentwurfes, des Budgets, bei nachträglichen Veränderungen des Budgets als auch bei Budgetüberschreitungen eingesetzt werden.

In den vergangenen Jahren orientierte sich das Budget für die sozialen Dienstleistungen primär am Mitteleinsatz des Vorjahres, indem dieser Wert valorisiert wurde. Wie die Einschau zeigte, verfolgt der FSW nunmehr diesbezüglich einen wirkungsorientierten Weg, womit sich die Erstellung des Gesamtbudgets künftig an den geplanten Leistungen ausrichten soll.

### 5.3 Steuerungsinstrumente des FSW im Systemmanagement

Als weitere Anforderungen an ein erfolgs- und qualitätsorientiertes Management im Nonprofit Sektor sind neben der Planung auch Steuerungs- und Controllingsysteme, häufig verbunden mit Qualitätsmanagementsystemen, aufzubauen. Im Folgenden wird dargestellt, ob und wie der FSW diese Anforderungen umsetzt.

#### 5.3.1 Anerkennung geeigneter Einrichtungen in der Subjektförderung

Im Zuge der Ansuchen um Anerkennung - auf das diesbezügliche Verfahren und mögliche rechtliche Risiken im Modell der Subjektförderung wurde ausführlich im Pkt. 3.2 des vorliegenden Berichtes eingegangen - geben die Anbieterorganisationen für alle Leistungspakete jene Mengen samt Preisen sowie Qualität bekannt, die sie im Folgejahr auf Grund ihrer vorhandenen personellen und infrastrukturellen Ausstattung erbringen können. Spätestens nach dem formalen Anerkennungsakt, bei dem die gemäß FRL vorgelegten Unterlagen überprüft werden, finden Verhandlungen mit den Anbietern in Bezug auf die in Aussicht genommenen Mengen (ohne Abnahmeverpflichtung) und Preise statt. Diese Vorgangsweise dient zur Sicherstellung des Versorgungsauftrages und soll die auf Grund des prognostizierten Gesamtjahresbedarfes erwarteten Gesamtkosten mit den insgesamt zur Verfügung stehenden Budgetmitteln in Einklang bringen.

#### 5.3.2 EDV-Einsatz zur Steuerung des Leistungsangebotes der sozialen Dienste

5.3.2.1 Zur Regulierung des Leistungsangebotes sowie zur Abwicklung aller mit den Klienten erforderlichen Abrechnungen war von der ehemaligen Magistratsabteilung 47

für den Bereich der ambulanten Pflege das so genannte Klientenverwaltungssystem entwickelt worden, das vom FSW zum Zeitpunkt der Prüfung nach wie vor eingesetzt wurde. Dabei handelt es sich um ein mehrere Module umfassendes EDV-System zur Klientenadministration, in welchem für die Betreuung und Verrechnung relevante Daten erfasst und die Leistungsabrechnungen für die Klienten und die Organisationen erstellt werden. In diesem war bereits von der ehemaligen Magistratsabteilung 47 ein Modul zur Überwachung der damals vertraglich festgelegten Kapazitätsauslastung aller Organisationen, nämlich das so genannte Steuerungsmodul IV, integriert worden.

Es enthält alle von den Einrichtungen angebotenen Leistungsmengen für die ambulanten, sozialen Dienste. Diese Jahressummen werden auf die GSZ aufgeteilt und in weiterer Folge auf Monatsbeträge umgerechnet. Für jedes GSZ werden die auf die einzelnen Organisationen entfallenden Leistungsmengen je Dienst (wie etwa Heimhilfe oder Essen auf Rädern) erfasst. Die im Steuerungsmodul IV ersichtlichen Monatssoll-Werte werden kontinuierlich mit den Ist-Werten aller erbrachten Leistungen abgeglichen. Die Nutzung des Moduls Steuerung IV ermöglicht es den Mitarbeitern der GSZ die noch zur Verfügung stehenden Leistungsmengen festzustellen und garantiert somit die Einhaltung der auch während der Kündigungsfrist noch gültigen, vertraglich vereinbarten Auslastung der Dienste der Organisationen.

Wenngleich mit Einführung des Förderregimes keine Abnahmeverpflichtung bezüglich der Leistungsmengen besteht, wird das Klientenverwaltungssystem vom FSW auch ab dem Jahr 2007 weiterhin eingesetzt werden, um im Rahmen der Beratungsgespräche mit den Kunden über vorhandene Ressourcen zu informieren und allfällige Wünsche nach Betreuung durch eine bestimmte Organisation mit verfügbaren Kapazitäten abzustimmen. Da bisher Daten über die weitere Aufteilung der Angebotsmengen auf die Bezirke der Stadt Wien nicht dargestellt werden konnten oder auch für das Finanzmanagement relevante Daten nicht enthalten waren, soll künftig eine verbesserte Version des Steuerungsmoduls IV diese Möglichkeiten bieten.

5.3.2.2 Anzumerken war, dass im FSW auch die Implementierung eines so genannten Datawarehouses in die Wege geleitet wurde. Ein solches führt als zentrale Sammel-

stelle die in verschiedenen Datenbanken vorhandenen Daten und Informationen zusammen und bringt sie in eine einheitliche Struktur. Das Datawarehouse stellt also eine auswertungsorientierte, übergreifende Datenbank dar und wird künftig als die zentrale Datenbasis für das gesamte Berichts- und Analysewesen (z.B. für den unter Pkt. 5.3.4 beschriebenen Managementreport) positioniert werden.

5.3.3 Kostenstellenrechnung des FSW

Das Rechnungswesen dient der systematischen Erfassung und Auswertung aller quantifizierbaren Geschäftsfälle für Zwecke der Planung, Steuerung und Kontrolle des betrieblichen Geschehens. Während das externe Rechnungswesen in Form des Jahresabschlusses der nachträglichen Dokumentation dient, wird die unterjährige Wirtschaftlichkeitskontrolle mittels der Ergebnisse aus der Kostenrechnung vorgenommen. Neben seiner Funktion zur Kostenplanung und -kontrolle bildet die Kostenrechnung auch die Grundlage zum Aufbau eines Controllings.

Zum Prüfungszeitpunkt befand sich beim FSW eine Kostenstellenrechnung im Aufbau, aus welcher monatliche Finanzberichte für alle Kostenstellen generiert werden. In diesen Finanzberichten sind die aus der Finanzbuchhaltung entnommenen Erlöse und Aufwendungen auf die implementierten Kostenstellen als Ist-Werte übertragen und den Planwerten gegenüber gestellt, wodurch Abweichungen angezeigt werden. Bei wesentlichen Abweichungen (rd. 5 % des Kostenstellenbudgets) soll die Abteilung Fördercontrolling verständigt werden. Eine derartige Verständigung hat sowohl die Ursachen für die Abweichungen als auch eine Darstellung der getroffenen Korrekturmaßnahmen zu enthalten.

Die Kostenstellenrechnung des FSW in der derzeitigen Form ist demnach eine Ist-Kostenrechnung, bei welcher die unterjährigen Werte der Finanzbuchhaltung, die z.T. kamerale Elemente beinhaltet, auf den Kostenstellen abgebildet werden. Da diese darüber hinaus keine kalkulatorischen Positionen enthält, ist sie zwar als vergangenheitsorientiertes Managementinformationssystem geeignet, nicht aber als Entscheidungsgrundlage zur Kostenkontrolle. Erst nach erfolgter Adaptierung können die in den monatlichen Finanzberichten ausgewiesenen, periodengerechten Planabweichungen als Steuerungsinstrument zur künftigen Kostenplanung wirkungsvoll eingesetzt werden.

5.3.4 Operatives Controlling und Management-Report

5.3.4.1 Die Informationsbeschaffung und die Koordination von Planungs- und Kontrollprozessen in einem Unternehmen wird unter dem Begriff Controlling zusammengefasst. Im Allgemeinen wird im Controlling auf ein modernes Kostenrechnungssystem ein integriertes Informations-, Planungs- und Kontrollsystem aufgebaut. Um ein als Schnittstelle zwischen Controlling und Management fungierendes Kennzahlensystem und Berichtswesen zu erhalten, sind verfügbare Daten in steuerungsrelevante Informationen umzusetzen und eine laufende Regelkommunikation aufzubauen. Das Berichtswesen soll nicht nur einen permanenten Überblick über die Gesamtlage eines Unternehmens sowie eine objektive Grundlage für die Schwerpunktsetzung bei Entscheidungen bieten, sondern auch Informationen über Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge bei Abweichungen in Plan-Ist-Vergleichen an das Management transportieren.

5.3.4.2 Zur Überwachung des Gesamtbudgets im Zusammenhang mit der Jahresplanung, Steuerung und Kontrolle des Leistungsangebotes für hilfsbedürftige Menschen bedient sich der FSW der Abteilung Fördercontrolling. Im derzeitigen Entwicklungsstand bietet das Fördercontrolling des FSW der Geschäftsführung, den Fachbereichen, ihren Abteilungen und den Stabsstellen mit dem monatlichen Management-Report einen Überblick zu den verfügbaren Klienten-, Leistungs- und Verrechnungsdaten der operativen Einheiten. Während die Geschäftsführung sämtliche Berichte erhält, werden jeweils zielgruppenspezifische Reportings für die Fachbereiche erstellt.

So enthält der Management-Report für den Fachbereich Pflege - neben statistischen Angaben - für die verschiedenen Leistungspakete auf Hochrechnungen basierende Soll-Werte und auf Finanz- und Leistungsdaten gestützte Ist-Werte sowie eine Darstellung der Abweichungen. Die Einschau zeigte, dass die Tabellen und Grafiken im Management-Report übersichtlich dargestellt und somit für eine schnelle Beurteilung der Versorgungsentwicklung geeignet sind; zusätzlich können darin auch eingeleitete Korrekturmaßnahmen knapp erläutert werden.

5.3.4.3 Um den Controllingregelkreis (Planung, Versuch der Realisation der Pläne, Ist-Erfassung der erzielten Ergebnisse, Plan-Ist-Vergleich und Maßnahmen zur Ergebnis-

anpassung und/oder Plananpassung) und das Steuerungsverständnis des FSW zu erheben, wurde die Geschäftsführung des FSW um Bekanntgabe aller standardisiert eingesetzten Steuerungsgrößen auf den unterschiedlichen Hierarchiestufen sowie um bisher entwickelte Maßnahmen bzw. Strategien zur Gegensteuerung ersucht.

Die Geschäftsführung des FSW führte dazu aus, dass der Management-Report erst seit März 2005 existiere und daher für eine systematische Auswertung der bisherigen Abweichungen noch kein aussagekräftiger Zeitraum vorliege; insofern sei die Datenlage für eine standardisierte Festlegung von Warnsignalen noch nicht geeignet. Auch sei zu berücksichtigen, dass die Datenqualität noch nicht in allen Fachbereichen ausreicht, um das Warnpotenzial wirksam zu nutzen. Dennoch würden die Abweichungen von den Soll-Werten der Abteilung Fördercontrolling und den Fachbereichen Ereignisse signalisieren, denen nachzugehen sei. Insgesamt bedürfe es aber noch vieler Anstrengungen, um Verbesserungen der Datengrundlage zu erzielen.

5.4 Feststellungen des Kontrollamtes

5.4.1 Zur Frage im Prüfersuchen nach den Konsequenzen für bedürftige Förderbezieher stellte das Kontrollamt fest, dass sich diese - entgegen der Annahme der Antragsteller - künftig nicht selbstständig am Anbietermarkt zurechtfinden müssen. Die Erhebungen beim FSW ergaben nämlich, dass dieser beabsichtigt, das Casemanagement auch im Förderwesen weiterzuführen, sodass die Feststellung der individuellen Bedarfslage des Kunden sowie das anschließende Beratungsgespräch als Kernaufgabe der GSZ bestehen bleibt. Eine umfassende Beratung durch Mitarbeiter der GSZ, sofern sie nicht einschränkend bzw. diskriminierend erfolgt, steht - wie bereits unter Pkt. 2.5.3 ausgeführt - mit der Wahlfreiheit des Kunden im Einklang.

5.4.2 Inwieweit die Bedenken der Anbieterorganisationen, das Förderwesen würde Organisationen mit hohem Bekanntheitsgrad einen Wettbewerbsvorteil bieten, berechtigt sind, konnte vor der tatsächlich durchgeführten Umstellung auf das System der Subjektförderung nur als theoretische Frage gesehen werden. Detaillierte transparente Informationen über alle anerkannten Einrichtungen, die den Hilfe suchenden Klienten im Zuge des Beratungsgesprächs durch die GSZ zur Verfügung gestellt werden, schienen

aber als Maßnahme geeignet, Entwicklungen in Richtung einer Marktkonzentration entgegenzuwirken. Darüber hinaus nimmt der FSW die in diesem Abschnitt beschriebenen Steuerungsaufgaben wahr, um die individuellen Bedarfslagen der Klienten sowie die allfällig vorhandenen Kundenwünsche mit der Kapazität der Leistungserbringer in Einklang zu bringen.

5.4.3 Die zu Beginn des Jahres 2005 durch den Dachverband Wiener Pflege- und Sozialdienste in der zitierten Erhebung geäußerten Bedenken, dass die angebotenen Dienstleistungen neu zu definieren seien und mehr administratives Personal bereitzustellen sei, haben sich - wie die Einschau ergab - bisher als nicht zutreffend erwiesen. Eine Übernahme bisher vom FSW erbrachter Aufgaben (z.B. die Verrechnung mit den Klienten) durch die leistungserbringenden Organisationen wird nicht erfolgen. Lediglich die Abwicklung der Betreuungsverträge mit den Klienten wird künftig von den Organisationen zu administrieren sein.

Darüber hinaus wird dem FSW auch im Förderwesen weiterhin die Aufgabe zukommen, genaue Standards aller Leistungspakete der sozialen Dienste zu definieren. Klare Leistungsdefinitionen bieten der öffentlichen Hand eine höhere Leistungs- und Kostentransparenz sowie Möglichkeiten zu Sanktionen, wenn die definierten Leistungen nicht erbracht werden (z.B. Widerruf der Anerkennung). Auch für die leistungserbringenden Organisationen bestünden Vorteile in einer Verbesserung der eigenen, internen Steuerung, einer Erhöhung ihrer Wirtschaftlichkeit sowie in einer erleichterten Rechenschaftslegung durch erhöhte Leistungstransparenz.

