

R
H



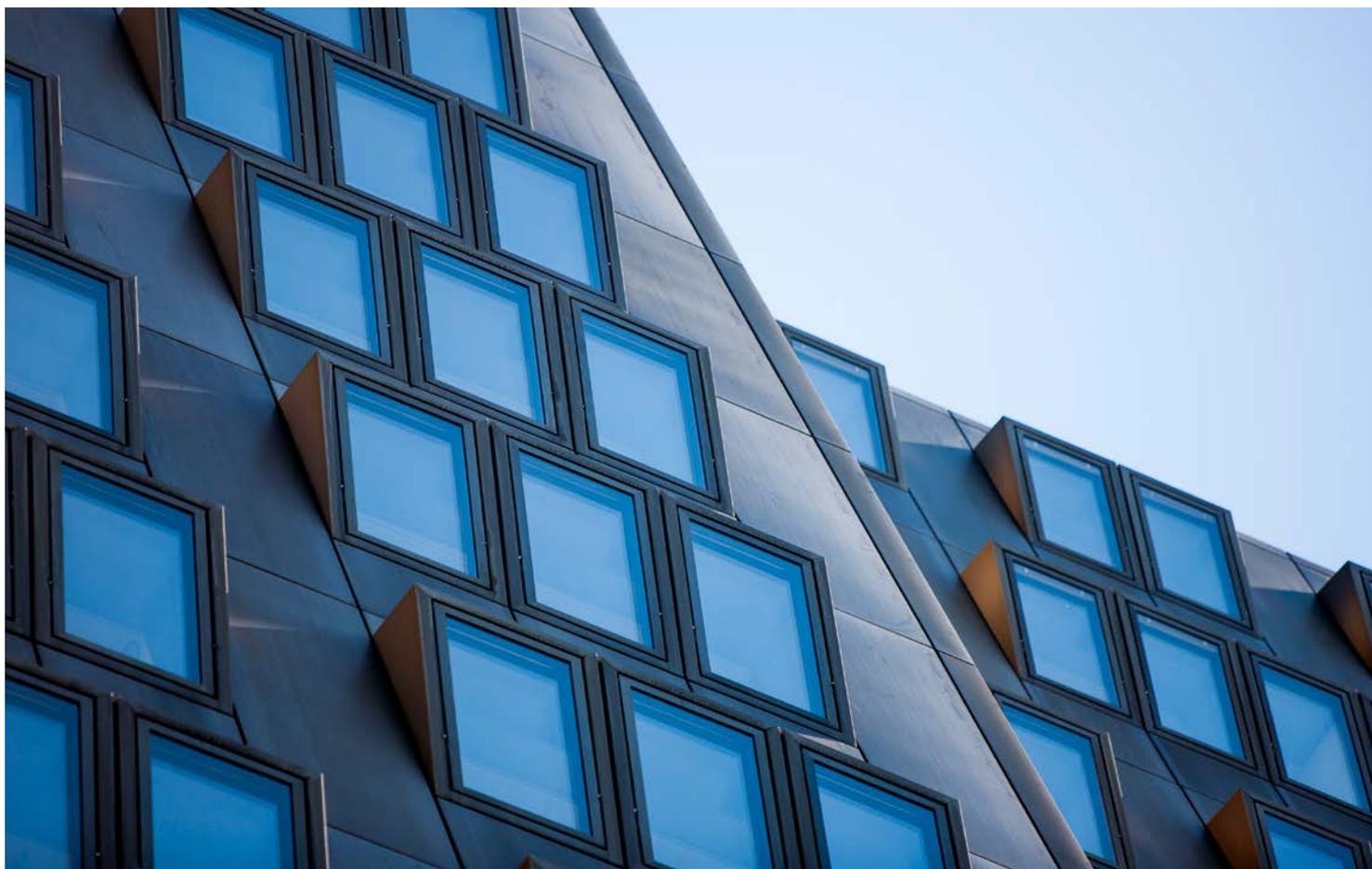
**Rechnungshof
Österreich**

Unabhängig und objektiv für Sie.

Reihe SALZBURG 2019/4

Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt

Bericht des Rechnungshofes



Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet der Verbandsversammlung des Gemeindeverbands Seniorenheim Altenmarkt gemäß Art. 127a Abs. 6 und 9 Bundes–Verfassungsgesetz sowie dem Salzburger Landtag gemäß Art. 127 Abs. 6 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
1031 Wien, Dampfschiffstraße 2
www.rechnungshof.gv.at
Redaktion und Grafik: Rechnungshof Österreich
Herausgegeben: Wien, im August 2019

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8876
E–Mail info@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

FOTOS

Cover: Rechnungshof/Achim Bieniek

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis _____	5
Prüfungsziel _____	7
Kurzfassung _____	7
Zentrale Empfehlungen _____	10
Zahlen und Fakten zur Prüfung _____	11
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	13
Organisation _____	13
Einrichtungen _____	14
Betrieb des Seniorenheims _____	15
Finanzielle Lage _____	16
Prüfbericht des Landes Salzburg 2015 _____	16
Jahresergebnisse _____	17
Schulden _____	21
Tarifsystem _____	23
Gesundheits– und Sozialbereich–Beihilfengesetz _____	25
Kostenverteilung _____	31
Planung _____	34
Verfahren _____	36
Aufnahme in das Seniorenheim _____	36
Verrechnung _____	38
Dauer der Bescheiderstellung _____	39
Belegung der Heimplätze _____	41
Personal _____	44
Qualitätssicherung _____	46

Sonstige Bestimmungen _____	48
Vollziehung der Ruhensbestimmungen _____	48
Bewohnerversammlungen _____	49
Heimbeirat _____	50
Jährliche Begehung des Heims _____	51
Wegfall des Pflegeregresses _____	52
Schlussempfehlungen _____	56

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Gebarung des Gemeindefverbands für die Jahre 2014 bis 2017 _	17
Tabelle 2:	Errichtungskosten und Finanzierung von Seniorenheim und Sozialzentrum _____	21
Tabelle 3:	Schuldenstand und Schuldendienst des Gemeindefverbands ____	22
Tabelle 4:	Tägliche Tarife für die Heimunterbringung im Seniorenheim für die Jahre 2014 bis 2018 _____	24
Tabelle 5:	Vergleich der Beihilfe nach dem Gesundheits- und Beihilfengesetz vor und nach dem 1. Jänner 2014 _____	26
Tabelle 6:	Geplante und tatsächliche Kapitaldotierung je Verbandsgemeinde für das Seniorenheim in den Jahren 2014 bis 2018 __	31
Tabelle 7:	Übermittlung und Beschlussfassung der Voranschläge 2014 bis 2018 _____	35
Tabelle 8:	Personalausstattung der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau im Bereich Sozialhilfe (stationäre Unterbringung) in den Jahren 2015 bis 2018 _____	39
Tabelle 9:	Bettenkontingente der Verbandsgemeinden laut Satzung _____	41
Tabelle 10:	Belegung des Seniorenheims Altenmarkt nach Herkunftsgemeinden _____	42
Tabelle 11:	Monatliche Höhe des Pflegegelds 2018 _____	48
Tabelle 12:	Anzahl der Neuanträge auf Sozialhilfe in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau für die Jahre 2014 bis Juni 2018 ____	53
Tabelle 13:	Teilzahlerinnen und –zahler sowie Selbstzahlerinnen und –zahler in Seniorenheimen des Bezirks St. Johann im Pongau von 2014 bis 2018 _____	54
Tabelle 14:	Belegung der Plätze im Seniorenheim Altenmarkt von 2014 bis Juni 2018 – Stichtagsbetrachtung _____	54

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 :	Einnahmen und Ausgaben im Bereich Heimkosten im Jahr 2016 _____	18
Abbildung 2:	Verteilung der Einnahmen und Ausgaben des sonstigen Bereichs im Jahr 2016 _____	19
Abbildung 3:	Kürzung der GSBG–Beihilfe aufgrund von Eigenleistung ____	27

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
Gemeindevorband	Gemeindevorband Seniorenheim Altenmarkt
GSBG	Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
KEG	Kommanditerwerbsgesellschaft
LGBl.	Landesgesetzblatt
Mio.	Million(en)
n.v.	nicht verfügbar
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TOG-VO	Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung für Senioren- und Seniorenpflegeheime
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel



WIRKUNGSBEREICH

- Land Salzburg
- Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt

Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt

Prüfungsziel



Der RH überprüfte von Juli bis September 2018 den Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt in Salzburg. Ziel der Gebarungüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der Organisation und finanziellen Lage sowie ausgewählter Verfahren, des Personals, der Qualitätssicherung und der Einhaltung sonstiger Bestimmungen betreffend das Seniorenheim Altenmarkt.

Kurzfassung

Dem Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt in Salzburg (**Gemeindeverband**) gehörten die Marktgemeinde Altenmarkt im Pongau sowie die Gemeinden Flachau, Eben im Pongau und Filzmoos an. Das vom Gemeindeverband errichtete Seniorenheim in Altenmarkt mit 70 Pflegeplätzen betrieb seit September 2007 ein externer Heimbetreiber. (TZ 1, TZ 2, TZ 4)

Der Heimbetreiber verrechnete im Auftrag des Gemeindeverbands die Tarife gemäß Sozialhilfe–Leistungs– und Tarifobergrenzen–Verordnung für Senioren– und Seniorenpflegeheime. In den Jahren 2014 bis 2017 bilanzierte der Heimbetreiber stets positiv. Der Gemeindeverband hatte somit keine Abgänge aus dem laufenden Pflegebetrieb auszugleichen. Das Jahresergebnis des Gemeindeverbands war jedoch in drei von vier Jahren negativ. (TZ 4, TZ 6)

Der Gemeindeverband musste jährlich rd. 142.000 EUR für die Rückzahlung des Darlehens aus der Errichtung des Seniorenheims aufbringen. Die Einnahmen aus der Verpachtung betrug jedoch nur rd. 70.000 EUR pro Jahr. Die u.a. daraus resultierenden Fehlbeträge glich der Gemeindeverband durch Kapitaldotierungen der Verbandsgemeinden und aus seinen Kassenbeständen aus. (TZ 6)

Der Tarif für die Heimbewohnerinnen und –bewohner setzte sich aus dem Grundtarif für die Unterbringung, der sogenannten Hotelkomponente, und dem Pflorgetarif zusammen. Der Gemeindeverband verrechnete für Selbstzahlerinnen und –zahler sowie für Heimbewohnerinnen und –bewohner aus Nicht-Verbandsgemeinden keinen über der Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung liegenden Tarif. (TZ 8)

Mit dem EU-Beitritt verloren insbesondere viele Sozial- und Gesundheitseinrichtungen ihre Vorsteuerabzugsberechtigung. Um die daraus resultierenden Mehrbelastungen abzufedern, ermöglichte das Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz den Erhalt von Beihilfen für Träger des öffentlichen Fürsorgewesens. Eine Novelle führte ab 2014 zu einer teilweisen Kürzung der Beihilfen um vier Prozentpunkte von 10 % auf 6 %. Diese Kürzungen betrafen nur Eigenleistungen von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern. (TZ 9)

Eine Anfrage des Gemeindeverbands an das Land Salzburg zur geänderten Rechtslage im Jänner 2014 blieb unbeantwortet. Erst im November 2016 informierte der Salzburger Gemeindeverband seine Mitglieder über die geänderte Rechtslage und die Notwendigkeit, die Beihilfanträge ab 2014 zu überprüfen. Für den Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt ergab sich eine Kürzung der Beihilfe in den Jahren 2014 bis 2017 von rd. 110.000 EUR. (TZ 9)

Die Vorgangsweise bei ausländischen Pensionen in diesem Zusammenhang war ebenfalls nicht ausreichend präzise vorgegeben. Erst auf Nachfrage des RH im Rahmen der Überprüfung konkretisierte das Finanzamt Salzburg, dass Beihilfenkürzungen bspw. für EU- und EWR-Pensionen nicht galten. Eine Neuberechnung für das Jahr 2014 ergab eine um rd. 37.000 EUR niedrigere Bemessungsgrundlage für die Kürzung der Beihilfe. (TZ 9)

Die demografische Entwicklung und die steigende Pflegebedürftigkeit stellten für Heimbetreiber eine zunehmende Herausforderung dar. Daher beschloss die Salzburger Landesregierung im Jahr 2018 eine außerordentliche Erhöhung des Grundtarifs um 3,30 EUR auf 33,05 EUR pro Tag und untergebrachter Person. Der darin enthaltene Finanzierungs- und Investitionsbetrag blieb mit 3,65 EUR unverändert. Für das Seniorenheim Altenmarkt betrug diese Erhöhung bis zu 84.000 EUR pro Jahr. Die Mehreinnahmen kamen zur Gänze dem Heimbetreiber zugute. (TZ 10)

Angesichts dieser steigenden Einnahmen des Heimbetreibers und der Mindereinnahmen des Gemeindeverbands durch die Kürzungen der Beihilfen beschloss der Gemeindeverband im August 2018, den Pachtvertrag und die damit verbundene Kostentragung zwischen Gemeindeverband und Heimbetreiber neu zu verhandeln. Schließlich unterlag der vereinbarte Pachtzins keiner Wertanpassung und blieb seit Übernahme des Heims durch den Heimbetreiber unverändert. (TZ 10)

Ein weiteres Problem stellte der Wegfall des Pflegeregresses dar. Mit einer Änderung des Allgemeinen Sozialversicherungsgesetzes war es den Ländern ab Jänner 2018 untersagt, bei der Unterbringung in stationären Pflegeeinrichtungen auf das Vermögen der pflegebedürftigen Personen zurückzugreifen. Ausschlaggebend für die Berechnung der Sozialhilfe war nur noch das laufende Einkommen, also die Pension sowie Zinsen oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung. Nach dem Wegfall des Pflegeregresses beantragten viele Selbstzahlerinnen und –zahler Sozialhilfe und wurden mit einem positiven Bescheid zu Teilzahlerinnen und –zahlern. (TZ 22)

Allein im Seniorenheim Altenmarkt gab es Mitte 2018 nur noch neun Selbstzahlerinnen und –zahler. Ende 2017 waren es noch 19. Ihr Anteil ging somit von 27 % auf 13 % zurück. Im gesamten Bezirk St. Johann im Pongau sank der Anteil von 22 % auf 8 %. (TZ 22)

Die Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau reduzierte die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für Sozialhilfebescheide von Bewohnerinnen und Bewohnern des Seniorenheims Altenmarkt im Zeitraum 2016 bis Ende Juni 2018 um 42 % von 107 Tagen auf 62 Tage. Der Zeitraum zwischen Antrag und Zuerkennung der Sozialhilfe kann für die Betroffenen eine große finanzielle Belastung darstellen, weil sie in dieser Zeit als Selbstzahlerinnen und –zahler gelten. (TZ 14)

Für das Seniorenheim Altenmarkt besaßen sowohl das Land Salzburg als auch der Gemeindeverband ein Einweisungsrecht. Obwohl die Errichtung des Seniorenheims für den Gemeindeverband und seine Verbandsgemeinden eine erhebliche finanzielle Belastung darstellte, waren zwischen 2014 und 2017 rd. 16 % der Plätze an Personen aus verbandsfremden Gemeinden vergeben. Der Gemeindeverband gab an, dass er aufgrund der gestiegenen Nachfrage künftig die Heimplätze vorrangig an Personen aus Verbandsgemeinden vergeben werde. (TZ 15)

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

ZENTRALE EMPFEHLUNGEN

- Der Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt sollte bei den geplanten Verhandlungen mit dem Heimbetreiber die geänderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigen und eine ausgewogene Verteilung der Kosten und Einnahmen anstreben.
- Er sollte weiters die Beihilfen nach dem Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz der Vorjahre nochmals berechnen und gegebenenfalls eine Berichtigung der Veranlagungen veranlassen. Dabei wäre insbesondere die Rechtslage hinsichtlich der Pensionen aus EU-Mitgliedstaaten und EWR-Staaten zu berücksichtigen.
- Das Land Salzburg sollte die jeweils aktuelle Spruchpraxis der Finanzverwaltung zur Bemessung der Beihilfen nach dem Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz den Gemeinden und relevanten Gemeindeverbänden zur Verfügung stellen, um eine einheitliche und rechtskonforme Vollziehung im Land Salzburg sicherzustellen. **(TZ 23)**

Zahlen und Fakten zur Prüfung

Gemeindevorband Seniorenheim Altenmarkt					
Rechtsgrundlagen	Bundespflegegeldgesetz, BGBl. 110/1993 i.d.g.F. Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz (GSBG), BGBl. 746/1996 i.d.g.F. Salzburger Gemeindeverbändegesetz, LGBl. 105/1986 i.d.g.F. Salzburger Sozialhilfegesetz, LGBl. 19/1975 i.d.g.F. Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung für Senioren- und Seniorenpflegeheime (TOG-VO), LGBl. 38/2002 i.d.g.F.				
Verbandsgemeinden	Marktgemeinde Altenmarkt im Pongau sowie Gemeinden Flachau, Eben im Pongau und Filzmoos				
Einrichtungen	Seniorenheim samt Sozialzentrum und Tiefgarage in Altenmarkt				
		2014	2015	2016	2017
		Anzahl			
Seniorenheim	belegte Betten durch				
	Altenmarkt im Pongau	28	28	33	35
	Flachau	6	8	11	13
	Eben im Pongau	17	17	9	8
	Filzmoos	7	8	4	3
	verbandsfremde Gemeinden	12	9	13	11
	Summe	70	70	70	70
			Wert		
	durchschnittliche Pflegegeldstufe der im Heim lebenden Personen	4,10	4,08	4,14	4,08
Kapitaldotierungen der Gemeinden		in EUR			
	Altenmarkt im Pongau	43.059	58.019	45.720	79.096
	Flachau	28.260	38.070	30.000	51.900
	Eben im Pongau	14.799	19.936	15.710	27.178
	Filzmoos	8.073	10.875	8.570	14.826
	Summe	94.191	126.900	100.000	173.000

Quellen: Gemeindevorband; RH



Prüfungsablauf und –gegenstand

- 1 (1) Der RH überprüfte von Juli bis September 2018 den Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt (**Gemeindeverband**). Ziel der Gebarungsüberprüfung war insbesondere die Beurteilung der Organisation und finanziellen Lage sowie ausgewählter Verfahren, des Personals, der Qualitätssicherung und der Einhaltung sonstiger Bestimmungen betreffend das Seniorenheim Altenmarkt.

