



**Der
Rechnungshof**

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Reihe BUND 2013/3

Bericht des Rechnungshofes

**Flüchtlingsbetreuung
der Länder Salzburg,
Steiermark und Wien**

**Transparenz von
Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht**

**Wellcon Gesellschaft
für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH**

**Qualitätssicherungs-
maßnahmen in der
Patientenbehandlung in
den LKH Mittersill und
Tamsweg, in den KH Zell
am See und Oberndorf
sowie im KH der
Barmherzigen Brüder
in Salzburg**

**Diplomatische Akademie
Wien**

**A 23 – Anschlussstelle
Simmering**

Rechnungshof
GZ 860.141/002-181/13

Auskünfte

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

Telefon (00 43 1) 711 71 - 8644

Fax (00 43 1) 712 49 17

E-Mail presse@rechnungshof.gv.at**Impressum**

Herausgeber:

Rechnungshof

1031 Wien, Dampfschiffstraße 2

<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof

Herausgegeben:

Wien, im März 2013



gedruckt nach der Richtlinie „Druckerzeugnisse“ des Österreichischen Umweltzeichens,
Druckerei des Bundesministeriums für Finanzen, UW-Nr. 836



Bericht des Rechnungshofes

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

**Transparenz von Begünstigungen im
Einkommensteuerrecht**

**Wellcon Gesellschaft für Prävention und
Arbeitsmedizin GmbH**

**Qualitätssicherungsmaßnahmen in der
Patientenbehandlung in den LKH Mittersill und
Tamsweg, in den KH Zell am See und Oberndorf
sowie im KH der Barmherzigen Brüder in Salzburg**

Diplomatische Akademie Wien

A 23 – Anschlussstelle Simmering

Vorbemerkungen

Vorlage an den Nationalrat

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei mehreren Gebarungsüberprüfungen getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktwweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), *die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3 und im Kursivdruck)* sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Alle personenbezogenen Bezeichnungen werden aus Gründen der Übersichtlichkeit und einfachen Lesbarkeit nur in einer Geschlechtsform gewählt und gelten gleichermaßen für Frauen und Männer.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

R
H

Inhaltsverzeichnis

BMF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für	
BMI	Finanzen	
BMWFJ	Inneres	
	Wirtschaft, Familie und Jugend	
	Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien	5
BMF	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	Finanzen	
	Transparenz von Begünstigungen im Einkommensteuerrecht	111
BMF	Wirkungsbereich der Bundesministerien für	
BMG	Finanzen	
	Gesundheit	
	Wellcon Gesellschaft für Prävention und Arbeitsmedizin GmbH	193
BMG	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	Gesundheit	
	Qualitätssicherungsmaßnahmen in der Patientenbehandlung	
	in den LKH Mittersill und Tamsweg, in den KH Zell am See	
	und Oberndorf sowie im KH der Barmherzigen Brüder	
	in Salzburg	253
BMeiA	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	europäische und internationale Angelegenheiten	
	Diplomatische Akademie Wien	355
BMVIT	Wirkungsbereich des Bundesministeriums für	
	Verkehr, Innovation und Technologie	
	A 23 – Anschlussstelle Simmering	407

R
H



Bericht des Rechnungshofes

**Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark
und Wien**

Inhaltsverzeichnis

Tabellen- und Abbildungsverzeichnis _____	8
Abkürzungsverzeichnis _____	10

Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Inneres
Wirtschaft, Familie und Jugend

BMF
BMI
BMWfJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien

KURZFASSUNG _____	14
Prüfungsablauf und -gegenstand _____	23
Rechtsgrundlagen der Grundversorgung _____	25
Organisation und Finanzierung der Grundversorgung _____	28
Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern _____	48
Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden _____	68
Sondersubventionen des Landes Steiermark _____	80
Quotenerfüllung _____	82
Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung _____	87
Verrechnung zwischen Bund und Ländern _____	90
Finanzielles Berichtswesen _____	102
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	105

Tabellen Abbildungen



Tabellen- und Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Kostentragung _____	30
Tabelle 1:	Kostenhöchstsätze _____	31
Tabelle 2:	Finanzielle Entwicklung – Land Salzburg _____	33
Tabelle 3:	Finanzielle Entwicklung – Land Steiermark _____	34
Tabelle 4:	Finanzielle Entwicklung – Land Wien _____	35
Tabelle 5:	Finanzielle Entwicklung und Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen in den Ländern Salzburg, Steiermark, Wien _____	37
Abbildung 2:	Zusammensetzung der verrechneten Leistungen 2010 _____	40
Abbildung 3:	Vergleich vorfinanzierte Leistungen des Landes und Höhe des Anteils des Bundes an den vorfinanzierten Leistungen pro im Land betreuter Person (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010) _____	41
Abbildung 4:	Vergleich Nettoausgaben pro im Land betreuter Person (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010) _____	42
Abbildung 5:	Aufbau- und Ablauforganisation der Länder _____	50
Tabelle 6:	Personaleinsatz Grundversorgung – Land Salzburg _____	53
Tabelle 7:	Personaleinsatz Grundversorgung – Land Steiermark _____	53
Tabelle 8:	Personaleinsatz Grundversorgung – Land Wien _____	54
Tabelle 9:	Personaleinsatz im Vergleich _____	54
Tabelle 10:	Anteiliger Personal- und Sachaufwand der Clearingstelle Salzburg _____	57
Abbildung 6:	Entgeltsätze für Beratung (je VZÄ/Monat) _____	62

Tabellen Abbildungen

Tabelle 11:	Verteilung – organisierte und individuelle Unterkünfte _____	69
Tabelle 12:	Kosten bei individueller und organisierter Unterbringung _____	71
Tabelle 13:	Quotenerfüllung der Bundesländer zum Jahresbeginn 2007 bis 2012 _____	83
Tabelle 14:	Quoten Land Salzburg (nach politischen Bezirken) ____	85
Tabelle 15:	Quoten Land Steiermark (nach politischen Bezirken) __	86
Abbildung 7:	Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 1 _____	91
Abbildung 8:	Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 2 _____	92
Tabelle 16:	Entwicklung der Länderanteile an den Bundesausgaben 2007 bis 2011 _____	95
Abbildung 9:	Quartalsabrechnung über die Leistungen des Bundes _	96
Abbildung 10:	Ausgleich zwischen den Ländern _____	98
Tabelle 17:	Ansprüche bzw. Verpflichtungen aus dem Länderausgleich _____	99
Tabelle 18:	Durchführung des Länderausgleichs _____	99
Tabelle 19:	Kostenausgleich und Quotenerfüllung _____	101

Abkürzungen



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BM...	Bundesministerium ...
BMF	für Finanzen
BMI	für Inneres
BMWFJ	für Wirtschaft, Familie und Jugend
bspw.	beispielsweise
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EG	Europäische Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ff.	folgende
FSW	Fonds Soziales Wien
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
LGBI.	Landesgesetzblatt
max.	maximal
Mio.	Million(en)
NAG	Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz
NGO	Non Governmental Organization
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
USt	Umsatzsteuer



Abkürzungen

vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



**Wirkungsbereich der Bundesministerien für
Finanzen
Inneres
Wirtschaft, Familie und Jugend**

**Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark
und Wien**

Das im Jahr 2004 zwischen dem Bund und den Ländern vereinbarte System der Flüchtlingsbetreuung (Grundversorgung) war, wie die Überprüfung bei den Ländern Salzburg, Steiermark und Wien zeigte, in mehreren Punkten reformbedürftig. Strittige Fragen, wie die Anpassung der Kostensätze und der Umfang des Begünstigtenkreises, blieben mehrere Jahre ungelöst. Dies beeinträchtigte optimale Lösungen, wie die ausreichende Verfügbarkeit von Flüchtlingsquartieren in den Ländern Salzburg und Steiermark. Eine Schiedsinstanz zur zeitnahen Lösung von Konflikten war nicht eingerichtet.

Die Erfüllung der Aufnahmequoten durch die Länder blieb unausgewogen, die Berechnung der Quotenerfüllung war verbesserungsbedürftig.

Die detailliert geregelte Kostenaufteilung zwischen Bund und Ländern einerseits sowie zwischen den Ländern andererseits konnte nicht verhindern, dass Mehrkosten aus den bei einem Land überhöhten Beratungs- und Betreuungskosten von den anderen Partnern der Grundversorgungsvereinbarung mitgetragen werden mussten.

Im Unterschied zum Land Wien brachten die Länder Salzburg und Steiermark die Flüchtlinge überwiegend in organisierten Quartieren unter und schöpften Möglichkeiten zur kostengünstigeren individuellen Unterbringung nicht aus.

KURZFASSUNG**Prüfungsziel**

Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war es, die Aufgabenwahrnehmung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung zu beurteilen und vergleichend darzustellen. Zentrale Prüfungsthemen waren die Organisation der Grundversorgung in den Ländern bzw. die Zusammenarbeit mit dem Bund aus der Sicht der überprüften Länder, die Erfüllung der Flüchtlingsquoten je Bundesland, die Funktionsweise und Zweckmäßigkeit der Betreuung, die Finanzierung der Grundversorgungsleistungen sowie die Kontrollmechanismen. Diese Überprüfung schloss an Gebarungsüberprüfungen betreffend die Flüchtlingsbetreuung des Bundes aus den Jahren 2007 bzw. 2009 an. (TZ 1)

Aufgaben der Länder

Nach Zuteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden aus den Erstaufnahme- und Betreuungsstellen des Bundes waren die Bundesländer für die Betreuung dieser Personen zuständig. Bei der Versorgung der in ihre Betreuung aufgenommenen Fremden konnten sich die Länder humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege bedienen. (TZ 4)

Eine Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a des Bundes-Verfassungsgesetzes (Grundversorgungsvereinbarung) regelte die Aufgaben- und Kostenverteilung hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung zwischen Bund und Ländern. Die Kosten wurden zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 geteilt, für den Zeitraum eines Asylverfahrens über zwölf Monate bis zu dessen rechtskräftigem Abschluss hatte der Bund die Kosten zur Gänze zu tragen. Außerdem waren Ausgleichszahlungen zwischen den Ländern nach Maßgabe der Erfüllung der Aufnahmequoten zu leisten. (TZ 5, 7)

Finanzielle Entwicklung

Die Ausgaben und die – im Wesentlichen aus Refundierungen des Bundes bestehenden – Einnahmen der drei Länder für die Flüchtlingsbetreuung waren in den Jahren 2007 bis 2011 rückläufig. Die Ausgaben beliefen sich im Jahr 2011 beim Land Salzburg auf rd. 7,7 Mio. EUR, beim Land Steiermark auf rd. 19,0 Mio. EUR und beim Land Wien auf rd. 33,2 Mio. EUR; dabei war seit dem Jahr 2007 eine Verminderung zwischen rd. 10 % (Salzburg) und

rd. 39 % (Steiermark) zu verzeichnen, was den Rückgang der Anzahl der betreuten Fremden in diesem Zeitraum widerspiegelte. Allerdings konnten aufgrund der kameralistischen Haushaltsführung in den Ländern Salzburg und Steiermark und der daraus resultierenden nicht leistungszeitraumbezogenen Buchungen der Einnahmen und Ausgaben die Rechnungsabschlussdaten nicht als Basis für eine aussagekräftige Analyse der finanziellen Entwicklung anhand der Entwicklung der Zahl betreuter Personen im Bereich der Grundversorgung herangezogen werden. Die perioden- und leistungsbezogen abgegrenzte Erfassung der Erträge und Aufwendungen auf Kostenstellen im FSW erachtete der RH als zweckmäßig. Die Ermittlung der Gesamtkosten der Grundversorgung war wegen Fehlens einer vollständigen Kostenrechnung bei den drei Ländern nur näherungsweise möglich. Ein Überblick über die Gesamtkosten der Grundversorgung fehlte. (TZ 7, 8)

Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 lagen die gesamten Ausgaben (vorfinanzierte Leistungen des Landes vor Refundierungen) je betreuter Person im Land Steiermark mit durchschnittlich rd. 6.200 EUR pro Jahr um 12 % über den Ausgaben in Salzburg und um 19 % über den Ausgaben in Wien. Jeweils mehr als 70 % der Ausgaben der drei Länder entfielen auf Unterbringung und Verpflegung der betreuten Personen. (TZ 8)

Grundversorgungsvereinbarung

Die Auslegung der Grundversorgungsvereinbarung war in einzelnen Punkten zwischen dem Bund und einzelnen Ländern, vor allem dem Land Wien, strittig; unter anderem deshalb, weil die Definition des Kreises der zu Betreuenden (Zielgruppe) in der Grundversorgungsvereinbarung auf andere Rechtsvorschriften verwies und diese später geändert wurden. Eine Anpassung der Grundversorgungsvereinbarung an die geänderte Rechtslage war jedoch unterblieben. Im Rahmen des Kostenausgleichs zwischen den Ländern und dem Bund verweigerte das BMI dem Land Wien die Refundierung der Kosten für bestimmte Gruppen von Fremden. Dies betraf auch Grundversorgungsleistungen des Landes Wien an Personen, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ abgeschlossen war und die an ihrer **Abschiebung nicht** mitwirkten. (TZ 9)

Eine Einigung über diese Fragen wurde über mehrere Jahre nicht erzielt und auch in dem nach der Grundversorgungsvereinbarung eingerichteten Koordinationsrat, bestehend aus Vertretern des Bundes und aller Länder, nicht bereinigt. Eine Schiedsinstanz, die

Kurzfassung

binnen angemessener Frist über Konflikte zu entscheiden hätte, war nicht eingerichtet. Gespräche auf politischer Ebene Anfang 2012 brachten in einem der strittigen Punkte jedoch eine Annäherung der Standpunkte. (TZ 9)

Kostensätze

Für die meisten Leistungen (insbesondere Unterbringung und Verpflegung) waren in der Grundversorgungsvereinbarung seit dem Jahr 2004 betragsliche Höchstsätze festgelegt. (TZ 10)

Infolge der Geldwertentwicklung diskutierte der Koordinationsrat seit dem Jahr 2007 wiederholt eine Erhöhung der Sätze, dies angesichts von zunehmenden Schwierigkeiten, eine angemessene Versorgung, insbesondere für die Unterbringung zu gewährleisten. Über die Vornahme bzw. das Ausmaß der Erhöhung erzielte der Koordinationsrat jedoch jahrelang keine Einigung. Erst durch eine Kontaktnahme auf politischer Ebene (Bundesministerin für Inneres, Landeshauptleute) Ende 2011 kam im März 2012 im Koordinationsrat eine Einigung über Erhöhungen einzelner Leistungen um bis zu rd. 12 % zustande. (TZ 10)

Eine Ermächtigung des Koordinationsrates, die in der Grundversorgungsvereinbarung enthaltenen Kostensätze nach bestimmten Kriterien anzupassen, was auch den mit Änderungen dieser Vereinbarung verbundenen legislativen Aufwand gering halten würde, bestand nicht. (TZ 10)

Beratung und Betreuung

Die drei Länder machten von der Möglichkeit, sich humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege zu bedienen, bei der Erbringung der Beratungs- und Betreuungsleistungen Gebrauch. Während die Entgeltsätze der Länder Salzburg und Wien auf annähernd gleichem Niveau lagen und auch annähernd den Sätzen eines einschlägigen Kollektivvertrags entsprachen, lagen die Entgeltsätze des Landes Steiermark im Zeitraum 2007 bis 2010 um 50 % bis 95 % über jenen von Salzburg und Wien. Dies entsprach einem durchschnittlichen Mehraufwand von jährlich rd. 550.000 EUR. Unter anderem erschien der Entgeltansatz für Reisekosten überhöht. (TZ 17)

Die jährlichen Direktvergaben der Beratungs- und Betreuungsleistungen an eine humanitäre Organisation durch das Land Salzburg entsprachen nicht dem Vergaberecht; außerdem wäre eine Vergabe über einen mehrjährigen Zeitraum – wie bei den beiden anderen Ländern – zweckmäßiger. (TZ 12, 16)

Die Akontozahlungen des Landes Salzburg an die für die Auszahlung von Grundversorgungsleistungen betraute Organisation waren überhöht. (TZ 14)

Der mit der Flüchtlingsbetreuung des Landes Wien beauftragte Fonds Soziales Wien vergütete zwei Organisationen, die Beratungsleistungen erbrachten, die Umsatzsteuer ohne vertragliche Grundlage, was zu Mehrausgaben von insgesamt rd. 240.000 EUR führte. (TZ 17)

Die Anzahl der betreuten Personen, die auf einen Betreuer entfiel, lag beim Land Salzburg am höchsten und in Wien am niedrigsten; ein Zusammenhang dieser unterschiedlichen Intensität der Aufgabenwahrnehmung mit einer geringen Kontrolldichte insbesondere beim Land Salzburg, aber auch beim Land Steiermark, lag nahe. (TZ 13, 18, 27)

Vor-Ort-Überprüfungen bei den mit der Administration und Beratung beauftragten Institutionen wurden vom Land Salzburg überhaupt nicht, vom Land Steiermark nur äußerst selten durchgeführt; dies, obwohl selbst gelegentliche und auf wenige Stichproben beschränkte Prüfungen Präventivwirkung zeigen. (TZ 18)

Österreichweit einheitliche Regelungen über Inhalt und Umfang der Informations- und Beratungsleistungen, über die Höhe der diesbezüglichen Entgelte sowie über Art und Umfang von Kontrollen bei den mit der Grundversorgungsadministration und der Beratung beauftragten Institutionen fehlten. (TZ 16 bis 18)

Unterbringung

Von der Möglichkeit, hilfs- und schutzbedürftige Fremde in organisierten Quartieren oder individuell unterzubringen, machten die Länder in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 waren in Wien rd. 31 %, in Salzburg rd. 45 %, in der Steiermark hingegen rund zwei Drittel der Personen in organisierten Quartieren untergebracht. (TZ 20, 21)

Kurzfassung

Die organisierte Unterbringungsform war auf Grundlage der Kostensätze der Grundversorgungsvereinbarung, je nach Familiengröße und –zusammensetzung, deutlich, und zwar zwischen rd. 100 % und 400 % teurer als die individuelle Unterbringung, für die freilich bestimmte Voraussetzungen vorliegen mussten. Die Möglichkeiten zur Vornahme der individuellen Unterbringung – und damit ein erhebliches Einsparungspotenzial – waren in den Ländern Salzburg und Steiermark nicht ausgeschöpft. (TZ 22)

Qualitätsstandards für die Quartiere sowie Vorkehrungen zur Ordnung und Sicherheit in den Unterkünften waren bei allen drei Ländern angemessen. (TZ 23, 24)

Die drei Länder trafen geeignete Vorkehrungen zur Unterbringung von unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen. Hinsichtlich der Zuordnung der Betroffenen in drei vorgesehene Unterkategorie (mit unterschiedlicher Betreuungsintensität) bestand bei den drei Ländern jedoch keine einheitliche Vorgangsweise. (TZ 25)

Möglichkeiten zur Heranziehung von Asylwerbern zu Hilfstätigkeiten wurden in den drei Ländern genutzt. (TZ 26)

Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen der Länder Salzburg und Steiermark hinsichtlich der Unterkünfte vor Ort fanden nur selten statt. (TZ 27)

Sondersubvention

Das Land Steiermark gewährte an jene NGO, die im Rahmen der Grundversorgung die Beratung durchführte und als Quartiergeber auftrat, für die Unterbringung und Betreuung von hilfsbedürftigen Fremden mit besonderem Betreuungsbedarf ab 2008 eine Sondersubvention von jährlich 200.000 EUR. Es war nicht bekannt, welche Sonderbetreuungsleistungen die Sondersubvention abdeckte bzw. für welche Personen diese Subvention gewährt wurde. Dadurch war nicht ausgeschlossen, dass die NGO Subventionen für einen Verwendungszweck erhielt, der ohnehin schon mit Leistungen aus der Grundversorgung abgegolten wurde. (TZ 28)

Quotenerfüllung

Um eine gleichmäßige Aufteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Österreich zu gewährleisten, sind auf die einzelnen Länder entfallende Kosten, die in Durchführung der Grundversorgungsvereinbarung entstehen, – soweit sie nicht vom Bund zu refundieren sind – nach der Wohnbevölkerung auszugleichen. Während das Land Wien die Quote deutlich übererfüllte, verfehlten die Länder Salzburg und Steiermark die Quotenerfüllung, wenngleich nicht in so hohem Ausmaß wie andere Bundesländer. (TZ 30)

Diese strukturell unterschiedliche Quotenerfüllung war in Zusammenhang mit der unterschiedlichen Verfügbarkeit geeigneter Quartiere, dem Widerstand von Gemeinden gegen die Eröffnung von Flüchtlingsquartieren im ländlichen und kleinstädtischen Bereich der Länder Salzburg und Steiermark sowie mit der größeren Attraktivität, die Ballungszentren wie Wien für die Begünstigten aus der Grundversorgung haben, zu sehen. Daher erschien die bisherige Berechnungsweise der Quote – nach der Wohnbevölkerung – nicht hinreichend aussagekräftig für die Aufnahmemöglichkeit der Länder. Zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung beschloss der Koordinationsrat jedoch, die Zuweisung der Asylwerber aus den Erstaufnahmezentren des Bundes probeweise anhand einer vom Land Salzburg vorgeschlagenen neuen Berechnungsweise vorzunehmen, um eine gleichmäßigere Aufteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden auf die Länder zu erreichen. (TZ 31)

Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung

Gewährte Sozialleistungen sind in der Regel auf die Grundversorgungsleistungen anzurechnen; letztere sind unter Umständen zu kürzen bzw. rückzufordern. Informationen über den Bezug solcher Leistungen erhielten die Grundversorgungsstellen der Länder aus verschiedenen Quellen (Behörden, Abfragen des BMI). Der Bezug von Familienbeihilfe wurde den Grundversorgungsstellen im Wesentlichen durch gezielte Anfragen bei Finanzämtern bekannt. Die Länder Salzburg und Steiermark, nicht aber das Land Wien, stellten Nachforschungen über den Bezug von Familienbeihilfe durch grundversorgte Personen an; das Land Steiermark erhob Rückforderungsansprüche im Ausmaß von rd. 130.000 EUR. Vorkehrungen, die ungerechtfertigte mehrfache Gewährung von Sozialleistungen zu vermeiden, wie ein geregelter Datenaustausch, waren hinsichtlich der Familienbeihilfe lückenhaft. (TZ 33)

Kurzfassung**Verrechnungen zwischen Bund und Ländern**

Zur Durchführung der vierteljährlichen Abrechnung der Grundversorgungsleistungen zwischen Bund und Ländern entwickelte das BMI in Abstimmung mit den Ländern ein Abrechnungsmodul im Rahmen des Betreuungsinformationssystems. Das System ermöglichte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung im Wesentlichen eine zeitnahe und nachvollziehbare Abrechnung. Die Kostennoten der Länder wurden vom BMI zeitnah geprüft. (TZ 34)

Allerdings verursachte eine von der Grundversorgungsvereinbarung abweichende Programmierung finanzielle Nachteile für die Länder. Über eine entsprechende Umprogrammierung erzielten Bund und Länder im Jahr 2009 eine Einigung, nicht jedoch über die ebenfalls strittige Berechnung der Kostenteilung zwischen Bund und Ländern für subsidiär Schutzberechtigte. Die für Anfang 2013 geplante Umprogrammierung lässt künftig eine korrekte Abrechnung erwarten, ermöglicht jedoch keine Korrektur für vergangene Zeiträume. (TZ 35)

Die Ausgaben, die der Bund in den Betreuungseinrichtungen und Erstaufnahmestellen für die Grundversorgung von Asylwerbern zu erbringen hatte, wurden ebenso wie die Länderausgaben zwischen Bund und Ländern geteilt (in der Regel im Verhältnis 60:40). Prüfungsteams aus Vertretern von jeweils drei Ländern prüften quartalsweise die Bundesausgaben. Diese Prüfungen erfolgten mit erheblichen Verzögerungen und wiesen Dokumentationsmängel auf. Einheitliche Leitlinien für die Durchführung dieser Prüfungen fehlten. (TZ 36, 37)

Kostenausgleich zwischen den Ländern

Der in der Grundversorgungsvereinbarung vorgesehene Kostenausgleich zwischen den Ländern nach dem Bevölkerungsschlüssel wurde mit erheblichen, teils jahrelangen zeitlichen Verzögerungen durchgeführt. (TZ 38)

Untererfüllungen der Quote an betreuten Personen durch ein Land bewirkten jedoch nicht unbedingt eine Ausgleichszahlung des Landes. Das Land Steiermark erhielt demnach Ausgleichszahlungen von den anderen Ländern, obwohl es die Betreuungsquote durchschnittlich nur zu rd. 90 % erfüllte. Dies war nicht nur auf gerechtfertigte Mehrbelastungen, sondern auch auf die durchschnittlich höheren Kosten aufgrund der überwiegend organisierten und damit teureren Unter-

bringung der Fremden und die höheren, betraglich nicht begrenzten Ausgaben für Beratungsleistungen zurückzuführen. (TZ 39)

Finanzielles Berichtswesen

Die finanziellen Berichte der Länder über Einnahmen und Ausgaben der Grundversorgung enthielten keine steuerungsrelevanten Kennzahlen (wie z.B. jährliche Ausgaben pro betreuter Person pro Unterbringungsart). Auch fehlte die vollständige Zuordnung der Zahlungen zum jeweiligen Leistungszeitraum. (TZ 40)

Kenndaten der Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien						
Rechtsgrundlagen	<p>Genfer Flüchtlingskonvention (Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 samt Zusatzprotokollen, BGBl. Nr. 55/1955 und Nr. 78/1974)</p> <p>Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten</p> <p>Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes</p> <p>Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde (Grundversorgungsvereinbarung), BGBl. I Nr. 80/2004</p> <p>Salzburg: Gesetz vom 14. März 2007 zur Sicherstellung der vorübergehenden Grundversorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Salzburg (Salzburger Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 35/2007 i.d.g.F.</p> <p>Steiermark: Gesetz vom 5. Juli 2005, mit dem die Landesbetreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden geregelt wird (Steiermärkisches Betreuungsgesetz), LGBl. Nr. 101/2005 i.d.g.F.</p> <p>Wien: Gesetz über Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Wien (Wiener Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 46/2004 i.d.g.F.</p>					
	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 bis 2011
Land Salzburg	in 1.000 EUR					in %
Einnahmen ¹	5.034	5.556	5.433	5.500	5.147	+ 2
Ausgaben	- 8.568	- 8.086	- 8.386	- 7.555	- 7.724	- 10
Differenz ³	- 3.533	- 2.530	- 2.953	- 2.055	- 2.576	- 27
	Anzahl					
betreute Personen (Durchschnitt)	1.432	1.323	1.250	1.127	1.002	- 30
Land Steiermark	in 1.000 EUR					
Einnahmen ¹	23.401	15.241	10.528	14.174	12.526	- 46
Ausgaben	- 31.181	- 22.032	- 22.447	- 21.403	- 18.983	- 39
Differenz ³	- 7.781	- 6.792	- 11.919	- 7.229	- 6.457	- 17
	Anzahl					
betreute Personen (Durchschnitt)	3.416	3.118	3.025	2.527	2.261	- 34
Land Wien	in 1.000 EUR					
Erträge ^{1, 2}	27.575	30.946	24.085	21.710	23.596	- 14
Aufwendungen ²	- 37.585	- 35.932	- 35.949	- 32.325	- 33.182	- 23
Nettoaufwendungen ³	- 10.010	- 4.986	- 11.863	- 10.615	- 9.586	- 4
	Anzahl					
betreute Personen (Durchschnitt)	6.515	6.102	5.838	5.367	5.186	- 20

¹ hauptsächlich Zahlungen des Bundes

² aufgrund doppelter Buchführung ermittelt

³ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Salzburg; Land Steiermark; Land Wien; RH



BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien

Prüfungsablauf und -gegenstand

1 (1) Der RH überprüfte von September 2011 bis Jänner 2012 die Gebarung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien betreffend die Flüchtlingsbetreuung.

Ausgangsbasis der Überprüfung waren die Verpflichtungen der Länder aus der im Jahr 2004 geschlossenen Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen für hilfs- und schutzhedürftige Fremde („Grundversorgungsvereinbarung“). Diese Vereinbarung regelt österreichweit das System der Versorgung und der Betreuung von Flüchtlingen.

Der RH führte Überprüfungen bei den Ämtern der Landesregierung durch und holte darüber hinaus – vor allem in Hinblick auf die Zusammenarbeit und die Kostenverrechnung und -teilung mit dem Bund – auch Auskünfte bei Stellen des Bundes ein, insbesondere beim BMI.