Hiezu wurde von der Geschäftsführung des FSW mitgeteilt, dass beabsichtigt sei, detaillierte Leistungsdefinitionen für alle Leistungspakete der ambulanten Betreuung zu entwickeln.

In der Erhebung des Dachverbandes Wiener Pflege- und Sozialdienste wurde zum Ausdruck gebracht, dass die Übernahme bestimmter Aufgabenbereiche durch die Organisationen eine Preissteigerung der Dienstleistungen bewirken werde. Da zwischenzeitlich Klarheit darüber besteht, dass der FSW keine der angesprochenen Aufgaben,

die vormals die Magistratsabteilung 47 durchführte, abgibt, kann es zumindest aus diesen Gründen zu keinen Preisanhebungen kommen.

5.4.4 Das Kontrollamt beschrieb im gegenständlichen Abschnitt die wesentlichen vom FSW zur Aufgabenerfüllung im Systemmanagement herangezogenen Steuerungsinstrumente. Dabei handelt es sich z.T. um Instrumente, die bereits von der ehemaligen Magistratsabteilung 47 eingesetzt wurden, teilweise wurden vom FSW auch neue entwickelt.

Das operative Controllingsystem soll einen optimalen Ressourceneinsatz sowie die Erreichung der Jahresziele gewährleisten, wobei die bisher vom FSW eingeführten Instrumente zur operativen Steuerung einen unterschiedlichen Ausbaugrad aufweisen. So wurden wichtige Vorsysteme bereits aufgebaut und ein Berichtswesen, in welchem die quantitativen Daten erfasst werden, institutionalisiert. Operatives Controlling fand bereits insofern statt, als die Berichte diskutiert, Abweichungen analysiert und Maßnahmen zur Gegensteuerung gesetzt wurden.

Die Weiterentwicklung der eingesetzten Instrumente zur besseren Steuerung des Leistungsangebotes wurde vom Kontrollamt grundsätzlich befürwortet, da der Schwerpunkt auf die Entwicklung von Verfahren zur leichteren Entscheidungsfindung gesetzt wurde. Die Bedarfs- und die Budgetplanung flossen bereits als Rahmenvorgabe in die operative Jahresplanung und auch in das Controlling ein, allerdings waren im unterjährigen Berichtswesen weder qualitative Kennzahlen noch strategierelevante Messgrößen vorhanden. Optimal wäre nach Ansicht des Kontrollamtes daher eine Verknüpfung des bereits bestehenden operativen Controllings mit Maßnahmen der strategischen Steuerung und des Qualitätsmanagements.

Wenngleich die Einführung eines derart komplexen Systems geraume Zeit beansprucht, zumal nach der Zusammenführung der Sozial- und Behindertenhilfe der internen Aufbau- und Ablauforganisation des FSW der Vorrang zu geben war, waren dennoch die Bemühungen zur Bedarfs- und Budgetplanung, zur Entwicklung von professionellen Werkzeugen und letztlich zur Verwirklichung eines neuen, nämlich wirkungsorientierten Weges erkennbar.

## 6. Führung von Kostenrechnungen durch anerkannte Einrichtungen im Förderregime

Im folgenden Abschnitt wird auf die nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 11: *Ist sichergestellt, dass die anerkannten Einrichtungen sich einer transparenten Kostenrechnung stellen müssen, die es dem FSW ermöglicht, mögliche Förderungen anderer öffentlicher Hände (z.B. Bund) oder allfällige Erträge aus Spenden nachzuvollziehen, Quersubventionen zu verhindern und eventuelle Überförderungen hintan zu halten?*

### 6.1 Regelungen zur Kostenrechnung

Die Kostenrechnung von Unternehmungen als Teil des betrieblichen Rechnungswesens wird freiwillig geführt und ist weit gehend frei von externen Gestaltungsvorschriften. Die Ausgestaltung eines Kostenrechnungssystems orientiert sich im Allgemeinen an jenen Zwecken, die ihr aus der Sicht der Unternehmensleitung zukommen. In der einschlägigen Fachliteratur werden verschiedene Zwecke der Kostenrechnung genannt, wobei die Ermittlung der Selbstkosten zur Bildung und Kontrolle der Angebotspreise und die Bereitstellung von Grundlagen für die Unternehmenspolitik die bedeutsamsten darstellen.

Ungeachtet des Informationsbedürfnisses der Einrichtungen kann es auch häufig vorkommen, dass öffentliche Geldgeber den leistungserbringenden Organisationen Regeln zur Zuordnung von betrieblichen Einnahmen und Ausgaben sowie zur Gliederung von Kalkulationen (und daher auch von Kostenrechnungen) vorgeben. Auf derartige Vorgaben seitens des FSW an die anerkannten Einrichtungen wird im gegenständlichen Bericht in den Ausführungen über die Parameter und die Berechnung der Leistungsabgeltung (s. Abschnitt 7) näher eingegangen.

Gemäß den spezifischen FRL sind die leistungserbringenden Einrichtungen dazu angehalten, dem FSW detaillierte Preiskalkulationen mit einer nachvollziehbaren Darstellung der Berechnung der angebotenen Leistungen vorzulegen. Erlöse sind demnach zumindest in jene des FSW und restliche Drittmittel, wie z.B. Spenden und Sponsoren, aufzugliedern. Die Grundlage für die Preiskalkulationen bieten üblicherweise die Infor-

mationen aus den Kostenrechnungssystemen der Organisationen, in welchen daher allfällige Drittmittel gesondert ausgewiesen werden. Bei kaufmännischer Prüfung der Preiskalkulationen durch die Abteilung Fördercontrolling des FSW können daher allfällige Erträge aus Spenden oder Förderungen durch die öffentliche Hand (z.B. dem Bund) - unter der Voraussetzung der richtigen Zuordnung dieser Einnahmen - als Überförderungen erkannt und letztlich auch Quersubventionen verhindert werden.

### 6.2 Feststellungen des Kontrollamtes

Gemäß den FRL des FSW ist zwar die Führung eines Kostenrechnungssystems durch die gewählte Formulierung nicht ausdrücklich vorgegeben, sehr wohl aber die Vorlage detaillierter Preiskalkulationen, die üblicherweise aus der Kostenrechnung abgeleitet werden. Im Zuge des bereits erwähnten Anerkennungsverfahrens haben sich die leistungserbringenden Organisationen gemäß den allgemeinen FRL zu verpflichten, Organen oder Beauftragten des FSW zur Überprüfung der geförderten Leistungen Einsicht in ihre gesamten Bücher und Belege und auch die Besichtigung an Ort und Stelle zu gestatten. Eine Einschau in Kostenrechnungssysteme bzw. Preiskalkulationen der Organisationen fällt unter diese Regelung und ist für den FSW jederzeit möglich.

## 7. Handhabung der Berechnung der Zuschüsse im Förderregime

Im folgenden Abschnitt wird auf die nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 12: *Werden die Parameter und die Berechnung zur Leistungsabgeltung an die Anbieterorganisationen hinsichtlich Individualförderungen, Objekt- und Projektförderungen transparent, gerecht und objektiv erstellt?*

### 7.1 Vorgaben für die Parameter zur Berechnung der Zuschüsse

Neben dem europarechtlich und verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz der Gleichbehandlung (Nichtdiskriminierung) sind die von der gemeinderätlichen Geriatriekommission festgelegten Zielsetzungen zur Beantwortung der Frage, die im gegenständlichen Abschnitt behandelt wird, von wesentlicher Bedeutung. Wenngleich sich das Strategiekonzept der gemeinderätlichen Geriatriekommission ursprünglich auf die

Betreuung älterer Menschen in Wien bezog, wurden diese grundlegenden Zielsetzungen seitens des FSW mittlerweile auf sämtliche Fachbereiche des FSW ausgeweitet. Neben den in Pkt. 4.1 bereits angeführten allgemeinen Zielen der gemeinderätlichen Geriatriekommission wurde hinsichtlich der Strategie zur wirkungsorientierten Steuerung der öffentlichen Finanzmittel die Forderung nach einem in Zukunft verstärkten Kostenbewusstsein auf Ebene der Klienten, der Dienstleistungsunternehmen und der öffentlichen Finanzgeber genannt. Als Maßnahmen zur Zielerreichung wurden u.a. angeführt:

- "gleiche Spielregeln für alle",
- Transparenz des Leistungsangebotes,
- Differenzierung nach Hotel- und Pflegeleistung im stationären Bereich und
- neue Finanzierungsmodelle für Infrastrukturinvestitionen.

Während das Strategiekonzept einige dieser Maßnahmen näher behandelte, wurden die "gleichen Spielregeln für alle" hinsichtlich der Finanzierung bzw. Leistungsabgeltung nicht konkret ausgeführt, weshalb zu deren Umsetzung unterschiedliche Modelle infrage kommen.

7.2 Mögliche Finanzierungsmodelle

In der derzeitigen österreichischen Versorgungslandschaft sozialer Dienstleistungen kann im Wesentlichen zwischen einem Normkosten- und einem Kostendeckungssystem unterschieden werden, wobei Letztgenanntes sowohl auf Teil- als auch auf Vollfinanzierung ausgerichtet sein kann.

Beim Normkostenmodell werden seitens des öffentlichen Finanziers im Vorhinein - zumeist von durchschnittlichen Personal- und Sachkosten eines Referenzzeitraumes ausgehend - alle anzuerkennenden Leistungen in einem Normsatz kalkuliert, der für alle die gleiche Leistung erbringenden Organisationen gilt. Die Normkosten werden durch Eigenleistungen der Kunden und Zuschussleistungen der öffentlichen Hand abgegolten. Der Anteil der Finanzierung durch die öffentliche Hand variiert reziprok zur Höhe der Beiträge der Kunden. Die Abgeltung mittels Normkosten führt - selbst bei Einräumung

entsprechender Spielräume - zu einem stärker ausgeprägten Kostenbewusstsein der Organisationen, da diese mit vorgegebenen Normsätzen das Auslangen finden müssen; gelingt das nicht, kann es zu finanziellen Engpässen kommen.

Beim Kostendeckungsmodell werden üblicherweise förderungswürdige Betriebsausgaben vom öffentlichen Finanzier in Richtlinien aufgelistet. Zumeist handelt es sich dabei um jene Personal- und Sachausgaben, die auch zur Berechnung der Normsätze herangezogen werden. In diesem System erfolgt allerdings durch die Organisationen eine individuelle Ermittlung der Kostensätze durch eine Divisionskalkulation der bei ihnen anfallenden Kosten und der angebotenen Leistungsmenge. Diese Kostensätze werden meist nach Maßgabe der insgesamt vom Finanzier zur Verfügung gestellten Finanzmittel genehmigt. Bei dieser Form der Finanzierung kommt es systembedingt für gleiche Leistungen zu unterschiedlich hohen Leistungsabgeltungen.

Auch Art und Umfang der vorgesehenen Kontrollen durch die öffentliche Hand können unterschiedlich ausgeprägt sein. Im Kostendeckungssystem hat die öffentliche Hand in der Regel Einsicht in einzelne Vorgänge der geförderten Organisation; daher können gezielter Schwerpunkte gesetzt und der Ausbau entsprechender Leistungsangebote gefördert werden.

## 7.3 Leistungsabgeltung in der Subjektförderung

### 7.3.1 Ausgangslage in der Wiener Sozialverwaltung

7.3.1.1 Im Zuge der Entwicklung der Wiener Sozialverwaltung wurde die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher und privater Fürsorge von Anfang an vertraglich geregelt, indem die Stadt Wien den privaten Trägern für die ambulanten Dienste im Rahmen eines Kostendeckungsmodells die Zahlung des vollen Kostenersatzes auf Basis der Selbstkosten zusicherte. Auch in der Behindertenhilfe war die Durchführung der Maßnahmen des Behindertengesetzes weit gehend privaten Organisationen auf vertraglicher Basis übertragen worden, wobei die Stadt Wien kostendeckende Tagessätze oder Subventionen zusicherte. Die Leistungsabgeltung in den städtischen Pflegeheimen wiederum erfolgte durch ein seit 1. Jänner 1994 unverändertes einheitliches Pflegeentgelt, während den privaten Pflegeheimen verschiedene, über Jahre hindurch valorisierte Tarife ausbezahlt wurden.

7.3.1.2 Zum Zeitpunkt der Eingliederung von Teilen der Aufgabenbereiche der ehemaligen Magistratsabteilungen 12 und 47 in den FSW waren die Leistungen der Sozial-, Behinderten- und Wohnungslosenhilfe großteils durch individuelle Kostensätze mit beabsichtigter Vollkostendeckung abgegolten worden. Dabei existierten hinsichtlich der Kalkulation der Kostensätze in den beiden Magistratsabteilungen z.T. unterschiedliche Vorgaben, wobei die bedeutendsten Unterschiede in der Behandlung von personalabhängigen Rückstellungen und von Investitionskosten zu verzeichnen waren.

Die ehemalige Magistratsabteilung 47 setzte die genannte Finanzierungsform in den Leistungsverträgen mit den einzelnen Organisationen, auf die im Prüfersuchen häufig Bezug genommen wurde, in der Weise um, dass fixe Preise und zu erbringende Jahresmengen (Kontingente) vereinbart wurden. Diese auf die Gesamtkosten der jeweiligen Organisationen abgestimmten Preise waren unterschiedlich hoch, was bedeutete, dass die Magistratsabteilung 47 für gleiche Leistungen unterschiedlich hohe Preise bezahlte.

Den Ergebnissen der bereits erwähnten Erhebung des Dachverbandes Wiener Pflege- und Sozialdienste ist zu entnehmen, dass die Leistungsverträge von den pflegeleistungserbringenden Organisationen als sehr positiv bewertet worden waren. Begründet wurde dies damit, dass die jährliche Festlegung von Kontingenten den Organisationen eine geeignete Grundlage für Finanz- und Personalplanung bot. Die Zufriedenheit mit der Vertragsgestaltung lag wohl auch daran, dass die ehemalige Magistratsabteilung 47 den Organisationen für den Fall einer Unterschreitung der vereinbarten Jahresmenge zusicherte, die daraus resultierenden Kosten am Ende des Verrechnungsjahres abzugelten. Diese Verträge schlossen daher ein wirtschaftliches Risiko für die Organisationen weit gehend aus.