Die Kontrolle des Heims hinsichtlich Pflegequalität oder Betriebsablauf war kein Ziel dieser Gebarungsüberprüfung, da der Betrieb des Seniorenheims an einen privaten Heimbetreiber ausgelagert war. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2014 bis 2018.

Neben dem Gemeindeverband überprüfte der RH auch das Land Salzburg, insbesondere die Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau (**Bezirkshauptmannschaft**).

(2) Der Gemeindeverband wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken.

(3) Zu dem im Februar 2019 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen der Gemeindeverband im April und Mai 2019, das Land Salzburg im April 2019 Stellung.

Der RH erstattete seine Gegenäußerung im August 2019.

Organisation

- 2 Zweck des im November 2004 gemäß § 3 Abs. 3 Salzburger Gemeindeverbände-gesetz genehmigten Gemeindeverbands¹ waren die Errichtung und der Betrieb eines pfl egetauglichen Seniorenheims. Dem Verband gehörten die Markt-gemeinde Altenmarkt im Pongau (in der Folge: Gemeinde Altenmarkt) sowie die Gemein-den Flachau, Eben im Pongau und Filzmoos an.

Organe des Gemeindeverbands waren die Verbandsversammlung, der Verbands-obmann (Geschäftsführer) und der Prüfungsausschuss. Der Verband hatte seinen Sitz in Altenmarkt und wurde satzungsgemäß vom Bürgermeister dieser Gemeinde

¹ Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 12. November 2004, Zahl: 21101–27566/3–2004, kundge-macht in der Salzburger Landeszeitung vom 7. Dezember 2004, 32/2004

(Obmann) bzw. vom Bürgermeister der Gemeinde Flachau (Obmann–Stellvertreter) vertreten.

Das oberste Organ des Gemeindeverbands war die Verbandsversammlung, bestehend aus den Bürgermeistern der vier Verbandsgemeinden. Die Verbandsversammlungen fanden – wie laut aktueller Satzung vorgesehen – mindestens zweimal jährlich statt (TZ 5); die Protokolle der Jahre 2014 bis 2018 lagen vor.

Einrichtungen

- 3.1 In den Jahren 2006 bis 2007 errichtete der Gemeindeverband in Altenmarkt auf einem Grundstück der Gemeinde Altenmarkt ein Seniorenheim samt Sozialzentrum und Tiefgarage. Die Gemeinde Altenmarkt hatte ihm dafür ein entgeltliches Baurecht² eingeräumt. Der zentrumsnahe Standort befand sich unmittelbar neben dem bereits bestehenden Ärzte– und Gesundheitszentrum.

Das Seniorenheim bestand aus einem dreigeschossigen Pflgetrakt und einem Verwaltungstrakt³. Diese waren durch den Eingangsbereich und den Speisesaal miteinander verbunden. Großzügige Glas– und Fensterfronten sorgten für helle Räume. Im Jahr 2012 errichtete der Gemeindeverband einen u.a. für Aktivierungsübungen genutzten Wintergarten. Das Seniorenheim vermittelte einen gepflegten Gesamteindruck.

Das Seniorenheim verfügte über 70 Pflegeplätze in sechs Doppel– und 58 Einzelzimmern. Durch eine zentrale Anordnung der Pflegestützpunkte bestanden für das Heimpersonal nur kurze Arbeitswege. Der Betrieb des Seniorenheims war seit September 2007 an einen privaten Betreiber (**Heimbetreiber**) (TZ 16) übertragen.

Im ersten Stock des Verwaltungstrakts befand sich ein Sozialzentrum, das der Gemeindeverband an die Marktgemeinde Altenmarkt Immobilien KEG vermietete. Darin befanden sich die Bücherei der Gemeinde Altenmarkt sowie mehrere Sozial– und Beratungseinrichtungen. Das Sozialzentrum und das Seniorenheim waren räumlich verbunden. Die Besucherinnen und Besucher des Sozialzentrums trugen dadurch zu einer Belebung des Seniorenheims bei.

Die auf das Sozialzentrum entfallenden Darlehenszinsen und Tilgungen erhielt der Gemeindeverband einerseits durch die Mieteinnahmen sowie andererseits durch eine jährliche Kapitaldotierung (TZ 6) der Gemeinde Altenmarkt abgegolten.

² Das Baurecht galt vorerst bis zum Jahr 2056 (mit Option auf Verlängerung bis zum Jahr 2105).

³ Küche, Büros, Mehrzweckräume, Kapelle

Im Zuge der Errichtung des Seniorenheims erweiterte der Gemeindeverband die bestehende Tiefgarage unter dem Ärzte- und Gesundheitszentrum um 51 Stellplätze. Ärzte- und Gesundheitszentrum, Seniorenheim und Sozialzentrum waren dadurch über Aufzüge witterungsunabhängig und behindertengerecht erreichbar. Der Gemeindeverband räumte der Gemeinde Altenmarkt für die Bestandsdauer des Baurechts das Nutzungsrecht für die Tiefgarage ein. Als Entgelt für die Rechtseinräumung übernahm die Gemeinde Altenmarkt die Errichtungskosten von rd. 792.000 EUR.

- 3.2 Der RH anerkannte, dass das Seniorenheim einen modernen und gepflegten Gesamteindruck vermittelte. Er beurteilte das Bauwerk als gestalterisch gelungen und zweckmäßig angeordnet. Die lichtdurchfluteten Räume schufen eine freundliche Atmosphäre und die Arbeitsbereiche der Pflegekräfte boten kurze Wege. Die Garage bot ausreichend Parkflächen für Besucherinnen und Besucher des Seniorenheims.

Betrieb des Seniorenheims

- 4.1 Die Gemeinde Altenmarkt führte das damalige Seniorenheim im Zeitraum von 1999 bis Ende August 2007 selbst. Da sie wiederholt u.a. mit Pflegepersonal-mangel bzw. Abgängen aus dem laufenden Betrieb konfrontiert war, beschloss die Gemeinde, das neu errichtete Seniorenheim nicht mehr selbst zu führen. Stattdessen vergab der Gemeindeverband den Heimbetrieb an einen externen Heimbetreiber und schloss darüber bereits im Jahr 2005 einen Pachtvertrag ab. Die Verbandssatzung sah die Möglichkeit vor, mit Beschluss der Verbandsversammlung einem Dritten den Betrieb des Seniorenheims auf eine bestimmte Zeit zu übertragen.

Der Gemeindeverband und der Heimbetreiber schlossen den Pachtvertrag auf unbestimmte Zeit und sahen darin Kündigungsmöglichkeiten für beide Vertragspartner vor. Weiters regelte der Vertrag u.a. die Höhe des Pachtzinses, die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien, Instandhaltungen und Investitionen sowie die Rückgabe des Pachtgegenstands bei Vertragsende.

Der Heimbetreiber verrechnete im Auftrag des Gemeindeverbands die Tarife gemäß Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung für Senioren- und Seniorenpflegeheime (**TOG-VO**) und bilanzierte im überprüften Zeitraum stets positiv. Der Gemeindeverband hatte somit keine Abgänge aus dem laufenden Pflegebetrieb auszugleichen.

- 4.2 Der RH anerkannte, dass der Gemeindeverband im überprüften Zeitraum keine Abgänge aus dem laufenden Betrieb des Seniorenheims abzudecken hatte. Er wies darauf hin, dass der Heimbetreiber bei seiner Betriebsführung die TOG-VO einhielt.

Finanzielle Lage

Prüfbericht des Landes Salzburg 2015

- 5.1 (1) Das Land Salzburg führte im Mai 2015 in seiner Funktion als Aufsichtsbehörde⁴ eine Überprüfung des Gemeindeverbands durch. Die Aufsichtsbehörde überprüfte die Jahresrechnung 2014 und analysierte die finanzielle Lage.

Das Land stellte fest, dass der durchschnittliche Kassenbestand im Rechnungsjahr 2014 rd. 71.300 EUR betrug. Der Gemeindeverband verringerte die ausstehenden Darlehensstände im Zeitraum 2011 bis 2015; die jährliche Annuitätenbelastung betrug durchschnittlich rd. 180.200 EUR. Das Land stellte zudem fest, dass die jährlichen Kapitaldotierungen durch die Verbandsgemeinden annähernd konstant blieben.

(2) Das Land regte im Zuge der Überprüfung Folgendes an:

- Die Verbandsversammlungen fanden nur zwei Mal jährlich statt, obwohl sie satzungsgemäß vierteljährlich abzuhalten waren. Das Land empfahl dem Gemeindeverband, die Satzung dahingehend an die Praxis anzupassen.
- Das Land stellte fest, dass der Tagesabschluss der Kasse stets mit dem Buchbestand übereinstimmte, bemängelte jedoch die geringe Frequenz von dessen Erstellung. Das Land empfahl, die Tagesabschlüsse nicht monatlich, sondern wöchentlich zu erstellen.
- § 3 Abs. 3 der Verbandssatzung regelte die Miete für das Grundstück des Seniorenheims. Das Grundstück stand im Eigentum der Gemeinde Altenmarkt, wofür diese dem Gemeindeverband ein Baurecht eingeräumt hatte. Das Land stellte fest, dass den verbandszugehörigen Gemeinden seit dem Bestehen des Gemeindeverbands keine Miete vorgeschrieben worden war. Die Verbandsversammlung erhielt daher die Auflage, das Thema der Grundmiete zu behandeln.

(3) Die Verbandsversammlung nahm den Prüfbericht im Juli 2015 zur Kenntnis, veranlasste eine wöchentliche Erstellung des Tagesabschlusses und änderte in der Satzung die Häufigkeit der Sitzungen und die Regelung zur Miete des Grundstücks. Demnach bezahlte der Gemeindeverband ab der Satzungsänderung einen anteiligen Baurechtszins, die Gemeinde Altenmarkt verzichtete auf eine gesonderte Miete für das Grundstück.

- 5.2 Der RH anerkannte, dass der Gemeindeverband die Empfehlungen aus dem Prüfbericht des Landes umsetzte.

⁴ gemäß § 84 Salzburger Gemeindeordnung 1994

Jahresergebnisse

- 6.1 (1) Die Einnahmen und Ausgaben aus den Rechnungsabschlüssen des Gemeindefverbands stellten sich wie folgt dar:

Tabelle 1: Gebarung des Gemeindefverbands für die Jahre 2014 bis 2017

	2014	2015	2016	2017
	in EUR			
laufende Einnahmen	2.455.967	2.641.556	2.814.513	2.604.789
<i>davon für Heimkosten</i>	<i>2.150.908</i>	<i>2.328.239</i>	<i>2.505.516</i>	<i>2.392.145</i>
<i>davon GSBG–Beihilfen</i>	<i>226.816</i>	<i>235.056</i>	<i>230.761</i>	<i>133.832</i>
<i>davon sonstiger Bereich</i>	<i>78.243</i>	<i>78.261</i>	<i>78.235</i>	<i>78.812</i>
laufende Ausgaben	-2.546.564	-2.634.465	-2.874.685	-2.660.657
<i>davon für Heimkosten inkl. Umsatzsteuer</i>	<i>-2.494.977</i>	<i>-2.585.611</i>	<i>-2.813.348</i>	<i>-2.591.572</i>
<i>davon sonstiger Bereich</i>	<i>-51.587</i>	<i>-48.854</i>	<i>-61.337</i>	<i>-69.085</i>
Ergebnis laufende Gebarung¹	-90.596	7.092	-60.172	-55.868
<i>davon Bereich Heimkosten</i>	<i>-117.253</i>	<i>-22.316</i>	<i>-77.071</i>	<i>-65.595</i>
<i>davon sonstiger Bereich</i>	<i>26.657</i>	<i>29.408</i>	<i>16.899</i>	<i>9.727</i>
Kapitaldotierungen Verbandsgemeinden ²	101.618 ⁵	146.444	121.015	190.907
Schuldentilgung ³	-130.803	-138.139	-139.917	-147.488
Jahresergebnis gesamt⁴	-119.781	15.396	-79.074	-12.449

Rundungsdifferenzen möglich

GSBG = Gesundheits- und Sozialbereich–Beihilfengesetz

¹ Saldo 1: Ergebnis der laufenden Gebarung

² Saldo 2: Ergebnis Vermögensgebarung

³ Saldo 3: Ergebnis Finanztransaktionen

⁴ Saldo 4: Jahresergebnis

⁵ Kapitaldotierungen: 125.380 EUR, Ausgaben Vermögensgebarung: 23.762 EUR

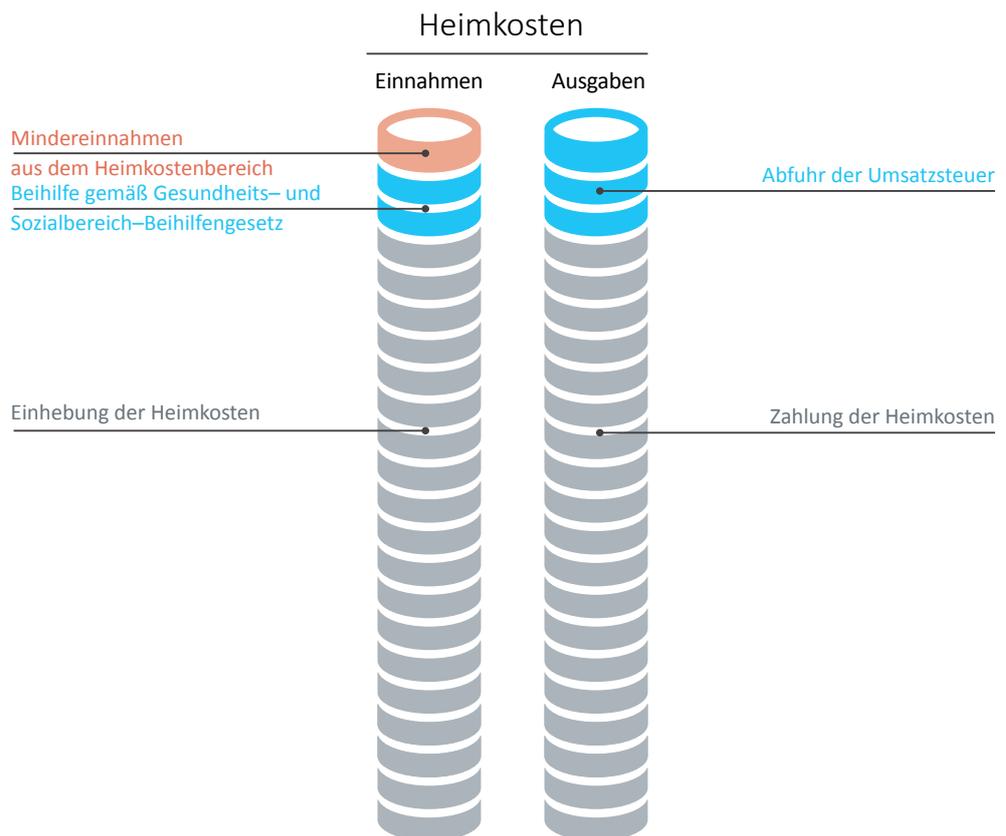
Quellen: Gemeindefverband; RH

Das Jahresergebnis des Gemeindefverbands (Saldo 4) war in drei von vier Jahren negativ. Die Höhe des Jahresergebnisses war dabei insbesondere von der finanziellen Lage des Bereichs Heimkosten inkl. Beihilfen gemäß Gesundheits- und Sozialbereich–Beihilfengesetz⁵ (**GSBG, TZ 9**) bestimmt. Zur weiteren Analyse der finanziellen Lage betrachtete der RH den Bereich Heimkosten und den sonstigen Bereich getrennt.

⁵ BGBl. 746/1996 i.d.g.F.

(2) Nachstehende Abbildung zeigt die Einnahmen und Ausgaben im Bereich Heimkosten am Beispiel des Jahres 2016⁶:

Abbildung 1: Einnahmen und Ausgaben im Bereich Heimkosten im Jahr 2016



Quellen: Gemeindeverband; RH

(3) Der Bereich Heimkosten umfasste als Ausgaben die Zahlungen des Gemeindeverbands an den Heimbetreiber gemäß TOG-VO zur Abgeltung der Heimkosten und als Einnahmen die Zahlungen für die Unterbringung und Betreuung der Heimbewohnerinnen und -bewohner (insbesondere Pensionen, Pflegegeld, Sozialhilfe und sonstige Einkommen). Die Zahlungen für die Unterbringung und Betreuung erhielt der Gemeindeverband von der Bezirkshauptmannschaft oder von den Heimbewohnerinnen und -bewohnern selbst (TZ 8). Diese Einnahmen und Ausgaben stellten Durchlaufposten dar und hoben einander gegenseitig auf. Aufgrund von Nachverrechnungen und Periodenverschiebungen bestanden im Rechnungsabschluss des Gemeindeverbands jedoch stets Differenzen, die sich auf das Jahresergebnis auswirkten.

