

R
H



**Rechnungshof
Österreich**

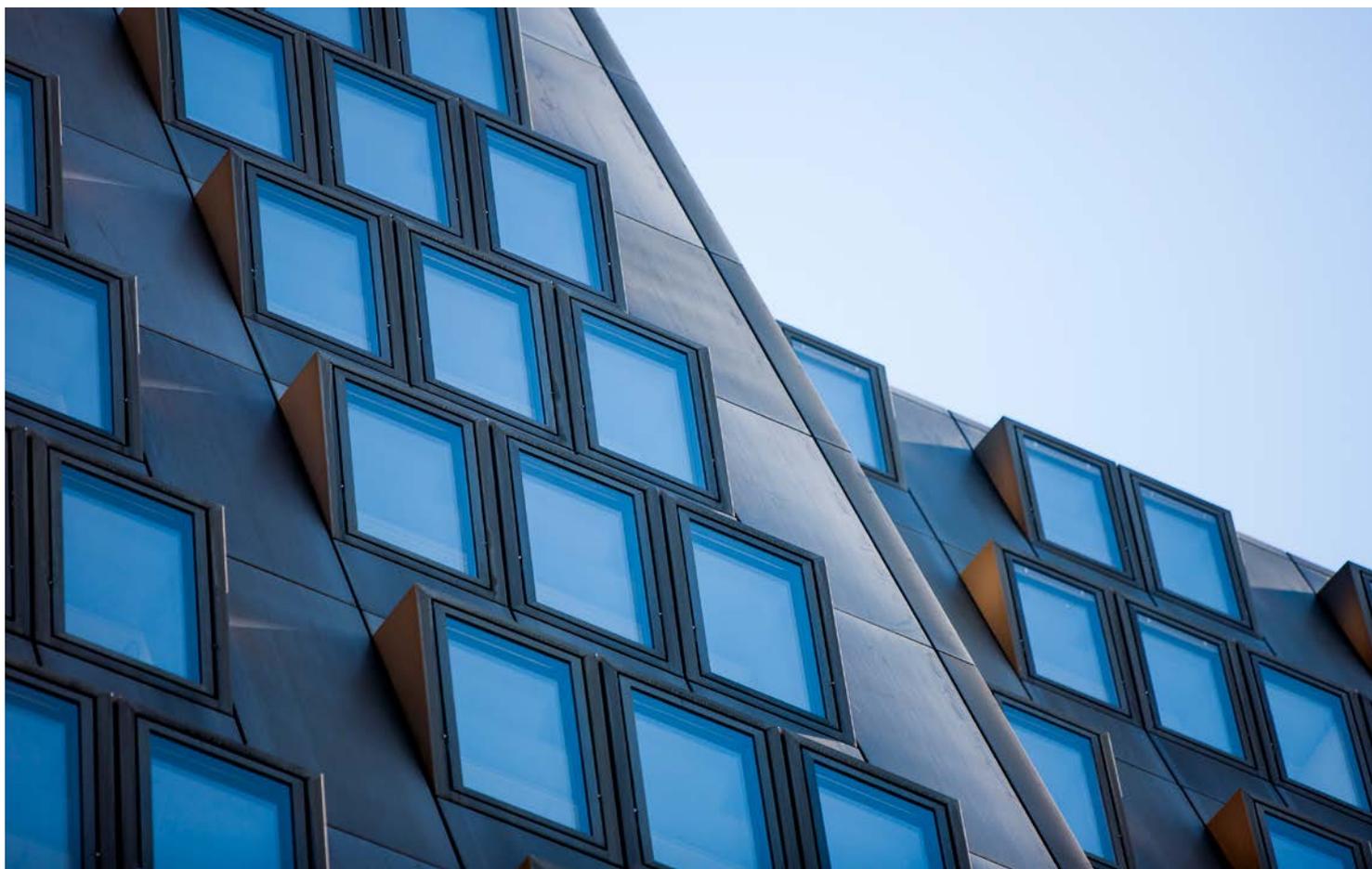
Unabhängig und objektiv für Sie.

Funktion und Aufgaben der Sozialhilfeverbände in der Steiermark – Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal

Reihe BUND 2022/14

Reihe STEIERMARK 2022/2

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der RH erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes–Verfassungsgesetz, dem Landtag Steiermark gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes–Verfassungsgesetz und der Verbandsversammlung des Sozialhilfeverbands Murtal gemäß Art. 127a Abs. 6 und Abs. 9 Bundes–Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punktweise 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) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht.

Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf– und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes www.rechnungshof.gv.at verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber:

Rechnungshof Österreich

1030 Wien, Dampfschiffstraße 2

www.rechnungshof.gv.at

Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich

Herausgegeben: Wien, im April 2022

AUSKÜNFTE

Rechnungshof

Telefon (+43 1) 711 71 – 8946

E–Mail info@rechnungshof.gv.at

[facebook/RechnungshofAT](https://www.facebook.com/RechnungshofAT)

Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	6
Prüfungsziel	9
Kurzfassung	9
Zentrale Empfehlungen	16
Zahlen und Fakten zur Prüfung	17
Prüfungsablauf und –gegenstand	19
Grundlagen	20
Organisation der Sozialhilfeverbände	26
Organe und Haushaltsführung	26
Geschäftsstelle	29
Geschäftsordnungen	32
Verbandskassier	37
Gebarungsprüfung durch den Prüfungsausschuss	46
Finanzierung und Finanzströme	49
Budgetierung im Land Steiermark	49
Auszahlung des Landesanteils und Abrechnung mit den Sozialhilfeverbänden	51
Transerverflechtungen	56
Transfers betreffend den Sozialhilfeverband Murtal	60
Gebarung der Leistungsbereiche beim Sozialhilfeverband Murtal	72
Resümee zur Rolle der Sozialhilfeverbände	74

Leistungen im Sozialbereich mit Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal	79
Stationäre Pflege	79
Mobile Pflege und soziale Dienste	86
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	89
Behindertenhilfe	91
Kinder- und Jugendhilfe	94
Freiwillige Leistungen des Sozialhilfeverbands Murtal	98
Schlussempfehlungen	108

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Zuständigkeiten für die wesentlichen Aufgaben im Sozialbereich in der Steiermark _____	22
Tabelle 2:	Sozialhilfeverbände im Land Steiermark _____	23
Tabelle 3:	Vollziehung und Kostentragung der wesentlichen Aufgaben im Sozialbereich in der Steiermark _____	24
Tabelle 4:	Von den gesetzlichen Bestimmungen abweichende Bestimmungen der Geschäftsordnungen _____	33
Tabelle 5:	Kostenschätzungen, (Nachtrags-)Budgetwerte und Abrechnungsbeträge betreffend den Landesanteil für die Sozialhilfeverbände _____	52
Tabelle 6:	Kostenschätzungen, (Nachtrags-)Budgetwerte und Abrechnungsbeträge betreffend den Landesanteil für den Sozialhilfeverband Murtal _____	53
Tabelle 7:	Transfers betreffend das Land Steiermark im Sozialbereich _____	56
Tabelle 8:	Einnahmen und Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal _____	60
Tabelle 9:	Einstufung der Finanzierungskomponenten als öffentliche bzw. nicht öffentliche Mittel _____	68
Tabelle 10:	Mehreinnahmen aus berichtigten Jahreserklärungen gemäß Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz im Sozialhilfeverband Murtal _____	68
Tabelle 11:	„Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) der wesentlichen Aufgabenbereiche _____	73
Tabelle 12:	Entwicklung Anerkennung von Betten in Pflegeheimen _____	80
Tabelle 13:	„Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) und anerkannte Betten für die stationäre Pflege _____	83

Tabelle 14: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) für Bedarfsorientierte Mindestsicherung und offene Sozialhilfe _____	90
Tabelle 15: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) für Leistungen der Behindertenhilfe _____	92
Tabelle 16: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) für Kinder- und Jugendhilfe _____	97
Tabelle 17: Förderungen durch den Sozialhilfeverband Murtal _____	98
Tabelle 18: Hilfeleistungen in schwierigen Lebenssituationen im Bezirk Murtal _____	101
Tabelle 19: Buntes Haus _____	106

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Organisation des Sozialbereichs in der Steiermark _____	21
Abbildung 2:	Organisation der Sozialhilfeverbände in der Steiermark ____	27
Abbildung 3:	Transfers des Landes Steiermark im Sozialbereich _____	58
Abbildung 4:	Einnahmen und Ausgaben für verrechnete Leistungen des Sozialhilfeverbands Murtal _____	62
Abbildung 5:	Wesentliche Transferverflechtungen betreffend Sozialhilfeverbände in der Steiermark _____	76

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBL.	Bundesgesetzblatt
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
bzw.	beziehungsweise
EDV	elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
(f)f.	(fort)folgende
Findok	Finanzdokumentation
GemO	Gemeindeordnung
GSBG	Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz
i.d.g.F.	in der geltenden Fassung
i.V.m.	in Verbindung mit
leg. cit.	legis citatae (der zitierten Vorschrift)
LEVO-StBHG 2015	Leistungs- und Entgeltverordnung 2015 gemäß Steiermärkischem Behindertengesetz 2015
LGBl.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
LVwG	Landesverwaltungsgericht Steiermark
m ²	Quadratmeter
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Oö.	Oberösterreich(isches)

rd.	rund
RFG	Schriftenreihe Recht und Finanzen für Gemeinden
RH	Rechnungshof
S.	Seite
Stmk.	Steiermärkische(s)
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



WIRKUNGSBEREICH

- Land Steiermark
- Sozialhilfeverband Murtal
- Bundesministerium für Finanzen

Funktion und Aufgaben der Sozialhilfeverbände in der Steiermark – Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal

Prüfungsziel



Der RH überprüfte die Funktion und Aufgaben der Sozialhilfeverbände in der Steiermark mit Schwerpunkt auf dem Sozialhilfeverband Murtal. Prüfungsziel war es, die Organisation und die Finanzierung der Sozialhilfeverbände zu beurteilen und dabei die Finanzströme zwischen dem Land Steiermark und den Sozialhilfeverbänden sowie die über die Sozialhilfeverbände finanzierten Aufgaben und Leistungen im Sozialbereich, insbesondere der stationären Pflege, zu analysieren. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2015 bis 2019, der RH bezog aber auch aktuelle Entwicklungen bis einschließlich April 2021 in die Überprüfung mit ein.

Kurzfassung

Organisation der Sozialhilfeverbände

In der Steiermark nahmen das Land und die Bezirkshauptmannschaften, aber auch die Sozialhilfeverbände wesentliche Aufgaben im Sozialbereich wahr. Dafür bildeten alle Gemeinden eines politischen Bezirks – mit Ausnahme der Stadt Graz – jeweils einen Sozialhilfeverband, der als Gemeindeverband organisiert war. Die zwölf Sozialhilfeverbände trugen den Namen des jeweiligen politischen Bezirks. Auch in Oberösterreich und Kärnten bestanden Sozialhilfeverbände; diese unterschieden sich jedoch hinsichtlich Aufgaben, Kompetenzen und Organisation vom steiermärkischen Modell. (TZ 2)

Der Hauptzweck der Sozialhilfeverbände lag in der Vereinnahmung, Verrechnung und Auszahlung der Finanzmittel für Sozialleistungen. Dies umfasste im Wesentlichen die Sozialhilfe (insbesondere für die stationäre Pflege), die bedarfsorientierte Mindestsicherung, die Unterstützung für Menschen mit Behinderung, die Kinder–

und Jugendhilfe und Gelder für Leistungen zum Schutz vor Gewalt für Frauen und Minderjährige. Die Entscheidungskompetenz für die Gewährung dieser Sozialleistungen lag hingegen überwiegend bei den Bezirkshauptmannschaften, jene der Sozialhilfeverbände war auf die Bewilligung einiger weniger freiwilliger Leistungen beschränkt. Durch die Teilung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zwischen Land und Sozialhilfeverbänden waren die Transparenz und die Nachvollziehbarkeit der Verwaltung und Gebarung erschwert. (TZ 2, TZ 18)

Geschäftsstelle des jeweiligen Sozialhilfeverbands war die jeweilige Bezirkshauptmannschaft. Die Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft hatten als Vertreterinnen und Vertreter der Geschäftsstelle nicht nur die administrativen Aufgaben des Sozialhilfeverbands wie Buchhaltung und Zahlungsverkehr, sondern auch Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, die für die Sozialhilfeverbände als Gemeindeverbände anfielen. (TZ 4)

Der RH stellte im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung fest, dass die Sozialhilfeverbände

- über Geschäftsordnungen verfügten, die den gesetzlichen Vorgaben teilweise widersprachen und z.B. Organe der Sozialhilfeverbände zu Aufgaben ermächtigten, für die sie nicht zuständig waren (TZ 5),
- keine Verbandskassiere bestellt hatten und somit insbesondere die gesetzlich vorgesehene Funktionstrennung zwischen Verbandsobmann (Zahlungsanordnung) und Verbandskassier (Zahlungsvollzug) nicht umgesetzt war; dies hatte in der Praxis auch zur Folge, dass die mit der Kassenführung und Buchhaltung betrauten Bediensteten dazu nicht ermächtigt waren (TZ 6),
- die Leistungsgewährung durch die Bezirkshauptmannschaften nur eingeschränkt prüfen konnten, weil die Sozialhilfeverbände keinen Zugriff auf jene Akten der Bezirkshauptmannschaften hatten, die die Gewährung von Sozialleistungen betrafen. (TZ 10)

Mangels gesetzeskonformer Geschäftsordnungen und weil keine Verbandskassiere bestellt waren, war die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung durch die Sozialhilfeverbände nicht durchgängig sichergestellt. Dies insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Land Steiermark für Leistungen im Sozialbereich, durchschnittlich über fünf Jahre (2015 bis 2019) gerechnet, jährlich mehr als 400 Mio. EUR aufbringen musste. (TZ 13, TZ 18)

Zudem nahmen Bedienstete der Bezirkshauptmannschaften sowohl die administrativen Tätigkeiten im Rahmen der Landesverwaltung als auch jene der Sozialhilfeverbände und damit alle wesentlichen Tätigkeiten für die Abwicklung von Leistungen im Sozialbereich wahr. Da die Bediensteten jedoch je nach Tätigkeit unterscheiden

mussten, ob sie als Bedienstete des Landes oder des Sozialhilfeverbands fungierten, waren allfällige Interessenkonflikte nicht auszuschließen. (TZ 7)

Finanzierung und Finanzströme

Die Finanzierung der von den Sozialhilfeverbänden verrechneten Leistungen erfolgte grundsätzlich im Verhältnis 60 : 40 durch das Land Steiermark und die Sozialhilfeverbände. Den Anteil der Sozialhilfeverbände brachten die Verbandsgemeinden im Wege der Sozialhilfeumlage auf. Bei der Budgeterstellung übernahm das Land Steiermark nicht, wie im Steiermärkischen Sozialhilfegesetz vorgeschrieben, 60 % der anerkannten Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände, sondern beschloss zunächst niedrigere Beträge. Die vertretungsbefugten Organe der Sozialhilfeverbände zeigten dies gegenüber dem Land Steiermark nicht auf bzw. beanstandeten dies nicht. (TZ 3, TZ 12)

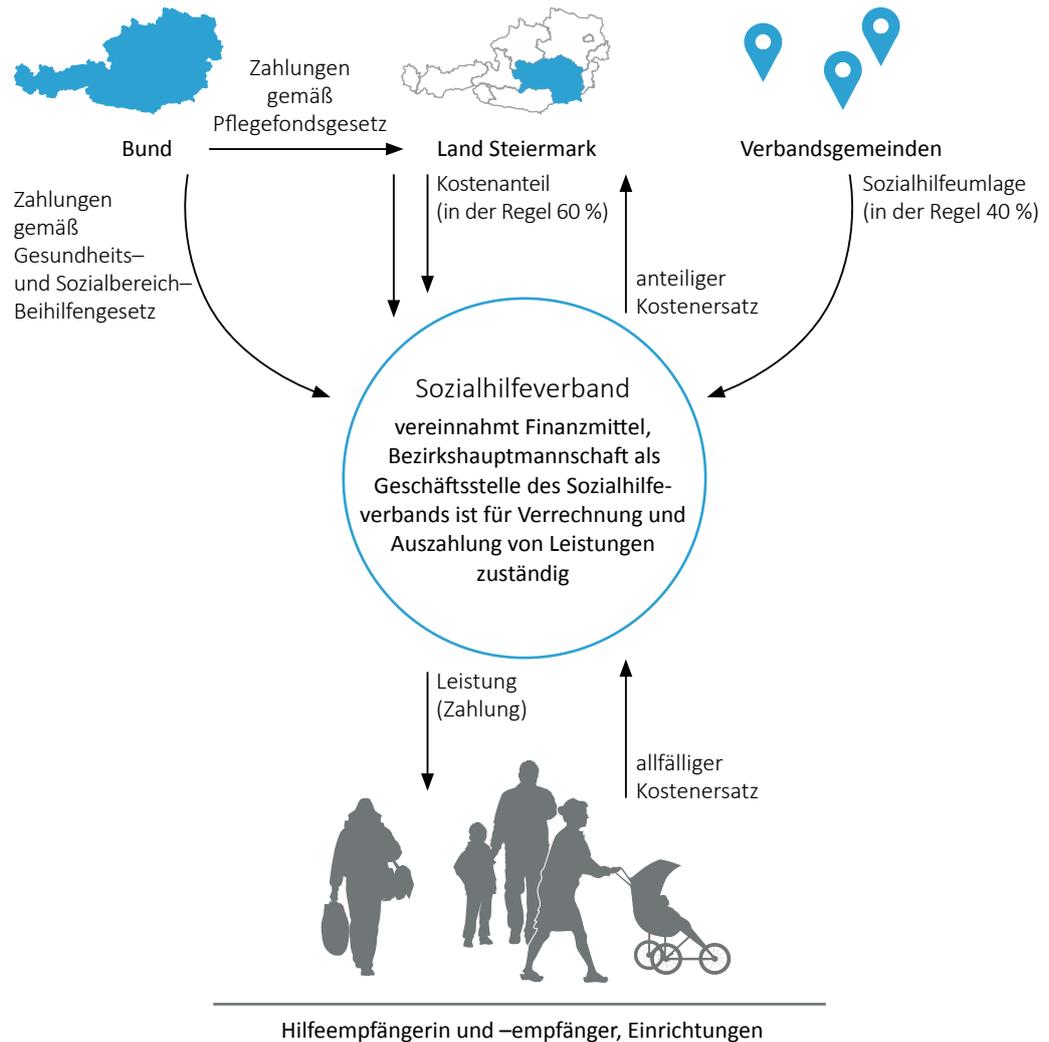
Die vom Land budgetierten Anteile an den Ausgaben der Sozialhilfeverbände reichten deshalb regelmäßig nicht aus, um die Liquidität der Sozialhilfeverbände zur Bedienung ihrer laufenden Zahlungsverpflichtungen ganzjährig sicherzustellen. Dies machte wiederkehrend vorgezogene Auszahlungen der Landesanteile, Nachzahlungen oder Zahlungen aus Nachtragsbudgets durch das Land Steiermark an die Sozialhilfeverbände erforderlich. (TZ 12)

Transferverflechtungen

Die Transferverflechtungen des Landes Steiermark bei Leistungen im Sozialbereich waren infolge wechselseitiger Zahlungsströme zwischen dem Land und den Sozialhilfeverbänden überwiegend durch Transfers von und zu den Sozialhilfeverbänden geprägt. Beispielsweise leistete das Land Steiermark im Jahr 2019 (Kosten-)Ersätze an die Sozialhilfeverbände von rd. 553 Mio. EUR, die Sozialhilfeverbände wiederum Ersätze von rd. 126 Mio. EUR an das Land Steiermark. Darüber hinaus bestanden auch Transferverflechtungen des Landes Steiermark mit dem Bund (Ersätze an das Land aus Zahlungen gemäß Pflegefondsgesetz bzw. Kostenersatz des Landes an den Bund im Bereich mobile Pflege). (TZ 13)

Nachstehende Abbildung fasst die wesentlichen Transferverflechtungen betreffend die Sozialhilfeverbände zusammen (TZ 18):

Abbildung: Wesentliche Transferverflechtungen betreffend Sozialhilfeverbände in der Steiermark



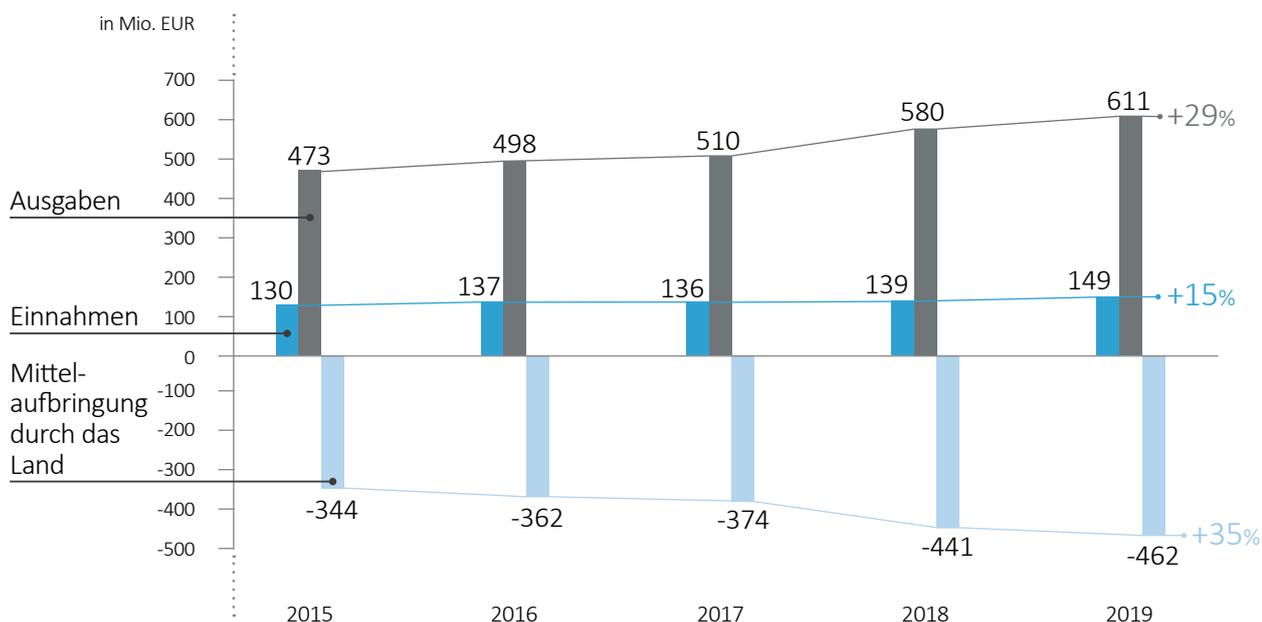
Quellen: Land Steiermark; bezughabende Rechtsgrundlagen; Darstellung: RH

Die Verrechnung im Wege der Sozialhilfeverbände erforderte daher neben der Leistungsverrechnung gegenüber den Hilfeempfängerinnen und -empfängern durch die Sozialhilfeverbände eine umfassende Verrechnung der Transfers zwischen dem Land Steiermark und den zwölf Sozialhilfeverbänden. (TZ 13, TZ 18)

Da im Land Steiermark betreffend den Sozialbereich die Einnahmen aus Transfers weniger stark stiegen als die Ausgaben für Transfers, erhöhte sich die Mittelaufbrin-

gung durch das Land im Zeitraum 2015 bis 2019 um 35 % auf 462 Mio. EUR. Dies war auf die dynamische Ausgabenentwicklung für Leistungen der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, der Hilfeleistung für Menschen mit Behinderung, der Leistungen für Kinder und Jugendliche sowie der Ausgaben für die Bedarfsorientierte Mindestsicherung zurückzuführen. (TZ 13) Die folgende Abbildung veranschaulicht dies:

Abbildung: Transfers des Landes Steiermark im Sozialbereich



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Land Steiermark; Darstellung: RH

Resümee zur Rolle der Sozialhilfeverbände

Zusammenfassend sah der RH

- die zersplitterte Organisation zwischen Bezirkshauptmannschaften und Sozialhilfeverbänden,
- die Transerverflechtungen insbesondere zwischen dem Land Steiermark und den Sozialhilfeverbänden einerseits und die Mitfinanzierung des Sozialbereichs durch die Gemeinden andererseits sowie
- die fehlende Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung durch die Sozialhilfeverbände und ihre Geschäftsstellen

als die wesentlichen Hindernisse für eine einfachere, ressourcenschonende und ordnungsgemäße Gewährung und Verwaltung von Sozialleistungen in der Steiermark. (TZ 18)

Beihilfen gemäß dem Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz

Gemäß dem Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz konnten Sozialhilfeverbände als Träger des öffentlichen Fürsorgewesens für die bezahlte Umsatzsteuer eine Beihilfe beantragen. Diese Beihilfe sollte die mit dem österreichischen EU–Beitritt entfallene Vorsteuerabzugsberechtigung für Leistungserbringer im Gesundheitsbereich ausgleichen. Bei Umsätzen aus der Leistung von privaten Kostenbeiträgen war die in direktem Zusammenhang stehende beihilfefähige Vorsteuer anteilig zu kürzen. Umsätze aus öffentlichen Mitteln – wie die durch Legalzession von den Hilfeempfängerinnen und –empfängern an die Sozialhilfeverbände abgetretenen Ansprüche aus Pensionen und Pflegegeld – lösten hingegen keine Kürzung der Beihilfe aus. (TZ 16)

Sowohl dem Land Steiermark als auch den Sozialhilfeverbänden war bis zu einer Prüfung des Sozialhilfeverbands Murau durch die Finanzverwaltung im Jahr 2019 nicht bekannt, dass die durch Legalzession abgetretenen Pensionsansprüche als „öffentliche“ Mittel zu qualifizieren waren und die Beihilfe ohne Kürzung beansprucht werden konnte. Infolge einer Neuberechnung für die Jahre 2015 bis 2019 wurden 59,36 Mio. EUR an nachträglichen Einnahmen an die Sozialhilfeverbände ausbezahlt, wovon 35,61 Mio. EUR (60 %) dem Land Steiermark zustanden. Beim Sozialhilfeverband Murtal ergaben sich aufgrund der Berichtigung der Beihilfen Mehreinnahmen von rd. 7,72 Mio. EUR, davon waren 4,63 Mio. EUR als 60 %–Anteil an das Land Steiermark abzuführen. (TZ 16)

Da die Sozialhilfeverbände die Einnahmen auf den Personenkonten nicht konkret den zedierten Ansprüchen bzw. den privaten Kostenbeiträgen zuordnen konnten, beruhten die berichtigten Jahreserklärungen der Sozialhilfeverbände auf Pauschalierungen. Somit war nicht unterscheidbar, bei welchen Einnahmen Kürzungen zu buchen waren und bei welchen nicht. (TZ 16)

Leistungen im Sozialbereich mit Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal

In der stationären Pflege stieg seit der Abschaffung des Pflegeregresses Anfang 2018 die Zahl der anerkannten Betten steiermarkweit von 2017 bis 2019 um mehr als 20 % an. Zudem stellten bereits in Pflegeheimen betreute Personen, die bis zu diesem Zeitpunkt Selbstzahler gewesen waren, häufig einen Antrag auf Sozialhilfe, weil ein Zugriff auf das Vermögen nicht mehr möglich war. Während im Jahr 2017 in der Steiermark noch 14 % aller in Pflegeheimen betreuten Personen als Selbstzahler die Heimkosten zur Gänze trugen und keine Sozialhilfe dafür beanspruchten, waren es im Jahr 2019 nur mehr 3 %. (TZ 19)

Der Bezirk Murtal wies mit 119 Betten je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 75 Jahren eine im Vergleich zum Durchschnitt im Land Steiermark (102 Betten) hohe Versorgungsdichte in der stationären Pflege auf. Der Anteil der Personen ab 75 Jahren betrug in der Steiermark 10 %, im Bezirk Murtal 12 %. Zwischen 2015 und 2019 stiegen die Ausgaben im Bereich der stationären Pflege im Bezirk Murtal um 39 %. In der gesamten Steiermark betrug der Anstieg 32 %. In den nächsten Jahren sind im Bezirk Murtal noch weitere Ausgabensteigerungen zu erwarten. (TZ 21)

Die nicht stationäre Pflege umfasste in der Steiermark unterschiedliche Leistungen wie Betreutes Wohnen, Tageszentren, 24–Stunden–Betreuung, Hauskrankenpflege und Heimhilfe. Diese Betreuungsformen waren nicht klar zugeordnet: Während die 24–Stunden–Betreuung als „mobile Pflege“ und damit als Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs zu werten war, galten mobile Pflege– und Betreuungsdienste als Hauskrankenpflege im Sinne eines sozialen Dienstes, worauf die Pflegebedürftigen keinen Rechtsanspruch hatten. In beiden Fällen hatten aber die Sozialhilfeverbände allfällige Restkosten über die Sozialhilfe für die Betreuten mitzufinanzieren. (TZ 23)

Die Sozialhilfeverbände zahlten auch die Leistungen aus der bedarfsorientierten Mindestsicherung aus. Während die Anzahl der Mindestsicherungsbezieherinnen und –bezieher in der Steiermark von rd. 17.600 im Jahr 2015 auf rd. 16.400 im Jahr 2019 um 7 % sank, stieg sie im Bezirk Murtal um 3 % von 779 auf 804. Im Vergleich zum Jahr 2019 waren in den Jahren 2016 und 2017 deutlich höhere Jahresdurchschnittswerte sowohl in der Steiermark als auch im Bezirk Murtal zu verzeichnen. Die Ausgaben für die Mindestsicherung stiegen im Bezirk Murtal um 19 % von rd. 3,28 Mio. EUR (2015) auf rd. 3,91 Mio. EUR (2019). (TZ 25)

Bezogen auf den Sozialhilfeverband Murtal insgesamt stieg im Zeitraum 2015 bis 2019 der von Bund, Land Steiermark und steiermärkischen Gemeinden zu tragende „Nettoaufwand“ für die Leistungen der wesentlichen Aufgabenbereiche um 43 % an. Dies war insbesondere auf die Ausgabensteigerungen bei der stationären Pflege (39 %) und der Behindertenhilfe (45 %) zurückzuführen. Im Jahr 2019 beruhten die Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal lediglich zu 0,5 % auf freiwilligen Leistungen, die in der Entscheidungskompetenz des Sozialhilfeverbands lagen. Bei 99,5 % der Ausgaben war er daher nur auszahlende Stelle. (TZ 17)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen an das Land Steiermark hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

Organisation und Aufgabenwahrnehmung

- Die ordnungsgemäße und rechtskonforme Erledigung der von den Sozialhilfeverbänden wahrgenommenen Aufgaben wäre sicherzustellen. (TZ 5)
- Die Zweckmäßigkeit von Sozialhilfeverbänden wäre im Hinblick auf die Zersplitterung der Leistungsabwicklung im Sozialbereich durch
 - die Sozialhilfeverbände als Verrechnungs- und Auszahlungsstellen,
 - die Bezirkshauptmannschaften als Geschäftsstellen und
 - das Land Steiermark als leistungszuerkennende Stelle

kritisch zu hinterfragen. Die Organisation im Sozialbereich in der Steiermark sollte künftig auf eine effiziente und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung abstellen, mit dem Ziel der klaren Aufgabenzuordnung, der Zusammenführung der Zuerkennung und Abwicklung der Leistungen sowie der Entflechtung der Finanzierungsströme. Eine geeignete Form der Einbindung der Gemeinden im Hinblick auf ihre Mitfinanzierung des Sozialbereichs wäre anzustreben. (TZ 18)

Finanzierung

- Die Budgetierung der Landesanteile für die Ausgaben der Sozialhilfeverbände wäre auf Basis von plausibel erachteten Kostenschätzungen vorzunehmen. (TZ 12)
- Die Entwicklung der prognostizierten und tatsächlichen Ausgaben für Leistungen im Sozialbereich wäre im Hinblick auf künftige Landesbudgets und die langfristige Finanzierbarkeit dieser Leistungen zu analysieren. (TZ 12, TZ 13, TZ 14)

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Funktion und Aufgaben der Sozialhilfeverbände in der Steiermark – Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal					
Rechts- grundlagen	Steiermärkisches Gemeindeverbandsorganisationsgesetz, LGBl. 66/1997 i.d.g.F.				
	Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, LGBl. 115/1967 i.d.g.F.				
	Steiermärkisches Sozialhilfegesetz, LGBl. 29/1998 i.d.g.F.				
	Steiermärkisches Behindertengesetz, LGBl. 26/2004 i.d.g.F.				
	Steiermärkisches Kinder- und Jugendhilfegesetz, LGBl. 138/2013 i.d.g.F.				
	Steiermärkisches Mindestsicherungsgesetz, LGBl. 14/2011 in der jeweiligen Fassung, außer Kraft getreten mit 30. Juni 2021				
Sozialhilfe- verbände	Steiermärkisches Gewaltschutzeinrichtungsgesetz, LGBl. 17/2005 i.d.g.F.				
	Bruck-Mürzzuschlag, Deutschlandsberg, Graz-Umgebung, Hartberg-Fürstenfeld, Leibnitz, Leoben, Liezen, Murau, Murtal, Südoststeiermark, Voitsberg, Weiz				
	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mio. EUR				
Transfers betreffend das Land Steiermark im Sozialbereich					
Einnahmen des Landes					
Ersätze von Sozialhilfeverbänden	110,62	115,02	114,31	117,52	125,86
Ersätze von Vereinen	1,77	1,66	1,65	1,10	1,62
Ersätze vom Bund	17,15	19,93	19,85	20,66	21,48
Summe	129,53	136,61	135,80	139,28	148,96
Ausgaben des Landes					
Kostenersätze an Sozialhilfeverbände	436,34	458,19	467,05	530,65	553,38
Kostenersätze an Vereine	25,97	28,32	30,10	35,41	44,28
Kostenersätze an Bund	9,25	10,54	11,58	12,41	12,16
Kostenersätze an Gemeinden	1,47	1,33	1,43	1,53	1,52
Summe	473,03	498,37	510,15	580,00	611,34
Mittelaufbringung des Landes Steiermark (Saldo)	-343,50	-361,76	-374,35	-440,72	-462,38

Funktion und Aufgaben der Sozialhilfeverbände in der Steiermark – Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal					
Sozialhilfeverband Murtal					
Verbands- gemeinden	Fohnsdorf, Gaal, Hohentauern, Judenburg, Knittelfeld, Kobenz, Lobmingtal, Obdach, Pöls–Oberkurzheim, Pölstal, Pusterwald, Sankt Georgen ob Judenburg, Sankt Marein–Feistritz, Sankt Margarethen bei Knittelfeld, Sankt Peter ob Judenburg, Seckau, Spielberg, Unzmarkt–Frauenburg, Weißkirchen in Steiermark, Zeltweg				
Gebarung	2015	2016	2017	2018	2019
	in Mio. EUR				
Einnahmen					
Kostenanteil des Landes	38,64	41,42	43,27	46,19	52,91
Sozialhilfeumlage der Gemeinden	19,44	18,07	20,68	24,00	22,86
Eigenersätze der Hilfeempfängerinnen und –empfänger	15,90	16,94	17,67	18,07	18,70
Ausgaben					
Pflege	43,57	46,86	47,80	53,01	59,12
Behindertenhilfe	19,74	21,49	22,58	22,65	28,40
Kinder– und Jugendhilfe	7,41	7,62	8,36	8,43	8,34
Bedarfsorientierte Mindestsicherung	3,44	3,57	4,29	4,00	4,05
Sonstiges (Gewaltschutz etc.)	0,55	0,76	0,58	0,56	0,52
Verwaltung	0,36	0,33	0,11	0,36	0,09
Überschuss (+)/Abgang (-)	+1,02	-2,40	+0,02	+3,07	-1,18
Schulden, Haftungen	–	–	–	–	–

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Steiermark; Sozialhilfeverband Murtal

Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte die Funktion und Aufgaben der Sozialhilfeverbände in der Steiermark – mit Schwerpunkt auf dem Sozialhilfeverband Murtal. Die Stadt Graz war aufgrund ihrer Stellung als Statutarstadt von der Gebarungsüberprüfung des RH nicht umfasst. Erhebungen führte der RH weiters beim Bundesministerium für Finanzen durch.

Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung

- der Organisation der Sozialhilfeverbände,
- der Finanzierung der Sozialhilfeverbände und der Finanzströme zwischen dem Land Steiermark und den Sozialhilfeverbänden sowie
- der über die Sozialhilfeverbände finanzierten Aufgaben und Leistungen im Sozialbereich, insbesondere der stationären Pflege.

Die Leistungserbringung (etwa durch die Betreiber von Einrichtungen zur Pflege und Betreuung) und die Leistungsgewährung durch die Bezirkshauptmannschaft waren nicht Gegenstand dieser Überprüfung.

Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2015 bis 2019. Der RH bezog aber auch aktuelle Entwicklungen bis einschließlich April 2021 in die Überprüfung mit ein.

(2) Der Sozialhilfeverband Murtal bestand seit 1. Jänner 2013 und ging aus der Zusammenlegung der Sozialhilfeverbände Judenburg und Knittelfeld infolge der Fusion der Bezirke Judenburg und Knittelfeld hervor.