7.3.2 Tarifkalkulationsmodell für stationäre Pflegeeinrichtungen

Auf Grund der heterogenen Leistungsabgeltungen und des Inkrafttretens des Wiener Wohn- und Pflegeheimgesetzes (WWPG) im Juni 2005, in welchem u.a. Regelungen über personelle und baulich-technische Mindeststandards enthalten sind, wurde vom FSW gemeinsam mit dem Dachverband Wiener Pflege- und Sozialdienste eine Arbeits-

gruppe damit beauftragt, die Kostenstruktur in stationären Pflegeeinrichtungen zu erheben und darauf aufbauend ein Tarifkalkulationsmodell nach dem Prinzip der Vollkostendeckung zu entwickeln. Das Kontrollamt nahm eine Einschau in den im März 2006 fertig gestellten Endbericht der eingesetzten Arbeitsgruppe vor.

Aus diesem geht hervor, dass alle Kosten den Leistungskomponenten "Grundversorgung", "Pflege und Betreuung" sowie "Medizin und Therapie" zugeordnet werden. Der Gesamttarif lt. dem Tarifkalkulationsmodell wird sich daher aus einem Grundtarif für die Leistungen der Grundversorgung, einem pflegegeldabhängigen Tarif für die Leistungen der Pflege und Betreuung sowie einem Medizintarif zusammensetzen. Weiters wird in diesem Modell zwischen Belags- und Verpflegstagen unterschieden und auf die tatsächliche Anwesenheit der Bewohner abgestellt.

Unter die "Grundversorgung" sind alle jene Leistungen und die damit verbundenen Kosten einzustufen, die für den ordnungsgemäßen Betrieb einer stationären Pflegeeinrichtung notwendig sind. Die Arbeitsgruppe definierte hiezu zwar verschiedene Kostenstellen, allerdings wurden keine Höchstgrenzen zu bestimmten Kosten definiert, was wirtschaftlich gesehen z.B. bei Overheadkosten sinnvoll wäre. Weiters sind die Bestimmungen über die Investitionskosten für Gebäude und infrastrukturelle Einrichtungen unbestimmt formuliert. Es wurde zwar festgehalten, dass eine Bewertung dieser Kosten vorzunehmen ist und diese als "kalkulatorische Kosten" in die Kostenkalkulation einfließen sollen sowie gesondert darzustellen sind, aber z.B. die Art der Bewertung oder die Nutzungsdauer für die Abschreibung für Abnutzung wurden nicht näher beschrieben.

> Der FSW stimmt den Ausführungen des Kontrollamtes vollinhaltlich zu. Eine noch präzisere Definition der Vorgaben wäre jedoch auf Grund der unterschiedlichen Kostenrechnungen der Anbieterorganisationen zur Zeit noch zu unsicher.

Die Leistung ist bei der Komponente "Grundversorgung" im Sinn einer "angemessenen Versorgung" zu erbringen, die lt. Arbeitsgruppe grundsätzlich im Ermessen und in der Verantwortung des jeweiligen Betreibers liegen sollte. Durch diesen Spielraum ist die

Abgrenzung zwischen Standard- und Sonderleistung allerdings nicht deutlich erkennbar. Bezüglich der Leistungskomponente "Pflege und Betreuung" wurden für eine fachgerechte Betreuung der Klienten die mittels Verordnung der Wiener Landesregierung festgelegten Personalschlüssel für die sieben Pflegegeldstufen in das Tarifkalkulationsmodell übernommen. Die Kostenverantwortung für medizinische bzw. therapeutische Leistungen in privaten Pflegeheimen liegt bei den Sozialversicherungen. Falls diese Kosten allerdings nicht von der Sozialversicherung übernommen werden, muss die Pflegeeinrichtung mit dem FSW die Höhe des Zuschusses (Medizintarif) verhandeln.

Um eine einheitliche Vorgangsweise bei der Berechnung der Angebotspreise durch die Pflegeeinrichtungen sicherzustellen, wurde von der Arbeitsgruppe ein Tarifkalkulationsblatt entworfen. In diesem werden die erhaltenen Erlöse (z.B. Spenden oder sonstige Drittmittel) von den Brutto-Gesamt-Kosten in Abzug gebracht, sodass die Netto-Gesamt-Kosten für die Tarifverhandlungen herangezogen werden können. Letztlich sollen die Kosten in den stationären Pflegeeinrichtungen Wiens nach einem einheitlichen Schema dargestellt, die Tarife nachvollziehbar gestaltet sowie ein Vergleich zwischen den Tarifen der Einrichtungen ermöglicht werden.

### 7.3.3 Entwicklung neuer Tarifkalkulationsmodelle für ambulante Pflegeeinrichtungen und Einrichtungen der Behinderten- sowie Wohnungslosenhilfe

Im Zusammenhang mit der künftigen Leistungsabgeltung wird auf das Ergebnisprotokoll vom 24. Februar 2005 der Arbeitsgruppe zum Tarifkalkulationsmodell für stationäre Pflegeeinrichtungen verwiesen, wonach die Entwicklung eines "Preisgestaltungsmodells" für ambulante Einrichtungen bzw. für Einrichtungen der Behinderten- und der Wohnungslosenhilfe erst in einer späteren Phase erfolgen wird. Das Tarifkalkulationsmodell für stationäre Pflegeeinrichtungen soll dabei als Basis für alle vom FSW finanzierten Dienstleistungen der anderen Fachbereiche herangezogen und jeweils entsprechend modifiziert werden.

Zum Zeitpunkt der Einschau durch das Kontrollamt befanden sich lt. Auskunft des Leiters der Stabsstelle Finanzmanagement die Vorbereitungen zu den Tarifgestaltungs-

modellen in den einzelnen Fachbereichen in unterschiedlichen Stadien. So böte das so genannte Aufwandsstrukturformular der ehemaligen Magistratsabteilung 47, das vom Fachbereich Pflege des FSW zur Standardisierung bei der Berechnung der Kostensätze der ambulanten Pflegeeinrichtungen weiter eingesetzt wird, bereits den Ordnungsrahmen für die von den Organisationen bereitzustellenden Aufwandsinformationen ihrer Leistungsangebote. Dieses sehr aufwändig gestaltete Formular soll vereinfacht werden. Vom Fachbereich Betreutes Wohnen seien die spezifischen Leistungskomponenten bzw. deren Kostenstrukturen definiert und ein vorläufiges Kalkulationsblatt entwickelt worden. Weiters seien, um einen reibungslosen Ablauf der Verhandlungen zum Abschluss eines neuen Tarifkalkulationsmodells sicherzustellen, bereits im Vorfeld Richtlinien bzgl. einer einheitlichen Zuordnung von Aufwendungen im Rechnungswesen der Anbieterorganisationen zu konzipieren. Vom Fachbereich Behindertenarbeit würden nach dem Muster des Fachbereiches Betreutes Wohnen die vorzunehmenden Anpassungen intern diskutiert. In der Folge sei vorgesehen, die neuen Tarifkalkulationsmodelle zwecks besserer Akzeptanz im Einvernehmen mit Vertretern betroffener Anbieterorganisationen gemeinsam zu erarbeiten.

### 7.3.4 Künftige Vergütung der Leistungen in der Subjektförderung

7.3.4.1 Die vorangegangenen Pkte. 7.2.2 und 7.2.3 schilderten die Bemühungen des FSW um eine einheitliche Vorgangsweise aller Einrichtungen bzgl. der Kalkulation der Angebotspreise je Leistungspaket. Diese bildet die Grundlage für Verhandlungen des FSW mit den Einrichtungen über die letztlich den Kunden in Rechnung gestellten Entgelte. Das geplante Procedere legte die Geschäftsführung wie folgt dar:

Die Mitarbeiter der jeweils zuständigen Fachbereiche setzen den kalkulierten Angebotspreis je Leistungspaket zum inhaltlichen Konzept in Bezug und beurteilen die Qualität der angebotenen Leistungen und die Angemessenheit der Angebotspreise. Erforderlichenfalls werden Änderungen der kalkulierten Kostensätze vorgenommen.

Um sich ein Bild über die gesamte Finanzlage der Anbieterorganisationen zu verschaffen, soll in einem weiteren Schritt durch Einsichtnahme in die Jahresabschlüsse geprüft werden, ob in diesen Rücklagen ausgewiesen werden. Sollten finanzielle Reserven

vorhanden sein, wird dies die Tarifgestaltung insofern beeinflussen, als entweder Kürzungen der kalkulierten Kostensätze vorgenommen werden oder die Tarife des Vorjahres zumindest nicht weiter angehoben werden. Unter Berücksichtigung der budgetären Möglichkeiten werden die Tarife letztlich in einem individuellen Prozess im Verhandlungsweg mit den Anbieterorganisationen festzulegen sein. Dieser Prozess wird vom FSW als so genannte "abgangsbezogene Tarifgestaltung im Sinn des Subsidiaritätsprinzips" bezeichnet.

7.3.4.2 In einer im Februar 2006 stattgefundenen Leiterklausur der Führungskräfte des FSW wurde ein zur verbesserten Verhandlungsführung mit den Anbieterorganisationen dienendes EDV-unterstütztes Simulationsmodell vorgestellt. Ziel dieses neuen Instrumentes sei es, mittels der vorhandenen Informationen die Kostenstruktur der Verhandlungspartner gegenüberzustellen (Benchmarking) und die Wirkung von strukturellen Modifikationen an der Kostenstruktur auf das Gesamtergebnis einer Organisation darzustellen.

7.4 Leistungsabgeltung bei den Objekt- und Projektförderungen

Diese Form der Finanzierung findet in der Praxis häufig Anwendung, wenn Sozialleistungen durch die öffentliche Hand vorgehalten werden müssen, aber die für die Gewährung der Förderung zu erbringende Gegenleistung im Vorhinein schwer beschreibbar ist.

In den allgemeinen FRL wurden die Voraussetzungen für die Zuerkennung von Objekt- und Projektförderungen geschaffen. Diese sehen vor, dass das Ansuchen um Förderung anhand bestimmter Unterlagen zu prüfen ist. So sind dem FSW ein inhaltliches Konzept, eine Beschreibung der Organisationsstruktur und der personellen Ausstattung sowie entsprechende kaufmännische Unterlagen vorzulegen. Für Objektförderungen gilt zusätzlich, dass sämtliche für den Betrieb der Einrichtung erforderlichen Meldungen bzw. behördliche Bewilligungen dem FSW zu übermitteln sind.

Sowohl für die Objekt- als auch für die Projektförderung können gemäß den allgemeinen FRL in den spezifischen FRL weitere Voraussetzungen definiert werden. Alle Er-

eignisse und Umstände über eine Änderung der für die Förderung maßgeblichen Voraussetzungen haben die Fördernehmer dem FSW unverzüglich bekannt zu geben. Sie sind zur Einhaltung rechtlicher Bestimmungen angehalten und haben Kontrollen zu ermöglichen.

Gemäß der Prozessbeschreibung zur Förderabwicklung des FSW erfolgt die inhaltliche Prüfung durch den jeweiligen Fachbereich und die kaufmännische Kontrolle durch die Abteilung Fördercontrolling anhand der vorgelegten Unterlagen. Die Entscheidung über eine Zusage bzw. Ablehnung hängt davon ab, ob der beantragte Förderzweck den in der Satzung definierten Zielen des FSW entspricht. Ein weiterer Faktor für die Entscheidung, nämlich die Feststellung des Bedarfes an der beantragten Leistung bzw. dem beantragten Projekt, wird vom jeweiligen Fachbereich getroffen.

Eine Förderzusage bzw. eine Ablehnung erfolgt mittels schriftlicher Mitteilung des FSW binnen einer angemessenen Frist. Details zu den von den Fördernehmern vorzunehmenden Abrechnungen können mit der Förderzusage erfolgen.

## 7.5 Feststellungen des Kontrollamtes

7.5.1 Das Kontrollamt wies im Zusammenhang mit der Frage der im Prüfersuchen angesprochenen Leistungsabgeltung an die Anbieterorganisationen hinsichtlich der Individualförderung darauf hin, dass gemäß den FRL lediglich gemeinnützig tätige Organisationen vom FSW anerkannt werden können. Um die Voraussetzungen für die Gemeinnützigkeit zu erfüllen, dürfen sie zwar keine Überschüsse erzielen, sollten aber ihre Einnahmen jedenfalls auf Abdeckung der entstandenen Kosten und eine ausgeglichene Gesamtbetrachtung über mehrere Jahre ausrichten.

Die Geschichte der Wiener Sozialverwaltung zeigt, dass den privaten Trägerorganisationen über einen längeren Zeitraum für die sozialen Dienstleistungen der Ersatz der vollen Selbstkosten gewährt wurde. Auch die in den letzten Jahren abgeschlossenen Leistungsverträge, die den Organisationen ein hohes Maß an Sicherheit boten, stellten hinsichtlich der Finanzierung auf das Prinzip der Kostendeckung ab.

Auch nach der Systemumstellung wird von diesem Prinzip nicht abgegangen. Der FSW beabsichtigt nämlich den Anbieterorganisationen die förderungswürdigen Kosten zu ersetzen, allerdings verfolgt er dabei den Weg der so genannten "abgangsbezogenen Tarifgestaltung im Sinn des Subsidiaritätsprinzips", indem die gesamte Finanzlage der Anbieterorganisationen in die Bemessung der Höhe der Zuschüsse einbezogen wird.

Bezüglich der in der Frage im Prüfersuchen angesprochenen Transparenz und Objektivität der Parameter zur Leistungsabgeltung an die Anbieterorganisationen hinsichtlich der Individualförderung stellte das Kontrollamt fest, dass sich der Entwicklungsprozess der Tarifkalkulationsmodelle für stationäre und ambulante Pflegeeinrichtungen und für Einrichtungen der Behinderten- sowie Wohnungslosenhilfe in unterschiedlichen Stadien befand. Das während der Einschau bereits ausgearbeitete Tarifkalkulationsmodell für stationäre Pflegeeinrichtungen bedurfte nach Ansicht des Kontrollamtes noch einiger im Pkt. 7.3.2 erwähnter Modifikationen. Sobald alle Modelle als ergänzende Richtlinien beschlossen sind und für alle Anbieterorganisationen gelten, kann dies als großer Schritt in Richtung des von der gemeinderätlichen Geriatriekommission vorgegebenen Zieles nach "gleichen Spielregeln für alle" gesehen werden.