Der Überprüfungszeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2007 bis 2011. In Einzelfällen nahm der RH auch auf aktuellere Entwicklungen Bezug.

Ziel dieser Gebarungsüberprüfung war es, die Aufgabenwahrnehmung der Länder Salzburg, Steiermark und Wien hinsichtlich der Flüchtlingsbetreuung zu beurteilen und vergleichend darzustellen. Zentrale Prüfungsthemen waren

- die Organisation der Grundversorgung in den Ländern bzw. die Zusammenarbeit mit dem Bund aus der Sicht der überprüften Länder,
- die Erfüllung der Quoten (Anteil der betreuten Flüchtlinge an der Gesamtzahl der Flüchtlinge nach dem Bevölkerungsschlüssel),
- die Funktionsweise und Zweckmäßigkeit der Betreuung (einschließlich Unterbringung),
- die Finanzierung der Grundversorgungsleistungen (einschließlich der Verrechnung zwischen den Ländern und des Kostenausgleichs mit den Ländern) sowie
- die Kontrollmechanismen.

Der RH hatte Angelegenheiten der Flüchtlingsbetreuung bereits im Bundesbereich überprüft und darüber im Jahr 2007 berichtet (Reihe Bund 2007/1). Dabei hatte der RH wesentliche Probleme – insbesondere Mängel im Personalmanagement, unzureichende Supportstrukturen, fehlende Kontrollmechanismen und veraltete IT-Lösungen für Asyl-

Prüfungsablauf und –gegenstand

behörden – festgestellt, die eine kontinuierliche Erhöhung der Anzahl unerledigter Asylverfahren bewirkt hatten.

Eine hierzu vorgenommene Follow-up-Überprüfung des RH (Reihe Bund 2009/13) ergab, dass das BMI von den Empfehlungen des RH, deren Umsetzung es zugesagt hatte, bis Anfang 2009 den überwiegenden Teil umgesetzt hatte.

Zu dem im August 2012 übermittelten Prüfungsergebnis legten die Steiermärkische Landesregierung und der Wiener Stadtsenat im November 2012 ihre Stellungnahmen vor. Die Salzburger Landesregierung erklärte im Oktober 2012, keine Stellungnahme abzugeben.

Im Februar 2013 übermittelte der RH seine Gegenäußerung an den Wiener Stadtsenat. Gegenüber der Steiermärkischen Landesregierung verzichtete er auf eine Gegenäußerung.

(2) Im Hinblick auf einzelne Prüfungsgegenstände, die den Vollzugsbereich des BMI, des BMF und des BMWFJ berühren, übermittelte der RH diesen Ressorts entsprechende Auszüge aus dem Prüfungsergebnis und ersuchte um Abgabe einer allfälligen Äußerung innerhalb eines Monats.

Entsprechende Äußerungen legten das BMI und das BMF im Dezember 2012 vor. Vom BMWFJ langte keine Antwort ein.

(3) Das BMI bezog sich in seiner Äußerung auf das elektronische Modul, welches das BMI zur Durchführung der Abrechnung von Grundversorgungsleistungen zwischen Bund und Ländern entwickelt hatte (TZ 35). Hinsichtlich der – für die Länder nachteiligen – Abweichungen der Logik des Abrechnungsmoduls von den Vorgaben der Grundversorgungsvereinbarung (insbesondere Berechnung der Kosten nach Verfahrens- statt nach Versorgungstagen) wies das BMI darauf hin, dass seinerzeit alle Länder in die Entwicklung des Abrechnungsmoduls eingebunden gewesen seien und dass das BMI dieses gemeinsam mit den Ländern entwickelt habe. Die Umprogrammierung des Moduls sei nach Klärung der zwischen Bund und Ländern offenen Fragen Ende 2008 mit der Errichtung einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Landes Wiens eingeleitet worden. Die Umstellung der Verrechnung werde mit Anfang 2013 erfolgen. Das BMI habe weiters die Finanzprokuratur im Hinblick auf einen allfälligen Vergleich mit den Ländern wegen deren aus dem bisherigen Abrechnungsmodus entstandenen Forderungen aus den vergangenen Jahren befasst. Die Aussage des Landes Wien, dass ihm durch die bisherige Berechnungsweise in den Jahren 2005 bis 2009



Prüfungsablauf und –gegenstand

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

ein finanzieller Nachteil von schätzungsweise rd. 7,1 Mio. EUR entstanden sei, könne das BMI der Höhe nach aber nicht nachvollziehen.

Das BMI könne weiters der Forderung der Länder nach einer Umstellung der Verrechnung für subsidiär Schutzberechtigte, die seiner Ansicht unter die Kostenteilung 60:40 zwischen Bund und Ländern fallen, aufgrund rechtlicher Erwägungen nicht nachkommen. Darüber hinaus bekräftigte das BMI seinen Rechtsstandpunkt, dass die Ausgaben für Leistungen an Personen mit humanitärem Bleiberecht nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz wie an Personen, über deren Asylantrag rechtskräftig negativ entschieden wurde, nicht in allen Fällen anzuerkennen seien (vgl. auch TZ 9).

(4) Das BMF nahm in seiner Äußerung auf den Standpunkt des RH Bezug, eine ungerechtfertigte gleichzeitige Gewährung von Familienbeihilfe (durch die Finanzämter) und von entsprechenden Leistungen aus der Grundversorgung (durch die Länder) ließe sich zweckmäßigerweise durch eine Meldepflicht der Finanzämter, durch die Möglichkeit der Gegenverrechnung der Grundversorgungsleistungen mit der Familienbeihilfe sowie durch die Einrichtung eines diesbezüglichen Datenverbunds vermeiden (TZ 33). Das BMF teilte mit, vorbehaltlich der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen einem elektronischen Datenaustausch grundsätzlich positiv gegenüber zu stehen.

Rechtsgrundlagen der Grundversorgung

- 2 (1) Die Rahmenbedingungen für die Grundversorgung waren durch die Regelungen der Grundversorgungsvereinbarung vorgegeben, die am 1. Mai 2004 in Kraft trat und auf unbestimmte Zeit abgeschlossen wurde.

Die Grundversorgungsvereinbarung sieht bestimmte Leistungen an „hilfs- und schutzbedürftige Fremde“ vor, die unterstützungswürdig sind. Hilfsbedürftig ist, wer den Lebensbedarf für sich und die mit ihm im gemeinsamen Haushalt lebenden unterhaltsberechtigten Angehörigen nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Kräften und Mitteln beschaffen kann und ihn auch nicht von anderen Personen oder Einrichtungen erhält.

Rechtsgrundlagen der Grundversorgung

Als schutzbedürftig – und somit als Zielgruppe der Grundversorgungsvereinbarung – gelten im Wesentlichen

- Asylwerber (Fremde ab Einbringung eines Antrags auf internationalen Schutz in Österreich bis zum rechtskräftigen Abschluss des Verfahrens¹),
- Asylberechtigte (Personen, denen in Österreich Asyl gewährt wird, die somit ein dauerndes Einreise- und Aufenthaltsrecht in Österreich haben²), jedoch nur während der ersten vier Monate nach Asylgewährung, und
- subsidiär schutzberechtigte Personen (Personen mit vorübergehendem, verlängerbarem Einreise- und Aufenthaltsrecht in Österreich³).

Die Unterstützungswürdigkeit kann unter Umständen eingeschränkt werden oder verloren gehen, z.B. aufgrund Verurteilung wegen bestimmter gerichtlich strafbarer Handlungen.

(2) Diese Regelungen sind durch die innerstaatlichen Bestimmungen des Fremden(polizei)-, des Asyl- sowie des Niederlassungs- und Aufenthaltsrechts und darüber hinaus durch völker- und gemeinschaftsrechtliche Verpflichtungen Österreichs determiniert. Unter den letzteren hervorzuheben sind die Genfer Flüchtlingskonvention⁴ und zwei Richtlinien der EU⁵.

(3) Ziel der Grundversorgungsvereinbarung war es, die Grundversorgung für die Zielgruppenangehörigen im Rahmen der bestehenden Kompetenzbereiche zu vereinheitlichen. Die Grundversorgung sollte

¹ § 2 Abs. 1 Z 14 des Asylgesetzes 2005

² § 2 Abs. 1 Z 15 und § 3 des Asylgesetzes 2005

³ Dabei handelt es sich um Fremde, welche die Voraussetzungen für die Anerkennung als Asylberechtigte zwar nicht erfüllen, aber stichhaltige Gründe für die Annahme vorgebracht haben, dass sie bei einer Rückkehr in ihr Herkunftsland oder, bei Staatenlosen in das Land ihres vorherigen Aufenthalts, tatsächlich Gefahr liefen, einen ernsthaften Schaden im Sinn des Art. 15 der Richtlinie 2004/83/EG des Europäischen Rates (Statusrichtlinie) zu erleiden, z.B. Folter oder unmenschliche oder erniedrigende Behandlung.

⁴ Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951 samt Zusatzprotokollen, BGBl. Nr. 55/1955 und Nr. 78/1974

⁵ Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Jänner 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten (diese enthält materielle Rahmenbedingungen und Grundsätze für Flüchtlingsbetreuung) und die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes („Statusrichtlinie“).

bundesweit einheitlich sein, partnerschaftlich zwischen Bund und Ländern durchgeführt werden, eine regionale Überbelastung vermeiden und Rechtssicherheit für die betroffenen Fremden schaffen.⁶ Diese Grundsätze waren insbesondere durch Aufnahmequoten, wechselseitige Informationspflichten (u.a. Einrichtung eines Informationsverbundsystems), einen finanziellen Lastenausgleich zwischen Bund und den Ländern sowie den Ländern untereinander und durch die Einrichtung eines Bund-Länder-Koordinationsrates (Koordinationsrat) ausgeprägt.

Dieser setzt sich aus Vertretern des Bundes und der Länder zusammen, die sich gleichberechtigt und partnerschaftlich gegenüberstehen. Er ist zur partnerschaftlichen Lösung von Problemen berufen, die sich aus aktuellen Anlassfällen, der Auslegung der Grundversorgungsvereinbarung, der Kostenverrechnung und deren Prüfung sowie aufgrund außergewöhnlicher Ereignisse ergeben. Die Partner im Koordinationsrat tauschen Informationen aus und tragen zu einem gemeinsamen Meinungsbildungsprozess bei.⁷

(4) Die Grundversorgungsvereinbarung regelte die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern, **begründete** aber nicht unmittelbar Ansprüche für hilfs- und schutzbedürftige Fremde. Die rechtlichen Grundlagen für die Versorgungsmaßnahmen waren – in Umsetzung der **Grundversorgungsvereinbarung** – von Bund und Ländern im Rahmen ihrer **verfassungsrechtlichen Kompetenzen** zu schaffen.

Die drei überprüften Länder kamen dieser Aufgabe durch Erlassung folgender landesgesetzlicher Rechtsvorschriften nach:

Salzburg: Gesetz vom 14. März 2007 zur Sicherstellung der vorübergehenden Grundversorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Salzburg (Salzburger Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 35/2007 i.d.g.F.

Steiermark: Gesetz vom 5. Juli 2005, mit dem die Landesbetreuung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden geregelt wird (Steiermärkisches Betreuungsgesetz), LGBl. Nr. 101/2005 i.d.g.F.

Wien: Gesetz über Maßnahmen zur vorübergehenden Grundversorgung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde in Wien (Wiener Grundversorgungsgesetz), LGBl. Nr. 46/2004 i.d.g.F.

Das Land Steiermark erweiterte den Kreis der Begünstigten im Vergleich zur Grundversorgungsvereinbarung jedoch insofern, als die Gruppe

⁶ vgl. Art. 1 Grundversorgungsvereinbarung

⁷ Art. 5 Grundversorgungsvereinbarung

der Asylberechtigten nicht nur vier Monate, sondern zwölf Monate nach Asylgewährung Leistungen aus der Grundversorgung erhalten können (siehe TZ 7).⁸

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

- Inhalt der Leistungen 3 Die Grundversorgung umfasst insbesondere
- die Information, Beratung und soziale Betreuung,
 - die Unterbringung in geeigneten Unterkünften,
 - die Versorgung mit angemessener Verpflegung,
 - die Gewährung eines monatlichen Taschengelds (für Personen in organisierten Unterkünften),
 - die Sicherung der Krankenversorgung (einschließlich Krankenversicherung),
 - Maßnahmen für pflegebedürftige Personen sowie
 - die Gewährung von Rückkehrberatung, von Reisekosten sowie einer einmaligen Überbrückungshilfe bei freiwilliger Rückkehr in das Herkunftsland.

Darüber hinaus enthält die Grundversorgungsvereinbarung Sonderbestimmungen für unbegleitete minderjährige Fremde, die einerseits besondere Maßnahmen für die Erstabklärung und Stabilisierung und andererseits spezielle Regelungen für die Unterbringung dieser Jugendlichen umfassen.

- Aufgabenverteilung
Bund – Länder 4 Die Grundversorgungsvereinbarung sieht im Wesentlichen folgende Aufteilung der Grundversorgungsaufgaben zwischen Bund und Ländern vor:

Der Bund hat insbesondere die Betreuung für Asylwerber im Zulassungsverfahren, für Asylwerber, deren Antrag im Zulassungsverfahren zurückgewiesen wurde, sowie für Asylwerber, deren Antrag unter Aberkennung der aufschiebenden Wirkung der Berufung abgewiesen

⁸ § 3 Abs. 1 Z 6 des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

wurde, zu leisten. Hierzu führt das BMI die erforderlichen Betreuungseinrichtungen (Erstaufnahme- und Betreuungsstellen).

Dem BMI obliegt die Zuteilung der Asylwerber auf die Bundesländer. In diesem Zusammenhang hat das BMI die für die Grundversorgung zuständigen Stellen **der Bundesländer** täglich über die nach Abschluss des Zulassungsverfahrens **zur Übernahme** durch die Bundesländer vorgesehenen Asylwerber sowie laufend und zeitgerecht über asylrelevante Verfügungen zu informieren.

Den Ländern ist die Betreuung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden mit deren Zuteilung zu den einzelnen Ländern übertragen. Den Ländern sind laut der Grundversorgungsvereinbarung⁹ im Wesentlichen folgende Aufgaben zugewiesen:

- Versorgung der zugewiesenen bzw. übernommenen Asylwerber,
- Entscheidung über die Aufnahme Fremder in bestimmten Fällen,
- Entscheidung über die Entlassung betreuter Fremder aus der Grundversorgung,
- Schaffung und Erhaltung der zur Versorgung der Fremden erforderlichen Infrastruktur sowie
- Unterstützung der Bundesbehörden bei der Führung von Asylverfahren¹⁰.

Bei der Versorgung der in die Betreuung aufgenommenen Fremden können sich die Länder humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege bedienen.

Das BMI hat dabei keinen unmittelbaren Einfluss auf den Vollzug der den Ländern zugewiesenen Aufgaben einschließlich der finanziellen Gebarung.

Kostenaufteilung
zwischen Bund und
Ländern

5 In den Phasen des **Asylverfahrens** kamen unterschiedliche Kostenteilungen zur Anwendung.

Die Gesamtkosten, **die** in Durchführung der Maßnahmen der Grundversorgungsvereinbarung entstehen, werden grundsätzlich im Verhältnis

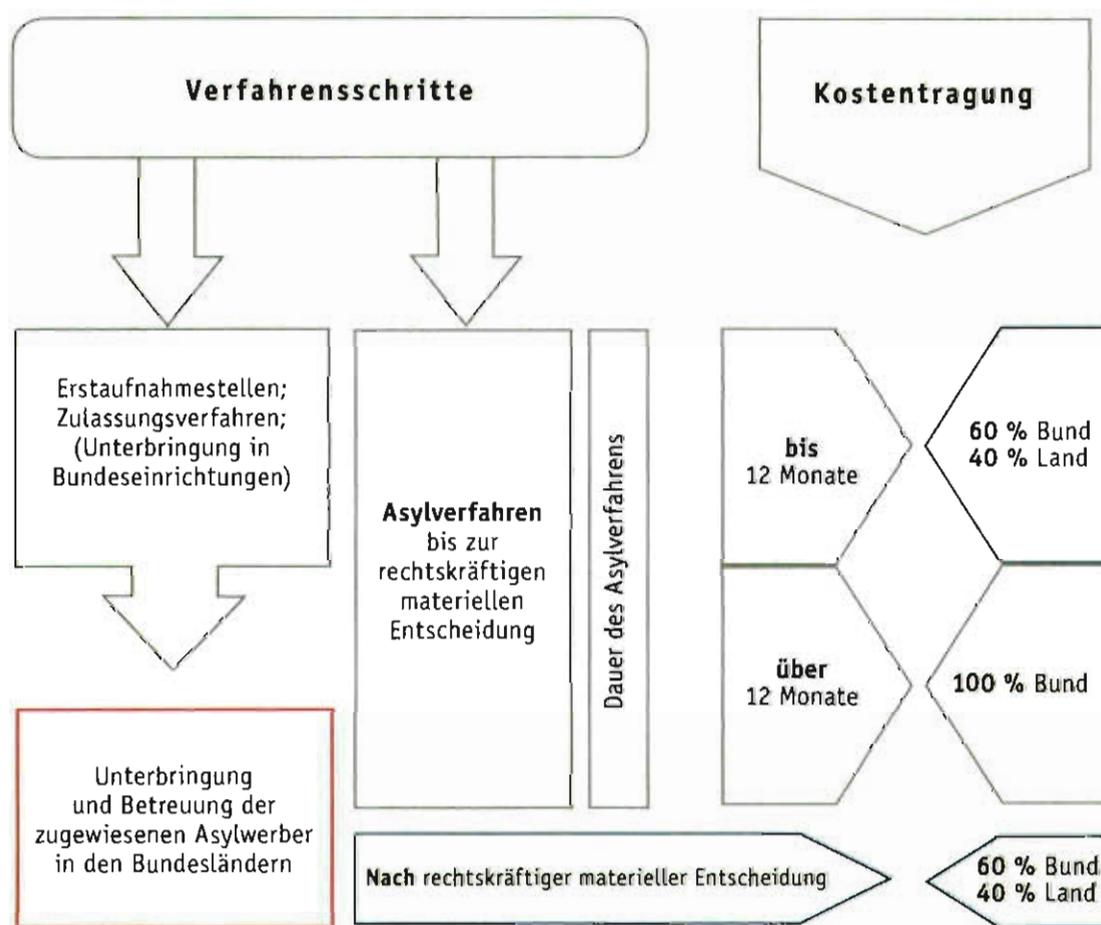
⁹ Art. 4 Abs. 1

¹⁰ etwa durch Zustellung von Ladungen und Entscheidungen an den Asylwerber sowie Information über und Erinnerung an verfahrensrelevante Termine

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

nis 60:40 zwischen Bund und den Ländern aufgeteilt. Für Asylwerber, die ihren Asylantrag nach dem 1. Mai 2004 in erster Instanz einbringen bzw. eingebracht haben, erfolgt die Aufteilung der Kosten für die Dauer des Verfahrens, längstens jedoch für zwölf Monate. Die Kosten der Grundversorgung von Asylwerbern, deren Asylverfahren bis zur rechtskräftigen Entscheidung länger als zwölf Monate dauern, trägt der Bund alleine; nach rechtskräftigem Abschluss kommt die Kostenteilung 60:40 wieder zum Tragen.

Abbildung 1: Kostentragung



Quelle: RH



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Kostensätze 6.1 Die Grundversorgungsvereinbarung legte seit ihrem Inkrafttreten (1. Mai 2004) die Kostenhöchsätze für die einzelnen Leistungen in folgender Höhe fest:

Tabelle 1: Kostenhöchsätze	
pro Person und Tag gewährte Leistungen	in EUR
für die Unterbringung und Verpflegung in einer organisierten Unterkunft	17,00
für die Unterbringung und Verpflegung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Fremder,	
– in Wohngruppen (mit Betreuungsschlüssel 1:10)	75,00
– in Wohnheimen (mit Betreuungsschlüssel 1:15)	60,00
– in betreutem Wohnen (mit Betreuungsschlüssel 1:20)	
– oder in sonstigen geeigneten Unterkünften	37,00
pro Monat gewährte Leistungen	
für die Verpflegung bei individueller Unterbringung pro Person	
– für Erwachsene	180,00
– für Minderjährige	80,00
– für unbegleitete Minderjährige	180,00
für die Miete bei individueller Unterbringung	
– für eine Einzelperson	110,00
– für Familien (ab zwei Personen) gesamt	220,00
für Taschengeld pro Person	40,00
für die Sonderunterbringung für pflegebedürftige Personen, pro Person	2.480,00
für Freizeitaktivitäten in organisierten Quartieren pro Person und Monat	10,00
jährlich gewährte Leistungen	
für Schulbedarf pro Kind	200,00
für notwendige Bekleidungshilfe pro Person	150,00
einmalige Leistungen	
für Überbrückungshilfe bei Rückkehr, einmalig pro Person	370,00
sonstige wiederkehrende Leistungen	
für Deutschkurse für unbegleitete minderjährige Fremde mit maximal 200 Unterrichtseinheiten und pro Einheit pro Person	3,63
für Information, Beratung und soziale Betreuung (exkl. Dolmetscherkosten) nach einem maximalen Betreuungsschlüssel von	1:170

Quellen: Grundversorgungsvereinbarung (Art. 9); RH

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Im Rahmen des Koordinationsrates vereinbarten der Bund und die Länder im Jahr 2008 für Personen mit erhöhtem Betreuungsaufwand einen erhöhten Tagsatz von 40 EUR anstelle von 17 EUR für maximal 700 Personen österreichweit, nach dem Bevölkerungsschlüssel auf die einzelnen Bundesländer aufgeteilt.¹¹

6.2 (1) Angesichts zunehmender Schwierigkeiten, zu den festgelegten Sätzen eine angemessene Versorgung sicherzustellen, hielt der RH eine Anpassung der Sätze für einzelne Leistungen für zweckmäßig. Ende März 2012 erzielte der Koordinationsrat schließlich eine Einigung über Erhöhungen einzelner Leistungen um bis zu rd. 12 % (siehe TZ 10).

(2) Die Unterbringung der Flüchtlinge in individuellen Unterkünften war im Vergleich zu organisierten Quartieren kostengünstiger, wegen der niedrigeren Kostensätze jedoch oft nicht leistbar. Eine Erhöhung der Kostensätze für individuelle Unterkünfte wäre nach Auffassung des RH hilfreich, um die Nutzung der individuellen Unterbringung verstärkt zu ermöglichen. Der Koordinationsrat beschloss im März 2012, die Kostenhöchstsätze für individuelle Unterbringung um rd. 9 % zu erhöhen (siehe TZ 22).

(3) Der RH hielt es weiters für zweckmäßig, für Information, Beratung und soziale Betreuung – über den vorgesehenen maximalen Betreuungsschlüssel von 1:170 hinaus – auch einheitliche Regelungen über die Entgelthöhe sowie über Inhalt und Umfang dieser Leistungen festzulegen (siehe TZ 17).

Finanzierung der Grundversorgungs- leistungen

Finanzielle Entwicklung

7.1 Für eine Darstellung der finanziellen Entwicklung der Grundversorgung in den drei überprüften Ländern wurden die Rechnungsabschluss- bzw. Jahresabschlussdaten der Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen gegenübergestellt.

(1) Beim Land Salzburg stellte sich die finanzielle Entwicklung folgendermaßen dar:

¹¹ Der erhöhte Sonderbetreuungssatz sollte ausschließlich Personen zukommen, welche die im Koordinationsratsbeschluss demonstrativ genannten, ärztlich bestätigten körperlichen oder psychischen Beeinträchtigungen aufwiesen.



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Tabelle 2: Finanzielle Entwicklung – Land Salzburg

	2007	2008	2009	2010	2011 ¹	Veränderung 2007 bis 2011
	in 1.000 EUR ²					in %
Einnahmen aus der Grundversorgung	5.034	5.556	5.433	5.500	5.147	2
Ausgaben für die Grundversorgung	8.568	8.086	8.386	7.555	7.724	- 10
davon Förderungen an Institutionen	77	68	45	35	9	- 88
Rücklagenbewegungen	712	113	1.024	553	461	- 35
Differenz ³	- 3.533	- 2.530	- 2.953	- 2.055	- 2.576	- 27
	Anzahl					
betreute Personen ⁴	1.432	1.323	1.250	1.127	1.002	- 30

¹ Stand 18. April 2012

² Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 42600 Grundversorgung hilfs-/schutzbedürftiger Fremder

³ Rundungsdifferenzen möglich

⁴ Durchschnittsstand jeweils zum Monatsersten, Zahlen laut Pauschalkostenabrechnungen des BMI

Quellen: Land Salzburg; RH

Die Einnahmen aus der Grundversorgung resultierten im Wesentlichen aus den Forderungen an das BMI aufgrund der Kostenteilung zwischen Bund und Ländern und erhöhten sich im Land Salzburg zwischen 2007 und 2011 um rd. 2 %. Die Ausgaben betrafen im Wesentlichen die vorfinanzierten Leistungen des Landes für die Grundversorgung der im Land Salzburg betreuten Personen, die Zahlungen aufgrund des Ausgleichs zwischen den Ländern (Länderausgleich) und die Zahlungen für den Anteil des Landes Salzburg an den Ausgaben der vom Bund grundversorgten Personen in den Bundesbetreuungseinrichtungen. Die Ausgaben gingen im Beobachtungszeitraum um rd. 10 % zurück. Die Nettoausgaben laut Rechnungsabschlussdaten gingen im Zeitraum von 2007 bis 2011 um rd. 27 % zurück. Beeinflusst wurden die Jahresergebnisse auch von Rücklagenbildungen aus nicht verbrauchten Mitteln. Förderungen an Institutionen für Leistungen, die über Grundversorgungsleistungen hinausgingen, wurden im Land Salzburg nur in geringem Ausmaß gewährt und waren im betrachteten Zeitraum rückläufig.

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

(2) Beim Land Steiermark stellte sich die finanzielle Entwicklung folgendermaßen dar:

Tabelle 3: Finanzielle Entwicklung – Land Steiermark						
	2007	2008	2009	2010	2011¹	Veränderung 2007 bis 2011
	in 1.000 EUR ²					in %
Einnahmen aus der Grundversorgung	23.401	15.241	10.528	14.174	12.526	- 46
Ausgaben für die Grundversorgung	31.181	22.032	22.447	21.403	18.983	- 39
<i>davon Förderungen nach § 11 Steiermärkisches Betreuungsgesetz</i>	481	1.442	585	826	1.477	207
<i>Ausgaben für Asylberechtigte in Landesbetreuung³</i>	680	684	289	234	182	- 73
<i>Jahresabschlussbuchungen</i>	9.814	-	-	2.489	-	- 100
Differenz ⁴	- 7.781	- 6.792	- 11.919	- 7.229	- 6.457	- 17
	Anzahl					
betreute Personen ⁵	3.416	3.118	3.025	2.527	2.261	- 34

¹ Stand 29. März 2012

² Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 426 Flüchtlingshilfe ohne Posten 426030 8501 Beitrag des Bundes für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL und 426025 7670 Ausgaben für Integrationsmaßnahmen

³ 12-Monatsfrist nach § 3 Steiermärkisches Betreuungsgesetz

⁴ Rundungsdifferenzen möglich

⁵ Durchschnittstand jeweils zum Monatsersten, Daten entnommen den Pauschalkostenabrechnungen des BMI

Quellen: Land Steiermark; RH

Die Einnahmen betrafen im Land Steiermark im Wesentlichen die Forderungen an den Bund aus der Kostenteilung sowie Zahlungen aus dem Länderausgleich und gingen von 2007 bis 2011 um rd. 46 % zurück. Die Ausgaben betrafen im Wesentlichen die vorfinanzierten Leistungen für die Grundversorgung der im Land betreuten Personen. Über die Vergütung von Leistungen der Grundversorgung hinausgehende zusätzliche Förderungen an Institutionen wurden im Land Steiermark unter dem Titel Beiträge nach § 11 des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes¹² ausgewiesen und fielen im Vergleich zu den Ländern Salzburg und Wien in höherem Ausmaß an. Die diesbezüglichen Förde-

¹² Demnach kann das Land in begründeten Fällen, wie in sozialen Härtefällen, oder wenn dies der Integration dient, Leistungen gewähren, welche die Kostenhöchstsätze überschreiten oder über den Umfang der Leistungen aus der Grundversorgung hinausgehen.



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

rungen stiegen von 2007 bis 2011 um 207 % auf rd. 1,5 Mio. EUR an (siehe auch TZ 28).