(3) Mit 1. Juli 2021 trat das Steiermärkische Sozialunterstützungsgesetz¹ in Kraft, nachdem das Steiermärkische Mindestsicherungsgesetz (in der Folge: **Stmk. Mindestsicherungsgesetz**) mit 30. Juni 2021 außer Kraft getreten war. Gleichzeitig wurde auch das Steiermärkische Sozialhilfegesetz² (in der Folge: **Stmk. Sozialhilfegesetz**) novelliert. Der vorliegende Bericht basiert auf der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung geltenden Rechtslage vor Inkrafttreten der genannten Änderungen.

(4) Zu dem im November 2021 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Land Steiermark, der Sozialhilfeverband Murtal und das Bundesministerium für Finanzen im Februar 2022 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an das Land Steiermark, an den Sozialhilfeverband Murtal und an das Bundesministerium für Finanzen im April 2022.

¹ LGBl. 51/2021

² LGBl. 29/1998 i.d.g.F.

(5) Das Land Steiermark fokussierte in seiner Stellungnahme auf die zentralen Empfehlungen (TZ 5, TZ 12 bis TZ 14, TZ 18) sowie auf TZ 16. Aufgrund dieser Ausführungen würden sich, so das Land in seiner Stellungnahme, Stellungnahmen zu den anderen Empfehlungen erübrigen.

Grundlagen

- 2.1 (1) Die Steiermärkischen Sozialhilfeverbände wurden 1977 geschaffen³ und waren die Nachfolgeorganisationen der damaligen Bezirksfürsorgeverbände. Die Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich war in der Steiermark seither auf mehrere Akteure aufgeteilt: Das Land Steiermark war in erster Linie für die Anerkennung bzw. Bewilligung von entsprechenden Einrichtungen (z.B. Pflegeheimen) und den Abschluss von Verrechnungsverträgen mit den Leistungserbringern verantwortlich; die Abwicklung der Verwaltungsverfahren über die Gewährung der Leistung an die Betroffenen (z.B. Pflegegeld, bedarfsorientierte Mindestsicherung) oblag überwiegend den Bezirkshauptmannschaften; die Sozialhilfeverbände verbuchten und bezahlten die Leistungen.

Nachfolgende Abbildung zeigt die Organisation des Sozialbereichs in der Steiermark. Darüber hinaus war im Amt der Steiermärkischen Landesregierung auch die Abteilung 4 Finanzen mit Aufgaben im Sozialbereich (Haushaltsangelegenheiten) befasst.

³ Steiermärkisches Sozialhilfegesetz, LGBl. 1/1977

Abbildung 1: Organisation des Sozialbereichs in der Steiermark



Organisation des Sozialbereichs
in der Steiermark



Quelle: Land Steiermark; Darstellung: RH

Zur Erbringung der konkreten Leistungen in den einzelnen Bereichen bedienten sich die Träger der Sozialhilfe⁴ häufig (auch) privater Einrichtungen, etwa Pflegeheime oder Wohnrichtungen für Menschen mit Behinderung. Nur ein Teil der Sozialhilfeverbände betrieb eigene Einrichtungen.

⁴ Gemäß § 17 Stmk. Sozialhilfegesetz waren Träger der Sozialhilfe das Land, die Sozialhilfeverbände, allfällige sonstige Gemeindeverbände, die Stadt Graz und die übrigen steiermärkischen Gemeinden.

Die folgende Tabelle zeigt die unterschiedlichen Zuständigkeiten⁵ für die wesentlichen Aufgaben im Sozialbereich:

Tabelle 1: Zuständigkeiten für die wesentlichen Aufgaben im Sozialbereich in der Steiermark

Aufgabenbereich		zuständiger Akteur		
		Land	Bezirkshauptmannschaft	Sozialhilfverband
Sozialhilfe	Sicherung des Lebensbedarfs, insbesondere stationäre Pflege (<u>TZ 19</u>)	Anerkennung stationärer Einrichtungen (Pflegeheime)	Gewährung der (teilweisen) Kostenübernahme für Aufenthalte in Pflegeheimen	Auszahlung der Sozialhilfe (an Hilfeempfangenerinnen und –empfänger), Verrechnung mit den Betreibern der Pflegeheime
	Hilfe in besonderen Lebenslagen (einmalige Unterstützungen, <u>TZ 31</u>)	keine ¹	keine ¹	Gewährung und Auszahlung der Sozialhilfe an Hilfeempfangenerinnen und –empfänger
	soziale Dienste (<u>TZ 23</u>)	Erstellung von Förderrichtlinien	Gewährung der Leistung (in Einzelfällen)	Auszahlung der Sozialhilfe an Hilfeempfangenerinnen und –empfänger (in Einzelfällen)
Bedarfsorientierte Mindestsicherung (<u>TZ 25</u>)		keine	Gewährung der Leistung	Auszahlung der bedarfsorientierten Mindestsicherung an Hilfeempfangenerinnen und –empfänger
Behindertenhilfe (<u>TZ 26</u>)		Bewilligung von Einrichtungen und Diensten Abschluss von Verrechnungsverträgen	Gewährung der Hilfen	Verrechnung mit den Betreibern der Einrichtungen oder direkte Auszahlung an Hilfeempfangenerinnen und –empfänger
Kinder- und Jugendhilfe (<u>TZ 27</u>)		Bewilligung und Beauftragung von Einrichtungen	Gewährung der Hilfen	Verrechnung mit den Betreibern der Einrichtungen oder direkte Auszahlung an Hilfeempfangenerinnen und –empfänger
Schutz vor Gewalt für Frauen und Minderjährige		Gewährung von Hilfe in Frauenschutzeinrichtungen	keine	nur Kostentragung (40 %)

¹ unter der Annahme, dass die Sozialhilfverbände diese Leistungen allein erbringen (rechtlich wäre auch die Erbringung durch das Land oder gemeinsam mit dem Land möglich, TZ 31)

Quellen: Land Steiermark; Sozialhilfverband Murtal; bezughabende Rechtsgrundlagen

⁵ ohne Angaben zur Zuständigkeit etwa für Aufsicht, Planung, Logistik oder Finanzierung

(2) In der Steiermark bildeten mit Ausnahme der Stadt Graz⁶ alle Gemeinden eines politischen Bezirks gemäß § 21 Stmk. Sozialhilfegesetz jeweils einen Sozialhilfeverband. Im überprüften Zeitraum gab es zwölf Sozialhilfeverbände, wobei die Sozialhilfeverbände den Namen des jeweiligen politischen Bezirks trugen:

Tabelle 2: Sozialhilfeverbände im Land Steiermark

Sozialhilfeverband	Mitgliedsgemeinden	Einwohnerinnen und Einwohner ¹
Anzahl		
Bruck–Mürzzuschlag	19	99.069
Deutschlandsberg	15	60.805
Graz–Umgebung	36	154.103
Hartberg–Fürstenfeld	36	90.647
Leibnitz	29	84.131
Leoben	16	60.151
Liezen	29	79.905
Murau	14	27.689
Murtal	20	72.166
Südoststeiermark	26	86.056
Voitsberg	15	51.217
Weiz	31	90.356

¹ Stand 31. Oktober 2018

Quelle: Land Steiermark

Die Sozialhilfeverbände waren als Gemeindeverbände organisiert und unterlagen den Bestimmungen des Steiermärkischen Gemeindeverbandsorganisationsgesetzes⁷ (in der Folge: **Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz**).

Die Hauptaufgabe der Sozialhilfeverbände lag in der Verrechnung bzw. Auszahlung

- der Sozialhilfe gemäß Stmk. Sozialhilfegesetz⁸ (insbesondere stationäre Pflege),
- der bedarfsorientierten Mindestsicherung (in der Folge: **Mindestsicherung**) gemäß Stmk. Mindestsicherungsgesetz,
- der Unterstützung von Menschen mit Behinderung gemäß Steiermärkischem Behindertengesetz⁹ (in der Folge: **Stmk. Behindertengesetz**),

⁶ Die Stadt Graz war aufgrund ihrer Stellung als Statutarstadt nicht als Sozialhilfeverband organisiert, sondern vollzog die von den Sozialhilfeverbänden wahrgenommenen Aufgaben im Rahmen ihrer Magistratsverwaltung.

⁷ LGBl. 66/1997 i.d.g.F.

⁸ §§ 18, 19

⁹ LGBl. 26/2004 i.d.g.F., § 40

- der Kinder- und Jugendhilfe gemäß Steiermärkischem Kinder- und Jugendhilfegesetz¹⁰ (in der Folge: **Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz**) und
- von Geldern für Leistungen zum Schutz vor Gewalt für Frauen und Minderjährige.

(3) Die Art der Vollziehung (hoheitlich oder privatwirtschaftlich) und die Kostentragung unterschieden sich – wie nachstehende Tabelle zeigt – je nach Aufgabenbereich:

Tabelle 3: Vollziehung und Kostentragung der wesentlichen Aufgaben im Sozialbereich in der Steiermark

Aufgabenbereich		Art der Vollziehung	Kostentragung
Sozialhilfe	Sicherung des Lebensbedarfs	hoheitlich, mit Rechtsanspruch	60 % Land 40 % Sozialhilfeverbände
	Hilfe in besonderen Lebenslagen	privatwirtschaftlich, ohne Rechtsanspruch	Land und Sozialhilfeverbände gemeinsam oder jeweils allein
	soziale Dienste (z.B. Hauskrankenpflege)	privatwirtschaftlich, ohne Rechtsanspruch	Land gemeinsam mit den anderen Trägern oder allein; Gemeinden
Bedarfsorientierte Mindestsicherung		hoheitlich, mit Rechtsanspruch	60 % Land 40 % Sozialhilfeverbände
Behindertenhilfe		hoheitlich, mit Rechtsanspruch	60 % Land 40 % Sozialhilfeverbände
Kinder- und Jugendhilfe		privatwirtschaftlich, ohne Rechtsanspruch	60 % Land 40 % Sozialhilfeverbände ¹
Schutz vor Gewalt für Frauen und Minderjährige		hoheitlich, mit Rechtsanspruch	60 % Land 40 % Sozialhilfeverbände

¹ Ausnahme: Die Kosten für vom Land erbrachte und unentgeltlich angebotene Leistungen hatte das Land zu tragen, die Kosten für vom Sozialhilfeverband freiwillig erbrachte Leistungen der jeweilige Sozialhilfeverband.

Quellen: Land Steiermark; bezughabende Rechtsgrundlagen

Bei den meisten Aufgabenbereichen (z.B. bei der Mindestsicherung, der Behindertenhilfe, bei bestimmten Leistungen aus der Sozialhilfe sowie bei den Leistungen zum Schutz vor Gewalt für Frauen und Minderjährige) erfolgte die Vollziehung hoheitlich. Dabei stellte das Land Steiermark bzw. die zuständige Bezirkshauptmannschaft Ansprüche in einem Verwaltungsverfahren mittels Bescheids fest. Im Unterschied dazu vollzogen bei der Privatwirtschaftsverwaltung das Land Steiermark, die zuständige Bezirkshauptmannschaft bzw. in Einzelfällen auch der zuständige Sozialhilfeverband als Träger von Privatrechten staatliche Aufgaben durch den Abschluss von Verträgen. Auf manche Leistungen bestand ein Rechtsanspruch (z.B. in der Behindertenhilfe oder Mindestsicherung), auf andere nicht (wie bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen).

¹⁰ LGBl. 138/2013 i.d.g.F., § 41

(4) Da die Gewährung der Leistung überwiegend den Bezirkshauptmannschaften oblag, hatten Menschen mit Bedarf für soziale Leistungen den Antrag an die jeweilige Bezirkshauptmannschaft zu richten. Wurde der Antrag von der Bezirkshauptmannschaft positiv entschieden, war der Sozialhilfeverband für die Administration (insbesondere Auszahlung) der (Geld–)Leistungen zuständig. Da die Bezirkshauptmannschaft auch Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands¹¹ war, erledigte sie in dieser Funktion die administrativen Aufgaben (Buchhaltung, Zahlungsverkehr, Korrespondenz) des Sozialhilfeverbands (TZ 4 ff.).

(5) Neben den Leistungen, welche die Bezirkshauptmannschaft gewährte und auf die überwiegend ein Rechtsanspruch bestand, konnte auch ein Sozialhilfeverband bestimmte Leistungen zuerkennen. Auf diese freiwilligen Leistungen ohne Rechtsanspruch entfielen weniger als 1 % der Gesamtausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal (TZ 17).

(6) Die Finanzierung der Sozialleistungen erfolgte überwiegend im Verhältnis 60 : 40 durch das Land und die Sozialhilfeverbände. Bei einigen Leistungen (z.B. Hilfe in besonderen Lebenslagen, soziale Dienste) bestanden davon abweichende Finanzierungsregelungen.

(7) Auch in Oberösterreich und Kärnten bestanden Sozialhilfeverbände; diese unterschieden sich jedoch hinsichtlich Aufgaben, Kompetenzen und Organisation vom steiermärkischen Modell¹².

2.2 Der RH hielt fest, dass in der Steiermark das Land, die Bezirkshauptmannschaften und die Sozialhilfeverbände wesentliche Aufgaben im Sozialbereich wahrnahmen, die insbesondere das Land und die Sozialhilfeverbände finanzierten. Die Entscheidungskompetenz für die Gewährung von Sozialleistungen lag dabei überwiegend bei den Bezirkshauptmannschaften. Die Entscheidungskompetenz der Sozialhilfeverbände war auf die Bewilligung einiger weniger freiwilliger Leistungen beschränkt.

¹¹ § 21 Abs. 4 Stmk. Sozialhilfegesetz

¹² Während die wesentliche Aufgabe der Sozialhilfeverbände in der Steiermark die Tragung von 40 % der Kosten insbesondere der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs war, waren z.B. in Oberösterreich die wesentlichen Aufgaben der Sozialhilfeverbände die Vorsorge und Leistung zur sozialen Hilfe (§ 31 Oö. Sozialhilfegesetz, LGBl. 82/1998 i.d.g.F.). Vor dem Hintergrund dieser unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben führten die Sozialhilfeverbände in der Steiermark kaum eigene Einrichtungen, die Sozialhilfeverbände in Oberösterreich betrieben laut eigener Angabe 69 Alten- und Pflegeheime und verfügten über rd. 6.100 Bedienstete. Sowohl in Oberösterreich als auch in der Steiermark waren als Organe der Sozialhilfeverbände die Verbandsversammlung und der Verbandsvorstand vorgesehen, deren Mitglieder aus den verbandsangehörigen Gemeinden bestanden. Weiters hatten beide Länder Verbandsobmänner, in der Steiermark wurde der Obmann von der Verbandsversammlung gewählt, in Oberösterreich war der Obmann der Bezirkshauptmann. Im Unterschied zur Steiermark oblagen den oberösterreichischen Sozialhilfeverbänden u.a. das Entscheidungsrecht über die eigenen regionalen Sozialpläne und die Bestellung der Mitglieder der sogenannten Fachkonferenz. Aufgaben der Fachkonferenz waren z.B. die Wahrung der sozialplanerischen Interessen der Sozialhilfeverbände und ein Vorschlagsrecht für die Sozialplanung des Landes.

Der Hauptzweck der Sozialhilfeverbände lag in der Vereinnahmung, Verrechnung und Auszahlung der Finanzmittel für die von der Bezirkshauptmannschaft zuerkannten Leistungen. Teilweise boten die Sozialhilfeverbände auch selbst Sozialleistungen an bzw. betrieben eigene Einrichtungen (vor allem Pflegeheime).

Organisation der Sozialhilfeverbände

Organe und Haushaltsführung

- 3.1 (1) Das für die Sozialhilfeverbände geltende Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz¹³ verwies hinsichtlich des Vermögens, der Haushalts- und Geschäftsführung sowie der Wahl der Organe auf die Steiermärkische Gemeindeordnung 1967¹⁴ (**Stmk. GemO**).

Daher waren die Sozialhilfeverbände u.a. verpflichtet, die für Gemeinden geltenden Bestimmungen zur Erstellung von Voranschlägen und Rechnungsabschlüssen, zum Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen und zur Vermögenswirtschaft einzuhalten. Dies hatte zur Folge, dass sie auch die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997¹⁵ und die Stmk. Gemeindehaushaltsordnung¹⁶ anzuwenden hatten. Die Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015¹⁷ war spätestens ab dem Finanzjahr 2020 anzuwenden; die Sozialhilfeverbände führten im überprüften Zeitraum ihren Haushalt noch gemäß der Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997.

Als Organe eines Sozialhilfeverbands waren die Verbandsversammlung, der Verbandsvorstand und ein Verbandsobmann vorzusehen. Als ausführendes Organ der Haushaltsführung war ein Verbandskassier zu bestellen, der für die Kassen- und Buchführung zuständig war¹⁸ (**TZ 6 ff.**). Zudem war ein Prüfungsausschuss einzurichten (**TZ 10**). Für die Besorgung der Geschäfte eines Sozialhilfeverbands war eine Geschäftsstelle als administrativer Hilfsapparat vorgesehen; diese Funktion oblag der jeweiligen Bezirkshauptmannschaft (**TZ 4**).

¹³ §§ 20, 21

¹⁴ LGBl. 115/1967 i.d.g.F.

¹⁵ BGBl. 787/1996 i.d.g.F.

¹⁶ LGBl. 22/1977 i.d.g.F.

¹⁷ BGBl. II 313/2015 i.d.g.F.

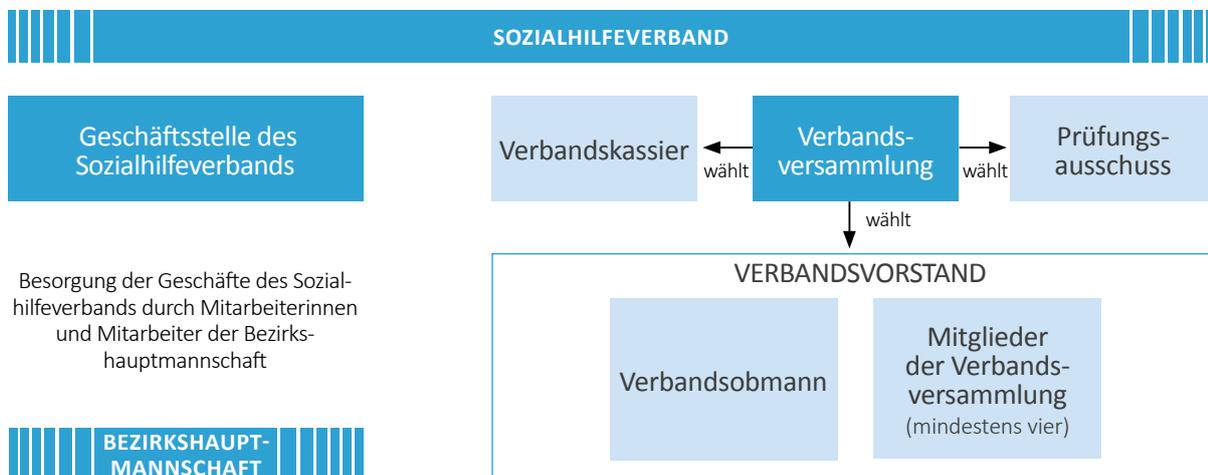
¹⁸ § 85 Abs. 1 Stmk. GemO

Nachfolgende Abbildung zeigt die Organisation der Sozialhilfeverbände in der Steiermark:

Abbildung 2: Organisation der Sozialhilfeverbände in der Steiermark



Organisation
der Sozialhilfeverbände
in der Steiermark



Quellen: bezughabende Rechtsgrundlagen; Darstellung: RH

Für die Geschäftsführung der Organe der Gemeindeverbände galt das Zweite Hauptstück, III. Abschnitt, der Stmk. GemO (§§ 50 bis 64) sinngemäß mit der Maßgabe, dass der Obmann des Gemeindeverbands die Aufgaben eines Bürgermeisters, der Verbandsvorstand die Aufgaben eines Gemeindevorstands und die Verbandsversammlung die Aufgaben eines Gemeinderats zu erfüllen hatten.

Beim Sozialhilfeverband Murtal waren im Zeitraum 2015 bis 2018 die Organe Verbandsversammlung, Verbandsvorstand und Verbandsobmann, aber kein Verbandskassier eingerichtet (TZ 6).

(2) Die Verbandsversammlung bestand aus Vertreterinnen und Vertretern jeder Verbandsgemeinde, die der jeweilige Gemeinderat zu wählen hatte. Die Anzahl der je Verbandsgemeinde zu entsendenden Vertreterinnen und Vertreter war abhängig von ihrer Einwohnerzahl.

Laut § 21 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 50 und § 51 Stmk. GemO hatten Verbandsversammlungssitzungen mindestens einmal in jedem Vier-

teljahr stattzufinden und waren vom Verbandsobmann einzuberufen. Dem kam die Verbandsversammlung bzw. der Verbandsobmann des Sozialhilfeverbands Murtal im Jahr 2016 nicht nach: Die am 17. März 2016 geplante Sitzung konnte mangels Beschlussfähigkeit¹⁹ – lediglich 22 der 38 Mitglieder waren anwesend – nicht durchgeführt werden und die Verbandsversammlung sah keinen Ersatztermin vor. Dennoch genehmigte die Verbandsversammlung in der darauffolgenden Sitzung am 28. April 2016 das Protokoll ihrer Sitzung vom 17. März 2016. Auch im Jahr 2017 fanden lediglich drei Sitzungen der Verbandsversammlung statt.

(3) Zu den Pflichten der Verbandsversammlungsmitglieder zählte die Teilnahme an den Verbandsversammlungssitzungen²⁰. War ein Mitglied verhindert, so hatte es dies dem Verbandsobmann unter Angabe des Grundes bekannt zu geben. Bei unentschuldigter Nicht-Teilnahme eines Mitglieds hatte der Verbandsobmann das Mitglied schriftlich auf die Rechtsfolgen (Mandatsverlust bei dreimaligem aufeinanderfolgendem unentschuldigtem Fernbleiben) hinzuweisen. In den Jahren 2015 bis 2018 fehlten beim Sozialhilfeverband Murtal bis zu elf Mitglieder unentschuldigt je Verbandsversammlungssitzung; drei Mitglieder blieben bei drei aufeinanderfolgenden Sitzungen unentschuldigt fern. Schriftliche Hinweise des Verbandsobmanns auf die damit verbundenen Rechtsfolgen unterblieben.

- 3.2 Der RH hielt fest, dass die Organisation und Haushaltsführung der Sozialhilfeverbände in fünf verschiedenen Rechtsgrundlagen geregelt waren (Stmk. Sozialhilfegesetz ([TZ 2](#), [TZ 4](#)), Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz, Stmk. GemO, Stmk. Gemeindehaushaltsordnung und Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 1997). Nach Ansicht des RH erschwerte dies die ordnungsgemäße Umsetzung der für Sozialhilfeverbände relevanten Bestimmungen, wie der RH in der Folge ([TZ 4 bis TZ 6](#)) analysiert.

Der RH bemängelte, dass die Verbandsversammlung des Sozialhilfeverbands Murtal in den Jahren 2016 und 2017 nicht, wie gesetzlich vorgesehen, einmal je Vierteljahr tagte und der Verbandsobmann die regelmäßige Einberufung nicht sicherstellte.

[Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die in der Stmk. GemO vorgegebene Mindestanzahl von jährlich vier Verbandsversammlungssitzungen abzuhalten.](#)

Der RH kritisierte, dass bis zu elf Mitglieder der Verbandsversammlung des Sozialhilfeverbands Murtal den Verbandsversammlungssitzungen unentschuldigt fernblieben und der Verbandsobmann trotz wiederholten Fernbleibens von drei Mitgliedern diese nicht auf die damit verbundenen Rechtsfolgen hinwies.

¹⁹ Gemäß § 21 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 56 Abs. 1 Stmk. GemO war die Verbandsversammlung beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder anwesend waren.

²⁰ § 21 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 33 Abs. 2 und § 55 Abs. 1 Stmk. GemO

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, darauf zu achten, dass die Verbandsversammlungsmitglieder möglichst vollzählig an den Verbandsversammlungssitzungen teilnehmen. Bei dreimaligem aufeinanderfolgendem unentschuldigtem Fernbleiben wäre vom Verbandsobmann schriftlich auf die Rechtsfolgen hinzuweisen.

- 3.3 Laut Stellungnahme des Sozialhilfeverbands Murtal setze er die Empfehlung zu jährlich vier Verbandsversammlungssitzungen seit dem Jahr 2021 um.

Geschäftsstelle

- 4.1 (1) Für die Besorgung der Geschäfte eines Sozialhilfeverbands war eine Geschäftsstelle als administrativer Hilfsapparat²¹ vorgesehen. Diese Funktion oblag den Bezirkshauptmannschaften, deren Aufgaben in Verträgen zwischen dem Land und den Sozialhilfeverbänden geregelt waren. Die Bezirkshauptfrau bzw. der Bezirkshauptmann leitete die Geschäftsstelle.

Laut den in den Jahren 1998 bis 2003 abgeschlossenen Verträgen zwischen dem Land und den Sozialhilfeverbänden verantwortete die Geschäftsstelle

- die Führung der laufenden Geschäfte des Sozialhilfeverbands sowie die Verwaltung der Einrichtungen des Sozialhilfeverbands,²²
- die Bereitstellung der erforderlichen administrativen Hilfen für den Obmann und die Kollegialorgane,
- die Vollziehung der durch die Kollegialorgane des Sozialhilfeverbands gefassten Beschlüsse im Einvernehmen mit dem Obmann,
- die Erstellung der Voranschläge und Rechnungsabschlüsse,
- die Vorbereitung der Sitzungen der Kollegialorgane des Sozialhilfeverbands im Einvernehmen mit dem Obmann und
- die „Gewährung“ von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen²³ nach den verbandsinternen Regelungen.

Gemäß § 21 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 43 Stmk. GemO oblag der Verbandsversammlung die Beschlussfassung über alle zum eigenen Wirkungsbereich des Verbands gehörigen Angelegenheiten, soweit diese nicht gesetzlich ausdrücklich anderen Organen des Sozialhilfeverbands vorbehalten waren. Die Gewährung von sozialen Leistungen, wie der Hilfe in besonderen Lebenslagen, war gesetzlich keinem anderen Organ vorbehalten.

²¹ Die Geschäftsstelle eines Sozialhilfeverbands entsprach sinngemäß dem Gemeindeamt (vgl. § 21 Abs. 2 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 21 Abs. 8 Stmk. Sozialhilfegesetz).

²² Gemäß Stmk. Sozialhilfegesetz oblag dem Obmann die laufende Geschäftsführung, diese konnte jedoch der Geschäftsstelle zugewiesen werden. Lediglich im Sozialhilfeverband Bruck an der Mur nahm der Obmann die Führung der laufenden Geschäfte selbst wahr.

²³ § 15 Stmk. Sozialhilfegesetz

Die Verträge regelten auch die Abgeltung der in den Bezirkshauptmannschaften für Tätigkeiten des Sozialhilfeverbands angefallenen Kosten. Demnach hatten die Sozialhilfeverbände anteilige Personal- und Sachkosten der Bezirkshauptmannschaft dem Land Steiermark zu ersetzen.

(2) Die Bezirkshauptmannschaft Murtal war Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands Murtal. Ihre Aufgaben nahmen 20 Bedienstete des Sozialreferats der Bezirkshauptmannschaft in unterschiedlichem Ausmaß wahr. Im Rahmen der Gebarungsprüfung wiesen die Bediensteten darauf hin, dass es für Hilfeempfängerinnen und -empfänger nicht immer klar war, ob sie ihre Anträge an die Bezirkshauptmannschaft oder an den Sozialhilfeverband richten sollten. Zusätzlich würden jene Tätigkeiten, die aufgrund der Organisation als Gemeindeverband erforderlich waren (z.B. Sitzungsvorbereitung, Erstellung von Protokollen, Voranschlags- und Rechnungsabschlussarbeiten), erheblichen Verwaltungsaufwand verursachen. Die Gewährung von Leistungen im Sozialbereich und ihre Abwicklung (insbesondere Verrechnung und Auszahlung) waren gekennzeichnet von der oftmaligen Wahrnehmung von Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft und des Sozialhilfeverbands durch dieselben Personen und der daraus resultierenden engen Verflechtung der beiden Einrichtungen.

Über verbandsinterne Regelungen für die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen verfügte die Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands Murtal nicht.

- 4.2 (1) Der RH wies darauf hin, dass Bedienstete der Bezirkshauptmannschaften alle wesentlichen administrativen Aufgaben der Sozialhilfeverbände wahrnahmen, und kritisierte, dass eine klare Aufgabenzuordnung nicht durchgängig möglich war. Dies umfasste vor allem die laufenden Verwaltungstätigkeiten (z.B. Korrespondenz, Buchhaltung, Auszahlung der gewährten Leistungen). Darüber hinaus hatten die Bediensteten Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, die in der Organisation als Gemeindeverband begründet waren (z.B. Vor- und Nachbereitung der Sitzungen von Kollegialorganen, Erstellung von Rechenwerken).

Der RH wies kritisch darauf hin, dass die Geschäftsstellen – als administrative Hilfsapparate der Sozialhilfeverbände – auf Basis von Verträgen zwischen den Sozialhilfeverbänden und dem Land berechtigt waren, Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu gewähren. Dies widersprach nach Ansicht des RH den gesetzlichen Vorgaben, wonach hierfür die Verbandsversammlung zuständig war.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Verträge mit den Sozialhilfeverbänden auf Gesetzeskonformität zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern.

(2) Der RH hielt kritisch fest, dass der Sozialhilfeverband Murtal über keine verbandsinternen Regelungen für die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen verfügte.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, in der [Verbandsversammlung Regelungen für die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu beschließen](#).

- 4.3 Der Sozialhilfeverband Murtal führte in seiner Stellungnahme aus, dass die vom RH empfohlenen Regelungen für Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen auf gesetzlicher Grundlage zu erstellen wären, um so in der Steiermark ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Vollzug zu gewährleisten. Die Ausgestaltung der Hilfe in besonderen Lebenslagen als Leistung ohne Rechtsanspruch solle nicht durch bezirksweise unterschiedliche Regelungen aufgesplittet werden. Wie der RH in seiner Empfehlung an das Land Steiermark ([TZ 31](#)) selbst ausführe, liege die Zuständigkeit zur Schaffung einheitlicher Vorgaben beim Land Steiermark.

Ein einheitliches Reglement sei jedenfalls zu begrüßen, dürfe aber aufgrund der oft komplexen Situation von sozialen Notlagen nicht zu eng determiniert sein. Der Sozialhilfeverband Murtal rege daher an, die Zuständigkeit für die Gewährung entsprechender Hilfeleistungen im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit ihrer Anknüpfung zu evaluieren.

Die Beschlussfassung über diese Leistungen in der [Verbandsversammlung](#) hätte zur Folge, dass das größte [Verbandsmitglied](#) häufig ausschließlich zur Entscheidung dieser Fälle einzuberufen wäre. Dies widerspreche dem Ziel der Hilfe in besonderen Lebenslagen, rasche und damit wirksame Hilfe in zumeist plötzlich entstandenen Notlagen zu gewähren, was in vielen Fällen eine kurzfristige Entscheidung und Hilfeleistung erfordere.

- 4.4 Der RH begrüßte die vom Sozialhilfeverband Murtal angeregte Einbindung des Landes Steiermark und verwies auf seine Empfehlung an das Land Steiermark, den Sozialhilfeverbänden und [Bezirkshauptmannschaften](#) im Sinne einer einheitlichen Vorgangsweise konkrete Vorgaben zur Gewährung von Hilfeleistungen in schwierigen Lebenssituationen zur Verfügung zu stellen ([TZ 31](#)).

Der RH hielt zur Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen insbesondere nochmals fest, dass

- die von den Organen bzw. Organisationseinheiten wahrgenommenen Entscheidungskompetenzen nicht den Vorgaben der [Geschäftsordnung des Sozialhilfeverbands Murtal](#) entsprachen und die Regelungen in der [Geschäftsordnung](#) von gesetzlichen Vorgaben abwichen,

- die Entscheidungsgründe für eine positive oder negative Entscheidung eines Antrags nicht dokumentiert waren und
- die vom Sozialhilfeverband Murtal laut dessen Auskunft angewandten Beurteilungskriterien nicht verschriftlicht waren (TZ 31).

Diese Rahmenbedingungen bargen das Risiko von unterschiedlichen Vorgangsweisen bei gleich zu behandelnden Fällen.

Weiters entgegnete der RH dem Sozialhilfeverband Murtal, dass er in der ordnungsmäßigen, nachvollziehbaren und auf verbandsinternen Regelungen beruhenden Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen keinen Widerspruch zu einer raschen, unbürokratischen und fallbezogenen Hilfeleistung erkennen konnte. Derartige Vorgaben könnten dazu beitragen, klare und zeitnahe Entscheidungen zu treffen und eine effiziente Mittelverwendung sicherzustellen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass auf die Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen kein Rechtsanspruch bestand und die empfohlenen Maßnahmen zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Abwicklung und Entscheidung beitragen konnten.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, in der Verbandsversammlung Regelungen für die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu beschließen.

Geschäftsordnungen

- 5.1 (1) Die näheren Bestimmungen über die Geschäftsführung der Kollegialorgane der Sozialhilfeverbände waren laut Stmk. Sozialhilfegesetz in einer von der Verbandsversammlung zu beschließenden Geschäftsordnung zu regeln²⁴. Laut Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz war für die Geschäftsführung der Organe der Gemeindeverbände das Zweite Hauptstück, III. Abschnitt der Stmk. GemO anzuwenden. Die Geschäftsordnung hatte daher jedenfalls nähere Bestimmungen über die Stellung von Anträgen zu einem Gegenstand der Tagesordnung, über Wortmeldungen und über Anträge zur Geschäftsordnung zu treffen²⁵. Die Geschäftsordnungen für alle Kollegialorgane eines Gemeindeverbands waren Verordnungen im Sinne des Art. 18 Abs. 2 Bundes-Verfassungsgesetz (**B-VG**).²⁶

²⁴ § 21 Abs. 8 und 11 Stmk. Sozialhilfegesetz

²⁵ § 62 Stmk. GemO

²⁶ vgl. *Gotthard*, Die Geschäftsordnung für die Kollegialorgane der Gemeinde, RFG 2018/33

Laut Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (**VfGH**)²⁷ war es nicht zulässig, Entscheidungskompetenzen ohne gesetzliche Grundlage durch Verordnung zu übertragen. Da eine entsprechende gesetzliche Grundlage in der Stmk. GemO fehlte, konnten Zuständigkeitsregelungen nicht Gegenstand einer Geschäftsordnung sein²⁸.

Die dem RH übermittelten Geschäftsordnungen der Stmk. Sozialhilfeverbände enthielten in zahlreichen Fällen von den gesetzlichen Bestimmungen (Stmk. GemO, Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz, Stmk. Sozialhilfegesetz) abweichende Regelungen.