Demgegenüber ging die Absicht des FSW, in den Tarifverhandlungen mit den Anbieterorganisationen deren gesamte Finanzsituation zu berücksichtigen, weder aus den FRL noch aus der Prozessbeschreibung zur praktischen Umsetzung hervor. Da also seitens des FSW erwogen wird, die Höhe des letztlich dem Kunden in Rechnung gestellten Entgeltes ausgehend vom ursprünglich kalkulierten Kostensatz in einem individuellen Prozess mit der jeweiligen Anbieterorganisation zu verhandeln, wären im Hinblick auf Transparenz und Gleichbehandlung im Voraus sämtliche Verfahren bekannt zu machen, die zu einer eventuellen Änderung des beantragten Kostensatzes führen können.

Selbst wenn in Hinkunft alle zur Leistungsabgeltung an die Anbieterorganisationen relevanten Parameter in ergänzenden Richtlinien im Sinn der Vorgaben der gemeinderätlichen Geriatriekommission transparent, gerecht und objektiv erstellt sein werden, sei dennoch auf etwaige rechtliche Unsicherheiten hingewiesen.

Wie bereits im Pkt. 2.4 dargestellt, wird der letztlich für den Klienten vereinbarte Kostensatz durch die Förderung des FSW und einen allfälligen (individuellen) Kostenbeitrag der Klienten abgegolten. Geplant ist, dass der FSW vom Klienten weiterhin einen Kostenbeitrag einhebt, wobei der FSW die Bezahlung der gesamten Rechnung an die leistungserbringende Organisation übernimmt, die im Förderwesen allerdings auf den Klienten und nicht mehr auf den Fonds lauten wird. Eine rechtliche Unsicherheit könnte durch mögliche unterschiedliche Betrachtungsweisen des Kostenbeitrages entstehen.

Aus dem Sachverhalt ließe sich argumentieren, dass es sich beim Kostenbeitrag um das - nicht kostendeckende - Entgelt für die Betreuungsleistung handelt, während vom FSW die Differenz als Zuschuss (Förderung) gezahlt würde, dessen Qualifikation als öffentlicher Auftrag mangels einer vollen Kostendeckung eher unwahrscheinlich wäre.

Betrachtet man hingegen den Kostenbeitrag der Klienten als zumutbaren Beitrag für eine Leistung des Trägers der Sozial- bzw. Behindertenhilfe, erfolgt keine Weitergabe dieses konkreten Betrages an die leistungserbringende Organisation. Daher wäre der vom FSW geleistete Betrag eine auf vollständige Kostendeckung ausgerichtete Zahlung an die Organisation, die als Indiz für einen entgeltlichen Auftrag gewertet werden könnte.

Bei einer weiteren auf den rein wirtschaftlichen Gehalt der Leistungsabgeltung abzielenden Betrachtungsweise erhebt sich die Frage, ob die gesamte Zahlung, unabhängig davon, ob sie vom Kunden und vom FSW oder ausschließlich von der öffentlichen Hand geleistet wird, auf Grund ihrer Höhe geeignet ist, als marktgerechtes Entgelt beurteilt zu werden. Wird dadurch zumindest potenziell eine Marktsituation für wirtschaftlich tätige Unternehmen geschaffen, wäre dies ebenfalls ein Hinweis auf eine vergaberechtsrelevante Vorgangsweise im Förderwesen.

Zieht man abschließend jedoch in Betracht, dass vom FSW geplant ist, etwaige finanzielle Reserven der Organisationen im Zuge der so genannten "abgangsbezogenen Tarifgestaltung im Sinn des Subsidiaritätsprinzips" zu berücksichtigen, könnte dies gegebenenfalls dahingehend bewertet werden, dass dabei von den Organisationen einge-

brachte Eigenmittel (z.B. finanzielle Ressourcen) in erheblichem Umfang nicht abgegolten werden. Dies könnte bei einer rechtlichen Gesamtbetrachtung als Argument zu Gunsten des Vorliegens eines Fördermodells vorgebracht werden.

7.5.2 Zu den beabsichtigten Objekt- und Projektförderungen stellen die in den FRL definierten Grundsätze - wenngleich sehr allgemein formulierte - Förderkriterien (Parameter) dar. Die Mindestbedingungen für die Erteilung der Förderungszusagen sind für die Förderwerber allerdings nicht von vornherein aus den FRL zu ersehen. In den FRL waren nämlich keine quantifizierbaren Förderziele und Standards zur Erreichung der gewünschten Zielvorgaben enthalten. Da das System des Förderwesens mittels übergreifender Ziele gesamthaft gesteuert werden soll, empfahl das Kontrollamt ein auf Bedarfsberechnungen basierendes Förderkonzept mit definierten Zielsetzungen sowie transparenten Kriterien für die Zuteilung der Mittel zu erstellen.

7.5.3 Abschließend war im Zusammenhang mit Förderungen durch die öffentliche Hand auf die beihilfenrechtliche Rechtssprechung des Europäischen Gerichtshofes zu den Ausgleichszahlungen an Unternehmen im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Dienste zu verweisen, wonach vom Prinzip des Nettokostenersatzes abgegangen und ein objektiver Kostenmaßstab befürwortet wird. Dies bedeutet, dass - soweit eine Auswahl der Unternehmen nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt - die Höhe der Ausgleichszahlungen auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen ist, die ein "durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen" bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtung hätte.

## 8. Kontrolleinrichtungen und -ressourcen

Im folgenden Abschnitt wird auf die nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 19: *Sind ausreichende Kontrolleinrichtungen und -ressourcen in der MA 15, im FSW, in den GSZ und in den Anbieterorganisationen selbst vorhanden, die sicherstellen, dass nachhaltig und regelmäßig und ausreichend kontrolliert werden kann, ob qualitativ gute Arbeit seitens der Anbieterorganisationen geleistet wird?*

## 8.1 Behördliche Aufsicht durch die Magistratsabteilung 15

### 8.1.1 Rechtliche Grundlagen

Die Aufsicht über öffentliche und private Wohn- und Pflegeheime, Häuser für Obdachlose, Tageszentren und betreute Wohngemeinschaften, Einrichtungen für Eingliederungshilfe, geschützte Werkstätten sowie Einrichtungen für die Beschäftigungstherapie und Wohnheime für behinderte Menschen ist in drei Gesetzen geregelt, nämlich dem WWPG, dem Wiener Sozialhilfegesetz (WSHG) und dem WBHG. Gemäß diesen Bestimmungen ist die Aufsicht im Wesentlichen dahingehend auszuüben, dass die Einrichtungen nach Führung und Ausstattung hygienischen, personellen, organisatorischen, technischen und sicherheitstechnischen Erfordernissen einer fachgerechten Betreuung entsprechen sollen. Wohn- und Pflegeheime sind gemäß dem WWPG in Abständen von längstens einem Jahr und im Fall einer Beschwerde unverzüglich zu überprüfen, während bei jenen Einrichtungen, die nach dem WSHG oder nach dem WBHG regelmäßig einer Kontrolle zu unterziehen sind, die Gesetze das Prüfintervall offen lassen.

Weiters werden regelmäßig Kontrollen gemäß dem Wiener Heimhilfegesetz (WHHG) vorgenommen. Diese betreffen zum einen die organisatorische und fachliche Überprüfung aller Aus- und Fortbildungseinrichtungen für den Heimhilfeberuf, zum anderen ist die Aufsicht bei allen Einrichtungen, die Heimhilfe durchführen, dahingehend auszuüben, dass die Qualität insbesondere durch Fortbildung des Personals und Bereitstellung von erforderlichen Betriebsmitteln sichergestellt ist.

Gemäß GEM obliegt der Magistratsabteilung 15 seit 1. Juli 2004 die behördliche Aufsicht. Das Referat Heimaufsicht umfasste zum Zeitpunkt der Prüfung sechs Dienstposten für Fachbedienstete des Verwaltungsdienstes. Um die fachlichen Erfordernisse abzudecken, wurden zusätzlich vier Ärzte, vier diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegepersonen sowie ein diplomierter Sozialarbeiter als Sachverständige zu den interdisziplinären Kontrollen hinzugezogen. Juristische Beratung kann innerhalb der Magistratsabteilung 15 eingeholt werden. Darüber hinaus werden auch Bedienstete anderer Dienststellen des Magistrats als Sachverständige in (sicherheits-)technischen Belangen beigezogen.

Der Magistrat als Aufsichtsbehörde hat dem Träger der Sozial- bzw. Behindertenhilfe über das Vorliegen, Art und Ausmaß der im Rahmen seiner Aufsichtsführung festgestellten Mängel Auskunft zu erteilen. Dies geschieht grundsätzlich auf Anfrage des FSW; schwere Mängel (drohende Gesundheits- oder Lebensgefahr) sind allerdings dem FSW unverzüglich bekannt zu geben.

8.1.2 Durchführung der Überprüfungen

8.1.2.1 Eine stichprobenweise Einschau in Akten des Referates Heimaufsicht der Magistratsabteilung 15 des Jahres 2005 zeigte, dass die Überprüfungen einem standardisierten Ablauf folgten. Derartige Überprüfungen wurden anhand des Betreuungskonzeptes der Einrichtung, der Heimordnung, einer Aufstellung der Mitarbeiter mit Angabe der fachlichen Qualifikation, eines aktuellen Dienstplanes, einer Aufstellung der Klienten mit Pflegegeldeinstufungen, der Klientendokumentationen etc. vorgenommen. Die Überprüfungen umfassten auch eine Begehung der Einrichtung sowie eine Befragung von Klienten über deren Wohlbefinden bzw. Zufriedenheit. Bei Feststellung von Mängeln im Zuge der Besichtigungen wurden diese in einer Niederschrift festgehalten, wobei die Träger der Einrichtungen gleichzeitig den Auftrag erhielten, die angeführten Mängel fristgerecht zu beheben und der Magistratsabteilung 15 darüber schriftlich zu berichten.

Darüber hinaus wurde die Leitung des Referates Heimaufsicht vom Kontrollamt um eine Aufstellung über die Gesamtanzahl aller Einrichtungen, die der behördlichen Aufsicht unterliegen, sowie um Bekanntgabe aller im Jahr 2005 durchgeführten Kontrollen und der Anzahl der in diesem Jahr insgesamt festgestellten Mängel ersucht.

| Einrichtungen | Gesamtanzahl der Einrichtungen | Kontrollen | Anteil der kontroll. Einrichtungen in % | Anzahl der Kontrollen mit Mängelfeststellungen | Anzahl der insgesamt festgestellten Mängel | ∅ Anzahl der Mängel pro Kontrolle mit Mängelfeststellungen |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Gem. WWPG | 80 | 91 | 114 | 88 | 699 | 7,9 |
| Gem. WBHG | 195 | 74 | 38 | 60 | 169 | 2,8 |
| Gem. WSHG | 48 | 8 | 17 | 7 | 21 | 3,0 |

Wie der Auswertung des Kontrollamtes zu entnehmen ist, wurde im Jahr 2005 vom Referat Heimaufsicht das im WWPG vorgesehene Prüfintervall von einem Jahr für Wohn-

und Pflegeheime eingehalten. Weiters wurden bei rd. 38 % der Einrichtungen nach dem WBHG - dazu zählen z.B. Einrichtungen für Eingliederungshilfe, geschützte Werkstätten, Einrichtungen für Beschäftigungstherapie und Wohnheime für behinderte Menschen - behördliche Kontrollen durchgeführt. Bei Einrichtungen nach dem WSHG, worunter z.B. Häuser für Obdachlose, Tageszentren oder betreute Wohngemeinschaften zu verstehen sind, betrug der Anteil der durchgeführten Überprüfungen lediglich rd. 17 %. Das bedeutet, dass bei einem unveränderten Prüfintervall ca. alle drei Jahre die Einrichtungen nach dem WBHG und ca. alle sechs Jahre Einrichtungen, die nach dem WSHG zu überprüfen sind, der behördlichen Aufsicht unterzogen werden.

Einrichtungen, die nach dem WBHG zu kontrollieren sind, wiesen zu rd. 19 % keine Mängel auf, während bei Kontrollen nach dem WWPG dieser Anteil bei lediglich rd. 3 % lag. Die vom Kontrollamt vorgenommene Auswertung zeigte auch hinsichtlich der Anzahl der festgestellten Mängel erhebliche Unterschiede. Während in Einrichtungen nach dem WSHG und nach dem WBHG die Anzahl der Mängel pro Kontrolle (mit Mängelfeststellungen) bei rd. drei lag, wurden in Wohn- und Pflegeheimen rd. acht Mängel pro Kontrolle festgestellt.

Diesen Unterschied erklärte die Leitung des Referates Heimaufsicht damit, dass - im Gegensatz zum WBHG und zum WSHG - im neuen WWPG umfangreiche Qualitätskriterien definiert wurden, die vor allem den Bereich der Pflege betreffen und den Kontrollen zu Grunde gelegt wurden. Weiters sei nicht jeder Mangel als gleich schwer wiegend zu bewerten, doch ließe sich die Gewichtigkeit z.B. aus der zur Behebung des Mangels eingeräumten Frist erkennen. Die Anzahl der Mängel könne nicht ohne Weiteres für eine Beurteilung der Qualität einer Einrichtung herangezogen werden; letztlich komme den Sachverständigen eine Einschätzung darüber zu, ob die jeweils geprüfte Einrichtung eine fachgerechte Unterbringung der Klienten gemäß den gesetzlichen Vorgaben zulässt.

8.1.2.2 Die lt. dem WHHG vorgesehenen Kontrollen der Einrichtungen, die Heimhilfe durchführen, erfolgten ebenso nach einem standardisierten Ablauf und betrafen vor allem die Personal- und Ausstattungsstruktur der Betriebe. Im Jahr 2005 wurde die be-

hördliche Aufsichtspflicht vom Referat Heimaufsicht unter Einbindung von Pflegesachverständigen bei insgesamt 26 Einrichtungen, das entspricht 84 % der insgesamt zu kontrollierenden Einrichtungen, wahrgenommen, wobei acht Kontrollen zu Beanstandungen führten. In den Aus- und Fortbildungseinrichtungen hingegen wurden keine Mängel festgestellt.