Eine weitere Besonderheit des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes bestand in der Finanzierung von Versorgungsleistungen für Asylberechtigte aus Landesmitteln innerhalb der ersten 12 Monate (anstatt sonst vier Monaten) nach Asylgewährung. Die diesbezüglichen Ausgaben sanken von 2007 bis 2011 um rd. 73 % auf rd. 182.000 EUR. Schließlich wurde die Entwicklung der Nettoausgaben durch Jahresabschlussbuchungen beeinflusst, die im Wesentlichen Übertragungen von nicht verbrauchten Mitteln zur Sicherstellung der Finanzierung kommender Jahre im eigenen Wirkungsbereich oder in anderen Aufgabenbereichen des Landes betrafen.

(3) Beim Land Wien stellte sich die finanzielle Entwicklung folgendermaßen dar:

Tabelle 4: Finanzielle Entwicklung – Land Wien						
	2007	2008	2009	2010	2011 ¹	Veränderung 2007 bis 2011
	in 1.000 EUR ²					in %
Erträge aus der Grundversorgung	27.575	30.946	24.085	21.710	23.596	- 14
Aufwendungen für Asylwerber und Förderungen	36.293	34.977	34.366	31.164	32.026	- 12
<i>davon Projektförderungen und Investitionszuschüsse</i>	48	18	55	85	62	30
<i>Leistungen an die Servicestelle</i>	1.690	1.635	1.688	1.750	1.557	- 8
Personalaufwand/Abschreibungen/sonstige betriebliche Aufwendungen	1.293	955	1.582	1.160	1.156	- 11
Nettoaufwendungen ³	10.010	4.986	11.863	10.615	9.586	- 4
	Anzahl					
betreute Personen ⁴	6.515	6.102	5.838	5.367	5.186	- 20

¹ vorläufiges Ergebnis vor Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer, Stand 28. März 2012

² Beträge laut Auszug aus der Gewinn- und Verlustrechnung für den Bereich Grundversorgung der Jahre 2007 bis 2010

³ Rundungsdifferenzen möglich

⁴ Durchschnittstand zum jeweils Monatsersten, Daten entnommen den Pauschalkostenabrechnungen des BMI

Quellen: FSW; RH

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Beim Land Wien war der Aufgabenbereich Grundversorgung im Fonds Soziales Wien (FSW) ausgegliedert. Die finanzielle Darstellung des Aufgabenbereichs erfolgte – im Unterschied zu den Ländern Salzburg und Steiermark – nach Grundsätzen der doppelten Buchführung, wodurch eine periodenbezogene Zuordnung der Geschäftsfälle unabhängig vom Zeitpunkt der Zahlung stattfand. Wesentliche Unterschiede zur kameralistischen Darstellung ergaben sich weiters aus der Berücksichtigung des tatsächlichen Ressourcenverbrauchs insbesondere durch die Verbuchung von Abschreibungen und Personalarückstellungen (z.B. für geleistete Überstunden der Mitarbeiter).

Die Erträge aus der Grundversorgung betrafen im Land Wien im Wesentlichen die Forderungen an den Bund aus der Kostenteilung sowie die Zahlungen aus dem Länderausgleich. Im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2011 gingen die Erträge um 14 % zurück, wobei der Länderausgleich der Jahre 2008 bis 2010 erst im Jahr 2011 durchgeführt wurde und die Erträge in diesem Jahr erhöhte. Die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Erbringung von Grundversorgungsleistungen gingen im Zeitraum 2007 bis 2011 um 12 % zurück. Wesentliche Aufwendungen, die nicht mit dem Bund verrechnet werden konnten, betrafen die Servicestelle.¹³ Weitere über die Vergütung von Leistungen der Grundversorgung hinausgehende zusätzliche Förderungen und Investitionszuschüsse an Institutionen wurden von der Landesleitstelle Grundversorgung im FSW nur in geringem Maße gewährt. Aufwendungen für das Personal des FSW, Abschreibungen auf Sachanlagen und sonstige betriebliche Aufwendungen, die der Kostenstellengruppe Grundversorgung zugerechnet wurden, gingen von 2007 bis 2011 um 11 % zurück.

Folgende Tabelle stellt die finanzielle Entwicklung sowie die Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen je Bundesland im Zeitraum 2007 bis 2011 zusammengefasst dar:

¹³ Die Bearbeitung von Wiederaufnahme- und Änderungsanträgen sowie die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen erfolgte durch die bei einer NGO angesiedelte Servicestelle.



BMF BMI BMWFJ

Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Tabelle 5: Finanzielle Entwicklung und Entwicklung der Anzahl der betreuten Personen in den Ländern Salzburg, Steiermark, Wien

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 bis 2011
Land Salzburg¹	in 1.000 EUR					in %
Einnahmen	5.034	5.556	5.433	5.500	5.147 ²	2
Ausgaben	- 8.568	- 8.086	- 8.386	- 7.555	- 7.724 ²	- 10
Differenz ³	- 3.533	- 2.530	- 2.953	- 2.055	- 2.576 ²	- 27
	Anzahl					
betreute Personen ⁴	1.432	1.323	1.250	1.127	1.002	- 30
Land Steiermark⁵	in 1.000 EUR					
Einnahmen ¹	23.401	15.241	10.528	14.174	12.526 ⁶	- 46
Ausgaben	- 31.181	- 22.032	- 22.447	- 21.403	- 18.983 ⁶	- 39
Differenz ³	- 7.781	- 6.792	- 11.919	- 7.229	- 6.457 ⁶	- 17
	Anzahl					
betreute Personen ⁴	3.416	3.118	3.025	2.527	2.261	- 34
Land Wien⁷	in 1.000 EUR					
Erträge	27.575	30.946	24.085	21.710	23.596 ⁸	- 14
Aufwendungen	- 37.585	- 35.932	- 35.949	- 32.325	- 33.182 ⁸	- 23
Nettoaufwendungen ³	- 10.010	- 4.986	- 11.863	- 10.615	- 9.586 ⁸	- 4
	Anzahl					
betreute Personen ⁴	6.515	6.102	5.838	5.367	5.186	- 20

¹ Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 42600 Grundversorgung hilfs-/schutzbedürftiger Fremder

² Stand 18. April 2012

³ Rundungsdifferenzen möglich

⁴ Durchschnittsstand zum jeweils Monatsersten, Zahlen laut Pauschalkostenabrechnungen des BMI

⁵ Beträge laut den Rechnungsabschlüssen der Jahre 2007 bis 2010, Unterabschnitt 426 Flüchtlingshilfe ohne Posten 426030 8501 Beitrag des Bundes für die Gemeinschaftsinitiative EQUAL und 426025 7670 Ausgaben für Integrationsmaßnahmen

⁶ Stand 29. März 2012

⁷ Beträge laut Auszug aus der Gewinn- und Verlustrechnung für den Bereich Grundversorgung der Jahre 2007 bis 2010

⁸ vorläufiges Ergebnis vor Prüfung durch den Wirtschaftsprüfer, Stand 28. März 2012

Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW; RH

7.2 Der RH stellte fest, dass im Zeitraum 2007 bis 2011 die Entwicklung der Nettoausgaben bzw. der Ergebnisse aus dem Bereich der Grundversorgung in den drei überprüften Ländern zurückgingen und im Wesentlichen den Rückgang der Anzahl der betreuten Personen widerspiegeln.

Allerdings konnten aufgrund der kameralistischen Haushaltsführung in den Ländern Salzburg und Steiermark und der daraus resultierenden nicht leistungszeitraumbezogenen Buchungen der Einnahmen

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

und Ausgaben die Rechnungsabschlussdaten nicht als Basis für eine aussagekräftige Analyse der finanziellen Entwicklung anhand der Entwicklung der Zahl betreuter Personen im Bereich der Grundversorgung herangezogen werden. Die perioden- und leistungsbezogen abgegrenzte Erfassung der Erträge und Aufwendungen auf Kostenstellen im FSW erachtete der RH als zweckmäßig.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlungen aus den Berichten zur Prüfung der „Haushaltsstruktur der Länder (außer Wien)“ aus dem Jahr 2009 (z.B. Reihe Salzburg 2009/3 und Reihe Steiermark 2009/4). Dabei hatte der RH die Bedeutung der Weiterentwicklung des Rechnungswesens der Länder im Sinne einer vollständigen, periodisch abgegrenzten Vermögens- und Erfolgsrechnung unter dem Aspekt der Verbesserung der Verwaltungssteuerung betont.

Vergleich der Gesamtkosten der Grundversorgung

- 8 Die Möglichkeit eines Gesamtkostenvergleichs der drei überprüften Länder würde voraussetzen, dass neben den Einnahmen und Ausgaben der Leistungserbringung auch die der jeweils zuständigen Organisationseinheit zugeordneten Personal- und Sachausgaben bzw. mittels Kostenaufschlägen ermittelte Gemeinkostenanteile (z.B. für übergeordnete Managementleistungen) sowie anteilige Pensionsvorsorgen heranzuziehen wären. Diesbezügliche vergleichbare Werte lagen in den drei überprüften Ländern nicht vor.

Eine aussagekräftige Kosten- und Leistungsrechnung war weder bei den Ländern Salzburg und Steiermark noch beim FSW implementiert. Beim FSW waren für den Bereich der Grundversorgung mehrere Kostenstellen eingerichtet, die direkt zugeordnete Aufwendungen für Personal, Abschreibungen sowie sonstige betriebliche Aufwendungen (z.B. für Raummieten) umfassten. Eine Umlage von innerbetrieblichen Leistungen wie z.B. Buchhaltung oder Kostenaufschläge für übergeordnete Managementleistungen fehlte jedoch. Demgemäß fehlte ein Überblick über die Gesamtkosten der Grundversorgung.

Im Hinblick darauf entwickelte der RH gemeinsam mit den überprüften Ländern eine Berechnungsweise, die eine Analyse anhand von durchschnittlichen Ausgaben pro betreuter Person in den Jahren 2007 bis 2010 ermöglichte.



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Dazu wurden in jedem Land die Zahlungsströme, die aus der Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung resultierten, je Kalenderjahr dargestellt und den durchschnittlich pro Jahr betreuten Personen gegenübergestellt. Die analysierten Zahlungsströme betrafen:

- die vorfinanzierten Leistungen, ausgenommen für die Asylberechtigten in der Betreuung des Landes Steiermark¹⁴, und abzüglich Refundierungen von Steuerbeträgen¹⁵,
- die Forderungen an den Bund aufgrund der Kostenteilungsregeln,
- Rückforderungen von Leistungen von betreuten Personen,
- den Länderanteil an den Bundesausgaben sowie
- die Zahlungsströme aus dem Länderausgleich.

Als Basis für die Kalkulationen wurden in den Ländern Salzburg und Steiermark die Abrechnungen mit dem Bund, die die gesamten vorfinanzierten Leistungen des Landes und die entsprechenden Forderungen an den Bund umfassten, herangezogen. Grundlage für die auf den Leistungszeitraum bezogenen Zahlungsströme des Landes Wien waren die Jahresabschlussdaten, die um periodische Verschiebungen aus dem Länderausgleich bereinigt wurden. Im Land Steiermark kam es im Beobachtungszeitraum teilweise zu wesentlichen Nachverrechnungen von Leistungen aus den Vorjahren, weshalb zur Glättung daraus resultierender Verschiebungen zwischen den Jahren Durchschnittswerte über die Jahre 2007 bis 2010 berechnet und diese vergleichend analysiert wurden.¹⁶

(1) Die verrechenbaren Leistungen setzten sich im Jahr 2010 folgendermaßen zusammen, wobei die Werte auf Basis der Kostennoten dieses Jahres erforderlichenfalls um periodenfremde Ausgaben bereinigt wurden:

¹⁴ ab dem fünften Monat nach Asylgewährung

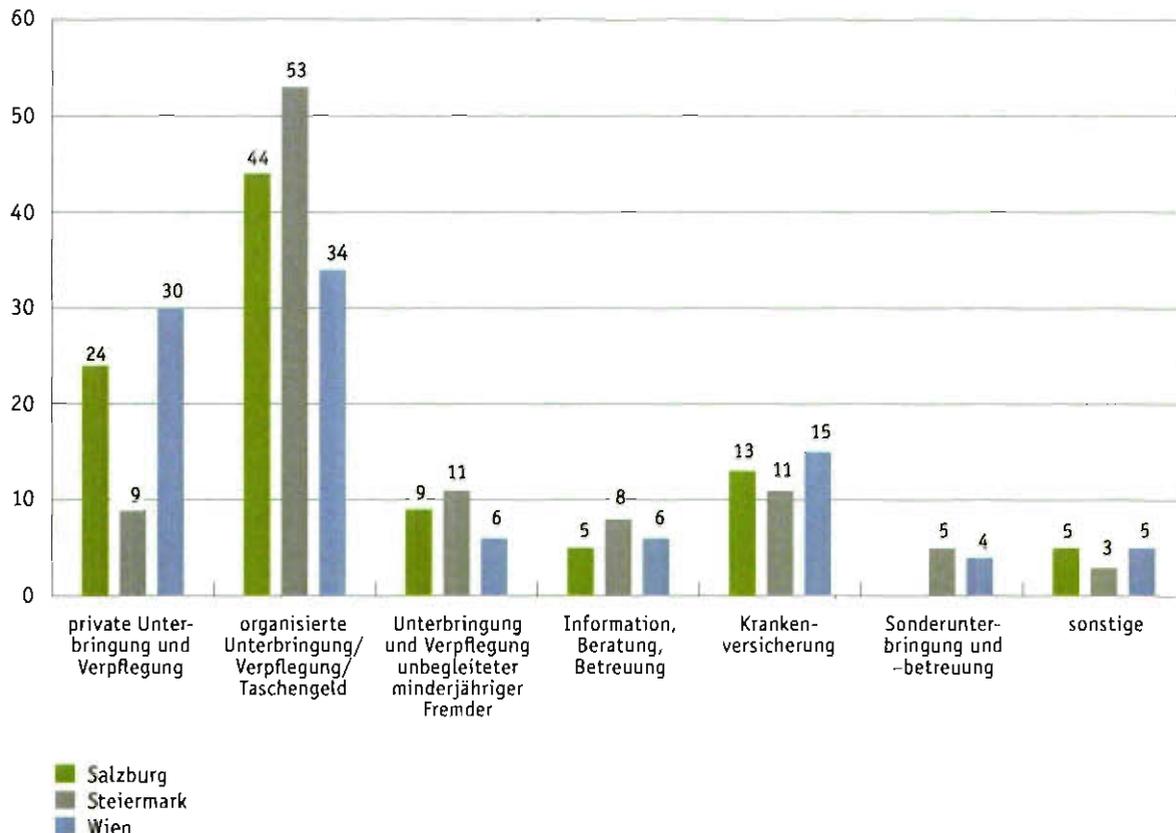
¹⁵ refundierte Steueranteile gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

¹⁶ Die Abrechnungssystematik mit dem Bund erlaubte eine Nacherfassung von Leistungen im Betreuungsinformationssystem bis zu einem Quartal nach der Leistungserbringung. Spätere Nachverrechnungen konnten manuell in der Kostennote eingepflegt werden.

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Abbildung 2: Zusammensetzung der verrechneten Leistungen 2010

in % bezogen auf das jeweilige Land

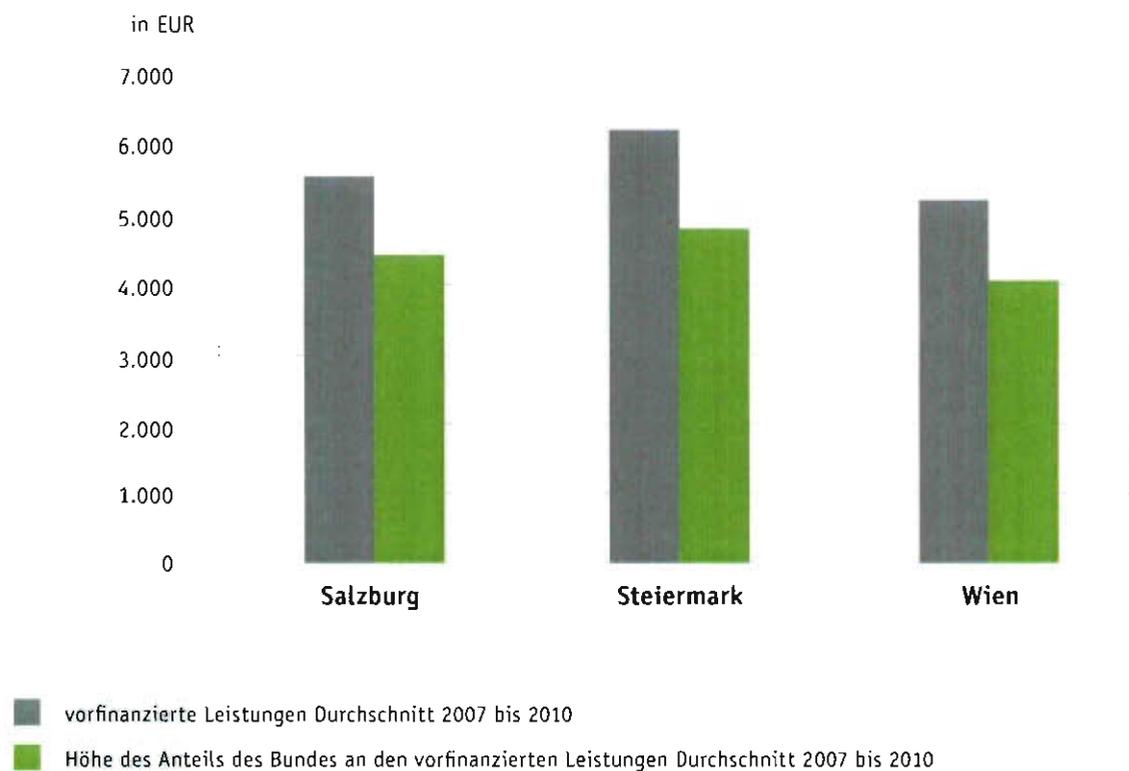


Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW; RH

Die wesentlichen Ausgabenblöcke betrafen in allen drei überprüften Ländern die Unterbringung und Verpflegung der betreuten Personen. Dieser Anteil betrug in allen drei Ländern in Summe jeweils über 70 % der Ausgaben für die vorfinanzierten Leistungen.

(2) Im Folgenden sind die vorfinanzierten Leistungen der Länder und die Höhe des Bundesanteils an den vorfinanzierten Leistungen im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010 einander gegenübergestellt:

Abbildung 3: Vergleich vorfinanzierte Leistungen des Landes und Höhe des Anteils des Bundes an den vorfinanzierten Leistungen pro im Land betreuter Person (Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010)



Quelle: RH

Die Ausgaben für die vorfinanzierten Leistungen des jeweiligen Landes (bereinigt um refundierte Steueranteile) lagen im Land Steiermark mit durchschnittlich rd. 6.200 EUR pro Jahr pro betreuter Person um 12 % über den Ausgaben in Salzburg und um 19 % über den Ausgaben in Wien.

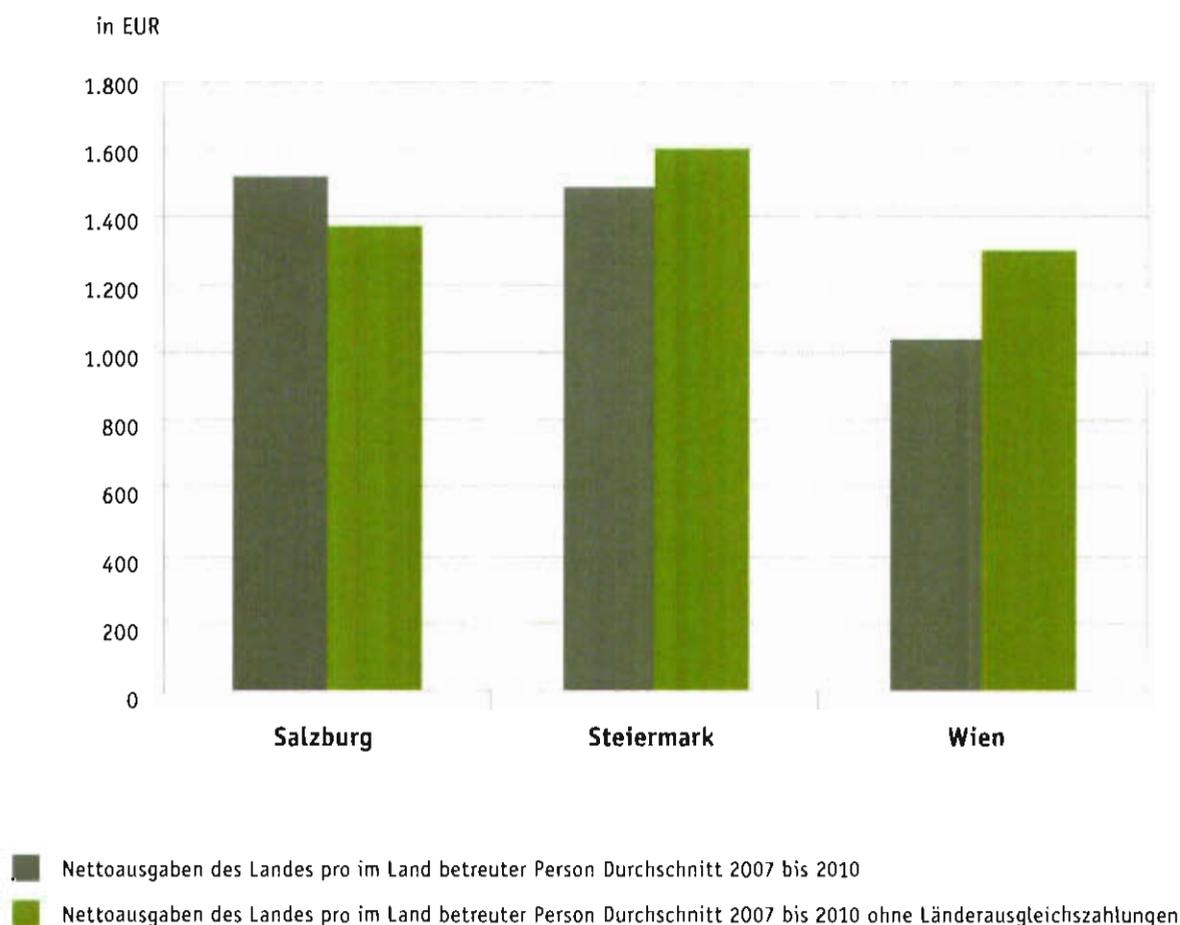
Aufgrund der **Kostenteilungsregelungen** laut Grundversorgungsvereinbarung war der **wesentliche Teil der** von den Ländern vorfinanzierten Leistungen vom Bund zu refundieren. Der Anteil des Bundes an den vorfinanzierten Leistungen betrug im Durchschnitt in den Jahren 2007 bis 2010 im Land Salzburg mit rd. 4.450 EUR pro betreuter Person rd. 80 %. Im Land Steiermark betrug **dieser** Anteil 4.836 EUR und im Land Wien 4.083 EUR, das sind jeweils rd. 78 %.

(3) Für die Berechnung der Nettoausgaben (ohne zugerechnete Sach- und Personalkosten) eines Landes pro betreuter Person wurden die um refundierte Steueranteile bereinigten vorfinanzierten Leistungen der

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Länder abzüglich der Forderungen an den Bund aufgrund der Kostenteilung, die auf das jeweilige Leistungsjahr bezogenen Zahlungen aus dem Länderausgleich sowie die Zahlungen an den Bund für die Ausgaben der Grundversorgung für jene Personen, die sich in den Bundesbetreuungseinrichtungen befanden, sowie allfällige Rückforderungen an betreute Personen berücksichtigt.

Abbildung 4: Vergleich Nettoausgaben pro im Land betreuter Person
(Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2010)



Quelle: RH

Die durchschnittlichen Nettoausgaben pro betreuter Person, die in den drei überprüften Ländern durch die Erfüllung der Grundversorgungsvereinbarung anfielen, lagen zwischen rd. 1.040 EUR im Land Wien und rd. 1.519 EUR im Land Salzburg. Im Ländervergleich zeigte sich, dass das Land Salzburg trotz niedrigerer vorfinanzierter Leistungen gegenüber dem Land Steiermark bei den Nettoausgaben über



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

jenen des Landes Steiermark lag. Dies war im Wesentlichen auf die Länderausgleichszahlungen zurückzuführen (TZ 38). Das Land Steiermark war in den Jahren 2008 bis 2010 ein Nettoempfänger aus dem Länderausgleich, während das Land Salzburg im selben Zeitraum Zahlungsverpflichtungen hatte. Ohne Berücksichtigung der Zahlungen des Länderausgleichs lagen die Nettoausgaben des Landes Steiermark mit rd. 1.603 EUR deutlich über jenen des Landes Salzburg mit rd. 1.373 EUR pro durchschnittlich im Land betreuter Person.

Strittige Punkte aus
der Anwendung der
Grundversorgungsvereinbarung

Auslegungsfragen

- 9.1 Die Auslegung der Grundversorgungsvereinbarung war in einzelnen Punkten zwischen dem Bund und einzelnen Ländern, vor allem dem Land Wien, strittig. Zwischen den Ländern Salzburg und Steiermark und dem Bund bestanden keine erheblichen Auslegungsprobleme.

Die Ursache für diese Auslegungsprobleme lag u.a. darin, dass die Definition des Kreises der zu Betreuenden (Zielgruppe) in der Grundversorgungsvereinbarung auf andere Rechtsvorschriften verwies und diese später geändert wurden. Eine Anpassung der Grundversorgungsvereinbarung an die geänderte Rechtslage war jedoch unterblieben.

(1) So wurden u.a. Fremde mit Aufenthaltsrecht gemäß dem damaligen § 10 Abs. 4 Fremdenengesetz 1997 als Zielgruppe definiert¹⁷; darunter waren Personen zu verstehen, denen ein Einreise- oder Aufenthaltstitel zu versagen wäre, denen aber aus bestimmten berücksichtigungswürdigen Gründen eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann („humanitäres Bleiberecht“). Im Jahr 2005 erfolgte eine inhaltliche Trennung des Fremdenengesetzes 1997 in ein Fremdenpolizeigesetz 2005 und in ein Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz (NAG, BGBl. I Nr. 100/2005); die entsprechende Nachfolgebestimmung für das humanitäre Bleiberecht (§ 72 NAG) wurde im Jahr 2009 aufgehoben¹⁸; Fälle des humanitären Bleiberechts wurden folglich im NAG inhaltlich und systematisch neu geregelt. Unstrittig war, dass an Personen mit Aufenthaltsbewilligung für besonderen Schutz (§ 69a NAG¹⁹) Grundversorgungsleistungen zu erbringen waren. Das Land Wien rechnete jedoch auch Personen mit bestimmten Aufenthaltstiteln gemäß § 43 Abs. 2 und § 44 Abs. 3 und 4 NAG²⁰ (Niederlassungsbewilligung beschränkt und Niederlassungsbewilligung unbeschränkt) hinzu.

¹⁷ Art. 2 Abs. 1 Z 3 Grundversorgungsvereinbarung

¹⁸ BGBl. I Nr. 72/2009

¹⁹ in der Fassung BGBl. I Nr. 135/2009

²⁰ jeweils in der Fassung BGBl. I Nr. 122/2009; siehe nunmehr § 41a Abs. 9 und 10, § 43 Abs. 3 und 4 NAG i.d.F. BGBl. I Nr. 38/2011

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Anlässlich des Kostenausgleichs zwischen den Ländern und dem Bund verweigerte das BMI dem Land Wien die Anerkennung der Kosten für die letztgenannten Personen.²¹

(2) Die Kostenteilung zwischen Bund und Ländern ist von der Dauer des Asylverfahrens bis zur rechtskräftigen Entscheidung abhängig. Ist das Asylverfahren mehr als ein Jahr anhängig, hatte der Bund die Kosten zur Gänze zu tragen, nach rechtskräftiger Entscheidung dann nur mehr zu 60 %. Zur Zeit des Inkrafttretens entschied das Bundesasylamt in erster, der unabhängige Bundesasylsenat in zweiter Instanz. Im Jahr 2008 wurde der unabhängige Bundesasylsenat durch den Asylgerichtshof ersetzt²², der allerdings als verwaltungsgerichtliche Beschwerdeinstanz eingerichtet wurde. Die Rechtskraft trat somit formell schon mit der Entscheidung des Bundesasylamtes ein. Bei Personen, denen der Status des subsidiär Schutzberechtigten zuerkannt wurde, die aber gleichzeitig eine negative Entscheidung über ihren Flüchtlingsstatus vor dem Asylgerichtshof bekämpften, war infolge dieser Systemänderung die Anwendung der Kostenteilungsregelung zwischen Bund und Ländern nunmehr nicht eindeutig und wurde von den Gebietskörperschaften unterschiedlich interpretiert.

