



## **KONTROLLAMT DER STADT WIEN**

**Rathausstraße 9**

**A-1082 Wien**

Tel.: 01 4000 82829 Fax: 01 4000 99 82810

e-mail: [post@kontrollamt.wien.gv.at](mailto:post@kontrollamt.wien.gv.at)

[www.kontrollamt.wien.at](http://www.kontrollamt.wien.at)

DVR: 0000191

KA II - 11-1/12

MA 11, Prüfung der Vertragseinrichtungen

Tätigkeitsbericht 2012

## KURZFASSUNG

*Minderjährige, die aufgrund familiärer Umstände nicht bei ihren Ursprungsfamilien wohnen können, werden von der Magistratsabteilung 11 in Pflegefamilien, in eigenen Einrichtungen sowie in Vertragseinrichtungen - das sind sozialpädagogische Wohngemeinschaften, die von freien Trägerinnen bzw. Trägern der Jugendwohlfahrt betrieben werden - fremduntergebracht.*

*Das Kontrollamt hat die Gebarung mit diesen Vertragseinrichtungen in den Jahren 2009 bis 2011 einer Prüfung unterzogen. Die Betreuung einer hohen Zahl an Minderjährigen in Einrichtungen außerhalb Wiens entsprach nicht den Intentionen des Reformprojektes "Heim 2000", weshalb eine baldige Verlagerung derartiger Plätze sowohl im Bereich von Gesamt- als auch Einzelvertragseinrichtungen angeregt wurde. Aufgrund der steigenden Unterbringungszahlen und der damit in Zusammenhang stehenden erhöhten Aufwendungen wurde empfohlen, die teuren Einzelverträge restriktiv zu vergeben sowie Alternativen zur Fremdunterbringung in Vertragseinrichtungen zu evaluieren und gezielt zu forcieren. Im Fall, dass allein derartige Maßnahmen nicht ausreichen und sich ein Leistungszukauf gegenüber der Schaffung eigener Einrichtungen als wirtschaftlich erweist, sollten neue Gesamtvertragseinrichtungen rechtzeitig im Weg von transparenten Verfahren errichtet werden.*

## INHALTSVERZEICHNIS

|   |    |
|---|----|
| 1. Grundsätzliches .....  | 6  |
| 1.1 Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien.....   | 6  |
| 1.2 Reform "Heim 2000" .....  | 6  |
| 2. Rechtliche und fachliche Grundlagen .....  | 7  |
| 2.1 Jugendwohlfahrtsgesetz 1989 .....   | 7  |
| 2.2 Wiener Jugendwohlfahrtsgesetz 1990.....   | 8  |
| 2.3 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch.....  | 9  |
| 2.4 Verordnung der Wiener Landesregierung, mit der Richtlinien für die Errichtung und den Betrieb von Heimen und sonstigen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche erlassen werden ..... | 10 |
| 2.5 Fachliche Standards .....   | 10 |
| 2.6 Qualitätshandbuch - Soziale Arbeit mit Familien .....   | 11 |
| 2.7 Hygienerichtlinie für den Betrieb von sozialpädagogischen Einrichtungen/Wohngemeinschaften .....  | 11 |
| 3. Organisation der vollen Erziehung.....   | 11 |
| 3.1 Grundlagen.....   | 11 |
| 3.2 Aufbauorganisation der Magistratsabteilung 11 .....   | 12 |
| 3.3 Ablauforganisation der vollen Erziehung .....   | 13 |
| 4. Vertragseinrichtungen.....   | 14 |
| 4.1 Begriffsbestimmungen .....  | 14 |
| 4.2 Platzbedarf und Angebot .....   | 15 |
| 4.3 Verträge.....   | 17 |
| 4.4 Ausschreibungen.....  | 19 |
| 4.5 Ausgaben für die Fremdunterbringung .....   | 20 |
| 4.6 Behördliche Aufsicht und Qualitätssicherung .....   | 23 |
| 5. Maßnahmen im Zusammenhang mit der Fremdunterbringung in Vertragseinrichtungen .....  | 26 |
| 5.1 Pflegeeltern .....  | 26 |
| 5.2 Professionelle Psychosoziale Pflegeeltern .....   | 26 |

|  |    |
|--|----|
| 5.3 Familienunterstützende Maßnahmen ..... | 26 |
| 6. Feststellungen des Kontrollamtes.....   | 28 |

## ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

|                  |   |
|------------------|---|
| ABGB .....       | Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch                           |
| BVergG 2006..... | Bundesvergabegesetz 2006                                      |
| bzgl.....        | bezüglich   |
| bzw. ....        | beziehungsweise   |
| ca.....          | circa   |
| DSA.....         | Diplomierte Sozialarbeiterin bzw. Diplomierter Sozialarbeiter |
| EDV .....        | Elektronische Datenverarbeitung                               |
| etc.....         | et cetera   |
| GJS .....        | Geschäftsgruppe für Bildung, Jugend, Information und Sport    |
| inkl. ....       | inklusive   |
| JWG .....        | Jugendwohlfahrtsgesetz 1989                                   |
| lt.....          | laut  |
| MA .....         | Magistratsabteilung   |
| o.a. ....        | oben angeführt  |
| Pkt. ....        | Punkt   |
| Pr.Z.....        | Präsidialzahl   |
| rd. ....         | rund  |
| s.....           | siehe   |
| u.a. ....        | unter anderem   |
| USt .....        | Umsatzsteuer  |
| vgl.....         | vergleiche  |

Wiener Heimverordnung..... Verordnung der Wiener Landesregierung, mit der Richtlinien für die Errichtung und den Betrieb von Heimen und sonstigen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche erlassen werden

WrJWG 1990 ..... Wiener Jugendwohlfahrtsgesetz 1990

z.B. .... zum Beispiel

z.T. .... zum Teil

Allfällige Rundungsdifferenzen bei der Darstellung von Berechnungen wurden nicht ausgeglichen.

## PRÜFUNGSERGEBNIS

### **1. Grundsätzliches**

#### **1.1 Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien**

Gemäß der Geschäftseinteilung für den Magistrat der Stadt Wien obliegt der Magistratsabteilung 11 im Prüfungszusammenhang insbesondere die Organisation und Administration der Fremdunterbringung in sozialpädagogischen Einrichtungen. Zu ihren Aufgaben zählen weiters die Vollziehung der Jugendwohlfahrtsgesetze des Bundes und des Landes Wien, die sich aus dem letztgenannten Gesetz ergebende Anerkennung von Einrichtungen der freien Jugendwohlfahrt sowie die Erteilung von Bewilligungen für sozialpädagogische Einrichtungen und die Ausübung der Fachaufsicht.

#### **1.2 Reform "Heim 2000"**

Die Grundlage der zum Zeitpunkt der Einschau bestehenden Struktur der Fremdunterbringung von Kindern und Jugendlichen bildete der in den Jahren 1995 bis 2003 stattgefundene Reformprozess "Heim 2000". Kern dieser Reform war die Schließung von bestehenden Großheimen und die alternative Schaffung von Wohngemeinschaften, die eine familienähnliche Betreuungsform ermöglichen sollen. Als Ziele waren neben den beiden vorgenannten Maßnahmen eine Regionalisierung bzw. Stadtteilorientierung, die flächendeckende Installierung von Krisenzentren, die Definition der Fremdunterbringung als zeitlich begrenzter Prozess sowie die Re-Integration in die Herkunftsfamilie bzw. alltägliche Beziehungssysteme unter Nutzung bzw. Schaffung regionaler Netzwerke definiert worden.

Neben den städtischen sozialpädagogischen Wohngemeinschaften wurden im Projekt auch sogenannte Vertragseinrichtungen in den Kontext der Regionalisierung eingebunden, wobei diese Form des Leistungszukaufes als wichtige Ressource der außerfamiliären sozialpädagogischen Betreuung von Minderjährigen erkannt wurde. Dabei war ursprünglich eine Gliederung in zwei Bereiche, nämlich der strukturelle Anschluss an die jeweilige sozialpädagogische Region und die überregionale Zusammenfassung privater Einrichtungen mit dem Schwerpunkt der Betreuung behinderter Minderjähriger vorge-

sehen. Neben der Einbeziehung in die Struktur war auch eine inhaltliche Anpassung, wie z.B. die regelmäßige Teilnahme von Vertreterinnen bzw. Vertretern der Vertragseinrichtungen an regionalen Leitungsteams oder die Entwicklung eines gemeinsamen pädagogischen Verständnisses vorgesehen.