8.2 Qualitätssteuerung und -kontrollen durch den FSW

Vom öffentlichen Finanzier sollte zusätzlich zur behördlichen Aufsicht durch die Magistratsabteilung 15 eine umfassende Qualitätssteuerung wahrgenommen werden. Damit ist ein Rahmensystem mit konkreten qualitätsfördernden Maßnahmen (z.B. eine objektivierte Personalbedarfsfeststellung bei Erbringung sozialer Dienstleistungen) und mit Definitionen von Qualitätsstandards gemeint.

Da der FSW die Erfüllung von Aufgaben der Sozial- und Behindertenhilfe zahlreichen Organisationen überlässt, wäre eine Kopplung der bereits beschriebenen Anerkennungen von Einrichtungen an Mindeststandards anzustreben, was durch die Einführung einer übergeordneten Qualitätssteuerung ermöglicht wird. Ein derartiges System ist beim FSW im Aufbau begriffen.

Mangels Qualitätsvorgaben ist daher für die erstmalige Anerkennung von Anbieterorganisationen gemäß den spezifischen FRL ein inhaltliches Konzept vorzulegen, in welchem die Qualität der angebotenen Leistungen von den Einrichtungen darzustellen ist, zu deren Einhaltung sie sich im Interesse der Klienten verpflichten. Der FSW vertritt dazu die Ansicht, dass seine Aufgabe in der Sicherstellung der im Anerkennungsprozess vereinbarten Leistungsqualität liege.

In der ambulanten Pflege erfolgen unabhängig von Qualitätskontrollen im Beschwerdefall (s. hiezu Pkt. 10.2) bereits standardisierte Qualitätskontrollen durch zuletzt 46 diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegepersonen der GSZ zur Sicherstellung der Leistungsqualität. Diese bauen auf einem vom Dachverband Wiener Sozial- und Pflegedienste gemeinsam mit Mitarbeitern der ehemaligen Magistratsabteilung 47 sowie Vertretern einiger Organisationen erarbeiteten Rahmenkonzept auf. Die Mitarbeiter der

GSZ verwenden bei ihren Kontrollbesuchen die damals entwickelten Formulare, weiters werden Befragungen der Klienten sowie Einsicht in Pflege- und Betreuungsdokumentationen vorgenommen. Für den Fall, dass bei Klienten Betreuungsdefizite festgestellt werden, sind die betreuenden Organisationen darüber zu informieren und entsprechende Maßnahmen zu vereinbaren. Darüber hinaus sind gravierende Mängel (z.B. Pflegefehler, fehlende Dokumentation) dem Fachbereich Pflege zu melden, der über weitere Konsequenzen gegenüber den Organisationen entscheidet.

Im Jahr 2005 wurden insgesamt 25.698 Klienten (ambulant und semistationär) durch den FSW betreut. In diesem Jahr implementierte der FSW ein EDV-Programm zur Erfassung der Tätigkeiten im Casemanagement, aus dem neben der Anzahl der Hausbesuche auch die vor Ort (in der Wohnung der Klienten) durchgeführten Qualitätskontrollen zu ersehen sind. Demgemäß haben im Jahr 2005 10.909 Klienten den Casemanagement-Prozess durchlaufen. Bei 1.164 Klienten wurden ergebnisorientierte Kontrollvisiten vorgenommen, was rd. 10,7 % aller Klienten des Casemanagements entspricht.

8.3 Qualitätssicherung durch die Anbieterorganisationen

Gemäß einem auch vom Dachverband Wiener Pflege- und Sozialdienste entwickelten Konzept für die ambulanten Pflege- und Sozialdienste sind unter Qualitätssicherung alle Maßnahmen zur Erzielung der geforderten Qualität, welche die Organisationen zu verantworten haben, zu verstehen. Grundsätzlich handelt es sich dabei um struktur- und prozessbezogene Maßnahmen, wobei vom Dachverband im Oktober 2004 die Entwicklung eines Konzeptes zur Pflegevisite in der Hauskrankenpflege vorgenommen und deren Implementierung im Sinn einer umfassenden Qualitätssicherungsmaßnahme angeraten wurde. Den Mitgliedern des Dachverbandes wurde zur Durchführung der Pflegevisiten eine Checkliste, in der die Kriterien der Beurteilung dokumentiert sind, zur Verfügung gestellt.

Im Übrigen sei hinsichtlich der Betreuung von Klienten in der Behindertenhilfe darauf hingewiesen, dass sich bereits die damals zuständige Magistratsabteilung 12 - Sozialamt mit Qualitätsentwicklung befasste. So liegen dem Kontrollamt z.B. die Ergebnisse eines internen Arbeitskreises aus dem Jahr 1997 vor. Laut dem Protokoll über die Sit-

zung vom 8. Oktober 1997 wurden damals Maßnahmen vorgeschlagen, wie etwa die Bildung eines Qualitätssicherungsreferates in der Magistratsabteilung 12, die Durchführung eines behördlichen Bewilligungsverfahrens vor Inbetriebnahme einer Einrichtung oder eine objektivierte Personalbedarfsermittlung. Bereits bestehende Einrichtungen sollten Jahresentwicklungsberichte vorlegen und auch zur Erstellung von individuellen Entwicklungsplänen gemeinsam mit den Klienten verpflichtet werden. Zusätzlich zur behördlichen Aufsicht (s. hiezu Pkt. 8.1) sollte durch Klienten- und Angehörigenbefragungen und Einsichtnahme in Dokumentationen die Qualität der Arbeit in den Einrichtungen überprüft werden.

Auch wenn die zuvor beschriebenen Vorschläge nicht in die Verträge mit den Einrichtungen aufgenommen wurden, führten sie zu Qualitätsentwicklungen bei zumindest jenen Einrichtungen, in die das Kontrollamt durch sein seit Jahren bestehendes Prüfrecht Einblick hat. Eine verpflichtende und flächendeckende Umsetzung der damals entwickelten Qualitätskriterien erfolgte jedoch nicht.

8.4 Feststellungen des Kontrollamtes

Zum Zeitpunkt der Prüfung des Kontrollamtes wurde durch die Magistratsabteilung 15 die behördliche Aufsicht der Einrichtungen zur Überprüfung von - im Wesentlichen gerichtet auf - Struktur- und Prozessqualität, wenn auch in unterschiedlichen Intervallen, wahrgenommen.

Zur Durchführung von Kontrollen der Ergebnisqualität bei Klienten bedarf es nach Ansicht des Kontrollamtes einheitlicher, vom FSW vorgegebener Maßstäbe für Qualitätsstandards aller Leistungen (s.a. Pkt. 3.2.3). Das Kontrollamt empfahl daher, im Sinn einer raschen Umsetzung bereits bestehende Ansätze wie z.B. die Konzepte des Dachverbandes Wiener Pflege- und Sozialdienste oder die Vorschläge für die Behindertenhilfe der vormaligen Magistratsabteilung 12 auf deren Aktualität und Praktikabilität zu überprüfen und darauf aufbauend Qualitätsstandards, die sich auf die Betreuung der Klienten beziehen, zu definieren; letztlich sollten diese einerseits in Qualitätsmanagementhandbüchern festgelegt und andererseits als ergänzende Richtlinien publiziert werden. Damit wären die Voraussetzungen für die Planung der Personalressourcen

geschaffen, um jene Leistungs- und Qualitätsbeurteilungen vorzunehmen, die bislang noch keinem standardisierten Kontrollintervall unterliegen.

Während der FSW als Finanzier Leistungs- und Qualitätskontrollen durchführen soll, war das Kontrollamt der Ansicht, dass auf der Ebene der Anbieterorganisationen vielmehr Maßnahmen zur fachlichen Qualitätssicherung vorzunehmen sind, wozu diese durch die FRL des FSW auch verpflichtet sind. Vorteilhaft wäre allerdings auch eine Regelung darüber, in welcher Weise die Einrichtungen Rückmeldungen über durchgeführte Maßnahmen an den FSW vorzunehmen haben.

## 9. Vollziehung des WBHG

Im folgenden Punkt wird auf nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 17: *Es sind Fälle bekannt, in denen die Zuerkennung einer Leistung nach dem Wiener Behindertengesetz nicht in Form eines Bescheides sondern in Form einer "Bewilligung" durch den FSW, gegen die kein Rechtsmittel zulässig ist, entschieden wurden. Bei der Zuerkennung von Leistungen nach dem Behindertengesetz handelt es sich aber um behördliche Aufgaben, die mittels Bescheid zu erledigen sind. Es ist mit dem Förderregime zu erwarten, dass der FSW künftig in den meisten Aufgabenbereichen mit dem Instrument der Bewilligung arbeiten wird und seitens der Behörde kaum Bescheide erlassen werden. Ist diese Vorgangsweise rechtlich tragbar und können durch solch eine Vorgehensweise die Aufgaben zweckmäßig erfüllt werden?*

### 9.1 Gesetzliche Grundlagen und FRL des FSW

Der Wiener Landtag hat in der Sitzung vom 6. Oktober 2006 eine Novelle zum WBHG beschlossen, die auch die vorliegende Fragestellung berührt. Im Fall von Auswirkungen der Novellierung auf die Prüffeststellungen wird gesondert darauf hingewiesen. Gemäß § 3 WBHG kommen die Eingliederungshilfe, Hilfe zur geschützten Arbeit, Beschäftigungstherapie, Hilfe zur Unterbringung und persönliche Hilfe als Maßnahmen der Behindertenhilfe in Betracht, wobei im Einzelfall jene Maßnahme zu gewähren ist, die der Eigenart der Behinderung Rechnung trägt und zur Erreichung eines bestmöglichen Erfolges notwendig und zweckmäßig ist.

Der Träger der Behindertenhilfe ist gem. § 45 Abs. 1 WBHG der FSW. Für die nach diesem Gesetz zu besorgenden behördlichen Aufgaben gem. Abs. 2 leg.cit. ist eine sachliche Zuständigkeit des Magistrats der Stadt Wien als Bezirksverwaltungsbehörde normiert. Gegen Bescheide des Magistrats kann gem. § 45 Abs. 5 WBHG Berufung an den Unabhängigen Verwaltungssenat Wien (UVS) erhoben werden. Gemäß der GEM kommen ab 1. Juli 2004 u.a. allgemeine und grundsätzliche Angelegenheiten der Behindertenhilfe und rechtliche Angelegenheiten des WBHG der Magistratsabteilung 15 zu. Obwohl lt. WBHG seit 1. Jänner 2005 Berufungen gegen Bescheide des Magistrats beim UVS erhoben werden können, sieht die GEM nach wie vor eine Zuständigkeit der Magistratsabteilung 15 für die Bearbeitung von diesbezüglichen Berufungen vor, was lt. Auskunft der Dienststelle bei der nächsten Änderung korrigiert wird.

Angemerkt wird, dass bis zur Einsetzung des FSW als Träger der Behindertenhilfe ausschließlich der Magistrat der Stadt Wien als Bezirksverwaltungsbehörde für diese Agenden zuständig war. Die Angelegenheiten der Behindertenhilfe wurden von den ehemaligen Magistratsabteilungen 12 bzw.15 A grundsätzlich im Rahmen der hoheitlichen Vollziehung wahrgenommen. Allerdings wurden schon damals einige wenige Leistungen im Weg der Privatwirtschaftsverwaltung vergeben.

Das WBHG wird - analog zur vormaligen Rechtspraxis der ehemaligen Magistratsabteilungen 12 bzw. 15 A - weiterhin als Materie der Hoheitsverwaltung angesehen. Daneben wird über einige Maßnahmen (z.B. den Freizeitfahrtendienst) auch im nicht hoheitlichen Bereich entschieden. Allerdings wurde neben der Magistratsabteilung 15 als Behörde, wie bereits erwähnt, der FSW als Träger der Behindertenhilfe eingesetzt. Hiebei handelt es sich um eine juristische Person des Privatrechts, die mangels Beleihung mit behördlichen Agenden ausschließlich mit Mitteln des Privatrechts (z.B. der Abschluss von Verträgen) tätig wird. Der FSW entscheidet im Vorfeld über beantragte Maßnahmen der Behindertenhilfe und hat zu diesem Zweck Richtlinien für die Gewährung von Subjektförderungen ausgearbeitet.

Zum Zeitpunkt der Einschau des Kontrollamtes waren für den Fachbereich Behindertenarbeit des FSW die allgemeinen FRL sowie die spezifische FRL der Wiener Behin-

dertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung mit Wirksamkeit 1. Jänner 2006 in Geltung. Wie bereits erwähnt, stellen die allgemeinen FRL gemeinsam mit der spezifischen FRL die verbindlichen Kriterien für die Inanspruchnahme von Fördermitteln dar.

Die allgemeinen FRL sehen insbesondere vor, dass

- der Antrag auf Gewährung einer Förderung schriftlich zu erfolgen hat,
- die Bewilligung bzw. Ablehnung der Förderung schriftlich erfolgt und
- für Streitigkeiten aus den FRL das sachlich zuständige Gericht am Sitz des FSW zuständig ist.

Die spezifische FRL der Wiener Behindertenhilfe inkl. Direktleistungen an Menschen mit Behinderung regelt u.a. die Voraussetzungen und Nachweise für die Gewährung einer Förderung sowie die Zuerkennung einer Förderung näher. So legt z.B. Pkt. 5.1 der gegenständlichen Richtlinie fest, dass der FSW über die Gewährung der Förderung auf der Grundlage einer Begutachtung durch multiprofessionelle Fachexperten (Psychologen, Ärzte, Sozialarbeiter, Pädagogen) entscheidet.

9.2 Ablauforganisation und "Vorschaltlösung"

Für Maßnahmen aus dem Titel der Behindertenhilfe ist gemäß den FRL ein "Antrag auf Gewährung einer Förderung zum Zweck der Behindertenhilfe" auszufüllen und beim FSW einzubringen. Dieser hat u.a. die beantragte Leistung, die persönlichen Daten sowie Angaben zum Einkommen zu enthalten. Dazu wird angemerkt, dass § 45 Abs. 3 WBHG eine Hilfeleistung auch ohne Antrag des Behinderten vorsieht. Nach entsprechender Prüfung des Ansuchens bzw. einer Begutachtung des Antragstellers durch das "Referat Begutachtung" des FSW entscheidet das "Referat Behindertenhilfe" im FSW über den Antrag.