Folgende Tabelle zeigt beispielhaft Geschäftsordnungsbestimmungen der Sozialhilfeverbände, die von den gesetzlichen Normen abwichen:

Tabelle 4: Von den gesetzlichen Bestimmungen abweichende Bestimmungen der Geschäftsordnungen

Sozialhilfeverband	Bestimmung laut Geschäftsordnung	gesetzliche Bestimmung (sinngemäß)	Rechtsnorm
Bruck–Mürzzuschlag, Leoben, Liezen, Murau, Murtal, Südoststeiermark, Weiz	Der Vorstand entscheidet Anträge auf Gewährung der Hilfe in besonderen Lebenslagen (§ 15 Stmk. Sozialhilfegesetz).	Die Versammlung entscheidet über die Gewährung der Hilfe in besonderen Lebenslagen.	§ 43 Stmk. GemO
Deutschlandsberg	Die Versammlung ist beschlussfähig, wenn mindestens ein Drittel der Vertreterinnen bzw. Vertreter anwesend ist.	Die Versammlung ist beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder der Versammlung zur Zeit der Beschlussfassung anwesend sind.	§ 56 Stmk. GemO
Deutschlandsberg, Südoststeiermark	Die Sitzungen der Versammlung sind nicht öffentlich.	Die Sitzungen der Versammlung sind öffentlich.	§ 59 Abs. 1 Stmk. GemO
Deutschlandsberg, Murtal	Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist.	Der Vorstand ist beschlussfähig, wenn mindestens zwei Drittel der Mitglieder des Vorstandes anwesend sind.	§ 50 Abs. 3 i.V.m. § 56 Stmk. GemO
Deutschlandsberg	Dem Vorstand obliegt die Gewährung von Darlehen bis 10.000 EUR.	Der Vorstand fasst die Beschlüsse über Kauf und Verkauf, Darlehensaufnahmen und Investitionen nach Maßgabe des Vorschlags.	§ 21 Abs. 13 lit. a Stmk. Sozialhilfegesetz
Deutschlandsberg	Der Obmann leitet die verbandseigene Geschäftsstelle.	Der Obmann hat die ihm im Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz zugewiesenen Aufgaben, ausgenommen die Leitung der Geschäftsstelle, wahrzunehmen.	§ 21 Abs. 14 Stmk. Sozialhilfegesetz
Graz–Umgebung, Leoben, Liezen, Südoststeiermark, Voitsberg	Dem Vorstand obliegt die Gewährung von Subventionen im Rahmen des Vorschlags.	Der Vorstand gewährt Subventionen bis zu einem Betrag von 0,1 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Vorschlags, höchstens jedoch 5.000 EUR.	§ 44 Abs. 1 lit. e Stmk. GemO

²⁷ VfGH 24. Juni 1961, V 11/60

²⁸ vgl. *Gotthard*, Die Geschäftsordnung für die Kollegialorgane der Gemeinde, RFG 2018/33

Sozialhilfeverband	Bestimmung laut Geschäftsordnung	gesetzliche Bestimmung (sinngemäß)	Rechtsnorm
Hartberg–Fürstenfeld	Die Verbandsversammlung wird zu einer Sitzung durch den Verbandsobmann nach Bedarf, jedoch mindestens einmal im Halbjahr, einberufen.	Sitzungen der Verbandsversammlung haben mindestens einmal in jedem Vierteljahr stattzufinden.	§ 50 Abs. 2 Stmk. GemO
Leibnitz	Eine Geschäftsordnung lag nicht vor.	Eine Geschäftsordnung für die Verbandsversammlung ist zu beschließen.	§ 21 Abs. 8 Stmk. Sozialhilfegesetz
Liezen	Die Geschäftsstelle kann Vergleiche zwischen dem Sozialhilfeträger und den Ersatzpflichtigen abschließen.	Die Abschreibung zweifelhafter oder uneinbringlicher Forderungen sowie die Gewährung einer Nachsicht obliegen dem Verbandsvorstand.	§ 44 Abs. 1 lit. d Stmk. GemO
Voitsberg	Der Verbandsversammlung obliegt die Beschlussfassung über Investitionen ab 40.000 EUR in eigenen Einrichtungen des Verbands.	Der Verbandsvorstand fasst die Beschlüsse über Kauf und Verkauf, Darlehensaufnahmen und Investitionen nach Maßgabe des Voranschlags.	§ 21 Abs. 13 lit. a Stmk. Sozialhilfegesetz
Deutschlandsberg, Voitsberg	Dem Verbandsvorstand obliegt die Beschlussfassung von Personalaufnahmen.	Der Verbandsvorstand kann Personalaufnahmen mit einer Beschäftigungsdauer von höchstens acht Monaten beschließen.	§ 44 Abs. 1 lit. g Stmk. GemO

Quellen: Geschäftsordnungen der Sozialhilfeverbände

(2) Im Jahr 2017 führte die Abteilung 7 – Gemeinden, Wahlen und ländlicher Wegebau des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (in der Folge: **Gemeindeabteilung**) eine Gebarungsprüfung aller Sozialhilfeverbände durch. In ihrem Prüfbericht stellte sie fest, dass die Sozialhilfeverbände durch eine „interpretative Ausdehnung der Regelungsmöglichkeiten ihrer Geschäftsordnung danach trachteten, den klaren Vorgaben der für die Sozialhilfeverbände und ihre Organe anzuwendenden Bestimmungen der Stmk. GemO zu entkommen bzw. diese überhaupt anders zu regeln.“ Der RH stellte im März 2020 keine wesentlichen Änderungen der Geschäftsordnungen aufgrund dieses Prüfberichts fest.

Darüber hinaus unterzog die Gemeindeabteilung Anfang des Jahres 2020 die Geschäftsordnungen der Sozialhilfeverbände einer inhaltlichen und formalen Prüfung. Die Gemeindeabteilung kam zum Ergebnis, dass keine Geschäftsordnung den gesetzlichen Vorgaben für die Wirkungskreise der Organe entsprach. Lediglich drei Sozialhilfeverbände²⁹ hatten ihre Geschäftsordnung entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen öffentlich kundgemacht³⁰; somit waren neun Geschäftsordnungen nicht rechtsgültig zustande gekommen.

(3) Am 22. November 2017 beschloss die Verbandsversammlung des Sozialhilfeverbands Murtal, ihre Geschäftsordnung mangels Gesetzeskonformität zu ändern. Bis dahin war nach der Geschäftsordnung die Beschlussfähigkeit des Verbandsvorstands

²⁹ Deutschlandsberg, Graz–Umgebung, Leoben

³⁰ Gemäß § 21 Stmk. Sozialhilfegesetz i.V.m. § 21 Abs. 3 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz und § 92 Stmk. GemO bedurften Verordnungen des Sozialhilfeverbands zu ihrer Rechtswirksamkeit der öffentlichen Kundmachung. Die Kundmachung war vom Verbandsobmann binnen zwei Wochen nach der Beschlussfassung durch Anschlag an der Amtstafel der Geschäftsstelle (Bezirkshauptmannschaft) durchzuführen.

bereits bei einer Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder gegeben, wohingegen die Stmk. GemO³¹ ein Präsenzquorum von mindestens zwei Drittel der Mitglieder vorsah. Die dem RH im Oktober 2019 übermittelte „Geschäftsordnung vom 24. November 2017“ enthielt die von der Verbandsversammlung beschlossene Änderung nicht, zudem entsprachen auch weitere Bestimmungen der Geschäftsordnung nicht den Vorgaben der Stmk. GemO. Der Gemeindeabteilung lagen eine Geschäftsordnung des Sozialhilfeverbands Murtal vom 3. Dezember 2015 und der Beschluss vom 22. November 2017 vor. Die dem RH in der Folge nach Rücksprache mit der Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands Murtal übermittelte Geschäftsordnung war mit 22. November 2017 datiert, enthielt die am 22. November 2017 in der Verbandsversammlung beschlossene Änderung und eine gesetzeskonforme Regelung des Präsenzquorums der Verbandsversammlung. Aus dem Verbandsversammlungsprotokoll bzw. der Niederschrift vom 22. November 2017 war nicht erkennbar, welche Geschäftsordnung die Verbandsversammlung rechtskräftig beschlossen hatte. Die Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands konnte keine ausführliche – die vollständige Geschäftsordnung umfassende – Verhandlungsschrift vorlegen. Die Gemeindeabteilung wies in diesem Zusammenhang auf ein Erkenntnis des VfGH³² hin, wonach der Beschluss einer Verordnung durch den Gemeinderat (bzw. die Verbandsversammlung) einen Antrag voraussetze, der den Gegenstand der Beschlussfassung in einer eindeutigen Weise enthält. Eine solche Sicht sei schon deshalb geboten, um jeden Zweifel an der Willensbildung im Gemeinderat (bzw. in der Verbandsversammlung) auszuschließen.

Die Gemeindeabteilung stellte in ihrer Prüfung Anfang 2020 auch fest, dass die Geschäftsordnung vom 22. November 2017 nicht öffentlich kundgemacht worden und somit nicht in Rechtskraft erwachsen war. Aus diesem Grund legte der RH seiner Beurteilung die Geschäftsordnung des Sozialhilfeverbands Murtal vom 3. Dezember 2015 zugrunde.

- 5.2 Der RH kritisierte, dass die dem RH vorgelegten Geschäftsordnungen von elf Sozialhilfeverbänden der Stmk. GemO bzw. dem Stmk. Sozialhilfegesetz widersprachen und die Kritik der Gemeindeabteilung im Wesentlichen unberücksichtigt blieb. Zum Beispiel waren die Organe der Sozialhilfeverbände zu Aufgaben ermächtigt, für die sie gesetzlich nicht zuständig waren, oder sie legten für Kollegialorgane nicht gesetzeskonforme Präsenzquoren fest. Der RH kritisierte weiters, dass der Sozialhilfeverband Leibnitz – entgegen dem Stmk. Sozialhilfegesetz – über keine Geschäftsordnung verfügte.

³¹ § 50 Abs. 3 i.V.m. § 56 Stmk. GemO

³² VfGH 26. September 2019, V 57/2018

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die ordnungsgemäße und rechtskonforme Erledigung der von den Sozialhilfeverbänden wahrgenommenen Aufgaben sicherzustellen (TZ 18).

Der RH kritisierte die mangelhafte Dokumentation des Organbeschlusses über eine Änderung der Geschäftsordnung des Sozialhilfeverbands Murtal vom November 2017, das Unterbleiben der öffentlichen Kundmachung der geänderten Geschäftsordnung und die daraus resultierende fehlende Rechtskraft der Änderung.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, Änderungen der Geschäftsordnung nachvollziehbar zu beschließen und öffentlich kundzumachen.

5.3 (1) Das Land Steiermark verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 18, wonach u.a. Gespräche begonnen hätten, um den Empfehlungen des RH vollinhaltlich nachzukommen.

(2) Der Sozialhilfeverband Murtal führte in seiner Stellungnahme Gründe für die Entstehung der vorliegenden und mehrheitlich kritisierten Geschäftsordnungen aus: Ab dem Jahr 2015 hätten zahlreiche Geschäftsstellen der Sozialhilfeverbände erkannt, dass die seit 1998 geltende und damals von der Aufsichtsbehörde zur Verfügung gestellte Mustergeschäftsordnung nicht mehr der Rechtslage entsprochen habe. Wiederholte Versuche verschiedener Geschäftsstellen, mit Unterstützung der Gemeindeabteilung gesetzeskonforme Geschäftsordnungen zu entwickeln, seien ergebnislos geblieben. Bei der Konstituierung der Sozialhilfeverbände in ihrer jetzigen Form im Jahr 1998 habe die Oberbehörde die Notwendigkeit der Unterstützung der Geschäftsstellen bzw. der Sozialhilfeverbände bei der Erstellung von Geschäftsordnungen erkannt und umgesetzt. Bei der Anpassung der Geschäftsordnungen an die veränderte Gesetzeslage ab dem Jahr 2015 sei das nicht der Fall gewesen.

5.4 Der RH wies gegenüber dem Sozialhilfeverband Murtal darauf hin, dass die (unterbliebene) Unterstützung durch die Aufsichtsbehörde den Sozialhilfeverband Murtal nicht davon entband, seine Aufgaben ordnungsgemäß zu erledigen. Darüber hinaus hätten die Ergebnisse der bereits im Jahr 2017 von der Gemeindeabteilung durchgeführten Gebarungsprüfung aller Sozialhilfeverbände Anlass für Änderungen sein können. In diesem Sinne sah der RH die Verantwortung für eine rechtskonforme Geschäftsordnung und ihre Umsetzung primär beim Sozialhilfeverband Murtal.

Verbandskassier

Allgemeines

- 6.1 (1) Gemäß Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz³³ galt für das Vermögen und die Haushaltsführung der Gemeindeverbände das Vierte Hauptstück der Stmk. GemO (§§ 70 bis 91). Demnach oblagen der Zahlungsverkehr und die Buchführung dem Gemeindegassier (Verbandskassier)³⁴. Die für den Kassen- und den Buchhaltungsdienst mittels Dienstverfügung des Verbandsobmanns und des Verbandskassiers schriftlich ermächtigten Bediensteten waren Hilfsorgane des Verbandsobmanns und des Verbandskassiers. Sie konnten nur über deren Auftrag und unter deren Verantwortung tätig werden und hatten keine Anordnungsbefugnisse.

Die Anordnung von Zahlungen oblag dem Verbandsobmann. Damit sah die Stmk. GemO eine strikte Trennung zwischen Anordnung und Vollzug von Zahlungen vor.

(2) Im Zeitraum 2015 bis 2018 verfügte kein Sozialhilfeverband über einen Verbandskassier. Seine Aufgaben nahmen teilweise die Bediensteten der Geschäftsstellen in den Bezirkshauptmannschaften wahr.

Die Gemeindeabteilung wies darauf hin, dass gemäß den gesetzlichen Bestimmungen die Verbandsversammlung einen Verbandskassier zu wählen hatte und die (alleinige) Bestellung einer bzw. eines Bediensteten als „Kämmerer“ zur Sicherstellung der Trennung von Anordnung und Zahlungsvollzug nicht dem Prinzip der Funktionstrennung im Zahlungswesen entsprach.

- 6.2 Der RH kritisierte, dass die Sozialhilfeverbände im Zeitraum 2015 bis 2018 keine Verbandskassiere bestellten und somit die Funktionstrennung zwischen Verbandsobmann (Zahlungsanordnung) und Verbandskassier (Zahlungsvollzug) nicht umgesetzt war. Zudem kritisierte er, dass die Geschäftsstellen in ihrer Funktion als administrative Hilfsapparate der Sozialhilfeverbände teilweise den Zahlungsverkehr und die Buchführung der Sozialhilfeverbände erledigten, obwohl die dafür eingesetzten Bediensteten dazu – mangels Bestellung eines Verbandskassiers – nicht ordnungsgemäß ermächtigt wurden. Der RH wies kritisch darauf hin, dass dieser Umstand einen Verstoß gegen das in der Stmk. GemO vorgesehene Kontrollsystem (Trennung von Anordnung und Zahlungsvollzug) darstellte.

³³ § 20

³⁴ § 85 Stmk. GemO

Der RH empfahl dem Land Steiermark, auf eine rechtskonforme Abwicklung des Zahlungsverkehrs und der Buchführung durch die Sozialhilfeverbände hinzuwirken. Alternativ wäre eine Reform der von den Sozialhilfeverbänden wahrgenommenen Aufgaben zu prüfen (TZ 18).

Verbandskassier und Zahlungsvollzug im Sozialhilfeverband Murtal

7.1 (1) Der Sozialhilfeverband Murtal bestellte im Dezember 2019 erstmals einen Verbandskassier. Er begründete die jahrelange Vakanz damit, dass in § 17 Abs. 1 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz die Organe eines Gemeindeverbands abschließend aufgezählt seien. Es könne nicht abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber über den Verweis in § 20 leg. cit. – wonach die Vorgaben der Stmk. GemO zu Vermögenswirtschaft und Haushaltsführung auch für die Gemeindeverbände galten – eine weitere Organfunktion für Gemeindeverbände habe schaffen wollen.

(2) Gemäß Stmk. Gemeindehaushaltsordnung³⁵ war bei der Verfügung über das Konto des Verbands das Vier–Augen–Prinzip in Form der Doppelzeichnung durch Verbandsobmann und Verbandskassier einzuhalten. Verbandsobmann und Verbandskassier konnten jedoch unbeschadet ihrer Verantwortung Verbandsbedienstete hierzu schriftlich ermächtigen. Die Namen und Unterschriftenproben der Zeichnungsberechtigten waren den Geldinstituten bekannt zu geben.

Eine schriftliche Ermächtigung, die Verbandsbediensteten eine Verfügungsberechtigung über das Verbandskonto erteilte, war mangels Bestellung eines Verbandskassiers nicht möglich. Der Verbandsobmann des Sozialhilfeverbands Murtal gab jedoch der Hausbank des Sozialhilfeverbands Namen und Unterschriftenproben von zeichnungsberechtigten Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft in ihrer Funktion als Verbandsbedienstete bekannt.

(3) Die Steiermärkische Landesregierung als Aufsichtsbehörde der Gemeindeverbände sah in ihrem Erlass 596/1993 bei der Abwicklung des bargeldlosen Zahlungsverkehrs durch elektronische Datenübertragung vor, dass die für die Datenerfassung und die Überweisung verantwortliche Person ausschließlich über ein ihr allein bekanntes persönliches Passwort Zutritt in das elektronische Übertragungssystem erhält. Zudem musste gewährleistet sein, dass die Datenübertragung, also die (elektronische) Sendung der vorbereiteten Überweisungen, nur durchgeführt werden konnte, wenn zwei zeichnungsberechtigte Personen die Sendungsfreigabe durch die Eingabe von Transaktionsnummern (TAN) bestätigten.

³⁵ § 47

Für den Zahlungslauf im Sozialhilfeverband Murtal übernahm eine der beiden dafür zuständigen Mitarbeiterinnen der Buchhaltung die zu überweisenden Zahlungen in Form einer Überweisungsliste in das elektronische Zahlungsdatenübertragungssystem. Die zwei Mitarbeiterinnen konnten über einen jeweils nur ihnen bekannten Benutzernamen und das zugehörige Zugangspasswort in dieses System einsteigen. Nach dem Abgleich der Überweisungsliste mit dem zugehörigen Buchungsjournal erfolgte die Zahlungsfreigabe – im Sinne des Vier-Augen-Prinzips – durch zwei der Hausbank bekannt gegebene verfassungsberechtigte Personen, indem diese mittels Transaktionsnummern-Generator jeweils eine einmalig gültige Transaktionsnummer generierten. Die Eingabe beider Transaktionsnummern in das elektronische Zahlungsdatenübertragungssystem gab die Zahlungen in der Überweisungsliste zur Anweisung frei. Der Transaktionsnummern-Generator sowie die zugehörige Berechtigungskarte wurden von den kontoverfügbaren berechtigten Personen in einem nur für sie zugänglichen Schrank aufbewahrt.

(4) Den Zahlungsverkehr und die Buchführung im Sozialhilfeverband Murtal erledigten Bedienstete der Bezirkshauptmannschaft Murtal in ihrer Funktion als Beauftragte der Geschäftsstelle. Sie bedienten sich dabei der EDV-Systeme des Landes Steiermark. Der Sozialhilfeverband Murtal leistete gemäß Stmk. Sozialhilfegesetz³⁶ für den entsprechenden Personal- und Sachaufwand Kostenersätze an das Land (TZ 15).

Die in der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung³⁷ vorgesehene Bescheinigung der sachlichen Richtigkeit (tatsächliche Lieferung der Leistung in der vereinbarten Qualität und Menge) sowie der rechnerischen Richtigkeit (Glaubwürdigkeit, Vollständigkeit und Richtigkeit der Zahlenangaben)³⁸ der angeordneten Zahlungen führten im Sozialhilfeverband Murtal zwei verschiedene für den Sozialhilfeverband tätige Personen(-gruppen) der Bezirkshauptmannschaft Murtal durch. Zur Überprüfung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit der in Vorlage gebrachten Rechnungen bedienten sich diese insbesondere der hoheitlichen Akte der Bezirkshauptmannschaft über die gewährte Leistung.

- 7.2 (1) Der RH verwies darauf, dass – entgegen der Ansicht des Sozialhilfeverbands Murtal – die Bestimmungen der Stmk. GemO und der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung sinngemäß von den Sozialhilfeverbänden anzuwenden waren. Diese Bestimmungen sahen einen Verbandskassier vor. Der RH kritisierte daher das Fehlen eines Verbandskassiers beim Sozialhilfeverband Murtal bis Dezember 2019.

³⁶ § 21 Abs. 4

³⁷ § 25 Abs. 3 Z 9

³⁸ vgl. §§ 101 und 102 Stmk. Gemeindehaushaltsverordnung, LGBl. 34/2019

Der RH kritisierte ferner, dass mangels Bestellung eines Verbandskassiers bis Dezember 2019 bei der Verfügung über das Konto des Sozialhilfeverbands Murtal das Vier-Augen-Prinzip in Form der Doppelzeichnung von Verbandsobmann und Verbandskassier nicht ordnungsgemäß sichergestellt war. Die vom Verbandsobmann der Hausbank bekannt gegebenen Zeichnungsberechtigungen der Bediensteten beruhten – entgegen der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung – nicht auf der schriftlichen Ermächtigung des Verbandsobmanns und des Verbandskassiers. Der RH vertrat daher die Ansicht, dass die Auszahlungen vom Konto des Sozialhilfeverbands Murtal nicht der Rechtslage entsprachen.

(2) Der RH kritisierte, dass die Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft Murtal auch Aufgaben für den Sozialhilfeverband erledigten, wodurch es zur Wahrnehmung von Funktionen für die Bezirkshauptmannschaft und für den Sozialhilfeverband durch dieselben Personen kam. Der RH sah darin das Risiko von Interessenkonflikten aufgrund der Dienstpflicht einerseits zum Land Steiermark und andererseits zum Sozialhilfeverband. Ferner war derart eine transparente Verwaltung bzw. Aufgabenerfüllung durch den Sozialhilfeverband nicht durchgängig sichergestellt.

[Der RH empfahl dem Land Steiermark und dem Sozialhilfeverband Murtal, eine strikte Trennung der Funktionen für das Land Steiermark und für den Sozialhilfeverband Murtal sicherzustellen, um potenzielle Interessenkonflikte zu vermeiden.](#)

- 7.3 Der Sozialhilfeverband Murtal begrüßte in seiner Stellungnahme die Empfehlung des RH. Ihre Umsetzung liege jedoch in den Händen des Gesetzgebers und der steiermärkischen Landesregierung.
- 7.4 Der RH teilte insofern die Ansicht des Sozialhilfeverbands Murtal, als eine umfassende Lösung potenzieller Interessenkonflikte und die damit verbundene Trennung der Funktionen des Landes Steiermark von jenen des Sozialhilfeverbands Murtal einer Einbindung des Gesetzgebers und des Landes Steiermark bedürfen. Allerdings sah er auch Handlungsbedarf beim Sozialhilfeverband Murtal. Dies vor dem Hintergrund der vom RH aufgezeigten Mängel bei den Zahlungsanordnungen und der Kassengebarung im Sozialhilfeverband Murtal (**TZ 8**). Er verblieb deshalb bei seiner Empfehlung.

Zahlungsanordnungen im Sozialhilfeverband Murtal

- 8.1 (1) Gemäß Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. der Stmk. GemO³⁹ war der Verbandsobmann Vorstand der Verbandsbediensteten. Er hatte die organisatorischen und personellen Maßnahmen für eine rasche, zweckmäßige, wirtschaftliche und gesetzeskonforme Verwaltung sicherzustellen.

³⁹ § 21 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 64 Abs. 1 Stmk. GemO

Dem Verbandsobmann oblag auch die Anordnung von Zahlungen.⁴⁰ Mittels Dienstverfügungen konnte er Bedienstete schriftlich zur Anordnung von Zahlungen ermächtigen, wenn diese weder die Verbandskassa noch die Buchhaltung führten. Die Namen und Unterschriftenproben der Bediensteten mit Anordnungsbefugnis sowie Art und Umfang dieser Befugnis waren der Verbandskassa vom Verbandsobmann zur Kenntnis zu bringen.

Im Zeitraum 1. Jänner 2015 bis einschließlich 31. August 2018 war ausschließlich der Verbandsobmann des Sozialhilfeverbands Murtal anordnungsbefugt. Dennoch ordneten in diesem Zeitraum auch die Leiterin der Bezirkshauptmannschaft Murtal, der Leiter des Sozialreferats sowie im Falle seiner Abwesenheit drei weitere Mitarbeiterinnen der Bezirkshauptmannschaft in ihrer Funktion als Bedienstete der Geschäftsstelle wiederholt Zahlungen an.

Der Verbandsobmann erteilte mit 1. September 2018 der Leiterin der Bezirkshauptmannschaft Murtal schriftlich die im Einzelfall unlimitierte, aber insgesamt mit den Werten gemäß Ansätzen des Voranschlags begrenzte Anordnungsbefugnis für Auszahlungs- und Annahmeanordnungen, Umbuchungen sowie Barauszahlungen im ordentlichen Haushalt. Diese übertrug ihrerseits mit schriftlicher Dienstanweisung – diese wurde Bediensteten des Sozialreferats zur Kenntnis gebracht – dem Leiter des Sozialreferats sowie im Falle seiner Abwesenheit drei weiteren Mitarbeiterinnen der Bezirkshauptmannschaft eine gleichlautende Anordnungsbefugnis.

(2) Die Stmk. Gemeindehaushaltsordnung⁴¹ legte fest, dass Auszahlungen nur aufgrund von ordnungsgemäßen Auszahlungsanordnungen geleistet, Einzahlungen nur aufgrund von ordnungsgemäßen Annahmeanordnungen entgegengenommen werden durften. Ferner waren Annahme- und Auszahlungsanordnungen für jede Zahlung grundsätzlich einzeln durch förmliche Kassenanweisungen zu erteilen⁴², für mehrere sachlich zusammengehörende Zahlungen war eine Sammelanordnung zulässig. Für Zahlungen, die in gewissen Zeitabständen wiederkehrten und ihrem Betrag nach bestimmt waren, durften Daueranordnungen ausgestellt werden. Die Auszahlungsanordnungen waren stets schriftlich vor Leistung der Zahlung zu erteilen. Jede Anordnung hatte u.a. das Haushaltsjahr, den Auftrag zur Leistung der Zahlung, den zu leistenden Betrag, die Bezeichnung des Empfängers, den Zahlungsgrund, den Fälligkeitszeitpunkt, den Bedeckungsvermerk, die Verrechnungsanweisung, die Bescheinigung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit, Ort und Tag der Ausstellung sowie die eigenhändige Unterschrift des Anordnungsbefugten zu enthalten. Lag ein Beleg bereits vor, aufgrund dessen die Anordnung erfolgte, konnte die Anordnung durch einen Stempelaufdruck auf dem Beleg erteilt werden.

⁴⁰ § 84 Stmk. GemO und § 24 Stmk. Gemeindehaushaltsordnung

⁴¹ § 42 Abs. 2

⁴² § 25

Sämtliche Einnahmen– und Ausgabenbuchungen mussten entsprechend der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung⁴³ durch ordnungsmäßige Rechnungsbelege gedeckt sein. Auszahlungsanordnungen, Lastschriftanzeigen, Erlagscheinabschnitte, Lieferscheine und dergleichen allein waren keine ausreichenden Rechnungsbelege.

Im Zeitraum 2015 bis 2018 wies der überwiegende Teil der vom RH zufällig ausgewählten Zahlungen des Sozialhilfeverbands Murtal folgende Auffälligkeiten auf:⁴⁴

- keine Auszahlungs– oder Annahmeanordnung,
- keine bzw. nicht ordnungsgemäße Rechnungsbelege,
- keine eigenhändige Unterschrift eines Anordnungsbefugten,
- Zusammenfassung in einer Sammelanordnung ohne sachlichen Zusammenhang.

(3) Da der Sozialhilfeverband Murtal keine Amtskassa für Barzahlungen hatte, bediente sich der Verband bei Barauszahlungen wiederholt der Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal. In solchen Fällen ordnete der Verbandsobmann die Auszahlung an die Hilfeempfängerin bzw. den Hilfeempfänger mit schriftlicher Anordnung an, die Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal zahlte – mit schriftlicher Kenntnisnahme der Bezirkshauptfrau auf der betreffenden Anordnung – den Betrag aus. Der Sozialhilfeverband Murtal refundierte den Betrag an die Bezirkshauptmannschaft Murtal unbar im Nachhinein ohne eine Zahlungsanordnung des Sozialhilfeverbands Murtal.

- 8.2 (1) Der RH kritisierte, dass im Sozialhilfeverband Murtal im Zeitraum 1. Jänner 2015 bis einschließlich 31. August 2018 wiederholt entgegen den Bestimmungen der Stmk. GemO und der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung Personen ohne Anordnungsbefugnis Auszahlungen anordneten.

[Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die Bestimmungen der Stmk. GemO und der ab April 2019 geltenden Stmk. Gemeindehaushaltsverordnung zur Ausübung der Anordnungsbefugnis einzuhalten.](#)

(2) Der RH kritisierte, dass die seit 1. September 2018 über eine Anordnungsbefugnis für den Sozialhilfeverband verfügende Leiterin der Bezirkshauptmannschaft Murtal – in ihrer Funktion als Leiterin der Bezirkshauptmannschaft – diese Anordnungsbefugnis mit schriftlicher Dienstanweisung an Bedienstete der Bezirkshauptmannschaft Murtal übertrug. Diese Kette an Anordnungsbefugnis–Ermächtigungen war nach Ansicht des RH durch die Stmk. GemO und die Stmk. Gemeindehaushaltsordnung nicht gedeckt. Der Verbandsobmann hätte – mit Zustimmung der Bezirkshauptfrau – den ausgewählten Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft Murtal in

⁴³ § 70

⁴⁴ Es wurden insgesamt 1.142 Zahlungen des Sozialhilfeverbands Murtal für den Zeitraum 2015 bis 2018 ausgewählt; davon waren lediglich vier ohne Beanstandung.

ihrer Funktion als Bedienstete der Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands schriftlich die Anordnungsbefugnis erteilen müssen.

Der RH empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die Anordnungsbefugnis für Aus- und Einzahlungen an Bedienstete der Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands Murtal durch den Verbandsobmann mit Zustimmung der Leitung der Bezirkshauptmannschaft zu erteilen.

(3) Der RH stellte kritisch fest, dass der Verbandsobmann seiner Verpflichtung gemäß Stmk. GemO, eine gesetzeskonforme Verwaltung zu gewährleisten, bei Zahlungen des Sozialhilfeverbands nicht hinreichend nachkam.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, gesetzeskonforme Zahlungsvorgänge sicherzustellen. Zudem wären regelmäßig stichprobenartige Überprüfungen von Zahlungen durchzuführen.

(4) Der RH kritisierte, dass der Verbandsobmann des Sozialhilfeverbands Murtal wiederholt schriftliche Auszahlungsanordnungen an die Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal erteilte und diese – mit schriftlicher Kenntnisnahme der Leiterin der Bezirkshauptmannschaft – den angeordneten Betrag auszahlte. Dadurch war die Trennung zwischen dem Wirkungskreis des Landes Steiermark und jenem des Sozialhilfeverbands nicht gegeben. Der RH kritisierte ferner, dass der Sozialhilfeverband Murtal die aus der Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal veranlassten Barauszahlungen ohne ordnungsgemäße Auszahlungsanordnung refundierte.

Er empfahl dem Land Steiermark und dem Sozialhilfeverband Murtal, Barauszahlungen des Sozialhilfeverbands Murtal nicht über die Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal abzuwickeln.

- 8.3 Der Sozialhilfeverband Murtal teilte in seiner Stellungnahme mit, die empfohlene Anordnungsbefugnis seit dem Jahr 2020 umzusetzen. Die Anordnungsbefugnis für Ein- und Auszahlungen an Bedienstete der Geschäftsstelle sei bis zur Neuregelung im Jahr 2020 im Einklang mit der Rechtsmeinung von Vertreterinnen und Vertretern der Gemeindeabteilung gewesen. Die für eine Anordnungsbefugnis an Bedienstete der Geschäftsstelle erforderliche Zustimmung der Leitung der Bezirkshauptmannschaft sei dem Sozialhilfeverband Murtal erstmals im Zuge der Überprüfung durch den RH bekannt geworden. Davor seien der Sozialhilfeverband und die Gemeindeabteilung davon ausgegangen, dass die Leitung der Geschäftsstelle die Anordnungsbefugnis erteilen könne.

Die beanstandete, fehlende Gesetzeskonformität der Zahlungsvorgänge sei im Fehlen der Funktion des Verbandskassiers begründet. Sämtliche Sozialhilfeverbände seien in der gegenwärtigen Form im Jahr 1998 unter Aufsicht der damaligen Rechtsabteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung (nunmehr Gemeindeabteilung) konstituiert worden. Die Aufsichtsbehörde habe sowohl den Ablauf als auch den Inhalt der konstituierenden Sitzung vorgegeben. Im Zuge der Wahlen der Verbandsfunktionäre sei die Funktion des Verbandskassiers nicht vorgesehen gewesen.

Alle Sozialhilfeverbände, Geschäftsstellen und die Aufsichtsbehörde hätten damals die Rechtsmeinung vertreten, dass aufgrund des Tätigwerdens einer Behörde als Geschäftsstelle die einschlägige Bestimmung des Haushaltsrechts nicht anwendbar sei. Daher habe kein steiermärkischer Sozialhilfeverband bis zum Jahr 2020 über einen Verbandskassier verfügt. Auch habe die Gemeindeabteilung bei ihrer Querschnittsprüfung im Jahr 2017 die unterbliebene Bestellung eines Verbandskassiers weder thematisiert noch beanstandet.

Erst im Zuge der Vorbereitungen zur Anpassung des Haushaltsrechts (Voranschlags- und Rechnungsabschlussverordnung 2015) und der Implementierung eines neuen Buchhaltungssystems seien sowohl die Sozialhilfeverbände als auch die Gemeindeabteilung auf das Fehlen eines Verbandskassiers aufmerksam geworden.

Der Sozialhilfeverband Murtal könne darüber hinaus in der Nutzung der Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft für dringende Barauszahlungen des Sozialhilfeverbands und die unbare Refundierung an die Bezirkshauptmannschaft keine Verbindung der Wirkungskreise von Bezirkshauptmannschaft und Sozialhilfeverband erkennen, weil eine solche auf der Ebene von Konten oder Guthaben nicht bestehe. Die vom RH kritisierte fehlende Trennung resultiere vielmehr aus der gesetzlich vorgesehenen Funktion der Bezirkshauptmannschaft als Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands.

Aus verwaltungsökonomischen Überlegungen sehe der Sozialhilfeverband Murtal die Führung einer verbandseigenen Kassa kritisch. Im Sinne einer gebotenen Risikominimierung könne der Sozialhilfeverband Murtal durch die Nutzung der Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft auf die Führung einer eigenen Kassa und damit die Verwahrung sowie Verwaltung von Barmitteln verzichten. Zudem werde auch das Interne Kontrollsystem der Bezirkshauptmannschaft angewandt.

- 8.4 Der RH hielt gegenüber dem Sozialhilfeverband Murtal neuerlich fest, dass die Stmk. GemO und die Stmk. Gemeindehaushaltsordnung sinngemäß von den Sozialhilfeverbänden anzuwenden waren. Gemäß der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung hatte ein Sozialhilfeverband demnach alle Kassengeschäfte des Verbands zu erledigen (Einheitskassa). Zahlungsmittel durften nur von der Verbandskassa und allfällig eingerichteten Neben- und Sonderkassen – diese waren Teile der Verbandskassa – verwaltet werden.

Aus diesen rechtlichen Bestimmungen resultierte eine strikte Trennung der Kassen des Verbands von jenen der Bezirkshauptmannschaft, unabhängig von der Funktion der Bezirkshauptmannschaft als Geschäftsstelle. Die Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal, derer sich der Sozialhilfeverband Murtal bediente, war nicht Teil der Verbandskassa und folglich dem Wirkungskreis der Bezirkshauptmannschaft zuzuordnen. Die Verwendung der Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft für Zahlungen des Sozialhilfeverbands Murtal widersprach somit den angeführten gesetzlichen Bestimmungen. Darüber hinaus verhinderte die Abwicklung von Barzahlungen für den Sozialhilfeverband über die Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft eine transparente und nachvollziehbare Kassenführung des Sozialhilfeverbands Murtal und der Bezirkshauptmannschaft, was ein Risiko für Unregelmäßigkeiten darstellen könnte.

Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, Barauszahlungen des Sozialhilfeverbands Murtal nicht über die Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal abzuwickeln.

Haushaltsüberwachung im Sozialhilfeverband Murtal

- 9.1 Zur Überwachung des Eingangs der angeordneten Einnahmen und der Einhaltung der veranschlagten Ausgabenbeträge hatten gemäß der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung⁴⁵ die Anordnungsbefugten nach der im Voranschlag vorgesehenen Ordnung Kontrollaufzeichnungen – sogenannte Haushaltsüberwachungslisten – zu führen. Die Haushaltsüberwachungsliste war innerhalb des Haushaltsjahres mit den entsprechenden Sachbüchern abzustimmen.

Die Anordnungsbefugten des Sozialhilfeverbands Murtal führten im überprüften Zeitraum keine Haushaltsüberwachungslisten, obwohl das eingesetzte EDV-System dies ermöglicht hätte.

- 9.2 Der RH kritisierte, dass die Anordnungsbefugten des Sozialhilfeverbands Murtal keine Haushaltsüberwachungslisten führten. Die laufende – gemäß Stmk. Gemeindehaushaltsordnung monatlich durchzuführende – Überwachung der Einhaltung des Voranschlags des Verbands anhand der Haushaltsüberwachungslisten war folglich nicht sichergestellt.

[Der RH empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die Führung von Haushaltsüberwachungslisten durch die Anordnungsbefugten sicherzustellen.](#)

- 9.3 Der Sozialhilfeverband Murtal teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er seit dem Geschäftsjahr 2022 Haushaltsüberwachungslisten führe.

⁴⁵ § 26 Abs. 1

Gebarungsprüfung durch den Prüfungsausschuss

- 10.1 (1) Zur Prüfung der Verbandsgebarung hatte die Verbandsversammlung aus ihrer Mitte einen Prüfungsausschuss zu bestellen⁴⁶. Zur Gebarung gehörten die Ausgaben- und Einnahmegerbarung des Verbands, seine Schuldengerbarung sowie die Gebarung mit dem beweglichen und unbeweglichen Verbandsvermögen.

Der Prüfungsausschuss hatte zu prüfen, ob die Gebarung wirtschaftlich, zweckmäßig und sparsam geführt wurde und ob sie den Gesetzen und sonstigen Vorschriften entsprach. Hiefür waren dem Prüfungsausschuss alle erforderlichen Unterlagen zur Verfügung zu stellen und alle Auskünfte zu erteilen.

- (2) Im Jahr 2014 ersuchte die Bezirkshauptmannschaft Bruck–Mürzzuschlag die Fachabteilung Verfassungsdienst des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung um Auskunft, ob der Prüfungsausschuss des Sozialhilfeverbands Bruck–Mürzzuschlag ein Recht auf Einsicht in die Akten der Bezirkshauptmannschaft habe, um die Gebarung des Sozialhilfeverbands überprüfen zu können.