Der Abschlussbericht zum gegenständlichen Projekt führte unter dem Titel "Ausblick" auch künftige Vorhaben an. Zu diesen zählten u.a. das Versorgungsziel mit einem Platzangebot von ca. 0,5 % aller Wiener Minderjährigen, die Errichtung von Integrationswohngemeinschaften für behinderte Kinder mit zusätzlichen Betreuungskapazitäten und der zügige Ausbau von alternativen Betreuungsangeboten für sehr schwierige Kinder und Jugendliche, die oftmals auch ein psychiatrisches Krankheitsbild aufweisen. Darüber hinaus war eine Differenzierung und Adaptierung der sozialpädagogischen fachlichen Standards entsprechend den theoretischen Entwicklungen vorgesehen.

## **2. Rechtliche und fachliche Grundlagen**

### **2.1 Jugendwohlfahrtsgesetz 1989**

Das JWG bestimmt im prüfungsgegenständlichen Zusammenhang, dass öffentliche Jugendwohlfahrt zu gewähren ist, wenn und insoweit die Erziehungsberechtigten das Wohl der oder des Minderjährigen nicht gewährleisten. Ein Eingriff in familiäre Bereiche und Beziehungen darf nur insoweit erfolgen, als dies zum Wohl der oder des Minderjährigen notwendig ist; insbesondere bei Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung von Erziehungszielen oder wenn körperliches oder seelisches Leid zugefügt wird. Bei Verdacht der Vernachlässigung, Misshandlung oder des sexuellen Missbrauchs von Minderjährigen hat die Jugendwohlfahrtsträgerin bzw. der Jugendwohlfahrtsträger diesbezügliche Meldungen zu erfassen und unverzüglich zu überprüfen.

Gemäß diesem Gesetz dürfen Einrichtungen der freien Jugendwohlfahrt zur Erfüllung nicht hoheitlicher Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrt herangezogen werden bzw. sind diese bevorzugt damit zu betrauen, wenn sie das Wohl einer oder eines Minderjährigen besser oder wirtschaftlicher als öffentliche Jugendwohlfahrtsträgerinnen bzw. Jugendwohlfahrtsträger gewährleisten. Letztere entscheiden über das Vorliegen von Eignungsvoraussetzungen von Einrichtungen der freien Jugendwohlfahrt und üben

die Fachaufsicht aus. Zu den Leistungen der Jugendwohlfahrt zählt neben anderen Angeboten (z.B. soziale Dienste) auch die Gewährung von Hilfen zur Erziehung. Diese können als Unterstützung der Erziehung oder als volle Erziehung, entweder als freiwillige Erziehungshilfe oder gegen den Willen der Erziehungsberechtigten erbracht werden, wobei immer die gelindeste, noch zum Ziel führende, Maßnahme zu treffen ist.

Volle Erziehung umfasst die Pflege und Erziehung von Minderjährigen, sofern die Jugendwohlfahrtsträgerin bzw. der Jugendwohlfahrtsträger damit zur Gänze betraut wurde. Diese kann in einer Pflegefamilie, in einem Heim oder in einer sonstigen Einrichtung (z.B. Kinderdorf, sozialpädagogische Wohngemeinschaft) erfolgen. Im Bedarfsfall kann eine Erziehungshilfe mit Zustimmung der Betroffenen längstens bis zur Vollendung des 21. Lebensjahres fortgesetzt werden.

Die Kosten der vollen Erziehung haben die Minderjährigen und ihre Eltern im Rahmen ihrer Unterhaltspflicht zu tragen, soweit sie nach ihren Lebensverhältnissen dazu imstande sind.

Gemäß dem JWG ist das Land Träger der öffentlichen Jugendwohlfahrt, wobei die Landesgesetzgebung bestimmt, welche Organisationseinheiten die Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrt zu besorgen haben.

## **2.2 Wiener Jugendwohlfahrtsgesetz 1990**

Insbesondere was die Leistungen der Jugendwohlfahrt betrifft, entspricht das WrJWG 1990 im Wesentlichen den Ausführungen des JWG.

Die Durchführung der sich aus diesem Gesetz ergebenden Aufgaben obliegt der Landesregierung und dem Magistrat als Bezirksverwaltungsbehörde. Vor allem kommt der Landesregierung die Erteilung von Bewilligungen zur Errichtung und zum Betrieb sowie die Aufsicht über sozialpädagogische Einrichtungen zu, die sich auch auf Einrichtungen der freien Jugendwohlfahrt erstreckt, während dem Magistrat die darüber hinausgehende Durchführung der öffentlichen Jugendwohlfahrtspflege obliegt.



Auf deren Antrag sind Einrichtungen der freien Jugendwohlfahrt als zur Erfüllung von bestimmten, nicht hoheitlichen Aufgaben geeignet anzuerkennen, wenn sie dafür nach ihrem Ziel und ihrer Ausstattung entsprechen. Dies bedeutet, dass sie für die geplanten Aufgaben über die notwendigen finanziellen Mittel, eine entsprechende Verwaltungsorganisation, die erforderlichen Räumlichkeiten sowie über Personal in der erforderlichen Anzahl und Qualifikation verfügen müssen. Diese Erfordernisse sind im Rahmen der behördlichen Aufsicht von der Landesregierung in geeigneten Zeitabständen, mindestens aber einmal jährlich zu überprüfen.

Eine freie Jugendwohlfahrtsträgerin bzw. ein freier Jugendwohlfahrtsträger soll dann herangezogen werden, wenn dadurch das Wohl einer bzw. eines Minderjährigen besser und wirtschaftlicher gewährleistet wird.

Im Verordnungsweg können von der Landesregierung Richtlinien für die Errichtung und den Betrieb von sozialpädagogischen Einrichtungen erlassen werden.

In näherer Ausführung des JWG bestimmt das WrJWG 1990, dass beim Amt der Wiener Landesregierung eine Kinder- und Jugendanwaltschaft einzurichten ist, die aus der Kinder- und Jugendanwältin, dem Kinder- und Jugendanwalt sowie einer erforderlichen Zahl von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern besteht. Die Kinder- und Jugendanwältin sowie der Kinder- und Jugendanwalt sind bei der Erledigung ihrer Aufgaben an keine Weisungen gebunden.

Ebenfalls ausführlicher als das Bundesgesetz zählt das WrJWG 1990 die möglichen Arten sozialer Dienste auf, worunter u.a. auch die Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in sozialpädagogischen Einrichtungen fällt.

### **2.3 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch**

Das ABGB ermöglicht die Entziehung der Obsorge für das Kind durch ein Gericht, wenn die Eltern durch ihr Verhalten das Wohl der bzw. des Minderjährigen gefährden. Derartige Verfügungen können entweder von einem Elternteil, von sonstigen Verwandten in gerader aufsteigender Linie, von mündigen Minderjährigen oder der Jugendwohlfahrtsträgerin bzw. dem Jugendwohlfahrtsträger beantragt werden.

Bei Gefahr im Verzug kann die Jugendwohlfahrtsträgerin bzw. der Jugendwohlfahrtsträger die erforderlichen Maßnahmen der Pflege und Erziehung vorläufig mit Wirksamkeit bis zur gerichtlichen Entscheidung selbst treffen. Eine solche Entscheidung ist von ihr bzw. ihm unverzüglich, jedenfalls innerhalb von acht Tagen zu beantragen.

#### **2.4 Verordnung der Wiener Landesregierung, mit der Richtlinien für die Errichtung und den Betrieb von Heimen und sonstigen Einrichtungen für Kinder und Jugendliche erlassen werden**

Diese Verordnung, die von der Magistratsabteilung 11 und in weiterer Folge auch vom Kontrollamt als "Wiener Heimverordnung" bezeichnet wird, definiert als Heime und sonstige Einrichtungen für Kinder und Jugendliche ganzjährig betriebene sozialpädagogische Einrichtungen, die zur Übernahme von Minderjährigen in voller Erziehung bestimmt und geeignet sind.

Die "Wiener Heimverordnung" enthält u.a. Bestimmungen hinsichtlich der Raumordnung und des Ausstattungsbedarfes, der Unfallverhütung und des Brandschutzes, der Hygiene und der Gesundheitsvorsorge sowie der Qualifikation der eingesetzten Fachkräfte, wobei nach wie vor das pädagogische Personal - entgegen der nunmehr gepflogenen Bezeichnung Sozialpädagogin bzw. Sozialpädagoge - als Erzieher bezeichnet wird. Jedenfalls muss eine entsprechende, jedoch nicht näher definierte Anzahl von Fachkräften für die Leitung sowie für die Pflege und Erziehung der Minderjährigen zur Verfügung stehen.

Die Gruppengröße ist auf höchstens zehn Minderjährige beschränkt. Befinden sich Kinder im Alter von bis zu einem Jahr bzw. im Alter von ein bis drei Jahren in der Gruppe, reduziert sich diese Höchstgrenze auf sechs bzw. acht Minderjährige.