Die abschließende Erledigung erfolgt schriftlich im Weg einer Bewilligung oder Ablehnung der beantragten Leistung. Der nach dem Wiener Landes-Stiftungs- und Fondsgesetz eingerichtete FSW kann auf Grund seiner Rechtsform als juristische Person des

Privatrechts Hilfe nur in privatrechtlicher Form gewähren, da eine Beleihung mit behördlichen Aufgaben nicht erfolgte. Während Bewilligungen standardisiert u.a. einen Hinweis auf die Satzung des FSW, das Antragsdatum, die beantragte Leistung, eine Beschreibung der bewilligten Leistung sowie bestimmte Obliegenheiten des Antragstellers enthalten, werden Ablehnungen im Wesentlichen formfrei ausgefertigt. Abschriften der Erledigungen ergehen an das "Referat Begutachtung" sowie an weitere mit der betreffenden Angelegenheit befasste Stellen, allerdings nicht an die Magistratsabteilung 15. Anzumerken war in diesem Zusammenhang, dass die Erledigungsschreiben zum Zeitpunkt der Einschau des Kontrollamtes keinerlei Informationen enthielten, welche (rechtlichen) Möglichkeiten dem Antragsteller im Fall von Abweichungen vom Ansuchen bzw. einer Ablehnung des Ansuchens offen stehen.

In Fällen der gänzlichen oder teilweisen Ablehnung der beantragten Maßnahme bestand nach übereinstimmender Ansicht der Magistratsabteilung 15 und des FSW bereits vor der Gesetzesnovelle grundsätzlich die Möglichkeit, einen Bescheid der Magistratsabteilung 15 über die beantragte Leistung zu erwirken, wobei ein diesbezüglicher Erledigungsentwurf vom Fachbereich Behindertenarbeit im FSW gemeinsam mit dessen Stabsstelle Recht verfasst wird. Dieser wird an die Magistratsabteilung 15 zur Genehmigung weitergeleitet, welche mit der Ausstellung eines Bescheides das Verfahren in erster Instanz abschließt.

Wie die Erhebungen des Kontrollamtes zeigten, wurden Kunden, die mit einer Entscheidung des FSW nicht zufrieden waren, erst im Zuge einer Kontaktaufnahme mit dem FSW über die Möglichkeit, einen Bescheid der Behörde zu verlangen, aufgeklärt. Dem Kontrollamt wurde vom Fachbereich Behindertenarbeit mitgeteilt, dass Bescheidbegehren jedenfalls an die Magistratsabteilung 15 weitergeleitet würden. Dass für Entscheidungen über Maßnahmen der Behindertenhilfe vorab der FSW als Träger der Behindertenhilfe und erst bei Bedarf im Anschluss an dessen Entscheidung die Magistratsabteilung 15 als Behörde zuständig ist, geht zwar nunmehr aus der neu beschlossenen Fassung des WBHG, aber nicht aus den spezifischen FRL für die Behindertenhilfe bzw. aus den allgemeinen FRL hervor; vielmehr verweisen Letztere bei Streitigkeiten aus den FRL auf das sachlich zuständige Gericht am Sitz des FSW.

9.3 Feststellungen des Kontrollamtes

9.3.1 Der FSW als Träger der Behindertenhilfe befindet über Anträge auf Maßnahmen im Sinn des WBHG. Da dieser als juristische Person des Privatrechts ohne hoheitliche Befugnisse eingerichtet ist, handelt er in jedem Fall privatwirtschaftlich. Die FRL sehen allgemein für Streitigkeiten eine Gerichtszuständigkeit vor. In der Praxis zeigte sich auch schon vor der Gesetzesnovellierung, dass sich der Hilfe Suchende im Fall einer Ablehnung bzw. nicht voll inhaltlichen Gewährung einer Maßnahme an die Magistratsabteilung 15 als vollziehende Behörde des WBHG wenden kann, um darüber einen Bescheid zu erwirken, gegen den Berufung beim UVS erhoben werden kann. Dies macht deutlich, dass das WBHG weiterhin grundsätzlich dem Bereich der hoheitlichen Vollziehung zugeordnet wird.

Begründet wurde diese Vorgangsweise damit, dass es sich um zwei voneinander unabhängige "Verfahren" handle. Auf Grund des im WBHG zum Ausdruck kommende Subsidiaritätsprinzips ist ein Tätigwerden der Behörde erst dann erforderlich, wenn der Hilfe Suchende eine Maßnahme nicht schon von anderer Stelle - also auch vom FSW - erhält. Über ein und dieselbe Maßnahme entscheiden daher basierend auf der gleichen Rechtsgrundlage zwei verschiedene Rechtsträger. Dem behördlichen Verfahren ist somit eine privatwirtschaftliche Erledigung vorgeschaltet. Neben der Anrufung der Behörde stünde es allerdings nach dem Wortlaut der FRL dem Hilfe Suchenden frei, sich an ein Gericht zu wenden.

Im Gegensatz zur aktualisierten Fassung des WBHG war die Möglichkeit, einen Bescheid von der Magistratsabteilung 15 zu erlangen, für den Hilfe Suchenden aus dem ursprünglichen Gesetzestext nicht unmittelbar erkennbar. Ebenso fanden sich zum Zeitpunkt der Einschau weder in den FRL noch in den Erledigungsschreiben des FSW, die grundsätzlich auf das WBHG bzw. die Satzung in der jeweils geltenden Fassung Bezug nehmen, Hinweise auf eine derartige Möglichkeit. Die gewählte Rechtskonstruktion, bei der zwei verschiedene Institutionen - nämlich der FSW mit Mitteln des Privatrechts bzw. die Magistratabteilung 15 mit Bescheid - zur Entscheidung über ein und denselben Anspruch berufen sind, vermengt allerdings privatwirtschaftliches und hoheitliches Handeln. Diesbezüglich sei die bereits im Jahr 2003 geäußerte Ansicht der

Magistratsdirektion - Verfassungsdienst und EU-Angelegenheiten erwähnt, dass einer Übertragung einzelner Bereiche der Behindertenhilfe von der Hoheitsverwaltung auf die Privatwirtschaftsverwaltung durch entsprechende legistische Maßnahmen der Vorzug zu geben wäre.

Durch die Novelle zum WBHG wurde klargestellt, dass die bisherige Form der Vollziehung beibehalten wird. So sieht das Gesetz nun vor, in den Erledigungen des Trägers der Behindertenhilfe ausdrücklich auf die Möglichkeit hinzuweisen, einen Bescheid beim Magistrat der Stadt Wien beantragen zu können.

> Am 6. Oktober 2006 hat der Wiener Landtag das Gesetz, mit welchem das WBHG geändert wird, beschlossen. Aufgenommen wurde u.a. folgende Bestimmung zur Klarstellung der Zuständigkeitsverteilung zwischen dem FSW als Träger der Behindertenhilfe und dem Magistrat der Stadt Wien:
>
> Für die nach diesem Gesetz zu besorgenden behördlichen Aufgaben ist der Magistrat der Stadt Wien als Bezirksverwaltungsbehörde sachlich zuständig. Die Erbringung der Maßnahmen gem. § 3 kann beim Träger der Behindertenhilfe oder beim Magistrat der Stadt Wien beantragt werden. Wird der Antrag beim Magistrat der Stadt Wien gestellt, ist der Antrag unverzüglich an den Träger der Behindertenhilfe weiterzuleiten. Der Träger der Behindertenhilfe erledigt den Antrag als Träger von Privatrechten. Ist der Antragsteller mit der Erledigung des Trägers der Behindertenhilfe nicht einverstanden, kann die Erlassung eines Bescheides durch den Magistrat der Stadt Wien beantragt werden. Auf die Möglichkeit, einen Bescheid beim Magistrat der Stadt Wien zu beantragen, ist in der Erledigung des Trägers der Behindertenhilfe ausdrücklich hinzuweisen. Langt beim Magistrat ein solcher Antrag auf Bescheiderlassung ein, beginnt die Frist nach § 73 Abs. 1 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991, BGBl. Nr. 51/1991 in

der Fassung BGBl. I Nr. 10/2004, bereits mit dem Einlangen des Antrages beim Träger der Behindertenhilfe zu laufen.

Eine im Wesentlichen gleich lautende Bestimmung zur Klarstellung der Zuständigkeitsverteilung der Wiener Sozialhilfeträger bzgl. der Gewährung von Pflege und Unterkunft in einem Haus für Obdachlose enthält das ebenfalls am 6. Oktober 2006 vom Wiener Landtag beschlossene Gesetz, mit welchem das WSHG geändert wird. Die genannten Gesetze wurden am 1. Dezember 2006 kundgemacht.

Die Erledigungsschreiben des FSW werden dementsprechend ergänzt.

9.3.2 Zur Frage nach der Zweckmäßigkeit der o.a. Vorgangsweise war festzuhalten, dass das Behindertenrecht insgesamt eine Querschnittsmaterie darstellt. Der Hilfe Suchende hatte daher schon bisher deswegen und auch wegen des im WBHG normierten Subsidiaritätsprinzips zur Erlangung einer Leistung eine Reihe von möglichen Rechtsträgern (z.B. Sozialversicherungen, Bundeseinrichtungen) zu kontaktieren. Mit der Einrichtung des FSW wurde ein weiterer subsidiärer Entscheidungsträger geschaffen, was im Fall der Ablehnung einer beantragten Leistung bedeutet, dass der Weg zur Erlangung einer Maßnahme um eine Institution verlängert wurde. Sofern jedoch die Erledigungen durch den FSW antragskonform erfolgen, erschien durch den Wegfall eines formalisierten Verwaltungsverfahrens eine zweckmäßige Vollziehung dieser Agenden gegeben.

10. Rechtsverhältnisse im Förderwesen und Beschwerdemanagement

Im folgenden Punkt wird auf nachstehende Fragen des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 18: *Die Zuerkennung einer Förderung begründet keinen Rechtsanspruch und bedeutet eine Reihe von Schlechterstellungen der FörderbezieherInnen im Vergleich mit der bisherigen Erbringung einer Dienstleistung die seitens der*

*Stadt beauftragt wird: der FSW zieht sich auf die Rolle der Anerkennung zurück und ist keine Adresse für Beschwerden oder Reklamationen. Ist die Gebarung der Gemeinde Wien in diesem Bereich ordnungsgemäß, zweckmäßig und wie wirkt sich diese Systemänderung auf die Gesundheit der FörderbezieherInnen aus?*

Frage 20: *Gibt es im künftigen System ein angemessenes Beschwerdeverfahren und hat der FSW Strukturen vorgesehen, die auch unter den Bedingungen des Förderregimes sicherstellen, dass - gleichsam als nachgebildetes Rechtsmittel - ein Instanzenweg für diese Beschwerden vorgesehen ist?*

10.1 Rechtsanspruch und Rechtsschutz in der Sozial- und Behindertenhilfe

Grundsätzlich basiert das gewählte Subjektförderungsmodell auf einer rechtlichen Dreiecksbeziehung zwischen dem FSW (bzw. der Magistratsabteilung 15), den Klienten und den Leistungsanbietern. Für die weitere Betrachtung sind primär das Rechtsverhältnis zwischen dem FSW (bzw. der Magistratsabteilung 15) und den Klienten (Rechtsanspruch auf eine Leistung, Form der Vollziehung) sowie jenes zwischen Klienten und Dienstleister (Leistungserfüllung) von Bedeutung.

Im erstgenannten Rechtsverhältnis ist der Anspruch auf eine Leistung gesondert von der Frage, ob eine Leistung im Weg der Hoheits- oder der Privatwirtschaftsverwaltung zu vollziehen ist, zu beurteilen. Allein die Tatsache, dass über einen Antrag mit einem Bescheid abgesprochen wird, somit eine behördliche Erledigung im Rahmen der Hoheitsverwaltung erfolgt, lässt noch nicht den Schluss zu, dass auch ein Anspruch auf Leistung besteht. Andererseits kann durchaus auf Leistungen, die im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung vollzogen werden, ein klagbarer Anspruch bestehen. Inwieweit Befugnisse zu hoheitlichem Handeln durch die Behörde bzw. Rechtsansprüche für die Zielgruppen eingeräumt werden, ist im jeweiligen Materiengesetz festgelegt.

Hinsichtlich der Form der Vollziehung des WSHG und des WBHG ist festzuhalten, dass das WSHG konkrete Vorschriften enthält. So hat gem. § 7 WSHG die Zuerkennung einer Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes durch Bescheid zu erfolgen und obliegt

gem. § 22 Abs. 4 WSHG die Vorsorge für die sozialen Dienste dem Sozialhilfeträger als Träger von Privatrechten. Das WBHG hingegen bedarf diesbezüglich einer umfassenden Interpretation. Abhängig von der Vollziehung (hoheitlich oder privatwirtschaftlich) ist jeweils auch ein unterschiedlich ausgestalteter Rechtsschutz gegeben.

Auch die Frage nach dem Anspruch auf Leistungen ist in den beiden Gesetzen unterschiedlich bestimmt geregelt. Während in § 7 WSHG eindeutig festgelegt ist, dass auf die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfes ein Rechtsanspruch besteht bzw. in § 22 Abs. 4 WSHG normiert wird, dass auf die Leistungen der sozialen Dienste kein Rechtsanspruch besteht, enthält das WBHG keine konkreten Bestimmungen über einen Rechtsanspruch auf Maßnahmen, weshalb dieser durch Auslegung zu ermitteln ist. Nach überwiegender Meinung normiert das WBHG einen Anspruch bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen. Diese Rechtsansicht wird auch von der Magistratsabteilung 15 vertreten.

Neben dem Rechtsverhältnis des Trägers der Behinderten- bzw. Sozialhilfe zum Hilfe Suchenden resultieren Rechte und Pflichten aus jenem Vertragsverhältnis, welches der Hilfe Suchende mit einer leistungserbringenden Organisation eingeht. Treten im Rahmen der Erfüllung dieses Betreuungs- oder Behandlungsvertrages Mängel (z.B. Nicht- oder Schlechterfüllung) auf, stehen die entsprechenden Rechtsbehelfe des Privatrechts zur Verfügung.