Die Fachabteilung Verfassungsdienst teilte der Bezirkshauptmannschaft Bruck–Mürzzuschlag mit, dass die Sozialhilfeverbände lediglich verpflichtet seien, die ihnen gesetzlich übertragene öffentliche Aufgabe der (anteiligen) Kostentragung zu erfüllen. Aus diesem Grund waren den Sozialhilfeverbänden von den Bezirkshauptmannschaften auch nur jene Daten zur Verfügung zu stellen, die sie für die Erfüllung dieser Aufgabe benötigten, das waren „Name und Anschrift der Leistungsempfängerin bzw. des –empfängers, Art und Höhe der Leistung sowie die Bankverbindung“; keinesfalls waren den Sozialhilfeverbänden die Bescheide bzw. Verträge über die Gewährung der konkreten Hilfeleistung zu übermitteln, da diese Daten enthielten, welche die Sozialhilfeverbände für die Erfüllung der ihnen gesetzlich übertragenen Aufgabe nicht benötigten.

- (3) Die Fachabteilung Verfassungsdienst wies gegenüber dem RH darüber hinaus darauf hin, dass die mit 11. April 2019 in Kraft getretene Stmk. Gemeindehaushaltsverordnung⁴⁷ dem Prüfungsausschuss und den Verbandsobmännern (diese waren für die Vollziehung des Voranschlags und für die Anordnung von Zahlungen verantwortlich) die Möglichkeit einräumte, bei Zweifeln über die sachliche oder rechnerische Richtigkeit einer Rechnung einen sachverständigen Dritten beizuziehen. Dessen Befund war als Beilage der Originalrechnung beizuschließen⁴⁸.

⁴⁶ §§ 17 und 20 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 86 Stmk. GemO

⁴⁷ LGBL. 34/2019 i.d.g.F.

⁴⁸ § 104 Stmk. Gemeindehaushaltsverordnung

Nach Ansicht der Gemeindeabteilung waren auch vor Inkrafttreten der Stmk. Gemeindehaushaltsverordnung im Falle von unklaren oder fraglichen Geschäftsfällen sachverständige Dritte beizuziehen und war deren Befund zu dokumentieren. Auf Anfrage des RH teilten die Sozialhilfeverbände mit, dass im Falle von unklaren oder fraglichen Geschäftsfällen die zuständigen Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft beigezogen wurden, der Befund jedoch zumeist nicht schriftlich dokumentiert wurde. Die Bezirkshauptmannschaften Bruck–Mürzzuschlag und Voitsberg hatten im überprüften Zeitraum die Rechtsansicht vertreten, dass die Feststellung der sachlichen und rechnerischen Richtigkeit von Belegen aus den Sozialhilfebereichen der behördlichen Tätigkeit der Bezirkshauptmannschaft zuzurechnen war. Der Sozialhilfeverband Murau teilte mit, dass die interne Organisationsstruktur der Bezirkshauptmannschaft Murau als Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands keine strikte Trennung der Aufgabenbereiche als Behörde und als Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands Murau vorsehe. Einzelne Bedienstete würden sowohl behördliche Aufgaben der Bezirkshauptmannschaft als auch solche des Sozialhilfeverbands wahrnehmen.

(4) Die Gebarungsprüfungen des Prüfungsausschusses waren mindestens vierteljährlich und bei jedem Wechsel der Verbandsobmänner oder Verbandskassiere vorzunehmen. Ferner hatte der Prüfungsausschuss den Rechnungsabschluss des Verbands auf seine rechnerische Richtigkeit und Übereinstimmung mit dem Voranschlag zu prüfen.

Im Sozialhilfeverband Murtal führte der Prüfungsausschuss im Jahr 2015 keine Gebarungsprüfung durch. Im Jahr 2016 fanden zwei Ausschusssitzungen statt, die Prüfungen im Rahmen der Sitzungen beschränkten sich auf Abstimmungen zwischen Haushaltskonten und Bankkontoauszügen. Im Jahr 2017 tagte der Prüfungsausschuss viermal, aufgrund von Anmerkungen eines Ersatzmitglieds hinterfragte der Prüfungsausschuss einzelne Voranschlagsstellen oder Zahlungen an das „Bunte Haus“ (TZ 32).

Im Jahr 2018 tagte der Prüfungsausschuss des Sozialhilfeverbands Murtal dreimal. Eine Sitzung konnte nicht stattfinden, weil lediglich ein Mitglied erschienen war, die übrigen Mitglieder waren entschuldigt.

- 10.2 (1) Der RH verwies auf die Rechtsansicht der Fachabteilung Verfassungsdienst des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung und hielt kritisch fest, dass die Prüfungsmöglichkeiten für die Sozialhilfeverbände eingeschränkt waren, weil sie keinen Zugriff auf jene Akten der Bezirkshauptmannschaften hatten, welche die Gewährung von Sozialleistungen betrafen.

Diese Einschränkung stellte nach Ansicht des RH ein erhebliches Kontrolldefizit für die Sozialhilfeverbände dar. Der RH wies darauf hin, dass die Verbandsobmänner für den ordnungsgemäßen Vollzug des Voranschlags und für die korrekte Anordnung von Zahlungen des Sozialhilfeverbands verantwortlich waren, obwohl sie im Zweifelsfall auf Auskünfte Dritter angewiesen waren. Nach Ansicht des RH waren diese Kontrolldefizite in der Organisation des Sozialbereichs in der Steiermark und insbesondere in der getrennten Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zwischen dem Land und den Sozialhilfeverbänden begründet.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Zweckmäßigkeit von Sozialhilfeverbänden und die daraus resultierende zersplitterte Abwicklung von Leistungen und Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich kritisch zu hinterfragen (TZ 18).

(2) Zudem kritisierte der RH, dass die Zuständigkeiten für die Rechnungskontrolle bei den Sozialhilfeverbänden Bruck–Mürzzuschlag, Murau und Voitsberg nicht durchgehend den gesetzlichen Bestimmungen entsprachen, weil die Bescheinigung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit als Aufgabe der Bezirkshauptmannschaften angesehen wurde. Als Teil der Zahlungsanordnung oblag sie jedoch den Obmännern der Sozialhilfeverbände und war keine Tätigkeit der Bezirkshauptmannschaft.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, den Bezirkshauptmannschaften und den Sozialhilfeverbänden, die von ihnen jeweils wahrzunehmenden Aufgaben bei der Rechnungskontrolle klar zu kommunizieren und die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben sicherzustellen.

Finanzierung und Finanzströme

Budgetierung im Land Steiermark

11.1 (1) Laut Geschäftseinteilung des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung hatten die Abteilung 8 Gesundheit, Pflege und Wissenschaft sowie die Abteilung 11 Soziales, Arbeit und Integration die Angelegenheiten des Stmk. Sozialhilfegesetzes, des Stmk. Behindertengesetzes, des Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetzes sowie des Stmk. Mindestsicherungsgesetzes wahrzunehmen. Diesen Fachabteilungen oblag die fachliche Aufsicht über die Sozialhilfeverbände und sie verwalteten die finanziellen Mittel, die zur Deckung der finanziellen Verpflichtungen des Landes Steiermark aus den genannten gesetzlichen Regelungen gegenüber den Sozialhilfeverbänden resultierten.

(2) Das Land Steiermark hatte insbesondere 60 % der Kosten der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, der Hilfeleistung für Menschen mit Behinderung, der wesentlichen Leistungen für Kinder und Jugendliche und der Kosten für die Mindestsicherung zu tragen. Die Abrechnung dieser sozialen Hilfeleistungen war Aufgabe der Sozialhilfeverbände.

Die Sozialhilfeverbände hatten dazu der Landesregierung jährlich bis zum 31. März eine Schätzung der im folgenden Jahr zu erwartenden Kosten zu übermitteln und diese glaubhaft zu machen.

In weiterer Folge hatte die Landesregierung die Schätzungen der Sozialhilfeverbände zu prüfen und allfällige Bedenken hinsichtlich der Plausibilität dem jeweiligen Sozialhilfeverband bis 15. Mai mitzuteilen.⁴⁹ Bestanden keine derartigen Bedenken, hatte das Land Steiermark⁵⁰ den auf das Land entfallenden Kostenanteil (60 %) den Sozialhilfeverbänden in sechs gleichen Teilzahlungen im Vorhinein zu überweisen.

In den Jahren 2015 bis 2018 gaben bis zu fünf Sozialhilfeverbände ihre jährlichen Kostenschätzungen nicht rechtzeitig bei den beiden Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung ab.

Nach Vorlage der Kostenschätzungen teilte die Landesregierung den Sozialhilfeverbänden keine Bedenken mit, womit von der Plausibilität der übermittelten Kostenschätzungen auszugehen war.

⁴⁹ § 22 Abs. 3 und 4 Stmk. Sozialhilfegesetz, § 40 Abs. 5 und 6 Stmk. Behindertengesetz, § 41 Abs. 3 Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz, § 19 Abs. 1 Stmk. Mindestsicherungsgesetz

⁵⁰ § 22 Abs. 4 Stmk. Sozialhilfegesetz, § 40 Abs. 6 Stmk. Behindertengesetz, § 41 Abs. 3 Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz, § 19 Abs. 1 Stmk. Mindestsicherungsgesetz

Die Landesregierung übernahm nicht 60 % der anerkannten Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände als Landesanteil in das Landesbudget, sondern legte dem Landtag Steiermark niedrigere Beträge zur Beschlussfassung vor. Der beschlossene Budgetbetrag wurde auf die einzelnen Sozialhilfeverbände entsprechend ihrem Anteil an den Kostenschätzungen aller Sozialhilfeverbände aufgeteilt.

Die beiden Abteilungen informierten die Sozialhilfeverbände über die Höhe der beschlossenen Landesanteile Anfang Jänner des Rechnungsjahres und veranlassten gleichzeitig die Zahlung der ersten von sechs Teilzahlungen.

Laut Auskunft des Landes Steiermark gab es lediglich vereinzelte Nachfragen von Sozialhilfeverbänden zu den von ihren Schätzungen abweichenden Landeskostenanteilen. Einwendungen gegen diese Vorgehensweise brachten die vertretungsbefugten Organe von Sozialhilfeverbänden beim Land Steiermark nicht ein. Nur der Bezirkshauptmann des Bezirks Leoben meldete schriftlich dem zuständigen politischen Referenten im Jahr 2018 für den Sozialhilfeverband Leoben einen durch die beschriebene Unterdotierung des Landesanteils verursachten Liquiditätsengpass. Im September 2018 brachten acht Landtagsabgeordnete eine schriftliche Anfrage an die Landesregierung im Zusammenhang mit einer potenziellen Zahlungsunfähigkeit des Sozialhilfeverbands Murtal ein. Ferner wies der Obmann des Sozialhilfeverbands Leibnitz – in seiner Stellungnahme zu dem im Juni 2018 veröffentlichten Bericht über die Querschnittsprüfung der Sozialhilfeverbände durch die Gemeindeabteilung – auf eine etwaige Zahlungsunfähigkeit der Sozialhilfeverbände durch unterdotierte Landeszahlungen hin.

(3) Die Haushaltsführung des Landes Steiermark umfasste gemäß Stmk. Landeshaushaltsgesetz 2014⁵¹ u.a. die Vorbereitung und Erstellung des Landesbudgets durch die Landesregierung und diente der Erfüllung der Aufgaben des Landes unter Beachtung „der Transparenz, der Effizienz und der möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Landes“.

- 11.2 Der RH wies darauf hin, dass die Steiermärkische Landesregierung die jährlichen Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände im Zeitraum 2015 bis 2018 akzeptierte und keine Bedenken zu ihrer Plausibilität äußerte. Er kritisierte daher, dass die Steiermärkische Landesregierung in der Folge entgegen dem Stmk. Sozialhilfegesetz und dem Stmk. Landeshaushaltsgesetz 2014 dem Landtag niedrigere als aus den Kostenschätzungen resultierende Budgetwerte für den Landesanteil bei Leistungen der Sozialhilfeverbände zur Beschlussfassung vorlegte.

⁵¹ § 1 Abs. 2 Z 1 und § 2 Abs. 1

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die gesetzlichen Vorgaben der transparenten und möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Landes bei der Erstellung der Landesbudgets einzuhalten. Andernfalls hätte das Land Steiermark den Sozialhilfeverbänden nachweislich seine Bedenken zur Plausibilität ihrer Kostenschätzungen mitzuteilen.

Auszahlung des Landesanteils und Abrechnung mit den Sozialhilfeverbänden

- 12.1 (1) Das Land Steiermark hatte den Landesanteil den Sozialhilfeverbänden in sechs gleichen Raten im Vorhinein zu überweisen, die Sozialhilfeverbände 60 % der von Hilfeempfängerinnen und –empfängern erhaltenen Eigensätze⁵² an das Land Steiermark abzuführen. Nach Ende des Rechnungsjahres war von den Sozialhilfeverbänden dem Land Steiermark eine Aufstellung der gesamten angefallenen Kosten vorzulegen und deren Höhe glaubhaft zu machen.⁵³ Waren die tatsächlich angefallenen Kosten höher als die geschätzten, hatte das Land Steiermark den Sozialhilfeverbänden 60 % der Differenz zu überweisen. Im umgekehrten Fall behielt das Land Steiermark 60 % der Differenz von den im darauffolgenden Jahr fälligen Überweisungen an die Sozialhilfeverbände ein.

⁵² Diese stammten zum überwiegenden Teil aus den den Hilfeempfängerinnen und –empfängern zustehenden und dem Sozialhilfeverband gemäß den gesetzlichen Vorschriften abzutretenden Zahlungen der Pensions- und Sozialversicherungsträger.

⁵³ § 18 Abs. 6 Stmk. Sozialhilfegesetz, § 40 Abs. 8 Stmk. Behindertengesetz, § 41 Abs. 3 und 4 Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz, § 19 Abs. 1 Stmk. Mindestsicherungsgesetz

(2) Die vom Land Steiermark im Zeitraum 2015 bis 2019 budgetierten Landesanteile sowie die Abrechnungsbeträge der Sozialhilfeverbände stellten sich im Vergleich zu den Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände wie folgt dar:

Tabelle 5: Kostenschätzungen, (Nachtrags-)Budgetwerte und Abrechnungsbeträge betreffend den Landesanteil für die Sozialhilfeverbände

		2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 bis 2019
		in Mio. EUR					in %
Abteilung 8 Gesundheit, Pflege und Wissenschaft	Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände	200,07	206,70	213,83	225,40	260,94	30
	Budget des Landes ¹	185,86	171,20	171,92	182,75	251,05	35
	Nachtragsbudget des Landes ²	25,68	49,78	32,58	80,82	–	–
	Abrechnungsbetrag der Sozialhilfeverbände	200,23	212,93	218,77	252,00	270,67	35
Abteilung 11 Soziales, Arbeit und Integration	Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände	215,92	216,02	236,21	239,84	246,89	14
	Budget des Landes ¹	165,35	211,45	225,17	223,21	232,94	41
	Nachtragsbudget des Landes ²	9,85	15,27	–	–	–	–
	Abrechnungsbetrag der Sozialhilfeverbände	166,45	220,93	224,27	231,09	237,35	43
Summe	Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände	416,00	422,72	450,04	465,24	507,83	22
	Budget des Landes ¹	351,20	382,65	397,09	405,96	483,84	38
	Nachtragsbudget des Landes ²	35,53	65,05	32,58	80,82	–	–
	Abrechnungsbetrag der Sozialhilfeverbände	366,69	433,86	443,04	483,09	508,01	39

¹ ohne Nachtragsbudgets, ohne Stadt Graz

² für die Sozialhilfeverbände und die Stadt Graz

Quelle: Land Steiermark

Die von der Steiermärkischen Landesregierung dem Landtag Steiermark in den Jahren 2015 bis 2019 vorgelegten und vom Landtag Steiermark beschlossenen jährlichen Budgetwerte (ohne Nachtragsbudgets) für den Landesanteil an den Ausgaben der Sozialhilfeverbände lagen mit 5 % (2019) bis 16 % (2015) unter den jeweiligen Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände. Da der budgetierte Landesanteil nicht ausreichte, um die Kosten der Sozialhilfeverbände zu decken, waren in den Jahren 2015 bis 2018 Nachtragsbudgets erforderlich, wobei jenes im Jahr 2018 auch Mehrausgaben aufgrund der Abschaffung des Pflegeregresses für Personen in stationären Pflegeeinrichtungen beinhaltete.

Die Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände lagen zwischen 12 % (2015) über bzw. 4 % (2018) unter den abgerechneten Ausgaben.

Die Anweisungen der sechs Teilzahlungen des Landesanteils an die Sozialhilfeverbände veranlassten die Abteilungen 8 und 11 grundsätzlich jeweils Anfang Jänner,

März, Mai, Juli, September und November. In den Jahren 2015 bis 2019 kam es – in der Regel im zweiten Halbjahr – wiederholt zu nicht termingerechten Anweisungen in Form vorgezogener Auszahlungen, zusätzlicher Nachzahlungen, Vorauszahlungen für das Folgejahr sowie Zahlungen aus Nachtragsbudgets, weil der vom Land festgelegte Kostenanteil nicht ausreichte, um die für die laufenden Ausgaben der Sozialhilfeverbände benötigte Liquidität sicherzustellen.

(3) Die Abteilungen 8 und 11 erhielten für das jeweilige Rechnungsjahr im Jänner des Folgejahres einen Auszug aus dem Buchungssystem jedes Sozialhilfeverbands. Die daraus aufbereiteten Aufstellungen dienen – nach Abstimmung mit den Sozialhilfeverbänden – der Feststellung des erforderlichen Zahlungsausgleichs zwischen dem Land Steiermark und den Sozialhilfeverbänden zur vollständigen Erfüllung ihrer Kostentragungspflicht. Allfällige im Zuge des Zahlungsausgleichs erforderliche Mehrausgaben des Landes Steiermark legte die Steiermärkische Landesregierung dem Landtag Steiermark zur Genehmigung vor.

(4) Für den Sozialhilfeverband Murtal stellten sich die vom Land Steiermark budgetierten Landesanteile sowie die Abrechnungsbeträge der Sozialhilfeverbände im Vergleich zu den Kostenschätzungen im Zeitraum 2015 bis 2019 wie folgt dar:

Tabelle 6: Kostenschätzungen, (Nachtrags-)Budgetwerte und Abrechnungsbeträge betreffend den Landesanteil für den Sozialhilfeverband Murtal

		2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 bis 2019
		in Mio. EUR					in %
Abteilung 8 Gesundheit, Pflege und Wissenschaft	Kostenschätzungen des Sozialhilfeverbands Murtal	20,69	21,53	21,67	22,66	26,04	26
	Budget des Landes ¹	18,89	17,83	17,86	18,37	24,92	32
	Nachtragsbudget des Landes	2,05	4,05	4,25	6,48	–	–
	Abrechnungsbetrag des Sozialhilfeverbands Murtal	20,80	22,34	22,79	25,66	29,13	40
Abteilung 11 Soziales, Arbeit und Integration	Kostenschätzungen des Sozialhilfeverbands Murtal	17,77	19,97	21,13	22,32	21,73	22
	Budget des Landes ¹	13,47	19,41	19,89	20,15	20,49	52
	Nachtragsbudget des Landes	0,61	0,86	–	–	–	–
	Abrechnungsbetrag des Sozialhilfeverbands Murtal	13,57	20,27	19,82	21,02	20,70	53
Summe	Kostenschätzungen des Sozialhilfeverbands Murtal	38,46	41,50	42,80	44,98	47,77	24
	Budget des Landes ¹	32,35	36,97	37,48	38,52	45,41	40
	Nachtragsbudget des Landes	2,66	4,92	4,25	6,48	–	–
	Abrechnungsbetrag des Sozialhilfeverbands Murtal	34,37	42,61	42,60	46,68	49,83	45

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Land Steiermark

¹ ohne Nachtragsbudgets

Die Höhe der vom Land Steiermark für den Sozialhilfeverband Murtal budgetierten Beträge (ohne Nachtragsbudgets) war zwischen 5 % (2019) und 16 % (2015) niedriger als die vom Sozialhilfeverband Murtal geschätzten und vom Land als plausibel erachteten Kosten. Die Endabrechnung lag – außer in den Jahren 2015 und 2017, in denen sie die Kostenschätzung um 11 % bzw. 0,5 % unterschritt – bis zu 4 % (2018) über der Schätzung des Sozialhilfeverbands Murtal.

In den Jahren 2015 bis 2019 leisteten die Abteilungen 8 und 11 – aufgrund der angespannten Liquiditätslage des Sozialhilfeverbands Murtal – vorgezogene Auszahlungen, zusätzliche Nachzahlungen, Vorauszahlungen für das Folgejahr oder Zahlungen aus Nachtragsbudgets an den Sozialhilfeverband.

(5) Der Sozialhilfeverband Murtal wickelte seine Zahlungen an die Leistungserbringer und Hilfeempfängerinnen und –empfänger über ein Bankkonto ab, das keine Kontoüberziehung vorsah. Für den Zeitraum November 2017 bis Oktober 2019 schloss der Sozialhilfeverband Murtal eine Kontokorrentvereinbarung für dieses Konto ab, um allfälligen Liquiditätsengpässen vorzubeugen, die im Wesentlichen aus den gegenüber den Kostenschätzungen zu gering bemessenen Teilzahlungen des Landes resultierten. Der Sozialhilfeverband nutzte den Kontokorrentrahmen jeweils nur für kurze Zeiträume. Dennoch entstanden ihm in den Jahren 2015 bis 2019 Ausgaben von 30.297 EUR, davon für die Bereitstellungsprovision 29.735 EUR, für Zinsen 562 EUR.

Die Verbandsgemeinden des Sozialhilfeverbands Murtal überwiesen im überprüften Zeitraum die auf sie entfallende Sozialhilfeumlage entsprechend den Vorschreibungen termingerecht.

- 12.2 Der RH verwies kritisch auf die dynamische Entwicklung (+141,32 Mio. EUR bzw. +39 % im Zeitraum 2015 bis 2019) der vom Land Steiermark zu tragenden Abrechnungsbeträge der steiermärkischen Sozialhilfeverbände für Leistungen im Sozialbereich. Diese stiegen im Zeitraum 2015 bis 2019 von 366,69 Mio. EUR auf 508,01 Mio. EUR an. Im Hinblick auf die ab 2020 bestehende COVID-19-Pandemie war dem RH bewusst, dass diese auch budgetäre Auswirkungen speziell im Sozialbereich hat.

[Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Entwicklung der prognostizierten und tatsächlichen Ausgaben für Leistungen im Sozialbereich im Hinblick auf künftige Landesbudgets und die langfristige Finanzierbarkeit dieser Leistungen zu analysieren.](#)

Der RH kritisierte, dass die vom Land Steiermark budgetierten Anteile an den Kosten der Sozialhilfeverbände regelmäßig nicht ausreichten, um die Liquidität der Sozialhilfeverbände zur Bedienung ihrer laufenden Zahlungsverpflichtungen ganzjährig

sicherzustellen. Dies machte wiederkehrend vorgezogene Auszahlungen der Landesanteile, Nachzahlungen oder Zahlungen aus Nachtragsbudgets an die Sozialhilfeverbände erforderlich. Der RH wies in diesem Zusammenhang nochmals (TZ 11) kritisch darauf hin, dass die Steiermärkische Landesregierung bei der Budgetierung der Landesanteile regelmäßig die Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände nicht ausreichend berücksichtigte. Die Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände wichen – mit Ausnahme des Jahres 2015 – lediglich bis zu 4 % von den abgerechneten Kosten ab, während die vom Land budgetierten Beträge – ohne Nachtragsbudgets – um 5 % bis 16 % von den Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände abwichen. Nach Ansicht des RH deutete dies darauf hin, dass die Werte gemäß Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände plausibler waren als die Budgetwerte des Landes Steiermark.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Budgetierung der Landesanteile auf Basis von plausibel erachteten Kostenschätzungen vorzunehmen.

Der RH hielt fest, dass der Sozialhilfeverband Murtal aufgrund von Liquiditätsgaps eine Kontokorrentvereinbarung abschloss, um seine laufenden Zahlungen für die sozialen Leistungen bedienen zu können. Er wies kritisch darauf hin, dass die kurzfristige Inanspruchnahme des Kontokorrentkredits durch die im Vergleich zu den Kostenschätzungen des Sozialhilfeverbands Murtal zu gering budgetierten Landesanteile begründet war. Dem Sozialhilfeverband Murtal entstanden dadurch Finanzierungsausgaben von insgesamt 30.297 EUR.

Der RH empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, jene Ausgaben, die ihm aufgrund der zu gering budgetierten Landesanteile und aufgrund der daraus resultierenden Liquiditätsprobleme entstanden waren, dem Land Steiermark zu verrechnen.

12.3 (1) Das Land Steiermark verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 18, wonach u.a. Gespräche begonnen hätten, um die Kostentragung im Sozialbereich zu reformieren und den Empfehlungen des RH vollinhaltlich nachzukommen.

(2) Der Sozialhilfeverband Murtal teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er im Hinblick auf die ihm entstandenen Finanzierungsausgaben infolge zu gering budgetierter Landesanteile ein entsprechendes Forderungsschreiben an das Land Steiermark richten werde.

Transferverflechtungen

13.1 Die Transfers betreffend das Land Steiermark im Sozialbereich stellten sich im Zeitraum 2015 bis 2019 wie folgt dar:

Tabelle 7: Transfers betreffend das Land Steiermark im Sozialbereich

		2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 bis 2019
Einnahmen des Landes		in Mio. EUR					in %
Ersätze von Sozialhilfverbänden	Sicherung Lebensbedarf	0,45	0,54	1,36	2,48	1,37	208
	Bedarfsorientierte Mindestsicherung	1,98	2,27	2,44	1,30	1,15	-42
	Behindertenhilfe	8,48	12,24	11,11	9,51	10,84	28
	Kinder- und Jugendhilfe	1,64	4,78	1,77	1,11	3,29	101
	Gewaltschutz	0,29	0,25	0,37	0,21	0,42	43
	stationäre Pflege	94,83	91,49	93,44	98,80	104,72	10
	mobile Pflege	2,95	3,45	3,82	4,10	4,05	37
Ersätze von Vereinen	mobile Pflege	1,77	1,66	1,65	1,10	1,62	-8
Ersätze vom Bund	Zahlungen gemäß Pflegefondsgesetz	17,15	19,93	19,85	20,66	21,48	25
Summe		129,53	136,61	135,80	139,28	148,96	15
Ausgaben des Landes							
Kostenersätze an Sozialhilfverbände	Sicherung Lebensbedarf	2,37	2,26	2,81	3,82	2,91	22
	Bedarfsorientierte Mindestsicherung	20,17	22,21	21,69	20,58	20,12	0
	Behindertenhilfe	131,94	144,40	149,52	155,44	167,17	27
	Kinder- und Jugendhilfe	56,77	58,87	55,79	57,47	57,36	1
	Gewaltschutz	1,55	1,02	1,73	1,66	1,98	28
	stationäre Pflege ¹	223,30	229,19	235,26	291,36	303,12	36
	mobile Pflege	0,24	0,24	0,25	0,31	0,73	199
Kostenersätze an Vereine	mobile Pflege ²	24,93	27,21	28,95	34,23	43,05	73
Kostenersätze an Bund	mobile Pflege ³	9,25	10,54	11,58	12,41	12,16	32
Kostenersätze an Gemeinden	mobile Pflege ⁴	1,47	1,33	1,43	1,53	1,52	3
Kostenersätze an Vereine	Behindertenhilfe ⁵	1,04	1,10	1,15	1,18	1,23	18
Summe		473,03	498,37	510,15	580,00	611,34	29
Mittelaufbringung		-343,50	-361,76	-374,35	-440,72	-462,38	35

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Land Steiermark

¹ inklusive der an die Sozialhilfverbände weitergeleiteten Bundesmittel aus dem Pflegefonds

² anerkannte Vereine, die in der Steiermark die mobilen Pflege- und Betreuungsdienste/Hauskrankenpflege flächendeckend erbrachten

³ Landesanteil gemäß der Art. 15a B-VG Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung, BGBl. I 59/2009

⁴ Förderungen für betreutes Wohnen, Tagesbetreuung

⁵ Verein zur Beratung, Unterstützung und Begleitung für Menschen mit Behinderung

Die Einnahmen des Landes Steiermark im Sozialbereich betragen im Zeitraum 2015 bis 2019 690,18 Mio. EUR. Davon stammten

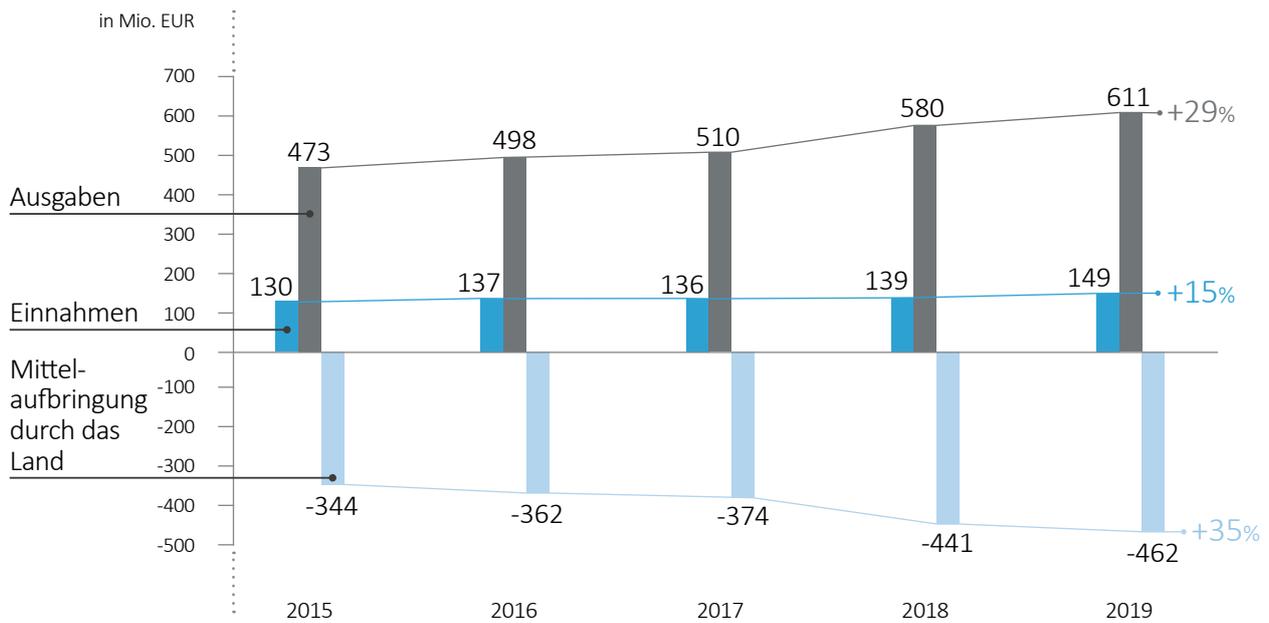
- 583,31 Mio. EUR (85 %) von den Sozialhilfeverbänden, die 60 % der erhaltenen Eigensätze der Hilfeempfängerinnen und –empfänger für soziale Hilfeleistungen an das Land abführten,
- 99,07 Mio. EUR (14 %) aus den Zahlungen des Pflegefonds des Bundes (u.a. für den Wegfall des Pflegeregresses) sowie
- 7,80 Mio. EUR (1 %) von jenen fünf anerkannten Vereinen, die in der Steiermark die mobilen Pflege- und Betreuungsdienste/Hauskrankenpflege flächendeckend erbrachten.

Den Einnahmen standen im Zeitraum 2015 bis 2019 Ausgaben des Landes Steiermark von insgesamt 2,673 Mrd. EUR insbesondere für die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, die Hilfeleistung für Menschen mit Behinderung, für Leistungen an Kinder und Jugendliche und für die Mindestsicherung gegenüber. Davon leistete das Land 2,446 Mrd. EUR (91 %) in Form seines 60 %-Anteils an den Ausgaben der Sozialhilfeverbände. Ferner flossen 158,37 Mio. EUR (6 %) an Vereine im Bereich der mobilen Hauskrankenpflege, 55,93 Mio. EUR (2 %) an den Bund als Landesanteil für die 24-Stunden-Betreuung, 7,28 Mio. EUR an Gemeinden sowie 5,70 Mio. EUR an einen Verein, der Gutachten im Bereich der Behindertenhilfe erstellte.

Das Land Steiermark hatte zwischen 2015 und 2019 unter Berücksichtigung der Einnahmen insgesamt 1,983 Mrd. EUR für Leistungen aufzubringen, die bei der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, bei der Hilfeleistung für Menschen mit Behinderung, bei Leistungen für Kinder und Jugendliche und bei der Mindestsicherung erbracht wurden.

Da die Einnahmen aus Transfers weniger stark stiegen als die Ausgaben für Transfers, erhöhte sich die Mittelaufbringung durch das Land. Die folgende Abbildung veranschaulicht dies:

Abbildung 3: Transfers des Landes Steiermark im Sozialbereich



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Land Steiermark; Darstellung: RH

13.2 Der RH hielt fest, dass die Transferverflechtungen des Landes Steiermark im Sozialbereich überwiegend durch die Transfers von und zu den Sozialhilfeverbänden geprägt waren. Er merkte kritisch an, dass die Abrechnung der Leistungen durch die Sozialhilfeverbände beträchtliche wechselseitige Zahlungsströme zwischen dem Land Steiermark und den Sozialhilfeverbänden verursachte. Beispielsweise leistete das Land Steiermark im Jahr 2019 (Kosten-)Ersätze an die Sozialhilfeverbände von rd. 553 Mio. EUR, die Sozialhilfeverbände wiederum rd. 126 Mio. EUR an das Land Steiermark. Darüber hinaus bestanden auch Transferverflechtungen des Landes Steiermark mit dem Bund (Ersätze an das Land aus Zahlungen gemäß Pflegefondsgesetz bzw. Kostenersätze des Landes an den Bund im Bereich mobile Pflege).

Die unmittelbare Verrechnung von sozialen Hilfeleistungen durch das Land Steiermark würde die Anzahl und Höhe der Transfers an und vom Land Steiermark verringern.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die derzeitige Organisation der Abrechnung der Leistungen im Sozialbereich durch die Sozialhilfeverbände auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen.

Der RH verwies auf die dynamische Ausgabenentwicklung (+29 %) und den 35 %igen Anstieg der erforderlichen Finanzmittel des Landes: Für Leistungen der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs und der Hilfeleistung für Menschen mit Behinderung, für Leistungen für Kinder und Jugendliche und Ausgaben für die Mindestsicherung stieg der Mitteleinsatz von 343,50 Mio. EUR (2015) auf 462,38 Mio. EUR (2019).

Der RH wiederholte seine Empfehlung an das Land Steiermark, die Entwicklung der prognostizierten und tatsächlichen Ausgaben für Leistungen im Sozialbereich im Hinblick auf künftige Landesbudgets und die langfristige Finanzierbarkeit dieser Leistungen zu analysieren. (TZ 12)

- 13.3 Das Land Steiermark verwies auf seine Stellungnahme zu TZ 18, wonach u.a. Gespräche begonnen hätten, um die Kostentragung im Sozialbereich zu reformieren und den Empfehlungen des RH vollinhaltlich nachzukommen.