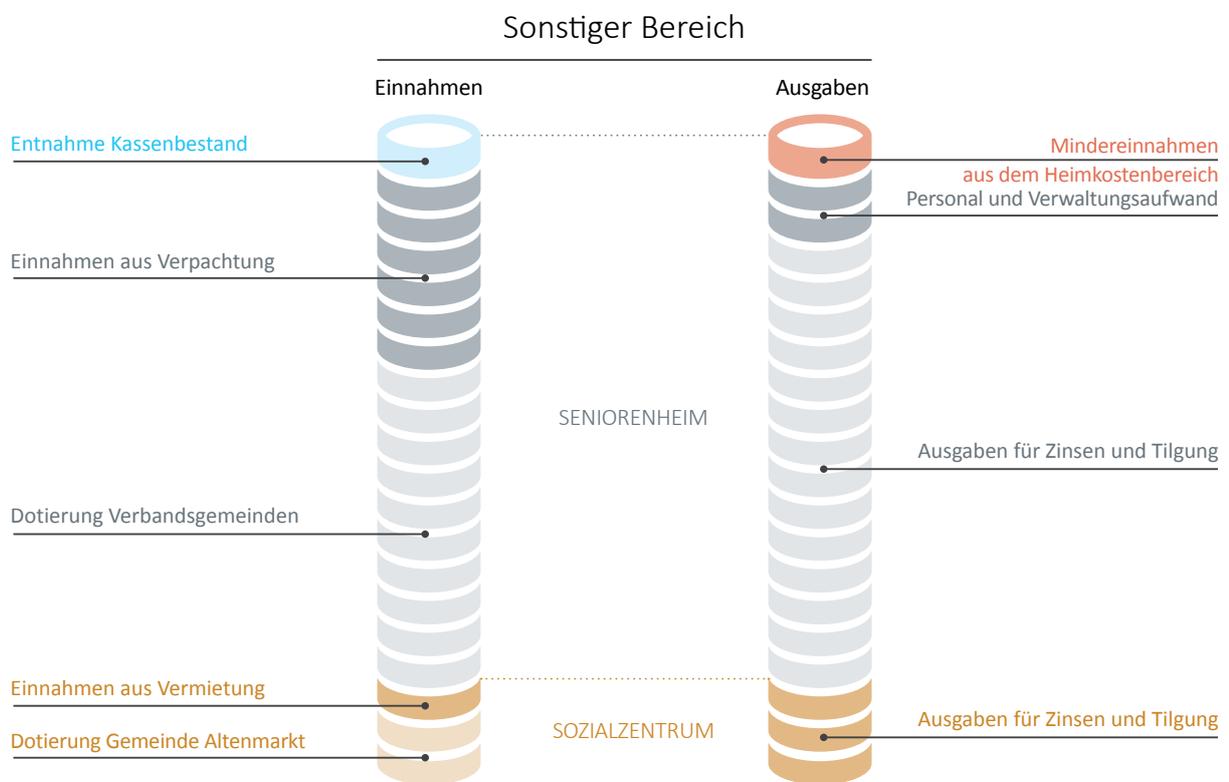
⁶ Der RH verwendete für die Abbildungen die Zahlen aus dem Rechnungsabschluss 2016, da der Rechnungsabschluss 2017 außerordentliche Aufwände enthielt, die in den anderen Jahren nicht vorkamen.

Der Gemeindeverband führte eine eigene Aufstellung, um den Ausgleich der Ausgaben mit den Einnahmen zu kontrollieren. Anhand dieser Darstellung war ersichtlich, dass sich die bezahlten Nettoausgaben (Ausgaben ohne Umsatzsteuer) und die eingehobenen Nettoeinnahmen (Einnahmen ohne GSBG–Beihilfe) ausglich.

Der Gemeindeverband hatte aus dem laufenden Pflegebetrieb keine Abgänge auszugleichen (TZ 4). Ausgaben im Bereich der Heimkosten entstanden ihm im Bereich der Umsatzsteuern. Infolge einer gesetzlichen Änderung des GSBG erhielt der Gemeindeverband für bestimmte Leistungsbereiche nicht die gesamte geleistete Umsatzsteuer als Beihilfe rückerstattet (TZ 9).

(4) Der sonstige Bereich umfasste – wie nachstehende Abbildung am Beispiel des Jahres 2016 zeigt – Einnahmen aus Vermietung und Verpachtung, Transferzahlungen und Kapitaldotierungen der Verbandsgemeinden. Die Ausgaben bestanden im Wesentlichen aus den Darlehenstilgungen und den Darlehenszinsen sowie Ausgaben für Personal– und Verwaltungskosten.

Abbildung 2: Verteilung der Einnahmen und Ausgaben des sonstigen Bereichs im Jahr 2016



Quellen: Gemeindeverband; RH

Die Einnahmen setzten sich aus dem jährlich vom Heimbetreiber bezahlten Pachtzins in Höhe von rd. 70.000 EUR, aus dem jährlichen Mietzins von rd. 8.200 EUR für das Sozialzentrum und den jährlichen Kapitaldotierungen der Verbandsgemeinden insbesondere zur Abdeckung der Annuitäten für das Seniorenheim (alle Verbandsgemeinden) und das Sozialzentrum (Gemeinde Altenmarkt) zusammen. Die Darlehenstilgungen für das Seniorenheim und das Sozialzentrum sowie die verausgabten Darlehenszinsen betragen im Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2017 rd. 170.000 EUR. Davon entfielen rd. 142.000 EUR⁷ auf das Seniorenheim. Weitere Ausgaben umfassten Personalausgaben, Kostenbeiträge für Verwaltungsleistungen und sonstige Ausgaben (wie z.B. Rechts- und Beratungskosten, Instandhaltung).

Um eine ausgeglichene Gebarung zu erreichen, leisteten die Verbandsgemeinden für das Seniorenheim jährliche Kapitaldotierungen zwischen rd. 94.000 EUR (2014) und rd. 173.000 EUR (2017). Neben den Kapitaldotierungen verwendete der Gemeindeverband in den Jahren 2015 bis 2017 Mittel aus Kassenbeständen zur Abdeckung des Fehlbetrags.

- 6.2 Der RH wies darauf hin, dass der Großteil der im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Einnahmen und Ausgaben den Heimkostenbereich betraf. Die Einnahmen ohne GSBG–Beihilfen und die Ausgaben ohne Umsatzsteuer stellten zwar weitgehend Durchlaufposten dar und hoben einander auf; infolge von Nachverrechnungen und Periodenverschiebungen beeinflussten sie jedoch das Jahresergebnis.

Der RH hielt fest, dass die jährlichen Ausgaben für das Sozialzentrum von durchschnittlich rd. 28.000 EUR durch Mieteinnahmen und durch eine jährliche Kapitaldotierung der Gemeinde Altenmarkt gedeckt waren. Er wies kritisch darauf hin, dass die Darlehensannuitäten den Gemeindeverband mit durchschnittlich rd. 142.000 EUR jährlich belasteten, er aber nur rd. 70.000 EUR Einnahmen aus der Verpachtung des Seniorenheims erhielt. Der Gemeindeverband glich die daraus resultierenden jährlichen Fehlbeträge für das Seniorenheim durch Kapitaldotierungen der Verbandsgemeinden sowie durch eine Reduzierung seiner Kassenbestände aus.

Der RH bemerkte positiv, dass die Einnahmen ohne GSBG–Beihilfen und die Ausgaben ohne Umsatzsteuer im Heimkostenbereich ausgeglichen waren und der Gemeindeverband keine Abgangsdeckung für den laufenden Betrieb des Pflegeheims zu leisten hatte. Er wies jedoch kritisch darauf hin, dass – nicht zuletzt aufgrund der gekürzten GSBG–Beihilfe – die Jahresergebnisse des Gemeindeverbands in den Jahren 2016 und 2017 deutlich negativ waren. Dies führte letztendlich dazu, dass auch über die Abdeckung der Kapitaldotierungen der Verbandsgemeinden hinaus Kassenbestände des Gemeindeverbands zur Finanzierung des Fehlbetrags verwendet wurden.

⁷ arithmetisches Mittel der Zahlen für den Zeitraum 2014 bis 2017

Der RH verwies auf seine Empfehlung zu TZ 10.

Schulden

- 7.1 Der Gemeindeverband finanzierte die Errichtung des Seniorenheims und des Sozialzentrums u.a. durch die Aufnahme von Finanzschulden. Nachstehende Tabelle zeigt die Errichtungskosten und die Finanzierungsstruktur:

Tabelle 2: Errichtungskosten und Finanzierung von Seniorenheim und Sozialzentrum

	Errichtungskosten		Finanzierung
	in EUR		in EUR
Seniorenheim	6.174.176	nicht rückzahlbarer Zuschuss aus Mitteln des Gemeindeausgleichsfonds	1.222.000
		Wohnbauförderungsdarlehen	3.451.205
		Darlehen	1.500.971
Zubau Wintergarten	62.507	Eigenmittel Verbandsgemeinden	62.507
Summe	6.236.683	Summe	6.236.683
Sozialzentrum	688.819	nicht rückzahlbarer Zuschuss aus Mitteln des Gemeindeausgleichsfonds	30.000
		Darlehen	658.819
Summe	688.819	Summe	688.819

Quellen: Gemeindeverband; RH

Die Errichtungskosten des Seniorenheims betragen rd. 6,24 Mio. EUR. Die Kosten für die Innenausstattung übernahm der Heimbetreiber. Die Finanzierung erfolgte durch ein Wohnbauförderungsdarlehen des Landes Salzburg, durch Darlehen sowie durch einen nicht rückzahlbaren Zuschuss aus Mitteln des Gemeindeausgleichsfonds⁸. Den Anbau des Wintergartens finanzierten die Verbandsgemeinden. Das um rd. 689.000 EUR errichtete Sozialzentrum war fast zur Gänze fremdfinanziert.

Für die Errichtung des Seniorenheims und des Sozialzentrums nahm der Gemeindeverband Darlehen von insgesamt rd. 5,61 Mio. EUR in Anspruch. Der Rechnungsabschluss des Jahres 2017 wies noch offene Darlehensverbindlichkeiten von rd. 4,40 Mio. EUR aus. Die jährlichen Belastungen für den Schuldendienst betragen im Zeitraum 2014 bis 2017 von rd. 168.000 EUR bis rd. 173.000 EUR.

⁸ Der im Land Salzburg eingerichtete Gemeindeausgleichsfonds wurde aus den Ertragsanteilen der Gemeinden an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben gespeist und gewährte Gemeinden und Gemeindeverbänden u.a. Bedarfswweisungen.

Die folgende Tabelle stellt die Entwicklung des Schuldenstands und des Schuldendienstes der Jahre 2014 bis 2017 dar:

Tabelle 3: Schuldenstand und Schuldendienst des Gemeindeverbands

	2014	2015	2016	2017
	in EUR			
Finanzschulden	4.824.855	4.686.716	4.546.799	4.399.311
Schuldendienst	167.626	170.621	167.846	173.383
<i>davon Tilgung</i>	<i>130.803</i>	<i>138.139</i>	<i>139.917</i>	<i>147.488</i>
<i>davon Zinsen</i>	<i>36.824</i>	<i>32.481</i>	<i>27.929</i>	<i>25.895</i>

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Gemeindeverband; RH

Der Schuldenstand des Gemeindeverbands verringerte sich im Zeitraum 2014 bis 2017 von 4,82 Mio. EUR um rd. 426.000 EUR auf 4,40 Mio. EUR. Während die Zinsen laufend sanken, stiegen die Tilgungen an.

Die im Darlehensausweis angeführten Schuldenstände zum Jahresende 2014 bis 2017 entsprachen den Tilgungsplänen. Der im Darlehensnachweis verzeichnete Anfangsstand der Finanzschulden wich von der tatsächlichen Gesamtsumme ab. Dies war laut Gemeindeverband darauf zurückzuführen, dass er in der Bauphase Darlehen zur Zwischenfinanzierung aufgenommen und diese nach Auszahlung der Mittel des Gemeindeausgleichsfonds wieder getilgt hatte. Im Darlehensnachweis waren diese bereits getilgten Darlehen fälschlicherweise noch im Darlehensanfangsstand enthalten.

- 7.2 Der RH verwies darauf, dass die Tilgung der Finanzschulden im Zeitraum 2014 bis 2017 planmäßig erfolgte. Er merkte jedoch kritisch an, dass im Darlehensausweis die ursprüngliche Höhe der Finanzschulden nicht korrekt ausgewiesen war.

[Der RH empfahl dem Gemeindeverband, die im Darlehensnachweis ausgewiesene, ursprüngliche Höhe der Finanzschulden zu korrigieren.](#)

- 7.3 Der Gemeindeverband bestätigte in seiner Stellungnahme den nicht korrekten Ausweis der ursprünglichen Höhe der Finanzschulden im Darlehensnachweis der Jahresrechnung und des Jahresvoranschlags. Der Gemeindeverband habe zur Vorfinanzierung von noch nicht angewiesenen Fördermitteln des Landes und zur Sicherstellung der Liquidität während der Baumaßnahmen kurzfristig zusätzliche Finanzmittel aufnehmen müssen und diese – trotz zwischenzeitlicher Tilgung – im erwähnten Nachweis als ergänzend aufgenommene Darlehensmittel dargestellt. Der Gemeindeverband habe den Darlehensnachweis bereits korrigiert.

Tarifsystem

- 8.1 (1) Reichte das Einkommen der Heimbewohnerinnen und –bewohner⁹ für die Deckung der Heimkosten aus, so erfolgte die Finanzierung des Heimaufenthalts als Selbstzahlerin bzw. als Selbstzahler.

Konnte eine Bewohnerin bzw. ein Bewohner den Tarif nicht bzw. nicht zur Gänze aus eigenen Mitteln finanzieren, bestand im Land Salzburg ein Rechtsanspruch auf die Übernahme der Restkosten, wenn die folgenden Voraussetzungen gegeben waren:

- fehlendes oder nicht ausreichendes Einkommen,
- Hauptwohnsitz und tatsächlicher Aufenthalt im Land Salzburg,
- österreichische Staatsbürgerschaft oder Gleichstellung sowie
- Pflegebedürftigkeit (galt bei vorhandenem Pflegegeldbezug als gegeben).

Im Falle einer Kostenübernahme trat die Antragstellerin bzw. der Antragsteller seine Pensionseinkünfte und das Pflegegeld mittels Zession an die Bezirkshauptmannschaft ab. Die Pensionsversicherungsträger überwiesen diese Einkünfte direkt an die Bezirkshauptmannschaft, die diese Gelder – ergänzt um den fehlenden Betrag aus der Sozialhilfe – an den Gemeindeverband zur Deckung der Heimkosten weiterleitete.

Bei den sozialhilfeempfangenden Personen waren zwei Kategorien zu unterscheiden:

- Neben den abgetretenen Ansprüchen (Pension, Pflegegeld) gab es kein weiteres Einkommen. Die Bezirkshauptmannschaft überwies die abgetretenen Ansprüche, ergänzt um die Sozialhilfe, zur Gänze an den Gemeindeverband. Diese Personen wurden als „Teilzahlerin bzw. Teilzahler“ bezeichnet.
- Es bestanden weitere, nicht abtretbare Einkommen (z.B. Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, ausländische Pensionsansprüche). Diese Einkünfte leitete die Heimbewohnerin bzw. der Heimbewohner direkt an den Gemeindeverband weiter. Die Bezirkshauptmannschaft überwies die abgetretenen Ansprüche und den um die Eigenleistung verminderten Sozialhilfebetrag. Diese Personen wurden als „Teilzahlerin bzw. Teilzahler mit Eigenleistung“ bezeichnet.

(2) Die Gestaltung der Heimtarife oblag in Salzburg zwar den Heimträgern, für die Gruppe der Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger führte das Land Salzburg allerdings für alle (öffentlichen und privaten) Rechtsträger Tarifobergrenzen ein. Die seit dem Jahr 2002 gültige TOG-VO wies die maximal für Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger verrechenbaren und aus der Sozialhilfe (mit)finanzierten Tarife in

⁹ zum Beispiel Pension, Pflegegeld, Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung, Kapitalerträge, Unterhaltsansprüche bzw. Leistungen von Dritten aufgrund vertraglicher Verpflichtungen

Pflegeheimen aus. Die in § 4 TOG–VO normierten Pflgetarife galten für alle Seniorenpflegeheime im Bundesland Salzburg.¹⁰

Die Tagesstarife je untergebrachter Person setzten sich aus einem Grundtarif¹¹ (Basisbetrag sowie Finanzierungs– und Investitionsbetrag) und einem Pflgetarif (in Abhängigkeit von den Pflegegeldstufen) zusammen.

(3) Der Gemeindeverband beschloss in jeder auf eine neue Tarifveröffentlichung folgenden Verbandssitzung die Anpassung der Tarife an die aktuelle TOG–VO. Er ergänzte die Tarife um einen zusätzlichen Grundtarif für verbandsfremde Heimbewohnerinnen und –bewohner sowie um einen Abschlagsbetrag bei Abwesenheit. Die Tarife zeigten nachfolgende Entwicklung:

Tabelle 4: Tägliche Tarife für die Heimunterbringung im Seniorenheim für die Jahre 2014 bis 2018

	2014	2015	2016	2017	bis Ende Juli 2018 ²	ab August 2018
	in EUR					
Grundtarif	28,35	28,75	29,05	29,35	29,75	33,05
Grundtarif Nichtmitglieder Gemeindeverband ¹	38,75	38,75	39,05	39,35	39,75	39,75
Verringerung bei Abwesenheit (z.B. bei stationärem Krankenhausaufenthalt) um	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25	4,25
erhöht bei Pflegestufe 0 um	0	0	0	0	0	0
erhöht bei Pflegestufe 1 um	8,90	9,10	9,20	9,30	10,40	10,40
erhöht bei Pflegestufe 2 um	19,70	20,10	20,40	20,60	21,90	21,90
erhöht bei Pflegestufe 3 um	48,20	49,10	49,80	50,30	52,00	52,00
erhöht bei Pflegestufe 4 um	60,90	62,00	62,80	63,50	65,40	65,40
erhöht bei Pflegestufe 5 um	72,60	73,90	74,90	75,70	77,80	77,80
erhöht bei Pflegestufe 6 um	78,40	79,80	80,90	81,80	84,00	84,00
erhöht bei Pflegestufe 7 um	78,40	79,80	80,90	84,80	87,00	87,00

¹ Die Tarife wurden in der Praxis nicht verrechnet.

² Die Tarife wurden mit LGBl. 60/2018 per 1. August 2018 erhöht und weisen die jeweiligen Nettobeträge aus.