#### **2.5 Fachliche Standards**

Für den Bereich der außerfamiliären Unterbringung im Rahmen der vollen Erziehung in sozialpädagogischen Einrichtungen der Magistratsabteilung 11 hat diese im Jahr 2006 Arbeitsabläufe als verbindliche Grundlage sozialpädagogischen Handelns auf der Basis der "Wiener Heimverordnung" entwickelt. Diese Standards umfassen neben institutio-

nellen Vorgaben und Arbeitsplatzbeschreibungen vorrangig Handlungsanweisungen bzgl. Arbeitsabläufen und Vorgangsweisen bei der Ausübung von Pflege und Erziehung von Minderjährigen.

Die fachlichen Vorgaben für die Vertragseinrichtungen werden in Anlehnung an diese Standards in den jeweiligen Verträgen durch standardisierte Beilagen übertragen.

## **2.6 Qualitätshandbuch - Soziale Arbeit mit Familien**

In diesem Arbeitsbehelf sind rechtliche und organisatorische Grundlagen überwiegend für die Regionalstellen des Dezernats 2 der Magistratsabteilung 11 dargestellt. Darüber hinaus enthält es Anforderungsprofile und Arbeitsplatzbeschreibungen der dort tätigen Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter. Es beinhaltet Definitionen, Kriterien und Handlungsanweisungen und bezieht sich auf die Tätigkeiten gemäß dem Produktkatalog der Magistratsabteilung 11. Prüfungsgegenständlich handelt es sich dabei insbesondere um die Gefährdungsabklärung, die Unterstützung der Erziehung bzw. in weiterer Folge die institutionelle volle Erziehung in eigenen Einrichtungen und in Vertragseinrichtungen.

## **2.7 Hygienerichtlinie für den Betrieb von sozialpädagogischen Einrichtungen/ Wohngemeinschaften**

Basierend auf der "Wiener Heimverordnung", der Lebensmittelhygieneverordnung sowie weiterer einschlägiger Grundlagen wurde von der Magistratsabteilung 11 in Zusammenarbeit mit der Magistratsabteilung 15 eine Hygienerichtlinie erarbeitet. Diese enthält Vorgaben hinsichtlich der hygienerelevanten Ausgestaltung aller Räumlichkeiten von sozialpädagogischen Einrichtungen, der Meldepflichten bzw. Vorgangsweisen bei bestimmten Erkrankungen sowie des Umganges mit Lebensmitteln.

## **3. Organisation der vollen Erziehung**

### **3.1 Grundlagen**

Wie aus den Jugendwohlfahrtsgesetzen des Bundes bzw. des Landes Wien hervorgeht, handelt es sich bei der vollen Erziehung um die Pflege und Erziehung von Minderjährigen außerhalb der Ursprungsfamilie zur Sicherung des Kindeswohles. Wird dies als gelindestes Mittel der Hilfen zur Erziehung angesehen, so ist eine Fremdunterbringung,

die bei Verwandten, bei Pflegefamilien, in Heimen oder Wohngemeinschaften erfolgen kann, zu veranlassen.

In Wien befinden sich rd. 3.000 Minderjährige in voller Erziehung, von denen etwa 50 % in Pflegefamilien und die andere Hälfte in sozialpädagogischen Einrichtungen untergebracht sind. Bei diesen sozialpädagogischen Einrichtungen steht rd. die Hälfte der Plätze unter der Trägerinnenschaft der Stadt Wien; die weiteren werden von freien Jugendwohlfahrtsträgerinnen bzw. Jugendwohlfahrtsträgern (Vertragseinrichtungen) geführt.

### **3.2 Aufbauorganisation der Magistratsabteilung 11**

Der Abteilungsleitung sind einerseits sogenannte Gruppen, nämlich Recht, Finanz und Personal sowie Stabsstellen, wie z.B. Öffentlichkeitsarbeit oder Controlling zugeordnet. Die weitere Strukturierung erfolgt im Weg von Dezernaten. Dabei handelt es sich um das Dezernat 1 - Rechtsvertretung, das Dezernat 2 - Soziale Arbeit mit Familien, das Dezernat 4 - Psychologischer Dienst sowie das Dezernat 6 - Sozialpädagogische Einrichtungen.

Das Dezernat 6 ist in sechs sozialpädagogische Regionen, die einer geografischen Regionalisierung anhand von Wiener Gemeindebezirken unterliegen und zwei sozialpädagogische Regionen, die überregional geführt und auch als Fachbereiche bezeichnet werden, gegliedert. In allen regionalisierten Regionen und einer überregionalen Region (Fachbereich Verselbstständigung und Wohnen) stehen jeweils zwei Krisenzentren zur Verfügung, die als erste Anlaufstelle für gefährdete Minderjährige dienen. Der Region Fachbereich Ausbildung ist hingegen kein Krisenzentrum zugeordnet. Weiters verfügt das Dezernat 6 über den Fachbereich Drehscheibe und den Fachbereich Integration, die beide jedoch nicht als Region geführt werden.

In den sozialpädagogischen Regionen stehen für Minderjährige, die sich in voller Erziehung befinden, sowohl städtische Einrichtungen (sozialpädagogische Wohngemeinschaften bzw. Häuser mit Wohngruppen) als auch private Vertragseinrichtungen zur Verfügung.

### **3.3 Ablauforganisation der vollen Erziehung**

Am Beginn der vollen Erziehung einer bzw. eines Minderjährigen steht in der Regel eine Meldung über die Kindesgefährdung (Gefährdungsmeldung), die von den Minderjährigen selbst, von Angehörigen, Schulen, Kindergärten, der Bundespolizei oder anderen Magistratsabteilungen an die Magistratsabteilung 11 ergeht. In der zuständigen Regionalstelle des Dezernats 2 erfolgt bei einer Gefährdungsmeldung oder eigener Wahrnehmung eine Gefährdungsabklärung. Im Fall der Feststellung einer vorliegenden Gefährdung ist die Entscheidung zu treffen, ob durch ein gelinderes Mittel (Unterstützung der Erziehung) die Gefährdung hintangehalten werden kann. Ist hingegen der weitere Verbleib der bzw. des Minderjährigen in der Familie ausgeschlossen, wird auf der Grundlage des ABGB bzw. des WrJWG 1990 eine Fremdunterbringung in die Wege geleitet.

Kinder unter drei Jahren werden grundsätzlich in Pflegefamilien untergebracht, ältere Kinder bzw. Jugendliche kommen in der Regel in das dem Wohnbezirk zugeordnete Krisenzentrum. Dort findet eine Einschätzung der Bedürfnisse sowie eine Entscheidung über die weitere Betreuungsform statt. Die Leitung der zuständigen sozialpädagogischen Region wählt daraufhin - sofern nach Beendigung der akuten Krise eine Rückführung in die eigene Familie zu diesem Zeitpunkt nicht möglich ist - eine geeignet erscheinende Betreuungseinrichtung aus, wobei vorrangig jene Betreuungsplätze, die von der Magistratsabteilung 11 selbst betrieben werden, in Anspruch genommen werden sollten. Wenn aus Kapazitätsgründen oder aufgrund besonderer Bedürfnisse der oder des Minderjährigen kein geeigneter Platz in einer städtischen Einrichtung zur Verfügung steht, wird eine Vertragseinrichtung zur Unterbringung herangezogen.

Jedenfalls ist, sofern die Zustimmung der Erziehungsberechtigten zur vollen Erziehung nicht herbeigeführt werden kann, ein Beschluss beim zuständigen Bezirksgericht zu erwirken.

Im Verlauf der vollen Erziehung werden regelmäßig - anfänglich nach drei sowie nach rd. sechs Monaten, später zumindest einmal jährlich - sogenannte Fallverlaufskonferenzen unter der Leitung der bzw. des fallführenden DSA unter Einbeziehung der zuständi-

gen Sozialpädagogin bzw. des zuständigen Sozialpädagogen und gegebenenfalls der Eltern und Kinder abgehalten.

In einem entsprechenden Akt wird der Fallverlauf einschließlich der Stammdaten, der Gefährdungsmeldung, der Zwischenberichte sowie ein allfälliger Schriftwechsel z.B. mit Behörden und Gesundheitseinrichtungen dokumentiert. Darüber hinaus werden in den Betreuungseinrichtungen Verlaufsdocumentationen geführt.

#### **4. Vertragseinrichtungen**

Bei den im Bereich der vollen Erziehung tätigen privaten Vertragseinrichtungen wird in Gesamt- und Einzelvertragseinrichtungen unterschieden.

##### **4.1 Begriffsbestimmungen**

Als Gesamtvertrag wird eine Leistungsbeziehung im Bereich der vollen Erziehung dann bezeichnet, wenn der Magistratsabteilung 11 durch die jeweilige Rechtsträgerin bzw. den jeweiligen Rechtsträger eine bestimmte Platzanzahl in einer oder mehreren Wohngemeinschaften garantiert wird und diese frei darüber verfügen kann. Die Finanzierung erfolgt mit Tagsätzen für die betreuten Minderjährigen, die auf der Grundlage von vorgelegten Kalkulationen festgelegt werden und der Genehmigung des zuständigen Gemeinderatsausschusses bedürfen.