Transfers betreffend den Sozialhilfeverband Murtal

Einnahmen und Ausgaben

14.1 (1) Die Einnahmen und Ausgaben betreffend den Sozialhilfeverband Murtal entwickelten sich gemäß den Rechnungsabschlüssen im Zeitraum 2015 bis 2019 wie folgt:

Tabelle 8: Einnahmen und Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal

		2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 bis 2019
Einnahmen		in Mio. EUR					in %
Kostenanteil des Landes		38,64	41,42	43,27	46,19	52,91	37
Sozialhilfeumlage der Gemeinden		19,44	18,07	20,68	24,00	22,86	18
Eigensätze der Hilfeempfängerinnen und –empfänger		15,90	16,94	17,67	18,07	18,70	18
<i>davon Beiträge der Pensions- und Sozialversicherungsträger</i>		<i>15,69</i>	<i>16,61</i>	<i>17,34</i>	<i>17,81</i>	<i>18,41</i>	<i>17</i>
Transferzahlungen des Bundes ¹		6,27	6,16	6,76	8,92	11,13	77
Sonstiges		0,09	0,28	0,19	0,21	0,14	62
Summe		80,34	82,87	88,56	97,39	105,74	32
Ausgaben							
Sozialhilfe	Pflege	43,57	46,86	47,80	53,01	59,12	36
	<i>davon</i>						
	<i>stationäre Pflege</i>	<i>43,25</i>	<i>46,51</i>	<i>47,40</i>	<i>52,52</i>	<i>58,45</i>	<i>35</i>
	<i>davon Ersätze an das Land</i>	<i>8,59</i>	<i>9,28</i>	<i>9,44</i>	<i>9,87</i>	<i>10,17</i>	<i>18</i>
	<i>mobile Pflege²</i>	<i>0,32</i>	<i>0,35</i>	<i>0,39</i>	<i>0,48</i>	<i>0,67</i>	<i>109</i>
	<i>Sonstiges³</i>	<i>0,29</i>	<i>0,35</i>	<i>0,35</i>	<i>0,36</i>	<i>0,34</i>	<i>19</i>
	<i>davon Kostenersätze an das Land</i>	<i>0,01</i>	<i>0,00</i>	<i>0,03</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>-12</i>
Behindertenhilfe		19,74	21,49	22,58	22,65	28,40	44
<i>davon Ersätze an das Land</i>		<i>0,85</i>	<i>0,86</i>	<i>0,93</i>	<i>0,89</i>	<i>0,94</i>	<i>11</i>
Kinder- und Jugendhilfe ⁴		7,41	7,62	8,36	8,43	8,34	12
<i>davon Ersätze an das Land</i>		<i>0,09</i>	<i>0,18</i>	<i>0,14</i>	<i>0,12</i>	<i>0,13</i>	<i>49</i>
Bedarfsorientierte Mindestsicherung		3,44	3,57	4,29	4,00	4,05	18
<i>davon Ersätze an das Land</i>		<i>0,16</i>	<i>0,00</i>	<i>0,25</i>	<i>0,12</i>	<i>0,14</i>	<i>-13</i>
Sonstiges (Gewaltschutz etc.) ⁵		0,55	0,76	0,58	0,56	0,52	-6
Abwicklung Bundesbeihilfen ⁶		3,96	4,29	4,48	4,95	6,07	53
Verwaltungsausgaben des Sozialhilfeverbands		0,36	0,33	0,11	0,36	0,09	-76
Summe		79,33	85,27	88,54	94,32	106,93	35
Überschuss (+)/Abgang (-)		1,02	-2,40	0,02	3,07	-1,18	-

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

¹ Zahlungen gemäß Pflegefondsgesetz und gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

² inklusive Förderung der 24-Stunden-Betreuung und für Betreutes Wohnen

³ inklusive Hilfe in besonderen Lebenslagen (§ 15 Stmk. Sozialhilfegesetz)

⁴ inklusive Schulsozialarbeit

⁵ inklusive eigener Leistungen, insbesondere Bunttes Haus, Subventionen und Umlage für die Bezirksjugendheime

⁶ Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

Der Sozialhilfeverband Murtal vereinnahmte im Zeitraum 2015 bis 2019 insgesamt 454,90 Mio. EUR und verausgabte insgesamt 454,39 Mio. EUR. Der mit Abstand größte Einnahmenposten in Höhe von 222,43 Mio. EUR (49 %) resultierte aus den Zahlungen des Landes für seinen Anteil an den Ausgaben des Sozialhilfeverbands. Die von den verbandsangehörigen Gemeinden nach Maßgabe ihrer Finanzkraft gemäß Stmk. Sozialhilfegesetz⁵⁴ eingehobene Sozialhilfeumlage betrug 105,05 Mio. EUR (23 %). Zudem zählten die Eigensätze⁵⁵ der Hilfeempfängerinnen und –empfänger in Höhe von insgesamt 87,28 Mio. EUR (19 %) zu den wesentlichen Einnahmen des Sozialhilfeverbands Murtal. Die Transferzahlungen des Bundes machten 39,24 Mio. EUR (9 %) aus. Diese setzten sich überwiegend aus den Beihilfen gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz⁵⁶ (**GSBG**) (24,11 Mio. EUR) sowie den Mitteln gemäß Pflegefondsgesetz (13,72 Mio. EUR) zusammen. Der Anstieg der Transferzahlungen des Bundes um 2,16 Mio. EUR von 6,76 Mio. EUR im Jahr 2017 auf 8,92 Mio. EUR im Jahr 2018 und in weiterer Folge auf 11,13 Mio. EUR (2019) resultierte im Wesentlichen aus den Zahlungen des Bundes, mit denen dieser den Ländern die Einnahmenentfälle aufgrund der Abschaffung des Pflegeregresses im Jahr 2018 ersetzte.

Die Ausgaben des Sozialhilfeverbands betrafen in Höhe von 401,16 Mio. EUR (88 %) Leistungen für Hilfeempfängerinnen und –empfänger bzw. Einrichtungen, die Leistungen an diese erbrachten, sowie in Höhe von 53,22 Mio. EUR (12 %) den vom Sozialhilfeverband Murtal an das Land abzuführenden Anteil an den erhaltenen Kostenersätzen für soziale Hilfeleistungen.

Die Ausgaben für Sozialhilfe in Höhe von 252,05 Mio. EUR (55 %) stellten die größte Ausgabenposition dar. Diese bestanden mit 250,36 Mio. EUR hauptsächlich aus Ausgaben für die Pflege, wobei hier wiederum die stationäre Pflege mit 248,14 Mio. EUR überwog.

Der Ausgabenanstieg im Pflegebereich um 5,21 Mio. EUR von 47,80 Mio. EUR (2017) auf 53,01 Mio. EUR (2018) und in weiterer Folge auf 59,12 Mio. EUR (2019) ergab sich vor allem aus dem Wegfall des bis Ende 2017 geltenden Pflegeregresses (**TZ 19**). Die Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal für Leistungen gemäß Stmk. Behindertengesetz beliefen sich auf 114,86 Mio. EUR (25 %), für Leistungen gemäß Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz auf 40,15 Mio. EUR (9 %) sowie für Leistungen gemäß Stmk. Mindestsicherungsgesetz auf 19,35 Mio. EUR (4 %).

⁵⁴ § 21 Abs. 15

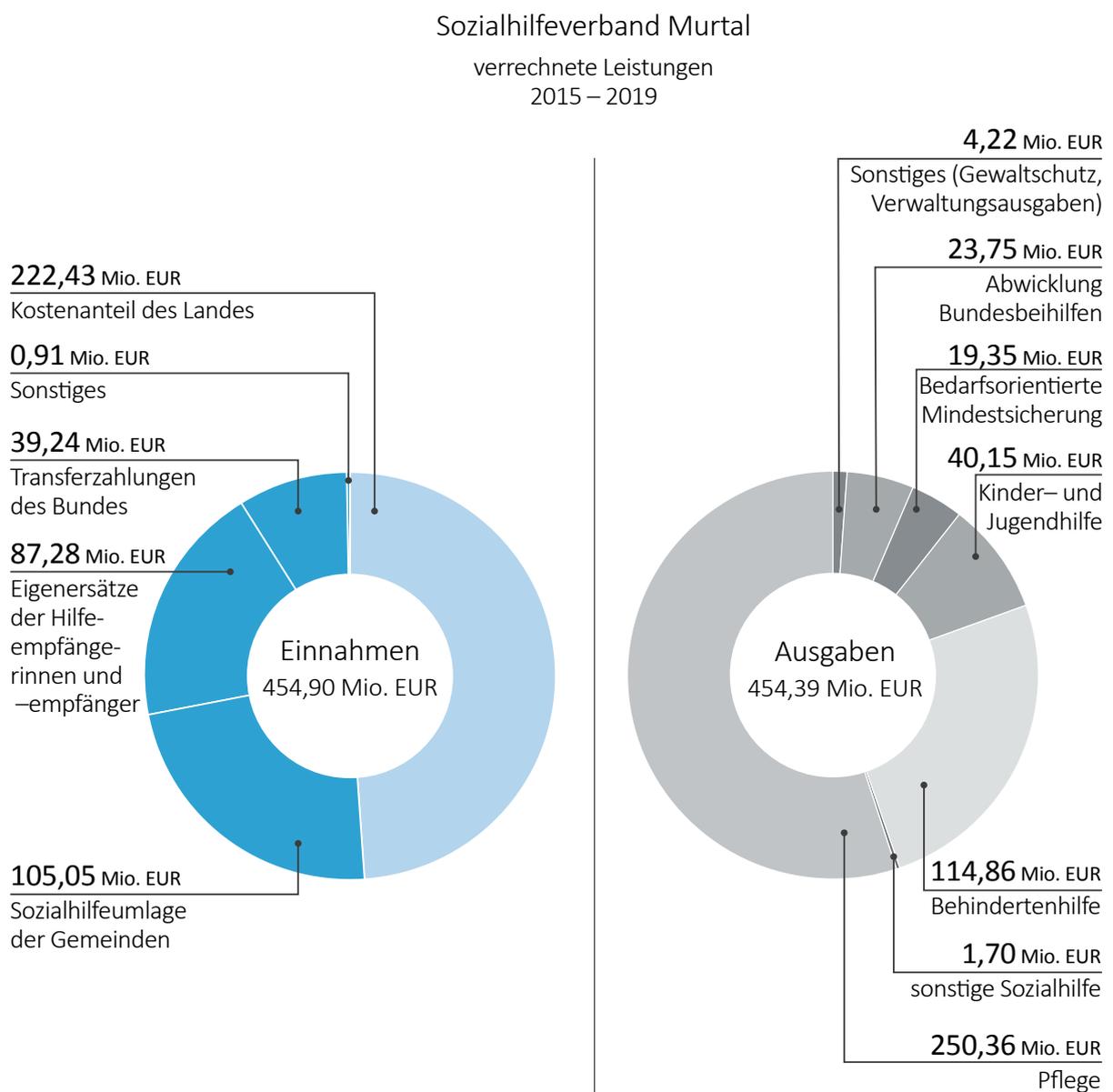
⁵⁵ Diese stammten zum überwiegenden Teil aus Zahlungen der Pensions- und Sozialversicherungsträger, die den Hilfeempfängerinnen und –empfängern zustanden und an den Sozialhilfeverband abzutreten waren.

⁵⁶ BGBl. 746/1996 i.d.g.F.

Die Zahlungen aus dem GSBG betreffend die vom Sozialhilfeverband beantragten Beihilfen für nicht abziehbare Vorsteuern gemäß Umsatzsteuergesetz 1994 (Ausgaben) betragen 23,75 Mio. EUR (5 %).

Die Einnahmen und Ausgaben für die verrechneten Leistungen für den Zeitraum 2015 bis 2019 zeigt folgende Abbildung:

Abbildung 4: Einnahmen und Ausgaben für verrechnete Leistungen des Sozialhilfeverbands Murtal



Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Land Steiermark; Darstellung: RH

In den Jahren 2015 bis 2019 wies der Sozialhilfeverband Murtal Abgänge von 2,40 Mio. EUR (2016) bzw. 1,18 Mio. EUR (2019) sowie Überschüsse zwischen 0,02 Mio. EUR (2017) und 3,07 Mio. EUR (2018) aus. Im gesamten Zeitraum ergab sich ein Überschuss von 0,53 Mio. EUR. Die Abgänge resultierten aus dem zeitlichen Auseinanderfallen zwischen den Einnahmen und Ausgaben in unterschiedlichen Rechnungslegungsperioden.

(2) Gemäß Stmk. Gemeindehaushaltsordnung⁵⁷ waren dem Rechnungsabschluss u.a. Nachweise über den Schuldenstand, den Stand an Haftungen, den Stand an Wertpapieren und den Rücklagenstand anzuschließen. Sämtliche Abschlüsse waren vom Bürgermeister und vom Gemeindegewalt – in den Sozialhilfeverbänden vom Verbandsobmann und Verbandskassier – zu unterzeichnen.⁵⁸

Den Rechnungsabschlüssen des Sozialhilfeverbands Murtal waren in den Jahren 2015 bis 2019 keine Nachweise angeschlossen. Der Sozialhilfeverband bestätigte dem RH, dass im Zeitraum 2015 bis 2019 keine Schulden und keine Verbindlichkeiten bestanden und der Verband auch keine Haftungen übernommen hatte.

Die Rechnungsabschlüsse des Sozialhilfeverbands wiesen lediglich die Unterschrift des Verbandsobmanns auf.

(3) Der Sozialhilfeverband Murtal hatte einen mittelfristigen Finanzplan für einen Zeitraum von vier Haushaltsjahren aufzustellen⁵⁹, dessen Ergebnisse bei der Erstellung des Voranschlags zu berücksichtigen waren.

Laut Auskunft des Sozialhilfeverbands Murtal habe er im Zeitraum 2015 bis 2018 auf die Erstellung mittelfristiger Finanzpläne verzichtet, weil es keine Investitionsvorhaben gegeben habe und der Verband die Ausgaben ausschließlich für Sozialleistungen verwendete. Zudem erachtete der Sozialhilfeverband Murtal die Abschätzbarkeit der Ausgaben im Bereich der Sozialhilfe, speziell der Pflege, der Kinder- und Jugendhilfe sowie der Behindertenhilfe, als schwierig und die Aussagekraft einer Planung daher für gering. Im Jahr 2019 erstellte der Sozialhilfeverband Murtal erstmalig einen mittelfristigen Finanzplan für vier Haushaltsjahre.

14.2 Der RH verwies auf die dynamische Entwicklung der Ausgaben im Sozialhilfeverband Murtal im Zeitraum 2015 bis 2019 von 79,33 Mio. EUR auf 106,93 Mio. EUR (+35 %).

⁵⁷ § 82

⁵⁸ § 81

⁵⁹ § 20 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz, § 74a Stmk. GemO, § 18 Stmk. Gemeindehaushaltsordnung

Er wiederholte seine Empfehlung an das Land Steiermark, die Entwicklung der prognostizierten und tatsächlichen Ausgaben für Leistungen im Sozialbereich im Hinblick auf künftige Landesbudgets und die langfristige Finanzierbarkeit dieser Leistungen zu analysieren. (TZ 12)

Der RH bemängelte, dass der Sozialhilfeverband Murtal – entgegen der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung – den Rechnungsabschlüssen keine Nachweise, etwa über den Schuldenstand, den Stand an Haftungen, den Stand an Wertpapieren und Rücklagen, anschloss.

Der RH kritisierte, dass entgegen der Stmk. Gemeindehaushaltsordnung nur der Verbandsobmann die Rechnungsabschlüsse unterzeichnete.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die Rechnungsabschlüsse vom Verbandsobmann und Verbandskassier unterzeichnen zu lassen.

Der RH verwies darauf, dass der Sozialhilfeverband erstmals im Jahr 2019 einen mittelfristigen Finanzplan vorlegte.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die Bestimmungen der Stmk. Gemeindehaushaltsverordnung zur Erstellung von Finanzplänen einzuhalten.

14.3 (1) Das Land Steiermark verwies auf seine Stellungnahme zu **TZ 18**, wonach u.a. Gespräche begonnen hätten, um die Kostentragung im Sozialbereich zu reformieren und den Empfehlungen des RH vollinhaltlich nachzukommen.

(2) Der Sozialhilfeverband Murtal teilte in seiner Stellungnahme mit, dass mangels Bestellung eines Verbandskassiers in allen Sozialhilfeverbänden – folglich auch im Sozialhilfeverband Murtal – der Verbandsobmann und der Verbandskassier die Rechnungsabschlüsse nicht hätten unterzeichnen können. Seit der Wahl eines Verbandskassiers im Jahr 2020 entspreche der Sozialhilfeverband Murtal der Empfehlung des RH.

Die empfohlene Erstellung und Beschlussfassung von Finanzplänen setze er seit dem Geschäftsjahr 2019 um.

Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen

- 15.1 (1) Die Sozialhilfeverbände hatten insbesondere die Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, die Hilfeleistung für Menschen mit Behinderung, wesentliche Leistungen für Kinder und Jugendliche und die Kosten für die Mindestsicherung zu finanzieren, wobei das Land Steiermark 60 % der Kosten trug. Der nicht durch Einnahmen der Sozialhilfeverbände gedeckte Finanzbedarf durfte gemäß Stmk. Sozialhilfegesetz⁶⁰ auf die verbandsangehörigen Gemeinden nach Maßgabe ihrer Finanzkraft als Sozialhilfeumlage umgelegt werden. Die Sozialhilfeumlage war von den Verbandsgemeinden in monatlichen Teilbeträgen zu entrichten.

Die Verbandsgemeinden des Sozialhilfeverbands Murtal überwiesen im überprüften Zeitraum die auf sie entfallende Sozialhilfeumlage termingerecht an den Verband entsprechend den Vorschriften.

- (2) Der dem Land Steiermark durch die Besorgung von Aufgaben für den Sozialhilfeverband entstehende Personal- und Sachaufwand war gemäß Stmk. Sozialhilfegesetz⁶¹ vom jeweiligen Sozialhilfeverband zu ersetzen.

Der Sozialhilfeverband Murtal kam seinen Zahlungsverpflichtungen an die Hilfeempfängerinnen und –empfänger der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs, der Hilfeleistung für Menschen mit Behinderung, wesentlicher Leistungen für Kinder und Jugendliche und der Kosten für die Mindestsicherung termingerecht nach.

- 15.2 Der RH stellte fest, dass der Sozialhilfeverband Murtal im überprüften Zeitraum seinen finanziellen gesetzlichen Verpflichtungen termingerecht nachkam.

Beihilfen gemäß Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz

- 16.1 (1) Während ein Großteil der Leistungserbringer im Gesundheitsbereich gemäß Umsatzsteuergesetz 1972⁶² echt umsatzsteuerbefreit gewesen war, verloren viele dieser Einrichtungen gemäß Umsatzsteuergesetz 1994⁶³ mit dem österreichischen EU-Beitritt ihre Vorsteuerabzugsberechtigung. Um eine daraus resultierende Mehrbelastung im Gesundheits- und Sozialbereich abzufedern, schuf der Gesetzgeber mit dem GSBG eine EU-konforme Refundierungsmöglichkeit von andernfalls nicht abzugsfähigen Vorsteuern (sogenannte GSBG-Beihilfen) für Träger des öffentlichen Fürsorgewesens. Die Beihilfen konnten von den Sozialhilfeverbänden mittels Beihilfenerklärung beantragt werden und ergaben sich aus nicht abziehbaren Vorsteuern,

⁶⁰ § 21 Abs. 15

⁶¹ § 21 Abs. 5

⁶² Umsatzsteuergesetz 1972; außer Kraft getreten durch BGBl. 663/1994 am 31. Dezember 1994

⁶³ Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. 663/1994 i.d.G.F.

die unmittelbar mit den gemäß Umsatzsteuergesetz 1994 von der Umsatzsteuer befreiten Umsätzen in Zusammenhang standen.

(2) Bei Umsätzen aus öffentlichen Mitteln konnte die in direktem Zusammenhang stehende beihilfenfähige Vorsteuer ungekürzt geltend gemacht werden. Bei der Leistung von privaten Kostenbeiträgen waren die beihilfenfähigen Vorsteuern gemäß § 11 Abs. 2 GSBG anteilig zu kürzen. § 11 Abs. 3 GSBG sah für den Betrieb verbandseigener Alten-, Behinderten- oder Pflegeheime eine besondere Regelung zur Kürzung der Vorsteuern vor.

Der RH hatte in seinem Bericht „Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt“⁶⁴ dargestellt, dass die durch Legalzession abgetretenen Ansprüche (Pensionen, Pflegegeld) Kostenbeiträge aus „öffentlichen“ Mitteln waren und somit keine Kürzung auslösten. Er hatte in diesem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass eine Qualifizierung als „öffentliche“ Mittel auch für jene Leistungen zu erfolgen hatte, die nicht durch Legalzession abgetreten wurden, jedoch aus rechtlichen Gründen gleich zu behandeln waren (z.B. Pensionszahlungen aus EU-Mitgliedstaaten bzw. EWR-Staaten).

Die Beihilfen galten als selbst zu berechnende Abgaben und waren durch eine monatliche Erklärung von den Rechtsträgern einzureichen. Diese Geltendmachung der Beihilfen hatte gemäß § 6 GSBG im Wege der Länder zu erfolgen.

(3) Die Finanzverwaltung prüfte im Jahr 2019 den Sozialhilfeverband Murau für die Jahre 2015 bis 2017. In der Schlussbesprechung wiesen die Prüferinnen und Prüfer der Finanzverwaltung darauf hin, dass für sämtliche auf den Personenkonten verbuchten Einnahmen eine Kürzung der Beihilfen vorgenommen worden war. Dies unabhängig davon, ob die Einnahmen aus privaten Kostenbeiträgen oder aus „öffentlichen“ Mitteln stammten. Die durch Legalzession abgetretenen Pensionsansprüche wären als „öffentliche“ Mittel zu qualifizieren gewesen und die diesbezügliche beihilfenfähige Vorsteuer hätte ohne Kürzung beansprucht werden können.

Eine infolge von Berichtigungsanträgen für die Jahre 2014 bis 2018 im April 2020 durchgeführte Außenprüfung der Finanzverwaltung beim Sozialhilfeverband Graz-Umgebung kam zum gleichen Ergebnis.

Bei beiden geprüften Sozialhilfeverbänden konnte aufgrund der Art der Verbuchung bzw. der Hinterlegung des Buchungscode am Personenkonto nicht konkret zugeordnet werden, welche Einnahmen aus privaten und daher zu kürzenden Kostenbeiträgen stammten und welche Einnahmen als „öffentliche“ Mittel galten und daher ungekürzt blieben. Aus diesem Grund ermittelten beide Sozialhilfeverbände für

⁶⁴ Reihe Salzburg 2019/4

jedes Jahr auf Basis von Schätzungen⁶⁵ die aus „öffentlichen“ Mitteln stammenden Kostenbeiträge.

(4) Aufgrund der Ergebnisse der Prüfung des Sozialhilfeverbands Murau informierte das Land Steiermark im Februar 2020 die Sozialhilfeverbände über die rechtliche Einstufung des Pflegegelds und der Pensionen als „öffentliche Entgelte“. Das Land wies auf die in § 6 Abs. 4 GSBG geregelte Verjährungsfrist von fünf Jahren hin und hielt die noch nicht geprüften Sozialhilfeverbände dazu an, ihre ab dem Jahr 2015 eingereichten Jahresmeldungen zu berichtigen und diese dem Land zur Weiterleitung an die Finanzverwaltung zu übermitteln.

Die vom Land Steiermark an die Finanzverwaltung weitergeleiteten berichtigten Jahreserklärungen der Jahre 2015 bis 2019 ergaben für alle Sozialhilfeverbände⁶⁶ eine Nachforderung aus Ansprüchen nach dem GSBG in Höhe von 51,88 Mio. EUR. Inklusiv der bereits im Rahmen der Prüfungen der Finanzverwaltung festgestellten Nachforderungen bei den Sozialhilfeverbänden Murau (1,64 Mio. EUR) und Graz–Umgebung (5,84 Mio. EUR) belief sich der Gesamtbetrag an Beihilfennachforderungen auf 59,36 Mio. EUR. Von diesen Mehreinnahmen standen 35,61 Mio. EUR (60 %) dem Land Steiermark zu.

Das Land Steiermark teilte dem RH mit, dass die rechtliche Qualifikation der zedierten Pensions– bzw. Pflegegeldansprüche als „öffentliche“ Mittel weder den Sozialhilfeverbänden noch dem Land selbst bekannt gewesen sei und dass es dazu auch keine Information des Bundesministeriums für Finanzen gegeben habe. Das Land habe sich lediglich als Sammel– und Einreichstelle gesehen und vor der Übermittlung lediglich eine Abstimmung der Jahreserklärungen mit den Monatserklärungen vorgenommen. Eine weitergehende Kontrolle der inhaltlichen Richtigkeit habe das Land Steiermark nicht durchgeführt.

Die Finanzdokumentation (in der Folge: **Findok**)⁶⁷ des Bundesministeriums für Finanzen wies zu Themenbereichen des GSBG nur wenige Inhalte und zur Frage der Einstufung als öffentliche oder private Mittel bzw. Entgelte sowie zu den daraus abzuleitenden Kürzungen keine Inhalte auf. Die in der Findok verfügbaren Dokumente stellen einen wichtigen Auslegungsbehelf zur einheitlichen Vollziehung dar und dienen als Nachschlagewerk für die Verwaltungspraxis.

⁶⁵ Dabei wurden für jedes Jahr sämtliche Einnahmen der Monate Februar, Juni und November personenbezogen händisch erhoben und wurde in Bezug auf die nach GSBG angemeldeten Beträge ein Prozentsatz der Kürzung berechnet, der dann auf zwölf Monate hochgerechnet wurde.

⁶⁶ exklusive der bereits im Rahmen der Prüfungen der Finanzverwaltung vorgenommenen Berichtigungen der Sozialhilfeverbände Graz–Umgebung und Murau

⁶⁷ Die Findok ist eine umfassende, aktuelle, öffentlich zugängliche und kostenfreie Informationsquelle für Rechtsfragen zu Steuern und Zoll. Die Wissensplattform enthält Auslegungsbehelfe des Bundesministeriums für Finanzen und des Bundesfinanzgerichts bzw. des Unabhängigen Finanzsenats (Vorläufer des Bundesfinanzgerichts) zum Steuer– und Zollrecht.

In der Fachliteratur⁶⁸ wurden die zedierten Pensionen und Pflegegelder bereits im Jahr 2014 als „öffentliche“ Mittel eingestuft. Darin wurde in einer mit dem Bundesministerium für Finanzen abgestimmten Übersichtstabelle die rechtliche Einstufung der unterschiedlichen Finanzierungskomponenten dargestellt:

Tabelle 9: Einstufung der Finanzierungskomponenten als öffentliche bzw. nicht öffentliche Mittel

Finanzierungskomponente	Entgelte aus öffentlichen Mitteln	Entgelte aus nicht öffentlichen Mitteln
Pensionszahlungen	ja	nein
Pflegegeldzahlungen	ja	nein
eigene Vermögenszuzahlungen	nein	ja
Vermögenszahlungen von Unterhaltsverpflichteten	nein	ja
Zahlungen der Sozialhilfe/Bedarfsorientierten Mindestsicherung	ja	nein

Quelle: RFG 2014/7, 32 ff.

(5) Der Sozialhilfeverband Murtal verzeichnete in sämtlichen Leistungsbereichen (Sozialhilfe, Behindertenhilfe, Kinder- und Jugendhilfe) Einnahmen, die als öffentliche Leistungen zu qualifizieren waren. Er erstellte eine Schätzung⁶⁹ der aus öffentlichen Mitteln stammenden Kostenbeiträge und errechnete die nach Wegfall der Kürzungen daraus resultierenden Mehreinnahmen wie folgt:

Tabelle 10: Mehreinnahmen aus berichtigten Jahreserklärungen gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz im Sozialhilfeverband Murtal

Jahr	Erklärung	berichtigte Erklärung	Differenz
2015	3.963.808,77	5.335.140,97	1.371.332,20
2016	4.290.684,30	5.778.135,57	1.487.451,27
2017	4.478.307,91	5.967.977,73	1.489.669,82
2018	4.945.101,77	6.544.100,27	1.598.998,50
2019	6.072.510,82	7.844.461,30	1.771.950,48
Summe	23.750.413,57	31.469.815,84	7.719.402,27

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

Die Neuberechnung ergab für die Jahre 2015 bis 2019 eine Beihilfendifferenz zwischen den bereits gemeldeten Jahreserklärungen und den berichtigten Jahreserklärungen von rd. 7,72 Mio. EUR. Der Sozialhilfeverband Murtal übermittelte die

⁶⁸ P. Pilz/K. Pilz, Neue Kürzungsbestimmungen für eigene Pflegeheime von Sozialhilfeträgern, RFG 2014/7, 32 ff.

⁶⁹ analog zur mit der Finanzverwaltung abgestimmten Vorgehensweise der geprüften Sozialhilfeverbände Murau und Graz-Umgebung

berichtigten Jahreserklärungen im November 2020 an das Land und erhielt die Differenz aus der Berichtigung im Jänner 2021 angewiesen. Von den Mehreinnahmen der Beihilfen waren 4,63 Mio. EUR als 60 %-Anteil an das Land Steiermark abzuführen, so dass dem Sozialhilfeverband Murtal 3,09 Mio. EUR an Mehreinnahmen verblieben.

- 16.2 Der RH hielt fest, dass er bereits in seinem Bericht „Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt“ auf die Einstufung zedierter Ansprüche aus Pensionen und Pflegegeldern als „öffentliche“ Mittel hingewiesen und darüber hinaus eine Berücksichtigung von nicht zedierten Pensionsleistungen aus dem EU- bzw. EWR-Raum als öffentliche Mittel thematisiert hatte.

Er hielt kritisch fest, dass sowohl dem Land Steiermark als auch den Sozialhilfeverbänden bis zur Prüfung des Sozialhilfeverbands Murau durch die Finanzverwaltung diese Rechtsansicht nicht bekannt war. Daher fand auch für die Einnahmen aus Pensionen und Pflegegeldern eine Kürzung der Beihilfe statt, obwohl die Fachliteratur bereits 2014 diese Einnahmen als „öffentliche“ Mittel eingestuft hatte. Der RH verwies darauf, dass durch die berichtigten Jahreserklärungen der Jahre 2015 bis 2019 59,36 Mio. EUR an nachträglichen Einnahmen an die Sozialhilfeverbände ausbezahlt wurden, wovon 35,61 Mio. EUR (60 %) dem Land Steiermark zustanden.

Der RH wies darauf hin, dass er bereits im Rahmen einer vorangegangenen Überprüfung⁷⁰ eine nicht ordnungsgemäße Vorgangsweise bei der Beihilfenbemessung festgestellt hatte. Dies war nach Ansicht des RH u.a. auf die komplexen und schwer verständlichen Bestimmungen des GSBG zurückzuführen und wirkte sich nachteilig auf eine einheitliche Vollziehung aus.

Der RH merkte kritisch an, dass die Findok des Bundesministeriums für Finanzen zur Zeit der Gebarungüberprüfung keine Informationen zu aktuellen Auslegungsfragen betreffend die Vollziehung des GSBG und somit keine Hilfestellung in der ordnungsgemäßen Rechtsanwendung des GSBG bot. Dies vor dem Hintergrund, dass die komplexen Bestimmungen des GSBG nicht nur von Körperschaften öffentlichen Rechts⁷¹, sondern auch von privaten Rechtsträgern von Gesundheits- und Pflegeeinrichtungen ordnungsgemäß zu vollziehen waren.

Der RH empfahl dem Bundesministerium für Finanzen, angesichts der Komplexität der Bestimmungen des GSBG die öffentliche Bereitstellung von jenen Informationen zum GSBG (z.B. im Rahmen der Findok) zu prüfen, die eine einheitliche und ordnungsgemäße Vollziehung gewährleisten können.

⁷⁰ RH-Bericht „Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt“ (Reihe Salzburg 2019/4, TZ 9)

⁷¹ z.B. Länder und Gemeinden

Weiters empfahl er dem Bundesministerium für Finanzen, Maßnahmen zu setzen und Gesetzesvorschläge auszuarbeiten, um den Rechtsbestand des GSBG insgesamt einfacher, verständlicher und transparenter zu gestalten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark und dem Sozialhilfeverband Murtal, ausreichende Kenntnisse über die Rechtslage zum GSBG sicherzustellen, um diese Unterstützungsleistungen rechtzeitig und in korrekter Höhe beanspruchen zu können.

Der RH hielt weiters kritisch fest, dass die berichtigten Jahreserklärungen auf Pauschalierungen beruhten, weil die Sozialhilfeverbände die Einnahmen auf den Personenkonten nicht konkret den zedierten Ansprüchen bzw. den privaten Kostenbeiträgen zuordnen konnten. Somit war nicht unterscheidbar, bei welchen Einnahmen Kürzungen zu buchen waren und bei welchen nicht.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, durch Vorgaben für die Verbuchung eine Trennung zwischen den Einnahmen aus „öffentlichen“ Mitteln gemäß GSBG und aus privaten Kostenbeiträgen zu gewährleisten.

- 16.3 (1) Das Land Steiermark wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass die Geltendmachung der Beihilfen von den Sozialhilfeverbänden gemäß § 6 GSBG „im Wege der Länder“ zu erfolgen habe und das Land die erhaltenen Jahreserklärungen dahingehend prüfe, ob diese Jahreserklärung mit den einzelnen Monatserklärungen übereinstimme. Eine Kontrolle, insbesondere ob ein rechtmäßiger Anspruch für diese Beihilfe vorliege, sei nicht vorzunehmen. Ob die Vorgangsweise korrekt gewesen sei, beurteile die Finanzverwaltung im Rahmen einer Außenprüfung. Diese Außenprüfung wickle der Antragsteller bzw. seine steuerliche Vertretung ab, das Land Steiermark sei dabei in den meisten Fällen nicht eingebunden und werde zumeist auch nicht darüber informiert.

Die Vollziehung des GSBG obliege dem Bundesminister für Finanzen. Der Zugang zu den für die Berechnung der Beihilfe relevanten Unterlagen nach § 13 GSBG sei ausschließlich dem Bundesminister für Finanzen und den von diesem beauftragten Organen zu gewähren. Das Land Steiermark habe keine gesetzlich eingeräumte Prüfkompetenz und aus den gesetzlichen Bestimmungen sei keinerlei Berechtigung oder Verpflichtung für die Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Erklärungen abzuleiten.

Bei der Weiterleitung von Informationen betreffend das GSBG sehe sich das Land Steiermark als Hilfsorgan des Finanzamts, diese Informationen habe daher wohl das Finanzamt zur Verfügung zu stellen. Auch bei anderen Antragstellern (Krankenanstalten oder Gemeinden) nehme das Land Steiermark keine steuerliche Beratung vor.

(2) Das Bundesministerium für Finanzen merkte in seiner Stellungnahme an, dass das GSBG als Übergangslösung geplant gewesen sei, sich jedoch als Dauerrecht verfestigt habe. Das GSBG sei systembedingt durch den Bezug auf das Umsatzsteuerrecht sehr komplex.

Die Finanzverwaltung habe im Rahmen der konkreten Betriebsprüfung die Problematik der fehlerhaften Berechnung aufgedeckt; dabei seien eine sehr ausführliche Aufklärung und Information erfolgt. Die Finanzverwaltung stelle Informationen zum GSBG bereit und berate – wie auch in diesem Fall – sehr kundenorientiert, die faktische Expertise über das wirtschaftliche Geschehen liege jedoch im Bereich der Beihilfenwerberin und des Beihilfenwerbers. Das GSBG sei – im Unterschied zur Arbeitnehmerveranlagung – dem unternehmerischen Bereich zuzuordnen. Daher sei von der Beihilfenwerberin und vom Beihilfenwerber ein hohes Maß an Eigeninitiative zu erwarten.

16.4 (1) Der RH betonte gegenüber dem Land Steiermark, dem Sozialhilfeverband Murtal und dem Bundesministerium für Finanzen, dass es ein Zusammenwirken aller drei Körperschaften bedarf, um bisherige Mängel in der Abwicklung des GSBG und damit allenfalls verbundene Mindereinnahmen zu vermeiden.

(2) Gegenüber dem Land Steiermark hielt der RH weiters fest, dass – wie vom Land Steiermark ausgeführt – die Beihilfen von den Sozialhilfeverbänden selbst zu berechnen und mittels monatlicher Beihilfenerklärungen im Wege des Landes einzureichen waren. Der RH wies jedoch darauf hin, dass die Kenntnis der gesetzlichen Vorschriften und die daraus folgende korrekte Berechnung der Beihilfen nicht nur im Interesse des jeweiligen Sozialhilfeverbands, sondern auch des Landes Steiermark lagen. Dies nicht zuletzt deshalb, weil dem Land Steiermark 60 % der Einnahmen zustanden. Der RH erachtete daher die ausreichende Kenntnis der rechtlichen Bestimmungen auch für das Land Steiermark als wesentlich, um bei rechtlichen Änderungen die Einheitlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung sicherstellen zu können.

Da die Beihilfen gemäß GSBG eine hohe Gebarungsrelevanz hatten – allein die Nachforderungen aus den berichtigten Jahreserklärungen beliefen sich steiermarkweit (ohne Sozialhilfeverbände Graz-Umgebung und Murau) im Zeitraum 2015 bis 2019 auf 51,88 Mio. EUR – und sich ihre korrekte Höhe auf die Richtigkeit der Rechnungsabschlüsse der Sozialhilfeverbände und die Transfers zwischen dem Land Steiermark und den Sozialhilfeverbänden auswirkte, sah der RH ausreichende Kenntnisse über das GSBG auch aus der Funktion des Landes Steiermark als Aufsichtsbehörde als erforderlich an.

Der RH anerkannte daher, dass das Land Steiermark die Sozialhilfeverbände nach Bekanntwerden der fehlerhaften Berechnungsmethodik im Februar 2020 über die richtige Auslegung der rechtlichen Bestimmungen informierte. Er verwies jedoch

darauf, dass eine frühere Information zur Einstufung zedierter Ansprüche aus Pensionen und Pflegegeldern als „öffentliche“ Mittel unterblieben war, obwohl die Auswirkungen der zugrunde liegenden gesetzlichen Änderungen bereits im Jahr 2012 kundgemacht und im Jahr 2014 in der Fachliteratur thematisiert worden waren. Der RH hielt daher an seiner Empfehlung fest, ausreichende Kenntnisse über die Rechtslage zum GSBG sicherzustellen, um diese Unterstützungsleistungen rechtzeitig und in korrekter Höhe beanspruchen zu können.