Quellen: Gemeindeverband; RH

Selbstzahlerinnen und –zahler hatten im Seniorenheim Altenmarkt ebenfalls nur den Tarif gemäß TOG–VO zu bezahlen. Der erhöhte Grundtarif für Heimbewohnerinnen und –bewohner aus Gemeinden, die kein Mitglied im Gemeindeverband waren, kam nicht zur Anwendung.

¹⁰ Ausgenommen waren eine Sonderpflegeeinrichtung (Gunther Ladurner Pflegezentrum) sowie private Rechtsträger, die vor dem 1. Jänner 1995 bereits in Betrieb waren (hier galten gemäß § 3 TOG–VO erhöhte Grundtarife von 44,16 EUR bis 58,55 EUR je Tag im Jahr 2018).

¹¹ §§ 1, 2 und 3 TOG–VO

- 8.2 Der RH wies darauf hin, dass sich der Tagestarif aus dem Grundtarif für die Unterbringung (sogenannte „Hotelkomponente“) und dem Pflegetarif für die Betreuung zusammensetzte. Er merkte an, dass der Gemeindeverband für Selbstzahlerinnen und –zahler und für Heimbewohnerinnen und –bewohner aus Nicht-Verbandsgemeinden keine über der TOG-VO liegenden Tarife verrechnete.

Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

- 9.1 (1) Während im Vorgängergesetz zum Umsatzsteuergesetz 1994¹², dem Umsatzsteuergesetz 1972¹³, große Teile des Gesundheitsbereichs echt umsatzsteuerbefreit waren, verloren viele dieser Einrichtungen mit dem EU-Beitritt ihre Vorsteuerabzugsberechtigung. Um eine 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 wurden vom Gemeindeverband mittels Beihilfenerklärung beantragt und ergaben sich aus nicht abziehbaren Vorsteuern, die unmittelbar mit den gemäß Umsatzsteuergesetz 1994 befreiten Umsätzen in Zusammenhang standen.

(2) Eine mit 1. Jänner 2014 wirksame Novelle des GSBG¹⁴ hatte zur Folge, dass der Gemeindeverband entsprechende Steuerbegünstigungen für Selbstzahlerinnen und –zahler sowie Teilzahlerinnen und –zahler mit Eigenleistungen (**TZ 8**) nicht mehr im zuvor möglichen Ausmaß erhielt. Er konnte die abgeführte Umsatzsteuer in Form der Beihilfe grundsätzlich nur mehr für Entgelte aus öffentlichen Mitteln gegenüber dem Bund geltend machen. Bei Entgelten aus privaten Mitteln¹⁵ sah § 11 Abs. 3 GSBG nunmehr vor, dass der darauf entfallende Vorsteueranteil pauschal um vier Prozentpunkte zu kürzen war und anstatt 10 % nur mehr 6 % betrug.

¹² Umsatzsteuergesetz 1994, BGBl. 663/1994 i.d.F. BGBl. 819/1994 i.d.g.F.

¹³ Umsatzsteuergesetz 1972; außer Kraft getreten durch BGBl. 663/1994 am 31. Dezember 1994

¹⁴ BGBl. I 22/2012

¹⁵ Private Mittel lagen z.B. dann vor, wenn ein privater Kostenbeitrag für die Leistung eines Alten-, Behinderten- oder Pflegeheims eingehoben wurde.

Tabelle 5: Vergleich der Beihilfe nach dem Gesundheits- und Sozialbereichs-Beihilfengesetz vor und nach dem 1. Jänner 2014

Entgelte (Kostenbeiträge)	Nettobetrag	Rechtslage bis 31. Dezember 2013		Rechtslage ab 1. Jänner 2014	
		Beihilfe	Steuersatz	Beihilfe	Steuersatz
	in EUR	in EUR	in %	in EUR	in %
aus öffentlichen Mitteln (Bezirkshauptmannschaft)	162.082	16.208	10	16.208	10
aus privaten Mitteln (Eigenleistungen)	37.747	3.775	10	2.265	6
Summe	199.830	19.983		18.473	
Differenz ab 1. Jänner 2014				-1.510	

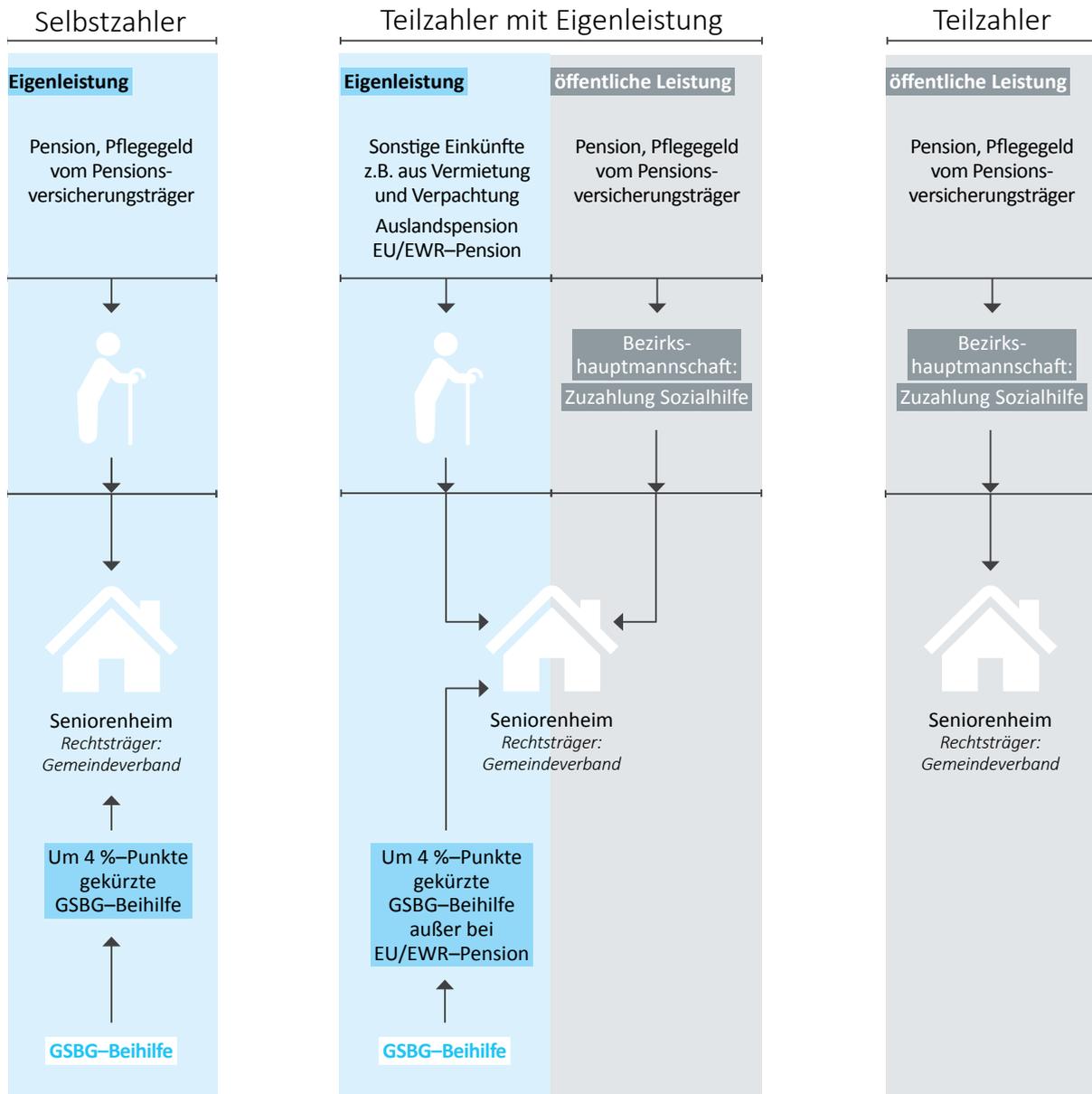
Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Gemeindeverband; RH

Demnach führte die Kürzung des für die Beihilfenbemessung maßgeblichen Steuersatzes bei Entgelten aus privaten Mitteln um vier Prozentpunkte zu monatlichen Mindereinnahmen von bspw. rd. 1.500 EUR.

Die Höhe der monatlichen Beihilfe war somit ab 1. Jänner 2014 davon abhängig, ob der Gemeindeverband seine Entgelte bzw. Kostenbeiträge aus öffentlichen oder privaten Mitteln erhielt. Nachstehende Abbildung zeigt die Kürzung der GSBG-Beihilfen ab 1. Jänner 2014:

Abbildung 3: Kürzung der GSBG–Beihilfe aufgrund von Eigenleistung



EU = Europäische Union

EWR = Europäischer Wirtschaftsraum

GSBG = Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz

Quelle: RH

Bezogen auf die Heimbewohnerin bzw. der Heimbewohner Sozialhilfe und erhielt der Gemeindeverband die Zahlungen (inländische Pensionen, Pflegegeld und Sozialhilfe) von der Bezirkshauptmannschaft, galten diese im Sinne des GSBG als Kostenbeiträge aus öffentlichen Mitteln und der für die Beihilfe relevante Steuersatz betrug 10 %.

Brachte die Heimbewohnerin bzw. der Heimbewohner Eigenleistungen ein, galten diese als Kostenbeiträge aus privaten Mitteln und der dafür maßgebliche Steuersatz war um vier Prozentpunkte auf 6 % zu kürzen.

(3) Eine Anfrage des Gemeindeverbands an das Land Salzburg im Jänner 2014 zur in Kraft getretenen GSBG–Novelle und zur daraus resultierenden Berechnung und zur Höhe der Beihilfe blieb unbeantwortet. Erst im November 2016 informierte der Salzburger Gemeindeverband in einem Schreiben seine Mitglieder über die geänderte Rechtslage und die Notwendigkeit, die Beihilfenanträge für die Jahre 2014 bis 2016 zu überprüfen. Der Information lag eine Auskunft des Finanzamts Salzburg Stadt zur ab 1. Jänner 2014 geänderten GSBG–Beihilfenberechnung bei. Als beihilfenkürzende Fälle waren darin neben eigenen Vermögenszuzahlungen, unterhaltsverpflichtenden Vermögenszahlungen, Leistungen aus Verlassenschaften und Arbeitnehmerveranlagungen auch ausländische Pensionen angeführt.

Der Gemeindeverband stellte auf Basis dieser Informationen fest, dass er für die Jahre 2014 bis 2016 aufgrund nicht vorgenommener Kürzungen eine zu hohe Beihilfe erhalten hatte. Er nahm in der Folge eine Neuberechnung vor und zahlte für das Jahr 2014 rd. 25.300 EUR, für das Jahr 2015 rd. 26.100 EUR und für das Jahr 2016 rd. 23.000 EUR nach. Das Finanzamt Salzburg Stadt überprüfte die Richtigkeit der Jahreserklärungen 2014 und 2015. Insgesamt betrug die Mindererinnahmen aus der Kürzung der Beihilfe in den Jahren 2014 bis 2017 rd. 110.000 EUR.

Im Rahmen einer einmaligen Förderunterstützung erhielt der Gemeindeverband im Jänner 2018 „zur Abfederung von möglichen Härten durch den Entfall der Steuerbegünstigung“ eine einmalige Unterstützung aus Mitteln des Gemeindeausgleichsfonds in Höhe von 23.850 EUR.

(4) Auf Nachfrage des RH konkretisierte das Finanzamt Salzburg Stadt die Vorgangsweise bei ausländischen Pensionen. Pensionszahlungen aus EU–Mitgliedstaaten bzw. EWR–Staaten seien aus Gründen der Gleichbehandlung wie österreichische Pensionen zu behandeln. Diese Pensionszahlungen aus dem EU– bzw. EWR–Raum galten daher als Kostenbeiträge aus öffentlichen Mitteln und unterlagen nicht der Beihilfenkürzung. Dies auch, wenn die Sozialhilfeempfängerin bzw. der Sozialhilfeempfänger diese Pension selbst an den Heimträger überwies, da bei ausländischen Pensionen z.B. aus Deutschland keine Legalzession möglich war. Der Gemeindeverband berechnete auf Anfrage des RH die Beihilfe beispielhaft für das Jahr 2014 neuerlich und stellte fest, dass die Berechnung eine um rd. 37.000 EUR niedrigere Bemessungsgrundlage für die Kürzung der Beihilfe ergab.

(5) Der Gemeindeverband führte bei neu ins Heim aufgenommenen und Sozialhilfe beantragenden Personen ebenso eine Beihilfenkürzung durch, da diese bis zur positiven Erledigung ihres Antrags als Selbstzahlerin bzw. Selbstzahler eingestuft

waren (TZ 14). Wurde der Antrag positiv erledigt, überwies die Bezirkshauptmannschaft auch die zwischenzeitlich angefallenen Heimkosten; eine Neubewertung der Beihilfenbemessung nahm der Gemeindeverband aber nicht vor. Auf Nachfrage des RH wies das Bundesministerium für Finanzen darauf hin, dass keine rechtliche Klarheit darüber bestand, ob ursprüngliche Selbstzahlerbeiträge bei nachträglicher Erstattung als Kostenbeiträge aus öffentlichen Mitteln galten. Das Bundesministerium für Finanzen wies dazu auf die Möglichkeit einer Rechtsauskunft durch die Finanzverwaltung hin.

- 9.2 Der RH bemängelte, dass das Land Salzburg die Anfrage des Gemeindeverbands vom Jänner 2014 unbeantwortet ließ und keine Informationen über die geänderte Vollzugspraxis der GSBG–Beihilfenbemessung nach einer vorangegangenen GSBG–Novelle übermittelte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die jeweils aktuelle Spruchpraxis der Finanzverwaltung zur Bemessung der GSBG–Beihilfen den Gemeinden und relevanten Gemeindeverbänden zur Verfügung zu stellen, um eine einheitliche und rechtskonforme Vollziehung im Land Salzburg sicherzustellen.

Der RH hielt weiters fest, dass die im Jahr 2016 verfasste Klarstellung der Finanzverwaltung nicht ausreichend präzise war. Der generelle Hinweis der Beihilfenkürzung bei ausländischen Pensionen berücksichtigte nicht, dass dies für Pensionen aus dem EU– bzw. EWR–Raum nicht galt. Der RH wies darauf hin, dass die nochmalige Berechnung eines Beitragsjahres eine Beihilfendifferenz zugunsten des Gemeindeverbands ergab.

Der RH empfahl dem Gemeindeverband, die GSBG–Beihilfen der Vorjahre nochmals zu berechnen und gegebenenfalls eine Berichtigung der Veranlagungen zu veranlassen. Dabei wäre insbesondere die Rechtslage hinsichtlich der Pensionen aus EU–Mitgliedstaaten bzw. EWR–Staaten zu berücksichtigen.

Der RH wies darauf hin, dass Personen nach der Neuaufnahme ins Heim bis zur Zuerkennung von Sozialhilfe als Selbstzahlerinnen bzw. Selbstzahler galten und die Heimkosten zunächst selbst zu tragen hatten. Für diese Beträge erfolgte aufgrund ihrer Einstufung als Kostenbeiträge aus privaten Mitteln eine Beihilfenkürzung, obwohl sie nach Zuerkennung der Sozialhilfe von der Bezirkshauptmannschaft ersetzt wurden.

Der RH empfahl dem Gemeindeverband, bei der Finanzverwaltung eine Rechtsauskunft einzuholen, ob die bis zur Zuerkennung der Sozialhilfe erfolgten Eigenleistungen als Kostenbeiträge aus öffentlichen Mitteln einzustufen sind, und im zutreffenden Fall eine Beihilfenberichtigung zu veranlassen.

- 9.3 (1) Der Gemeindeverband teilte in seiner Stellungnahme mit, das Finanzamt Salzburg Stadt mit Schreiben vom Jänner 2019 um Rechtsauskunft ersucht zu haben, und zwar hinsichtlich der Behandlung von Pensionszahlungen aus dem EU- bzw. EWR-Raum sowie der vorübergehend geleisteten Selbstzahlerbeiträge aufgrund erst nachträglich zuerkannter Sozialhilfe im Rahmen der GSBG-Abrechnung. Das Finanzamt Salzburg Stadt habe in seiner Beantwortung vom Mai 2019 die vorübergehend geleisteten Selbstzahlerbeiträge vor der Zuerkennung der Sozialhilfe als öffentliche Mittel anerkannt. Diese würden damit keiner Beihilfenkürzung unterliegen.

Bei Pensionszahlungen aus dem EU- bzw. EWR-Raum würde es ebenso wenig dann zu einer Beihilfenkürzung kommen, wenn die Heimbewohnerin bzw. der Heimbewohner keine Selbstzahlerin bzw. kein Selbstzahler ist, die pensionsauszahlende Stelle im EU- bzw. EWR-Raum ansässig ist und die Legalzession gegenüber der (ausländischen) pensionsauszahlenden Stelle nicht vollzogen werden kann.

Der Gemeindeverband führte in seiner Stellungnahme weiters aus, dass er derzeit die GSBG-Beihilfen berechne und eine Neuveranlagung der Vorjahresbeträge durch berichtigte Jahreserklärungen vorbereite. Die Korrektur und den Rückzahlungsantrag für die aktualisierten GSBG-Beihilfen bringe er im Wege der Sozialabteilung des Landes beim Finanzamt ein.

(2) Das Land Salzburg gab in seiner Stellungnahme an, dass der zuständigen Fachabteilung bei der Bereitstellung der aktuellen Spruchpraxis der Finanzverwaltung für die Vollziehung des GSBG keine inhaltliche Zuständigkeit zukomme. Das Land Salzburg habe lediglich eine koordinierende Funktion (Sammel- und Übermittlungsfunktion), indem es die Beihilfen- und Ausgleichzahlungserklärungen von den Gemeinden bzw. Gemeindeverbänden pro Monat sammle und in einer Sammelerklärung an das Bundesministerium für Finanzen übermittle.