(3) Strittig war weiters, ob Grundversorgungsleistungen auch Personen zustehen, deren Asylverfahren rechtskräftig negativ entschieden war, die an ihrer Abschiebung jedoch nicht mitwirkten. Im Gegensatz zum BMI stand das Land Wien (ebenso die Länder Tirol und Vorarlberg) auf dem Standpunkt, dass den betreffenden Fremden bis zur Außerlandesbringung – unabhängig von deren Mitwirkung – Grundversorgungsleistungen zustanden. Das BMI anerkannte jedoch die Verrechnung der Leistungen nicht, die ab zehn Tagen nach Feststellung der Nichtmitwirkung des Fremden an der Abschiebung anfielen.

(4) Das Land Wien, vertreten durch die Soziallandesrätin, gab laut einem Vermerk des FSW in einem Gespräch mit der Bundesministerin für Inneres im Jänner 2012 (zur Zeit des Abschlusses der Gebarungüberprüfung) allerdings zu erkennen, dass es dem Standpunkt des BMI hinsichtlich der Fälle humanitären Bleiberechts nunmehr beitrete. In den anderen Fällen verblieb das Land Wien bei seinem Standpunkt, insbesondere aus sozialen und kriminalpräventiven Überlegungen.

9.2 Nach Auffassung des RH wäre es zweckmäßig, in strittigen Fragen, über die im Koordinationsrat bzw. zwischen den Vertretern der betei-

²¹ Die übrigen Länder anerkannten zwar den Standpunkt des Bundes, behielten sich jedoch im Hinblick auf die gesetzliche Neuregelung eine Kostenverrechnung wegen nachträglicher Kostenverschiebungen gemäß § 12 Grundversorgungsvereinbarung vor.

²² Art. 129, 129c – 129f B-VG, BGBl. I Nr. 2/2008, BGBl. I Nr. 4/2008



Organisation und Finanzierung
der Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

lichten Gebietskörperschaften keine Einigung erzielt werden konnte, eine Lösung auf politischer Ebene herbeizuführen.

Er bekräftigte seine Empfehlung laut seinem Bericht Reihe Bund 2007/1 betreffend die Flüchtlingsbetreuung, TZ 39.2, auf die Einführung eines Konfliktlösungsmechanismus hinzuwirken. Geeignet wäre die Einrichtung einer Schiedsinstanz, die binnen angemessener Frist über Konflikte zu entscheiden hätte.

Weiters empfahl der RH, zur Erörterung von Problemstellungen und zur Bereinigung von Meinungsunterschieden auch die Durchführung von regelmäßigen bzw. fallbezogenen Treffen der für Flüchtlingsfragen zuständigen Mitglieder der Landesregierungen, wie dies auch in anderen Bereichen (wie Finanzen und Soziales) der Fall ist.

- 9.3** *Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats könne aus Sicht des Landes Wien der Errichtung einer weiteren Schiedsinstanz nicht zugestimmt werden, weil die Regelungen in der Grundversorgungsvereinbarung festgeschrieben seien und die Gebietskörperschaften sowie der Koordinationsrat beauftragt seien, diese umzusetzen. Eine unabhängige Beurteilung über den Erfüllungsgrad dieser Umsetzung obliege der Gerichtsbarkeit bzw. den legitimierten Kontrollorganen.*

Zur Empfehlung, regelmäßige Treffen der für Flüchtlingsfragen zuständigen Mitglieder der Landesregierungen abzuhalten, merkte der Wiener Stadtsenat an, dass Themen, wie Valorisierung von Grundversorgungsleistungen, Umgang mit rechtskräftig negativ beschiedenen Asylwerbern sowie Definition von Zielgruppenangehörigen nach dem NAG, in der Vergangenheit bereits häufig Tagesordnungspunkte bei Konferenzen der Landessozial- oder Landesfinanzreferenten waren. Die entsprechenden Beschlüsse seien allerdings bislang zumeist seitens des BMI abgelehnt worden.

- 9.4** *In seiner Entgegnung an den Wiener Stadtsenat führte der RH aus, dass mit der Einrichtung einer Schiedsinstanz den spezifischen Erfordernissen und Besonderheiten des Gegenstandes, nämlich der Abwicklung der Grundversorgung, Rechnung getragen werden könnte. Wesentlich wäre die Einführung eines Konfliktlösungsmechanismus durch die Einrichtung einer Schiedsinstanz.*

Auch wenn Angelegenheiten des Flüchtlingswesens bei Treffen der Finanz- und der Sozialreferenten thematisiert wurden, könnten nach Ansicht des RH in gesonderten Treffen der für Flüchtlingsfragen zuständigen Mitglieder der Landesregierungen mit dem BMI die diesbezüglichen Problemstellungen spezifisch und vertieft behandelt werden.

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

Der RH hielt daher seine Empfehlungen aufrecht.

Valorisierung der Kostenhöchstsätze

- 10.1** Für die meisten Leistungen (insbesondere Unterbringung und Verpflegung) waren in der Grundversorgungsvereinbarung Höchstsätze festgelegt (vgl. TZ 6).

Infolge der Geldwertentwicklung diskutierte der Koordinationsrat seit dem Jahr 2007 eine Erhöhung der Sätze. Über die Vornahme bzw. das Ausmaß der Erhöhung erzielten die Teilnehmer jedoch keine Einigung. Eine aus den Mitgliedern des Koordinationsrats bestehende Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz des Landes Wien erarbeitete ein Konzept, anhand dessen sich alle Länder im Jahr 2008 auf Erhöhung der Sätze für Unterbringung und Verpflegung im Ausmaß von rd. 11 % – der Inflationsentwicklung seit 2003 – festlegten. Das BMI wandte sich aufgrund der angespannten budgetären und wirtschaftlichen Lage jedoch gegen jegliche Erhöhung, die aufgrund der Kostenverteilung den Bund am stärksten belasten würde. Die Länder wiesen dem gegenüber auf die schwierige Situation der Quartierbetreiber hin und befürchteten Quartierschließungen.

Im September 2011 forderten die Länder im Koordinationsrat entschieden eine Erhöhung für Leistungen im Quartier- und Verpflegungsbereich, nicht jedoch bei Taschengeld, Schulbedarf und Freizeitaktivitäten. Als Erhöhungsprozentsätze wurden rd. 12 % für Verpflegung und organisierte Unterbringung, rd. 9 % für individuelle Unterbringung, sowie zwischen rd. 3 % und rd. 5 % für Unterbringung unbegleiteter Minderjähriger vorgeschlagen; die neuen Sätze sollten nach dem Verbraucherpreisindex wertgesichert sein. Im Oktober 2011 äußerte die Bundesministerin für Inneres in einem Schreiben an alle Landeshauptleute ihre Zustimmung zur Anpassung der Kostensätze an die tatsächlichen Erfordernisse.

Im März 2012, somit nach Abschluss der örtlichen Gebarungsüberprüfung durch den RH, beschloss der Koordinationsrat – nunmehr mit Zustimmung der Vertreter des Bundes – die Erhöhungen im angegebene Ausmaß, rückwirkend ab Jänner 2012.

- 10.2** Der RH hielt die beschlossenen Erhöhungen im Hinblick auf die seit 2004 eingetretenen Steigerungen des Lohn- und Preisniveaus²³ und im Interesse der Versorgung der Flüchtlinge grundsätzlich für zweckmäßig.

Hinsichtlich künftiger Anpassungen der Sätze anerkannte der RH zwar den mit einem Index verbundenen Vorteil einer leicht administrierbaren Lösung. Er wies jedoch darauf hin, dass diese Form der Anpassung lediglich auf die durchschnittliche Preissteigerung abstellt, ohne einerseits den spezifischen Anpassungsbedarf und andererseits die budgetäre Situation der öffentlichen Haushalte zu berücksichtigen.

Nach seiner Auffassung sollten als Kriterien für künftige Änderungen der Tarife neben spezifischen Kostenentwicklungen bspw. auch die Zahl unterzubringender Fremder, die Marktlage bei den jeweiligen Leistungen und die Situation der öffentlichen Haushalte herangezogen werden. Es erschien daher zweckmäßig, eine Verpflichtung zu Konsultationen zwischen den Vertragspartnern nach einem bestimmten Zeitraum zu fixieren, um die Kostensätze nach diesen Kriterien allenfalls neuerlich anzupassen. Der RH empfahl den überprüften Ländern daher, auf eine entsprechende Regelung im Koordinationsrat hinzuwirken.

Angesichts der betragsmäßigen Festschreibung der Vergütungssätze in der Grundversorgungsvereinbarung erfordert jede Änderung dieser Sätze grundsätzlich auch eine Änderung der Vereinbarung und damit ein Ratifizierungsverfahren durch den Bund und alle Länder. Um diesen beträchtlichen rechtstechnischen Aufwand gering zu halten, wäre es nach Auffassung des RH sinnvoll, den Koordinationsrat zu ermächtigen, Kostensätze unter Bedachtnahme auf bestimmte Kriterien einvernehmlich festzulegen.²⁴ Der RH empfahl den überprüften Ländern, sich für eine derartige Regelung einzusetzen.

- 10.3** *Der Wiener Stadtsenat sagte in seiner Stellungnahme zu, die Empfehlung des RH betreffend künftige Änderungen der Tarife der Grundversorgungsleistungen aufzugreifen. Hinsichtlich der empfohlenen Verpflichtung zu Konsultationen zwischen den Vertragspartnern merkte*

²³ Gemäß den Jahresdurchschnittswerten des Verbraucherpreisindex' 2000 betrug die Preissteigerungen in den Jahren 2004 (Inkrafttreten der Grundversorgungsvereinbarung) bis 2011 rd. 15,6 %.

²⁴ Nach der neueren Lehre erscheint es rechtlich zulässig, dass Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gemeinsame Organe einrichten und mit Befugnissen ausstatten, soweit sich diese auf die beteiligten Rechtsträger beschränken; diese Befugnisse können auch in Entscheidungen bestehen, sofern sie nur die Vertragsparteien binden. Diese Entscheidungen wären dann von den Gebietskörperschaften in ihrem jeweiligen Kompetenzbereich umzusetzen (vgl. Thienel, Rudolf in Korinek, Karl, Kommentar zu Art. 15a B-VG, Randzahlen 40 bis 42, mit weiteren Nachweisen).

Organisation und Finanzierung der Grundversorgung

er an, dass Kostenhöchstsätze in der Grundversorgungsvereinbarung festgelegt seien und nur durch Beschlüsse sämtlicher Landtage sowie des Nationalrats geändert werden können.

- 10.4 Der RH nahm zur Kenntnis, dass das Land Wien seine Empfehlung betreffend künftige Änderungen der Tarife aufgreifen wird. Die vom RH in diesem Zusammenhang vorgeschlagene Ermächtigung des Koordinationsrats würde es vermeiden, dass bei jeder weiteren betragsmäßigen Änderung gleichzeitig eine Änderung der Grundversorgungsvereinbarung und damit eine Beschlussfassung aller Landtage und des Nationalrats erfolgen muss.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Allgemeines

- 11 Nach Abschluss der Ersterfassung der Asylwerber in den Erstaufnahmestellen gab das BMI den Ländern jene Personen bekannt, die der Landesbetreuung zugewiesen werden könnten, und informierte über besondere Unterbringungserfordernisse (z.B. Familienverbund, unbegleitete minderjährige Fremde, medizinischer Betreuungsbedarf). Die Länder übernahmen – nach Maßgabe freier Unterbringungskapazitäten – die Asylwerber in die Landesbetreuung, entschieden über den Umfang der Grundversorgungsleistungen und wiesen ihnen die für sie vorgesehenen Quartiere zu.

Neben diesen Erstaufnahmefällen hatten die Länder auch über direkt an sie gerichtete Anträge von Fremden zu entscheiden. Diese betrafen einerseits Ersuchen um Aufnahme in die Grundversorgung von Personen, die bereits einmal Grundversorgungsleistungen erhalten hatten, aber mangels Hilfsbedürftigkeit vorübergehend den Anspruch auf Grundversorgung teilweise oder gänzlich verloren hatten (sogenannte „Wiederaufnahmefälle“),²⁵ und andererseits Änderungsanträge wie z.B. hinsichtlich des Leistungsumfangs oder des Quartiers.

Die drei überprüften Länder machten von der Möglichkeit, sich bei der Versorgung der in die Betreuung aufgenommenen Fremden humanitärer, kirchlicher oder privater Einrichtungen oder Institutionen der freien Wohlfahrtspflege zu bedienen, in unterschiedlichem Ausmaß Gebrauch. Der Aufbau und Ablauf war in den drei Ländern wie folgt organisiert:

²⁵ Hilfsbedürftigkeit liegt z.B. nicht vor, wenn über ein Einkommen oder Vermögen verfügt wird oder Dritte für den Lebensbedarf aufkommen.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(1) Im Land Salzburg war das Fachreferat Migration für die Umsetzung der Grundversorgung der Flüchtlingsbetreuung zuständig. Dem Fachreferat Migration oblagen alle Entscheidungen über Grundversorgungsleistungen und Quartierzuweisungen. Die Bearbeitung von Wiederaufnahme- und Änderungsanträgen, deren Genehmigung jedoch dem Fachreferat Migration vorbehalten blieb, sowie die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen erfolgte durch die bei einer NGO angesiedelten Clearingstelle. Diese NGO war auch mit der Information, der Beratung und der sozialen Betreuung (in der Folge kurz „Beratung“) beauftragt.

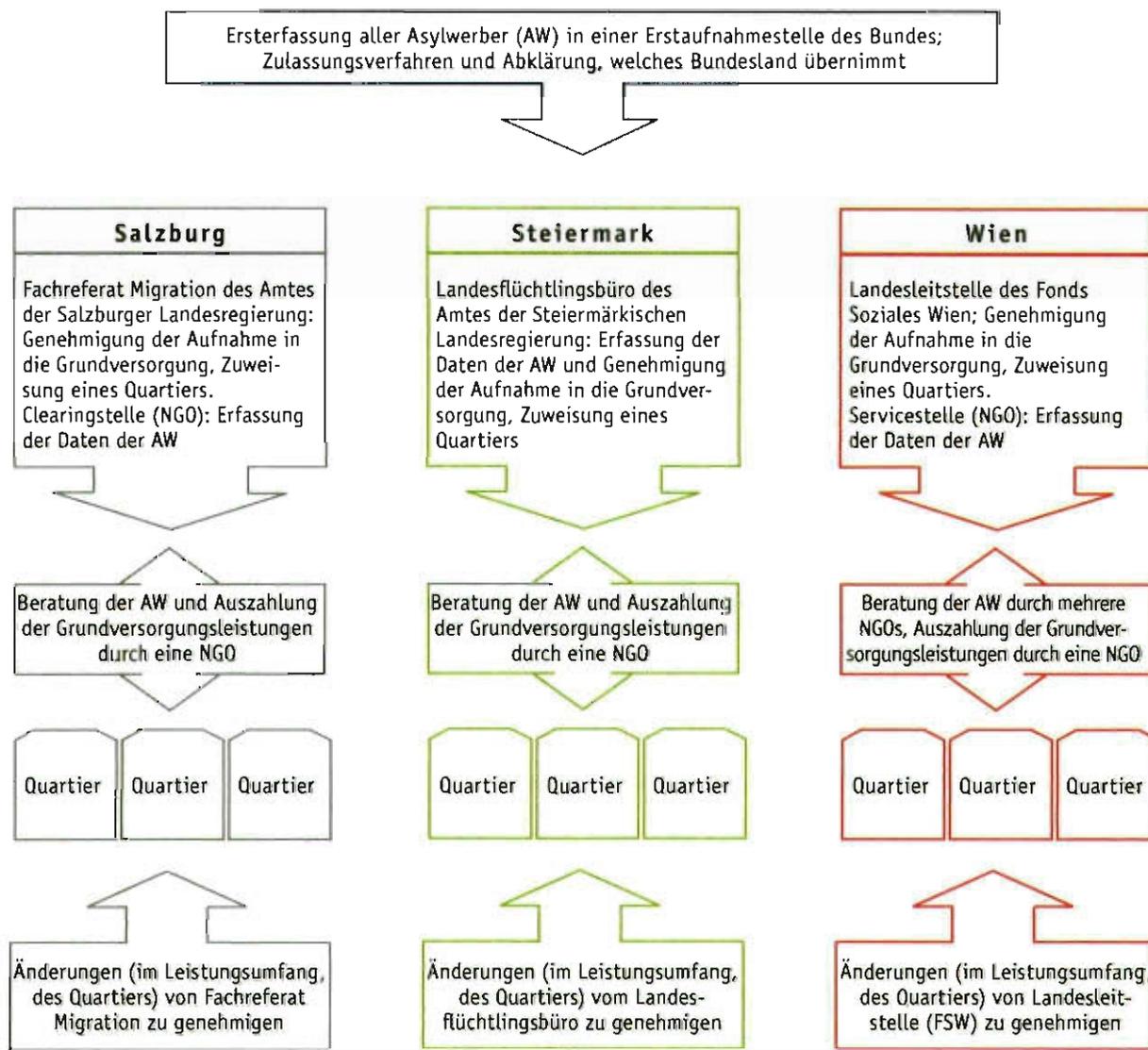
(2) Im Land Steiermark erledigte das Referat Landesflüchtlingswesen („Landesflüchtlingsbüro“) alle Angelegenheiten der Grundversorgung mit Ausnahme der Beratung; diese wurde an eine NGO vergeben, die auch die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen vorzunehmen hatte.

(3) Das Land Wien bediente sich zur Abwicklung der Grundversorgung zur Gänze des FSW. Der Landesleitstelle des FSW oblagen die Entscheidungen über Grundversorgungsleistungen und Quartierzuweisungen. Die Bearbeitung von Wiederaufnahme- und Änderungsanträgen, deren Genehmigung jedoch der Landesleitstelle des FSW vorbehalten blieb, sowie die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen erfolgte durch die bei einer NGO angesiedelte Servicestelle. Die Beratung wurde an mehrere NGOs vergeben.

Die Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den drei Ländern lässt sich graphisch wie folgt darstellen:

**Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern**

Abbildung 5: Aufbau- und Ablauforganisation der Länder



Quelle: RH

Vergabe der Grundversorgungsleistungen

12.1 (1) Das Land Salzburg schloss die jährlichen Vereinbarungen mit der erwähnten NGO über den Betrieb der Clearingstelle und sonstiger Leistungen wie der Durchführung von Beratungen und der Auszahlungen im Wege von Direktvergaben (unmittelbare Beauftragung ohne förmliches Vergabeverfahren) ab. Das Entgelt belief sich bspw. im Jahr 2007 auf rd. 379.000 EUR.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(2) Hingegen vergab das Land Steiermark die Beratungsleistungen in Form von offenen Verfahren. Im Jahr 2007 rechnete die beauftragte NGO rd. 1,311 Mio. EUR an Beratungsentgelten ab.

(3) Im Land Wien führte der FSW die Vergabe der Betreuungsleistungen in Form von offenen Verfahren durch, den Betrieb der Servicestelle im Jahr 2004 – anlässlich der Neuausrichtung der Grundversorgung durch Inkrafttreten der Grundversorgungsvereinbarung – jedoch im Weg eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung, wobei mit einem Unternehmen verhandelt wurde, und berief sich dafür auf besondere Dringlichkeit. Als Entgelt waren jährlich rd. 582.000 EUR vereinbart. Dieser auf unbestimmte Zeit abgeschlossene Vertrag wurde mit dem Vertrag über die Betreuung im Jahr 2007 ohne wesentliche inhaltliche Änderung zusammengeführt; der FSW führte aus diesem Anlass kein weiteres Vergabeverfahren durch.

(4) Diese von den Ländern vergebenen Leistungen waren vergaberechtlich als nicht prioritäre Dienstleistungen einzustufen. Sie konnten gemäß dem Bundesvergabegesetz 2006 bis zu einem geschätzten Auftragswert von 40.000 EUR, ab Mai 2009 von 100.000 EUR, formfrei an einen Unternehmer direkt vergeben werden; bei höheren Auftragswerten waren diese Leistungen im Weg eines transparenten und den gemeinschaftsrechtlichen Grundfreiheiten und des Diskriminierungsverbots entsprechenden Verfahrens zu vergeben.²⁶

Dringliche, zwingende Gründe konnten – nach dem im Jahr 2004 maßgeblichen Bundesvergabegesetz 2002²⁷ – nur dann als Rechtfertigung für die Vergabe von Dienstleistungsaufträgen im Weg eines Verhandlungsverfahrens ohne vorherige Bekanntmachung herangezogen werden, wenn diese Gründe unvorhergesehen und nicht dem Verhalten des Auftraggebers zuzuschreiben waren.

12.2 (1) Im Hinblick auf den – die Wertgrenze von 40.000 EUR bzw. 100.000 EUR weit überschreitenden – Auftragswert waren die vom Land Salzburg vorgenommenen Direktvergaben unzulässig. Der RH empfahl dem Land Salzburg eine künftig regelkonforme Leistungsvergabe.

(2) Die Begründung für die gewählte Vergabeart hinsichtlich des Servicestellenbetriebs durch den FSW war aufgrund der Übernahme von Grundversorgungsaufgaben durch die Länder im Jahr 2004 schlüssig. Dennoch vertrat der RH die Ansicht, dass bereits aus Gründen der Wirt-

²⁶ § 141 Abs. 2 und 3 Bundesvergabegesetz 2006

²⁷ § 25 Abs. 6

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

schaftlichkeit spätestens die Neugestaltung der Verträge im Jahr 2007 Anlass gegeben hätte, die Vergabe in einem förmlichen, den Vergabevorschriften entsprechenden Verfahren vorzunehmen. Der RH empfahl dem Land Wien, eine entsprechende Vorgangsweise in die Wege zu leiten.

12.3 *Der Wiener Stadtsenat teilte in seiner Stellungnahme mit, dass der FSW den Servicestellenbetrieb aufgrund der kurzen Vorbereitungszeit zur Umsetzung der Grundversorgungsvereinbarung in einem Verhandlungsverfahren ohne vorherige Bekanntmachung nach dem Ausnahmetatbestand des (damaligen) § 25 Abs. 6 Z 2 Bundesvergabegesetz (besondere Dringlichkeit) durchgeführt habe. Die Vergabe der Leistungen der Servicestelle sei damals an die einzige NGO erfolgt, die bereits ein solches Asylzentrum geführt und über viel Erfahrung sowie einen Dolmetschpool verfügt habe. Somit sei den im Jahr 2004 geltenden Bestimmungen des Bundesvergabegesetzes entsprochen worden.*

12.4 Der RH gab in seiner Entgegnung an den Wiener Stadtsenat zu bedenken, dass die ursprüngliche Voraussetzung für diese Vergabeart (kurze Vorbereitungszeit) für spätere Leistungserbringungen der Servicestelle jedenfalls nicht mehr zutrif. Es wäre daher angezeigt, den Betrieb der Servicestelle nunmehr in einem nach den derzeitigen Vergabevorschriften gebotenen transparenten Verfahren zu vergeben.

Personaleinsatz

13.1 Die drei überprüften Länder setzten zur Administration der Grundversorgung – in Relation zur Anzahl der zu betreuenden Flüchtlinge – unterschiedlich hohe Personalressourcen ein. Aufgrund des jeweils relativ kleinen Personenkreises wurden für den Ländervergleich nur die mit der Grundversorgung beschäftigten Mitarbeiter mit ihrem tatsächlichen Einsatz in den Jahren 2007 bis 2011 – dargestellt in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) – berücksichtigt.

(1) Beim Land Salzburg stellte sich die Anzahl betreuter Personen je Betreuer im Jahresdurchschnitt folgendermaßen dar:



BMF BMI BMWFJ

Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Tabelle 6: Personaleinsatz Grundversorgung – Land Salzburg

mit der Administration der Grundversorgung Beschäftigte	2007 ¹	2008 ¹	2009	2010	2011
	in VZÄ				
Fachreferat	5,43	5,85	3,87	4,06	3,50
Clearingstelle	0,50	0,50	0,50	0,50	0,50
gesamt	5,93	6,35	4,37	4,56	4,00
	Anzahl				
in der Grundversorgung Betreute (im Jahresdurchschnitt)	1.432	1.323	1.250	1.127	1.002
Betreute je Betreuer (gerundet)	241	208	286	247	251

¹ Der Personaleinsatz des Fachreferates konnte vom Land rückwirkend nur annähernd geschätzt werden. In Salzburg war die Flüchtlingsbetreuung bis zum Jahr 2008 einer von mehreren Aufgabenbereichen einer Abteilung. Die Leistungen für die Flüchtlingsbetreuung wurden nicht gesondert erfasst, so dass die hierfür eingesetzten VZÄ vom Referatsleiter rückwirkend für 2007 und 2008 nur geschätzt werden konnten.

Quelle: RH

Der kontinuierlich sinkenden Anzahl von Betreuten (von 2007 auf 2011 um rd. 30 %) stand ein – aufgrund einer Reorganisation – insbesondere von 2008 auf 2009 gesunkener Personalstand gegenüber.

(2) Beim Land Steiermark stellte sich die Anzahl betreuter Personen je Betreuer im Jahresdurchschnitt folgendermaßen dar:

Tabelle 7: Personaleinsatz Grundversorgung – Land Steiermark

mit der Administration der Grundversorgung Beschäftigte	2007	2008	2009	2010	2011
	in VZÄ				
Flüchtlingsreferat und Verrechnungsstelle	13,67	12,63	13,72	13,58	11,80
	Anzahl				
in der Grundversorgung Betreute (im Jahresdurchschnitt)	3.416	3.118	3.025	2.527	2.261
Betreute je Betreuer (gerundet)	250	247	220	186	192

Quelle: RH

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Während die Anzahl der Betreuten von 2007 auf 2011 um rd. 34 % abnahm, sank der Personaleinsatz erst im Jahr 2011 deutlich gegenüber den Vorjahren ab (von 2007 bis 2010 um rd. 1 %, von 2010 auf 2011 um rd. 13 %).

(3) Beim Land Wien stellte sich die Anzahl betreuter Personen je Betreuer im Jahresdurchschnitt folgendermaßen dar:

Tabelle 8: Personaleinsatz Grundversorgung – Land Wien					
mit der Administration der Grundversorgung Beschäftigte	2007	2008	2009	2010	2011
	in VZÄ				
Landesleitstelle	14,98	14,02	13,79	12,88	13,45
Servicestelle	25,00	24,00	23,50	22,00	20,00
gesamt	39,98	38,02	37,29	34,88	33,45
	Anzahl				
in der Grundversorgung Betreute (im Jahresdurchschnitt)	6.515	6.102	5.838	5.367	5.186
Betreute je Betreuer (gerundet)	163	160	157	154	155

Quelle: RH

In Wien sanken von 2007 bis 2011 sowohl die Anzahl der Betreuten (um rd. 20 %) als auch die zur Betreuung eingesetzten VZÄ (um rd. 16 %), so dass das Verhältnis Betreute je Betreuer – im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern – nur geringfügigen Schwankungen unterlegen war.

(4) Ein Vergleich der drei Länder ergab folgendes Bild:

Tabelle 9: Personaleinsatz im Vergleich					
Betreute je Betreuer	2007	2008	2009	2010	2011
	Anzahl				
Salzburg	241	208	286	247	251
Steiermark	250	247	220	186	192
Wien	163	160	157	154	155

Quelle: RH



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Der Vergleich der Betreuten/Betreuer-Verhältnisse der Länder zeigte, dass in Salzburg und teilweise auch in der Steiermark deutlich weniger Personal zur Betreuung der Grundversorgten eingesetzt wurde als in Wien.

13.2 Der RH hob den seiner Auffassung nach gegebenen Zusammenhang zwischen dem unterschiedlich hohen Personaleinsatz und dem unterschiedlichen Umfang der Aufgabenwahrnehmung, insbesondere bei der Kontrolltätigkeit der Länder, hervor (siehe TZ 19 und 28). Der RH empfahl daher den drei Ländern, eine Evaluierung durchzuführen, um sicherzustellen, dass die für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung erforderlichen Maßnahmen getroffen werden.