Eine Fremdunterbringung in einer Einzelvertragseinrichtung erfolgt in der Regel nur dann, wenn die Versorgung der oder des Minderjährigen weder im Eigenbereich der Magistratsabteilung 11 noch in einer Gesamtvertragseinrichtung möglich oder aufgrund einer besonderen Problemlage die Versorgung in einer Einrichtung mit einem speziellen Betreuungsangebot notwendig ist. Eine Unterbringung in einer derartigen Einrichtung ist nur nach Maßgabe der dort verfügbaren Platzressourcen möglich. Auch im Einzelvertrag ist die Preisangemessenheit des jeweiligen Tagsatzes von der Magistratsabteilung 11 auf Nachvollziehbarkeit und Schlüssigkeit zu prüfen. Bei Einrichtungen außerhalb Wiens erfolgt eine Orientierung an den Tagsätzen anderer öffentlicher Jugendwohlfahrtsträgerinnen bzw. Jugendwohlfahrtsträger.

## 4.2 Platzbedarf und Angebot

4.2.1 Untersuchungen der Magistratsabteilung 11 betreffend die im Zeitraum der Jahre 2000 bis 2010 in Wien lebenden Minderjährigen sowie die von der Jugendwohlfahrts-trägerin fremduntergebrachten Kinder und Jugendlichen zeigten in der ersten Hälfte des Zeitraumes eine sinkende Tendenz der Fremdunterbringung, während anschließend eine gegenläufige Entwicklung und somit am Ende der Betrachtung ein gleich hoher Anteil an fremduntergebrachten Kindern und Jugendlichen wie am Beginn feststellbar war. Der Anteil der in voller Erziehung befindlichen Minderjährigen an allen unter 18-jährigen in Wien lebenden Personen betrug zwischen 0,9 % und 1,1 %. Aufgrund der nichtlinearen Entwicklung sind verlässliche Prognosen eines künftigen Bedarfes nicht möglich, zumal neben dem Einfluss exogener Faktoren wie z.B. sozialen Entwicklungen auch eine Abhängigkeit zur durchschnittlichen Verweildauer besteht, die zuletzt eine deutliche Steigerung aufwies.

Von der Bundesanstalt Statistik Österreich wird für die kommenden Jahre ein weiteres Ansteigen der in Wien lebenden Minderjährigen erwartet, was - selbst unter Zugrundelegung der o.a. Unschärfe - einen wachsenden Bedarf an Unterbringungsplätzen nahelegt. Dieser wurde von der Magistratsabteilung 11 für das Jahr 2012 mit 15, für das Jahr 2013 mit zusätzlichen 20 und für das Jahr 2014 mit weiteren 24 Plätzen beziffert. Bis zum Jahr 2022 wurde insgesamt ein Mehrbedarf von 254 Plätzen prognostiziert.

4.2.2 Das Kontrollamt hat für seine Einschau den Zeitraum der Jahre 2009 bis 2011 herangezogen. Aus den Aufzeichnungen der Magistratsabteilung 11 lassen sich für diese Periode folgende Verteilungen der Fremdunterbringung in Vertragseinrichtungen und andere Unterbringungsformen im Jahresdurchschnitt darstellen:

| Verteilung der fremduntergebrachten Minderjährigen   | 2009<br>in % | 2010<br>in % | 2011<br>in % |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Vertragseinrichtungen                                | 20,6         | 22,7         | 25,0         |
| Stadt Wien-eigene Einrichtungen, Pflegefamilien etc. | 79,4         | 77,3         | 75,0         |

Wie die Tabelle zeigt, ist die Unterbringung in Vertragseinrichtungen während des Betrachtungszeitraumes von rd. einem Fünftel auf ein Viertel aller Fremdunterbringungen angestiegen.

Die Verteilung der Unterbringung in Gesamt- und Einzelvertragseinrichtungen stellt sich wie folgt dar:

| Verteilung der in Vertragseinrichtungen fremduntergebrachten Minderjährigen | 2009<br>in % | 2010<br>in % | 2011<br>in % |
|---|--------------|--------------|--------------|
| Gesamtvertragseinrichtungen   | 64,6         | 60,0         | 56,1         |
| Einzelvertragseinrichtungen   | 35,4         | 40,0         | 43,9         |

Aus der Tabelle ist - entgegen der Unterbringungsstrategie der Magistratsabteilung 11 - ein eindeutiger Trend zur Unterbringung mit Einzelvertrag erkennbar.

4.2.3 Das Platzangebot in den Vertragseinrichtungen wird im Gesamtvertrag in systemisierten Plätzen ausgedrückt, während es im Einzelvertrag systembedingt lediglich belegte Plätze gibt.

Zu Beginn des Betrachtungszeitraumes standen im Gesamtvertrag 385 belegbare (systemisierte abzüglich gesperrte) Plätze zur Verfügung, die einer kontinuierlichen Steigerung von nahezu einem Fünftel unterlagen. Im Dezember 2011 waren 486 Plätze vorhanden, von denen rd. drei Viertel in 27 Wiener Einrichtungen und die übrigen - verteilt auf drei Einrichtungen - in Niederösterreich lagen. Auf Basis der am letzten Tag jeden Monats belegten Plätze betrug die durchschnittliche Auslastung in den Jahren 2009 bis 2011 jeweils knapp über bzw. unter 100 %. Bei Betrachtung der monatlichen Durchschnittsauslastung lagen die Werte geringfügig darunter, wobei sich auch dabei einzelne Überbeläge erkennen ließen.

Innerhalb des Betrachtungszeitraumes waren Minderjährige mit Einzelverträgen in insgesamt 139 unterschiedlichen Einrichtungen bzw. Wohngemeinschaften, wovon sich 43 in Wien, 94 in anderen Bundesländern und zwei im Ausland befanden, untergebracht. Ende des Jahres 2011 verteilte sich die Zahl der untergebrachten Minderjährigen zu rd. der Hälfte auf Wien, zu rd. einem Viertel auf Niederösterreich und der Rest auf die übrigen Bundesländer. Die aufgrund von Einzelverträgen belegten Plätze stiegen von 197 im Jänner 2009 auf 392 im Dezember 2011, was einer Steigerung von nahezu 100 % entspricht.



### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Ab dem Jahr 2008 kam es, ausgelöst durch einen Missbrauchsfall, der zum Tod eines Kindes führte, zu einem dramatischen, nicht vorhersehbaren Anstieg der vollen Erziehung in ganz Österreich. Dieser Fall führte einerseits zu einer Sensibilisierung der Bevölkerung und damit zusammenhängend zu einem Anstieg der Gefährdungsmeldungen und andererseits aufgrund der kritischen medialen Berichterstattung gegenüber der Jugendwohlfahrt in Österreich zu einer Neupositionierung im Bereich der Sozialen Arbeit.

Der zusätzliche Bedarf an Plätzen der vollen Erziehung konnte nur durch Zukauf im Einzelvertragsbereich rasch abgedeckt werden.

Die Zahl der in den beiden Typen von Vertragseinrichtungen betreuten Minderjährigen erhöhte sich seit Jänner 2009 um rd. 300 und betrug am Ende des Betrachtungszeitraumes 878.

## **4.3 Verträge**

4.3.1 Die überwiegende Zahl der mit den Einrichtungen bestehenden Gesamtverträge war bereits weit vor Beginn des Betrachtungszeitraumes abgeschlossen worden. Die diesen Verträgen zugrunde liegenden Tagsätze wurden - auch im Fall von Erhöhungen - dem zuständigen Kollegialorgan zur Genehmigung vorgelegt.

Im Jahr 2009 wurde mit Beschluss des Gemeinderates (Pr.Z. 00816-2009/0001-GJS) geplant, das bisherige Vertragssystem insofern abzuändern, als auf den Bedarf und die Betreuungsintensität der Minderjährigen abgestimmte Betreuungskategorien zu schaffen waren, die eine bessere Vergleichbarkeit der Einrichtungen hinsichtlich des Personalschlüssels, der räumlichen Voraussetzungen, der Gruppengröße etc. ermöglichen sollten. In diesem Zusammenhang wurde es als erforderlich erachtet, eine Erhöhung der Tagsätze z.T. deutlich über der Inflationsrate vorzusehen.

Aufgrund von geänderten Standards, notwendigen Änderungen in den administrativen Abläufen und in den sozialpädagogischen Grundsätzen erfolgte mit Beschluss des Gemeinderates im Jahr 2010 (Pr.Z. 04238-2010/0001-GJS) eine Überarbeitung der bisherigen Übereinkommen mit den Vertragseinrichtungen.