10.2 Beschwerdestelle im FSW

Im Prüfersuchen führen die Antragsteller aus, dass der FSW keine Anlaufstelle für Beschwerden sei und sich auf die Rolle der Anerkennung zurückziehe. Weiters wurde die Frage nach einem angemessenen Beschwerdeverfahren und dessen Struktur gestellt. Seitens des Kontrollamtes wurde dazu erhoben, dass im Rahmen der Stabsstelle Kommunikation des FSW ein "Beschwerdemanagement" eingerichtet wurde. In dieser Einheit waren zum Zeitpunkt der Prüfung vier Mitarbeiter mit der Abwicklung von Anliegen und Beschwerden befasst. Um einen geregelten Ablauf bei der Behandlung von Beschwerden sicherzustellen, wurden intern ein Arbeitsbehelf sowie ein standardisiertes Ablaufschema erarbeitet.

Sofern Beschwerden im Fachbereich eingehen, werden diese an die Beschwerdestelle weitergeleitet. Darüber hinaus besteht für Beschwerdeführer auch die Möglichkeit, sich unmittelbar telefonisch oder schriftlich an die Beschwerdestelle zu wenden. Diese erhebt den Sachverhalt im betroffenen Fachbereich bzw. im Kundenservicebereich und holt entsprechende Stellungnahmen ein. Sofern Beschwerden die ambulante Betreuung durch Organisationen betreffen, wird auch das jeweilig zuständige GSZ eingeschaltet, welches die näheren Umstände unmittelbar mit der Organisation abklärt und anschließend der Beschwerdestelle berichtet. Nach Abschluss der Erhebungen werden der Beschwerdeführer sowie alle betroffenen Stellen über das Ergebnis informiert.

Um einen Überblick über die Beschwerden zu erhalten, werden zahlreiche Daten, wie der Beschwerdeführer, der jeweilige Fachbereich, der Inhalt der Beschwerde und seit dem Jahr 2006 auch die möglicherweise betroffene Organisation in einer Statistik erfasst und ausgewertet. Diese Auswertungen bieten die Möglichkeit, gezielt Maßnahmen zu setzen. Zu diesem Zweck findet z.B. hinsichtlich der ambulanten Dienste einmal pro Monat ein Jour Fixe statt, an dem neben Mitarbeitern der Beschwerdestelle auch Vertreter der GSZ und der Pflegeombudsstelle sowie der Seniorenbeauftragte teilnehmen.

Wie sich aus der Beschwerdenstatistik des FSW ergab, war die Beschwerdestelle im Jahr 2005 mit 635 Beschwerden und 351 Anfragen, daher insgesamt mit 986 Anliegen befasst. 548 Fälle betrafen den Fachbereich Behindertenarbeit. Davon entfielen z.B. 351 auf den Freizeitfahrtendienst, 121 auf den Regelfahrtendienst und 57 auf die Behindertenarbeit. Die große Anzahl an Beschwerden bzw. Anfragen im Freizeitfahrtendienst war darauf zurückzuführen, dass vom FSW neue Kriterien, die sich an der sozialen Notwendigkeit orientieren, für dessen Inanspruchnahme geschaffen wurden. Die weiteren Anliegen betrafen in 273 Fällen den Fachbereich Pflege, in 76 Fällen den Fachbereich Betreutes Wohnen und in zwölf Fällen den Fachbereich Sucht und Drogen. Darüber hinaus wurden 77 sonstige Anfragen oder Beschwerden beim FSW verzeichnet, die entweder keinem Fachbereich zugeordnet werden konnten oder außerhalb des Zuständigkeitsbereiches des FSW lagen.

10.3 Feststellungen des Kontrollamtes

10.3.1 Das Prüfersuchen führt an, dass die Zuerkennung einer Förderung keinen

Rechtsanspruch begründet. Tatsächlich enthalten die allgemeinen FRL eine Bestimmung, wonach auf die Gewährung einer Förderung kein Rechtsanspruch besteht. Diesbezüglich wurde seitens des Kontrollamtes angeregt, diese Bestimmung im Zusammenhang mit der Subjektförderung insofern zu überarbeiten, als z.B. das WBHG sehr wohl grundsätzlich einen Rechtsanspruch auf Maßnahmen einräumt und dieses darüber hinaus die Grundlage für das Tätigwerden des FSW bildet. Unter der Annahme, dass ein Hilfe Suchender gegenüber dem FSW keinen Rechtsanspruch habe, hätte dieser dennoch im Rahmen der Wahrnehmung seiner Aufgaben bei der Gewährung von Maßnahmen das Diskriminierungsverbot im Sinn des Gleichbehandlungsgrundsatzes zu beachten.

Wurde diese Formulierung in den FRL aus wirtschaftlichen Überlegungen gewählt, weil etwa die Gewährung von Maßnahmen die Leistungsfähigkeit des FSW übersteigen könnte, wäre zu bedenken, dass diese letztlich dennoch vom FSW zu finanzieren wäre, wenn dem Hilfe Suchenden eine Maßnahme von Seiten der Behörde zuerkannt wird. Aus Sicht des Kontrollamtes kann ein Ausschluss eines Rechtsanspruches, der mittels Gesetz eingeräumt wurde, nicht in den FRL vorgenommen werden.

> Der Rechtsanspruch gegenüber der Behörde auf Maßnahmen nach dem WBHG ist unbestritten und wird in Hinkunft klarer kommuniziert werden (s. Pkt. 9.3.1). Auf konkrete Förderleistungen des FSW besteht hingegen kein Rechtsanspruch; es kann daher für den Fall von Streitigkeiten aus den FRL nach Ansicht des FSW in den FRL auch nur auf die Gerichtszuständigkeit hingewiesen werden.

10.3.2 Unabhängig davon, ob die Vollziehung eines Gesetzes im Rahmen der Hoheitsverwaltung oder durch einen Privaten mit Mitteln des Privatrechts erfolgt, ist jedenfalls ein Rechtsschutz - wenn auch in unterschiedlicher Form - gegeben. Unter der Annahme einer Vollziehung im hoheitlichen Bereich stehen die in den Verwaltungsverfahrensgesetzen und den Materiengesetzen vorgesehenen Rechtsmittel (im WBHG insbesondere der Weg zum UVS) bzw. die Anrufung der Gerichtshöfe des öffentlichen Rechts offen.

Im Bereich des Privatrechts besteht grundsätzlich die Möglichkeit der Anrufung der Gerichte, wobei nicht generell von einer längeren Verfahrensdauer und einem erhöhten Prozessrisiko ausgegangen werden kann.

Bei Schlecht- bzw. Nichterfüllung von Leistungen aus den Betreuungs- oder Behandlungsverträgen haben die Klienten u.a. die Möglichkeit, sich an die Beschwerdestelle des FSW zu wenden. Das Kontrollamt begrüßte in diesem Zusammenhang, dass diese nicht nur Beschwerden im eigenen Bereich sondern auch solche über leistungserbringende Organisationen behandelt. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass dem FSW über die Anerkennung auf Basis der Richtlinien zwar Kontroll- und Einschaurechte verbleiben, die Möglichkeiten einer direkten Einwirkung auf den Dienstleister durch den FSW aber eingeschränkt sind. Demgegenüber stehen den Klienten nunmehr aber die Rechte aus deren Vertragsverhältnissen mit den leistungserbringenden Organisationen zu, was zu einer Stärkung der Klientensouveränität hinsichtlich der Leistungserfüllung im Sinn des Konsumentenschutzgesetzes (KSchG) führt. Vom FSW wurde hiezu betont, dass er bei etwaigen Rechtsstreitigkeiten unterstützend tätig werden wird.

## 11. Sicherstellung der Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindeststandards und einer Mindestentgeltabsicherung durch die Anbieterorganisationen

Im folgenden Punkt wird auf nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 15: *Ist sichergestellt, dass als Bedingung für die Anerkennung als Anbieterorganisation die Einhaltung arbeitsrechtlicher Mindeststandards und eine Mindestentgeltabsicherung für die Beschäftigten vorausgesetzt wird und damit unter diesem Gesichtspunkt eine Gefährdung der Gesundheit der Menschen durch unqualifiziertes bzw. überfordertes Betreuungspersonal auszuschließen ist?*

### 11.1 Rechtliche Grundlagen

Wie bereits mehrfach ausgeführt, erfolgt die Anerkennung von Anbieterorganisationen auf Basis der allgemeinen FRL in Verbindung mit den jeweiligen spezifischen FRL. Als Voraussetzung für die Anerkennung sehen sämtliche spezifische FRL u.a. vor, dass

seitens des Antragstellers dem FSW auch Informationen über den Personalplan und die Qualifikation der Mitarbeiter sowie relevante Kollektivverträge oder Mindestlohntarife bzw. gültige Betriebsvereinbarungen zur Verfügung zu stellen sind.

In diesem Zusammenhang ist auch der im Dezember 2003 zwischen der Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe (BAGS) und dem Österreichischen Gewerkschaftsbund, der Gewerkschaft der Privatangestellten, der Gewerkschaft Hotel, Gastgewerbe, Persönlicher Dienst und der Gewerkschaft Handel, Transport und Verkehr unterzeichnete Kollektivvertrag von Bedeutung. Es handelt sich dabei um einen bundesweiten Kollektivvertrag, der den gesamten Bereich der Gesundheits- und Sozialen Dienste einschließlich Behindertenarbeit und Kinder- und Jugendwohlfahrt erfasst. Er trat per 1. Juli 2004 in Kraft und war bis Ende April 2006 nur für die Mitgliedsorganisationen der BAGS gültig. Mit Wirksamkeit 1. Mai 2006 wurde der BAGS-Kollektivvertrag vom Bundeseinigungsamt beim Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit zur Satzung erklärt; seither müssen alle Anbieter sozialer oder gesundheitlicher Dienste präventiver, betreuender oder rehabilitativer Art (mit taxativ aufgezählten Ausnahmen) in acht Bundesländern (ausgenommen: Vorarlberg) dessen Bestimmungen umsetzen.

Gemäß Pkt. 5.5.7. der allgemeinen FRL verpflichten sich die Betreiber anerkannter Einrichtungen zur Einhaltung aller anzuwendenden rechtlichen Bestimmungen, insbesondere auch des Arbeits- und Sozialrechts sowie des Bundes- und des Wiener Gleichbehandlungsgesetzes. Obwohl eine Anerkennung lt. den FRL jeweils für höchstens fünf Jahre gilt, sieht der Pkt. 5.5.4. eine Widerrufsmöglichkeit der erfolgten Anerkennung bei Vorliegen wichtiger Gründe vor. Aus Sicht des Kontrollamtes wäre auch die Nichteinhaltung der unter Pkt. 5.5.7. eingegangenen Verpflichtung als ein solcher zu sehen. Zum Zweck der Durchführung von Kontrollen hat sich der FSW in den allgemeinen FRL unter Pkt. 8.6. die jederzeitige Möglichkeit zur Überprüfung vorbehalten.

Darüber hinaus unterliegen - wie im Pkt. 8.1 dargestellt - sowohl die Einrichtungen der Sozialhilfe (Pflege- und Wohnheime, Häuser für Obdachlose, Tageszentren und betreute Wohngemeinschaften) als auch der Behindertenhilfe (Einrichtungen der Einglie-

derungshilfe, geschützte Werkstätten, Einrichtungen für Beschäftigungstherapie und Wohnheime) der behördlichen Aufsicht des Magistrats, der periodisch zu prüfen hat, ob diese Einrichtungen in Bezug auf die Führung und Ausstattung den technischen, sicherheitstechnischen, organisatorischen, personellen und hygienischen Erfordernissen einer fachgerechten Sozial- bzw. Behindertenhilfe entsprechen. Hinsichtlich der Wohn- und Pflegeheime ist die Aufsicht gemäß den Bestimmungen des WWPG dahingehend auszuüben, dass diese Einrichtungen nach Führung und Ausstattung die gesundheitlichen, organisatorischen, personellen, technischen und sicherheitstechnischen Erfordernisse einer fachgerechten pflegerischen, medizinischen und therapeutischen Betreuung zu erfüllen haben. Personelle und baulich-technische Mindeststandards für Pflegeheime für Menschen mit Betreuungs- und Pflegebedarf sowie für an Wohnheime angeschlossene Pflegestationen wurden mit Verordnung der Wiener Landesregierung betreffend Mindeststandards von Pflegeheimen und Pflegestationen (Durchführungsverordnung zum WWPG) festgelegt. Insbesondere sind den Organen der Aufsichtsbehörde auch Personaldaten vorzulegen, aus denen die berufliche Qualifikation der in der Einrichtung tätigen Personen ersichtlich ist. Sofern im Zuge einer Überprüfung im Rahmen der Wahrnehmung der Aufsichtspflicht Mängel festgestellt werden, durch die eine für das Leben oder die Gesundheit behinderter Menschen unmittelbar drohende Gefahr gegeben ist, können von der Aufsichtsbehörde unmittelbar Maßnahmen zur Behebung verfügt werden, denen ein schriftlicher Bescheid zu folgen hat. Eine entsprechende Auskunftspflicht der Behörde an den FSW über festgestellte Mängel ist sowohl im WBHG als auch im WSHG verankert. Ebenso sieht das WWPG eine Informationspflicht an den nach § 34 WSHG zuständigen Sozialhilfeträger vor.

Bezüglich der in Anbieterorganisationen tätigen Mitarbeiter darf auch auf die Bestimmungen des ArbeitnehmerInnenschutzgesetzes (ASchG) hingewiesen werden. Dieses gilt - unter Berücksichtigung der gesetzlich normierten Ausnahmen - samt Verordnungen generell für die Beschäftigung von Arbeitnehmern.

11.2 Feststellungen des Kontrollamtes

Die Einhaltung der Mindestentgeltabsicherung für die Beschäftigten ist seit Mai 2006 für alle Anbieter sozialer oder gesundheitlicher Dienste durch den BAGS-Kollektivvertrag sichergestellt.

Darüber hinaus ist die Anerkennung von Einrichtungen mit der verpflichtenden Einhaltung von arbeitsrechtlichen Mindeststandards durch die FRL junktimiert. Durch die angeführten gesetzlichen Grundlagen ist die behördliche Information über festgestellte Mängel, welche die Gesundheit der Klienten gefährden könnten, an den FSW gewährleistet, was diesem die Möglichkeit zu Sanktionen bis hin zum Widerruf der Anerkennung eröffnet.