- 9.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, dass gemäß GSBG die Auszahlung der GSBG-Beihilfen – und damit ein wesentlicher Teilaspekt der Vollziehung des GSBG – bei Seniorenheimen im Wege der Länder zu erfolgen hat. Er hielt dabei eine Beschränkung der Zuständigkeit des Landes auf die Sammel- und Übermittlungsfunktion für nicht ausreichend, um eine einheitliche und ordnungsgemäße Vollziehung sicherzustellen. Er erachtete eine rechtzeitige Information der Gemeinden über Novellen des GSBG und Änderungen in seiner Vollziehung als eine wesentliche Aufgabe im Rahmen seiner Koordinierungsfunktion.

Der RH verwies in diesem Zusammenhang insbesondere auf die nunmehr erfolgte Klarstellung des Finanzamts Salzburg Stadt zur Behandlung von Pensionszahlungen aus dem EU- bzw. EWR-Raum sowie von vorübergehend geleisteten Selbstzahler-

beitragen im Falle einer nachträglich zuerkannten Sozialhilfe im Rahmen der GSBG–Abrechnung.

Kostenverteilung

- 10.1 (1) Zur Abdeckung des sich jährlich im Haushalt des Gemeindefverbands ergebenden Fehlbetrags – resultierend aus den steuerlichen Mindereinnahmen im Pflegebereich und den nicht durch Pachteinahmen abgedeckten Schuldendiensten (durchschnittlich rd. 142.000 EUR je Jahr) und Verwaltungskosten (**TZ 6**) – leisteten die Verbandsgemeinden für das Seniorenheim jährliche Kapitaldotierungen gemäß einem in der Satzung bestimmten Aufteilungsschlüssel.

Tabelle 6: Geplante und tatsächliche Kapitaldotierung je Verbandsgemeinde für das Seniorenheim in den Jahren 2014 bis 2018

Gemeinde	Plan / Ist	2014	2015	2016	2017	2018
		in EUR ¹				
Altenmarkt	Plan	43.068	58.019	56.190	60.853	66.705
	Ist	43.059	58.019	45.720	79.096	n.v.
Flachau	Plan	28.260	38.070	36.870	39.930	43.770
	Ist	28.260	38.070	30.000	51.900	n.v.
Eben im Pongau	Plan	14.799	19.936	19.308	20.910	22.921
	Ist	14.799	19.936	15.710	27.178	n.v.
Filzmoos	Plan	8.073	10.875	10.533	11.407	12.504
	Ist	8.073	10.875	8.570	14.826	n.v.
Summe	Plan	94.200	126.900	122.900	133.100	145.900
	Ist	94.191	126.900	100.000	173.000	n.v.

Rundungsdifferenzen möglich

n.v. = nicht verfügbar

¹ ohne Kapitaldotierung der Gemeinde Altenmarkt für das Sozialzentrum

Quellen: Gemeindefverband; RH

Im Jahr 2016 erfolgte eine geringere Kapitaldotierung, im Jahr 2017 eine höhere Kapitaldotierung als geplant. Der Mehrbedarf von 39.900 EUR im Jahr 2017 resultierte aus der Rückzahlung von GSBG–Beihilfen für die Jahre 2014 bis 2016.

Aufgrund geänderter Vorgaben für GSBG–Beihilfen kam es bis Ende 2017 zu Mehrbelastungen des Gemeindefverbands in Höhe von rd. 110.000 EUR. Der Gemeindefverband trug diese Mehrkosten abzüglich einer einmaligen Unterstützung aus dem Gemeindeausgleichsfonds selbst und belastete damit weder die im Heim lebenden Personen noch den Heimbetreiber.

(2) Der im Jahr 2005 abgeschlossene Pachtvertrag (TZ 4) sah einen jährlichen Pachtzins von rd. 70.000 EUR vor. Dieser Betrag basierte auf Kalkulationsunterlagen hinsichtlich der Finanzierung; eine Wertanpassung war – außer bei wesentlichen Änderungen der Zinsbedingungen – nicht vorgesehen. Der in der TOG–VO geregelte Grundtarif setzte sich aus einem Basisbetrag sowie einem Finanzierungs– und Investitionsbetrag zusammen (TZ 8). Im Pachtvertrag war vereinbart, dass der gesamte Grundtarif – inkl. dem Finanzierungs– und Investitionsbetrag – dem Heimbetreiber zustand. Als Gegenleistung hatte dieser für die Instandhaltung des Gebäudes, der Maschinen und Anlagen des Seniorenheims sowie für den Ersatz und die Wiederbeschaffung von Inventar aufzukommen.

(3) Die Pflege von Personen in Seniorenheimen stellte vor allem durch die demografischen Entwicklungen (geburtenstarke Jahrgänge kamen ins Pflegealter) sowie die steigende Pflegebedürftigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner eine zunehmende finanzielle Herausforderung dar. Dies erschwerte eine kostendeckende Führung von Seniorenheimen bei gleichzeitiger Sicherstellung der Pflegequalität.

Die Salzburger Landesregierung beschloss zur Entlastung der Heimbetreiber daher eine mit 1. August 2018 wirksame¹⁶ außerordentliche Erhöhung des Grundtarifs gemäß TOG–VO um 3,30 EUR auf 33,05 EUR pro Tag (TZ 8); der darin enthaltene Finanzierungs– und Investitionsbetrag blieb mit 3,65 EUR pro Tag unverändert. Die Verbandsversammlung beschloss die Verrechnung der neuen Tarife für das Seniorenheim Altenmarkt im August 2018. Der erhöhte Grundtarif kam zur Gänze dem Heimbetreiber zugute.

(4) Angesichts der tarifbedingten Mehreinnahmen des Heimbetreibers und der GSBG–bedingten Mindereinnahmen des Gemeindeverbands beschloss dieser in seiner Verbandsversammlung vom August 2018, die Entgeltbestimmungen des Pachtvertrags und die damit verbundene Kostentragung zwischen Gemeindeverband und Heimbetreiber neu zu verhandeln. Dies auch insofern, als der Heimbetreiber in den Jahren 2014 bis 2017 durchwegs positiv bilanzierte.

- 10.2 Der RH hielt fest, dass die erfolgten Kürzungen von GSBG–Beihilfen und die Rückzahlung bereits erhaltener Beihilfen für die Jahre 2014 bis 2017 die Einnahmen des Gemeindeverbands ab dem Jahr 2016 um rd. 110.000 EUR verminderten und dies für den Gemeindeverband eine zusätzliche finanzielle Belastung darstellte.

¹⁶ LGBl. 60/2018

Der RH wies kritisch darauf hin, dass

- die aus der Errichtung des Seniorenheims resultierenden Darlehensannuitäten von durchschnittlich rd. 142.000 EUR pro Jahr (ohne Sozialzentrum) der Gemeindeverband trug, während der Heimbetreiber den im Grundtarif enthaltenen Anteil für Finanzierung und Investitionen in Höhe von 3,65 EUR pro Tag und untergebrachter Person und die damit verbundenen Einnahmen für das Seniorenheim von bis zu rd. 93.000 EUR pro Jahr¹⁷ erhielt,
- von der ab August 2018 geltenden außerordentlichen Erhöhung des Grundtarifs um 3,30 EUR und der damit verbundenen Einnahmenerhöhung von bis zu 84.000 EUR je Jahr¹⁸ zur Gänze der Heimbetreiber profitierte und
- der vereinbarte Pachtzins seit dem Jahr 2005 keiner Wertanpassung unterlag und damit die vom Heimbetreiber erhaltenen Pachteinnahmen mit rd. 70.000 EUR je Jahr unverändert waren.

Der RH beurteilte die im Pachtvertrag vereinbarten Entgeltbestimmungen insbesondere im Lichte der seit Vertragsabschluss erfolgten Änderungen im Tarif- und GSBG-System und die damit verbundene Aufteilung der Kosten und Einnahmen auf die Vertragspartner als unausgewogen und verwies auf die positiven Jahresabschlüsse des Heimbetreibers.

Der RH anerkannte, dass der Gemeindeverband noch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beschloss, mit dem Heimbetreiber über eine dahingehende Vertragsanpassung zu verhandeln.

Der RH empfahl dem Gemeindeverband, bei den geplanten Verhandlungen mit dem Heimbetreiber die geänderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ins Treffen zu führen und eine ausgewogene Verteilung der Kosten und Einnahmen anzustreben.

- 10.3 Der Gemeindeverband führte in seiner Stellungnahme aus, dass eine Indexierung der Pacht zum Zeitpunkt des Abschlusses des Pachtvertrags ausgeschlossen worden sei, da der Gemeindeverband neben der Kostentragung durch den Heimbetreiber auch noch Pachtzahlungen im Ausmaß von rd. 50 % der Annuitäten ausverhandelt habe. Außerdem sei die Tilgung der Darlehen nicht indexiert, sondern das Darlehen unterliege einem variablen Zinssatz, der zudem seit Jahren sehr gering sei. Dadurch sei eine Anhebung der Pacht nicht gerechtfertigt gewesen. Eine wesentliche Erhöhung des Zinssatzes hätte für den Gemeindeverband jedoch einen Grund für eine Änderung der Pachthöhe ergeben.

¹⁷ 3,65 EUR pro Tag bei einer Vollausslastung von 70 Betten (der Anteil für Finanzierung und Investitionen in Höhe von 3,65 EUR pro Tag blieb im überprüften Zeitraum konstant)

¹⁸ 3,30 EUR pro Tag bei einer Vollausslastung von 70 Betten

Im Eingangstarif des Jahres 2005 habe der Gemeindeverband dem Heimbetreiber im Hinblick auf die Übernahme der vollen Instandhaltungs- und Instandsetzungs- sowie Erneuerungspflicht den gesamten Investitions- und Finanzierungsbetrag von 3,65 EUR pro Tag und Bewohner zugestanden. Durch die Anhebung der Pflegeheimtarife im Jahr 2018 habe sich der Gemeindeverband veranlasst gesehen, Nachverhandlungen einzuleiten.

Zur Zeit der Gebarungüberprüfung durch den RH sei eine Nachverhandlung bereits zugesagt gewesen. In der Folge habe sich der Gemeindeverband mit dem Heimbetreiber im zweiten Nachtrag zum Pachtvertrag vom 20. November 2018 darauf geeinigt, den Investitions- und Finanzierungsbetrag von 3,65 EUR, der gemäß Pachtvertrag bisher zur Gänze dem Heimbetreiber zugestanden sei, im Verhältnis von 37,80 : 62,20 aufzuteilen. Der Gemeindeverband habe somit eine Anhebung der Jahrespacht um 35.259 EUR erreichen können.

Planung

- 11.1 (1) Vom Verbandsobmann waren jährlich ein Voranschlag sowie eine Jahresrechnung (Rechnungsabschluss) zu erstellen.

Der Voranschlag war gemäß § 50 Salzburger Gemeindeordnung 1994 so zeitgerecht zu erstellen, dass die Verbandsversammlung diesen noch vor Beginn des Rechnungsjahres beschließen konnte. Waren Ausgaben und Einnahmen ihrer Höhe nach nicht errechenbar, so waren gemäß § 49 Abs. 4 Salzburger Gemeindeordnung 1994 die Ansätze aufgrund gewissenhafter Schätzungen – unter Berücksichtigung der Ergebnisse der letzten Jahre – zu erstellen. Der Gemeindeverband legte dem Voranschlagsentwurf die Tarife gemäß TOG-VO für das Folgejahr bzw. deren voraussichtliche Höhe gemäß dem entsprechenden Verordnungsentwurf des Landes zugrunde.

Gemäß Satzung hatte der Verbandsobmann der Verbandsversammlung bis spätestens 20. Oktober einen Voranschlagsentwurf vorzulegen. Damit sollte es den Verbandsgemeinden ermöglicht werden, die im Voranschlag vorgesehenen Kapitaldotierungen rechtzeitig in ihre Gemeindevoranschläge aufzunehmen.

(2) In der Praxis erstellte der Gemeindeverband den Voranschlagsentwurf erst nach Übermittlung der voraussichtlichen Tarife gemäß TOG-VO für das Folgejahr durch das Land Salzburg. Nachstehende Tabelle zeigt, dass die Voranschläge in keinem Jahr bis zum 20. Oktober und damit rechtzeitig vorlagen:

Tabelle 7: Übermittlung und Beschlussfassung der Voranschläge 2014 bis 2018

Mitteilung der voraussichtlichen Tarife durch das Land Salzburg	Beschluss des Voranschlags durch Verbandsversammlung	Übermittlung des Voranschlags an die Verbandsgemeinden
24. Oktober 2013	6. November 2013	7. November 2013
31. Oktober 2014	12. November 2014	13. November 2014
20. November 2015	30. November 2015	1. Dezember 2015
15. November 2016	23. November 2016	24. November 2016
31. Oktober 2017	16. November 2017	17. November 2017

Quellen: Gemeindeverband; RH

(3) Auf Nachfrage des RH kündigte das zuständige Referat des Landes Salzburg an, künftig die voraussichtlichen Tarifsätze für das Folgejahr bis Mitte September zu übermitteln, um eine zeitgerechte Erstellung der Voranschläge zu ermöglichen.

- 11.2 Der RH stellte kritisch fest, dass der Gemeindeverband die in der Satzung festgelegte Vorlagefrist seines Voranschlags in keinem der überprüften Jahre einhielt. Nach Ansicht des RH war für eine fristgerechte Vorlage des Voranschlags eine möglichst frühzeitige Information des Landes Salzburg über die voraussichtlichen Tarife gemäß TOG-VO für das Folgejahr zweckmäßig, um dem Gemeindeverband eine zeitgerechte und auf aktuellen Zahlen beruhende Planung zu ermöglichen.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände bis Mitte September über die voraussichtlichen Tarife gemäß TOG-VO für das Folgejahr zu informieren.

Dem Gemeindeverband empfahl der RH, den Voranschlag fristgerecht vorzulegen – entweder unter Verwendung von voraussichtlichen Tarifsätzen oder unter Vornahme einer gewissenhaften Schätzung.

- 11.3 (1) Laut Stellungnahme des Gemeindeverbands sei der satzungsgemäß bis zum 20. Oktober jeden Jahres vom Gemeindeverband vorzulegende Voranschlag bis 25. Oktober jeden Jahres an die Verbandsgemeinden vorzulegen. Dies werde künftig entsprechend der Empfehlung des RH erfolgen. Sollten seitens des Landes noch keine für das Folgejahr beschlossenen Tarife verfügbar sein, werde die Finanzverwaltung des Gemeindeverbands voraussichtliche Werte hierfür bzw. eine gewissenhafte Schätzung der Voranschlagswerte verwenden.

Sollte es nach Beschlussfassung des Voranschlags für das Folgejahr zu einer Veränderung der voraussichtlichen Tarife seitens des Landes kommen, seien diese durch die Verbandsversammlung in einer gesonderten Sitzung neu zu beschließen und den Verbandsgemeinden kundzumachen.

(2) Das Land Salzburg sagte in seiner Stellungnahme zu, den voraussichtlichen Anpassungsfaktor der Tarife gemäß der TOG-VO an die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände mitzuteilen. Im Jahr 2019 sei diese Information mit Schreiben vom 26. September 2018 erfolgt.

Verfahren

Aufnahme in das Seniorenheim

- 12.1 Erstmals in das Seniorenheim aufgenommene Personen füllten ein Antragsformular aus, legten die geforderten Dokumente bzw. Unterlagen wie z.B. Pensionsnachweis, Meldezettel, Geburtsurkunde und Staatsbürgerschaftsnachweis vor und schlossen mit dem Heimbetreiber einen Heimvertrag ab. Darin erklärte die aufgenommene Person ihr Einverständnis, dass der Heimbetreiber sämtliche erforderliche Daten (u.a. Einkommensnachweise) – soweit diese bei der Beantragung von Sozialhilfe und Pflegegeld erforderlich waren – erheben und automationsunterstützt weiterverarbeiten durfte.

Den Antrag auf Sozialhilfe und die dafür erforderlichen Unterlagen übermittelte der Heimbetreiber postalisch an die Bezirkshauptmannschaft. Forderte die Bezirkshauptmannschaft im Ermittlungsverfahren weitere Unterlagen an, reichte diese die Heimbewohnerin bzw. der Heimbewohner oder von ihr bzw. ihm bevollmächtigte Personen per Post, Fax oder E-Mail nach.

Die Bezirkshauptmannschaft erließ den Erstbescheid, wenn die Antragsunterlagen vollständig vorlagen und die Hilfsbedürftigkeit im Sinn des Salzburger Sozialhilfegesetzes gegeben war.

In der Folge meldete die Bezirkshauptmannschaft insbesondere bei österreichischen Pensionen beim zuständigen Pensionsversicherungsträger den Ersatzanspruch gemäß § 44 Salzburger Sozialhilfegesetz und § 13 Bundespflegegeldgesetz an. Nach positiver Rückmeldung des Pensionsversicherungsträgers gingen für die Dauer des Heimaufenthalts die Ansprüche auf Pension und auf Pflegegeld zur teilweisen Deckung der Heimkosten auf die Bezirkshauptmannschaft über. Der Heimbewohnerin bzw. dem Heimbewohner verblieben zumindest 20 % der Pension, die Sonderzahlungen sowie ein monatliches Taschengeld in der Höhe von 10 % der Pflegestufe 3 vom Pflegegeld – das waren 45,20 EUR im Jahr 2018.

Änderte sich bspw. die Pensionshöhe, war ein Änderungsantrag zu stellen, worüber die Bezirkshauptmannschaft in einem Folgebescheid entschied.

Erst- und Folgebescheide übermittelte die Bezirkshauptmannschaft den betroffenen Personen und dem Gemeindeverband auf dem Postweg. Der Gemeindeverband scannte diese Unterlagen ein und leitete sie unverschlüsselt per E-Mail an den Heimbetreiber weiter. Die Bescheide enthielten personenbezogene Daten, die als sensibel einzustufen waren.

Auf Nachfrage des RH veranlasste der Gemeindeverband im Zuge der Gebarungsüberprüfung anstatt der elektronischen Weiterleitung der Bescheide an den Heimbetreiber die Überbringung einer Bescheidkopie durch einen Boten. In weiterer Folge richtete er ab August 2018 ein elektronisches Postfach für den Heimbetreiber auf dem Server der Gemeinde Altenmarkt ein, sodass dieser die Bescheide direkt vom Server herunterladen konnte.