Weiters wurde die im Jahr 2009 beschlossene Kategorisierung der Einrichtungen mit Gesamtvertrag vorgenommen, indem fünf Betreuungskategorien definiert wurden. Zwei Kategorien wurden für Minderjährige mit Behinderungen, die sich am Schweregrad der Einschränkung orientieren, konzipiert. Drei weitere Kategorien stehen für Minderjährige, die gut in einer Gruppe zu betreuen sind, für solche, die ebenfalls ein Gruppenbetreuungsangebot nützen können, aber für eine begrenzte Zeit eine intensivere pädagogische Betreuung benötigen sowie für Minderjährige, die schwer in ein Gruppensystem zu integrieren und für die psychotherapeutische Maßnahmen vorgesehen sind, zur Verfügung. Sämtliche Gesamtvertragseinrichtungen wurden entsprechend ihrem Angebot in diese Kategorien eingeordnet, was sich in der Folge auf deren Preisgestaltung auswirkte.

Am Ende des Betrachtungszeitraumes bestanden Gesamtverträge mit 30 unterschiedlichen Einrichtungen, wovon zehn für die Betreuung Minderjähriger mit besonderen Problemlagen wie z.B. Behinderung oder sozialpsychiatrischen Diagnosen gewidmet waren. Diese Einrichtungen waren den einzelnen Regionen zugeordnet. Diesbezügliche Informationen wurden den Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern in Form von Listen bzw. Aufstellungen zur Verfügung gestellt, aus denen auch die entsprechenden Kategorisierungen bzw. die aktuellen Tagsätze hervorgingen.

4.3.2 Einzelverträge werden entsprechend den Kompetenzbestimmungen der Wiener Stadtverfassung im Eigenbereich der Magistratsabteilung 11 abgeschlossen. Bei Unterbringung einer bzw. eines Minderjährigen in einer derartigen sozialpädagogischen Einrichtung ist bei Vertragsabschluss zu prüfen, ob eine Bewilligung nach der "Wiener Heimverordnung" bzw. der Landesregierung eines anderen Bundeslandes vorliegt und die Preisangemessenheit gegeben ist. Die jeweiligen Einzelverträge sind zeitlich für die Dauer von maximal einem Jahr befristet und werden gegebenenfalls danach verlängert.

Diese Vorgehensweise ist in einem Ablaufschema der Magistratsabteilung 11 geregelt. Zu Beginn des Jahres 2012 wurde darüber hinaus eine Richtlinie (MA 11 - 259/2012) für das Zustandekommen eines Einzelvertrages in Kraft gesetzt, wonach u.a. Wohngemeinschaften nur mehr auf der Basis von Gesamtverträgen zu vergeben sind.

Entsprechende, laufend aktualisierte und strukturierte Informationen über Kategorisierungen und/oder spezielle pädagogische Angebote der Einzelvertragseinrichtungen standen den Regionalleitungen nicht zur Verfügung. Ein diesbezüglicher Informationsaustausch erfolgte im Rahmen von regelmäßigen Sitzungen. Die Tagsätze jener Einzelvertragseinrichtungen, die aktuell oder in der Vergangenheit Minderjährige im Auftrag der Magistratsabteilung 11 betreuten, konnten in einer EDV-Applikation durch die Regionalleitungen eingesehen werden.

#### **4.4 Ausschreibungen**

Von den im Betrachtungszeitraum neu geschaffenen Plätzen in Einrichtungen mit Gesamtvertrag wurden 89 durch Aufstockungen in bestehenden Wohngemeinschaften, Erweiterungen von bereits bestehenden Gesamtverträgen sowie der Umwandlung von Einzel- in Gesamtverträge errichtet. Zwölf Plätze wurden im Jahr 2011 auf der Grundlage eines Ausschreibungsverfahrens geschaffen.

Wie das Kontrollamt in Erfahrung brachte, wurden die ersten Ausschreibungen für Gesamtverträge im Jahr 2007 durchgeführt. Eine weitere Ausschreibung fand Mitte des Jahres 2011 für 16 Plätze statt, deren Inbetriebnahme jedoch erst im Jahr 2012 erfolgte.

Somit zeigte sich, dass im Zeitraum der Jahre 2009 bis 2011 bei einer Gesamtzahl von 101 neuen Plätzen in Gesamtvertragseinrichtungen lediglich knapp 12 % im Weg eines Ausschreibungsverfahrens geschaffen wurden. Von der Magistratsabteilung 11 wurde diese Vorgangsweise mit dem in diesem Zeitraum unerwartet hohen Versorgungsdruck, der sich nicht zuletzt in extrem hohen Überbelegungen in den Krisenzentren zeigte und der langen Verfahrensdauer im Zusammenhang mit einer Ausschreibung begründet.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Aufgrund der Überbelegung der Krisenzentren mit bis zu zwölf anstelle von acht Minderjährigen, mussten sehr rasch Plätze im Einzelvertragsbereich zugekauft werden. Bemerkenswert wird, dass eine Ausschreibung im Jahr 2007 erfolglos geblieben ist, da sich keine geeigneten Trägerinnen bzw. Träger beworben haben. Ein Zuwarten der Unterbringung von Minderjährigen bis zur Beendigung der Ausschreibungsverfahren hätte zu unabsehbaren negativen Folgen für betroffene Minderjährige geführt.

**4.5 Ausgaben für die Fremdunterbringung**

4.5.1 Die Ausgaben für die Unterbringung Minderjähriger in Vertragseinrichtungen werden auf dem Ansatz 4391 Pflegekinderwesen verrechnet.

Im Betrachtungszeitraum wurden dafür von der Magistratsabteilung 11 folgende Beträge aufgewendet:

| Ausgaben für die Unterbringung in Vertragseinrichtungen | 2009<br>in EUR inkl. USt | 2010<br>in EUR inkl. USt | 2011<br>in EUR inkl. USt |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| Gesamtvertragseinrichtungen                             | 20.538.039,16            | 24.647.598,30            | 27.912.094,32            |
| Einzelvertragseinrichtungen                             | 13.626.621,39            | 19.457.498,64            | 25.053.049,11            |
| Summe   | 34.164.660,55            | 44.105.096,94            | 52.965.143,43            |

Die Ausgaben erfuhren - nicht zuletzt wegen der Ausdehnung des Platzangebotes - sowohl bei den Gesamt- als auch bei den Einzelvertragseinrichtungen massive Steigerungen, die bei den Gesamtverträgen 35,9 % und bei den Einzelverträgen 83,9 % betragen. Insgesamt erhöhte sich das diesbezügliche Ausgabenvolumen um 55 %.

Die oben dargestellten Ausgaben verteilten sich im Jahr 2009 zu rd. 60 % auf Gesamtvertragseinrichtungen und zu rd. 40 % auf Einzelvertragseinrichtungen; am Ende des Betrachtungszeitraumes betrug dieses Verhältnis rd. 53 % zu rd. 47 %.

Unter Heranziehung der Anzahl der durchschnittlich in den Jahren 2009 bis 2011 in Gesamt- und Einzelvertragseinrichtungen untergebrachten Minderjährigen können durch-

schnittliche Ausgaben pro Einzelfall ermittelt werden, die nachstehend sowohl auf Jahre als auch auf Tage bezogen dargestellt sind:

| Durchschnittliche Ausgaben der Fremdunterbringung je Minderjähriger bzw. Minderjährigem | 2009                      |                          | 2010                      |                          | 2011                      |                          |
|---|---------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|---------------------------|--------------------------|
|   | pro Jahr in EUR inkl. USt | pro Tag in EUR inkl. USt | pro Jahr in EUR inkl. USt | pro Tag in EUR inkl. USt | pro Jahr in EUR inkl. USt | pro Tag in EUR inkl. USt |
| Gesamtvertragseinrichtungen   | 51.005,06                 | 139,74                   | 56.802,61                 | 155,62                   | 59.094,06                 | 161,90                   |
| Einzelvertragseinrichtungen   | 61.705,46                 | 169,06                   | 67.210,70                 | 184,14                   | 67.817,86                 | 185,80                   |

Eine auf den Einzelfall abzielende Betrachtung zeigt innerhalb von zwei Jahren Kostensteigerungen im Bereich der Gesamtvertragseinrichtungen von 15,9 %, während sie sich bei den Einzelvertragseinrichtungen auf 9,9 % belaufen.

Wie in den Anträgen an den Gemeinderat festgehalten (s. Pkt. 4.3.1), lagen die Erhöhungen der Tagsätze deutlich über den jeweiligen Inflationsraten. Der Verbraucherpreisindex stieg nämlich im selben Zeitraum insgesamt lediglich um durchschnittlich 5,3 %.