(3) Der RH entgegnete dem Bundesministerium für Finanzen, dass gerade die vom Ministerium in seiner Stellungnahme bestätigte hohe Komplexität des GSBG Überlegungen zur Vereinfachung und zur Bereitstellung von Informationen für die Vollziehung rechtfertigen. Er wiederholte daher seine Empfehlungen,

- die öffentliche Bereitstellung von jenen Informationen zum GSBG (z.B. im Rahmen der Findok) zu prüfen, die eine einheitliche und ordnungsgemäße Vollziehung gewährleisten können und
- Maßnahmen zu setzen sowie entsprechende Gesetzesvorschläge auszuarbeiten, um den Rechtsbestand des GSBG insgesamt einfacher, verständlicher und transparenter zu gestalten.

Gebarung der Leistungsbereiche beim Sozialhilfeverband Murtal

- 17.1 Im Rechnungsabschluss des Sozialhilfeverbands Murtal waren als Einnahmen u.a. die Zahlungen des Landes für seinen Anteil (60 %) an den Ausgaben des Sozialhilfeverbands, die Sozialhilfeumlagen der Gemeinden und die Transferzahlungen des Bundes angeführt. Die Auszahlungen von 60 % der erzielten Einnahmen an das Land waren als Ausgaben dargestellt. Die Einbeziehung dieser Transferleistungen als Einnahmen- und Ausgabenpositionen führte zu einer erhöhten Darstellung des Gesamtaufwands.

Der RH stellt im Folgenden die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal in den wesentlichen Aufgabenbereichen zwischen 2015 und 2019 dar; dies ohne Verrechnungen (Transfers) zwischen den Gebietskörperschaften und dem Sozialhilfeverband Murtal, um den „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal in den jeweiligen Leistungsbereichen ausweisen zu können. Bei den Einnahmen berücksichtigte der RH nur die Eigenbeiträge und Kostenersätze (z.B. Ersätze von Hilfeempfängerinnen und –empfängern, Unterhaltspflichtigen, Erben, Versicherungsträgern). Der als Differenz entstandene Nettoaufwand war durch Mittel von Bund, Land Steiermark und steiermärkischen Gemeinden zu finanzieren:

Tabelle 11: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) der wesentlichen Aufgabenbereiche

Aufgabenbereich	2015	2019	Veränderung 2015 bis 2019
	in Mio. EUR		in %
Sozialhilfe			
Einnahmen	14,33	16,97	18
Ausgaben	36,45	50,78	39
<i>davon</i>			
stationäre Pflege	34,66	48,28	39
„Nettoaufwand“	-22,12	-33,81	53
Behindertenhilfe			
Einnahmen	1,41	1,57	11
Ausgaben	18,90	27,45	45
„Nettoaufwand“	-17,48	-25,88	48
Kinder- und Jugendhilfe¹			
Einnahmen	0,15	0,22	49
Ausgaben	7,33	8,18	12
„Nettoaufwand“	-7,18	-7,96	11
Bedarfsorientierte Mindestsicherung			
Einnahmen	0,27	0,24	-13
Ausgaben	3,28	3,91	19
„Nettoaufwand“	-3,01	-3,67	22
Sonstiges (Gewaltschutz etc.)²			
Einnahmen	0,08	0,01	-91
Ausgaben	0,48	0,52	8
„Nettoaufwand“	-0,40	-0,51	27
Summe			
Einnahmen	16,24	19,00	17
Ausgaben	66,43	90,84	37
„Nettoaufwand“	-50,19	-71,83	43

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Land Steiermark; Sozialhilfeverband Murtal

¹ ohne Schulsozialarbeit (TZ 28)

² inklusive eigener Leistungen, insbesondere Bunttes Haus und Förderungen

Der überwiegende Anteil der Ausgaben entfiel auf die stationäre Pflege, der zweitgrößte auf die Behindertenhilfe. Diese Aufgabenbereiche wiesen im Zeitraum 2015 bis 2019 mit 39 % bzw. 45 % eine besonders starke Ausgabensteigerung auf.

Im Jahr 2019 entfielen 99,5 % (2015: 99,4 %) der Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal auf die von der Bezirkshauptmannschaft zuerkannten Leistungen, 0,5 % (2015: 0,6 %) auf jene freiwilligen Leistungen, die der Sozialhilfeverband Murtal selbst zuerkannte.

- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass im Zeitraum 2015 bis 2019 der von Bund, Land Steiermark und steiermärkischen Gemeinden zu tragende „Nettoaufwand“ für die Leistungen der wesentlichen Aufgabenbereiche des Sozialhilfeverbands Murtal um 43 % anstieg. Dies war insbesondere auf die Ausgabensteigerungen in den Bereichen stationäre Pflege (39 %) und Behindertenhilfe (45 %) zurückzuführen.

Der RH wies weiters darauf hin, dass im Jahr 2019 die Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal lediglich zu 0,5 % auf freiwilligen Leistungen beruhten, die in der Entscheidungskompetenz des Sozialhilfeverbands lagen. Bei 99,5 % der Ausgaben war er daher nur auszahlende Stelle.

Resümee zur Rolle der Sozialhilfeverbände

- 18.1 (1) In der Steiermark oblag die Entscheidung über die Gewährung von Leistungen im Sozialbereich überwiegend den Bezirkshauptmannschaften und war somit Landesache. Entschied die Bezirkshauptmannschaft den Antrag positiv, war in weiterer Folge der Sozialhilfeverband für die Administration (insbesondere Verbuchung und Auszahlung) der (Geld-)Leistungen zuständig. Der Sozialhilfeverband hatte aber selbst keine diesbezügliche Entscheidungskompetenz. Da die Bezirkshauptmannschaft laut Stmk. Sozialhilfegesetz auch Geschäftsstelle des jeweiligen Sozialhilfeverbands war, erledigte sie in dieser Funktion auch die administrativen Aufgaben (Buchhaltung, Zahlungsverkehr, Korrespondenz) des Sozialhilfeverbands. (TZ 3) Darüber hinaus hatten die Bediensteten der Bezirkshauptmannschaften auch Verwaltungsaufgaben zu erfüllen, die für den Sozialhilfeverband als Gemeindeverband anfielen, z.B. Vor- und Nachbereitung von Sitzungen der Kollegialorgane oder Erstellung von Rechenwerken. (TZ 4)

(2) Der RH stellte im Rahmen seiner Gebarungsüberprüfung fest, dass die Sozialhilfeverbände

- über Geschäftsordnungen verfügten, die den gesetzlichen Vorgaben teilweise widersprachen und z.B. Organe der Sozialhilfeverbände zu Aufgaben ermächtigten, für die sie nicht zuständig waren (TZ 5),
- keine Verbandskassiere bestellt hatten und somit weder die gesetzlich vorgesehene Funktionstrennung zwischen Verbandsobmann (Zahlungsanordnung) und Verbandskassier (Zahlungsvollzug) noch die bei der Verfügung über die Konten des Sozialhilfeverbands vorgesehene Doppelzeichnung durch Verbandsobmann und Verbandskassier umgesetzt war. Dies hatte zur Folge, dass die mit der Kassenführung und Buchhaltung betrauten Bediensteten dazu nicht ermächtigt waren (TZ 6) und

- die Leistungsgewährung durch die Bezirkshauptmannschaften nur eingeschränkt prüfen konnten, weil die Sozialhilfeverbände keinen Zugriff auf jene Akten der Bezirkshauptmannschaften hatten, die die Gewährung von Sozialleistungen betrafen. (TZ 10)

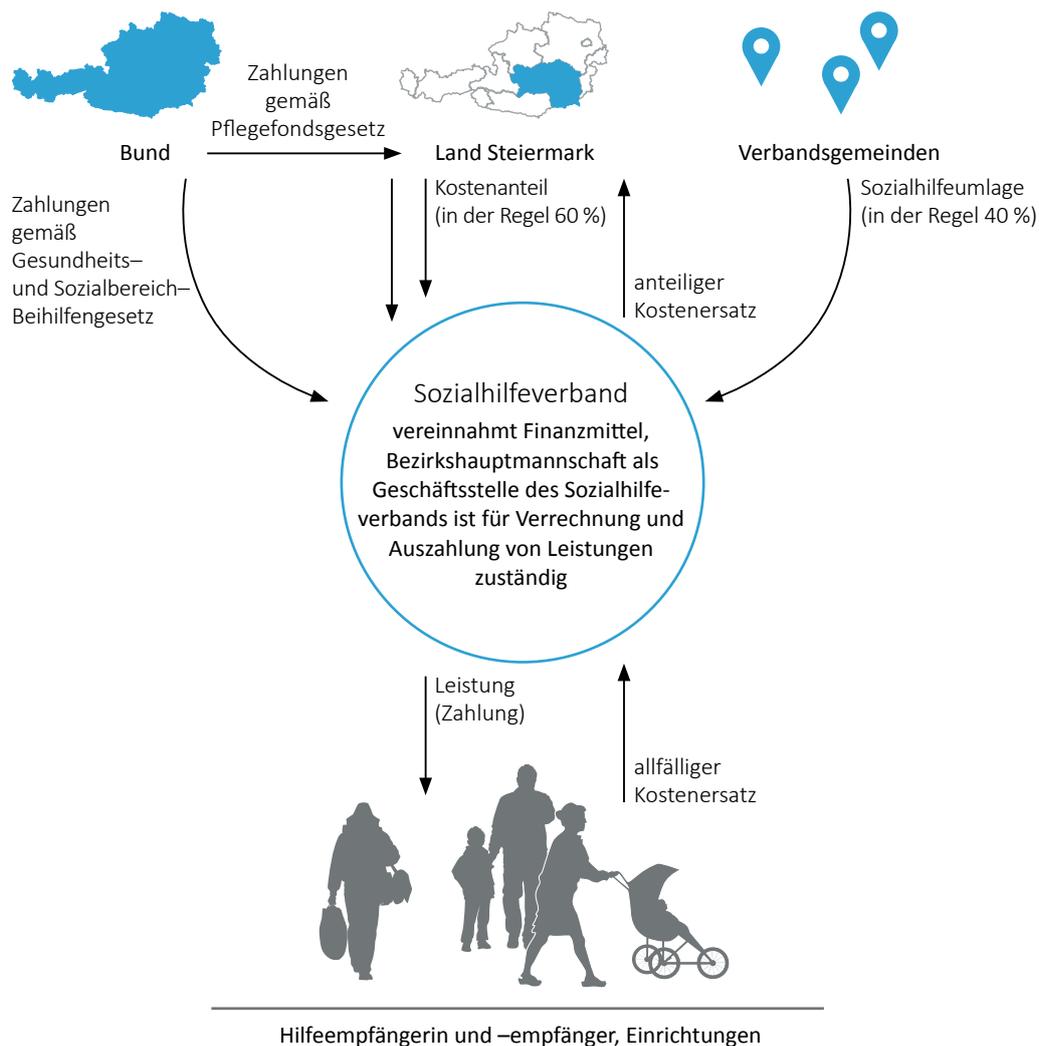
(3) Die Finanzierung der Leistungen im Sozialbereich erfolgte grundsätzlich im Verhältnis 60 : 40 durch das Land Steiermark und die Sozialhilfeverbände. Lediglich bei einigen Leistungen mit geringem Gebarungsumfang (z.B. Hilfe in besonderen Lebenslagen, soziale Dienste) bestanden andere Finanzierungsregelungen. (TZ 3) Im Rahmen der Budgeterstellung übernahm das Land Steiermark nicht, wie im Stmk. Sozialhilfegesetz vorgeschrieben, 60 % der anerkannten Kostenschätzungen der Sozialhilfeverbände, sondern beschloss zunächst niedrigere Beträge. Die vertretungsbefugten Organe der Sozialhilfeverbände zeigten dies gegenüber dem Land Steiermark nicht auf bzw. beanstandeten dies nicht. (TZ 12)

Die vom Land budgetierten Anteile an den Ausgaben der Sozialhilfeverbände reichten deshalb regelmäßig nicht aus, um die Liquidität der Sozialhilfeverbände zur Bedienung ihrer laufenden Zahlungsverpflichtungen ganzjährig sicherzustellen. Dies machte wiederkehrend vorgezogene Auszahlungen der Landesanteile, Nachzahlungen sowie Zahlungen aus Nachtragsbudgets durch das Land Steiermark an die Sozialhilfeverbände erforderlich. (TZ 12)

(4) Die Transferverflechtungen des Landes Steiermark bei Leistungen im Sozialbereich waren infolge wechselseitiger Zahlungsströme zwischen dem Land und den Sozialhilfeverbänden überwiegend durch Transfers von und zu den Sozialhilfeverbänden geprägt. Die Verrechnung im Wege der Sozialhilfeverbände erforderte daher neben der Leistungsverrechnung gegenüber den Hilfeempfängerinnen und –empfängern durch die Sozialhilfeverbände eine umfassende Verrechnung der Transfers zwischen dem Land Steiermark und zwölf Sozialhilfeverbänden. Darüber hinaus bestanden weitere Transferverflechtungen zwischen den Sozialhilfeverbänden und dem Bund sowie den Verbandsgemeinden (TZ 14).

Nachstehende Abbildung fasst die wesentlichen Transerverflechtungen im Sozialbereich im Land Steiermark betreffend die Sozialhilfeverbände zusammen:

Abbildung 5: Wesentliche Transerverflechtungen betreffend Sozialhilfeverbände in der Steiermark



Quellen: Land Steiermark; bezughabende Rechtsgrundlagen; Darstellung: RH

- 18.2 Der RH hielt fest, dass im Land Steiermark für die Abwicklung der Leistungen im Sozialbereich – wobei die Abwicklung hauptsächlich den Zahlungsverkehr und die Buchführung umfasste – zwölf Sozialhilfeverbände bestanden. Er wies kritisch darauf hin, dass die Zuerkennung der Leistungen zumeist Landessache war, die Auszahlung jedoch durch die Sozialhilfeverbände erfolgte. Durch diese Aufspaltung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für Sozialleistungen waren die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Verwaltung und Gebarung erschwert.

Der RH kritisierte, dass mangels gesetzeskonformer Geschäftsordnungen und weil keine Verbandskassiere bestellt waren, die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung durch die Sozialhilfeverbände nicht durchgängig sichergestellt war. Dies vor dem Hintergrund, dass das Land Steiermark für Leistungen im Sozialbereich, durchschnittlich über fünf Jahre (2015 bis 2019) gerechnet, jährlich mehr als 400 Mio. EUR aufbringen musste (TZ 13).

Zudem wies der RH darauf hin, dass die Bediensteten der Bezirkshauptmannschaften die administrativen Tätigkeiten sowohl im Rahmen der Landesverwaltung als auch jene der Sozialhilfeverbände und damit alle wesentlichen Tätigkeiten für die Abwicklung von Leistungen im Sozialbereich wahrnahmen. Da die Bediensteten jedoch je nach Tätigkeit unterscheiden mussten, ob sie als Bedienstete des Landes oder des Sozialhilfeverbands fungierten, waren allfällige Interessenkonflikte nicht auszuschließen.

Zusammenfassend sah der RH

- die zersplitterte Organisation zwischen Bezirkshauptmannschaften und Sozialhilfeverbänden,
- die Transerverflechtungen insbesondere zwischen dem Land Steiermark und den Sozialhilfeverbänden einerseits und die Mitfinanzierung des Sozialbereichs durch die Gemeinden andererseits sowie
- die fehlende Recht- und Ordnungsmäßigkeit der Aufgabenwahrnehmung durch die Sozialhilfeverbände und ihre Geschäftsstellen

als die wesentlichen Hindernisse für eine einfachere, ressourcenschonende und ordnungsgemäße Gewährung und Verwaltung von Sozialleistungen in der Steiermark.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die Zweckmäßigkeit von Sozialhilfeverbänden im Hinblick auf die Zersplitterung der Leistungsabwicklung im Sozialbereich durch

- die Sozialhilfeverbände als Verrechnungs- und Auszahlungsstellen,
- die Bezirkshauptmannschaften als Geschäftsstellen und
- das Land Steiermark als leistungszuerkennende Stelle

kritisch zu hinterfragen. Die Organisation im Sozialbereich in der Steiermark sollte künftig auf eine effiziente und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung abstellen, mit dem Ziel der klaren Aufgabenzuordnung, der Zusammenführung der Zuerkennung und Abwicklung der Leistungen sowie der Entflechtung der Finanzierungsströme. Eine geeignete Form der Einbindung der Gemeinden im Hinblick auf ihre Mitfinanzierung des Sozialbereichs wäre anzustreben.

- 18.3 Laut Stellungnahme des Landes Steiermark habe sich die Steiermärkische Landesregierung in ihrem Arbeitsprogramm für die XVIII. Gesetzgebungsperiode vom Dezember 2019 („AGENDA WEISS–GRÜN“) u.a. dazu bekannt, dass „das System der Kostentragung im Sozialwesen über die Sozialhilfeverbände unter Einbeziehung der Prüfungsergebnisse des Rechnungshofes evaluiert werden soll“.

Nach Vorlage des Prüfungsergebnisses des RH Mitte November 2021 habe die Steiermärkische Landesregierung eine beamtete Arbeitsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern von verschiedenen Abteilungen des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung eingesetzt, um das System der Kostentragung im Sozialwesen unter Heranziehung der Prüfergebnisse des RH zu evaluieren und entsprechende Vorschläge zu erarbeiten.

Diese Arbeitsgruppe habe der Steiermärkischen Landesregierung im Jänner 2022 empfohlen, das derzeitige System der Kostentragung der Sozialhilfe über die Sozialhilfeverbände zu reformieren und die Sozialhilfeverbände aufzulösen. Die Auflösung der Sozialhilfeverbände solle dabei mit einer Neuregelung der Einbindung und Beteiligung der steiermärkischen Städte und Gemeinden für die Kostentragung im Bereich der Sozialhilfe einhergehen. Durch diese Maßnahme solle künftig in diesem Bereich eine effizientere Aufgabenwahrnehmung verbunden mit einer Entflechtung der Finanzierungsströme sichergestellt werden.

Die Steiermärkische Landesregierung sei daher unter Federführung von zwei Mitgliedern der Steiermärkischen Landesregierung in Gespräche mit den Interessenvertretungen der steiermärkischen Gemeinden eingetreten mit dem Ziel, unter Einbindung der Vertreterinnen und Vertreter der Sozialhilfeverbände eine Reform der Kostentragung im Sozialbereich umzusetzen und damit auch den Empfehlungen des RH vollinhaltlich nachzukommen.

Leistungen im Sozialbereich mit Schwerpunkt Sozialhilfeverband Murtal

Stationäre Pflege

Allgemeines

- 19.1 (1) In der Steiermark gab es 219 Pflegeheime, davon 184 private und 35 öffentliche (Stand 2018).⁷²

Pflegebedürftige Personen hatten unter bestimmten Voraussetzungen (etwa Höhe der Pflegegeldstufe) Anspruch auf Übernahme der (Rest-)Kosten für die Unterbringung in einer stationären Einrichtung. Dabei durften sie nur anerkannte Einrichtungen (TZ 22) in Anspruch nehmen, konnten aber die Einrichtung selbst auswählen; die Behörde wies keine Plätze zu. Bis Ende 2017 konnte die Behörde zur Abdeckung der Pflegekosten auf das Vermögen der pflegebedürftigen Person bzw. ihrer Angehörigen zugreifen. Aufgrund einer Gesetzesänderung („Abschaffung des Pflegeregresses“) war ab 1. Jänner 2018 dieses Vermögen nicht mehr für die Beurteilung der Hilfsbedürftigkeit heranzuziehen, bestehende Ersatzansprüche (etwa Pfandrechte) durften die Sozialhilfeverbände nicht mehr geltend machen. Das Einkommen (Pension, Pflegegeld etc.) der pflegebedürftigen Person hingegen war weiterhin maßgeblich. Der RH hatte in seinem Bericht „Pflege in Österreich“ (Reihe Bund 2020/8, TZ 10 ff.) auf die mit der Abschaffung des Pflegeregresses verbundenen Herausforderungen hingewiesen, etwa hinsichtlich der Folgekosten oder des Ersatzes von Einnahmefällen durch Zahlungen des Bundes.

(2) Zur Übernahme der (Rest-)Kosten für die Heimunterbringung stellten die pflegebedürftigen Personen einen Antrag auf Sozialhilfe bei der zuständigen Bezirkshauptmannschaft. Die Tarife (Leistungsentgelte) verrechneten die Heimbetreiber hingegen mit den Geschäftsstellen der Sozialhilfeverbände, welche dabei die durch die Bezirkshauptmannschaft gewährte Sozialhilfe einerseits und das Einkommen der Pflegebedürftigen andererseits berücksichtigten.

Die Tarife (Leistungsentgelte) für die Heimunterbringung waren ebenso wie die Ab- und Verrechnungsmodalitäten in einer aufgrund des Stmk. Sozialhilfegesetzes erlassenen Verordnung⁷³ geregelt. Sie setzten sich aus der Grundleistung (Hotelkomponente im Ausmaß von rd. 65 EUR pro Tag) und dem von der Pflegegeldstufe

⁷² RH-Bericht „Pflege in Österreich“ (Reihe Bund 2020/8, TZ 5)

⁷³ Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 20. Februar 2017 über die Festlegung von Leistungen, Leistungsentgelten, Ab- und Verrechnungsmodalitäten und sonstigen Rahmenbedingungen für Pflegeheime nach dem Stmk. Sozialhilfegesetz (SHG-Leistungs- und Entgeltverordnung 2017 – LEVO-SHG 2017), LGBl. 22/2017 i.d.g.F.

abhängigen Pflegezuschlag zusammen und betragen je Tag (2018) zwischen rd. 75 EUR in der niedrigsten und rd. 150 EUR in der höchsten Pflegegeldstufe⁷⁴.

(3) Die Abschaffung des Pflegeregresses führte zu einer steigenden Inanspruchnahme der stationären Pflege. Zudem stellten bereits in Pflegeheimen betreute Personen, die bis zu diesem Zeitpunkt Selbstzahler gewesen waren, häufig einen Antrag auf Sozialhilfe, weil ein Zugriff auf das Vermögen nicht mehr möglich war. Während im Jahr 2017 in der Steiermark noch 14 % aller in Pflegeheimen betreuten Personen als Selbstzahler die Heimkosten zur Gänze trugen und keine Sozialhilfe dafür beanspruchten, waren es im Jahr 2019 nur mehr 3 %.

Die vermehrte Inanspruchnahme von anerkannten Betten führte nicht nur zu höheren Ausgaben bei den Sozialhilfeverbänden, sondern auch zu einer Steigerung der Anträge von Heimbetreibern auf Anerkennung von zusätzlichen Betten. Zum Teil planten die Heimbetreiber Aufstockungen in bereits bestehenden Heimen, zum Teil Neubauten. Da diese Betten häufig erst geschaffen werden mussten, stieg der Anteil der noch nicht bestehenden anerkannten Betten an den anerkannten Betten gemäß § 13a Stmk. Sozialhilfegesetz insgesamt von 1 % im Jahr 2017 auf rd. 12 % im Jahr 2019.

Die folgende Tabelle veranschaulicht diese Entwicklung:

Tabelle 12: Entwicklung Anerkennung von Betten in Pflegeheimen

	2017	2019	Veränderung 2017 bis 2019
	Anzahl ¹		in %
bestehende anerkannte Betten	12.869	13.874	8
noch nicht bestehende anerkannte Betten	117	1.813	>100
anerkannte Betten gesamt	12.986	15.687	21
im Anerkennungsverfahren befindliche Betten ²	–	1.541	–

¹ Stand jeweils Jahresende

Quelle: Land Steiermark

² Zahl der beantragten, aber zum Jahresende 2019 noch nicht anerkannten Betten

Würden alle zum Jahresende 2019 noch offenen Anerkennungsanträge positiv erledigt, kämen im Land Steiermark rd. 1.500 anerkannte und damit verrechenbare Betten hinzu, im Bezirk Murtal 305.

⁷⁴ Berechnung nach den Tarifen für jene Einrichtungen, die den Kollektivvertrag der Sozialwirtschaft Österreich – Verband der österreichischen Sozial- und Gesundheitsunternehmen (SWÖ) und deren Arbeitnehmerinnen/Arbeitnehmer zur Anwendung brachten

Die für den Betrieb eines Heims erforderliche Bewilligung nach dem Stmk. Pflegeheimgesetz 2003⁷⁵ konnten die Betreiber innerhalb von zwei Jahren nachreichen. Das Stmk. Pflegeheimgesetz 2003 regelte die Voraussetzungen für den Betrieb von Pflegeheimen u.a. hinsichtlich Personals oder baulichen und hygienischen Anforderungen. Bewilligte Betten konnten nicht anerkannt sein (Selbstzahler-Betten), anerkannte Betten konnten – weil erst in Planung bzw. Bau – noch nicht bewilligt sein.

(4) In der Steiermark lag die stationäre Versorgungsdichte im Jahr 2018 bei 102 Pflegeplätzen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 75 Jahren; in einigen anderen Ländern lag sie mit 70 bis 80 Pflegeplätzen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 75 Jahren (Stand 2017) deutlich darunter. Die Steiermark wies – gemessen an allen Heimbetreibern in der Steiermark – mit über 80 % (Stand 2018) einen hohen Anteil an privaten Heimträgern und einen großen Anteil (über 50 %) an gewinnorientierten Betrieben auf. Die durchschnittliche Heimgröße in der Steiermark war mit 64 Betten pro Pflegeheim geringer als der Österreich-Durchschnitt mit 86 Betten im Jahr 2018.

- 19.2 Der RH hielt fest, dass in der Steiermark – trotz höherer Versorgungsdichte als in anderen Ländern, gemessen an der Anzahl der Betten je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 75 Jahren – seit der Abschaffung des Pflegeregresses die Zahl der anerkannten Betten in Einrichtungen der stationären Pflege von 2017 bis 2019 um mehr als 20 % angestiegen war.

Bedarfs- und Entwicklungsplan Pflege

- 20.1 Bei der Bedarfserhebung im Rahmen der Anerkennung von Einrichtungen der stationären Pflege war der Steiermärkische Bedarfs- und Entwicklungsplan Pflege gemäß § 38 Stmk. Sozialhilfegesetz (in der Folge: **Bedarfs- und Entwicklungsplan**) zu berücksichtigen⁷⁶. Dieser hatte die gesellschaftlichen Entwicklungen, die regionalen Gegebenheiten und Ergebnisse der Forschung einzubeziehen.

Der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gültige, im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung erstellte Bedarfs- und Entwicklungsplan stammte vom September 2015, hatte einen Planungshorizont bis 2025 und berücksichtigte daher nicht die Entwicklung seit Abschaffung des Pflegeregresses. Er stellte für die Steiermark bis 2025 einen Bedarf von 12.089 nach dem Stmk. Pflegeheimgesetz 2003 bewilligten Betten für die stationäre Langzeitpflege fest. Dieser Wert war bereits 2015 mit rd. 13.000 bewilligten Betten in rd. 220 Pflegeheimen überschritten. Ein Teil der vorhandenen Betten sollte in Kurzzeitpflegebetten (z.B. für Übergangspflege nach einem Krankenhausaufenthalt) umgewandelt werden, wofür laut Bedarfs- und

⁷⁵ Stmk. Pflegeheimgesetz 2003 – StPHG 2003, LGBl. 77/2003 i.d.g.F.; der RH bezeichnet Betten in Pflegeheimen mit einer Bewilligung nach dem Stmk. Pflegeheimgesetz 2003 in der Folge als bewilligte Betten.

⁷⁶ § 13a Abs. 2 Stmk. Sozialhilfegesetz

Entwicklungsplan ein Bedarf von rd. 1.420 gegeben sei. Da das Stmk. Pflegeheimgesetz 2003 aber nicht zwischen Kurz- und Langzeitpflege unterschied, differenzierte auch das Land diesbezüglich nicht und bezog die vorgesehenen Kurzzeitpflegebetten zusätzlich zu den Langzeitpflegebetten in die konkrete Bedarfsplanung ein.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ein neuer Bedarfs- und Entwicklungsplan – ebenfalls mit Planungshorizont 2025 – in Ausarbeitung. Der dem RH im Februar 2020 vorgelegte Entwurf sah für die Steiermark 13.832 nach dem Stmk. Pflegeheimgesetz 2003 bewilligte Betten inklusive Kurzzeitpflege vor.

Der RH überprüfte in seinem Bericht „Pflege in Österreich“ (Reihe Bund 2020/8, TZ 16) die Bedarfs- und Entwicklungsplanung der Länder und empfahl etwa eine Ergänzung der Bedarfsprognosen um eine Abschätzung der dafür benötigten Personalressourcen und –qualifikationen sowie um Ausgabenschätzungen.⁷⁷

- 20.2 Der RH hielt fest, dass zur Zeit der Gebarungsüberprüfung der im Anerkennungsverfahren für Einrichtungen in der stationären Pflege zu berücksichtigende Bedarfs- und Entwicklungsplan aus dem Jahr 2015 stammte. Er nahm somit nicht Bedacht auf die mit Anfang 2018 erfolgte Abschaffung des Pflegeregresses sowie die damit verbundene gestiegene Nachfrage nach anerkannten Betten in Heimen. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war ein neuer Bedarfs- und Entwicklungsplan Pflege in Ausarbeitung. Überdies waren bereits im Jahr 2019 zusätzlich zu den damals anerkannten Betten (15.687) Anerkennungsverfahren für 1.541 weitere Betten anhängig.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, auf geänderte (rechtliche) Rahmenbedingungen ehestmöglich mit einer Überprüfung und allfälligen Anpassung des Bedarfs- und Entwicklungsplans Pflege zu reagieren.

Stationäre Pflege im Bezirk Murtal

- 21.1 (1) Der Bezirk Murtal wies mit 119 Betten je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner ab 75 Jahren (Stand 2018) eine im Vergleich zum Durchschnitt im Land Steiermark (102 Betten) hohe Versorgungsdichte in der stationären Pflege auf. Der Anteil der Personen ab 75 Jahren betrug steiermarkweit 10 %, im Bezirk Murtal 12 %. Im Jahr 2018 gab es im Bezirk Murtal 1.051 bewilligte Betten in 22 Pflegeheimen; dies entsprach etwa dem bis 2025 vorgesehenen Bedarf von 1.059 Betten für die statio-

⁷⁷ Der Landesrechnungshof Steiermark veröffentlichte im April 2022 einen Prüfbericht betreffend Pflege- und Betreuungsberufe in der Steiermark. Der Schwerpunkt dieses Berichts lag – im Unterschied zum vorliegenden Bericht betreffend Sozialhilfeverbände – im Bereich Personal (Planung und Steuerung, Ausbildung und Einsatz von Angehörigen der Gesundheits- und Krankenpflegeberufe sowie der Sozialbetreuungsberufe). Der Landesrechnungshof thematisierte darin die Frage, welche Strukturen vom Land Steiermark im Rahmen seiner Verantwortung zur Sicherstellung einer bedarfsgerechten und qualitativ hochwertigen Gesundheits- und Pflegeversorgung anzubieten wären.

näre Langzeitpflege (für Kurzzeitpflege waren zusätzlich 85 Betten vorgesehen). Der Entwurf des neuen Bedarfs- und Entwicklungsplans sah 1.014 Betten für die Kurz- und Langzeitpflege und somit eine Bettenreduktion vor.

(2) Der „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal und die Anzahl der anerkannten Betten im Bezirk Murtal zeigen folgende Entwicklung:

Tabelle 13: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) und anerkannte Betten für die stationäre Pflege

	2015	2019	Veränderung 2015 bis 2019
	in Mio. EUR		in %
Einnahmen	14,32	16,95	18
Ausgaben	34,66	48,28	39
„Nettoaufwand“	-20,34	-31,33	54
	Anzahl		in %
bestehende anerkannte Betten ¹	1.022	1.042	2
	in EUR		in %
Ausgaben je bestehendes anerkanntes Bett	19.908	30.063	51

¹ Stichtag jeweils Jahresende

Quellen: Land Steiermark; Sozialhilfeverband Murtal

Die Ausgaben für stationäre Pflege im Bezirk Murtal stiegen von 34,66 Mio. EUR im Jahr 2015 auf 48,28 Mio. EUR im Jahr 2019 um 39 % (steiermarkweit betrug die Steigerung 32 %), die Einnahmen (Ersätze aus Einkommen und Pflegegeld bzw. bis zur Abschaffung des Pflegeregresses auch aus dem Vermögen der Pflegebedürftigen) um 18 % auf 16,95 Mio. EUR. Daher vergrößerte sich der von Bund, Land Steiermark und den Gemeinden des Bezirks Murtal zu tragende Nettoaufwand innerhalb von fünf Jahren um 54 %. Da sich die Zahl der bestehenden anerkannten Betten in diesem Zeitraum nur geringfügig erhöhte, stiegen die jährlichen Ausgaben je Bett von rd. 20.000 EUR auf rd. 30.000 EUR.

Im Jahr 2019 anerkannte das Land zusätzlich 134 Betten, darüber hinaus waren zum Jahresende 2019 laufende Anerkennungsverfahren über weitere 305 Betten offen. Da davon auszugehen war, dass anerkannte Betten zumindest zum größten Teil auch tatsächlich geschaffen und nach dem Stmk. Pflegeheimgesetz 2003 bewilligt wurden, war voraussichtlich ab 2021 mit noch deutlich höheren Ausgaben für die stationäre Pflege zu rechnen. Unter dieser Annahme wären auch die laut Bedarfs- und Entwicklungsplan Pflege im Bezirk Murtal bis 2025 für die stationäre Pflege inklusive Kurzzeitpflege vorgesehenen 1.144 Betten bereits um rd. 40 Betten überschritten.

Der Sozialhilfeverband Murtal betrieb – im Unterschied zu anderen Sozialhilfeverbänden, wie etwa Bruck–Mürzzuschlag, Liezen oder Weiz – keine eigenen Pflegeheime.

- 21.2 Der RH wies kritisch auf die zwischen 2015 und 2019 um 39 % gestiegenen Ausgaben für stationäre Pflege im Bezirk Murtal (Steiermark: 32 %) hin sowie auf die – infolge der Ende 2019 bereits anerkannten, aber noch nicht bestehenden Betten – in den nächsten Jahren zu erwartende Ausgabensteigerung. Da davon auszugehen war, dass diese Betten weitgehend auch geschaffen und bewilligt wurden, wäre damit auch die laut Bedarfs– und Entwicklungsplan Pflege vorgesehene Bettenhöchstzahl um rd. 40 Betten überschritten. Zudem waren Ende 2019 Anerkennungsverfahren über mehr als 300 Betten noch offen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, auch vor dem Hintergrund der noch offenen Anträge auf Anerkennung von stationären Einrichtungen bzw. Betten, die steigenden Ausgaben für die stationäre Pflege im Bezirk Murtal zu analysieren und diese Ergebnisse in Maßnahmen zur Sicherstellung der Pflege einfließen zu lassen.

Anerkennung von Einrichtungen und Betten

- 22.1 (1) Für eine bescheidmäßige Anerkennung von Einrichtungen bzw. Betten gemäß § 13a Stmk. Sozialhilfegesetz durch die Landesregierung war erforderlich, dass die Einrichtung geeignet und ein Bedarf gegeben war. Ein Bedarf war gegeben, wenn bestehende stationäre Einrichtungen die Bettennachfrage innerhalb des politischen Bezirks nicht decken konnten. Eine im Mai 2018 in Kraft getretene Änderung des Stmk. Sozialhilfegesetzes⁷⁸ stellte klar, dass bei der Bedarfserhebung der Bedarfs– und Entwicklungsplan zu berücksichtigen war. Die bis dahin geltende Regelung hatte dies zwar nicht explizit vorgesehen, dennoch hatte die zuständige Behörde die mit der Erstellung des Bedarfsgutachtens betrauten Sachverständigen teilweise angewiesen, den Bedarfs– und Entwicklungsplan soweit wie möglich zu berücksichtigen. Dies geschah fallweise nicht.

Die Verfahrensdauer für die Anerkennung von Betten betrug teilweise deutlich mehr als die laut § 73 Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz 1991⁷⁹ vorgesehene Frist von sechs Monaten (z.B. in einem Fall im Bezirk Murtal mehr als 1,5 Jahre). In einigen Fällen, vor allem zwischen Oktober 2018 und Mai 2019, teilte die Behörde den Antragstellern mit, sie könne das Verfahren vorerst nicht weiterführen, weil kein Sachverständiger zur Verfügung stehe. In Einzelfällen entschied sie auf Basis eines vom Antragsteller vorgelegten Privatgutachtens.

⁷⁸ LGBl. 47/2018

⁷⁹ BGBl. 51/1991 i.d.g.F.