Auf Anregung des RH unterfertigten der Gemeindeverband und der Heimbetreiber im August 2018 eine Auftragsverarbeitungsvereinbarung gemäß Art. 28 Datenschutz-Grundverordnung bzw. § 48 Datenschutzgesetz.¹⁹ Zudem holte der Heimbetreiber die gemäß Datenschutz-Grundverordnung vorgesehenen, aktualisierten Datennutzungs-Zustimmungserklärungen aller im Heim wohnenden Personen ein.

- 12.2 Der RH kritisierte, dass der Gemeindeverband sensible, personenbezogene Daten unverschlüsselt per E-Mail übermittelte und damit das Risiko einging, dass Dritte diese Daten mitlesen konnten. Dies insofern, als die versendeten Daten geeignet waren, etwaige Rückschlüsse auf den Gesundheitszustand (Höhe der Pflegestufe, Krankenhausaufenthalte) von Personen herzustellen. Auf der Website www.online-sicherheit.gv.at wies das Zentrum für sichere Informationstechnologie Austria auf dieses Risiko hin und empfahl, keine sensiblen Daten per E-Mail zu versenden bzw. dafür nur eine verschlüsselte E-Mail-Kommunikation bzw. andere – als sicher geltende – Datenaustauschmöglichkeiten zu nützen.

Der RH hielt fest, dass der Gemeindeverband noch während der Gebarungsüberprüfung seine E-Mail-Kommunikation von sensiblen, personenbezogenen Daten mit dem Heimbetreiber einstellte und nach einer Überbringung der Daten per Boten ab August 2018 eine Datenbereitstellung am Server der Gemeinde Altenmarkt ermöglichte. Er wies positiv darauf hin, dass der Gemeindeverband noch während der Gebarungsüberprüfung die gemäß Datenschutz-Grundverordnung notwendigen Vereinbarungen zur Verarbeitung von Daten erstellte.

Der RH empfahl dem Gemeindeverband, beim Austausch sensibler Daten nur als sicher geltende Datenaustauschmöglichkeiten zu nutzen.

¹⁹ Verordnung 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) sowie Datenschutzgesetz, BGBl. I 165/1999 i.d.g.F.

- 12.3 Der Gemeindeverband teilte in seiner Stellungnahme mit, dass er Daten zwischen ihm und dem Heimbetreiber nur noch über den Server der Gemeinde Altenmarkt austausche.

Der Heimbetreiber lade dazu seine Abrechnung aus dem Pflegeprogramm in Form von Auswertungen auf den Server, zu dem die Buchhaltung einen direkten Datenzugriff habe. Außerdem würden die erlassenen Bescheide der Bezirkshauptmannschaft ausschließlich an ein digitales Postfach auf dem Server der Gemeinde Altenmarkt zugestellt. Der Heimbetreiber habe einen Login-Zugang mit Passwortschutz und erhalte so direkt die Bescheide in digitaler Form.

Verrechnung

- 13.1 An der Verrechnung der gegenüber den Heimbewohnerinnen und –bewohnern erbrachten Leistungen waren der Heimbetreiber, der Gemeindeverband²⁰ und die Bezirkshauptmannschaft beteiligt:

Der Heimbetreiber verrechnete dem Gemeindeverband die Regelleistung (Unterbringung und Pflege)²¹. Dazu exportierte der Heimbetreiber monatlich die dafür relevanten Daten aus dem hausinternen Pflege- und Verwaltungsprogramm und übermittelte die Rechnung per E-Mail an den Gemeindeverband. Dieser prüfte diese Abrechnung, überwies an den Heimbetreiber die nachgewiesenen Kosten und erhielt die Kosten – je nach Einstufung der untergebrachten Person als Selbst- bzw. Teilzahlerin – von dieser oder von der Bezirkshauptmannschaft refundiert.

Erfolgte eine (Teil)Kostenübernahme durch die Bezirkshauptmannschaft im Wege der Sozialhilfe, spielte der Gemeindeverband die entsprechenden Daten ins Abrechnungsportal „Soziales Informationssystem“ der Bezirkshauptmannschaft ein und übermittelte eine Sammelrechnung.

Der Gemeindeverband verbuchte sämtliche Rechnungsbeträge in seiner Buchhaltung, kontrollierte die Zahlungseingänge und führte das Mahnwesen.

Auf Nachfrage des RH führte der Gemeindeverband im Zuge der Gebarungsprüfung bei der elektronischen Übermittlung der Abrechnungsdaten durch den Heimbetreiber einen Passwortschutz sowie in der Folge ein sicheres Datenübermittlungsverfahren über den Server der Gemeinde Altenmarkt ein.

²⁰ Die dabei auf den Gemeindeverband entfallenden Aufgaben nahm großteils eine für den Gemeindeverband tätige Bedienstete der Gemeinde Altenmarkt wahr (TZ 16).

²¹ Im Unterschied dazu vereinbarte und bezahlte die Heimbewohnerin bzw. der Heimbewohner die sogenannten „Wahlleistungen und Leistung Dritter“ (z.B. Friseur, Fußpflege) selbst.

- 13.2 Der RH kritisierte, dass der Gemeindeverband die unverschlüsselte Übermittlung sensibler, personenbezogener Daten an ihn per E-Mail zuließ und damit das Risiko einging, dass Dritte die übermittelten Daten mitlesen konnten. Er nahm positiv zur Kenntnis, dass der Gemeindeverband noch während der Gebarungsüberprüfung seine E-Mail-Kommunikation von sensiblen, personenbezogenen Daten mit dem Heimbetreiber ein- und auf ein sicheres Datenübermittlungsverfahren umstellte.

Der RH wiederholte seine Empfehlung zu [TZ 12](#).

Dauer der Bescheiderstellung

- 14.1 Jede Heimbewohnerin bzw. jeder Heimbewohner hatte bis zur bescheidmäßigen Feststellung der sozialen Bedürftigkeit bzw. bis zum Zeitpunkt der (teilweisen) Heimkostenübernahme durch die Bezirkshauptmannschaft die gesamten Heimkosten selbst zu begleichen und galt daher (vorläufig) als Selbstzahlerin bzw. Selbstzahler ([TZ 8](#), [TZ 9](#)). Bei positiver Erledigung des Antrags ersetzte die Bezirkshauptmannschaft die bis dahin entstandenen Kosten rückwirkend. Dies konnte je nach Höhe der monatlichen Heimkosten und der Erledigungsdauer des Antrags eine große finanzielle Belastung für die Heimbewohnerinnen und –bewohner darstellen.

Im Bezirk St. Johann im Pongau gab es im Jahr 2017 rd. 655 in Pflegeheimen (stationär) untergebrachte Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger. Neben der Erstellung des Erstbescheids sowie der meist jährlichen Folgebescheide erledigte das zuständige Personal der Bezirkshauptmannschaft auch die Angelegenheiten der bedarfsorientierten Mindestsicherung sowie der Behindertenhilfe. Nachstehende Tabelle zeigt die für die Bearbeitung der Sozialhilfeanträge zur stationären Unterbringung zur Verfügung stehende Personalausstattung in Vollzeitäquivalenten:

Tabelle 8: Personalausstattung der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau im Bereich Sozialhilfe (stationäre Unterbringung) in den Jahren 2015 bis 2018

	2015	2016	2017	2018
	in Vollzeitäquivalenten ¹			
1. Quartal	2,82	3,20	2,80	3,16
2. Quartal	2,70	3,16	2,62	3,24
3. Quartal	2,61	2,70	2,87	n.v.
4. Quartal	2,51	2,29	2,68	n.v.

n.v. = nicht verfügbar

¹ Für das Jahr 2014 waren keine Zahlen vorhanden

Quellen: Bezirkshauptmannschaft; RH

Zur Verkürzung der Verfahrensdauer und zur Aufarbeitung von Rückständen erhöhte die Bezirkshauptmannschaft im ersten Halbjahr 2016 durch interne Personalumschichtungen die Personalressourcen im Bereich der Sozialhilfe zur stationären Unterbringung vorübergehend auf rd. 3,2 Vollzeitäquivalente. Gleichzeitig teilte sie die Zuständigkeiten innerhalb der Abteilung „Soziales“ neu auf. Im Jahr 2018 stiegen aufgrund des Wegfalls des Pflegeregresses (TZ 22) die Anträge auf Sozialhilfe deutlich an. Die Bezirkshauptmannschaft erhöhte im Vergleich zum Jahr 2017 die Personalressourcen für die Bearbeitung der Sozialhilfeanträge zur stationären Unterbringung im ersten Halbjahr 2018 neuerlich auf durchschnittlich 3,2 Vollzeitäquivalente.

Die durchschnittliche Bearbeitungsdauer²² für Sozialhilfebescheide betreffend Personen im Seniorenheim Altenmarkt sank von 107 Tagen im Jahr 2016 auf durchschnittlich 65 Tage im Jahr 2017 und 62 Tage im ersten Halbjahr 2018.

- 14.2 Der RH vermerkte positiv, dass die Bezirkshauptmannschaft die durchschnittliche Bearbeitungsdauer für Sozialhilfebescheide von Heimbewohnerinnen und –bewohnern des Seniorenheims Altenmarkt im Zeitraum 2016 bis Ende Juni 2018 um 42 % auf 62 Tage verringern konnte. Der RH verkannte dabei nicht, dass die Bearbeitungsdauer auch von externen Faktoren – wie z.B. dem Wegfall des Pflegeregresses und dem damit verbundenen Anstieg von Anträgen oder der zeitnahen, vollständigen Übermittlung der erforderlichen Unterlagen – abhing. Dennoch gab der RH zu bedenken, dass der Zeitraum zwischen Beantragung und Zuerkennung der Sozialhilfe für die Heimbewohnerinnen und –bewohner eine große finanzielle Belastung darstellen konnte.

Der RH empfahl dem Land Salzburg, durch die Bereitstellung der erforderlichen Personalressourcen eine zeitnahe Bearbeitung der Sozialhilfeanträge in der Bezirkshauptmannschaft sicherzustellen.

- 14.3 Das Land Salzburg führte in seiner Stellungnahme aus, dass es im Hinblick auf eine mögliche finanzielle Belastung der Heimbewohnerinnen und –bewohner zwischen Beantragung und Zuerkennung der Sozialhilfe dem Gemeindeverband überlassen sei, ob er bis zur Entscheidung über die Sozialhilfeanträge ausschließlich 80 % vom Einkommen oder die gesamten Betreuungskosten den Heimbewohnerinnen und –bewohnern in Rechnung stelle.

Das Land Salzburg merkte weiters an, dass der RH laut der Bezirkshauptmannschaft bei der dargestellten Bearbeitungsdauer nicht betrachtet habe, ab welchem Zeitpunkt die Anträge „vollständig eingebracht“ gewesen seien.

²² Datum der Antragstellung bis Datum der Bescheiderstellung

- 14.4 Der RH entgegnete dem Land Salzburg, als Bearbeitungsdauer den Zeitraum zwischen Antragstellung und Bescheiderstellung festgelegt und dies im Bericht entsprechend ausgewiesen zu haben. Er wählte diese Form der Darstellung und verwendete dafür die Daten aus den im Seniorenheim aufliegenden Akten, da die Bezirkshauptmannschaft zur Zeit der Gebarungsüberprüfung eine Auswertung der Zeiträume zwischen Antragstellung bzw. Vorlage des „vollständig eingebrachten“ Antrags und Bescheiderstellung nicht vorlegte. Der RH betonte deshalb nochmals, dass die Bearbeitungsdauer auch von externen Faktoren – wie z.B. der zeitnahen, vollständigen Übermittlung der erforderlichen Unterlagen – abhing.

Belegung der Heimplätze

- 15.1 (1) Der Heimbetreiber hatte sowohl mit dem Gemeindeverband als auch mit dem Land Verträge abgeschlossen, die Kriterien für die Aufnahme und Reihung von neu aufzunehmenden Personen festlegten.

(2) Das Einweisungsrecht des Gemeindeverbands und die Aufnahmekriterien waren im Pachtvertrag mit dem Heimbetreiber geregelt. Sobald eine Verbandsgemeinde die Aufnahme einer Gemeindebewohnerin bzw. eines Gemeindebewohners schriftlich verlangte und das Bettenkontingent dieser Gemeinde nicht zur Gänze belegt war, hatte die Einweisung der Gemeinde Vorrang und die Gemeindebewohnerin bzw. der Gemeindebewohner war vor den beim Heimbetreiber zur Aufnahme vorgemerkten Personen aufzunehmen.

Der Heimbetreiber hatte darauf zu achten, die Heimplätze gemäß dem Bettenkontingent der Verbandsgemeinden zu vergeben. Nachstehende Tabelle zeigt die Bettenkontingente der Verbandsgemeinden. Diese Verteilung war auch relevant für die Aufteilung der Errichtungskosten und der Kapitaldotierungen.

Tabelle 9: Bettenkontingente der Verbandsgemeinden laut Satzung

Gemeinde	Betten Anzahl	Anteil gemäß Satzung in %
Altenmarkt	32	45,7
Flachau	21	30,0
Eben im Pongau	11	15,7
Filzmoos	6	8,6
Summe	70	100,0

Quellen: Gemeindeverband; RH

Die größte Bettenanzahl (32 Betten) war der Gemeinde Altenmarkt zugeteilt, das kleinste Kontingent mit sechs Betten belegte die Gemeinde Filzmoos.

Außerdem war der Heimbetreiber verpflichtet, eine Bewerberliste je Verbandsgemeinde und eine für Bewerberinnen und Bewerber von verbandsfremden Gemeinden zu führen, aus denen Anmeldedatum und Dringlichkeit ersichtlich waren. Maßgeblich für die Dringlichkeit war die Beurteilung des Sprengelarztes. Der Heimbetreiber durfte zudem nur Bewerberinnen und Bewerber ins Seniorenheim aufnehmen, die in der Verbandsgemeinde mindestens sechs Monate ihren Hauptwohnsitz hatten.

Für die Aufnahme von Personen aus verbandsfremden Gemeinden war im Pachtvertrag vorgesehen, dass die Herkunftsgemeinde der aufzunehmenden Person zu bestätigen hatte, dass sie für die Dauer des Aufenthalts den auf das Bett entfallenden Anteil der jährlichen Annuitäten entrichtet. Die Verbandssatzung sah deshalb für diese Personengruppe die Leistung eines Errichtungs- und Ausstattungskostenbeitrags durch die Herkunftsgemeinde vor. Falls weder die Wohnsitzvoraussetzungen zutrafen noch die Kostenübernahme durch eine verbandsfremde Gemeinde bestätigt war, hatte der Heimbetreiber die schriftliche Zustimmung des Gemeindeverbands für die vorgesehene Aufnahme einzuholen.

Nachstehende Tabelle zeigt die Belegung nach Herkunftsgemeinden im Zeitraum 2014 bis 2017:

Tabelle 10: Belegung des Seniorenheims Altenmarkt nach Herkunftsgemeinden

Belegung	Kontingent gemäß Satzung	tatsächliche Belegung			
		2014	2015	2016	2017
in Betten					
Altenmarkt	32	28	28	33	35
Flachau	21	6	8	11	13
Eben im Pongau	11	17	17	9	8
Filzmoos	6	7	8	4	3
verbandsfremde Gemeinden	0	12	9	13	11
Summe	70	70	70	70	70

Quellen: Gemeindeverband; RH

Obwohl im Durchschnitt rd. 16 % der Betten mit Personen aus verbandsfremden Gemeinden belegt waren, konnte der Gemeindeverband trotz Bemühungen keine Kostenübernahme durch die Herkunftsgemeinden erwirken. Er hatte diesen Aufnahmen auch ohne Zusage der Kostenübernahme zugestimmt, um Bettenleerstände und finanzielle Nachteile für das Seniorenheim zu vermeiden. Laut Gemeindeverband

war eine rechtliche Durchsetzung der Kostenübernahme von verbandsfremden Gemeinden nicht möglich.

(3) In dem zwischen dem Land Salzburg und dem Heimbetreiber im September 2006 abgeschlossenen Vertrag über die Betriebsführung im Seniorenheim Altenmarkt war u.a. die Entgeltverrechnung festgelegt, sofern die ins Heim aufzunehmende Person für die (teilweise) Abdeckung der Heimkosten Sozialhilfe erhielt. Weiters war vereinbart, dass die aufzunehmende Person ihren Hauptwohnsitz seit mindestens zwei Jahren vor ihrer Aufnahme ins Seniorenheim im Land Salzburg haben und Pflegegeld zumindest der Stufe drei beziehen musste. In besonders berücksichtigungswürdigen Fällen (z.B. bei gleichzeitiger Aufnahme von Ehegatten oder Personen, die bereits tägliche Betreuung durch ambulante Dienste benötigten) konnte der Heimbetreiber bei der Neuaufnahme von den Vorgaben zum Wohnsitz bzw. zur Mindestpflegestufe abweichen.

Der Heimbetreiber verpflichtete sich außerdem, dem Land Salzburg ein Einweisungsrecht einzuräumen und diesem auf Anfrage die freien Plätze bekannt zu geben. Nahm das Land in der Folge sein Einweisungsrecht nicht innerhalb von zehn Tagen wahr, konnten die freien Plätze anderwärtig belegt werden. Das Land Salzburg hatte sein Einweisungsrecht seit der Eröffnung des Heims nicht beansprucht.

- 15.2 Der RH wies darauf hin, dass sowohl der Gemeindeverband als auch das Land Salzburg ein Einweisungsrecht für das Seniorenheim besaßen, die dafür vereinbarten Aufnahmevoraussetzungen jedoch unterschiedlich waren. Während das Land Salzburg einen Hauptwohnsitz im Land Salzburg für die Dauer von mindestens zwei Jahren voraussetzte, war beim Gemeindeverband ein Hauptwohnsitz in einer Verbandsgemeinde für die Dauer von mindestens einem halben Jahr maßgeblich. Eine Regelung, welches der beiden Einweisungsrechte bei gleichzeitiger Ausübung Vorrang hatte, fehlte. Auch wenn das Land sein Einweisungsrecht bislang noch nicht ausgeübt hatte, hielt der RH die unterschiedlichen Regelungen für geeignet, im Anlassfall Interessenkollisionen auszulösen.