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Kostensteigerungen sind insbesondere dadurch begründbar, dass es nicht nur zu einem quantitativen Ausbau der Plätze der vollen Erziehung gekommen ist, sondern auch zu einer massiven Verbesserung der Qualität der Unterbringung in der vollen Erziehung. So wurden insbesondere die Tagsätze für die Unterbringung behinderter Kinder erheblich über der Inflationsrate angehoben. Damit konnte der Betreuungsschlüssel den Vorgaben der Wiener Heimverordnung angepasst werden. Davor war dies im Behindertenbereich vielfach nur durch die unentgeltliche Tätigkeit von konfessionellem Personal möglich. Durch Überalterung dieses konfessionellen Personals und Mangel an entsprechendem Nachwuchs mussten diese Stellen durch "weltliches" pädagogisches Personal nachbesetzt werden.

Gleichzeitig wurden die Gruppengrößen reduziert und damit den Vorgaben der Reform "Heim 2000" angenähert.

Auch wurden spezielle, personalintensive Betreuungsplätze, wie z.B. Einzelbetreuungsplätze für besonders verhaltensauffällige und psychisch kranke Minderjährige, geschaffen. Fallweise müssen diese nicht gruppenfähigen Kinder bzw. Jugendlichen einzeln von einem ganzen Team betreut werden. Dies führt natürlich zu entsprechenden Kostensteigerungen.

Die gemäß dem JWG bzw. dem WrJWG 1990 von den Minderjährigen bzw. deren Eltern zu tragenden Kosten der vollen Erziehung führten in den Jahren 2009 bis 2011 im Bereich der Vertragseinrichtungen zu näherungsweise ermittelten Einnahmen zwischen rd. 725.000,-- EUR und rd. 953.000,-- EUR, was einem Beitrag von knapp über bzw. unter 2 % der Ausgaben entspricht.

4.5.2 Vom Controlling der Magistratsabteilung 11 werden u.a. die Kosten der eigenen Einrichtungen ermittelt, wobei die Berechnungen für das Jahr 2011 in Wohngemeinschaften durchschnittliche Kosten pro Kind und Tag von 135,-- EUR inkl. USt ergaben.

Die Tagsätze der mit den eigenen Einrichtungen vergleichbaren Gesamtvertragseinrichtungen der beiden weniger betreuungsintensiven Kategorien lagen im Jahr 2011 zwischen 120,-- EUR und 168,30 EUR inkl. allfälliger USt. Eine Berechnung des Kontrollamtes ergab für dieses Jahr unter Berücksichtigung der Auslastung einen durchschnittlichen Tagsatz in diesen Einrichtungen von 137,50 EUR.

Ein direkter Vergleich der Kosten der städtischen Einrichtungen mit dem o.a. durchschnittlichen Tagsatz ist allerdings nur bedingt aussagekräftig. Einige der privaten Einrichtungen wiesen nämlich auch Gruppengrößen von neun bzw. zehn Minderjährigen auf, während die Wohngemeinschaften der Stadt Wien ausschließlich für acht Minderjährige konzipiert waren. Auch die gelegentliche Gewährung sogenannter sozialthera-

peutischer Wohnplätze, für die im Extremfall der doppelte Tarif verrechnet werden kann, fand in den Tagsätzen der Vertragseinrichtungen keine Berücksichtigung.

#### **4.6 Behördliche Aufsicht und Qualitätssicherung**

4.6.1 Vom Referat Sozialpädagogische Einrichtungen und Auftrittsgenehmigungen der Gruppe Recht der Magistratsabteilung 11 werden auf Grundlage des WrJWG 1990 und der "Wiener Heimverordnung" sozialpädagogische Einrichtungen bewilligt und einer behördlichen Aufsicht unterzogen.

Im Rahmen dieser Aufsicht werden alle in Wien gelegenen städtischen und privaten sozialpädagogischen Einrichtungen zumindest einmal jährlich einer Revision unterzogen, die angekündigt oder unangekündigt sowie routinemäßig oder im Anlassfall stattfinden kann. Hinsichtlich der behördlichen Aufsicht über Einrichtungen außerhalb Wiens wird auf den Pkt. 4.6.5 verwiesen.

Bei den regelmäßigen Revisionen werden anhand einer detaillierten Checkliste unter Zugrundelegung des Bewilligungsbescheides sowie der in der Einrichtung geführten Dokumentationen das Platzangebot, die Alters- und Schulstruktur, die inhaltlichen Schwerpunkte der Einrichtung, die qualitative und quantitative Personalausstattung, die Umsetzung des pädagogischen Konzeptes, die Gesundheitsversorgung, die Raumordnung und Ausstattung, Unfallverhütung, Brandschutz sowie die Hygiene geprüft. Bei festgestellten Mängeln wird zusätzlich zum Revisionsbericht ein Mängelbehebungsauftrag erstellt, dessen Erledigung einer weiteren Kontrolle unterzogen wird.

Im Fall von Beschwerden bzw. Meldungen erfolgen außerordentliche Revisionen, die unangekündigt sind und darüber hinaus auch Einvernahmen von Zeuginnen bzw. Zeugen beinhalten können. Daraus können sich gegebenenfalls auch Sachverhaltsdarstellungen an die zuständige Staatsanwaltschaft, die Einbeziehung einer Prozessbegleitung für die Minderjährigen oder die Einbeziehung der Kinder- und Jugendanwaltschaft ergeben.

Von der Gruppe Recht der Magistratsabteilung 11 wurden dem Kontrollamt Aufstellungen, die als Übersichtsliste und Rückstandsausweis bezeichnet waren, über durchgeführte Revisionen in den Jahren 2010 und 2011 übergeben, die eine lückenlose Überprüfung der städtischen und der Vertragseinrichtungen zeigten.

4.6.2 Dem Dezernat 6 der Magistratsabteilung 11 und auch den diesem zugeordneten Regionalleiterinnen bzw. Regionalleitern der sozialpädagogischen Regionen obliegt die Fachaufsicht über die sozialpädagogischen Einrichtungen. Dem Kontrollamt wurde mitgeteilt, dass diese Aufsicht von Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeitern der Dezernatsleitung überwiegend pädagogisch konzeptionell ausgeübt werde und darüber hinaus die Fachaufsicht durch die Regionalleitungen in der Regel im Rahmen der Fallverlaufskonferenzen erfolge, wobei das Hauptaugenmerk auf dem unmittelbaren Betreuungsumfeld der Minderjährigen läge. Eine strukturierte dahingehende Vorgabe betreffend den Arbeitsablauf und den Inhalt der Fachaufsicht sowie die Aufgabenabgrenzung zwischen der Dezernatsleitung und den Regionalleitungen wurde dem Kontrollamt nicht übergeben.

Die Besuche der Vertragseinrichtungen wurden sowohl von den Bediensteten der Dezernatsleitung als auch von den Regionalleitungen auf einem sehr allgemein gehaltenen Formblatt dokumentiert. Eine systematische Erfassung dieser Formblätter erfolgte nicht. Somit war keine Dokumentation vorhanden, die der Magistratsabteilung 11 und in weiterer Folge dem Kontrollamt ermöglicht hätte, lückenlos die Wahrnehmung der Fachaufsicht bzw. deren Frequenz nachzuvollziehen.

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Bemerkt wird, dass die gesetzliche Aufsicht der Gruppe Recht der Magistratsabteilung 11 sämtliche Aspekte umfasst, also auch die sozialpädagogische Fachaufsicht über alle privaten sozialpädagogischen Einrichtungen. Die Aufsicht im engeren Sinn über die sozialpädagogischen Einrichtungen wird von der Gruppe Recht der Magistratsabteilung 11 sowie den jeweiligen pädagogischen Leiterinnen bzw. Leitern der Einrichtung ausgeübt.



Bei der Aufsicht der Regionalleiterinnen bzw. Regionalleiter und Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des Dezernates 6 der Magistratsabteilung 11 handelt es sich im Unterschied zur behördlichen Aufsicht um eine Aufsicht der die Dienstleistung in Auftrag gebenden Stelle. Diese mehrmals jährlich stattfindende Aufsicht soll sicherstellen, dass die Vertragspartnerinnen bzw. Vertragspartner die ihnen übertragenen Aufgaben gemäß den vereinbarten Standards erfüllen.

Die Magistratsabteilung 11 wird den Empfehlungen des Kontrollamtes nachkommen und die Besuche der Vertreterinnen bzw. Vertreter des Dezernates 6 der Magistratsabteilung 11 in den Einrichtungen systematisch in einer Datenbank erfassen.

4.6.3 Die fallspezifische Aufsicht wird in den sozialpädagogischen Einrichtungen durch die fallführende DSA bzw. den fallführenden DSA des Dezernats 2 der Magistratsabteilung 11 in den Fallverlaufskonferenzen wahrgenommen (s. Pkt. 3.3). Dabei werden mindestens einmal pro Jahr bzw. je nach Bedarf Betreuungsziele für die betreuten Minderjährigen evaluiert.