(2) Vor Erlassung des Anerkennungsbescheids war der Sozialhilfeverband, in dessen Gebiet eine stationäre Einrichtung anerkannt werden sollte, anzuhören. Diese Anhörung, die dem Sozialhilfeverband die Möglichkeit zur Stellungnahme geben und zugleich – auch im Interesse einer realistischen mittelfristigen Finanzplanung – als Information über geplante Vorhaben dienen sollte, fand nicht immer statt. Der Sozialhilfeverband Murtal wurde nur in zwei von insgesamt sechs zwischen Anfang 2018 und August 2019 bescheidmäßig abgeschlossenen Anerkennungsverfahren gehört. In einem Fall gab er eine Stellungnahme ab, in der er auf eine – tatsächlich aber nicht stattgefundene – Erörterung in der nächsten Sitzung des Verbandsvorstands verwies. Bei nicht erfolgter Anhörung war es den Sozialhilfeverbänden nicht möglich, sich im laufenden Anerkennungsverfahren zu künftigen Betten zu äußern, deren Betrieb sie (mit-)finanzierten. Das Land vertrat – trotz einer Präzisierung des Anhörungsrechts durch eine Novelle des § 13a Stmk. Sozialhilfegesetz im Mai 2018⁸⁰ – die Ansicht, dass das Anhörungsrecht mangels einer Parteistellung des Sozialhilfeverbands „zahnlos“ sei. Es habe auch keine Beschwerden der Sozialhilfeverbände wegen des nicht eingeräumten Anhörungsrechts gegeben.

- 22.2 Der RH kritisierte, dass die Anerkennungsverfahren für stationäre Einrichtungen im Land Steiermark teilweise länger als gesetzlich vorgesehen dauerten und dass zwischen Oktober 2018 und Mai 2019 für mehr als ein halbes Jahr keine Sachverständigen für Gutachten zur Verfügung standen.

Im Hinblick auf die verpflichtende Einbindung der Sozialhilfeverbände in sie betreffende Anerkennungsverfahren kritisierte der RH, dass die Anhörung der Sozialhilfeverbände durch das Land teilweise nicht stattfand. Nach Ansicht des RH ließ diese Vorgangsweise erkennen, dass sowohl das Land Steiermark als auch die Sozialhilfeverbände nur ein eingeschränktes Interesse an der Mitwirkung der Sozialhilfeverbände beim Anerkennungsverfahren für künftige Betten im stationären Bereich hatten.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, Anerkennungsverfahren für stationäre Pflegeeinrichtungen bzw. Betten gesetzeskonform durchzuführen.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, das gesetzlich vorgesehene Anhörungsrecht im Anerkennungsverfahren für stationäre Pflegeeinrichtungen zu nutzen.

- 22.3 Der Sozialhilfeverband Murtal führte in seiner Stellungnahme aus, dass die Nutzung des Anhörungsrechts faktisch obsolet sei. Wie der RH selbst festgestellt habe, sei dem Sozialhilfeverband Murtal das Anhörungsrecht in der überwiegenden Zahl der

⁸⁰ LGBl. 47/2018

Fälle nicht eingeräumt worden und die Stellungnahme des Sozialhilfeverbands Murtal im Anerkennungsverfahren in der Regel ohne Konsequenzen geblieben.

- 22.4 Der RH wies den Sozialhilfeverband Murtal darauf hin, dass die Anhörung der Sozialhilfeverbände nicht nur eine Pflicht des Landes Steiermark und ein Recht der Sozialhilfeverbände war, sondern den Sozialhilfeverbänden auch Gelegenheit bot, sich über geplante Vorhaben zu informieren. Er erachtete es als zweckmäßig, dieses Recht zu nutzen, und hielt daher an seiner Empfehlung an den Sozialhilfeverband Murtal fest.

Mobile Pflege und soziale Dienste

Allgemeines

- 23.1 (1) Neben dem Anspruch auf Sozialhilfe für die Pflege in stationären Einrichtungen – bezogen auf die Kostenübernahme – hatten betroffene Personen auch einen Rechtsanspruch auf Sozialhilfe für „mobile Pflege“⁸¹. Deren Kosten waren bis zu jenem Betrag zu gewähren, der für dieselben Leistungen in einer stationären Einrichtung anfiel und waren – im Rahmen der Sicherung des Lebensbedarfs – im Verhältnis 60 : 40 von Land und Sozialhilfeverband zu finanzieren.

Die nicht stationär erbrachte „Gesundheits– und Krankenpflege“ (z.B. Hauskrankenpflege) war als sogenannter „sozialer Dienst“⁸² von den Gemeinden zu gewährleisten. Soziale Dienste stellten Leistungen dar, die über Maßnahmen zur Sicherung des Lebensbedarfs hinausgingen (z.B. Altenurlaubsaktion); auf sie bestand kein Rechtsanspruch. Neben den Gemeinden konnte auch das Land gemeinsam mit den übrigen Sozialhilfeträgern oder allein soziale Dienste erbringen oder fördern.

Eine klare Abgrenzung zwischen „mobiler Pflege“ und „Gesundheits– und Krankenpflege“ bestand nicht. Neben der stationären Pflege existierten unterschiedliche Betreuungsformen, wie etwa Betreutes Wohnen, Tageszentren, 24–Stunden–Betreuung⁸³ oder ambulante Angebote wie Hauskrankenpflege und Heimhilfe.

Zur 24–Stunden–Betreuung lag ein Erkenntnis des Landesverwaltungsgerichts Steiermark⁸⁴ vor, wonach diese Leistung als „mobile Pflege“ im Sinne der Sicherung des Lebensbedarfs anzusehen war. Damit hatten die Sozialhilfeverbände auch Zuschüsse (Restkostenübernahme) für die monatlichen Kosten der 24–Stunden–Betreuung zu gewähren. Davon abgesehen hatten die Sozialhilfeverbände gemäß § 24a Stmk. Sozialhilfegesetz dem Land 40 % jener Kosten zu ersetzen, die diesem

⁸¹ gemäß § 7 i.V.m. § 9 Stmk. Sozialhilfegesetz

⁸² gemäß § 16 Abs. 2 i.V.m. mit § 20 Abs. 2 Stmk. Sozialhilfegesetz

⁸³ gemäß Hausbetreuungsgesetz – HBeG, BGBl. I 33/2007 i.d.g.F.

⁸⁴ LVwG 21. November 2018, 47.5–2392/2018–8

aufgrund der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24–Stunden–Betreuung⁸⁵ entstanden.

(2) In der Steiermark erbrachten zur Zeit der Gebarungsüberprüfung fünf vom Land anerkannte Organisationen im Rahmen der sozialen Dienste flächendeckend die sogenannten mobilen Pflege– und Betreuungsdienste/Hauskrankenpflege. Das Leistungsangebot umfasste in der Praxis diplomierte Gesundheits– und Krankenpflege, Pflegeassistenten und Heimhilfe. Die ausgewählte Organisation legte den Pflegebedarf fest und ermittelte die Kostenbeiträge der Pflegebedürftigen. Die Finanzierung erfolgte durch Kostenbeiträge der Pflegebedürftigen, des Landes, der Wohnsitzgemeinde und teilweise der Sozialversicherungsträger. Bei Bedarf konnten Pflegebedürftige für die Abdeckung ihrer Kostenbeiträge aber auch Sozialhilfe für mobile Pflege beantragen, wodurch in diesen Fällen eine Mitfinanzierung durch die Sozialhilfeverbände gegeben war. Im Jahr 2018 betreuten die Dienste steiermarkweit fast 18.300 Personen.

Der Aufwand des Sozialhilfeverbands Murtal für die Restkostenübernahme für 24–Stunden–Betreuung und mobile Pflege– und Betreuungsdienste/Hauskrankenpflege betrug im Jahr 2017 rd. 18.000 EUR, im Jahr 2018 rd. 104.000 EUR und im Jahr 2019 rd. 280.000 EUR. In den Jahren 2015 und 2016 gab es keine Anträge auf Kostenübernahme für diese beiden Betreuungsformen. Auch steiermarkweit hatte sich der Aufwand von rd. 240.000 EUR im Jahr 2017 auf 1,92 Mio. EUR im Jahr 2019 deutlich erhöht.

- 23.2 Der RH hielt fest, dass die nicht stationären Betreuungsformen im Bereich Pflege unterschiedliche Leistungen wie Betreutes Wohnen, Tageszentren, die 24–Stunden–Betreuung oder ambulante Angebote, wie Hauskrankenpflege und Heimhilfe, umfassten. Er wies darauf hin, dass aus der Einordnung einer nicht stationären Betreuungsform als „mobile Pflege“ ihre Einstufung als Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs und in der Folge die (Mit–)Finanzierung durch Sozialhilfeverbände im Rahmen der Sozialhilfe resultierten. Der RH kritisierte jedoch, dass die nicht stationären Betreuungsformen im Bereich Pflege nicht klar zugeordnet waren: Während die 24–Stunden–Betreuung – infolge einer Gerichtsentscheidung – als „mobile Pflege“ und damit als Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs zu werten war, galten mobile Pflege– und Betreuungsdienste als Hauskrankenpflege im Sinne eines sozialen Dienstes, worauf die Pflegebedürftigen keinen Rechtsanspruch hatten. In beiden Fällen hatten aber die Sozialhilfeverbände allfällige Restkosten über die Sozialhilfe für die Betreuten mitzufinanzieren.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die nicht stationären Betreuungsformen im Bereich Pflege transparent zu regeln und entweder den sozialen Diensten oder der mobilen Pflege im Sinne der Sicherung des Lebensbedarfs zuzuordnen.

⁸⁵ LGBl. 71/2009 i.d.g.F.

Betreutes Wohnen und Tagesbetreuung

- 24.1 (1) Betreutes Wohnen sollte durch eine Kombination aus altersgerechter Wohnsituation (Barrierefreiheit etc.) und Betreuungsleistungen einen möglichst langen Verbleib im eigenen Zuhause ermöglichen und damit auch eine Heimunterbringung hinauszögern oder verhindern. Für die Grundleistungen, wie etwa Organisation von ärztlicher Hilfe oder Aktivierung der Bewohnerinnen und Bewohner, stand ausgebildetes Personal zur Verfügung; der – sozial gestaffelte – Tarif dafür betrug im Jahr 2019 maximal 315 EUR pro Monat. Die nicht durch Eigenbeiträge der Bewohnerinnen und Bewohner gedeckten Kostenersatz für die Grundleistung trugen zu 60 % das Land und zu 40 % dessen jeweiliger Vertragspartner (Gemeinden oder Sozialhilfeverbände).

Im Jahr 2018 gab es steiermarkweit in über 110 Einrichtungen 1.606 genehmigte Plätze, im Bezirk Murtal in zwölf Einrichtungen 165 Plätze. Der Bedarfs- und Entwicklungsplan Pflege sah bis 2025 für den Bezirk Murtal 184 Plätze vor, für die Steiermark 2.238. Im Bezirk Murtal waren ausschließlich Gemeinden Betreiber und Errichter von betreuten Wohneinrichtungen.

Die Verbandsversammlung des Sozialhilfeverbands Murtal hatte in ihrer konstituierenden Sitzung Anfang 2013 nach der Zusammenlegung der Bezirke Judenburg und Knittelfeld beschlossen, den Gemeindegemeinschaften von 40 % für betreutes Wohnen für alle Mitgliedsgemeinden des neuen Bezirks Murtal zu refundieren. Vorher hatte der Sozialhilfeverband Judenburg seinen Mitgliedsgemeinden deren Kostenanteil ersetzt, der Sozialhilfeverband Knittelfeld nicht. Der Aufwand des Sozialhilfeverbands Murtal für diese Refundierung betrug zwischen 2015 und 2018 jährlich rd. 130.000 EUR, im Jahr 2019 über 151.000 EUR.

(2) Tagesbetreuung (teilstationäre Betreuung) bedeutete, dass ältere Menschen mit Pflegegeldbezug und Unterstützungsbedarf tagsüber in einem Tageszentrum betreut wurden, sonst aber zu Hause wohnten. Infolge eines im Jahr 2008 vom Land Steiermark entwickelten Pilotprojekts standen in den Jahren 2015 bis 2017 steiermarkweit 112 Plätze in drei Regionen zur Verfügung. Ab 2018 sollten in allen Bezirken Tageszentren mit insgesamt über 700 Plätzen entstehen, finanziert im Verhältnis 60 : 40 durch Land und Sozialhilfeverbände. Das Land Steiermark schloss Verrechnungsverträge mit den Sozialhilfeverbänden, diese verpflichteten sich u.a. zur Einhaltung von Qualitätsstandards (z.B. hinsichtlich personeller Ausstattung, baulicher und räumlicher Vorgaben, Dokumentation) und zu festgesetzten Tarifen. Der Betrieb des Tageszentrums konnte durch einen Dritten erfolgen. Interessierte potenzielle Trägerorganisationen für solche Zentren sollten gegenüber den Sozialhilfeverbänden Willenserklärungen abgeben. Vorgaben des Landes an die Sozialhilfeverbände über die Vergabe der Tageszentren bzw. über die Beauftragung eines Dritten als Betreiber existierten nicht. Eine behördliche Aufsicht über die Tageszentren war nicht vorgesehen.

Der Vorstand des Sozialhilfeverbands Murtal entschied sich im September 2019 für ein Tageszentrum eines privaten Betreibers mit 16 Plätzen in der Stadtgemeinde Zeltweg. Dort gab es schon längere Zeit eine derartige Einrichtung, die aber ihren Betrieb aus rechtlichen Gründen nicht aufnehmen konnte. Im Vorfeld hatten im Sommer 2019 der beauftragte private Betreiber und zwei weitere Betreiber auf Einladung des Sozialhilfeverbands eine Willenserklärung abgegeben, einer davon hatte sein Interesse an der Errichtung eines Tageszentrums bereits 2018 bekundet. Zwar entsprach die Mitteilung der Zuschlagsentscheidung an die nicht zum Zug gekommenen Interessenten nicht dem Vergaberecht⁸⁶, mangels Anfechtung war die Entscheidung aber gültig.

Der Bedarfs- und Entwicklungsplan Pflege sah bis 2025 48 Plätze für die teilstationäre Tagesbetreuung im Bezirk Murtal vor.

- 24.2 Der RH hielt fest, dass die Sozialhilfeverbände – in unterschiedlichem Ausmaß – auch an der Finanzierung bzw. Bereitstellung von betreuten Wohneinrichtungen und von Tageszentren beteiligt waren. Er wies kritisch darauf hin, dass keine Vorgaben des Landes zur Vergabe (Beauftragung) von Tageszentren durch Sozialhilfeverbände an Dritte existierten, obwohl eine deutliche Aufstockung in diesem Bereich geplant war. Auch eine behördliche Aufsicht über die Tageszentren war nicht vorgesehen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, im Sinne einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Einrichtung von Tageszentren Vorgaben für die Beauftragung Dritter durch die Sozialhilfeverbände zu schaffen. Auch die Frage der Aufsicht über die Tageszentren wäre zu klären.

Bedarfsorientierte Mindestsicherung

- 25.1 Personen, die den Lebensbedarf für sich und unterhaltsberechtigzte Angehörige nicht oder nicht ausreichend aus eigenen Mitteln und Kräften beschaffen konnten, hatten einen Rechtsanspruch auf Unterstützung. In den meisten Fällen bestand ein Anspruch auf Leistungen aus der Mindestsicherung nach dem Stmk. Mindestsicherungsgesetz, das pauschalierte Geldleistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts (z.B. Nahrung, Bekleidung) und des Wohnbedarfs sowie Leistungen bei Krankheit, Schwangerschaft und Entbindung vorsah. In wenigen Fällen (insbesondere bei ausländischen Personen mit dem Aufenthaltstitel Rot-Weiß-Rot-Karte plus) bestand anstelle der Mindestsicherung ein Anspruch auf Lebensunterhalt aus der sogenannten „offenen“ Sozialhilfe.⁸⁷

⁸⁶ § 151 Abs. 7 Bundesvergabegesetz 2018 (z.B. Bekanntgabe der Stillhaltefrist, der Merkmale und Vorteile des erfolgreichen Angebots)

⁸⁷ im Gegensatz zur „geschlossenen Sozialhilfe“, die in der Übernahme der (Rest-)Kosten für die Unterbringung in Pflegeheimen bestand

Während die Anzahl der Mindestsicherungsbezieherinnen und –bezieher in der Steiermark von rd. 17.600 im Jahr 2015 auf rd. 16.400 im Jahr 2019 (jeweils Jahresdurchschnittswerte) um 7 % sank, stieg sie im Bezirk Murtal um 3 % von 779 im Jahr 2015 auf 804 im Jahr 2019. Im Vergleich zum Jahr 2019 waren in den Jahren 2016 und 2017 deutlich höhere Jahresdurchschnittswerte sowohl in der Steiermark als auch im Bezirk Murtal zu verzeichnen.

Die Ausgaben für die Mindestsicherung stiegen – wie die folgende Tabelle zeigt – im Bezirk Murtal im Zeitraum 2015 bis 2019 um 19 % von rd. 3,28 Mio. EUR auf rd. 3,91 Mio. EUR, jene für die offene Sozialhilfe um 25 % auf rd. 325.000 EUR:

Tabelle 14: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) für Bedarfsorientierte Mindestsicherung und offene Sozialhilfe

	2015	2019	Veränderung 2015 bis 2019
	in EUR		in %
Bedarfsorientierte Mindestsicherung			
Einnahmen	271.479	235.801	-13
Ausgaben	3.278.809	3.908.572	19
„Nettoaufwand“	-3.007.330	-3.672.771	22
offene Sozialhilfe¹			
Einnahmen	15.403	13.570	-12
Ausgaben	258.814	324.686	25
„Nettoaufwand“	-243.411	-311.116	28
Summe			
Einnahmen	286.882	249.371	-13
Ausgaben	3.537.623	4.233.257	20
„Nettoaufwand“	-3.250.741	-3.983.886	23

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

¹ ohne Unterstützung in schwierigen Lebenssituationen (TZ 31)

Der Landesrechnungshof Steiermark veröffentlichte 2019 einen Prüfbericht zu Vollzug und Kontrolle im Bereich der Bedarfsorientierten Mindestsicherung⁸⁸. Er stellte dabei für die Steiermark u.a. eine Diskrepanz zwischen dem geringen Absinken der Aufwendungen für bestimmte Leistungen bei gleichzeitigem stärkerem Rückgang der Bezieherinnen und Bezieher fest und empfahl der zuständigen Fachabteilung eine diesbezügliche Analyse.

25.2 Der RH hielt fest, dass im Bezirk Murtal zwischen 2015 und 2019 die Ausgaben für die Mindestsicherung um 19 % und der „Nettoaufwand“ um 22 % gestiegen waren.

⁸⁸ Landesrechnungshof Steiermark, Prüfbericht Vollzug und Kontrolle im Bereich der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, 2019, S. 42 f.

Im Hinblick auf die COVID–19–Pandemie ab 2020 war dem RH bewusst, dass diese auch budgetäre Auswirkungen speziell im Bereich Mindestsicherung haben konnte.

Der RH verwies auf die Empfehlung des Landesrechnungshofes Steiermark und empfahl dem Land Steiermark, gemeinsam mit dem Sozialhilfeverband Murtal die Ausgabenentwicklung im Bereich Mindestsicherung im Hinblick auf ihre langfristige Finanzierbarkeit zu analysieren.

Behindertenhilfe

- 26.1 (1) Das Stmk. Behindertengesetz zielte darauf ab, Menschen mit Behinderung zu unterstützen, um ihnen eine Teilhabe an der Gesellschaft in gleicher Weise wie Menschen ohne Behinderung und ein möglichst selbstbestimmtes Leben zu ermöglichen. Es sah zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung stationäre, teilstationäre, mobile und ambulante Leistungen sowie Geldleistungen vor.

Eine detaillierte Ausformung der im Gesetz verankerten Rechtsansprüche fand sich in der Verordnung der Steiermärkischen Landesregierung vom 18. Dezember 2014 über die Festlegung von Leistungen und Leistungsentgelten sowie Kostenzuschüssen nach dem Stmk. Behindertengesetz (Leistungs– und Entgeltverordnung 2015 (**LEVO–StBHG 2015**⁸⁹)). Das Leistungsspektrum reichte dabei von zahlreichen Leistungen zur Wohnversorgung⁹⁰, Hilfe zur Erziehung und Schulbildung und Hilfe zur Teilhabe an Beschäftigung in der Arbeitswelt bis zur Hilfe zum Lebensunterhalt sowie auch Leistungen zur Entlastung von betreuenden Angehörigen.

(2) Für die Zuerkennung von beantragten Leistungen war jene Bezirkshauptmannschaft zuständig, in deren Sprengel die Person mit Behinderung ihren Hauptwohnsitz hatte. Im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wurde nach Feststellung der Behinderung der individuelle Hilfebedarf erhoben, gegebenenfalls anhand eines Sachverständigengutachtens. Die Entscheidung erging mit Bescheid.

(3) Zur Verrechnung der Hilfeleistungen im Bereich der Behindertenhilfe schloss das Land Steiermark mit den Einrichtungen und Diensten der Behindertenhilfe sowie sonstigen Leistungserbringern Verträge ab. Das Stmk. Behindertengesetz⁹¹ sah vor Abschluss eines Verrechnungsvertrags ein Anhörungsrecht für den Sozialhilfeverband vor. Die für das Behindertenwesen zuständige Abteilung Soziales, Arbeit und Integration des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung führte diese Anhörungen nicht durch und begründete dies damit, „dass das Stmk. Behindertengesetz für

⁸⁹ LGBl. 2/2015 i.d.g.F.

⁹⁰ zum Beispiel der Unterbringung in betreuten Wohneinrichtungen, mobile Betreuung in der eigenen Wohnung, finanzielle Zuschüsse für Umbaumaßnahmen

⁹¹ § 47 Abs. 2

Menschen mit Behinderung einen Rechtsanspruch auf eine ihren individuellen Hilfebedarf entsprechende Hilfeleistung gewährleistet und daher die Konsumation von Leistungen, auch in Einrichtungen, möglich sein muss. Die gesetzliche Regelung muss vielmehr als Informationsbestimmung interpretiert werden, wobei die Fachabteilung dieser Bestimmung insofern Rechnung trägt, als nach einem wirksamen Vertragsabschluss eine Information an alle Bezirkshauptmannschaften und Sozialhilfeverbände ergeht“. Der Sozialhilfeverband Murtal kritisierte diese Vorgehensweise nicht.

(4) Die vom Land Steiermark vereinbarten Tarife sowie allfällige Tarifierpassungen wurden in einem Verrechnungsmodul für die jeweiligen Leistungen hinterlegt, um eine automatisierte Abrechnung zu ermöglichen. Weiters erhielten die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter die aktuellen Tarife, indem ihnen die abgeschlossenen Verträge mit den Leistungserbringern und die Tagsatzlisten übermittelt wurden. In einigen Fällen waren die im Abrechnungssystem hinterlegten Tarife nicht aktuell; die zuständigen Bediensteten der Bezirkshauptmannschaft Murtal korrigierten die Tarife anhand der aktuellen Verträge.

(5) Der „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal für Leistungen gemäß dem Stmk. Behindertengesetz stieg in den Jahren 2015 bis 2019 kontinuierlich an. Die Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben ohne Berücksichtigung der Transfers zwischen den Gebietskörperschaften und dem Sozialhilfeverband Murtal gesamt sowie in den sechs Leistungskategorien mit den höchsten Ausgaben stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 15: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) für Leistungen der Behindertenhilfe

	2015	2019	Veränderung 2015 bis 2019
Behindertenhilfe	in Mio. EUR ¹		in %
Einnahmen	1,41	1,57	11
Ausgaben	18,90	27,45	45
<i>davon</i>			
<i>Hilfe zur Heilbehandlung</i>	1,05	1,78	69
<i>Hilfe zur Erziehung und Schulbildung</i>	1,24	2,16	74
<i>Hilfe zur beruflichen Eingliederung</i>	0,67	1,33	98
<i>Beschäftigung in Tageseinrichtungen</i>	6,87	8,68	26
<i>Wohnen in Einrichtungen</i>	6,66	9,74	46
<i>Entlastung der Familie</i>	0,81	1,70	111
„Nettoaufwand“	-17,48	-25,88	48

¹ Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

Auch der „Nettoaufwand“ des Landes Steiermark (inklusive der Stadt Graz) für Leistungen gemäß dem Stmk. Behindertengesetz stieg in den Jahren 2015 bis 2019 an und erhöhte sich von 276,91 Mio. EUR um ca. 25 % auf 345,48 Mio. EUR. In diesem Zeitraum erhöhte das Land Steiermark die Tarifsätze der LEVO–StBHG 2015 um rd. 8 %. Somit waren die Steigerungen der Ausgaben insbesondere auf eine gestiegene Inanspruchnahme von Leistungen zurückzuführen.

(6) Das Land Steiermark veröffentlichte im Jahr 2017 den Bedarfs– und Entwicklungsplan Behindertenhilfe Steiermark 2030. Dieser enthielt eine Bestandsaufnahme über die Struktur der Versorgung mit stationären und teilstationären Leistungen für Menschen mit Behinderung⁹², zeigte die für die Bedarfsplanung festgestellten regionalen Unterschiede auf und stellte eine langfristige, quantitative Prognose für die stationären und teilstationären Leistungen dar.

Gemäß dem Bedarfs– und Entwicklungsplan Behindertenhilfe Steiermark 2030 wies die Region Obersteiermark West (bestehend aus den politischen Bezirken Murtal und Murau) bei den stationären Wohnleistungen mit 1,5 Plätzen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner die höchste Versorgungsdichte in der Steiermark auf. Bei den teilstationären Leistungen war die Versorgungsdichte in dieser Region ebenfalls überdurchschnittlich. Die Bedarfsprognose des Bedarfs– und Entwicklungsplans Behindertenhilfe Steiermark 2030 ermittelte für die Region Obersteiermark West bei den stationären Wohnleistungen bis zum Jahr 2030 einen Bedarfszuwachs von 40 %.

- 26.2 (1) Der RH hielt kritisch fest, dass die gesetzlich geregelte Anhörung des zuständigen Sozialhilfeverbands vor Abschluss eines Verrechnungsvertrags mit den Einrichtungen und Diensten sowie sonstigen Leistungserbringern der Behindertenhilfe nicht stattfand. Er wies dabei insbesondere auf die Verpflichtung der Sozialhilfeverbände hin, 40 % des Leistungsaufwands zu tragen. Eine Anhörung bot den Sozialhilfeverbänden zumindest die Möglichkeit, ihre Expertise zum benötigten Bedarf und zur Auswahl der Leistungserbringer einzubringen.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, die im Stmk. Behindertengesetz vorgesehene Anhörung der Sozialhilfeverbände vor einem Vertragsabschluss mit einem Leistungserbringer durchzuführen und den Sozialhilfeverbänden die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben.

Der RH empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, das im Stmk. Behindertengesetz vorgesehene Anhörungsrecht vor einem Vertragsabschluss mit einem Leistungserbringer zu nutzen.

⁹² ohne Berücksichtigung der psychischen Beeinträchtigungen

(2) Der RH kritisierte, dass die im Abrechnungssystem hinterlegten Tarife in einigen Fällen nicht durchgehend aktuell waren und von den Bediensteten der Bezirksverwaltungsbehörde anhand von Verträgen oder Tagsatzlisten korrigiert werden mussten.

Er empfahl dem Land Steiermark, im Abrechnungssystem für die Behindertenhilfe die aktuellen Tarife bereitzustellen.

(3) Der RH wies darauf hin, dass die Ausgaben für die Behindertenhilfe sowohl im Sozialhilfeverband Murtal als auch im Land Steiermark von 2015 bis 2019 deutlich anstiegen. Er merkte an, dass die Ausgabensteigerung insbesondere auf eine gestiegene Inanspruchnahme von Leistungen zurückzuführen war. In Zusammenhang mit dem im Bedarfs- und Entwicklungsplan Behindertenhilfe Steiermark 2030 prognostizierten zukünftigen Bedarf sah der RH eine deutliche Mehrbelastung des Landes und der im Sozialhilfeverband Murtal vertretenen Gemeinden.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, gemeinsam mit dem Sozialhilfeverband Murtal die Ausgabenentwicklung für die Behindertenhilfe im Hinblick auf ihre langfristige Finanzierbarkeit zu analysieren.

- 26.3 Laut Stellungnahme des Sozialhilfeverbands Murtal setze die empfohlene Nutzung des Anhörungsrechts zu Vertragsabschlüssen des Landes mit Einrichtungen, Diensten oder Leistungserbringern im Sprengel des jeweiligen Sozialhilfeverbands voraus, dass eine derartige Anhörung überhaupt stattfindet. Zur Wirksamkeit von Stellungnahmen des Sozialhilfeverbands Murtal im Anhörungsverfahren verwies er auf seine Ausführungen in TZ 22.

Kinder- und Jugendhilfe

Allgemeines

- 27.1 (1) Die Hilfestellungen der Kinder- und Jugendhilfe dienten der Förderung der Entwicklung und der Erziehung von Kindern und Jugendlichen; geregelt waren sie im Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz. Die örtlich zuständigen Bezirkshauptmannschaften gewährten sie im Wesentlichen im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung, wenn möglich aufgrund einer Vereinbarung und in Zusammenarbeit mit den Eltern⁹³, z.B. bei Gefahr in Verzug, aber auch gegen deren Willen.

⁹³ Der Begriff „Eltern“ steht für alle mit Pflege und Erziehung betrauten bzw. zum Unterhalt verpflichteten Personen.

Das Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz unterschied zwischen Präventivhilfen und Erziehungshilfen. Präventivhilfen richteten sich sowohl an (werdende) Eltern als auch an Kinder und Jugendliche und umfassten etwa Beratung in Erziehungsfragen oder Hilfen durch sozialarbeiterisches, psychotherapeutisches, psychologisches und sozialpädagogisches Personal.

Erziehungshilfe wurde entweder in Form der „Unterstützung der Erziehung“ oder in „voller Erziehung“ geleistet und setzte eine Gefährdungsabklärung (bei konkretem Verdacht der Gefährdung des Kindeswohls) und die Erstellung eines Hilfeplans durch Fachkräfte der Bezirkshauptmannschaft voraus. Volle Erziehung bedeutete, dass statt der Eltern Einrichtungen wie etwa Wohngemeinschaften oder Pflegeeltern die Kinder und Jugendlichen betreuten. Erziehungshilfen konnten gegen den Willen der Eltern durch gerichtliche Verfügung durchgesetzt werden. Sie waren unentgeltlich bereitzustellen, bei voller Erziehung hatten die Eltern einen Kostenrückersatz zu leisten.

(2) Gemäß § 7 Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz hatte das Land die Eignung privater Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen (z.B. betreute Wohngruppen, Krisenunterbringungsstellen) mit Bescheid festzustellen. Geeignete Einrichtungen konnte das Land mittels schriftlicher Leistungsverträge mit der Leistungserbringung beauftragen. Die Auswahl der konkreten Leistungserbringer erfolgte im Allgemeinen durch die Bezirkshauptmannschaft in Zusammenarbeit mit den Eltern. Die Sozialhilfeverbände verrechneten die Leistungen mit den Einrichtungen, für die Leistungsgewährung und –erbringung waren sie nicht zuständig.

Leistungsbeschreibungen, Verrechnungsbestimmungen sowie Entgelte für die einzelnen Leistungen waren in der Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz-Durchführungsverordnung geregelt⁹⁴. Neben Tag- und Pauschalsätzen konnten die Einrichtungen in bestimmten Fällen auch Zusatzpakete und Sonderkosten verrechnen, neben der unmittelbaren Betreuungszeit auch mittelbare Betreuungszeit (z.B. für Dokumentations- sowie Vor- und Nachbereitungsarbeiten oder für Teambesprechungen) und Fahrtkosten. Bei der Rechnungslegung an die Sozialhilfeverbände waren teilweise Anwesenheitslisten sowie weitere Bestätigungen und Nachweise beizufügen; auch dadurch war die Rechnungsprüfung komplex und ohne genaue Kenntnis über die gewährten Leistungen nicht möglich.

(3) Das Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz⁹⁵ ermöglichte dem Land Steiermark den Abschluss einer Vereinbarung mit den Sozialhilfeverbänden über ein Globalbudget im Sinne einer Pauschalfinanzierung für alle Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Der jährlich auf das Land entfallende Betrag war dem Sozialhilfeverband in

⁹⁴ LGBl. 1/2014 i.d.g.F.

⁹⁵ § 41 Abs. 4

sechs gleichen Teilzahlungen im Vorhinein zu überweisen. Nach Ende eines Rechnungsjahres hatte der Sozialhilfeverband dem Land eine Aufstellung der gesamten Einnahmen und Ausgaben vorzulegen. Eine Endabrechnung erfolgte erst nach Ende des dreijährigen Vereinbarungszeitraums. Ergab die Endabrechnung höhere Kosten als der im Vorhinein überwiesene Betrag, konnte der Sozialhilfeverband Verhandlungen über eine Nachbedeckung verlangen. Grundsätzlich verpflichtete er sich aber, mit dem vorhandenen Budget auszukommen. Zum Zwecke des Budgetcontrollings musste er an bestimmten Controllingterminen teilnehmen.

(4) Ab 2015 erfolgte eine Neuausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen des Projekts JUWON, das bis 2019 eine Umstellung aller steiermärkischen Bezirke auf die sogenannten „Flexiblen Hilfen“ vorsah. Das bedeutete, dass die Unterstützung der Erziehung nicht mehr in Form von Einzelleistungen⁹⁶ erbracht wurde. Stattdessen stellte eine Arbeitsgemeinschaft von Anbietern, die das Land für den jeweiligen Bezirk beauftragte, eine bestimmte Anzahl an Vollzeitäquivalenten qualifizierten Personals zur Verfügung; dieses Personal betreute alle betroffenen Kinder und Jugendlichen im Bezirk in Form von „mobilen/ambulanten flexiblen Hilfen“. Damit sollten die Unterstützungsleistungen flexibler und passgenauer an den Bedarf angepasst und Über- oder Unterversorgung vermieden werden können. Die Sozialhilfeverbände, die dem Vertrag zwischen dem Land und der Arbeitsgemeinschaft beitraten, hatten der Arbeitsgemeinschaft sechsmal jährlich Akontozahlungen anzuweisen. Wenn die Arbeitsgemeinschaft ihren vertraglichen Verpflichtungen nicht nachkam und das Land dies dem Sozialhilfeverband mitteilte, konnte dieser zur Auszahlung anstehende Mittel zurückbehalten.

Im Bezirk Murtal wurden die „Flexiblen Hilfen“ mit 1. März 2019 implementiert; zu diesem Zeitpunkt waren die meisten anderen Bezirke bereits umgestellt und es zeigten sich kostendämpfende Effekte: Die Nettoausgaben⁹⁷ für die Kinder- und Jugendhilfe in der Steiermark reduzierten sich von 112,69 Mio. EUR im Jahr 2015 um 4 % auf 107,94 Mio. EUR im Jahr 2019.

- 27.2 Der RH hielt fest, dass die Prüfung der Richtigkeit von Rechnungen von Leistungserbringern in der Kinder- und Jugendhilfe durch die Sozialhilfeverbände komplex und ohne genaue Kenntnis über die gewährten Leistungen nicht möglich war. Der RH verwies auf seine Feststellungen und Empfehlungen in TZ 10, wonach die Sozialhilfeverbände keinen Zugriff auf jene Akten der Bezirkshauptmannschaften hatten, die die Gewährung von Sozialleistungen betrafen.

⁹⁶ nach der Stmk. Kinder- und Jugendhilfegesetz-Durchführungsverordnung

⁹⁷ Die Betrachtung umfasst die Differenz der Ausgaben und der Einnahmen aller Sozialhilfeverbände in der Steiermark zuzüglich der Stadt Graz.

Kinder– und Jugendhilfe im Bezirk Murtal

28.1 Die Einnahmen und Ausgaben sowie der „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal für die Kinder– und Jugendhilfe im Bezirk Murtal stellten sich in den Jahren 2015 bis 2018⁹⁸ folgendermaßen dar:

Tabelle 16: „Nettoaufwand“ des Sozialhilfeverbands Murtal (Saldo der Einnahmen und Ausgaben ohne Transfers) für Kinder– und Jugendhilfe

	2015	2018	Veränderung 2015 bis 2018	
Kinder– und Jugendhilfe	in EUR		in %	
Einnahmen	147.875	199.731	35	
Ausgaben	7.325.158	8.311.656	13	
<i>davon</i>				
<i>Präventivhilfen</i>	31.430	26.693	-15	
<i>Erziehungshilfen</i>	<i>Unterstützung der Erziehung</i>	3.997.313	4.753.795	19
	<i>davon Sozialpädagogische Betreuung</i>	3.018.566	3.542.683	17
	<i>volle Erziehung</i>	3.296.415	3.484.454	6
<i>Schulsozialarbeit¹</i>	0	46.714	–	
„Nettoaufwand“	-7.177.283	-8.111.925	13	

Rundungsdifferenzen möglich

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

¹ Für die als Präventivhilfe etablierte und daher ebenfalls im Verhältnis 60 : 40 von Land und Sozialhilfeverbänden finanzierte Schulsozialarbeit standen ab dem Schuljahr 2015/16 im Bezirk Murtal zwei Vollzeitäquivalente in ausgewählten Schulen zur Verfügung.