12. Betriebsvereinbarung im FSW

Im folgenden Punkt wird auf nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 16: *Ist die Gleichstellung aller Beschäftigten im FSW verankert und eine Betriebsvereinbarung im FSW auf der Grundlage der Vertragsbedienstetenordnung erlassen?*

12.1 Grundlagen der Beschäftigungsverhältnisse im FSW

Im FSW waren mit Stichtag 1. März 2006 896 Mitarbeiter (inkl. des Personals der Gesellschaften mit beschränkter Haftung) beschäftigt, wovon 267 Beamte sowie 307 Vertragsbedienstete von der Gemeinde Wien zugewiesen bzw. abgeordnet waren und 322 Mitarbeiter einen privatrechtlichen Vertrag mit dem FSW abgeschlossen hatten. Darüber hinaus waren zehn Lehrlinge und 80 Zivildienstleistende im FSW tätig.

Durch das Gesetz über die Zuweisung von Bediensteten der Gemeinde Wien an den Fonds Soziales Wien (Fonds Soziales Wien - Zuweisungsgesetz) erfolgte mit Wirksamkeit 1. Juli 2004 die Zuweisung von Bediensteten der Gemeinde Wien - ausgenommen Lehrlinge -, die am 30. Juni 2004 bei der Magistratsabteilung 15 A in einem öffentlich-rechtlichen oder durch Vertrag begründeten Dienstverhältnis zur Gemeinde Wien beschäftigt waren und nicht mit Ablauf dieses Tages aus dem Dienststand oder dem Dienstverhältnis ausschieden. Gemäß § 1 Abs. 5 leg.cit. tritt durch die Zuweisung in der dienst-, besoldungs- und pensionsrechtlichen Stellung der in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis Beschäftigten bzw. in der dienst- und besoldungsrechtlichen Stellung der in einem durch Vertrag begründeten Dienstverhältnis Beschäftigten keine Änderung ein. Die Bediensteten bleiben weiterhin Bedienstete der Gemeinde Wien, un-

abhängig davon, ob sie unmittelbar im FSW oder in der Folge in einer Tochtergesellschaft des FSW tätig werden.

Neben den zugewiesenen Bediensteten werden im FSW auch im Sinn des § 17 Dienstordnung 1994 (DO 1994) abgeordnete Mitarbeiter (sowohl Beamte als auch Vertragsbedienstete) tätig. Auch sie bleiben Bedienstete der Gemeinde Wien, weshalb auf diese Mitarbeitergruppe weiterhin das einschlägige Dienst- und Besoldungsrecht anwendbar ist.

Darüber hinaus wird der FSW als Einrichtung mit Rechtspersönlichkeit selbst unmittelbar als Arbeitgeber tätig. In diesen Fällen ist eine Anwendbarkeit der sonst für Arbeitnehmer in der klassischen Privatwirtschaft geltenden Rechtsvorschriften (z.B. Urlaubsgesetz [UrlG]) gegeben. Obwohl der FSW von der Anwendbarkeit des Arbeitszeitgesetzes (AZG) ausgenommen ist, wendet er diese Bestimmungen überwiegend sinngemäß an.

Da somit die im FSW beschäftigten Mitarbeiter verschiedene Dienstgeber, nämlich die Gemeinde Wien oder den FSW haben, kommt es naturgemäß zur Anwendung grundsätzlich unterschiedlicher Dienst- bzw. Arbeitsrechte. Um zumindest in jenen Bereichen, in denen dies möglich ist, eine einheitliche Arbeitsbasis für alle Beschäftigten des FSW zu schaffen, wurde eine Betriebsvereinbarung ausgearbeitet. Betriebsvereinbarungen sind schriftliche Vereinbarungen, die vom Betriebsinhaber einerseits und dem Betriebsrat andererseits in Angelegenheiten abgeschlossen werden, deren Regelung ihr durch Gesetz oder Kollektivvertrag vorbehalten ist. Da der Zweite Teil des Arbeitsverfassungsgesetzes (ArbVG) auf Beschäftigte - unabhängig vom Rechtsgrund der Beschäftigung - anwendbar ist, können Betriebsvereinbarungen, soweit ihre Inhalte organisatorische Abläufe betreffen, auch zugeteilte Mitarbeiter erfassen.

Zwischen dem Betriebsrat und der Geschäftsführung des FSW wurde mit Wirksamkeit 1. Jänner 2004 eine Betriebsvereinbarung abgeschlossen. Neben der Festlegung des Geltungsbereiches beinhaltet sie Regelungen über die Arbeitszeit, arbeitsfreie Tage, die Auswahl der Mitarbeitervorsorgekasse, betriebliche Sozialleistungen sowie allfällige

Streitbeilegungsverfahren. Den zugewiesenen und abgeordneten Mitarbeitern wurde es freigestellt, die Betriebsvereinbarung entweder lediglich hinsichtlich der Arbeitszeit oder in ihrer Gesamtheit anzuerkennen. Mit Stichtag 1. März 2006 waren insgesamt 125 Personen, davon 54 den Bestimmungen über die Gleitzeit und 71 der gesamten Betriebsvereinbarung beigetreten.

Um allerdings für sämtliche Bediensteten des FSW möglichst einheitliche arbeitsrechtliche Bedingungen zu schaffen, wird - wie dem Kontrollamt mitgeteilt wurde - vom FSW gemeinsam mit dem Betriebsrat sowie Vertretern der Gewerkschaft der Gemeindebediensteten eine "umfassende" Betriebsvereinbarung erarbeitet, die nach ihrem Wirksamwerden für alle Mitarbeiter des FSW gültig sein soll. Es ist daran gedacht, in dieser in Vorbereitung befindlichen Betriebsvereinbarung Festlegungen im Bereich des "Rahmenrechts" (Allgemeines und Dienstordnung), der Arbeitszeit und des Gehaltsschemas vorzunehmen.

12.2 Feststellungen des Kontrollamtes

Zur Frage der Gleichstellung aller Beschäftigten des FSW war anzumerken, dass eine völlige Gleichstellung aller Mitarbeiter nicht möglich sein wird, zumal für die Dienstnehmer, deren Dienstgeber weiterhin die Gemeinde Wien ist, die bereits erwähnten dienst- und besoldungsrechtlichen Vorschriften anwendbar bleiben. Positiv zu würdigen waren die Bemühungen zur Erarbeitung einer "umfassenden" Betriebsvereinbarung, mit deren Abschluss lt. Mitteilung der Geschäftsführung voraussichtlich mit Ende des Jahres 2006 zu rechnen sei. Während zum Zeitpunkt der Berichtserstellung im Bereich des Rahmenrechts und der Arbeitszeit bereits Einvernehmen hergestellt worden sei, fänden hinsichtlich der Höhe der Gehaltsansätze für die Privatangestellten des FSW noch Verhandlungen zwischen Geschäftsführung, Betriebsrat und Gewerkschaft statt.

13. Gesundheits- und Sozialplanung

Im folgenden Punkt wird auf nachstehende Frage des Prüfersuchens eingegangen:

Frage 21: *Die Abteilung für Gesundheitsplanung im KAV beschäftigt sich mit ähnlichen bzw. den selben Fragestellungen, die auch vom FSW bearbeitet werden.*

*Findet unter den Gesichtspunkten von Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit eine Kooperation der beiden Bereiche statt und werden Synergien in ausreichendem Maße genutzt?*

Zunächst sei bemerkt, dass in der Unternehmung "Wiener Krankenanstaltenverbund" keine Abteilung für Gesundheitsplanung eingerichtet ist. Da Gesundheitsplanung jedoch in der Bereichsleitung für Gesundheitsplanung sowie Finanzmanagement verankert ist, hat sich das Kontrollamt in der Folge bzgl. der Fragestellung mit der Wahrnehmung dieser Aufgabe durch die Bereichsleitung befasst.

13.1 Aufgaben der Bereichsleitungen

Mit Verfügung vom 5. Juli 2001 hatte der Herr Bürgermeister gem. § 11 a der Geschäftsordnung für den Magistrat der Stadt Wien (GOM) einen Bereichsleiter für die Gesundheitsplanung und das Finanzmanagement in der damaligen Geschäftsgruppe Gesundheits- und Spitalswesen eingesetzt, kundgemacht mit Erlass vom 10. Juli 2001, MD-1074-1/01. Insbesondere oblag diesem neben anderen Agenden

- die zentrale Wahrnehmung der Gesundheits- und Versorgungsplanung für die Bevölkerung Wiens, die Ausarbeitung und Abstimmung von diesbezüglichen Konzepten und Plänen,
- die Koordination von dienststellenübergreifenden Angelegenheiten der Gesundheits- und Versorgungsplanung und die Betreuung von Schnittstellen im extramuralen Bereich,
- die Abstimmung der zentralen Gesundheits- und Versorgungsplanung und der Intentionen Wiens mit anderen Beteiligten am Gesundheitssystem einschließlich der Durchführung von Koordinationsgesprächen.

Mit Erlass vom 26. Jänner 2004, MD-2607-1/03, wurden die angeführten Aufgaben auf die Sozialplanung ausgedehnt.

Wie das Kontrollamt bereits in seinem Bericht "WKAV, Belegs- und Betreuungsmanagement in den Krankenanstalten und Geriatriezentren der Stadt Wien/WKAV" (s.

TB 2005) ausgeführt hat, wurden von der Bereichsleitung Planungstätigkeiten durchgeführt bzw. beauftragt, die auch mit dem Aufgabenspektrum des FSW in Zusammenhang stehen. Hervorzuheben sind dabei das Modellprojekt "Patientenorientierte integrierte Krankenbetreuung" sowie eine Studie zur Analyse der Tätigkeit und strukturellen Einbindung von diplomierten Sozialarbeitern. Durch die aktive Mitarbeit von Bediensteten des FSW am Zustandekommen bzw. an der Umsetzung dieser Projekte und Studien ist jedenfalls von einer Nutzen stiftenden Kooperation auszugehen.

Mit Erlass vom 1. Februar 2006, MD-A-194/06, wurden die Planungsaufgaben im Wesentlichen an die mit Verfügung des Herrn Bürgermeisters vom 27. Jänner 2006 bestellte Bereichsleiterin für Gesundheits- und Sozialplanung sowie Finanzmanagement in der Geschäftsgruppe Gesundheit und Soziales übertragen. Ihr obliegen insbesondere

- die zentrale Wahrnehmung der Sozial-, Gesundheits- und Versorgungsplanung sowie die Ausarbeitung und Abstimmung von diesbezüglichen Konzepten und Plänen,
- die Abstimmung der zentralen Sozial-, Gesundheits- und Versorgungsplanung und der Intentionen Wiens mit anderen Beteiligten am Sozial- und Gesundheitssystem einschließlich der Durchführung von Koordinationsgesprächen,
- die Koordination von dienststellenübergreifenden Angelegenheiten der Sozial-, Gesundheits- und Versorgungsplanung; die Koordination, Erstellung sowie entscheidungsreife Gestaltung von Projekten und Konzepten zur Optimierung der Nahtstellen zum extramuralen Bereich,
- die Koordination, Erstellung sowie entscheidungsreife Gestaltung von Projekten, die Leistungsverschiebungen zwischen dem intra- und extramuralen Bereich zur Folge haben.

Gleichzeitig mit der Bestellung der Bereichsleiterin erfolgte die Umbenennung der vormaligen Magistratsabteilung für Krankenanstaltenfinanzierung, Wiener Krankenanstaltenfinanzierungsfonds in die Magistratsabteilung 24 - Gesundheits- und Sozialplanung sowie Finanzmanagement und deren organisatorische Einbindung in das Ressort Gesundheit und Soziales. Deren Führung obliegt der Bereichsleiterin. Hinsichtlich der Planungsaufgaben wurde diese Magistratsabteilung auch mit der Ausarbeitung und Abstimmung von Konzepten und Plänen für den Gesundheits- und Sozialbereich betraut.

Zum Zeitpunkt der Einschau des Kontrollamtes befanden sich die Bereiche Geriatrie- und Gesundheitsplanung sowie Sozialplanung der Magistratsabteilung 24 in Restrukturierung.

13.2 Feststellungen des Kontrollamtes

Gemäß dem in der Einleitung zum gegenständlichen Bericht genannten Gemeinderatsbeschluss zur Neuorganisation der Sozial- und Pflegeaufgaben obliegen dem Magistrat strategische und planerische Aufgaben, während dem FSW operative Aufgabenschwerpunkte (Finanzierung und Steuerung) zugeordnet wurden. Auf Grund dieser neuen Kompetenzverteilung ist davon auszugehen, dass Gesundheits- und Sozialplanung betreffende Fragestellungen von den genannten Organisationseinheiten auf unterschiedlichen Ebenen mit verschiedenen Zielsetzungen und Zeithorizonten bearbeitet werden.

Das Kontrollamt regte an, die in den Vorjahren im Bedarfsfall bei überschneidenden Themenkreisen gepflogene Kooperation zwischen der Bereichsleitung und dem FSW auch künftig beizubehalten.

Die Stellungnahme der geprüften Einrichtung ist den jeweiligen Berichtsabschnitten zugeordnet worden.

Der Kontrollamtsdirektor:
Dr. Erich Hechtner
Wien, im Dezember 2006

# ALLGEMEINE HINWEISE

Soweit in diesem Bericht personenbezogene Bezeichnungen nur in männlicher Form angeführt sind, beziehen sie sich auf Frauen und Männer in gleicher Weise. Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

Schützenswerte personenbezogene Daten wurden im Sinn der rechtlichen Verpflichtung zum Schutz derartiger Daten anonymisiert, auf die Wahrung von Geschäfts- und Betriebsgeheimnissen wurde bei der Abfassung des Berichtes Bedacht genommen. Es wird um Verständnis gebeten, dass dadurch die Lesbarkeit des Berichtes beeinträchtigt sein könnte.

# ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

| | |
|---|---|
| BAGS | Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe |
| BVergG | Bundesvergabegesetz |
| EDV | Elektronische Datenverarbeitung |
| EGV | Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft |
| EU | Europäische Union |
| FRL | Förderrichtlinien |
| FSW | Fonds Soziales Wien |
| GEM | Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien |
| GIF | Gemeinderatsausschuss Integration, Frauenfragen, Konsumentenschutz und Personal |
| GSZ | Gesundheits- und Sozialzentren |
| UVS | Unabhängiger Verwaltungssenat Wien |
| WBHG | Wiener Behindertengesetz |
| WHHG | Wiener Heimhilfegesetz |
| WSHG | Wiener Sozialhilfegesetz |
| WWPG | Wiener Wohn- und Pflegeheimgesetz |