4.6.4 Der mit 1. März 2012 geschaffene und in der Kinder- und Jugendanwaltschaft organisatorisch eingebundene Ombudsmann für Minderjährige, die in sozialpädagogischen Wohngemeinschaften leben, hat die Aufgabe, diese in der Durchsetzung ihrer Rechte und aller anderen Anliegen zu unterstützen. Mit dieser Stelle wurde das bisher bestehende Angebot an Anlaufstellen erweitert.

4.6.5 In den sozialpädagogischen Einrichtungen außerhalb Wiens erfolgt die behördliche Aufsicht durch die Landesregierung des jeweiligen Bundeslandes. Fallverlaufskonferenzen werden, wie auch in Wiener Einrichtungen, durch Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des Dezernats 2 der Magistratsabteilung 11 durchgeführt, im Zuge derer in der Regel auch die Fachaufsicht seitens der ebenfalls teilnehmenden Regionalleitung wahrgenommen wird.

## **5. Maßnahmen im Zusammenhang mit der Fremdunterbringung in Vertragseinrichtungen**

Die starke Zunahme der in Vertragseinrichtungen fremduntergebrachten Minderjährigen sowie die weit über der Inflationsrate liegende Steigerung der Ausgaben (s. Pkte. 4.2.3 und 4.5.1) legen nahe, dass dies mittel- oder langfristig zu Problemen bei der Finanzierung führen wird, weshalb alle Möglichkeiten kostendämpfender Maßnahmen bzw. alternativer Betreuungsformen auszuschöpfen sind. Darüber hinaus wurde dem Kontrollamt von mehreren Expertinnen bzw. Experten mitgeteilt, dass mit derartigen Alternativen auch pädagogische Vorteile verbunden wären.

### **5.1 Pflegeeltern**

Eine dieser Möglichkeiten betrifft die Unterbringung von Minderjährigen in voller Erziehung bei Pflegeeltern. Diese übernehmen für unbestimmte Zeit die Aufgaben der leiblichen Eltern und stützen und betreuen die Minderjährigen gleichsam in einer Ersatzfamilie. Sie müssen zwar keine pädagogische Ausbildung haben, aber ein Vorbereitungsseminar absolvieren und sich einer Eignungsbeurteilung unterziehen. Weiters werden sie durch die Magistratsabteilung 11 mit Weiterbildungsangeboten unterstützt.

### **5.2 Professionelle Psychosoziale Pflegeeltern**

Nach dem Ende des Betrachtungszeitraumes wurde im Rahmen der vollen Erziehung ein Projekt für Pflegekinder mit hohem psychosozialen Betreuungsaufwand initiiert, in welchem Professionelle Psychosoziale Pflegeeltern, die bei einem Verein angestellt sind, die Pflege und Betreuung in ihrem familiären Umfeld übernehmen. Der angestellte Pflegeelternanteil muss über eine entsprechende Ausbildung (z.B. als Behindertenpädagogin bzw. Behindertenpädagoge, als psychiatrische Krankenpflegeperson) sowie über eine mehrjährige Berufspraxis im spezifischen psychosozialen Feld verfügen.

### **5.3 Familienunterstützende Maßnahmen**

Zur Vermeidung bzw. zur Verzögerung der Übernahme in die volle Erziehung sind lt. JWG bzw. WrJWG 1990 verschiedene soziale Dienste bzw. die Unterstützung der Erziehung als gelindere, noch zum Ziel führende Mittel vorgesehen.

Im Qualitätshandbuch - Soziale Arbeit mit Familien (s. Pkt. 2.6) sind unter dem Produkt "P3 - Unterstützung der Erziehung" mehrere diesbezügliche Maßnahmen angeführt. Dazu zählen vor allem:

- Mobile Arbeit mit Familien (MAF)

Dabei handelt es sich um eine intensive, engmaschige Betreuung von Eltern bei der Erziehung von Minderjährigen in schwierigen und krisenhaften Situationen sowie um Hilfestellungen durch DSA und Sozialpädagoginnen bzw. Sozialpädagogen bei komplexen Problemen.

- Familienhilfe - praktische Lebensunterstützung (FAHI Plus)

Darunter ist die praxisbezogene Unterstützung z.B. bei der Haushaltsführung oder dem Erstellen einer Tagesstruktur zu verstehen.

- Familien-Intensivtraining (FIT)

Dabei werden starke Impulse (wie z.B. Videoanalysen) in Familien gesetzt, die durch herkömmliche Methoden schwer zu erreichen sind.

- Betreuungsschwerpunkt minderjähriger Mütter

Diese Maßnahme besteht aus der intensiven Vorbereitung minderjähriger Mütter auf das Leben mit dem Säugling sowie der Betreuung und Begleitung von Mutter und Kind.

In Ergänzung zu den vorstehend beschriebenen Maßnahmen wurden vom Dezernat 6 im Rahmen des "Produktes P3 - Unterstützung der Erziehung" weitere Initiativen gesetzt. Dabei handelt es sich um das im Jahr 2010 unter dem Titel Familiencoaching entwickelte Konzept zur Rückführung Minderjähriger in ihre Familie, in dem mit einem multiprofessionellen Team Familien intensiv und gezielt betreut werden, deren Kinder aus einer Fremdunterbringung in einem Krisenzentrum oder einer Wohngemeinschaft in den Familienverband rückgeführt werden sollen. Zusätzlich wurde ab dem Jahr 2012 von einem Verein das Projekt ProSoz - Betreuung in der Familie begonnen. Dabei werden Mehrkindfamilien, bei denen bereits ein oder mehrere Kinder in voller Erziehung

untergebracht waren oder sind, intensiv betreut. Durch diese Maßnahme soll eine Verkürzung der Verweildauer erreicht werden.

## **6. Feststellungen des Kontrollamtes**

6.1 Wie den Pkten. 4.2.2 und 4.5 zu entnehmen ist, stieg die Zahl der in Vertragseinrichtungen untergebrachten Minderjährigen im Betrachtungszeitraum der Jahre 2009 bis 2011 stark an. Darüber hinaus war auch eine deutlich über der Inflationsrate liegende Preissteigerung erkennbar. Folgt man den prognostizierten Unterbringungszahlen, wird offensichtlich, dass dafür auch künftig mehr Finanzmittel für diesen Bereich erforderlich sein werden.

Eine Gegenüberstellung der durchschnittlichen Kosten des Jahres 2011 pro Kind und Tag in den Wohngemeinschaften der Magistratsabteilung 11 mit den durchschnittlichen Tagsätzen von vergleichbaren Betreuungskategorien in Gesamtvertragseinrichtungen erlaubte aus den im Pkt. 4.5.2 genannten Gründen keine abschließende Beurteilung über die kostengünstigere Unterbringungsform.

Es wurde daher empfohlen, eine Analyse anzustellen, die alle wirtschaftlichen und pädagogischen Faktoren enthält, um einen seriösen Leistungs- und Kostenvergleich anstellen zu können. Auf dieser Basis sollte künftig bei der Schaffung weiterer Wohnplätze die strategische Entscheidung getroffen werden, ob diese mittels Leistungszukauf erfolgen oder der Schaffung eigener Einrichtungen Rechnung getragen werden soll.

Jedenfalls wäre dem sich aus den Entwicklungen während des Betrachtungszeitraumes ablesbaren Trend zur Unterbringung in Einzelvertragseinrichtungen verstärkt entgegenzuwirken, da diese zuletzt noch immer um durchschnittlich rd. 15 % teurer waren als Gesamtvertragseinrichtungen.

Darüber hinaus schiene es erforderlich, die bereits von der Magistratsabteilung 11 gesetzten alternativen bzw. ergänzenden Maßnahmen zur vollen Erziehung in sozialpädagogischen Einrichtungen zur Senkung der Unterbringungszahlen bzw. Verkürzung der Verweildauer zu evaluieren. Dies würde zeigen, welche dieser - gegenüber instituti-

onellen Unterbringungsformen kostengünstigeren - Initiativen verstärkt oder ausgeweitet werden sollten.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die hohen Kosten im Einzelvertragsbereich sind dadurch begründet, dass Minderjährige nur dann auf Basis eines Einzelvertrages untergebracht werden dürfen, wenn die Versorgung der bzw. des Minderjährigen im Bereich der Magistratsabteilung 11 sowie im Gesamtvertragsbereich nicht möglich ist oder aufgrund der besonderen Problemlage ein spezielles Betreuungsangebot notwendig ist (vgl. Erlass der Magistratsabteilung 11 vom 21. Februar 2012, MA 11 - 259/2012).