Mehr als die Hälfte der Ausgaben entfiel – mit einer Steigerung im Zeitraum 2015 bis 2018 von fast 20 % – auf die Unterstützung der Erziehung; den größten Anteil beanspruchte die Sozialpädagogische Betreuung. Die Leistungen für 185 Familien im Rahmen der Sozialpädagogischen Familienbetreuung und für 135 Kinder im Rahmen der Sozialpädagogischen Kinder– und Jugendbetreuung verursachten im Jahr 2018 Ausgaben von mehr als 3,54 Mio. EUR. Beide Betreuungsformen wurden ab März 2019 durch die Flexiblen Hilfen ersetzt, für die im Bezirk Murtal 49 Vollzeitäquivalente an Fachkräften und ein Budget von etwas mehr als 3 Mio. EUR für zehn Monate zur Verfügung standen.

Das Globalbudget betrug 7,69 Mio. EUR pro Jahr für die dreijährige Vertragslaufzeit von 1. Jänner 2019 bis 31. Dezember 2021. Dieser Betrag lag deutlich unter den tatsächlichen Ausgaben für die Kinder– und Jugendhilfe im Jahr 2018. Tatsächlich betragen die Ausgaben für Kinder– und Jugendhilfe im Jahr 2019 8,18 Mio. EUR, was einem Rückgang von 2 % gegenüber 2018 entsprach.

⁹⁸ Aufgrund der Umstellung auf Globalbudget und Flexible Hilfen im Jahr 2019 war eine Vergleichbarkeit mit den Vorjahren nicht gegeben, daher umfasst die Darstellung die Jahre 2015 und 2018.

- 28.2 Der RH hielt fest, dass im Sozialhilfeverband Murtal mehr als die Hälfte der Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe auf die Unterstützung der Erziehung entfiel, wobei diese Ausgaben zwischen 2015 und 2018 um fast 20 % gestiegen waren. Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben für Kinder- und Jugendhilfe in diesem Zeitraum um 13 %. Die Einführung von Globalbudget und Flexiblen Hilfen führte im Jahr 2019 zu einer leichten Verminderung der Ausgaben (-2 %).

Freiwillige Leistungen des Sozialhilfeverbands Murtal

Allgemeines

- 29 Während bei den in den vorangegangenen TZ dargestellten Leistungen die Sozialhilfeverbände in erster Linie für die Verrechnung, aber nicht für die Gewährung zuständig waren, lag die Gewährung freiwilliger Leistungen im Ermessen des Sozialhilfeverbands. Bei diesen Leistungen handelte es sich etwa um Förderungen, finanzielle Unterstützungen an Personen in schwierigen Lebenssituationen oder die Finanzierung eigener Einrichtungen. Der Anteil der Ausgaben für freiwillige Leistungen an den Gesamtausgaben war im Sozialhilfeverband Murtal mit weniger als 1 % sehr gering.

Förderungen

- 30.1 Der Sozialhilfeverband Murtal gewährte Förderungen an gemeinnützige Institutionen, die im Bezirk in unterschiedlichen sozialen Bereichen (Behindertenarbeit, mobile Kinderkrankenpflege, Männerberatung etc.) tätig waren. Die folgende Tabelle zeigt die Höhe der im Zeitraum 2015 bis 2019 gewährten Förderungen und die Zahl der Fördernehmer:

Tabelle 17: Förderungen durch den Sozialhilfeverband Murtal

	2015	2016	2017	2018	2019
	in EUR				
gewährte Förderungen	57.900	210.400 ¹	115.400	133.400	141.400
	Anzahl				
Fördernehmer	4	7	5	6	7

¹ Eine bereits 2014 gewährte Förderung für 2015 in Höhe von 70.000 EUR zahlte der Sozialhilfeverband Murtal erst Anfang 2016 aus.

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

Die genehmigten Förderungen bewegten sich in einer Bandbreite zwischen 300 EUR und 70.000 EUR je Fördernehmer. Der Sozialhilfeverband gewährte sie in einigen Fällen jährlich wiederkehrend in gleichbleibender Höhe, dies obwohl teilweise die Anträge wenig bis nicht begründet waren und obwohl teilweise kein Verwendungsnachweis für die im vorangegangenen Kalenderjahr gewährte Förderung vorlag. In einigen Fällen lehnte der Sozialhilfeverband nach Erörterung im Vorstand die Anträge ab. Richtlinien für die Fördervergabe gab es nicht.

Die Beschlüsse für die Gewährung von Förderungen fasste der Vorstand. Gemäß § 20 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 44 Abs. 1 lit. e Stmk. GemO oblag dem Vorstand die Gewährung von Förderungen bis zu einem Betrag von 0,1 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags des laufenden Haushaltsjahres, höchstens jedoch 5.000 EUR. Trotz dieser Einschränkung gewährte der Vorstand mehrere Förderungen über 5.000 EUR (bis zu 70.000 EUR). Für eine einmalig im Jahr 2016 in Höhe von 7.000 EUR gewährte Förderung fand sich in den Sitzungsprotokollen des Vorstands kein Beschluss.

- 30.2 Der RH kritisierte, dass der Sozialhilfeverband Murtal teilweise Förderungen vergab, obwohl die Anträge wenig bis nicht begründet waren und ein Verwendungsnachweis für die im vorangegangenen Kalenderjahr gewährte Förderung nicht vorlag. Er kritisierte weiters, dass es keine Richtlinien für die Fördervergabe gab.

Der RH empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die Gewährung von Förderungen neu zu organisieren und dabei etwa auf Mindestanforderungen für Anträge und Verwendungsnachweise der Fördernehmer zu achten.

Der RH kritisierte, dass der Vorstand mehrere Förderungen von – zum Teil deutlich – mehr als 5.000 EUR beschloss, obwohl für diese Förderungen bereits die Versammlung zuständig gewesen wäre.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, Förderungen von den zuständigen Organen beschließen zu lassen.

- 30.3 Laut Stellungnahme des Sozialhilfeverbands Murtal habe er die Empfehlung bereits umgesetzt. Seit dem Jahr 2020 beschließe die Versammlung die Förderungen.

Hilfeleistungen in schwierigen Lebenssituationen

- 31.1 (1) Gemäß Stmk. Sozialhilfegesetz⁹⁹ konnten die Sozialhilfeverbände Personen, die sozialer Gefährdung (z.B. infolge außergewöhnlicher Ereignisse) ausgesetzt waren, die sogenannte „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ gewähren. Sie bestand etwa in einer Hilfe zur Beschaffung oder Erhaltung von Wohnraum (z.B. Übernahme von Kautionen oder Mietrückständen) oder zur Überbrückung bestimmter Notstände (z.B. für die Anschaffung einer Waschmaschine oder einer Zahnprothese). Die Sozialhilfeverbände konnten diese Hilfe nach Abschluss eines Ermittlungsverfahrens als Geld- oder Sachleistung gewähren und von Bedingungen oder Auflagen wie etwa Rückzahlung abhängig machen. Auf diese Hilfe bestand kein Rechtsanspruch.

Daneben sah das Stmk. Sozialhilfegesetz im Rahmen der Sicherung des Lebensbedarfs¹⁰⁰ Geldleistungen als einmalige Unterstützungen vor. Auf diese Leistung bestand – bei Erfüllung der sonstigen Voraussetzungen wie etwa Einkommenssituation – ein Rechtsanspruch. Zu gewähren war sie nicht von den Sozialhilfeverbänden, sondern von der Bezirkshauptmannschaft. Die Finanzierung erfolgte zu 60 % durch das Land und zu 40 % durch die Sozialhilfeverbände. Die Hilfe in besonderen Lebenslagen hingegen finanzierten die Sozialhilfeverbände im überprüften Zeitraum weitgehend allein, sie konnten sie unabhängig von einem Anspruch auf Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs gewähren.

In der Praxis gestaltete sich die Abgrenzung zwischen beiden Hilfeleistungen schwierig, und es zeigten sich Unterschiede in der Vorgangsweise der einzelnen Bezirke. So gaben einige Sozialhilfeverbände an, nur sehr selten oder nie Hilfe in besonderen Lebenslagen zu gewähren, andere bevorzugten nach Möglichkeit einen Anspruch aus der Sicherung des Lebensbedarfs oder gewährten Leistungen nur mit einer Rückzahlungsverpflichtung. Der Landesrechnungshof Steiermark stellte in seinem Bericht zur Mindestsicherung¹⁰¹ fest, dass „sowohl die Höhe der gewährten Leistungen als auch die Rechtsgründe für die Gewährung einer Leistung unterschiedlich waren“. Als Beispiel nannte er die Übernahme von Kautionen, die ein Bezirk als Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs gewährte, ein anderer als Hilfe in besonderen Lebenslagen. Vorgaben des Landes für einen einheitlichen Vollzug gab es nicht.

⁹⁹ § 15 i.V.m. § 19 Abs. 2

¹⁰⁰ § 7 Abs. 2 lit. a Z 3

¹⁰¹ Landesrechnungshof Steiermark, Prüfbericht Vollzug und Kontrolle im Bereich der Bedarfsorientierten Mindestsicherung, 2019, S. 129

(2) Im Bezirk Murtal stellten sich die Ausgaben für diese Hilfeleistungen folgendermaßen dar:

Tabelle 18: Hilfeleistungen in schwierigen Lebenssituationen im Bezirk Murtal

Leistung	2015	2016	2017	2018	2019
	in EUR				
Sicherung des Lebensbedarfs ¹	16.293	38.999	29.978	16.548	28.546
Hilfe in besonderen Lebenslagen ²	18.593	17.912	15.063	3.742	9.211
Summe	34.886	56.911	45.041	20.290	37.757

¹ § 7 Stmk. Sozialhilfegesetz

² § 15 Stmk. Sozialhilfegesetz

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

Die Gesamthöhe der Hilfeleistungen in schwierigen Lebenssituationen schwankte im Bezirk Murtal zwischen rd. 57.000 EUR im Jahr 2016 und rd. 20.000 EUR im Jahr 2018. Der dabei auf die Hilfe in besonderen Lebenslagen entfallende Anteil sank deutlich von mehr als 53 % im Jahr 2015 auf 24 % im Jahr 2019.

(3) Laut Geschäftsordnung¹⁰² des Sozialhilfeverbands Murtal oblag die Entscheidung über Anträge auf Gewährung von Hilfe in besonderen Lebenslagen dem Vorstand. Dieser hatte im Jahr 2013 einstimmig beschlossen, Anträge bis zu einem Betrag von 500 EUR in der Geschäftsstelle nach Rücksprache mit dem Obmann mit nachträglichem Bericht an den Vorstand abzuwickeln. Darüber hinausgehende Anträge waren in der Sitzung des Vorstands zu behandeln. Tatsächlich hielt der für die Zuerkennung zuständige Mitarbeiter zwar jeweils Rücksprache mit dem Vorstandsobmann, ein nachträglicher Bericht an den Vorstand über die erledigten Anträge bis zu 500 EUR erfolgte jedoch nicht.

In den Protokollen der Vorstandssitzungen fanden sich neben einigen Anträgen über mehr als 500 EUR auch einige mit Beträgen unter 500 EUR; darüber hinaus Anträge, bei denen zwar der Zweck der Hilfeleistung, nicht aber der beantragte Betrag ersichtlich war. Häufig lehnte der Vorstand die Anträge ab, unabhängig von deren Höhe oder Zweck; der Grund dafür war den Protokollen in der Regel nicht zu entnehmen. Einige Anträge vertagte der Vorstand, ohne dass eine Weiterbehandlung in den Folgesitzungen ersichtlich war. Der Sozialhilfeverband gab an, bei der Prüfung der Anträge jeweils eine Gesamtbetrachtung der sozialen Situation der Antragstellerin oder des Antragstellers vorzunehmen. Für die Entscheidung sei wesentlich, ob mit der Hilfe eine Nachhaltigkeit erzielt und der Bezug weiterer Sozialleistungen hintangehalten werden könne. Der Sozialhilfeverband gab weiters an, die Anträge anhand von verschiedenen Kriterien (etwa soziale Bedürftigkeit oder Art der beantragten Leistung) entweder als Hilfe zur Sicherung

¹⁰² § 13 lit. c der am 3. Dezember 2015 beschlossenen Geschäftsordnung

des Lebensbedarfs oder als Hilfe in besonderen Lebenslagen einzuordnen. Die Antragstellerinnen und Antragsteller könnten zumeist nicht zwischen den beiden Möglichkeiten unterscheiden, daher müssten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bezirkshauptmannschaft bei der Entgegennahme der Anträge eine Einschätzung versuchen.

Einzelnen Personen gewährte der Sozialhilfeverband Murtal mehrmals finanzielle Unterstützungen, in Einzelfällen gewährte er Leistungen für denselben Zweck teilweise aus der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs und teilweise aus der Hilfe in besonderen Lebenslagen.

- 31.2 Der RH kritisierte die in der Praxis schwierige Abgrenzung zwischen einmaligen Hilfeleistungen aus der Hilfe zur Sicherung des Lebensbedarfs und Leistungen aus der Hilfe in besonderen Lebenslagen. Beide verfolgten denselben Zweck – die Unterstützung in einer Notsituation –, unterschieden sich allerdings hinsichtlich des Rechtsanspruchs, der Vollziehung und der Finanzierung. Vorgaben des Landes für eine einheitliche Vorgangsweise in den Sozialhilfeverbänden und Bezirkshauptmannschaften gab es nicht.

Der RH empfahl dem Land Steiermark, den Sozialhilfeverbänden und Bezirkshauptmannschaften im Sinne einer einheitlichen Vorgangsweise konkrete Vorgaben zur Gewährung von Hilfeleistungen in schwierigen Lebenssituationen zur Verfügung zu stellen.

Der RH kritisierte, dass der Sozialhilfeverband Murtal Anträge auf Hilfe in besonderen Lebenslagen im Widerspruch zur Geschäftsordnung teilweise durch die Geschäftsstelle unter Rücksprache mit dem Obmann anstelle des Verbandsvorstands erledigte und dabei auch der vorgesehene nachträgliche Bericht an den Verbandsvorstand unterblieb. Er kritisierte weiters, dass aus den vorgelegten Unterlagen nicht ersichtlich war, auf welcher Grundlage und unter welchen Voraussetzungen der Sozialhilfeverband Murtal Anträge positiv entschied oder ablehnte; verbandsinterne schriftliche Regelungen dazu fehlten.

Der RH empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, bei der Gewährung von Hilfen in besonderen Lebenslagen transparent und anhand von verbandsintern dafür zu beschließenden Regelungen vorzugehen. Beschlüsse wären vom zuständigen Verbandsorgan zu fassen.

- 31.3 Der Sozialhilfeverband Murtal führte in seiner Stellungnahme aus, dass die vom RH empfohlenen Regelungen für Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen auf gesetzlicher Grundlage zu erstellen wären, um so in der Steiermark ein Mindestmaß an Einheitlichkeit im Vollzug zu gewährleisten. Die Ausgestaltung der Hilfe in besonderen Lebenslagen als Leistung ohne Rechtsanspruch solle nicht durch bezirkswise

unterschiedliche Regelungen aufgesplittet werden. Wie der RH in seiner Empfehlung an das Land Steiermark selbst ausführe, liege die Zuständigkeit zur Schaffung einheitlicher Vorgaben beim Land Steiermark.

Ein einheitliches Reglement sei jedenfalls zu begrüßen, dürfe aber aufgrund der oft komplexen Situation von sozialen Notlagen nicht zu eng determiniert sein. Der Sozialhilfeverband Murtal rege daher an, die Zuständigkeit für die Gewährung entsprechender Hilfeleistungen im Hinblick auf die Zweckmäßigkeit ihrer Anknüpfung zu evaluieren.

Die Beschlussfassung über diese Leistungen in der Verbandsversammlung hätte zur Folge, dass das größte Verbandsgremium häufig ausschließlich zur Entscheidung dieser Fälle einzuberufen wäre. Dies widerspreche dem Ziel der Hilfe in besonderen Lebenslagen, rasche und damit wirksame Hilfe in zumeist plötzlich entstandenen Notlagen zu gewähren, was in vielen Fällen eine kurzfristige Entscheidung und Hilfeleistung erfordere.

31.4 Der RH hielt gegenüber dem Sozialhilfeverband Murtal zur Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen nochmals fest, dass

- die von den Organen bzw. Organisationseinheiten wahrgenommenen Entscheidungskompetenzen nicht den Vorgaben der Geschäftsordnung des Sozialhilfeverbands Murtal entsprachen und die Regelungen in der Geschäftsordnung von gesetzlichen Vorgaben abwichen (TZ 4),
- die Entscheidungsgründe für eine positive oder negative Entscheidung eines Antrags nicht dokumentiert waren und
- die vom Sozialhilfeverband Murtal laut eigener Auskunft angewandten Beurteilungskriterien nicht verschriftlicht waren.

Diese Rahmenbedingungen bargen das Risiko von unterschiedlichen Vorgangsweisen bei gleich zu behandelnden Fällen.

Weiters entgegnete der RH dem Sozialhilfeverband Murtal, dass er in der ordnungsmäßigen, nachvollziehbaren und auf verbandsinternen Regelungen beruhenden Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen keinen Widerspruch zu einer raschen, unbürokratischen und fallbezogenen Hilfeleistung erkennen konnte. Derartige Vorgaben könnten dazu beitragen, klare und zeitnahe Entscheidungen zu treffen und eine effiziente Mittelverwendung sicherzustellen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass auf die Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen kein Rechtsanspruch bestand und die empfohlenen Maßnahmen zur Erhöhung der Rechtssicherheit bei der Abwicklung und Entscheidung beitragen konnten.

Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung, in der Verbandsversammlung Regelungen für die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu beschließen, und verwies auf die dem Land Steiermark empfohlene Unterstützung der Sozialhilfeverbände für eine einheitliche Vorgangsweise durch konkrete Vorgaben.

Buntes Haus

- 32.1 (1) Das in der Stadtgemeinde Knittelfeld gegenüber der Bezirkshauptmannschaft gelegene sogenannte Bunte Haus (früher Bezirksjugendheim) befand sich im Eigentum des Sozialhilfeverbands Murtal. Dieser nutzte es insbesondere für die Nachmittagsbetreuung von Kindern und Jugendlichen und beschäftigte dazu eigenes Personal; der Leiter der Einrichtung war Landesbediensteter und dem Sozialhilfeverband Murtal gegen Refundierung der Personalkosten dienstzugeeilt. Die Finanzierung des Bunten Hauses erfolgte teilweise durch Kostenbeiträge von Gemeinden, dabei bis zur Zusammenlegung der Bezirke Knittelfeld und Judenburg nur von Gemeinden des Bezirks Knittelfeld. Betreut wurden aber auch Kinder und Jugendliche aus anderen Gemeinden, was im Sozialhilfeverband Murtal zu Diskussionen über die Finanzierung führte.

Auch aus diesem Grund beauftragte der Sozialhilfeverband Murtal im Jahr 2015 eine Beraterin, um die zukünftige Entwicklung des Heims und der Trägerschaft zu evaluieren. Die Beraterin kam zum Ergebnis, dass aufgrund diverser Probleme (mangelnde Führungsverantwortung, fehlende Konzepte und Standards, politische Einflussnahme etc.) eine komplette Neuorganisation erforderlich sei; auch sei zu hinterfragen, ob der Sozialhilfeverband Murtal weiterhin als Betreiber fungieren solle.

Der Vorstand beschloss daher im Frühjahr 2016 die Schließung des Bezirksjugendheims in der damaligen Form mit Ende des Schuljahres 2015/16. Für den Aufbau und Betrieb des neu zu konzipierenden Bunten Hauses gewährte er eine Förderung in Höhe von 200.000 EUR an eine gemeinnützige Gesellschaft; dies, obwohl dem Vorstand die Gewährung von Subventionen nur bis zu einem Betrag von 0,1 % der Gesamteinnahmen des ordentlichen Voranschlags des laufenden Haushaltsjahres, höchstens jedoch 5.000 EUR, oblag.¹⁰³ Darüber hinaus genehmigte die Verbandsversammlung im Juli 2016 die Finanzierung von notwendigen Adaptierungen am Gebäude, wofür Kostenschätzungen von rd. 75.000 EUR vorlagen. Sie erörterte auch einen möglichen Verkauf des Gebäudes an die gemeinnützige Gesellschaft. Eine Gebäudebewertung hatte einen Wert von rd. 330.000 EUR ergeben.

¹⁰³ § 20 Stmk. Gemeindeverbandsorganisationsgesetz i.V.m. § 44 Abs. 1 lit. e Stmk. GemO

(2) Ende 2016 beauftragte der Sozialhilfeverband Murtal mit Vertrag die gemeinnützige Gesellschaft für drei Schuljahre mit der Weiterentwicklung des bisherigen Angebots und stellte dafür die Räumlichkeiten sowie eine jährliche Förderung von 200.000 EUR zur Verfügung. Darüber hinaus kam der Sozialhilfeverband Murtal weiterhin für Betriebskosten, Reinigung sowie für Umbau- und Renovierungsarbeiten auf. Innerhalb der drei Jahre sollte eine mögliche Übernahme des Gebäudes durch die gemeinnützige Gesellschaft geprüft werden; diese Übernahme kam nicht zustande.

Den vom Land dienstzugehörigen Leiter sollte der Sozialhilfeverband Murtal noch ein weiteres Jahr bis 2017 (als Übergangsbegleitung) beschäftigen. Tatsächlich war er bis September 2019 weiter für das Bunte Haus tätig; ein entsprechender Beschluss des Sozialhilfeverbands Murtal für die Schuljahre 2017/18 und 2018/19 fehlte.

(3) Im Oktober 2019 schlossen nach einem einstimmigen Beschluss der Versammlung der Sozialhilfeverband Murtal und die gemeinnützige Gesellschaft einen Prekariatsvertrag¹⁰⁴, welcher der Gesellschaft die unentgeltliche Nutzung von rd. 550 m² im Buntten Haus gestattete. Obwohl ein Prekariat jederzeit durch den Leihgeber widerrufbar war, vereinbarten die Vertragspartner eine Kündigungsfrist von sechs Monaten jeweils zum Jahresende für den Sozialhilfeverband, „um dem Betreiber Planungssicherheit zu geben.“ Dass kein (entgeltlicher) Mietvertrag, sondern ein Prekariatsvertrag zustande kam, begründete der Sozialhilfeverband mit dessen leichterem Auflösbarkeit im Vergleich zu einem unbefristeten Mietvertrag. Den Betrieb sollte nicht mehr der Sozialhilfeverband Murtal fördern, sondern die Stadtgemeinde Knittelfeld und ihre Umlandgemeinden.

¹⁰⁴ laut § 974 Allgemeines bürgerliches Gesetzbuch

(4) Die folgende Tabelle zeigt die unterschiedliche Organisation (Betreiber) der Nachmittagsbetreuung sowie die Einnahmen und Ausgaben für den Betrieb des Bunten Hauses:

Tabelle 19: Buntes Haus

	2015	2016	2017	2018	2019	Veränderung 2015 bis 2019
Betreiber der Nachmittagsbetreuung	Sozialhilfeverband Murtal	gemeinnützige Gesellschaft (Beauftragung und Förderung durch Sozialhilfeverband Murtal, ab September 2016)			gemeinnützige Gesellschaft (Prekariatsvertrag für Gebäude durch Sozialhilfeverband Murtal, ab September 2019)	
	Anzahl					in %
betreute Kinder ¹	176	111	113	115	105	-40
Einnahmen und Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal	in EUR					in %
Einnahmen ²	78.359	54.908	-9.739 ³	5.743	7.190	-91
Ausgaben	284.869	397.229	328.544	317.809	244.823	-14
Differenz	-206.510	-342.321	-338.283	-312.066	-237.633	15

¹ auf das Schuljahr bezogen (von 2015/16 bis 2019/20)

² etwa durch Kostenbeiträge der Betreuten oder Mieteinnahmen; ohne Finanzierungsbeiträge der Gemeinden (rd. 200.000 EUR bis rd. 230.000 EUR pro Jahr von 2016 bis 2018, rd. 136.000 EUR im Jahr 2019)

³ Der Minuswert resultiert aus einer Korrekturbuchung von im Jahr 2016 zu viel im „Soll“ gebuchten Einnahmen in Höhe von rd. 12.500 EUR („Verpflegsmarken“).

Quelle: Sozialhilfeverband Murtal

Die Zahl der betreuten Kinder sank zwischen 2015 und 2019 um 40 %; der nicht durch Kostenbeiträge von Betreuten und Mieteinnahmen gedeckte Aufwand des Sozialhilfeverbands Murtal schwankte zwischen rd. 207.000 EUR (2015) und rd. 342.000 EUR (2016).

Der Sozialhilfeverband Murtal erzielte Mieteinnahmen durch Vermietung von Teilen des Bunten Hauses an Dritte. Im überprüften Zeitraum bestanden drei Mietverträge mit Mieten zwischen 300 EUR und 500 EUR monatlich. Die durch diese Mietverträge erzielbaren Mieteinnahmen wurden im Zeitraum 2016 bis 2019 um mindestens 18.000 EUR unterschritten, was der Sozialhilfeverband Murtal mit dem Zahlungsverzug von zwei Mietern begründete. Im Jahr 2019 waren noch Mieten aus dem Jahr 2016 offen.

32.2 Der RH hielt fest, dass sich Organisation und Finanzierung der Nachmittagsbetreuung im Bunten Haus im überprüften Zeitraum zweimal grundlegend änderten. Während die Zahl der betreuten Kinder und Jugendlichen in den Jahren 2016 bis 2019 wesentlich geringer war als 2015, erhöhten sich die Ausgaben des Sozialhilfeverbands Murtal vor allem zwischen 2015 und 2016 deutlich (um 39 %) und sanken in der Folge wieder. Für die Verwendung des vom Land Steiermark bis September 2019 dienstzugeleiteten Mitarbeiters war keine klare Strategie erkennbar; dies umso mehr, als seit 2016/17 eine gemeinnützige Gesellschaft Betreiber des Bunten Hauses war.

Der RH kritisierte, dass der Sozialhilfeverband Murtal Mieteinnahmen nicht in voller Höhe lukrierte und dass im Jahr 2019 noch Mietrückstände aus dem Jahr 2016 bestanden.

Er empfahl dem Sozialhilfeverband Murtal, die zeitnahe Einforderung der Mieteinnahmen sicherzustellen.

Weiters kritisierte der RH das Fehlen eines ordnungsgemäßen Beschlusses im Sozialhilfeverband Murtal für die Förderung des Bunten Hauses.

Der RH verwies hierzu auf seine Empfehlung in TZ 30, Förderungen von den zuständigen Verbandsorganen beschließen zu lassen.

32.3 Laut Stellungnahme des Sozialhilfeverbands Murtal habe er die zeitgerechte Einforderung von Mieteinnahmen durch die Einführung eines effizienten Mahnwesens bereits umgesetzt.

Schlussempfehlungen

33 Zusammenfassend empfahl der RH:

Land Steiermark

- (1) Die Verträge mit den Sozialhilfeverbänden wären auf Gesetzeskonformität zu prüfen und gegebenenfalls zu ändern. (TZ 4)
- (2) Die ordnungsgemäße und rechtskonforme Erledigung der von den Sozialhilfeverbänden wahrgenommenen Aufgaben wäre sicherzustellen. (TZ 5)
- (3) Auf eine rechtskonforme Abwicklung des Zahlungsverkehrs und der Buchführung durch die Sozialhilfeverbände wäre hinzuwirken. Alternativ wäre eine Reform der von den Sozialhilfeverbänden wahrgenommenen Aufgaben zu prüfen. (TZ 6)
- (4) Die Zweckmäßigkeit von Sozialhilfeverbänden und die daraus resultierende zersplitterte Abwicklung von Leistungen und Aufgabenwahrnehmung im Sozialbereich wären kritisch zu hinterfragen. (TZ 10)
- (5) Den Bezirkshauptmannschaften und den Sozialhilfeverbänden wären die von ihnen jeweils wahrzunehmenden Aufgaben bei der Rechnungskontrolle klar zu kommunizieren und die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben wäre sicherzustellen. (TZ 10)
- (6) Die gesetzlichen Vorgaben der transparenten und möglichst getreuen Darstellung der finanziellen Lage des Landes wären bei der Erstellung der Landesbudgets einzuhalten. Andernfalls hätte das Land Steiermark den Sozialhilfeverbänden nachweislich seine Bedenken zur Plausibilität ihrer Kostenschätzungen mitzuteilen. (TZ 11)
- (7) Die Entwicklung der prognostizierten und tatsächlichen Ausgaben für Leistungen im Sozialbereich wäre im Hinblick auf künftige Landesbudgets und die langfristige Finanzierbarkeit dieser Leistungen zu analysieren. (TZ 12, TZ 13, TZ 14)
- (8) Die Budgetierung der Landesanteile für die Ausgaben der Sozialhilfeverbände wäre auf Basis von plausibel erachteten Kostenschätzungen vorzunehmen. (TZ 12)

- (9) Die derzeitige Organisation der Abrechnung der Leistungen im Sozialbereich durch die Sozialhilfeverbände wäre auf ihre Zweckmäßigkeit zu prüfen. (TZ 13)
- (10) Durch Vorgaben für die Verbuchung wäre eine Trennung zwischen den Einnahmen aus „öffentlichen“ Mitteln gemäß Gesundheits- und Sozialbereich–Beihilfengesetz und aus privaten Kostenbeiträgen zu gewährleisten. (TZ 16)
- (11) Die Zweckmäßigkeit von Sozialhilfeverbänden wäre im Hinblick auf die Zersplitterung der Leistungsabwicklung im Sozialbereich durch
- die Sozialhilfeverbände als Verrechnungs- und Auszahlungsstellen,
 - die Bezirkshauptmannschaften als Geschäftsstellen und
 - das Land Steiermark als leistungszuerkennende Stelle

kritisch zu hinterfragen. Die Organisation im Sozialbereich in der Steiermark sollte künftig auf eine effiziente und rechtmäßige Aufgabenwahrnehmung abstellen, mit dem Ziel der klaren Aufgabenzuordnung, der Zusammenführung der Zuerkennung und Abwicklung der Leistungen sowie der Entflechtung der Finanzierungsströme. Eine geeignete Form der Einbindung der Gemeinden im Hinblick auf ihre Mitfinanzierung des Sozialbereichs wäre anzustreben. (TZ 18)

- (12) Auf geänderte (rechtliche) Rahmenbedingungen wäre ehestmöglich mit einer Überprüfung und allfälligen Anpassung des Bedarfs- und Entwicklungsplans Pflege zu reagieren. (TZ 20)
- (13) Es wären, auch vor dem Hintergrund der noch offenen Anträge auf Anerkennung von stationären Einrichtungen bzw. Betten, die steigenden Ausgaben für die stationäre Pflege im Bezirk Murtal zu analysieren und diese Ergebnisse in Maßnahmen zur Sicherstellung der Pflege einfließen zu lassen. (TZ 21)
- (14) Anerkennungsverfahren für stationäre Pflegeeinrichtungen bzw. Betten wären gesetzeskonform durchzuführen. (TZ 22)
- (15) Die nicht stationären Betreuungsformen im Bereich Pflege wären transparent zu regeln und entweder den sozialen Diensten oder der mobilen Pflege im Sinne der Sicherung des Lebensbedarfs zuzuordnen. (TZ 23)
- (16) Im Sinne einer einheitlichen Vorgangsweise bei der Einrichtung von Tageszentren wären Vorgaben für die Beauftragung Dritter durch die Sozialhilfeverbände zu schaffen. Auch die Frage der Aufsicht über die Tageszentren wäre zu klären. (TZ 24)

-
- (17) Gemeinsam mit dem Sozialhilfeverband Murtal wäre die Ausgabenentwicklung im Bereich Mindestsicherung im Hinblick auf ihre langfristige Finanzierbarkeit zu analysieren. (TZ 25)
 - (18) Die im Steiermärkischen Behindertengesetz vorgesehene Anhörung der Sozialhilfeverbände vor einem Vertragsabschluss mit einem Leistungserbringer wäre durchzuführen und den Sozialhilfeverbänden die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. (TZ 26)
 - (19) Im Abrechnungssystem für die Behindertenhilfe wären die aktuellen Tarife bereitzustellen. (TZ 26)
 - (20) Gemeinsam mit dem Sozialhilfeverband Murtal wäre die Ausgabenentwicklung für die Behindertenhilfe im Hinblick auf ihre langfristige Finanzierbarkeit zu analysieren. (TZ 26)
 - (21) Den Sozialhilfeverbänden und Bezirkshauptmannschaften wären im Sinne einer einheitlichen Vorgangsweise konkrete Vorgaben zur Gewährung von Hilfeleistungen in schwierigen Lebenssituationen zur Verfügung zu stellen. (TZ 31)

Sozialhilfeverband Murtal

- (22) Die in der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 vorgegebene Mindestanzahl von jährlich vier Verbandsversammlungssitzungen wäre abzuhalten. (TZ 3)
- (23) Es wäre darauf zu achten, dass die Verbandsversammlungsmitglieder möglichst vollzählig an den Verbandsversammlungssitzungen teilnehmen. Bei dreimaligem aufeinanderfolgendem unentschuldigtem Fernbleiben wäre vom Verbandsobmann schriftlich auf die Rechtsfolgen hinzuweisen. (TZ 3)
- (24) In der Verbandsversammlung wären Regelungen für die Gewährung von Leistungen der Hilfe in besonderen Lebenslagen zu beschließen. (TZ 4)
- (25) Änderungen der Geschäftsordnung wären nachvollziehbar zu beschließen und öffentlich kundzumachen. (TZ 5)
- (26) Die Bestimmungen der Steiermärkischen Gemeindeordnung 1967 und der ab April 2019 geltenden Steiermärkischen Gemeindehaushaltsverordnung zur Ausübung der Anordnungsbefugnis wären einzuhalten. (TZ 8)

-
- (27) Die Anordnungsbefugnis für Aus- und Einzahlungen an Bedienstete der Geschäftsstelle des Sozialhilfeverbands Murtal wäre durch den Verbandsobmann mit Zustimmung der Leitung der Bezirkshauptmannschaft zu erteilen. (TZ 8)
- (28) Gesetzeskonforme Zahlungsvorgänge wären sicherzustellen. Zudem wären regelmäßig stichprobenartige Überprüfungen von Zahlungen durchzuführen. (TZ 8)
- (29) Die Führung von Haushaltsüberwachungslisten durch die Anordnungsbefugten wäre sicherzustellen. (TZ 9)
- (30) Jene Ausgaben, die dem Sozialhilfeverband Murtal aufgrund der zu gering budgetierten Landesanteile und aufgrund der daraus resultierenden Liquiditätsprobleme entstanden waren, wären dem Land Steiermark zu verrechnen. (TZ 12)
- (31) Die Rechnungsabschlüsse wären vom Verbandsobmann und vom Verbandskassier zu unterzeichnen. (TZ 14)
- (32) Die Bestimmungen der Steiermärkischen Gemeindehaushaltsverordnung zur Erstellung von Finanzplänen wären einzuhalten. (TZ 14)
- (33) Das gesetzlich vorgesehene Anhörungsrecht im Anerkennungsverfahren für stationäre Pflegeeinrichtungen wäre zu nutzen. (TZ 22)
- (34) Das im Steiermärkischen Behindertengesetz vorgesehene Anhörungsrecht vor einem Vertragsabschluss mit einem Leistungserbringer wäre zu nutzen. (TZ 26)
- (35) Die Gewährung von Förderungen wäre neu zu organisieren und dabei etwa auf Mindestanforderungen für Anträge und Verwendungsnachweise der Fördernehmer zu achten. (TZ 30)
- (36) Förderungen wären von den zuständigen Verbandsorganen beschließen zu lassen. (TZ 30)
- (37) Bei der Gewährung von Hilfen in besonderen Lebenslagen wäre transparent und anhand von verbandsintern dafür zu beschließenden Regelungen vorzugehen. Beschlüsse wären vom zuständigen Verbandsorgan zu fassen. (TZ 31)
- (38) Die zeitnahe Einforderung der Mieteinnahmen beim Bunten Haus wäre sicherzustellen. (TZ 32)

Land Steiermark; Sozialhilfeverband Murtal

- (39) Eine strikte Trennung der Funktionen für das Land Steiermark und den Sozialhilfeverband Murtal wäre sicherzustellen, um potenzielle Interessenkonflikte zu vermeiden. (TZ 7)
- (40) Barauszahlungen des Sozialhilfeverbands Murtal wären nicht über die Amtskassa der Bezirkshauptmannschaft Murtal abzuwickeln. (TZ 8)
- (41) Ausreichende Kenntnisse über die Rechtslage zum Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz wären sicherzustellen, um diese Unterstützungsleistungen rechtzeitig und in korrekter Höhe beanspruchen zu können. (TZ 16)

Bundesministerium für Finanzen

- (42) Angesichts der Komplexität der Bestimmungen des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes wäre die öffentliche Bereitstellung von jenen Informationen zu diesem Gesetz (z.B. im Rahmen der Finanzdokumentation) zu prüfen, die eine einheitliche und ordnungsgemäße Vollziehung gewährleisten können. (TZ 16)
- (43) Es wären Maßnahmen zu setzen und Gesetzesvorschläge auszuarbeiten, um den Rechtsbestand des Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetzes insgesamt einfacher, verständlicher und transparenter zu gestalten. (TZ 16)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im April 2022

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