13.3 Der Wiener Stadtsenat stimmte in seiner Stellungnahme der empfohlenen Evaluierung des Personaleinsatzes zu.

Auszahlung der
Grundversorgungs-
leistungen

14.1 In allen drei Ländern waren die mit der Betreuung betrauten NGOs auch mit der Auszahlung von Grundversorgungsleistungen beauftragt (sofern die Auszahlung nicht durch die Quartiergeber erfolgte). Nach Ende des Auszahlungszeitraums legten die NGOs dem Land (in Wien dem FSW) die Abrechnungen vor. Nach Prüfung der Nachweise erfolgte die Refundierung der entsprechenden Beträge an die NGOs. Hinsichtlich der Aufbringung der Vorfinanzierungsmittel sahen die drei Länder jedoch unterschiedliche Regelungen vor.

(1) Das Land Salzburg gewährte der NGO auf Antrag im Jahr 2007 eine Akontozahlung von 320.000 EUR, um die Vorfinanzierung der Grundversorgungsleistungen für zwei Monate abzudecken. Die Kompensation der Akontozahlung sollte mit Beendigung des Vertragsverhältnisses erfolgen.

Aufgrund der zwischen 2007 und 2011 kontinuierlich rückläufigen Flüchtlingszahlen sanken auch die von der NGO auszahlenden Grundversorgungsleistungen. Sie betragen im Jahr 2011 nur mehr 130.000 EUR je Monat, so dass sich der Vorfinanzierungsbedarf für zwei Monate nur mehr auf rd. 260.000 EUR belief. Obwohl das Land Salzburg die Vereinbarungen mit dieser NGO bis 2011 jeweils nur für ein Jahr abgeschlossen hatte, erfolgte bis Ende 2011 weder eine Kompensation der Akontozahlung noch eine Anpassung der Akontohöhe an die geringeren Erfordernisse.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

(2) Das Land Steiermark gewährte der mit der Auszahlung beauftragten NGO keine Akontozahlungen, weil die NGO im Leistungsvertrag dazu verpflichtet wurde, die Vorfinanzierung von – bei Vertragsabschluss im Jahr 2009 – monatlich rd. 650.000 EUR aus eigenen Mitteln zu bestreiten.

(3) Der Vertrag zwischen dem FSW und einer NGO über den Betrieb einer Servicestelle sah die Möglichkeit eines Akontos für Miet- und Verpflegsbeiträge vor. Die NGO konnte bei der Landesleitstelle des FSW ein Konto für die voraussichtlich im Folgemonat auszahlenden Miet- und Verpflegsbeiträge anfordern. Die Differenzbeträge zwischen dem Konto und den tatsächlich ausbezahlten Beträgen wurden in der monatlichen Abrechnung mit der Landesleitstelle ausgeglichen.

- 14.2 Die Gewährung von Akontozahlungen, wie sie in den Ländern Wien und Salzburg erfolgte, stellte nach Auffassung des RH grundsätzlich eine zweckmäßige Möglichkeit dar, die auszahlenden NGOs von Vorfinanzierungskosten freizuhalten. Dem Land Salzburg empfahl der RH jedoch, bei gleichbleibender oder anhaltend sinkender Tendenz der Auszahlungserfordernisse das Konto auf ein angemessenes Niveau (d.h. um 60.000 EUR bis 70.000 EUR) zu senken. Er empfahl auch, die Modalitäten für die Gewährung und Abrechnung des Kontos künftig vertraglich zu regeln.

Gegenüber dem Land Steiermark regte der RH an, die Gewährung von Akontozahlungen in Erwägung zu ziehen, im Gegenzug jedoch eine Berücksichtigung von Vorfinanzierungskosten im Entgelt für die Information, Beratung und soziale Betreuung auszuschließen (siehe auch TZ 17.2).

Information, Beratung und soziale Betreuung – Gestaltung der Vereinbarungen

- 15 Im Rahmen der Grundversorgungsvereinbarung erhielten hilfs- und schutzbedürftige Fremde Information, Beratung und soziale Betreuung (im Folgenden kurz als „Beratung“ bezeichnet) nach einem maximalen Betreuungsschlüssel von 1:170.²⁸ Über den Betreuungsschlüssel hinausgehende Beratungsaufwendungen konnten nicht aus den Grundversorgungsmitteln abgegolten werden.

- 16.1 (1) Der Inhalt oder Umfang der Informations- und Beratungsleistungen war weder in der Grundversorgungsvereinbarung noch durch den Koordinationsrat näher geregelt. Daher legten alle drei Länder den Leistungsumfang der Beratung für hilfs- und schutzbedürftige Fremde

²⁸ Das heißt, dass maximal die Kosten eines Beraters/einer Beraterin je 170 hilfs- und schutzbedürftige Fremde geltend gemacht werden können.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

detailliert in Verträgen fest und sahen hinsichtlich der Anforderungen an das Beraterpersonal mindestens Maturaniveau und eine entsprechende Fachausbildung (z.B. Sozialarbeiter) oder eine zumindest mehrjährige einschlägige Berufserfahrung vor.

(2) Das Land Salzburg schloss mit einer NGO jährlich – als „Fördervereinbarung“ oder „Fördervertrag“ bezeichnete – Vereinbarungen über die Durchführung bestimmter Grundversorgungsleistungen (Clearingstelle) und die Beratung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in der Stadt Salzburg ab. Zu den Aufgaben der NGO zählte neben der Beratung auch die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen an die Betreuten. Die NGO verfügte neben einer Zentrale in der Stadt Salzburg auch über Außenstellen.²⁹

Da die Vereinbarungen des Landes Salzburg mit einer NGO sowohl die aus dem Budget der Grundversorgung – entweder von Bund und Land gemeinsam oder vom Bund allein – zu tragenden Beratungsaufgaben als auch die vom Land zu finanzierenden Leistungen der Clearingstelle umfassten, war auch in der Aufstellung des eingesetzten Personals der Bereich der Clearingstelle mit einem Ausmaß von 0,5 VZÄ enthalten. Eine inhaltliche und budgetäre Abgrenzung der Aufgaben der Clearingstelle von der Beratung erfolgte nicht. Das Land Salzburg rechnete folgende Aufwendungen für die Clearingstelle aliquot im Rahmen der Beratungsleistungen ab:

Tabelle 10: Anteiliger Personal- und Sachaufwand der Clearingstelle Salzburg					
	2007	2008	2009	2010	2011 (vorläufig)
	in EUR (gerundet)				
anteiliger Personal- und Sachaufwand für 0,5 VZÄ	22.964	23.511	24.182	24.269	22.166

Quelle: RH

²⁹ Außenstelle Pinzgau (Zell am See), Außenstelle Pongau (Bischofshofen)

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Das BMI nahm im Zuge der Abrechnungskontrolle wiederholt Kürzungen im Bereich Beratung vor, jedoch nicht wegen der fehlenden Abgrenzung zwischen Clearingstelle und Beratung, sondern nur aufgrund der Überschreitung des Betreuungsschlüssels von 1:170.

(3) Das Land Steiermark schloss ab dem Jahr 2004 fünfjährige Leistungsverträge mit einer NGO bezüglich der Betreuung und sozialen Beratung von schutz- und hilfsbedürftigen Fremden in der Steiermark ab. Gemäß der detaillierten Leistungsbeschreibung hatte die NGO neben der sozialen Beratung und Information u.a. auch eine zentrale Koordinationsstelle und Regionalstellen im nördlichen und östlichen Bereich der Steiermark³⁰ zu führen, die Grundversorgungsleistungen³¹ an die Anspruchsberechtigten auszuzahlen und eine vorgegebene Mindestzahl von Hausbesuchen vorzunehmen.

Obwohl der Leistungsvertrag die Aufgaben der Betreuer festlegte, hatte das Landesflüchtlingsreferat bei unzureichender Aufgabenerfüllung einzelner Betreuer keine Befugnis, unmittelbar einzugreifen und bspw. Betreuer abberufen zu lassen. Das Landesflüchtlingsbüro konnte lediglich die zentrale Koordinationsstelle auffordern, die Missstände zu beseitigen. Erst bei eindeutiger Nichterfüllung von Vertragspflichten war das Land berechtigt, Auszahlungen bis zur Leistungserbringung zurückzuhalten.

In den Jahren 2007 bis 2011 betreute auch ein Verein in der Region Judenburg teilweise ehrenamtlich Flüchtlinge in drei bis vier organisierten Quartieren und führte die Auszahlung der Grundversorgungsleistungen an diese Personen (21 Asylwerber im Jahr 2011) durch. Das Land Steiermark hatte mit diesem Verein keinen Beratungsvertrag abgeschlossen. Stattdessen erhielt der Verein unter dem Titel „Betreuung und Integration von Asylanten und Ausländern im Bezirk Judenburg und darüber hinaus“ jährliche Förderungen von durchschnittlich rd. 14.000 EUR.³²

(4) Der FSW schloss im Jahr 2005 mit sieben NGOs inhaltlich gleichlautende, unbefristete Beraterverträge ab, von denen im Jahr 2011 nur mehr fünf aufrecht waren. Der FSW legte in jedem Vertrag den Umfang der Leistungen in einem Mindestausmaß an VZÄ fest, behielt sich aber Steigerungen oder Kürzungen des Umfangs vor.

³⁰ Stützpunkte in Leoben, Bruck an der Mur und Hartberg

³¹ Verpflegungsgeld, Taschengeld, Mietunterstützungsleistungen, Schulbedarf, Bekleidungs-
hilfe und Sonderunterstützung

³² Unter den in diesem Zeitraum betreuten Personen befanden sich zwischen 21 und 70 Flüchtlinge.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Die vertraglich vereinbarten Leistungen umfassten die Beratungsleistungen sowie auch die Einrichtung und den Betrieb eines Betreuungsstandorts, für den Öffnungszeiten von mindestens 20 Stunden an zumindest drei Wochentagen vorgeschrieben waren. Die Zuweisung der zu betreuenden Personen zu den einzelnen Beratungseinrichtungen erfolgte durch die Landesleitstelle des FSW, die es sich auch vorbehielt, Zuweisungen zu ändern oder die NGO um Auswechslung von Beratern ersuchen zu können. Im Gegensatz zu den beiden anderen Ländern erfolgte die **Auszahlung der Grundversorgungsleistungen** nicht durch die Berater der NGOs, sondern durch die Servicestelle (bei individuell Wohnenden) oder die Quartiergeber (bei organisiert Wohnenden).

- 16.2** Der RH wies kritisch darauf hin, dass weder die Grundversorgungsvereinbarung noch der Koordinationsrat einen konkreten Inhalt oder Umfang der Informations- und Beratungsleistungen festgelegt hatte. Es erschien dem RH daher im Interesse einer gleichförmigen Aufgabenerfüllung und Kostentragung zweckmäßig, im Koordinationsrat einen einheitlichen Rahmen für die aus der Grundversorgung zu tragenden Informations- und Beratungsaufgaben festzulegen, um die Partner der Grundversorgungsvereinbarung nicht unausgewogen zu belasten.

Dem Land Salzburg empfahl der RH außerdem, zur Sicherstellung der Kontinuität der Leistungserbringung mehrjährige Vereinbarungen abzuschließen. Diese sollten, um Missverständnisse zu vermeiden, nicht als „Fördervereinbarungen“ bezeichnet werden.

Im Hinblick auf ihre unterschiedliche Finanzierung sollten die Aufgabenbereiche der Clearingstelle und der Beratung in den Vereinbarungen künftig sowohl vom Leistungsinhalt als auch von der Abrechnung getrennt erfolgen.

In den Leistungsvereinbarungen des Landes Steiermark mit einer NGO vermisste der RH die Möglichkeit des Landes, im Fall unzureichender Aufgabenerfüllung durch einzelne Betreuer auf die Abberufung des Betreuers und auf dessen Ersatz durch eine geeignete Person zu bestehen. Der RH empfahl daher, künftig eine derartige Regelung in die Vereinbarungen aufzunehmen.

Die in der Region Judenburg praktizierte Betreuung und Beratung von Flüchtlingen durch einen Verein auf Förderungsbasis erschien dem RH nicht zweckmäßig, weil das Land als Förderungsgeber keinen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Erfüllung einer bestimmten Leistung hatte, deren Inhalt im Übrigen auch nicht schriftlich vereinbart war.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Der RH empfahl daher dem Land Steiermark, auch mit diesem Verein eine Leistungsvereinbarung abzuschließen.

Nach Auffassung des RH regelten die Verträge zwischen dem FSW und den beratenden NGOs die Vertragspflichten in zweckmäßiger Weise.

- 16.3 *Der Wiener Stadtsenat wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass das Land Wien in seinen Verträgen die Beratungsleistungen hinsichtlich Information, Beratung und soziale Betreuung bereits seit dem Jahr 2004 definiert habe.*

Entgeltregelung

- 17.1 (1) In einer informellen Länderbesprechung zur Grundversorgungsvereinbarung im März 2004, an der von den drei überprüften Ländern nur das Land Steiermark teilnahm, wurde auch die Entlohnung für Beratungsleistungen thematisiert. Aufgrund des Anforderungsprofils für Beratungspersonal (Sozialarbeiterausbildung und/oder mehrjährige Erfahrung in einschlägiger Tätigkeit) empfahlen die Teilnehmer eine Einstufung in das jeweilige Landesschema für Sozialarbeiter oder in die Verwendungsgruppe IV des Kollektivvertrags der katholischen Kirche und Caritas Österreich (Gehaltsstufe 4). Eine konkrete, bindende Vereinbarung, diese Einstufung auch als Richtschnur für Fremdvergaben festzulegen, wurde jedoch nicht getroffen.

(2) Das Land Salzburg legte hinsichtlich der Entgeltbemessung³³ jährlich einen auf den aktuellen Flüchtlingszahlen basierenden Maximalbetrag fest. Dieser umfasste bis Anfang 2011 die Personalkosten und einen Sachkostenzuschlag (im Schnitt rd. 19 % der Personalkosten). Aufgrund der gesunkenen Anzahl betreuter Personen bei jedoch gleichbleibenden Kosten der Außenstellen anerkannte das Land Salzburg mit dem Vertrag 2011 eine gesonderte Verrechnung von Pacht und Betriebskosten (im Ausmaß von knapp 4 % der Personalkosten).

Die Verträge enthielten auch die anhand der aktuellen Flüchtlingszahlen für jedes Jahr ermittelten vergütungsfähigen Dienstposten. Ergänzend wurden alle Mitarbeiter nach Aufgabengebiet (Quartier, Verwaltung, Clearingstelle) und Beschäftigungsausmaß aufgelistet. Der Beratungsaufwand betrug in Salzburg im Zeitraum Jänner 2007 bis September 2011 je VZÄ und Monat zwischen durchschnittlich 3.827,31 EUR (im Jahr 2007) und 4.176,07 EUR (in den ersten drei Quartalen 2011).

³³ Das Entgelt wurde in den Verträgen als Förderung bezeichnet.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(3) Das vom Land Steiermark zuletzt mit dem Vertrag aus dem Jahr 2009 vereinbarte Leistungsentgelt setzte sich aus einem Betreuungsentgelt, einem Zuschlag für Overhead und einem Fahrtkostenanteil zusammen und wurde im Leistungsvertrag mit degressiven Entgeltsätzen³⁴ je betreuter Person und Monat festgelegt. Für das Jahr 2009 waren bspw. bei einer Anzahl von bis zu 1.000 betreuten Personen 52,62 EUR, bei mehr als 2.700 betreuten Personen 44,25 EUR pro Person und Tag vereinbart. Umgelegt auf ein VZÄ (für 170 betreute Personen) entsprechen diese Sätze 8.945,40 EUR bzw. 7.522,50 EUR je VZÄ und Monat.

Der Leistungsvertrag sah eine jährliche Preisanpassung nach dem Verbraucherpreisindex vor. Dementsprechend übermittelte die NGO dem Landesflüchtlingsreferat jährlich die angepassten Entgeltsätze. Dieser Satz betrug für das Jahr 2011, wenn die Anzahl betreuter Personen zwischen 2.201 und 2.700 lag, 46,83 EUR je betreuter Person je Monat.

Umgerechnet verrechnete die NGO dem Land Steiermark – abhängig von der Anzahl der betreuten Personen – zwischen 5.463,80 EUR (im Jahr 2007) und 7.961,10 EUR (im Jahr 2011) Beratungsentgelt je VZÄ je Monat.

(4) Der Fonds Soziales Wien legte im Zuge des Ausschreibungsverfahrens einen höchstzulässigen Angebotspreis je VZÄ für die Beratungsleistungen fest, der von der spezifischen Berufserfahrung der Berater abhängig war und im Jahr 2005 (dem Jahr der Vertragsabschlüsse) zwischen 3.267 EUR und rd. 4.217,64 EUR je VZÄ und Monat lag. Die Bieter hatten im Preiskalkulationsblatt das Beratungsentgelt aufzuschlüsseln, und zwar in Personalaufwand (Betreuungsleistung, Administration, Dokumentation), Fortbildung und Supervision sowie Sachkosten (limitiert mit 12 % des Personalaufwands).

Tarifanpassungen erfolgten nicht automatisch nach einer Indexklausel, sondern einvernehmlich auf Antrag der Vertragspartner. Für die Jahre 2010 und 2011 galten Tarife von 3.875,68 EUR bis 4.871,37 EUR je VZÄ und Monat.

Gemäß den geltenden Beratungsvereinbarungen verstanden sich die Tarife als „Pauschalpreise pro beauftragtes VZÄ inklusive sämtlicher aus welchem Titel auch immer entstehenden Steuern (einschließlich USt) und Abgaben“. Zwei der sieben im Zeitraum 2007 bis 2011 tätigen NGOs behandelten die vertraglich vereinbarten (Brutto)Tarife jedoch als Nettobeträge und rechneten in ihren Honorarnoten 10 % USt hinzu (mit einer dieser NGOs bestand ab Mitte 2009 kein Vertragsverhältnis).

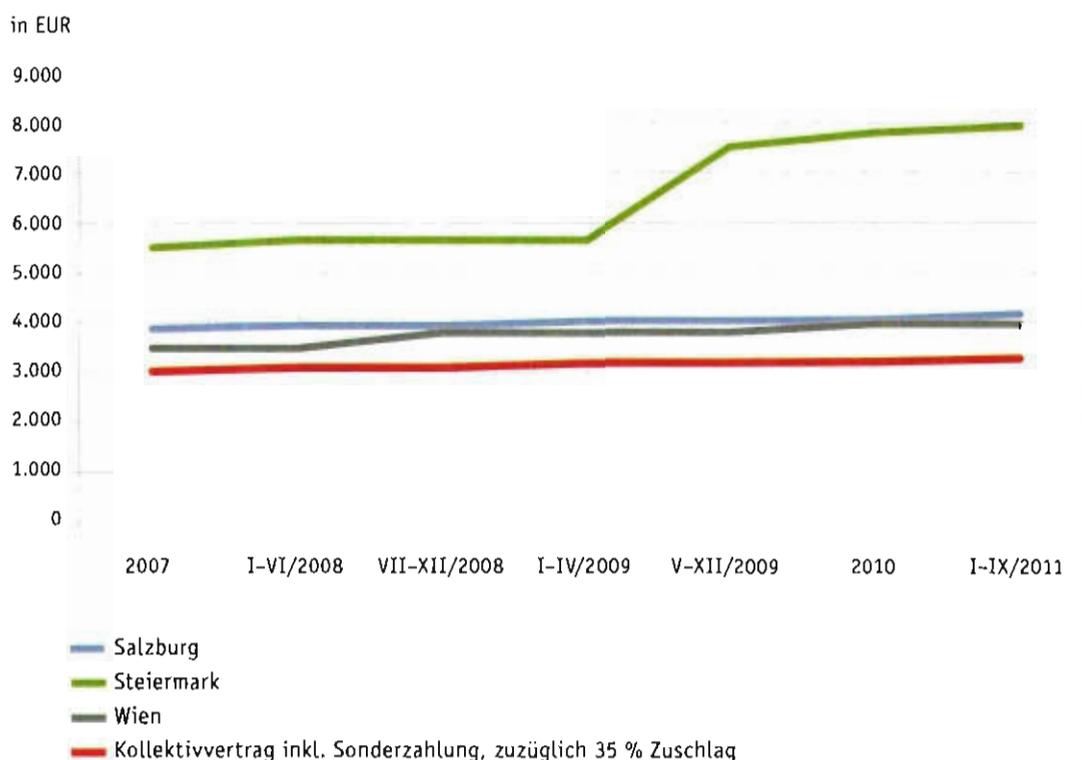
³⁴ Der Entgeltsatz sinkt, je höher die Zahl der Betreuten ist.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

nis mehr).³⁵ Drei weitere NGOs waren USt-befreit, zwei andere NGOs wiesen in ihren Rechnungen den um die USt reduzierten Betrag als Nettobetrag vor USt-Zuschlag aus. Diese teilweise nicht vertragskonforme USt-Berechnung von zwei (zuletzt nur mehr einem) Vertragspartner führte für den FSW im Zeitraum 2007 bis 2011 – auf der Grundlage des Vertragswortlauts – zu Mehrausgaben für Beratungen von rd. 240.000 EUR.

(5) Ein Vergleich der Beratungsentgelte der drei überprüften Länder³⁶ ergab – in Gegenüberstellung mit den Sätzen des Kollektivvertrags der katholischen Kirche und Caritas Österreich – folgendes Bild:

Abbildung 6: Entgeltsätze für Beratung (je VZÄ/Monat)



Quellen: Unterlagen der Länder; Grafik RH

³⁵ Bei einer dieser beiden NGOs – sie betrieb auch die Servicestelle – war das Beratungsentgelt ursprünglich als Nettopreis (zuzüglich 10 % USt), ab 1. Jänner 2008 – betraglich unverändert – jedoch als Bruttopreis (inklusive 10 % USt) festgelegt.

³⁶ Für Wien wurde jene NGO zur Vergleichsrechnung herangezogen, die im Zeitraum 2007 bis 2011 durchschnittlich die meisten VZÄ einsetzte und organisatorisch am besten mit den in Salzburg und Steiermark tätigen NGOs vergleichbar war.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Dieser Darstellung zufolge lagen die Entgeltsätze der Länder Salzburg und Wien auf annähernd gleichem Niveau. Beide lagen über dem genannten Kollektivvertrag einschließlich Sonderzahlungen und Sach- und Personalkostenzuschlägen. Die Entgeltsätze des Landes Steiermark lagen jedoch im Zeitraum 2007 bis 2010 um 50 % bis 95 % über jenen von Salzburg und Wien.

Der höhere Entgeltsatz des Landes Steiermark führte zu einem durchschnittlichen Mehraufwand von jährlich rd. 550.000 EUR gegenüber den Entgeltsätzen der Länder Salzburg und Wien.

- 17.2 Der RH erachtete die Höhe der Beratungsentgelte des Landes Salzburg für angemessen. Die gegenüber dem erwähnten Kollektivvertrag höheren Sätze erschienen im Hinblick auf höhere Raumkosten und Reisekosten vertretbar. Die Vorgangsweise des Landes, bestimmte Kosten (z.B. für die Außenstellen) gesondert gegen Nachweis abzurechnen, beurteilte der RH als zweckmäßig.

Der RH vermerkte gegenüber dem Land Steiermark kritisch, dass trotz der seinerzeitigen Überlegungen, die Beratungsentgelte an der Entlohnung von Sozialarbeitern bzw. dem Kollektivvertrag der katholischen Kirche und Caritas Österreich zu orientieren, die Entgeltsätze je VZÄ nicht nur jene der heiden anderen Bundesländer um bis zu 95 % überschritten, sondern seit 2009 auch im Durchschnitt um rd. 130 % höher lagen als der Kollektivvertrag samt Sonderzahlungen und 35 % Zuschläge. Derartige Abweichungen waren weder mit einer unterschiedlichen Aufgabenstellung noch mit den Kosten der Vorfinanzierung der Grundversorgungsleistungen, mit dem Betrieb von Beratungsstellen oder mit den intensiven Reisebewegungen zu begründen. Auch wenn die Berater in der Steiermark häufig Hausbesuche und Fahrten in die Bezirke durchzuführen hatten, erschien dem RH der Kalkulationsansatz der Reisekosten im Jahr 2011 mit 5,03 EUR je betreuter Person je Monat, umgerechnet somit von rd. 855 EUR im Monat je VZÄ, sehr hoch gegriffen. Bei Gewährung des amtlichen Kilometergelds für alle Fahrten (für Privat-PKW-Benutzung) ergäbe dies jährliche Fahrtstrecken von durchschnittlich über 24.000 km je Berater.³⁷

Der RH konnte keine großen Abweichungen in der Aufgabenerfüllung der einzelnen Länder erkennen. Obwohl bspw. die vom Land Salzburg abgeschlossenen Beratungsvereinbarungen die Aufgaben nicht so umfangreich schriftlich festgelegt hatten, betrieb auch die im Land Salzburg tätige NGO Außenstellen und führte Hausbesuche und Auszahlungen durch. Ebenso betrieben die in Wien tätigen NGOs Bera-

³⁷ Berechnung: 5,03 EUR multipliziert mit 170 (Betreuerschlüssel) multipliziert mit 12 Monaten dividiert durch 0,42 EUR amtliches Kilometergeld

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

tungsstellen und hatten aufgrund eines deutlich höheren Anteils an individuell Wohnenden auch jene Betreuung wahrzunehmen, die bei organisiert Wohnenden von den Quartiergebern wahrzunehmen waren.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Beratungsvereinbarung mit der NGO zu evaluieren und – sofern eine diesbezügliche Vertragsänderung nicht umsetzbar wäre – spätestens im Zuge der neuerlichen Leistungsvergabe (ab Mai 2014) ein angemessenes Entgelt vorzusehen.

Der RH erachtete beim Land Wien die Abstufung der Beratungsentgelte nach Berufserfahrung als zweckmäßig und die Höhe der Tarife für grundsätzlich angemessen. Er bemängelte jedoch, dass der FSW bei zwei seiner Vertragspartner eine von der Beratungsvereinbarung abweichende Honorarabrechnung zuließ, wodurch im Zeitraum 2007 bis 2011 auch ein vom Vertragswortlaut nicht gedeckter Mehraufwand für Beratungsleistungen von rd. 240.000 EUR entstand. Die Umstellung von Netto- auf Bruttoverrechnung ohne gleichzeitige Anpassung des Pauschalpreises bei einer dieser beiden NGOs (und zwar bei derjenigen, die bis 2012 als Vertragspartner verblieben war) ließ allerdings auf ein Versehen schließen. Der RH empfahl dem Land Wien daher, hinsichtlich der zuletzt genannten NGO entweder durch Änderung der entsprechenden Vertragsbestimmung oder durch Anpassung der Abrechnungsmethode an die bestehende Vertragsbestimmung für eine vertragskonforme, alle Vertragspartner gleich behandelnde Vorgangsweise zu sorgen.

Bezüglich der Überzahlung an die zweite NGO (rd. 27.000 EUR) empfahl der RH dem FSW, Ansprüche auf Rückforderung zu prüfen.

Da die Grundversorgungsvereinbarung bzw. der Koordinationsrat weder einen konkreten Inhalt oder Umfang der Informations- und Beratungsleistungen noch eine finanzielle Deckelung der im Rahmen des Verhältnisses 1:170 abgeltbaren Aufwendungen je Beratungs-VZÄ geregelt bzw. festgelegt hatte, kam es zu den beschriebenen unterschiedlichen Vorgangsweisen und Auslegungen der Länder.

Dem RH erschien es daher generell zweckmäßig, neben dem 1:170-Schlüssel für die Beratung auch eine einheitliche Regelung über die Entgelthöhe und über den Inhalt und den Umfang von im Rahmen der Grundversorgung anzuerkennenden Informations- und Beratungsleistungen festzulegen. Sofern dies nicht im Rahmen einer Änderung der Grundversorgungsvereinbarung erfolgt, sollte jedenfalls im Koordinationsrat darüber beraten werden; im Interesse eines sachgerechten Länderausgleichs wären in der Folge entsprechende Vorgaben festzulegen.



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Der RH empfahl den drei Ländern, auf eine entsprechende Regelung hinzuwirken.

- 17.3** *Die Steiermärkische Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme darauf hin, dass anlässlich der Ausschreibung der Informations-, Beratungs- und Betreuungsleistungen nur eine NGO ein Angebot abgegeben habe. Bei den Bieterverhandlungen habe die Höhe des Entgeltes noch deutlich reduziert werden können. Vergleichswerte anderer Bundesländer seien damals nicht vorgelegen. Aufgrund der Empfehlungen des RH werde die Beratungsvereinbarung mit der NGO evaluiert und versucht, eine Kostenreduzierung zu erreichen. Es würden bereits Gespräche mit der NGO geführt.*

Laut Stellungnahme des Wiener Stadtsenats sei die vom RH angemerkte irrtümliche Verrechnung der Umsatzsteuer, die aus der Adaptierung des Servicestellenvertrags resultierte, insofern rückabgewickelt worden, als die NGO den betreffenden Betrag bereits an den FSW refundiert habe. Eine Rückforderung gegenüber der zweiten NGO, mit der seit dem Jahr 2009 kein entsprechendes Vertragsverhältnis mehr bestanden habe, sei in Bearbeitung.