Es handelt sich bei den im Einzelvertragsbereich untergebrachten Minderjährigen meistens um verhaltensauffällige und/oder psychisch kranke Minderjährige, die einen besonders hohen Betreuungsschlüssel benötigen.

Die Magistratsabteilung 11 wird den Empfehlungen des Kontrollamtes nachkommen und die bereits aufgestellten Kategorisierungen der Vertragseinrichtungen überarbeiten, um eine bessere Vergleichbarkeit mit den eigenen Einrichtungen herbeizuführen.

Weiters wird die Magistratsabteilung 11 alle ambulanten, elternunterstützenden Angebote evaluieren, um zu entscheiden, welche Angebote vorrangig als Alternative zur vollen Erziehung ausgebaut werden sollten, um die Unterbringungszahl zu verringern. Gleichzeitig soll untersucht werden, welche Angebote ergänzend zur vollen Erziehung eingesetzt werden könnten, um die Verweildauer zu verkürzen. Darüber hinaus werden neue Alternativen und Maßnahmen zur Reduzierung der Unterbringung in voller Erziehung gesucht.

6.2 Die Gesamtverträge der im Betrachtungszeitraum geschaffenen Plätze wurden nur zu einem sehr geringen Anteil aufgrund eines Ausschreibungsverfahrens abgeschlossen (s. Pkt. 4.4). Auch wenn die Einrichtung und der Betrieb von sozialpädagogischen Wohngemeinschaften als Nicht-Prioritäre Dienstleistung - womit auch bestimmte Verfahrenserleichterungen verbunden sind - zu qualifizieren ist, müssen derartige Aufträge gemäß BVergG 2006 vergeben werden.

Es wurde daher empfohlen, im Fall der Schaffung weiterer Gesamtvertragseinrichtungen diese künftig im Hinblick auf die Verfahrensdauer rechtzeitig zu vergeben, zumal ein erhöhter Platzbedarf - nicht zuletzt aufgrund der von der Magistratsabteilung 11 selbst erstellten Prognosen - absehbar ist.

#### Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Durch den massiven Zukauf an Vertragsplätzen in den letzten Jahren konnte die Situation in den Krisenzentren erheblich verbessert werden. Nachdem der Versorgungsdruck durch den Ausbau des Betreuungsangebotes gemindert werden konnte, sind Ausschreibungen von sozialpädagogischen Einrichtungen trotz der langen Vorlaufzeit möglich. Die Magistratsabteilung 11 hat derzeit ein Ausschreibungsverfahren über vier sozialpädagogische Einrichtungen begonnen.

6.3 Während die behördliche Aufsicht in Wien den gesetzlichen Bestimmungen entsprechend zumindest einmal jährlich auf der Grundlage standardisierter Vorgaben durchgeführt und systematisch dokumentiert wurde, war die lückenlose Durchführung der Fachaufsicht nicht nachvollziehbar. Daher wurde empfohlen, ein System, das eine standardisierte, durchgängige Wahrnehmung der Fachaufsicht an Ort und Stelle gewährleistet und dokumentiert, einzurichten.

In den Bundesländern erfolgten die Fremdunterbringung und auch die behördliche Aufsicht nach den Bestimmungen der jeweiligen Landesgesetze, weshalb auch Abweichungen von den Wiener Vorgaben möglich sind. Um einen für alle fremduntergebrach-

ten Wiener Minderjährige einheitlichen Qualitätsstandard zu gewährleisten, kommt dort der Fachaufsicht des Dezernats 6 der Magistratsabteilung 11 sowie der jeweils zuständigen Regionalleitung besondere Bedeutung zu.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Wie bereits zu Pkt. 4.6.2 erwähnt, wird die Magistratsabteilung 11 auch die Besuche der Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter des Dezernates 6 der Magistratsabteilung 11 systematisch in einer Datenbank dokumentieren.

6.4 Während die maximale Gruppengröße in sozialpädagogischen Wohngemeinschaften gemäß "Wiener Heimverordnung" mit zehn Plätzen festgesetzt ist, sieht der Abschlussbericht zur Reform "Heim 2000" eine Gruppengröße von acht Minderjährigen vor. Die Zahl der für die Betreuung notwendigen Fachkräfte ist jedoch nicht näher definiert, sodass kein Betreuungsschlüssel abgeleitet werden kann. Es wurde daher ange-regt, diesbezügliche - gegebenenfalls an die Kategorisierung der Einrichtungen angelehnte - Standards zu entwickeln und in den Verträgen mit den Betreiberorganisationen verbindlich zu vereinbaren.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Bemerkt wird, dass der Betreuungsschlüssel aus den mit den privaten Trägerinnen bzw. Trägern vereinbarten Tagsatzkalkulationen ersichtlich ist. Bei der Überarbeitung der Kategorisierungen wird die Magistratsabteilung 11 auch die jeweiligen Betreuungsschlüssel festlegen.

6.5 Entgegen der Vorgangsweise bei Gesamtverträgen lagen zum Zeitpunkt der Einschau des Kontrollamtes bei Einzelverträgen den Regionalleitungen keine strukturierten Informationen hinsichtlich spezifischer Angebote dieser Einrichtungen vor. Ein diesbezügliches, aktuelles, mit Informationen hinsichtlich des sozialpädagogischen Schwerpunktes sowie des Tagsatzes ergänztes Verzeichnis könnte die damit verbundenen

Verwaltungsabläufe vereinfachen und beschleunigen und würde durch einen unmittelbaren Preisvergleich auch wirtschaftliche Vorteile bieten.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Magistratsabteilung 11 wird der Empfehlung des Kontrollamtes nachkommen und ein Verzeichnis über alle spezifischen Angebote privater Einrichtungen auflegen.

6.6 Von den insgesamt nahezu 900 fremduntergebrachten Minderjährigen in Vertrags-einrichtungen wurden Ende des Jahres 2011 über 300 außerhalb Wiens betreut (s. Pkt. 4.2.3). Auch wenn das Kontrollamt nicht verkannte, dass bei bestimmten Fallkonstellationen eine vom Wohnort entfernte Unterbringung sinnvoll und z.T. notwendig ist, entsprach der hohe Anteil der sich außerhalb Wiens in voller Erziehung befindlichen Minderjährigen nicht der im Projekt "Heim 2000" vorgesehenen Stadtteilorientierung, die einen möglichst Erhalt der sonstigen Lebenssituation der untergebrachten Minderjährigen vorsieht. Darüber hinaus stellt die räumliche Entfernung auch ein Hindernis bei der im Regelfall im Vordergrund stehenden Re-Integration in die Herkunftsfamilie dar.

Von der Magistratsabteilung 11 wurde mitgeteilt, dass für das Jahr 2012 geplant sei, eine der in Niederösterreich gelegenen Gesamtvertragseinrichtungen im Weg einer Ausschreibung nach Wien zu verlagern. Das Kontrollamt empfahl, diese Überlegungen nicht nur auf die weiteren Gesamtvertragseinrichtungen, sondern auch auf den Bereich der Einzelvertragseinrichtungen auszudehnen.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Magistratsabteilung 11 beabsichtigt, in Entsprechung der Stadtteilorientierung der Reform "Heim 2000" in den nächsten Jahren alle größeren sozialpädagogischen Einrichtungen in den Bundesländern aufzulösen, um die Minderjährigen in Hinkunft in Wien zu betreuen. Dieses Vorhaben betrifft nicht nur private, sondern auch eigene Einrichtungen.



6.7 Im Abschlussbericht zum Projekt "Heim 2000" wurde u.a. der zügige Ausbau von Einrichtungen für besonders schwierige, meist psychiatrisch diagnostizierte Kinder und Jugendliche vorgesehen. Dem Ausbau dieser alternativen Betreuungsangebote wurde insbesondere im Jahr 2011 durch die Schaffung zweier derartiger Wohngemeinschaften Rechnung getragen.

Die in diesem Bericht geforderten neuen strukturellen Überlegungen und Adaptierungen der sozialpädagogischen fachlichen Standards entsprechend den theoretischen Entwicklungen zeigten auch die Notwendigkeit der vom Kontrollamt im Pkt. 6.1 empfohlenen Evaluierungen alternativer Betreuungsformen.

Die Kinder- und Jugendanwaltschaft hat in ihrem Jahresbericht 2010 vorgeschlagen, die Reform "Heim 2000" zu evaluieren. Angesichts sozialer und demografischer Veränderungen, vermehrter Unterbringungszahlen sowie deutlicher Kostensteigerungen wäre nach Ansicht des Kontrollamtes diesem Projekt hohe Priorität einzuräumen.

Stellungnahme der Magistratsabteilung 11:

Die Magistratsabteilung 11 wird der Empfehlung des Kontrollamtes nachkommen und die Reform "Heim 2000" evaluieren.

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

Der Kontrollamtsdirektor:

Dr. Peter Pollak, MBA

Wien, im August 2012