Der RH empfahl dem Gemeindeverband und dem Land Salzburg klar zu regeln, ob dem Land oder dem Gemeindeverband bei der Ausübung seines Einweisungsrechts Vorrang zukommt.

Der RH hielt fest, dass die Errichtung des Seniorenheims den Haushalt des Gemeindeverbands bzw. seiner Verbandsgemeinden erheblich belastete (**TZ 10**). Der RH erachtete es daher als kritisch, dass im Zeitraum 2014 bis 2017 rd. 16 % der Betten im Seniorenheim Altenmarkt mit Personen aus verbandsfremden Gemeinden belegt waren, ohne dass der Gemeindeverband dafür einen Errichtungs- und Ausstattungskostenbeitrag der verbandsfremden Herkunftsgemeinden erhielt. Dies

auch insofern, als von der damit verbundenen Vermeidung von Leerständen primär der Heimbetreiber, aber nicht der Gemeindeverband profitierte.

Der RH wies darauf hin, dass der Gemeindeverband angesichts der gestiegenen Nachfrage zukünftig die Heimplätze vorrangig an Personen aus Verbandsgemeinden vergeben wird (TZ 22).

Der RH empfahl dem Land Salzburg, Überlegungen anzustellen, wie allfällige Hindernisse bei der Heimunterbringung von sozialhilfebedürftigen Personen, deren Herkunftsgemeinden keine Investitionen in Seniorenheime getätigt haben, vermieden werden können.

15.3 (1) Der Gemeindeverband erachtete in seiner Stellungnahme eine Regelung des Vorrangs nicht für notwendig, da – was bisher noch nie vorgekommen sei – dem Einweisungsrecht des Landes Salzburg durch eine entsprechende Weisung der Aufsichtsbehörde Vorrang zukomme. Die Aufnahmen durch den Heimbetreiber seien bisher stets in Absprache mit den Verbandsgemeinden, dem Gemeindeverband, den Krankenanstalten und den behandelnden Ärztinnen und Ärzten erfolgt.

(2) Das Land Salzburg führte in seiner Stellungnahme zur empfohlenen Regelung des Vorrangs bei der Ausübung des Einweisungsrechts aus, dass die dafür zuständige Fachabteilung Vertreterinnen und Vertreter des Gemeindeverbands zu einem Gespräch zur inhaltlichen Erörterung des Gegenstands einladen werde.

Personal

16.1 (1) Der Gemeindeverband beschäftigte kein eigenes Personal. Stattdessen erledigte eine Bedienstete der Gemeinde Altenmarkt die erforderlichen Verwaltungsaufgaben (Vorschreibungs- und Abrechnungstätigkeiten) im Ausmaß von 3,1 Wochenstunden. Ihre Personalkosten ersetzte der Gemeindeverband der Gemeinde anteilig.

Laut Satzung konnte der Verbandsobmann die Erledigung der administrativen Angelegenheiten der Verbandsversammlung dem Amtsleiter der Gemeinde Altenmarkt und die Angelegenheiten der Buchhaltung und Kassenleitung den zuständigen Bediensteten der Gemeinde Altenmarkt übertragen. Für diese übertragenen Leistungen sowie für die beanspruchten Sach- und IT-Ressourcen erhielt die Gemeinde Altenmarkt einen jährlichen Verwaltungskostenbeitrag von 5.000 EUR.

Schriftliche Vereinbarungen über die Höhe des Kostenersatzes sowie das Ausmaß der übertragenen Arbeiten und einer allfälligen Wertsicherung konnten dem RH nicht vorgelegt werden. Der Gemeindeverband verwies gegenüber dem RH auf eine

diesbezügliche mündliche Übereinkunft der Verbandsversammlung und darauf, dass die Verrechnung durch die jährlichen Beschlüsse der Jahresvoranschläge und Jahresrechnungen legitimiert sei. Gemäß ihrem Protokoll vom 9. August 2018 beschloss die Verbandsversammlung einstimmig die Höhe der Pauschale, ihre Wertesicherung sowie das zugrunde liegende Stundenausmaß der Gemeindebediensteten.

(2) Nach der Fremdvergabe des Heimbetriebs übernahm der Heimbetreiber das zum damaligen Zeitpunkt beschäftigte Heimpersonal (direkt bzw. durch die Übernahme der Gehaltskosten für Gemeindebedienstete). Die Bediensteten konnten bei der Übernahme wählen, ob sie Bedienstete der Gemeinde bleiben oder Bedienstete des Heimbetreibers werden wollen. 17 Bedienstete wechselten per 1. September 2007 zum Heimbetreiber, sechs Bedienstete verblieben im Dienststand der Gemeinde und gingen im Zeitraum 2007 bis 2015 in Pension.

Die Anzahl der in den Jahren 2014 bis 2017 im Seniorenheim tätigen Personen stieg von rd. 29 im Jahr 2014 auf rd. 34 im Jahr 2017 an.

Das Salzburger Pflegegesetz²³ gab keinen Personalschlüssel vor. Stattdessen hatten die Heimträger gemäß § 18 Abs. 1 Salzburger Pflegegesetz sicherzustellen, dass für die Leistungserbringung eine ausreichende Zahl an angestelltem, fachlich qualifiziertem Pflegepersonal und nicht pflegendem Hilfspersonal entsprechend der Anzahl der Heimbewohnerinnen und –bewohner sowie der Art und dem Ausmaß der zu erbringenden Leistungen zur Verfügung steht und dass die Pflegeleistungen durch entsprechend qualifiziertes Personal im Sinne des Gesundheits- und Krankenpflegegesetzes²⁴ erbracht werden.

Die Fachaufsicht des Landes bewertete in ihren Überprüfungen die Mindeststandards der Pflege als erfüllt (TZ 17).

- 16.2 Der RH hielt fest, dass der Gemeindeverband die durch Gemeindebedienstete der Gemeinde Altenmarkt erbrachten Leistungen abgalt. Eine schriftliche Festlegung der Höhe des wertgesicherten Kostenersatzes und der übertragenen Leistungen erfolgte jedoch erst auf Anregung des RH im August 2018.

²³ LGBl. 52/2000 i.d.g.F.

²⁴ BGBl. I 108/1997 i.d.g.F.

Qualitätssicherung

- 17.1 (1) Der Heimbetreiber stellte die Qualität der Pflege durch die Aus- und Weiterbildung des eingesetzten Personals sicher. Das Pflegepersonal erhob und erfasste pflegerelevante, personenbezogene Daten im Rahmen einer IT-unterstützten Pflegedokumentation. Der Heimbetreiber wertete diese Daten regelmäßig auf Ebene des Heims aus und führte standortübergreifend Rankings (u.a. über Stürze, freiheitsbeschränkende Maßnahmen, Dekubitus sowie Mangelernährung) durch.

Neben einem Aktivitätsprogramm mit wöchentlich wechselnden Angeboten, das auf die Aktivierung der pflegebedürftigen Personen abzielte, sowie Initiativen der vielen ehrenamtlich Helfenden bot der Heimbetreiber auch die Möglichkeit eines Urlaubsaustauschs oder eines Jahreswunschs²⁵ an.

- (2) Im Salzburger Pflegegesetz und in der Verordnung der Salzburger Landesregierung vom 13. Juli 2015 über Richtlinien für die Errichtung, die Ausstattung und den Betrieb von Senioren- und Seniorenpflegeheimen (Hausgemeinschaften, Seniorenpflegeheime) und Tageszentren²⁶ legte das Land Salzburg fachliche und bauliche Mindeststandards für Pflegeeinrichtungen fest.

Das Land Salzburg in seiner Funktion als Fachaufsicht überprüfte die Einhaltung der fachlichen Mindeststandards zumindest jedes zweite Jahr bzw. bei Beschwerden häufiger. Aufsichtsbesuche von Pflegekräften des Landes erfolgten ohne Vorankündigung und anhand eines standardisierten Fragenkatalogs. Die Ergebnisse der Überprüfungen hielt die Fachaufsicht in einem schriftlichen Bericht fest und übermittelte diesen dem Rechtsträger.

Stellte die Fachaufsicht eine Verletzung der Mindeststandards fest, vereinbarte sie mit dem Heimträger geeignete Maßnahmen für die Gewährleistung ausreichender Mindeststandards. Erfüllte der Heimträger die Auflagen nicht ordnungsgemäß, hatte das Land Salzburg gemäß § 33 Salzburger Pflegegesetz entsprechende behördliche Aufträge zu erteilen.

Die Einhaltung baulicher Mindeststandards hatte die Fachaufsicht nach erfolgter Errichtung oder Änderung zu überprüfen.

- (3) Die Fachaufsicht kontrollierte den Heimbetrieb im August 2014, im November 2015 und im Februar 2017. Während sie im Jahr 2014 noch eine verpflichtend umzusetzende Maßnahme aussprach, bewertete sie in den Folgejahren die vorge-

²⁵ Mit der Aktion Jahreswunsch erfüllte der Heimbetreiber individuelle Wünsche der Pflegebedürftigen (z.B. Ausflüge). Die Aktion „Urlaubswunsch“ ermöglichte den (wochenweisen) Austausch der Heimbewohnerinnen und -bewohner zwischen den unterschiedlichen Standorten des Heimbetreibers, sodass diese „Urlaubstage“ an einem anderen Standort verbringen konnten.

²⁶ LGBl. 61/2015

sehenen Standards als erfüllt. Empfehlungen zur Qualitätssicherung, welche die Fachaufsicht darüber hinaus aussprach, betrafen über das Salzburger Pflegegesetz hinausgehende Sachverhalte. In ihrem Bericht vom Februar 2017 hob sie insbesondere hervor, dass

- die sehr engagierte Heimleitung kreative Maßnahmen zur Verbesserung der Wohnqualität für die Heimbewohnerinnen und –bewohner initiierte,
- die über alle Pflegebedarfe sehr gut informierte Pflegedienstleitung den Eindruck einer gut organisierten Pflege und Betreuung im Seniorenheim vermittelte,
- die befragten Bewohnerinnen und Bewohner mit den erbrachten Pflegeleistungen zufrieden waren,
- zahlreiche Personen die angebotenen aktivierenden Maßnahmen beansprucht hatten und
- die erfolgten qualitätssichernden Maßnahmen geeignet waren, die Pflegekräfte bei einer angemessenen Pflege zu unterstützen (z.B. gut nachvollziehbare Schmerztherapie durch entsprechend ausgebildetes Pflegepersonal).

(4) Auf Basis des Heimaufenthaltsgesetzes²⁷ vertrat der Verein „Erwachsenenvertretung Salzburg“ die Interessen der Heimbewohnerinnen und –bewohner gegenüber den Einrichtungen in Hinblick auf die Vornahme freiheitsbeschränkender Maßnahmen. Der Verein nahm entsprechende Meldungen vom Heim entgegen, überprüfte die Freiheitsbeschränkungen²⁸, regte Alternativen an und stellte – falls notwendig – beim zuständigen Bezirksgericht einen Antrag auf Überprüfung der Freiheitsbeschränkung. Der Verein vertrat im gerichtlichen Überprüfungsverfahren die Interessen der Heimbewohnerin bzw. des Heimbewohners.

Im Zeitraum 2015 bis zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erhielt der Verein rd. 70 Meldungen über Freiheitsbeschränkungen im Seniorenheim Altenmarkt. Die zuständige Bewohnervertreterin beurteilte die Zusammenarbeit mit dem Gemeindeverband als „grundsätzlich sehr positiv“; der Heimbetreiber habe sämtliche vom Verein geforderten organisatorischen Veränderungen umgesetzt.

- 17.2 Der RH wies darauf hin, dass die Fachaufsicht ihre Überprüfungen unangekündigt durchführte und bei den vergangenen beiden Überprüfungen im Jahr 2015 und 2017 keine verpflichtend umzusetzenden Maßnahmen aussprach. Er hielt fest, dass das Seniorenheim Altenmarkt maßgebliche Qualitätsindikatoren (wie z.B. Dekubitus, Sturzstatistik) IT-unterstützt dokumentierte und auswertete, um einen Vergleich mit anderen Heimen zu ermöglichen.

²⁷ BGBl. I 11/2004 i.d.g.F.

²⁸ Durch Freiheitsbeschränkungen war es einer Person durch verschiedene Maßnahmen nicht möglich, sich frei zu bewegen. Das Heimaufenthaltsgesetz nannte elektronische und mechanische Freiheitsbeschränkungen sowie Freiheitsbeschränkungen durch Medikamente.

Der RH verwies darauf, dass auch die Tätigkeit des Vereins „Erwachsenenvertretung Salzburg“ zur Qualitätssicherung beitrug.

Sonstige Bestimmungen

Vollziehung der Ruhensbestimmungen

- 18.1 Das im Bundespflegegeldgesetz geregelte Pflegegeld zahlten die Pensionsversicherungsträger in Form einer zweckgebundenen, monatlichen Pauschale aus. Es sollte pflegebedürftigen Personen die notwendige Betreuung und Hilfe sichern. Die Höhe des Pflegegelds richtete sich nach dem Pflegebedarf und war in sieben Stufen unterteilt.

Tabelle 11: Monatliche Höhe des Pflegegelds 2018

Stufe	monatliche Höhe des Pflegegelds 2018	durchschnittlicher monatlicher Pflegebedarf von mehr als
	in EUR	
1	157,30	65 Stunden
2	290,00	95 Stunden
3	451,80	120 Stunden
4	677,60	160 Stunden
5	920,30	180 Stunden sowie zusätzliche Voraussetzungen
6	1.285,20	180 Stunden sowie zusätzliche Voraussetzungen
7	1.688,90	180 Stunden sowie zusätzliche Voraussetzungen

Quellen: Pensionsversicherungsanstalt; RH

Demnach war für die Gewährung des Pflegegelds ab der Stufe drei (grundsätzliche Voraussetzung für die Aufnahme im Seniorenheim) ein durchschnittlicher monatlicher Pflegebedarf von mehr als 120 Stunden erforderlich.

Das Pflegegeld ruhte gemäß § 12 Bundespflegegeldgesetz ab dem zweiten Tag eines stationären Krankenhaus-, Rehabilitations- oder Kuraufenthalts auf Kosten eines in- oder ausländischen Sozialversicherungsträgers. Zudem bestimmte § 13 Bundespflegegeldgesetz, dass ein Teil des Pflegegelds ruhte, wenn die oder der Anspruchsberechtigte auf Kosten oder unter Kostenbeteiligung eines Landes, einer Gemeinde oder eines Sozialhilfeträgers in einem Pflegeheim untergebracht war.

Der RH beurteilte die Vollziehung dieser beiden Bestimmungen beim Seniorenheim Altenmarkt stichprobenartig, indem er für 13 Heimbewohnerinnen und –bewohner die bescheidmäßige Kürzung des Pflegegelds auf 80 % und das Ruhen des Pflege-

gelds während eines stationären Krankenhausaufenthalts im Zeitraum Jänner 2016 bis Juni 2018 durch den Vergleich der Verrechnungsdaten mit den Daten des Pensionsversicherungsträgers überprüfte.

Der RH stellte fest, dass die Pensionsversicherungsträger das Ruhen des Pflegegelds gemäß § 12 und § 13 Bundespflegegeldgesetz in allen überprüften Fällen korrekt vollzogen.

- 18.2 Der RH vermerkte positiv, dass die Einhaltung der Ruhensbestimmungen gemäß § 12 und § 13 Pflegegeldgesetz bei allen überprüften Fällen im Zeitraum Jänner 2016 bis Juni 2018 gegeben war.

Bewohnerversammlungen

- 19.1 Gemäß § 29 Salzburger Pflegegesetz hatten Träger von Seniorenheimen mindestens einmal jährlich eine Versammlung der Bewohnerinnen und Bewohner der Pflegeeinrichtung einzuberufen. Der Zweck der Versammlung war einerseits die Information der Pflegebedürftigen über alle bewohnerbezogenen Angelegenheiten des Betriebs und andererseits die Beratung zu unterschiedlichen Themen, wie z.B. Leistungsangebot und Leistungsentgelte, Betriebsablauf, Hausordnung und sonstige Fragen des Zusammenlebens, die Einbindung der Bewohnerinnen und Bewohner in das soziale Umfeld, gesellige und kulturelle Aktivitäten, Sicherheitsangelegenheiten der Bewohnerinnen und Bewohner sowie bauliche Änderungen und Änderungen der Ausstattung des Senioren- und Seniorenpflegeheims. Die Ergebnisse der Versammlungen waren zu protokollieren.

Im überprüften Zeitraum fand nur im Jahr 2015 eine dokumentierte Bewohnerversammlung statt, weitere Protokolle über Bewohnerversammlungen lagen dem RH nicht vor.

- 19.2 Der RH kritisierte, dass im überprüften Zeitraum im Seniorenheim nur eine nachvollziehbar dokumentierte Bewohnerversammlung stattfand.

[Der RH empfahl dem Gemeindeverband, die jährlich abzuhaltenden Bewohnerversammlungen nachvollziehbar zu dokumentieren.](#)

- 19.3 Laut Stellungnahme des Gemeindeverbands würden die Bewohnerversammlungen in Hinkunft jährlich nachvollziehbar dokumentiert werden. Für das Jahr 2018 sei das bereits erfolgt und für das Jahr 2019 die Bewohnerversammlung bereits terminlich festgelegt.

Der Gemeindeverband wies darauf hin, dass sehr viele Angelegenheiten, die in Bewohnerversammlungen zu erörtern seien, auch Thema der jährlichen Heim-

beiratssitzungen im Beisein von Heimbewohnerinnen und –bewohnern und Angehörigen gewesen seien.