Betreffend die Empfehlung hinsichtlich einer Regelung über Inhalt und Umfang der Beratungsleistungen merkte der Wiener Stadtsenat an, dass durch die Kostenteilung alle Vertragspartner der Grundversorgungsvereinbarung die in anderen Ländern erbrachten Leistungen mitzahlen würden. Unter Hinweis darauf, dass die Beratungskosten in der Steiermark deutlich über den Sätzen von Salzburg und Wien lägen, begrüße er die Festlegung eines finanziellen Rahmens.

Kontrollen und
Dokumentation der
Service- und Bera-
tungsleistungen

- 18.1** (1) Die Grundversorgungsvereinbarung enthielt keine nähere Regelung über die Art oder den Umfang von Kontrollen bei den mit der Grundversorgungsadministration und der Beratung beauftragten Institutionen. Auch der Koordinationsrat hatte keine Mindeststandards hiezu festgelegt. Daher nahmen die drei Länder die Kontrollen in unterschiedlicher Intensität wahr.

(2) Das Fachreferat Migration des Landes Salzburg nahm keine Vor-Ort-Prüfungen bei der als Clearingstelle und Berater tätigen NGO im Hinblick auf die vertragsgemäße Aufgabenerfüllung vor. Als Begründung wurden personelle Engpässe genannt.³⁸

³⁸ Bei Besuchen in Quartieren befragten die Mitarbeiter des Fachreferats sowohl Quartiergeber als auch Bewohner danach, ob Beratungstermine eingehalten wurden oder ob Beschwerden über Berater vorlagen.

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

(3) Das Landesflüchtlingsbüro Steiermark sah grundsätzlich unangekündigte Kontrollen bei der als Berater tätigen NGO vor, nahm aber bis Ende 2011 nur eine Überprüfung vor, die die Abwicklung der Auszahlungen zum Gegenstand hatte.

(4) Die Landesleitstelle des FSW führte zweimal jährlich Kontrollen bei der Servicestelle durch; dabei prüfte sie insbesondere die Vollständigkeit der Flüchtlingsakten und der Nachweise. Weiters unterzog die Landesleitstelle auch alle Beratungs-NGOs jährlich einer Überprüfung hinsichtlich der Personalausstattung und -qualifikation, der Ausstattung der Beratungsstandorte sowie der Einhaltung von Sicherheits- und Brandschutzbestimmungen. Die Landesleitstelle verfasste über alle Kontrollen Protokolle.

18.2 Der RH wies darauf hin, dass die Länder Salzburg und Steiermark deutlich weniger Kontrollen vornahmen als der FSW in Wien. Da aber selbst gelegentliche und auf wenige Stichproben beschränkte Prüfungen Präventivwirkung zeigen, empfahl der RH den Ländern Salzburg und Steiermark im Interesse der Qualitätssicherung, in angemessenen Abständen unangemeldete Kontrollen vor Ort durchzuführen. Aus diesem Grund sollten im Koordinationsrat auch Mindeststandards für die Kontrollen bei mit der Grundversorgungsadministration oder der Beratung beauftragten Institutionen festgelegt werden. Der RH empfahl den drei Ländern, auf eine entsprechende Regelung im Koordinationsrat hinzuwirken.

18.3 *Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei nur eine Kontrolle bei der als Berater tätigen NGO vorgenommen worden. Die Empfehlung des RH, fallweise unangemeldete Kontrollen vor Ort durchzuführen, werde aufgegriffen. Die Anregung, einheitliche Mindeststandards für die Kontrollen bei Institutionen, die mit der Grundversorgungsadministration oder der Beratung beauftragt sind, festzulegen, werde aufgenommen und in den Koordinationsrat eingebracht, weil ein die Länder übergreifender Vergleich erforderlich sei.*

Der Wiener Stadtsenat verwies in seiner Stellungnahme auf die vom Land Wien klar festgelegten Kontrollpläne und die Anwendung standardisierter Checklisten. Ein Nachziehen der anderen Länder sei wünschenswert.

19.1 (1) Weder die Grundversorgungsvereinbarung noch der Koordinationsrat sahen nähere Regelungen über die Dokumentation der Beratungsleistungen von NGOs vor. Die drei Länder ließen sich daher



Aufbau- und Ablauforganisation
der Grundversorgung in den Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

die Beratungsleistungen von den NGOs in unterschiedlichem Umfang nachweisen.

(2) Die vom Land Salzburg beauftragte NGO hatte als Verwendungsnachweis einen Tätigkeitsbericht und die Schlussabrechnung des jeweiligen Jahres vorzulegen.

Die Jahresberichte der NGO enthielten Informationen zur Organisation und Struktur der Leistungserbringung, über die eingesetzten Personalressourcen sowie die wesentlichen Kennzahlen (z.B. Anzahl der Leistungsempfänger und der Beratungskontakte). Den Berichten lagen teilweise Übersichten über Personal- und Sachkosten bei. Eine detaillierte Darstellung der Dauer und der Themenstellungen der Beratungsgespräche erfolgte nicht. Das Fachreferat Migration verzichtete auch auf die Vorlage von Jahresabschlüssen, weil aus den gesamthaften Rechnungsabschlüssen der NGO keine für die Grundversorgung maßgeblichen Erkenntnisse gezogen werden konnten.

(3) Die vom Land Steiermark beauftragte NGO war vertraglich zu einer ausführlichen Dokumentation der von ihr erbrachten Leistungen verpflichtet. Dies erfolgte in einem Datenbanksystem, das neben den Stammdaten³⁹ aller in der Steiermark grundversorgten Personen auch alle den Personen gewährte Leistungen sowie die wesentlichen Inhalte der Beratungsgespräche enthielt. Der tatsächliche Zeitaufwand der Betreuung und Beratung war daraus jedoch nicht ersichtlich. Das Landesflüchtlingsbüro hatte Zugriff zu dieser Datenbank und konnte damit jederzeit die Leistungserbringung sachlich überprüfen.

(4) Die vom Land Wien beauftragten NGOs hatten regelmäßig an die Landesleitstelle des FSW zu berichten. Zu melden waren neben den Stammdaten der betreuten Personen auch das Datum, der Inhalt (codiert) und die Dauer der Beratungsleistung sowie allfällige Folgeterminvereinbarungen.

19.2 Die Jahresberichte der beim Land Salzburg tätigen NGO boten nach Einschätzung des RH zwar einen guten allgemeinen Überblick über ihre Tätigkeiten, erschienen aber als Leistungsnachweis zu wenig detailliert, um eine ausreichende Kontrolle der Erfüllung der Vereinbarungen zu ermöglichen. Der RH empfahl dem Land Salzburg daher, die Beratungsleistungen aussagekräftiger als bisher – aufgeschlüsselt nach Art und Umfang – dokumentieren zu lassen. Darüber hinaus sollte das Fachreferat Migration zumindest fallweise sein vertragliches Recht, in die

³⁹ Daten zur Person, zur Unterbringung und zum Verfahrensstand

Aufbau- und Ablauforganisation der Grundversorgung in den Ländern

Gebarungs- und Abrechnungsunterlagen der NGO einzusehen, wahrnehmen.

Die Dokumentation der Leistungserbringung beim Land Steiermark erfolgte nach Ansicht des RH für den Einzelfall grundsätzlich sachgerecht und nachvollziehbar. Dennoch sollte das Land veranlassen, dass die NGO dem Landesflüchtlingsbüro auch eine Gesamtauswertung über die Inhalte und die Dauer der Beratungen sowie über Problemschwerpunkte jeden Jahres zum Nachweis der vereinbarungsgemäßen Leistungserbringung zur Verfügung stellt.

Die dem Land Wien von den NGOs übermittelten Dokumentationen der Beratungen boten dem FSW in zweckmäßiger Weise Informationen über Art und Umfang der Beratungsgespräche.

Zur Sicherstellung einer für alle Länder einheitlichen Mindestqualität der Dokumentation wären Mindeststandards für die Dokumentation der Service- und Beratungsleistungen festzulegen. Der RH empfahl den drei Ländern, auf eine entsprechende Regelung im Koordinationsrat hinzuwirken.

19.3 Der Wiener Stadtsenat merkte in seiner Stellungnahme an, er begrüße eine allfällige Orientierung der anderen Länder an die beim Land Wien angewendeten Standards.

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Unterbringungsstruktur

20 (1) Es bestanden zwei Möglichkeiten zur Unterbringung von Personen in der Grundversorgung:

- Unterbringung in organisierten Unterkünften, die von gemeinnützigen Organisationen oder von gewerblichen Quartiergebern (z.B. Gasthöfen) betrieben wurden;
- Unterbringung in individuellen Unterkünften, wozu bestimmte Voraussetzungen (wie Mindestkenntnisse der deutschen Sprache) vorliegen mussten und wofür die Zustimmung der Grundversorgungsstelle des Landes erforderlich war. Die Anmietung nahm der Asylwerber selbst vor.

Die Unterbringungs- und Versorgungsleistungen der Quartiergeber im Bereich der organisierten Unterkünfte sowie das jeweilige Entgelt in Form von Tagsätzen waren in Verträgen zwischen dem Land und den



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Quartiergebern geregelt; diese Verträge wurden zumeist jährlich abgeschlossen und gegebenenfalls verlängert.

Die in individuellen Unterkünften untergebrachten Personen erhielten bestimmte finanzielle Zuwendungen, gestaffelt nach Anzahl und Alter der Personen.

Die folgende Tabelle zeigt die Verteilung der in Grundversorgung befindlichen Personen auf organisierte und individuelle Unterkünfte zum Stichtag 1. Jänner 2012 bzw. 13. März 2012:

Tabelle 11: Verteilung – organisierte und individuelle Unterkünfte						
	Salzburg (Stichtag 1. Jänner 2012)		Steiermark (Stichtag 13. März 2012)		Wien (Stichtag 1. Jänner 2012)	
	Anzahl	in % ¹	Anzahl	in % ¹	Anzahl	in % ¹
Personen in organisierten Unterkünften	512	54	2.203	91	1.574	29
Personen in individuellen Unterkünften	441	46	230	9	3.769	71
Summe	953	100	2.433	100	5.343	100

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Länder Salzburg und Steiermark; FSW

(2) Beim Land Salzburg waren am 1. Jänner 2012 von insgesamt 953 in der Grundversorgung befindlichen Personen 512 (somit rd. 54 %) in organisierten Unterkünften, die übrigen 441 Personen (rd. 46 %) in individuellen Unterkünften untergebracht. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 betrug das Verhältnis organisierte zu individueller Unterbringung noch 45 % zu 55 %.

(3) Beim Land Steiermark befanden sich zum Stichtag 13. März 2012 2.433 Personen in der Grundversorgung, davon waren 2.203 Personen (rd. 91 %) in organisierten Unterkünften untergebracht, die übrigen 230 Personen (rd. 9 %) individuell. Der Anteil an organisierten Unterbringungen betrug im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 rund zwei Drittel.

(4) Das Angebot der Wiener Grundversorgung umfasste am 1. Jänner 2012 insgesamt 1.619 Quartierplätze, von denen 1.574 besetzt waren. Diese 1.619 Quartierplätze gliederten sich in 1.459 Erwachsenen- und Familienplätze sowie jeweils 80 Plätze für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge und Plätze mit Zusatzbetreuung. Rund 29 % der

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

in Wien grundversorgten Personen waren zum genannten Stichtag in organisierten Quartieren untergebracht, rd. 71 % wohnten in individuellen Unterkünften. Im Durchschnitt der Jahre 2007 bis 2011 waren rd. 31 % der Flüchtlinge in organisierten Unterkünften untergebracht.

21 Diese unterschiedliche Verteilung zwischen Unterbringung in organisierten und in individuellen Unterkünften hatte folgende Ursachen:

(1) Beim Land Salzburg traf die Grundversorgungsstelle die Entscheidung, ob in die Grundversorgung aufgenommene Personen organisiert oder individuell untergebracht wurden. Nach ihren Kriterien mussten u.a. eine Aufenthaltsdauer von mindestens sechs Monaten in einem organisierten Quartier und Mindestkenntnisse der deutschen Sprache vorliegen.

(2) Der hohe Anteil organisierter Unterbringung beim Land Steiermark war dadurch beeinflusst, dass das Land die individuelle Unterbringung nur solchen Personen genehmigte, die zum Lebensunterhalt bzw. Wohnraumerhalt beitragen oder bei Verwandten unterkommen konnten. Weiters kehrten zahlreiche individuell Wohnende in organisierte Wohneinheiten zurück, weil ihre Privatquartiere wegen der seit dem Jahr 2004 unverändert gebliebenen Kostenhöchstsätze unerschwinglich geworden waren. Auch im Jänner 2012 mussten bspw. 35 unbegleitete minderjährige Fremde, die volljährig geworden waren, das für diese Personengruppe vorbehaltene Quartier verlassen; laut Auskunft des Landesflüchtlingsbüros mussten sie in organisierte Erwachsenenquartiere verlegt werden.

(3) Der vergleichsweise hohe Anteil an individuell wohnenden Asylwerbern in Wien war auf häufig private bzw. familiäre Anknüpfungspunkte und daraus resultierende private Wohnmöglichkeiten zurückzuführen. Auch in Wien war wegen der seit 2004 unveränderten Höchstsätze für Grundversorgungsleistungen allerdings die Tendenz feststellbar, dass individuell wohnende Personen aus finanziellen Gründen in organisierte Quartiere zurückwechseln mussten. In den ersten sieben Wochen des Jahres 2012 war dies bei 33 Personen (15 Einzelpersonen und fünf mehrköpfige Familien) der Fall. Die betreffenden organisierten Wohnplätze fehlten dann jedoch für Asylwerber, die aus den Erstaufnahmestellen des Bundes aufzunehmen waren.

Aus der Sicht des FSW war die individuelle gegenüber der organisierten Wohnversorgung auch deshalb vorteilhaft, weil die betreffenden Personen nach Ablauf von vier Monaten nach Asylgewährung (Auslaufen der Grundversorgung) in der Regel keine Wohnungslosenhilfe in



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Anspruch nahmen; dies im Gegensatz zu den aus organisierten Quartieren Entlassenen, die oft keine adäquate Wohnmöglichkeit auf dem privaten Wohnungsmarkt fanden.

- 22.1** Da die Grundversorgungsleistungen und damit auch die Kostenhöchstsätze für die Unterkünfte in der Grundversorgungsvereinbarung österreichweit einheitlich festgelegt waren, hatte die Art der Unterbringung in den drei überprüften Ländern vergleichbare finanzielle Auswirkungen.

Die folgende, auf Berechnungen des FSW beruhende Tabelle stellt die bei individueller und organisierter Unterbringung einzusetzenden finanziellen Mittel gegenüber:

Tabelle 12: Kosten bei individueller und organisierter Unterbringung			
monatliche Grundversorgungsleistungen für	individuelles Wohnen	organisiertes Wohnen (17 EUR-Tagsatz)	Mehrkosten (inkl. Taschengeld)
	in EUR		in %
Einzelperson	290	517 (+ 40 EUR Taschengeld)	92
Einzelperson + 1 minderjähriges Kind	480	1.034 (+ 80 EUR Taschengeld)	132
Einzelperson + 2 minderjährige Kinder	560	1.551 (+ 120 EUR Taschengeld)	198
Einzelperson + 3 minderjährige Kinder	640	2.968 (+ 160 EUR Taschengeld)	389
Paar	580	1.034 (+ 80 EUR Taschengeld)	92
Paar + 1 minderjähriges Kind	660	1.551 (+ 120 EUR Taschengeld)	153
Paar + 2 minderjährige Kinder	740	2.068 (+ 160 EUR Taschengeld)	201
Paar + 3 minderjährige Kinder	820	2.585 (+ 200 EUR Taschengeld)	240

Quellen: FSW; RH

Daraus ist ersichtlich, dass die Unterbringung in organisierten Quartieren für Bund und Länder erheblich teurer war als das individuelle Wohnen der in Grundversorgung befindlichen Personen.

- 22.2** Dieser Unterschied in den Kosten, der zwischen rd. 100 % und rd. 400 % betrug, rechtfertigte es nach Auffassung des RH, der individuellen Unterbringung den Vorzug zu geben, sofern nicht aus sachlichen Gründen die Unterbringung in organisierten Quartieren erforderlich ist. Nach Auffassung des RH sollten die Länder daher die Möglichkeit, Flüchtlinge individuell unterzubringen, in hohem Maß ausschöpfen.

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Um dies zu ermöglichen und die Leistbarkeit adäquater privater Quartiere zu verbessern, hielt es der RH für zweckmäßig, die betreffenden Kostensätze für individuelle Unterbringung anzuheben. Außerdem würden organisierte Quartiere für die aus der Erstaufnahme zugewiesenen Asylwerber frei werden.

Die mittlerweile mit Beschluss des Koordinationsrates vom 28. März 2012 eingeleitete Erhöhung der Kostenhöchstsätze für individuelle Unterbringung (um rd. 9 %) sah der RH daher grundsätzlich als positiv, wies aber darauf hin, dass die Sätze für die organisierte Unterbringung jedoch um rd. 12 % erhöht wurden.

Der RH hielt es für angemessen und für erforderlich, dass die Länder die Eignung der Asylwerber für die Möglichkeit individueller Unterbringung prüfen. Aufgrund des vergleichsweise geringen Anteils individuell wohnender Asylwerber empfahl der RH dem Land Salzburg und insbesondere dem Land Steiermark jedoch, Asylwerbern das Wohnen in individuellen Unterkünften vermehrt zu ermöglichen.

22.3 Laut Stellungnahme der Steiermärkischen Landesregierung sei der Anteil der individuellen Unterbringung markant gesunken, weil die Asylwerber diesen Wohnraum nicht mehr finanzieren könnten. Die Empfehlung des RH, das Wohnen in individuellen Unterkünften vermehrt zu ermöglichen, sei bereits aufgegriffen worden, jedoch werde diese Möglichkeit derzeit aufgrund der Mietkosten nur zögernd angenommen.

Der Wiener Stadtsenat stimmte in seiner Stellungnahme der Empfehlung des RH zu.

Beschaffenheit der Unterkünfte

23.1 (1) Standards für die Beschaffenheit der Quartiere waren beim Land Salzburg in den Quartierverträgen geregelt. Im Zuge der Auswahl und der Neuinbetriebnahme von Quartieren waren jedenfalls das Platzangebot, die Lage und die Ausstattung betreffende Kriterien zu erfüllen, z.B. Höchstbewohnerzahl und Mindestwohnfläche.

(2) Auch das Land Steiermark zog für die Unterkünfte im Rahmen der Eignungsbewertung landesintern festgelegte Standards heran. Voraussetzung für den Abschluss eines Vertrags zur Unterbringung und Versorgung von hilfs- und schutzbedürftigen Fremden war ein Interessenantrag, der u.a. Zimmer- und Bettenanzahl sowie die zur Verfügung stehenden Flächen beschrieb.



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(3) Das Land Wien legte ebenfalls Standards in den mit den Einrichtungsbetreibern bzw. Quartiergebern abgeschlossenen Quartierverträgen fest, z.B. Mindestwohnflächen.

23.2 Die von den drei überprüften Ländern vertraglich festgeschriebenen Qualitätsstandards der Quartiere bildeten nach Ansicht des RH eine geeignete Grundlage für die angemessene Unterbringung der Asylwerber.

Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften

24.1 (1) Das Land Salzburg verpflichtete die Unterkunftgeber vertraglich zur Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften. Der Quartierbetreiber hatte der Grundversorgungsstelle die baubehördliche Bewilligung, die Betriebsanlagengenehmigung, die Gewerbeberechtigung sowie das Ergebnis einer feuerpolizeilichen Überprüfung bereits vor der Eröffnung eines Quartiers vorzulegen und allfällige Änderungen bekannt zu geben. In jedem Quartier hatte eine Hausordnung aufzuliegen, die der Grundversorgungsstelle zur Kenntnis zu bringen war. Darin waren jedenfalls die Nachtruhezeiten und das Verbot der Übernachtung hausfremder Personen festzulegen. Überdies musste in den Quartieren eine Betreuungsperson während des Tages anwesend und während der Nachtzeit erreichbar sein.

(2) Beim Land Steiermark hatten die Quartiergeber laut den Leistungsvereinbarungen gewerbe- und baurechtliche Sicherheitsstandards einzuhalten und einen ständig anwesenden Nachtdienst sicherzustellen. Die Leistungsvereinbarung nahm auf eine Hausordnung Bezug, enthielt aber keine Verpflichtung der Quartierbetreiber, eine solche zu erlassen. Die Landesregierung war ermächtigt, Hausordnungen für Betreuungseinrichtungen zu erlassen,⁴⁰ machte davon jedoch bisher nicht Gebrauch. Laut Flüchtlingsreferat sei eine Verordnung bereits geplant. Es stellte den Quartiergebern Hausordnungsentwürfe bzw. -leitfäden in verschiedenen Sprachen zur Verfügung.

(3) Im Land Wien waren die Quartiergeber durch die Unterbringungsverträge zur Einhaltung sicherheitsrelevanter Bestimmungen der Wiener Heimverordnung (z.B. bezüglich Unfallverhütung, Brandschutz und Hygiene) verpflichtet. Überdies hatten sie Hausbetreuungs- bzw. Hauspersonal, das die Sicherheit und Ordnung in den Unterkünften zu gewährleisten hatte, in einer festgelegten Anzahl zur Verfügung zu stellen. Jedem Quartierbewohner wurde eine ausführliche Hausordnung nachweislich ausgehändigt. Nächtliche Sperren ermöglichten die Durchführung genauer Eingangskontrollen. Während der Nachtstunden

⁴⁰ § 7 Steiermärkisches Betreuungsgesetz 2005

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

war ab einer Anzahl von 30 Plätzen die Anwesenheit einer Betreuungsperson, bei kleineren Quartieren eine Rufbereitschaft vorgeschrieben.

- 24.2 Nach Ansicht des RH waren die vorgesehenen Vorkehrungen und Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung in den Flüchtlingsquartieren in allen drei Ländern umfassend und zweckmäßig.

Dem Land Steiermark empfahl der RH jedoch die Erlassung einer verbindlichen Hausordnung.

- 24.3 *Laut ihrer Stellungnahme plane die Steiermärkische Landesregierung, im Zuge einer künftigen Novelle zum Steiermärkischen Betreuungsgesetz 2005 die Bestimmung zu einer Hausordnung für alle Betreuungseinrichtungen und Quartiere zu verankern.*

Unterbringung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge

- 25.1 (1) Für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge war in besonderer Weise Vorsorge zu treffen, wie unter anderem durch Unterbringung in speziellen für Minderjährige geeigneten Quartieren und durch die Auswahl und Ausbildung des Betreuungspersonals.⁴¹

Die Anzahl der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge variierte relativ stark; laut UNHCR waren durchschnittlich 4 % der Asylsuchenden in Europa unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. Art. 7 der Grundversorgungsvereinbarung sah, je nach Betreuungsaufwand, drei Kategorien vor (Wohngruppen, Wohnheime und betreutes Wohnen), nach denen sich der Betreuungsschlüssel und die Höhe der Tagsätze bestimmten.

(2) Beim Land Salzburg standen 40 Plätze für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge zur Verfügung, die sich aus Wohngruppenplätzen (40 %) bei besonders hohem Betreuungsbedarf, Wohnheimplätzen (50 %) für nicht selbstversorgungsfähige Jugendliche und betreuten Wohnplätzen für angeleitet selbstversorgungsfähige Jugendliche (10 %) zusammensetzten. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stichtag 1. Jänner 2012) waren 33 der 40 zur Verfügung stehenden Plätze belegt. Die Zusammenarbeit zwischen der Grundversorgungsstelle, dem Quartiergeber und dem Jugendamt, dem die Obsorge für die unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge oblag, war in einer Vereinbarung festgelegt. Alle Einzelheiten der Unterbringung und Betreuung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge waren in einem Vertrag zwischen dem Land und dem Quartiergeber geregelt.

⁴¹ vgl. Richtlinie 2003/9/EG vom 27.1.2003, Art. 19, Richtlinie 2004/83/EG vom 29.4.2004, Art. 30



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(3) Auch im Land Steiermark erfolgte die Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge in enger Zusammenarbeit mit den Jugendwohlfahrtsbehörden. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung betrieben zwei gemeinnützige Organisationen und zwei private Anbieter insgesamt fünf Einrichtungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge. In den fünf Einrichtungen waren 212 (Stand 13. März 2012) unbegleitete minderjährige Flüchtlinge untergebracht. Die Einrichtungsbetreiber hatten im Zuge der Vertragsunterfertigung detaillierte Konzepte für die Betreuung und Versorgung der untergebrachten Jugendlichen vorzulegen; die vom Flüchtlingsreferat und von der Jugendwohlfahrtsbehörde genehmigten Konzepte waren Bestandteil der Verträge. Im Land Steiermark bestanden für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge ausschließlich Wohnheimplätze.

Nach Angaben des Steiermärkischen Flüchtlingsreferats werde das Land noch im Jahr 2012 eine Rahmenrichtlinie für Unterbringung und Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge erlassen. Diese Richtlinie soll alle Faktoren, wie bspw. die Qualifikation des Betreuungspersonals, die Jugendwohlfahrts-Einbindung und Grundversorgungsaufgaben beinhalten und standardisiert für alle Quartierbetreiber Gültigkeit haben; überdies würde eine derartige Richtlinie auch eine einheitliche Qualitätskontrolle ermöglichen.

(4) Beim Land Wien umfasste das Angebot der Wiener Grundversorgung insgesamt 80 Plätze für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, die von vier gemeinnützigen Organisationen in fünf Einrichtungen zur Verfügung gestellt wurden und die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Stichtag 1. Jänner 2012) zu 100 % belegt waren. Es handelte sich um 20 Wohngruppenplätze, 30 Wohnheimplätze und 30 betreute Wohnplätze. Die Unterbringungsstandards wurden in den jeweiligen Verträgen vereinbart. Die Einrichtungen für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge waren als Träger der Freien Wohlfahrt anerkannt und wurden alle drei Jahre einer Revision unterzogen.

In Wien mussten unbegleitete minderjährige Flüchtlinge nach Übernahme in die Grundversorgung des Landes ihre Quartiere wechseln, um in einer Einrichtung mit für sie passendem bzw. erforderlichem Betreuungsschlüssel untergebracht werden zu können. Laut Mitteilung der Grundversorgungsstelle würden Informationen durch die Erstaufnahmestelle des Bundes über den jeweiligen Betreuungsbedarf eine adäquate Zuweisung optimieren.

25.2 Im Hinblick auf die unterschiedliche Praxis in den drei überprüften Ländern – bspw. nur eine Betreuungskategorie im Land Steiermark – hielt es der RH für zweckmäßig, die Kriterien für die Einordnung der

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in die verschiedenen Betreuungskategorien zu präzisieren.

Um die Zuweisung der unbegleiteten minderjährigen Flüchtlinge in die für sie jeweils geeigneten Einrichtungen zu optimieren, sollten die drei überprüften Länder auf Beibringung entsprechender Informationen durch die Erstaufnahmestellen dringen.

Die Erlassung einer Richtlinie, wie sie das Land Steiermark für die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge beabsichtigte, beurteilte der RH insbesondere hinsichtlich der Qualitätskontrolle als zweckmäßig. Er empfahl die zügige Umsetzung dieser Maßnahme.

- 25.3 *Die Steiermärkische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme hinsichtlich der Rahmenrichtlinie für die Unterbringung und die Betreuung unbegleiteter minderjähriger Flüchtlinge mit, dass ein diesbezügliches Konzept in Abstimmung mit dem Bereich Jugendwohlfahrt in Ausarbeitung sei.*

Der Wiener Stadtsenat befürwortete in seiner Stellungnahme ein Clearing durch den Bund vor der Übernahme in die Betreuung der Länder, das sich nicht nur auf Altersdiagnosen beschränkt. Dadurch könne die Zuweisung in den Ländern zielgerichteter erfolgen.

Heranziehung von Asylwerbern zu Hilfstätigkeiten

- 26.1 (1) Asylwerber waren nach dem Ausländerbeschäftigungsgesetz grundsätzlich vom freien Zugang zum Arbeitsmarkt ausgeschlossen; dies galt auch für geringfügige Beschäftigung. Auf Basis der Grundversorgungsvereinbarung bestimmte das Grundversorgungsgesetz des Bundes⁴², dass Asylwerber, die in einer Betreuungseinrichtung von Bund oder Ländern oder Dritten untergebracht sind, mit ihrem Einverständnis für Hilfstätigkeiten im Zusammenhang mit der Unterbringung und für gemeinnützige Hilfstätigkeiten für Bund, Land oder Gemeinden herangezogen werden konnten (z.B. Landschaftspflege und -gestaltung, Betreuung von Park- und Sportanlagen und Unterstützung in der Administration). Den Asylwerbern gebührte hierfür ein Anerkennungsbetrag von 3 EUR bis 5 EUR pro Stunde. Durch die Hilfstätigkeiten wurde kein Dienstverhältnis begründet. Durch Erhalt der Anerkennungsbeträge konnte es zu einer Kürzung der Grundversorgungsleistungen kommen, allerdings nur dann, wenn ihre Summe den Betrag von 134 EUR pro Monat (Berufsfreibetrag), abzüglich Fahrtkosten, überschritt.

⁴² § 7 Abs. 3 und 4



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

(2) Das Land Salzburg machte von der Möglichkeit, Asylwerber für Hilfstätigkeiten heranzuziehen, nach eigenen Angaben bisher nur in sehr geringem Ausmaß Gebrauch; genaue Daten lagen nicht vor. Im Jänner 2012 gab das Land, um die Heranziehung von Asylwerbern zu Hilfstätigkeiten zu forcieren, eine Informationsbroschüre („Arbeit für AsylwerberInnen“) heraus.

(3) Beim Land Steiermark war die Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten im Steiermärkischen Betreuungsgesetz 2005 in enger Anlehnung an die entsprechenden Bestimmungen des Bundes geregelt, wobei zusätzlich der Begriff „Remunerantentätigkeiten“ aufgenommen wurde. Auch das Land Steiermark verfügte über keine umfassende Übersicht über das Ausmaß der Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten. Das Amt der Steiermärkischen Landesregierung setzte Asylwerber als „Remuneranten“ für Hilfstätigkeiten (z.B. bei Übersiedlungen von Büroinventar) ein. Der Magistrat der Stadt Graz setzte im Jahr 2010 insgesamt 37 Asylwerber für die Grünraumpflege ein.

(4) Die Wiener Grundversorgungsstelle erstellte ein ausführliches Informationsblatt über die Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten und übermittelte es den Betreuungseinrichtungen. Asylwerber verrichteten Hilfstätigkeiten in den Grundversorgungseinrichtungen und insbesondere bei der Magistratsabteilung 48 (Ahfallwirtschaft, Straßenreinigung und Fuhrpark) sowie auf dem Zentralfriedhof. Laut Mitteilung der Grundversorgungsstelle erfolgten die Hilfsarbeiten anlass- bzw. jahreszeitenbezogen und umfassten insbesondere Tätigkeiten wie Schneeräumung, Laubentfernung und Rasenmähen. Auch in Wien entsprach es der Intention der Grundversorgungsstelle, die freiwilligen Hilfstätigkeiten im Rahmen der gemeinnützigen Beschäftigung weiter zu forcieren, zumal diese den Asylwerbern die Möglichkeit boten, sich sinngebend zu beschäftigen und nicht nur untätig auf den Ausgang des Asylverfahrens zu warten.

In den Jahren 2007 bis 2011 waren bei der Magistratsabteilung 48 jährlich jeweils zwischen 91 und 114, auf dem Zentralfriedhof bis zu 76 Asylwerber für Hilfstätigkeiten eingesetzt.

26.2 Der RH anerkannte die in allen drei geprüften Ländern bestehende Absicht, die Heranziehung von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten zu forcieren. Er empfahl den Ländern Salzburg und Steiermark, den Einsatz von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten zu dokumentieren, um dieses Instrument einer Evaluierung zugänglich zu machen.

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen in den Unterkünften

26.3 *Die Steiermärkische Landesregierung sagte in ihrer Stellungnahme zu, der Empfehlung des RH folgend umgehend eine Dokumentation über den Einsatz von Asylwerbern für Hilfstätigkeiten für den Bund, die Länder und die Gemeinden einzuführen.*

27.1 (1) In den Salzburger Flüchtlingsquartieren waren Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen durch Bedienstete der Grundversorgungsstelle in Form vierteljährlicher Vor-Ort-Überprüfungen in jedem Quartier vorgesehen. Die Grundversorgungsstelle dokumentierte diese unangemeldet durchgeführten Kontrollmaßnahmen, indem sie ausführliche Quartierberichte erstellte. Überdies führte die Grundversorgungsstelle auch Vor-Ort-Kontrollen in Anlassfällen durch.

Im Jahr 2009 fanden die Kontrollen nicht mehr vierteljährlich und ab 2010 kaum mehr statt.

Die Grundversorgungsstelle begründete dies mit im Jahr 2009 wirksam gewordenen Personaleinsparungen.⁴³ Der Leiter der Grundversorgungsstelle wies daher im September 2011 in einem Schreiben an das zuständige Mitglied der Landesregierung darauf hin, dass er bei Eintritt kritischer Fallkonstellationen die ordnungsgemäße Abwicklung der Grundversorgung nicht mehr garantieren könne und dass eine geplante und dem Ziel der Quotenerfüllung dienende Eröffnung neuer Quartiere unter den gegebenen Umständen nicht vertretbar sei.

Weitere Aufsichtsmaßnahmen erfolgten, indem die mit der Flüchtlingsbetreuung beauftragte NGO verpflichtet wurde, bei Bedarf Wahrnehmungsberichte an die Grundversorgungsstelle zu übermitteln. Überdies fanden fremdenpolizeiliche Kontrollen mit Grundversorgungsrelevanz durch Fremdenpolizei, Vertreter des BMI und Mitarbeiter der Grundversorgungsstelle statt.

(2) Im Land Steiermark fanden Aufsichts- und Kontrollmaßnahmen der Grundversorgungsstelle in organisierten und auch in individuellen Unterkünften überwiegend im Rahmen von fremdenpolizeilichen Kontrollen mit Grundversorgungsrelevanz statt. Abgesehen von konkreten Anlassfällen fanden Kontrollen, die ausschließlich Grundversorgungsangelegenheiten betrafen, aus Kostengründen nur selten statt. Nach Ansicht des Flüchtlingsreferats lag der Vorteil der koordinierten Kontrollen in der Möglichkeit, die Lebensumstände und Wohnverhältnisse der individuell untergebrachten Grundversorgungsempfänger feststellen zu können. Dadurch hätten bereits zahlreiche Asylwerber aus unzu-

⁴³ um 1,5 Dienstposten (das entspricht rd. 30 % der personellen Ressourcen, ein A-Posten und 0,5 B-Posten)



Unterbringung der hilfs- und
schutzbedürftigen Fremden

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

mutbaren Wohnungen **verlegt** bzw. die Eigentümer zur Sanierung und Mängelbehebung **angehalten** werden können. Im Jahr 2011 fanden 65 koordinierte Prüfungen statt (63 im Jahr 2010).

Ein Prüfplan für reine Grundversorgungsprüfungen in den organisierten Unterkünften lag nicht vor; allerdings hielt der Leiter des Flüchtlingsreferats laufenden Kontakt mit den Hausverantwortlichen und verfügte über einen guten Überblick über den jeweiligen Quartierzustand.

(3) In den Verträgen des FSW mit den Betreibern der Quartiere waren Kontroll- und Begehungsrechte festgehalten. Mitarbeitern des Auftraggebers, des Magistrats der Stadt Wien oder vom Magistrat beauftragten Organisationen war jederzeit und auch unangekündigt zu allen zur Unterbringungseinrichtung gehörenden Räumlichkeiten, Anlagen und Außenanlagen der Zugang zu gestatten; das Gleiche galt für Personen des ärztlichen Dienstes und Organe des öffentlichen Sicherheitsdienstes.

In der Wiener Grundversorgungsstelle lag ein Plan für die Kontrollen der organisierten Quartiere auf; die vorgenommenen und die geplanten Kontrollen waren in diesem dokumentiert bzw. festgelegt, wobei zwischen Erstbegehungen, systematischen Kontrollen und Nachkontrollen unterschieden wurde.

(4) Die Grundversorgungsstellen der Länder überprüften den Zustand der Unterkünfte, die Einhaltung der vereinbarten Standards und die Erbringung der vereinbarten Leistungen. Gegebenenfalls erstellten die Überprüfungsorgane Mängellisten; diese wurden den Quartierverantwortlichen in Verbindung mit einem Behebungsauftrag übermittelt.

(5) Der RH besichtigte in den überprüften Ländern in Begleitung von Mitarbeitern der jeweiligen Grundversorgungsstelle des Landes einzelne Flüchtlingsquartiere, um einen unmittelbaren Eindruck von der Unterkunfts- und Versorgungssituation zu gewinnen. Dabei wurden Interviews mit den Quartierverantwortlichen und untergebrachten Personen geführt. Die Besichtigung durch den RH betraf Quartiere für Erwachsene und für unbegleitete minderjährige Flüchtlinge, sowohl von gewerblichen Unternehmen als auch von NGOs geführte Häuser. Insbesondere hinsichtlich Funktionalität der Einrichtung, Sauberkeit und allgemeiner baulicher Situation gewann der RH mehrheitlich einen positiven Eindruck; einige Quartiere fielen hingegen durch defekte Geräte und Sauberkeitsmängel ungünstig auf.

Unterbringung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden

(6) Im Überprüfungszeitraum (seit 2007) mussten in allen drei Ländern Flüchtlingsquartiere ruhend gestellt oder geschlossen werden; Gründe dafür waren bspw. sanitäre oder hygienische Übelstände, grobe bauliche bzw. technische Mängel oder Unzuverlässigkeiten der Betreiber. Von 2007 bis Jänner 2012 mussten aus diesen Gründen im Land Salzburg sechs Quartiere mit insgesamt 208 Plätzen geschlossen werden, im Land Steiermark 18 Quartiere⁴⁴ mit insgesamt 641 Plätzen. Im Land Wien musste im genannten Zeitraum eine Einrichtung aufgrund sanitärer Übelstände geschlossen werden, wodurch rd. 250 Plätze verloren gingen.

- 27.2 Der RH bemängelte die Verringerung der Kontrollhäufigkeit im Land Salzburg und empfahl, geeignete organisatorische und personelle Maßnahmen zu ergreifen sowie einen Prüfplan zu erstellen.

Dem Land Steiermark empfahl der RH, einen Prüfplan für Kontrollen in den organisierten Quartieren zu erstellen und die Vor-Ort-Kontrollen durch die Grundversorgungsstelle zu intensivieren.

- 27.3 *Die Steiermärkische Landesregierung habe laut ihrer Stellungnahme die Empfehlung des RH aufgegriffen, einen Prüfplan für Kontrollen mit reiner Grundversorgungsrelevanz zu erstellen. Die Vor-Ort-Kontrollen durch die Grundversorgungsstelle würden im Rahmen dieser Möglichkeiten intensiviert werden.*

Sondersubventionen des Landes Steiermark

- 28.1 Während die Länder Salzburg und Wien neben den vertraglich vereinbarten Entgelten für Leistungen aufgrund der Grundversorgungsvereinbarung keine nennenswerten Subventionen aus dem Titel der Flüchtlingsbetreuung an mit der Grundversorgung befasste NGOs gewährten, beschloss das Land Steiermark im Mai 2009⁴⁵ eine Sondersubvention an jene NGO, die im Rahmen der Grundversorgung die Beratung durchführte und als Quartiergeber auftrat.

Die NGO erhielt für die Unterbringung und Betreuung von hilfsbedürftigen Fremden mit besonderem Betreuungsbedarf, im Besonderen psychisch Kranke und alleinerziehende Frauen mit Kindern, rückwirkend ab 2008 eine Förderung von jährlich 200.000 EUR, in Summe somit 800.000 EUR (für 2008 bis 2011).

⁴⁴ Davon waren fünf Quartiere von einer gemeinnützigen Organisation betrieben worden.

⁴⁵ Zusatzvereinbarung zum Leistungsvertrag betreffend die Information, Beratung und soziale Betreuung von Flüchtlingen vom 20. Mai 2009



Sondersubventionen des
Landes Steiermark

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Die NGO führte zwei Unterkünfte, in denen die Fremden mit besonderem Betreuungsbedarf untergebracht waren. Eine davon wurde als Frauenwohnhaus geführt, die andere beherbergte Personen mit medizinischem Betreuungsbedarf. Die NGO legte dem Subventionsgeber zwar Berichte über ihre Tätigkeit vor, detaillierte Angaben über die betreuten Personen sowie medizinische Nachweise für das erhöhte Betreuungserfordernis erfolgten jedoch nicht.

Demgegenüber bestand seit dem Jahr 2008 auch eine Vereinbarung im Koordinationsrat, dass für die Sonderbetreuung von körperlich oder psychisch kranken Fremden der Tagsatz von 17 EUR (siehe TZ 5) für die erhöhte Betreuung um bis zu 23 EUR auf maximal 40 EUR pro betreuter Person und Tag erhöht werden kann.

Das Land Steiermark gewährte den erhöhten Tagsatz für Sonderbetreuung nur bei Vorlage (fach-)ärztlicher Gutachten. Die Anzahl der Sonderbetreuungsfälle im Land Steiermark stieg von 42 (Ende Juli 2009) auf 76 Personen (Mitte Jänner 2012) an. Ein Teil der Sonderbetreuungsfälle war auch in jenem Flüchtlingsquartier untergebracht, für das die NGO die Sondersubvention erhielt. Wie dem Jahresbericht 2009 der NGO zu entnehmen war, betreute sie im Jahr 2009 dort 52 Personen, für rd. 30 Personen bezog sie einen erhöhten Tagsatz.

Das Landesflüchtlingsbüro verfügte über keine Informationen darüber, welche Sonderbetreuungsleistungen die Sondersubvention abdeckte bzw. für welche Personen diese Subvention gewährt wurde. Eine Überprüfung, ob es zu Überschneidungen von Subvention und erhöhten Tagsätzen kam, konnte daher nicht erfolgen.

- 28.2** Der RH bemängelte die unterbliebene Abstimmung zwischen den für die Subventionsgewährung und die Abwicklung der Grundversorgung zuständigen Stellen, weil dadurch nicht ausgeschlossen werden konnte, dass die NGO Subventionen für einen Verwendungszweck erhielt, der ohnehin schon mit einem erhöhten Leistungsentgelt abgegolten wurde. Der RH wies darauf hin, dass der Umfang der Sondersubvention von 200.000 EUR jährlich einem Zuschlag zum Tagsatz für 24 Personen für ein ganzes Jahr entspricht.

Er empfahl daher dem Land Steiermark, die weitere Gewährung der Sondersubvention einer kritischen Prüfung zu unterziehen, zumindest aber sicherzustellen, dass damit **andere Leistungen abgegolten** werden bzw. ein **anderer Personenkreis betreut wird als durch Gewährung des erhöhten Tagsatzes**.

Sondersubventionen des Landes Steiermark

28.3 *In ihrer Stellungnahme sagte die Steiermärkische Landesregierung eine kritische Prüfung dieser Subvention zu.*

29.1 Das Land Steiermark verrechnete die Sondersubvention von insgesamt 800.000 EUR unter dem Ansatz 1/60426024/7670 „Flüchtlingshilfe; Beiträge nach dem § 11 Steiermärkisches Betreuungsgesetz“. Nach dieser Gesetzesstelle kann das Land in begründeten Fällen, wie in sozialen Härtefällen, oder wenn dies der Integration dient, Leistungen gewähren, welche die Höchstsätze laut Grundversorgungsvereinbarung überschreiten, oder über die Grundversorgung hinausgehende Leistungen gewähren. Die Höhe der zusätzlichen Leistungen darf den Sozialhilferichtsatz für alleinstehend Unterstützte nicht überschreiten.

29.2 Die Begrenzung des Beitrags gemäß § 11 des Steiermärkischen Betreuungsgesetzes mit der Höhe des Sozialhilferichtsatzes wies aus Sicht des RH klar darauf hin, dass es sich um Leistungen handeln muss, die aufgrund einer Einzelfallprüfung gewährt werden können. Pauschalzahlungen, wie die Sondersubventionen des Landes Steiermark, waren daher nach Ansicht des RH nicht unter diese Gesetzesbestimmung subsumierbar.

Quotenerfüllung

Quoten der Länder

30.1 Gemäß Art. 1 Abs. 4 der Grundversorgungsvereinbarung soll eine gerechte und gleichmäßige Aufteilung der hilfs- und schutzbedürftigen Fremden in Österreich gewährleistet werden.⁴⁶

Die auf die einzelnen Länder entfallenden Kosten, die in Durchführung der Grundversorgungsvereinbarung entstehen, werden – soweit sie nicht vom Bund zu refundieren sind – nach der Wohnbevölkerung ausgeglichen.⁴⁷ Damit führt eine Unterschreitung der Anzahl bei der Quotenerfüllung in der Regel zu Ausgleichszahlungen an die anderen Länder.⁴⁸

Die Quotenerfüllung stellte sich in den Jahren 2007 bis 2012 wie folgt dar (jeweils zum Jahresbeginn):

⁴⁶ Maßgeblich für die Aufteilung ist die für den jeweiligen Finanzausgleich ermittelte Gesamtbevölkerung Österreichs und die Bevölkerungsanzahl des jeweiligen Bundeslandes.

⁴⁷ Art. 10 Abs. 1 und 2 der Grundversorgungsvereinbarung

⁴⁸ Ein weiterer Faktor für Ausgleichszahlungen besteht in länderweise unterschiedlich hohen Ausgaben für die betreuten Personen.

Tabelle 13: Quotenerfüllung der Bundesländer zum Jahresbeginn 2007 bis 2012

Jahr	Burgenland	Kärnten	Nieder- österreich	Ober- österreich	Salzburg	Steiermark	Tirol	Vorarlberg	Wien
	in %								
2007	- 1,80	- 44,99	12,83	9,37	- 13,51	- 9,54	- 34,24	- 12,85	25,00
2008	- 1,62	- 42,35	2,76	11,35	- 12,51	- 12,17	- 28,97	- 5,26	29,97
2009	- 6,03	- 40,15	3,61	8,11	- 14,87	- 8,56	- 29,01	- 10,98	31,33
2010	- 12,32	- 28,56	- 5,96	2,99	- 13,74	- 11,64	- 18,19	- 8,47	39,08
2011	- 11,05	- 19,58	- 10,14	- 1,70	- 8,88	- 11,46	- 8,94	- 13,50	37,19
2012	- 2,39	- 22,01	1,75	- 16,79	- 18,04	- 12,03	- 17,26	- 22,05	45,98

Quelle: BMI

30.2 Beim Land Wien war somit eine deutliche Übererfüllung der Quoten (zwischen rd. 25 % und rd. 46 %) festzustellen. Die Länder Salzburg und Steiermark verfehlten hingegen die Quotenerfüllung (Salzburg bis zu rd. 18 %, Steiermark bis zu rd. 12 %), wenngleich nicht in so hohem Ausmaß wie andere Bundesländer.

Faktoren für den Grad
der Quotenerfüllung

31.1 Folgende Einflussfaktoren führten zu der strukturell unterschiedlichen Quotenerfüllung:

- Das Angebot an Quartieren war nicht beliebig steuerbar. In den Ländern Salzburg und Steiermark war es schwierig, den Standards entsprechende Quartiere zu den gegebenen Kostenhöchstsätzen zur Verfügung zu haben. Dies wurde auch durch die Schließung von Quartieren (wegen Qualitätsmängeln und fehlenden Interesses der Vermieter) deutlich (vgl. TZ 27). Diese Situation wurde durch das Gleichbleiben der Kostenhöchstsätze in den Jahren 2004 bis 2011 noch verschärft (vgl. TZ 10).
- Im ländlichen und kleinstädtischen Bereich der Länder Salzburg und Steiermark lehnten in mehreren Fällen Gemeinden die beabsichtigte Aufnahme von Asylwerbern im Hinblick auf die Belastung der örtlichen Bevölkerung ab. Diese Widerstände waren beim Land Steiermark dokumentiert, beim Land Salzburg nur ansatzweise.
- Höhere Ausgleichszahlungen als Sanktionen für die Untererfüllung der Quoten erschienen als Steuerungsgröße nicht ausreichend. Die über Jahre kontinuierliche und erhebliche Untererfüllung der Quo-

Quotenerfüllung

ten durch einzelne Länder deutete darauf hin, dass Ausgleichszahlungen nur einen geringen Lenkungseffekt hatten.

- Ballungszentren wie Wien waren für Anspruchsberechtigte attraktiver als insbesondere der ländliche Raum. Zwar nahm das Land Wien Personen nicht in die Grundversorgung auf, die in anderen Ländern aus der Grundversorgung entlassen wurden, doch ließ sich eine überproportionale Zahl der subsidiär Schutzberechtigten, die den Aufenthalt frei wählen dürfen (keine Gebietsbeschränkung), in Wien nieder.⁴⁹ Diese „Sogwirkung“ von Wien, die sich in einer deutlichen und nachhaltigen Übererfüllung der Quote manifestierte, erschwerte schon rein rechnerisch die Quotenerfüllung für die anderen Länder. Aus diesem Grund erschien die bisherige Berechnungsweise der Quote nicht hinreichend aussagekräftig für die Aufnahmemöglichkeit der Länder. Zu berücksichtigen war auch der Umstand, dass die in Erstaufnahmestellen (Traiskirchen, Thalham und Flughafen Wien-Schwechat) befindlichen Asylwerber in den betreffenden Ländern Niederösterreich und Oberösterreich auf die Quote dieser Länder angerechnet wurden, obwohl diese Personen nicht von diesen Ländern, sondern vom Bund betreut wurden.

Zur Zeit des Abschlusses der Gebarungsüberprüfung entwickelte das Land Salzburg eine Methode, um über den Weg des Übernahmemanagements aus den Erstaufnahmestellen die ungleiche Verteilung zu verringern. Dieser Vorschlag sah variable Mindestquoten vor, die sich einerseits nach der Anzahl der aus den Erstaufnahmestellen aufzunehmenden Personen, andererseits nach der Zahl der in Wien befindlichen Grundversorgten richtete. Länder mit einer Zahl an Grundversorgten unterhalb dieser Mindestquote sollte eine verstärkte Aufnahmeverpflichtung treffen. Mit dieser Vorgangsweise sollte die Überbelastung von Wien verringert und gleichzeitig ein Abbau von Überbelastungen der Erstaufnahmestellen sichergestellt werden. Der Umsetzung dieser Vorgangsweise wurde in der Sitzung des Koordinationsrates am 28. März 2012 zugestimmt; im 4. Quartal 2012 soll eine Evaluierung erfolgen.

- 31.2 Der RH begrüßte diese Bestrebungen in Richtung einer gleichmäßigeren Belastung der Länder, ohne die konkreten Auswirkungen der Berechnungsweise abschließend beurteilen zu können. Auch sah er die vorgesehene Evaluierung als zweckmäßig an.

⁴⁹ in den Jahren 2008 bis 2011 durchschnittlich zwischen 41 % und 52 %



Quotenerfüllung

BMF BMI BMWFJ

**Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien**

Darüber hinaus empfahl der RH den Ländern Salzburg und Steiermark, verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung durch Stärkung der Bewusstseinsbildung bei der regionalen Bevölkerung zu ergreifen.

- 31.3** Die Steiermärkische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass die Quotenerfüllung des Landes Steiermark aktuell bei rd. 95 % liege. Die Empfehlung des RH, verstärkt Maßnahmen zur Erhöhung der Akzeptanz der Flüchtlingsunterbringung durch Stärkung der Bewusstseinsbildung bei der regionalen Bevölkerung zu setzen, werde aufgegriffen.

Die Steiermärkische Landesregierung wies weiters darauf hin, dass die Einrechnung der in den Erstaufnahmestellen Traiskirchen und Thaham untergebrachten, vom Bund betreuten Personen in die Quote der Länder Niederösterreich und Oberösterreich eine Quotenverzerrung mit sich bringe.

Regionale Verteilung
in den Ländern Salz-
burg und Steiermark

- 32.1** Regelungen über die regionale Verteilung der in der Grundversorgung befindlichen Personen bestanden nicht. Die Verteilung der untergebrachten Personen nach politischen Bezirken ergab in den Ländern Salzburg und Steiermark, bezogen auf die Zahl der Wohnbevölkerung, folgendes Bild:⁵⁰

Bezirk bzw. Stadt	Bevölkerungszahl zum 1. Jänner 2011	Anzahl der Asylwerber	Asylwerber pro 1.000 EW
Salzburg Stadt	148.078	378	2,55
Hallein	57.346	135	2,35
Salzburg-Umgebung	142.365	102	0,72
St. Johann im Pongau	78.367	156	1,99
Tamsweg	20.902	61	2,92
Zell am See	84.663	198	2,34
Land Salzburg	531.721	1.030	1,94

Quellen: Land Salzburg (Stand 4. November 2011); Statistik Austria; RH

⁵⁰ Das Land Wien wurde wegen seiner geringen geographischen Ausdehnung und mangels Gliederung in politische Bezirke in diesen Vergleich nicht aufgenommen.

Quotenerfüllung

Tabelle 15: Quoten Land Steiermark (nach politischen Bezirken)			
Bezirk bzw. Stadt	Bevölkerungszahl zum 1. Jänner 2011	Anzahl der Asylwerber	Asylwerber pro 1.000 EW
Graz Stadt	261.540	818	3,13
Bruck an der Mur	62.500	69	1,10
Deutschlandsberg	60.851	1	0,02
Feldbach	67.046	25	0,37
Fürstenfeld	22.797	-	-
Graz-Umgebung	142.553	527	3,70
Hartberg	66.730	278	4,17
Murtal	74.078	186	2,51
Leibnitz	77.289	60	0,78
Leoben	63.104	21	0,33
Liezen	79.814	14	0,18
Mürzzuschlag	40.207	340	8,46
Murau	29.426	14	0,48
Radkersburg	22.911	19	0,83
Voitsberg	52.242	-	-
Weiz	87.526	35	0,40
Land Steiermark	1.210.614	2.407	1,99

Quellen: Land Steiermark (Stand 25. Jänner 2012); Statistik Austria; RH

Im Land Salzburg bewegte sich – abgesehen vom Bezirk Salzburg-Umgebung – der Anteil der Flüchtlinge an der Gesamtbevölkerung somit in einer relativ engen Bandbreite.

Deutlich weniger homogen war die Verteilung im Land Steiermark, wo in zwei Bezirken kein einziger Flüchtling untergebracht war und drei Bezirke (Mürzzuschlag, Hartberg und Graz-Umgebung) die Hauptlast trugen.

32.2 Obwohl die Möglichkeiten der regionalen Verteilung der Flüchtlinge von unterschiedlichen Faktoren, vor allem auch von der Zurverfügungstellung von Quartieren durch private Anbieter, abhängen, sollten die Länder nach Auffassung des RH eine zu starke Unausgewogenheit von Regionen hinsichtlich der Unterbringung von Flüchtlingen vermeiden.



Quotenerfüllung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

Der RH empfahl dem Land Steiermark, mittelfristig auf eine gleichmäßigere Aufteilung der Flüchtlinge innerhalb des Landes hinzuwirken, dem Land Salzburg, eine verstärkte Berücksichtigung des Bezirks Salzburg-Umgebung anzustreben.

32.3 *Die Steiermärkische Landesregierung teilte in ihrer Stellungnahme mit, bei der Unterbringung von Asylwerbern grundsätzlich eine Verteilung auf alle Regionen der Steiermark anzustreben. Da jedoch aus vielen Bezirken keine Angebote eingelangt seien und auch von Gemeinden Widerstände gegen den Betrieb von Flüchtlingsquartieren vorlägen, könne eine ausgewogene Verteilung nicht umgesetzt werden. Es werde aber versucht, der diesbezüglichen Empfehlung des RH stärker nachzukommen.*

Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung

33.1 (1) Leistungen aus der Grundversorgung sind, da sie die Hilfsbedürftigkeit des Empfängers voraussetzen, einzustellen oder zu kürzen, wenn die begünstigte Person Einkommen erzielt, andere Sozialleistungen erhält oder Vermögen erwirbt. Der betreffende Begünstigte hat diese Umstände der Grundversorgungsstelle zu melden. Zu Unrecht empfangene Leistungen können in der Regel zurückgefordert werden. Bei Erhalt von Familienbeihilfe wird z.B. beim Land Wien kein Verpflegungsgeld, keine Bekleidungshilfe und in der Regel kein Schulbedarf gewährt.