Der installierte Heimbeirat habe sich jährlich mit den Aufgaben der Bewohnerversammlung, nämlich der Information und der Beratung mit dem Träger der Pflegeeinrichtung in allen bewohnerbezogenen Angelegenheiten

- des Betriebs, insbesondere in Angelegenheiten des Leistungsangebots und der Leistungsentgelte,
- des Betriebsablaufs,
- der Hausordnung und sonstiger Fragen des Zusammenlebens,
- der Einbindung der Heimbewohnerinnen und –bewohner in das soziale Umfeld,
- der Durchführung geselliger und kultureller Aktivitäten sowie
- der baulichen Änderungen und Änderungen der Ausstattung des Heims

auseinandergesetzt. Mitgewirkt hätten alle betroffenen Gruppen, die Heimbewohnerinnen und –bewohner, die Angehörigen, die Ärztinnen und Ärzte, die Vertreterinnen und Vertreter des Gemeindeverbands und des Betreibers sowie das Pflegepersonal. Damit seien die Anliegen und Rechte der Heimbewohnerinnen und –bewohner laufend im Fokus gewesen und gewahrt worden.

Heimbeirat

- 20.1 Gemäß § 11 des Pachtvertrags zwischen dem Gemeindeverband und dem Heimbetreiber kamen die Vertragsparteien überein, einen Heimbeirat zu gründen. Der Gemeindeverband hatte die fakultative Einrichtung eines Beirats auch in der Satzung angeführt. Zweck des Beirats war es, Empfehlungen für die Betriebsführung abzugeben.

Die konstituierende Sitzung des Heimbeirats fand im Oktober 2007 statt. Die Geschäftsordnung nannte als Zweck des Heimbeirats die Unterstützung der Leitung des Seniorenheims bei der Betriebsführung und die Abgabe von Empfehlungen für die Betriebsführung. Neben Vertreterinnen und Vertretern des Heimbetreibers und der Verbandsgemeinden gehörten dem Beirat zumindest je eine Vertreterin bzw. ein Vertreter der Heimbewohnerinnen und –bewohner sowie der Angehörigen und der Sprengelarzt an.

Die ehrenamtlich tätigen Mitglieder des Beirats waren dem Wohl der Heimbewohnerinnen und –bewohner verpflichtet und hatten u.a. das Recht, sich über deren Anliegen bei der Heimleitung und dem Pflegedienstleiter zu informieren. In den Jahren 2014 bis 2017 fand jährlich jeweils eine Versammlung des Heimbeirats statt.

- 20.2 Der RH wertete die Einrichtung eines Heimbeirats als zusätzliche Kontrolleinrichtung auch in Hinblick auf Pflege Themen und das Wohlergehen der Heimbewohnerinnen und –bewohner positiv.

Jährliche Begehung des Heims

- 21.1 Laut Pachtvertrag zwischen dem Gemeindeverband und dem Heimbetreiber hatte der Heimbetreiber den anteiligen Investitions– und Finanzierungsbeitrag des Heimtarifs (**TZ 10**) u.a. zur Instandhaltung der Gebäude zu verwenden. Eine jährliche Begehung mit einer bzw. einem Bausachverständigen des Gemeindeverbands sollte sicherstellen, dass der Heimbetreiber die Instandsetzungsverpflichtung einhält. Das Ergebnis war laut Pachtvertrag in einer Niederschrift festzuhalten.

Bereits Ende 2014 wurden im Rahmen der Begehungen des Seniorenheims Baumängel an der Westfassade des Pflegetrakts festgestellt und durch Sachverständige dokumentiert. Über diesen Mangel war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung ein Gerichtsverfahren vor dem Obersten Gerichtshof anhängig. Weitere Begehungen fanden mehrmals im Rahmen von Bau– und Instandhaltungsmaßnahmen (z.B. Fußbodenaustausch, Klimatisierung des Obergeschosses) statt. Niederschriften einer bzw. eines Bausachverständigen über jährliche Begehungen der gesamten Einrichtung im überprüften Zeitraum lagen dem RH nicht vor.

Auf Nachfrage des RH fand im August 2018 eine Begehung des gesamten Objekts unter Beiziehung einer bzw. eines Bausachverständigen des Gemeindeverbands statt. Die darüber erstellte Niederschrift enthielt – mit Ausnahme der bereits bekannten Fassadenschäden – keine Hinweise auf weitere wesentliche Mängel. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung beauftragte der Heimbetreiber kleinere Reparaturen.

- 21.2 Der RH kritisierte, dass im überprüften Zeitraum keine Niederschriften über jährliche Begehungen der gesamten Einrichtung unter Beiziehung einer bzw. eines Bausachverständigen vorlagen und eine Begehung samt Protokoll erst auf Nachfrage des RH im August 2018 erfolgte.

[Der RH empfahl dem Gemeindeverband, die jährlichen Begehungen der gesamten Einrichtung unter Beiziehung einer bzw. eines Bausachverständigen durchzuführen und darüber Niederschriften anzufertigen.](#)

- 21.3 Der Gemeindeverband verwies in seiner Stellungnahme auf die am 2. August 2018 – unter Beiziehung eines bautechnischen Sachverständigen – erfolgte formelle Begehung des Heims. Seit der Eröffnung im August 2007 hätten immer wieder Begehungen – auch mit Sachverständigen – stattgefunden, jedoch habe diese der Gemeindeverband nie in Form eines formellen Protokolls festgehalten. Solche

Begehungen hätten bspw. bei der Errichtung eines Windfangs beim Haupteingang, bei der Verlegung eines neuen Bodens im Erdgeschoss oder beim Neubau des Wintergartens stattgefunden. Auch bei der Begutachtung der Fassadenschäden sei eine Begehung mit Bausachverständigen erfolgt.

Der Gemeindeverband führte weiters aus, dass Gemeindevertreterinnen und –vertreter Heimbewohnerinnen und –bewohner anlässlich von Geburtstagen regelmäßig im Heim besucht hätten und dass Bedienstete der Gemeinde Altenmarkt nahezu täglich im Seniorenheim mittagessen würden. Somit sei eine Kontrolle über den Zustand und die Pflege des Hauses stets gegeben. Bei diesen Anlässen würde auch allfälliges Verbesserungspotenzial angesprochen.

Der Gemeindeverband habe sich zu diesen jährlichen Begehungen freiwillig zusammen mit dem Heimbetreiber verpflichtet. Diese Maßnahme diene der Kontrolle des Heimbetreibers, ob dieser sich an seine vertraglichen Instandhaltungsverpflichtungen halte.

Der Gemeindeverband sagte zu, die Begehungen künftig regelmäßig zu protokollieren. Die zukünftigen Kontrollen seien bereits terminlich festgelegt.

Wegfall des Pflegeregresses

22.1 (1) Der Begriff Pflegeregress bezeichnete im Falle der Gewährung von Sozialhilfe das Rückgriffsrecht der Länder auf das Vermögen der pflegebedürftigen Person bzw. von deren Angehörigen, Geschenknehmern oder Erben. Dabei legte jedes Bundesland autonom fest, in welchen Fällen und ab welchem Grenzwert auf das Vermögen (z.B. Barreserven, Immobilien, Wertpapiere und andere Vermögenswerte) zugegriffen werden konnte, um die ausbezahlte Sozialhilfe gänzlich oder teilweise erstattet zu bekommen.

(2) Gemäß § 330a Allgemeines Sozialversicherungsgesetz²⁹ war es den Ländern ab Jänner 2018 bundesweit untersagt, bei der Unterbringung in stationären Pflegeeinrichtungen auf das Vermögen der pflegebedürftigen Person zuzugreifen. Ausschlaggebend für die Berechnung der Sozialhilfe war ab Jänner 2018 nur mehr das laufende Einkommen (z.B. auch Zinsen oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung). In § 330b Allgemeines Sozialversicherungsgesetz war geregelt, dass der Bund und die Länder die Kosten für den Entfall des Pflegeregresses tragen würden.

²⁹ BGBl. 18/1956 i.d.g.F.

Nach dem Entfall des Regresses waren in Salzburg zwei Tendenzen feststellbar:

1. Bereits gegen Jahresende 2017 gab es vermehrt Anfragen zu Heimplätzen. Der akute Bedarf und die Anzahl der tatsächlich in Anspruch genommenen (zusätzlichen) Heimplätze stiegen im ersten Halbjahr 2018 jedoch nicht im selben Ausmaß.
2. Viele Selbstzahlerinnen und –zahler beantragten nach dem Wegfall des Pflege regresses Sozialhilfe und wurden nach der positiven Bescheidzustellung zu Teilzahlerinnen und –zahlern.

(3) Im Bezirk St. Johann im Pongau stieg im Frühjahr 2018 die Anzahl der Neuanträge auf Sozialhilfe stark an. Im Jänner 2018 langten rd. 120 Anträge von bisherigen Selbstzahlerinnen und –zahlern ein.

Tabelle 12: Anzahl der Neuanträge auf Sozialhilfe in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau für die Jahre 2014 bis Juni 2018

Neuanträge auf Sozialhilfe	2014	2015	2016	2017	2018
	Anzahl				
1. Quartal	56	41	51	76	207 ¹
2. Quartal	60	65	54	54	66
3. Quartal	62	44	61	57	n.v.
4. Quartal	39	47	42	45	n.v.
Summe	217	197	208	232	273

n.v. = nicht verfügbar

¹ davon 120 Anträge von bisherigen Selbstzahlerinnen und –zahlern

Quellen: Bezirkshauptmannschaft; RH

Während im ersten Halbjahr 2014 bis 2017 durchschnittlich nur 114 Neuanträge auf Sozialhilfe einlangten, stieg dieser Wert nach dem Wegfall des Pflegeregresses im Jahr 2018 um 139 % auf 273 Anträge an.

Die geänderten Rahmenbedingungen wirkten sich stark auf die Anzahl der Selbstzahlerinnen und –zahler in den Heimen aus. Hatten – wie nachstehende Tabelle zeigt – im Bezirk St. Johann im Pongau zu Jahresende 2014 bis 2017 (vor dem Wegfall des Pflegeregresses) im Durchschnitt 21 % der Personen in den Heimen ihren Aufenthalt selbst bezahlt, so waren dies Ende Mai 2018 nur mehr 8 %.

Tabelle 13: Teilzahlerinnen und –zahler sowie Selbstzahlerinnen und –zahler in Seniorenheimen des Bezirks St. Johann im Pongau von 2014 bis 2018

	31. Dezember 2014	31. Dezember 2015	31. Dezember 2016	31. Dezember 2017	31. Mai 2018
	Anzahl				
Teilzahlerinnen und –zahler	606	629	641	628	741
Selbstzahlerinnen und –zahler	167	160	145	179	66 ¹
Summe	773	789	786	807	807
	in %				
Anteil Selbstzahlerinnen und –zahler	22	20	18	22	8 ¹

¹ errechneter Wert des Landes Salzburg unter der Annahme, dass die Bettenanzahl im Bezirk St. Johann im Pongau im Jahr 2018 konstant bleibt

Quellen: Gemeindeverband; Sozial-Informationssystem „SIS“; RH

Mit Stand Ende Mai 2018 bezogen bereits 92 % der Bewohnerinnen und Bewohner einer Pflegeeinrichtung im Bezirk St. Johann im Pongau Sozialhilfe.

(4) Im Seniorenheim Altenmarkt war ein ähnlicher Trend erkennbar. Trugen zu Jahresende 2014 bis 2017 im Durchschnitt 24 % der im Heim wohnenden Personen die Heimkosten zur Gänze selbst, sank dieser Anteil nach dem Wegfall des Regresses auf 13 % (Stand Ende Juni 2018). Nachstehende Tabelle zeigt die Anzahl der Teilzahlerinnen und –zahler sowie Selbstzahlerinnen und –zahler im Seniorenheim Altenmarkt im Zeitraum 2014 bis Ende Juni 2018:

Tabelle 14: Belegung der Plätze im Seniorenheim Altenmarkt von 2014 bis Juni 2018 – Stichtagsbetrachtung

	31. Dezember 2014	31. Dezember 2015	31. Dezember 2016	31. Dezember 2017	30. Juni 2018
	Anzahl				
Teilzahlerinnen und –zahler	55	53	54	51	61
Selbstzahlerinnen und –zahler ¹	15	17	16	19	9
Summe	70	70	70	70	70
	in %				
Anteil Selbstzahlerinnen und –zahler	21	24	23	27	13

¹ Die ausgewiesene Anzahl an Selbstzahlerinnen und –zahlern beinhaltet auch ins Heim neu aufgenommene Personen, deren Anspruch auf Sozialhilfe von der Bezirkshauptmannschaft noch nicht entschieden war.

Quellen: Gemeindeverband; RH

Zu Jahresende 2014 bis 2017 waren im Seniorenheim Altenmarkt zwischen 51 und 55 Personen, zu Jahresmitte 2018 bereits 61 Personen Sozialhilfeempfängerinnen und –empfänger.

Da neu aufgenommene Heimbewohnerinnen und –bewohner bis zur Zuerkennung der Sozialhilfe als Selbstzahlerinnen und –zahler galten, war die Personenanzahl der dauerhaften Selbstzahlerinnen und –zahler niedriger als bei der erwähnten Stichtagsbetrachtung zur Jahresmitte 2018. Zur Zeit der Gebärungsüberprüfung bezifferte der Heimleiter die Anzahl der Personen, die für ihren Heimaufenthalt aus eigenem Einkommen aufkamen und keine Sozialhilfe beantragt hatten, mit vier.

- 22.2 Der RH hielt fest, dass der Wegfall des Pflegeregresses ab dem Jahr 2018 zu einem Anstieg der Teilzahlerinnen und –zahler sowohl im Bezirk St. Johann im Pongau als auch im Seniorenheim Altenmarkt führte. Er verwies auf die damit verbundene finanzielle Mehrbelastung für das Land Salzburg und seine Gemeinden sowie aufgrund der Zunahme von Sozialhilfeanträgen neuerlich auf die notwendige Personalausstattung zur zeitgerechten Bearbeitung der Anträge (TZ 14).
- 22.3 Das Land Salzburg stimmte in seiner Stellungnahme dem RH zu, dass es mit Wegfall des Pflegeregresses zu einer Zunahme von Sozialhilfeanträgen gekommen sei. Mangels einer Bagatellgrenze führe die Anrechnung von Einkommen der Sozialhilfebezieherinnen und –bezieher (z.B. Zinsen aus Bankguthaben) zu einem unverhältnismäßig großen Verwaltungsaufwand im Vergleich zu den daraus erzielten Einnahmen. Die Verwaltungspraxis zeige, dass großes Unverständnis bzw. auch Unmut über die offensichtlich notwendige Vorgehensweise der Behörde bestehe.

Schlussempfehlungen

23 Zusammenfassend empfahl der RH:

Land Salzburg; Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt

- (1) Es wäre klar zu regeln, ob dem Land oder dem Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt bei der Ausübung seines Einweisungsrechts Vorrang zukommt. (TZ 15)

Land Salzburg

- (2) Die jeweils aktuelle Spruchpraxis der Finanzverwaltung zur Bemessung der Beihilfen gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz wäre den Gemeinden und relevanten Gemeindeverbänden zur Verfügung zu stellen, um eine einheitliche und rechtskonforme Vollziehung im Land Salzburg sicherzustellen. (TZ 9)
- (3) Die Gemeinden bzw. Gemeindeverbände wären bis Mitte September über die voraussichtlichen Tarife gemäß Sozialhilfe-Leistungs- und Tarifobergrenzen-Verordnung für Senioren- und Seniorenpflegeheime für das Folgejahr zu informieren. (TZ 11)
- (4) Durch die Bereitstellung der erforderlichen Personalressourcen in der Bezirkshauptmannschaft St. Johann im Pongau wäre eine zeitnahe Bearbeitung der Sozialhilfeanträge sicherzustellen. (TZ 14)
- (5) Überlegungen wären anzustellen, wie allfällige Hindernisse bei der Heimunterbringung von sozialhilfebedürftigen Personen, deren Herkunftsgemeinden keine Investitionen in Seniorenheime getätigt haben, vermieden werden können. (TZ 15)

Gemeindeverband Seniorenheim Altenmarkt

- (6) Die im Darlehensnachweis ausgewiesene, ursprüngliche Höhe der Finanzschulden wäre zu korrigieren. (TZ 7)
- (7) Die Beihilfen gemäß Gesundheits- und Sozialbereich-Beihilfengesetz der Vorjahre wären nochmals zu berechnen und eine Berichtigung der Veranlagungen wäre gegebenenfalls zu veranlassen. Dabei wäre insbesondere die Rechtslage hinsichtlich der Pensionen aus EU- bzw. EWR-Staaten zu berücksichtigen. (TZ 9)

- (8) Bei der Finanzverwaltung wäre eine Rechtsauskunft einzuholen, ob die bis zur Zuerkennung der Sozialhilfe erfolgten Eigenleistungen als Kostenbeiträge aus öffentlichen Mitteln einzustufen sind. Im zutreffenden Fall wäre eine Beihilfenberichtigung zu veranlassen. (TZ 9)
- (9) Bei den geplanten Verhandlungen mit dem Heimbetreiber wären die geänderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ins Treffen zu führen und eine ausgewogene Verteilung der Kosten und Einnahmen wäre anzustreben. (TZ 10)
- (10) Der Voranschlag wäre fristgerecht vorzulegen – entweder unter Verwendung von voraussichtlichen Tarifsätzen oder unter Vornahme einer gewissenhaften Schätzung. (TZ 11)
- (11) Beim Austausch von sensiblen Daten wären nur als sicher geltende Datenaustauschmöglichkeiten zu nutzen. (TZ 12, TZ 13)
- (12) Die jährlich abzuhaltenden Bewohnerversammlungen wären nachvollziehbar zu dokumentieren. (TZ 19)
- (13) Jährliche Begehungen der gesamten Einrichtung wären unter Beiziehung einer bzw. eines Bausachverständigen durchzuführen und darüber Niederschriften anzufertigen. (TZ 21)



**Rechnungshof
Österreich**

Wien, im August 2019

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R
—
H