Die Länder erhielten weitgehend aus dem Betreuungsinformationssystem sowie durch fallweise hzw. regelmäßige Informationen durch das BMI Hinweise, die für die Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit relevant sind. So erhielt das BMI bspw. durch Abfragen beim Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger Informationen über Beschäftigungen und Bezüge von Arbeitslosengeld bzw. Kindergeld.

Die Grundversorgungsstelle konnte den Bezug von Familienbeihilfe dann berücksichtigen, wenn sie von einem den Anspruch auf Familienbeihilfe auslösenden Beschäftigungsverhältnis eines Zielgruppenangehörigen Kenntnis erhielt. Ansonsten war die Feststellung des Familienbeihilfebezugs für die Grundversorgungsstellen schwierig, weil die Finanzämter nur auf deren konkrete Anfrage⁵¹, nicht aber von sich aus verpflichtet waren, die erfolgte Zuerkennung von Familienbeihilfe mitzuteilen.

Bedeutung hatte diese Sachlage vor allem in den Fällen, in denen beträchtliche Nachzahlungen von Familienbeihilfe an Asylwerber bzw.

⁵¹ im Rahmen der Amtshilfe (Art. 22 B-VG)

Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung

ehemalige Asylwerber rückwirkend für mehrere Jahre erfolgten. Nach der Judikatur des Verwaltungsgerichtshofes hatten nämlich Fremde, die bereits vor dem Inkrafttreten des Asylgesetzes 2005 am 1. Jänner 2006 einen Asylantrag gestellt haben und sich mindestens 60 Monate im Bundesgebiet aufhielten, rückwirkend Anspruch auf Familienbeihilfe für vor diesem Zeitpunkt geborene Kinder. Eine Reihe betroffener Asylwerber stellte entsprechende Anträge auf Familienbeihilfe. Die Zuerkennung löste Rückforderungsansprüche an Grundversorgungsleistungen aus, soweit solche im Zeitraum der Zuerkennung der Familienbeihilfe erbracht wurden.

Der Koordinationsrat diskutierte die Frage des Informations- und Datenaustauschs bezüglich Familienleistungen in den Jahren 2010 und 2011; laut Information des BMF sei eine automatisierte Übermittlung von Daten jedoch rechtlich nicht möglich. Legistische Maßnahmen würden gemeinsam mit dem BMWFJ geprüft.

(2) Vom Land Salzburg während der Gebarungsüberprüfung des RH durchgeführte Erhebungen führten lediglich in einem Fall zu einem Rückforderungsanspruch aus dem Titel der Familienbeihilfe.

(3) Während der Gebarungsüberprüfung durch den RH nahm die Grundversorgungsstelle des Landes Steiermark durch Anfragen an die Finanzämter eine systematische Ermittlung der ehemaligen und laufenden Bezieher von Grundversorgungsleistungen vor. Daraus ergaben sich gegen 15 Familienbeihilfebezieher Rückforderungsansprüche im Ausmaß von insgesamt rd. 130.000 EUR. Das Land Steiermark leitete die Rückforderungen ein, in sieben Fällen erfolgte eine Anerkennung, die übrigen Verfahren waren noch im Gang.

(4) Der FSW konnte dem RH keine Fälle bekannt geben, in denen Rückforderungen aus diesem Grund erfolgt wären. Der RH konnte auch keine systematische Nachforschung durch den FSW bei den Finanzämtern feststellen.

33.2 Der RH stellte zunächst fest, dass die erfolgte Informationsbereitstellung durch das BMI die Grundversorgungsstellen der Länder in die Lage versetzte, die Anspruchsberechtigung auf Grundversorgungsleistungen in weiten Bereichen zu überprüfen. Dennoch bestand noch ein Informationsdefizit.

Der RH vertrat die Auffassung, dass eine wirtschaftliche Gebarung mit Sozialleistungen und deren treffsicherer Einsatz es erfordern, Schritte zur Rückforderung zu setzen, sofern dies nicht im Einzelfall aussichtslos wäre oder eine unhillige Härte darstellte. Er anerkannte daher die



Anrechnung von Sozialleistungen
auf die Grundversorgung

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

von den Ländern Salzburg und Steiermark durchgeführten Ermittlungen und die Veranlassungen von Rückforderungen. Er bemängelte hingegen, dass der FSW trotz Erörterung der Sachlage im Koordinationsrat diesbezügliche Nachforschungen bisher unterließ.

Nach Auffassung des RH ist es auch zweckmäßig, Mechanismen und Informationswege zu schaffen, um die ungerechtfertigte mehrfache Gewährung von Sozialleistungen bereits im Ansatz zu vermeiden.

Im Hinblick auf die Konkurrenz von Grundversorgungsleistungen und der Familienbeihilfe erschien dem RH die Schaffung einer Meldepflicht durch die Finanzämter und darüber hinaus die Möglichkeit der Gegenverrechnung der schon erhaltenen Grundversorgungsleistungen mit der Familienbeihilfe zweckmäßig. Für diese Möglichkeit fehlte allerdings die – datenschutzrechtlich erforderliche – gesetzliche Grundlage. Der RH wies in diesem Zusammenhang darauf hin, dass vergleichbare Meldepflichten der Finanzämter in anderen Bereichen bestehen.⁵² Aus der Sicht des RH wäre es daher zweckmäßig, auch den Bezug von Familienbeihilfe durch Grundversorgte für die Grundversorgungsstellen transparent zu machen, wobei mittel- und längerfristig eine Datenverbundlösung zweckmäßig erschien.

Das BMI teilte dem RH im Zuge der Gebarungsüberprüfung mit, es werde als vorläufige Lösung gemeinsam mit dem BMWFJ vorerst die Abfragen bezüglich Familienbeihilfe der Länder bündeln. Dies führe zu einer besseren Servicierung der Grundversorgungsstellen und vermeide die „Überhäufung“ der Finanzämter durch Einzelanfragen der Länder.

Der RH empfahl den überprüften Ländern, die beabsichtigte Vorgangsweise des BMI zu unterstützen und darüber hinaus auf die Umsetzung gesetzlicher Maßnahmen zur Datenverfügbarkeit im Rahmen ihrer Möglichkeiten hinzuwirken.

Dem Land Wien empfahl der RH außerdem, die Frage rückforderbarer Leistungen zu prüfen und gegebenenfalls die entsprechenden Veranlassungen zu treffen.

33.3 *Die Steiermärkische Landesregierung wies in ihrer Stellungnahme auf die positive Bewertung der Durchführung der Rückforderungen hin; diese würden intensiv fortgeführt.*

⁵² vgl. die Pflicht der Abgabenbehörden zur elektronischen Übermittlung von Daten an die Krankenversicherungsträger hinsichtlich Kinderbetreuungsgeld (§ 37 Kinderbetreuungsgeldgesetz, BGBl. I Nr. 103/2001 i.d.g.F.) und an Sozialversicherungsträger im Zusammenhang mit der Familienbeihilfe (§ 459b Allgemeines Sozialversicherungsgesetz i.d.g.F.)

Anrechnung von Sozialleistungen auf die Grundversorgung

In seiner Stellungnahme befürwortete der Wiener Stadtsenat die Einrichtung von Informationsschnittstellen, die geeignet sind, den unberechtigten Bezug von Grundversorgungsleistungen zu unterbinden. Soweit der RH die Rückforderung erbrachter Grundversorgungsleistungen in Fällen gleichzeitigen Bezugs von Familienbeihilfe empfiehlt, sei anzumerken, dass der FSW alle bekannten Einkünfte auf den Bezug der Grundversorgung anrechne. Das BMWFJ habe dem FSW allerdings bislang keinerlei Auskünfte über den Familienbeihilfebezug erteilt. Für die Übermittlung der Daten sei gemäß § 8 Abs. 7 Grundversorgungsgesetz-Bund 2005 das BMI zuständig. Erst im Juni 2012 habe das BMI dem FSW eine Liste von Personen übermittelt, die Familienbeihilfe beziehen bzw. bezogen. Derzeit würden die Reduzierungen bzw. Rückforderungen von Grundversorgungsleistungen bearbeitet.

Eine darüber hinausgehende Zusammenführung des bestehenden finanziellen Berichtswesens mit dem Berichtswesen über die Leistungsbeziehungen im Rahmen des Controllings anlassbezogen statt.

Das BMF teilte in seiner Äußerung vom Dezember 2012 mit, vorbehaltlich der Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen einem elektronischen Datenaustausch grundsätzlich positiv gegenüber zu stehen.

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Abrechnung der Leistungen der Länder

34.1 Wie erwähnt, werden die Ausgaben für die Flüchtlingsbetreuung zwischen dem Bund und den Ländern im Ausmaß von 60:40 geteilt bzw. zu 100 % vom Bund getragen (siehe TZ 5).

Die Ausgaben, die in den Ländern für die Erbringung der Grundversorgungsleistungen anfielen, wurden im Nachhinein mit dem Bund abgerechnet. Gemäß Art. 10 der Grundversorgungsvereinbarung treten der Bund und die Länder für die mit Leistungen aus der Grundversorgung entstehenden Ausgaben in Vorlage und rechnen vierteljährlich spätestens bis zum Ablauf des folgenden Quartals gegenseitig ab. Zur Durchführung der Abrechnung entwickelte das BMI in Abstimmung mit den Ländern ein Abrechnungsmodul. Dieses baute auf dem Betreuungsinformationssystem (BIS) auf, zu dem alle Länder Zugriff hatten.

Die beiden nachstehenden Abbildungen zeigen, wie die Länder die von ihnen erbrachten Leistungen aus der Grundversorgungsvereinbarung mit dem Bund abrechnen:

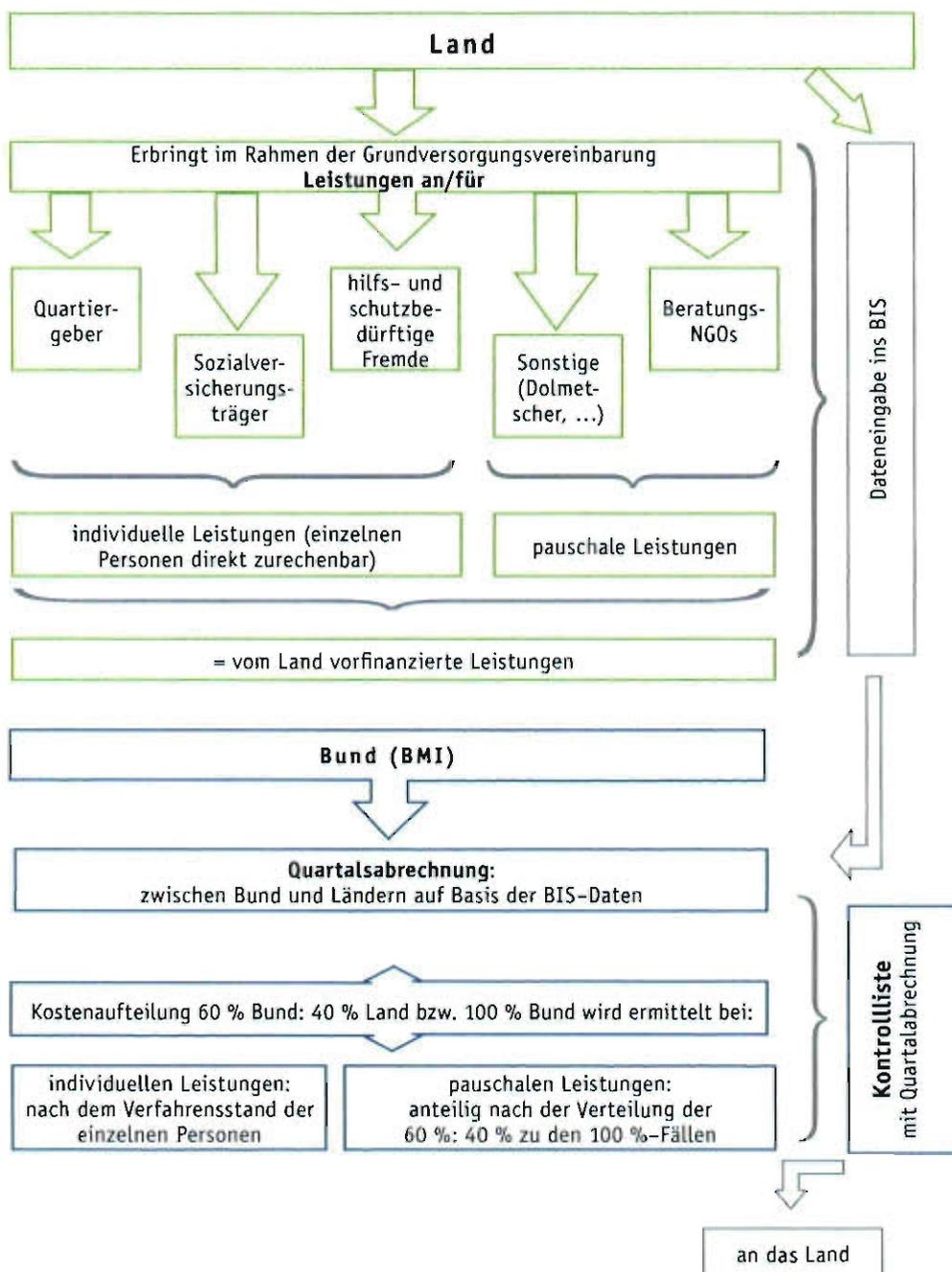


BMF BMI BMWFJ

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

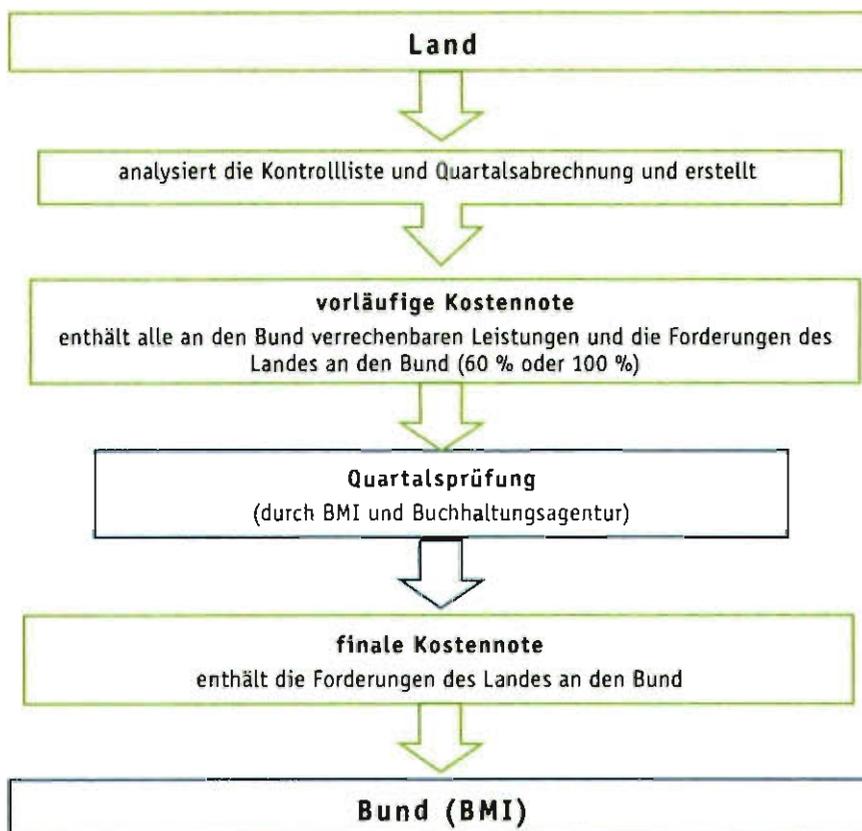
Abbildung 7: Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 1



Quelle: RH

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Abbildung 8: Quartalsabrechnung über die Leistungen der Länder – Teil 2



Quelle: RH

Der Ablauf der Quartalsabrechnung war anhand einer im Koordinationsrat akkordierten Zeitleiste geregelt. Demnach sollten bis Ende des jeweils auf die Abrechnungsperiode folgenden Quartals die auf Basis der Prüfungen durch das BMI festgelegten Beträge feststehen; diese waren 60 Tage ab Einlangen der Kostennoten durch den Bund zu überweisen. Im Beobachtungszeitraum 2007 bis 2011 erkannte das BMI in den drei vom RH überprüften Ländern in den überwiegenden Fällen die Höhe der Forderungen der Länder innerhalb des auf die Abrechnungsperiode folgenden Quartals an.

Vom BMI nicht anerkannt wurden seit dem Jahr 2010 die Ausgaben für Personen mit humanitärem Bleiberecht nach dem NAG, weil das BMI diese Personengruppe in der Regel nicht als Zielgruppe der Grundversorgungsvereinbarung betrachtete. Das Land Wien erkannte die diesbezüglichen Streichungen des BMI nicht an und forderte in diesem Zusammenhang für die Jahre 2010 und 2011 insgesamt rd. 210.000 EUR vom Bund ein. Weiters verweigerte das BMI seit dem Jahr 2011 auch die Anerkennung von Leistungen an Personen, über deren Asylan-



Verrechnung zwischen Bund und Ländern

BMF BMI BMWFJ

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

träge rechtskräftig negativ entschieden wurde und die am Ausreiseverfahren nicht mitwirkten.⁵³ Sonstige Aberkennungen von Leistungen betrafen zumeist Einzelfälle.⁵⁴

Um die Transparenz zwischen den Ländern sicherzustellen, wurden die neun Prüfprotokolle quartalsweise vom BMI zusammengefasst und allen Ländern übermittelt.

34.2 Nach Auffassung des RH erfüllte das Betreuungsinformationssystem seinen Zweck als Dokumentationssystem für die Grundversorgungsleistungen durch die Länder und war eine geeignete Basis für eine automationsunterstützte Abrechnung der Leistungen zwischen Bund und Ländern. Die vom BMI übermittelten Abrechnungsunterlagen gewährleisteten, dass die Länder die Höhe der verrechenbaren Leistungen und die aus der Kostenteilung resultierenden Forderungen an den Bund transparent nachvollziehen konnten. Weiters stellte der RH fest, dass der Prozess der Kostenverrechnung zwischen Bund und Ländern nach anfänglichen Schwierigkeiten in den Jahren 2004 bis 2006 (siehe Bericht des RH Reihe Bund 2007/1, TZ 13 ff.) zwischenzeitlich verbessert werden konnte und eine zeitgerechte Abrechnung der Länderausgaben mit dem Bund erfolgte.

35.1 Laut Art. 11 der Grundversorgungsvereinbarung waren die Kosten für die Grundversorgung der betreuten Personen für die Dauer des Asylverfahrens, jedoch längstens für zwölf Monate, zwischen Bund und Ländern im Verhältnis 60:40 aufzuteilen. Für den Fall, dass ein Asylverfahren länger als zwölf Monate dauerte, hatte der Bund die Kosten zur Gänze zu übernehmen.

Die Abrechnungslogik des eingesetzten Abrechnungsmoduls wich von dieser Regelung hinsichtlich der Kostenteilung insofern ab, als sie auf der Versorgungsdauer einer betreuten Person basierte statt auf der Verfahrensdauer.⁵⁵ Weiters wurden Verfahrensunterbrechungen nicht

⁵³ Grundlage hierfür war eine diesbezügliche Meldung der Fremdenpolizei. Im Koordinationsrat wurde für die Entlassung aus der Grundversorgung eine Frist von längstens zehn Werktagen ab Einlangen der Information über die Nichtwirkung im Ausreiseverfahren festgelegt.

⁵⁴ z.B. Streichungen von Ausgaben für Unterbringung in einem Quartier für unbegleitete Minderjährige trotz geringfügiger Altersüberschreitung der betreuten Person (Erreichung der Volljährigkeit)

⁵⁵ Wenn eine Person bspw. nicht zeitgleich mit Einbringung des Asylantrags in die Grundversorgung eintrat, sondern zeitlich versetzt nach Einbringung des Antrags, wurde als Beginn für die 12-Monats-Frist der Tag des Eintritts in die Grundversorgung gewertet, obwohl das Asylverfahren bereits lief. Richtigerweise sollte die 12-Monats-Frist jedoch mit Einbringung des Asylantrags beginnen.

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

richtig vom System berücksichtigt. Dies führte seit Anwendung des Abrechnungsmoduls zu Kostenteilungen, die nicht den Regelungen der Grundversorgungsvereinbarung entsprachen.

Die Verrechnungsproblematik war seit dem Jahr 2005 wiederholt Thema im Koordinationsrat. In einer Sitzung des Koordinationsrates im Mai 2009 konnte eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die Definition der Verfahrensdauer sowie über den Umgang mit Verfahrensunterbrechungen erzielt werden. Gekoppelt an die Umprogrammierung forderten die Länder auch eine Umstellung der Verrechnungsbasis für subsidiär Schutzberechtigte, die unter die 60:40-Kostenteilung fielen. Über die Frage der Behandlung der subsidiär Schutzberechtigten konnte hingegen keine Einigung erzielt werden.

Der FSW schätzte die Mehraufwendungen, die für das Land Wien aufgrund der durch das Abrechnungsmodul vorgenommenen Verrechnung für den Zeitraum von 2005 bis Ende September 2009 angefallen waren, auf rd. 7,1 Mio. EUR.

Im Jahr 2011 begann das BMI mit der Umprogrammierung auf Basis eines Pflichtenhefts. Den Abschluss der Programmierung stellte das BMI, das auch die Kosten übernahm, mit spätestens Anfang 2013 in Aussicht. Das Programm erlaubte eine korrekte Abrechnung jedoch nur für künftige Zeiträume. FSW und BMI vereinbarten im Jänner 2012 eine gesonderte Korrektur für frühere Fälle.

35.2 Der RH stellte fest, dass mit den zwischen Bund und Ländern akkordierten Umstellungen des Abrechnungsmoduls erst im Jahr 2011 begonnen wurde, obwohl der Änderungsbedarf bereits seit 2005 bekannt war. Die Verzögerung führte zu finanziellen Mehrbelastungen der Länder, deren tatsächliche Höhe rückwirkend nur unter großem administrativem Aufwand auf Basis von Einzelfallbetrachtungen identifiziert werden könnte.

35.3 *In seiner Äußerung von Dezember 2012 wies das BMI darauf hin, dass seinerzeit alle Länder in die Entwicklung des Abrechnungsmoduls eingebunden gewesen seien und dass das BMI dieses gemeinsam mit den Ländern entwickelt habe. Die Umprogrammierung des Moduls sei nach Klärung der zwischen Bund und Ländern offenen Fragen Ende 2008 mit der Errichtung einer Arbeitsgruppe unter Vorsitz des Landes Wiens eingeleitet worden. Die Umstellung der Verrechnung werde mit Anfang 2013 erfolgen. Das BMI habe weiters die Finanzprokuratur im Hinblick auf einen allfälligen Vergleich mit den Ländern wegen deren aus dem bisherigen Abrechnungsmodus entstandenen Forderungen aus den vergangenen Jahren befasst. Die Aussage des Landes Wien, dass ihm*



BMF BMI BMWFJ

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Flüchtlingsbetreuung der Länder
Salzburg, Steiermark und Wien

durch die bisherige Berechnungsweise in den Jahren 2005 bis 2009 ein finanzieller Nachteil von schätzungsweise rd. 7,1 Mio. EUR entstanden sei, könne das BMI der Höhe nach aber nicht nachvollziehen.

Das BMI könne weiters der Forderung der Länder nach einer Umstellung der Verrechnung für subsidiär Schutzberechtigte, die seiner Ansicht unter die Kostenteilung 60:40 zwischen Bund und Ländern fallen, aufgrund rechtlicher Erwägungen nicht nachkommen. Darüber hinaus bekräftigte das BMI seinen Rechtsstandpunkt, dass die Ausgaben für Leistungen an Personen mit humanitärem Bleiberecht nach dem Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetz wie an Personen, über deren Asylantrag rechtskräftig negativ entschieden wurde, nicht in allen Fällen anzuerkennen seien (vgl. auch TZ 9).

Beteiligung der Länder an den Ausgaben des Bundes

- 36 Die Ausgaben, die der Bund in den Betreuungseinrichtungen und Erstaufnahmestellen für die Grundversorgung von Asylwerbern zu erbringen hatte, wurden ebenso wie die Länderausgaben zwischen Bund und Ländern geteilt. Der Ausgleich erfolgte dabei auf Basis der Kostenteilungsregeln (60:40 bzw. 100 %). Der dadurch entstehende Anteil der Länder an den Bundesausgaben wurde anhand des Bevölkerungsanteils unter den Ländern aufgeteilt.

Die Höhe der Länderanteile an den Bundeskosten für die überprüften Länder entwickelte sich im Zeitraum 2007 bis 2011 wie folgt:

Tabelle 16: Entwicklung der Länderanteile an den Bundesausgaben 2007 bis 2011

	2007	2008	2009	2010	2011	Veränderung 2007 bis 2011
	in EUR					in %
Salzburg	238.204	331.912	368.283	246.154	239.225	0,4
Steiermark	546.807	761.919	845.408	562.489	546.080	- 0,1
Wien	716.414	998.248	1.107.634	774.936	760.872	6,2

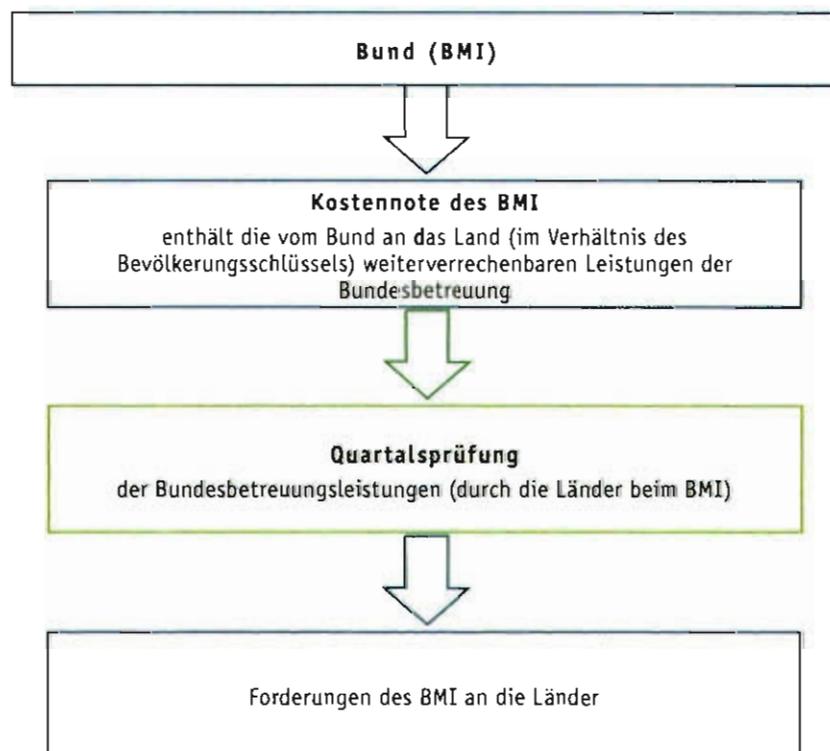
Quellen: Länder Salzburg, Steiermark; FSW; RH

Verrechnung zwischen Bund und Ländern

Die Abrechnung der Bundeskosten mit den Ländern erfolgte quartalsweise im Zuge der gegenseitigen Vorlage der Kostennoten gemäß der gemeinsam im Koordinationsrat festgelegten Zeitleiste.

Die folgende Abbildung zeigt den Ablauf hinsichtlich der Abrechnungen der Leistungen des Bundes:

Abbildung 9: Quartalsabrechnung über die Leistungen des Bundes



Quelle: RH

37.1 Die Prüfung der Bundesausgaben wurde von Prüfteams, bestehend aus Vertretern von jeweils drei Ländern, quartalsweise alternierend – analog zur Prüfung der Länderausgaben durch das BMI – vorgenommen.⁵⁶ Die jeweiligen Länder erstellten dazu Prüfberichte, die allen Ländern übermittelt wurden. Die vorliegenden Prüfberichte zeigten, dass es teilweise zu erheblichen Verzögerungen bei der Prüfung der Bundesausgaben durch die Länder gekommen war. So wurden mehrfach mehrere Quartale gleichzeitig im Nachhinein geprüft. Beispielsweise war im März 2012 die Prüfung des zweiten bis vierten Quartals 2011 noch

⁵⁶ In den Jahren 2007 bis 2011 waren alle Länder in den Prüfprozess eingebunden.