

Stellungnahme
gemäß § 6 der Geschäftsordnung
für den Stadtrechnungshof

betreffend die Projektkontrolle
für die

Ausschreibung des Betriebes der Tagesbetreuungszentren „Liberty“ – Theodor-Körner-Straße und „Solidar“ - Bethlehemgasse

Prüfungsberichte über Projektkontrollen sind gemäß § 6 Abs 5 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof **Bestandteil des dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegten Gemeinderatsstückes.**

Wegen der **zu geringen Vorlaufzeit** der Antragstellung konnte die **Prüfung nicht rechtzeitig vor der beschlussfassenden Gemeinderatssitzung abgeschlossen** werden; die Beschlussfassung und Ausschreibung sind mittlerweile bereits erfolgt.

Der Stadtrechnungshof legt diesen Bericht daher dem **Kontrollausschuss** vor.

StRH – 33144/08
Graz, im November 2008

Prüfungsleitung: Mag. Katharina Riel

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz
A-8011 Graz
Tummelplatz 9

Inhaltsverzeichnis

	Seite
1. Gegenstand und Umfang der Prüfung	1
1.1. Auftrag und Überblick	1
1.2. Auftragsdurchführung.....	2
1.3. Zur Prüfung herangezogene Unterlagen.....	3
1.4. Abgehaltene Besprechungen und Auskunftspersonen	3
2. Eckdaten des Projektes	4
3. Berichtsteil.....	5
3.1. Erforderlichkeit und Umfang (Bedarfsprüfung)	5
3.1.1. Gesetzliche Grundlage	5
3.1.2. Projektumfang.....	7
3.1.3. Auslastung der Tageszentren	8
3.1.4. Demographische Entwicklung.....	10
3.1.5. Variantenuntersuchungen	14
3.1.6. Projektkosten	15
3.1.7. Terminplan.....	15
3.1.8. Abschließende Beurteilung des Bedarfes	15
3.2. Finanzierung und Umsetzung	18
3.2.1. Refundierungssatz/Zuschuss Stadt Graz	18
3.2.2. Einschätzung der von der Stadt Graz zu tragenden künftigen Zuschüsse	19
3.2.3. Ökonomische Beurteilung und Kritik.....	20
3.2.4. Infrastruktur-/Raumkosten	21
3.3. Stellungnahme	22

ANHÄNGE:

- Anhang 1: Daten zur demographischen Entwicklung
- Anhang 2: Stellungnahme vom 21. Oktober 2008
- Anhang 3: Stellungnahme vom 12. November 2008

Abkürzungsverzeichnis

StRH	Stadtrechnungshof
TZ	Tageszentrum
Pers	Personen
gem	gemäß
GO-StRH	Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof
zB	zum Beispiel
lt	laut
ua	unter anderem
SHG	Sozialhilfegesetz

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

1.1. Auftrag und Überblick

Die **Projektkontrolle** betreffend das Projekt

„Ausschreibung Tagesbetreuungszentrum – Liberty Theodor-Körner-Strasse u. Solidar Bethlehemgasse“

ist eine **Prüfung gemäß § 98 Abs 3 und Abs 4 des Grazer Stadtstatutes (Projektkontrolle)** sowie nach **§ 6 Abs 2 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof** (in der Folge: GO-StRH) und ist **eine auf Grund der bevorstehenden Ausschreibung einer Dienstleistung** (Ausschreibung nach dem Bundesvergabegesetz BVerG 2006; Projektgenehmigung für den Zeitraum 1.1.2009 bis 31.12.2013) **veranlasste Prüfung**.

Ein entsprechender **Prüfantrag** wurde seitens der zuständigen Abteilung nach Vorlage an die zuständige Stadtsenatsreferentin Frau Elke Edlinger mit **Schreiben vom 25. August 2008** gestellt.

Gemäß **§ 6 Abs 3 GO-StRH** sind für die **Projektkontrolle** unter anderem **folgende Prüfungsziele vorgegeben**:

1. Prüfung des Projektes auf **Erforderlichkeit und Umfang** (Bedarfsprüfung).
2. Prüfung der **Sollkosten** und **Folgekosten**.
3. Prüfung der **voraussichtlichen Finanzierung**.

Der **derzeit gültige Grenzwert** für die **Projektkontrolle** nach § 6 Abs 2 GO-STRH (0,05% des Gesamtausgabevolumens des gültigen Voranschlages) beträgt **rd TEUR 398**. Im vorgelegten Gemeinderatsstück (A5-39647/06-1) geht die zuständige Abteilung von einer **jährlichen Belastung pro Tageszentrum von rd TEUR 385** aus; demnach ist der Grenzwert überschritten und liegt eine **Prüfungspflicht** vor.

Prüfungsberichte über Projektkontrollen sind gemäß § 6 Abs 5 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof **Bestandteil des dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegten Gemeinderatsstückes**.

Wegen der **zu geringen Vorlaufzeit** der Antragstellung konnte die **Prüfung nicht rechtzeitig vor der beschlussfassenden Gemeinderatssitzung abgeschlossen** werden; die Beschlussfassung und Ausschreibung sind mittlerweile bereits erfolgt.

Der **Stadtrechnungshof** legt diesen Bericht daher dem **Kontrollausschuss** vor.

1.2. Auftragsdurchführung

Das gegenständliche **Projekt** betrifft die **Ausschreibung von Dienstleistungen des Sozialwesens** nach dem Bundesvergabegesetz BverG 2006 für den Zeitraum 1. Jänner 2009 bis 31. Dezember 2013 bezogen auf die beiden **bereits bestehenden Tagesbetreuungsstätten für SeniorInnen** (Ausschreibungszeitraum von fünf Jahren mit einer zweimaligen Verlängerungsoption nach drei bzw. vier Jahren um je ein Jahr).

Die Prüfung wurde seitens des Stadtrechnungshofdirektors und der Mitarbeiter des Stadtrechnungshofes (in der Folge StRH) **im September und Oktober 2008 durchgeführt**.

Als **Prüfungsleiterin** für die Bedarfsprüfung des Projektes „**Tagesbetreuungszentrum – Liberty Theodor-Körner-Strasse und Solidar Bethlehemgasse**“ wurde Frau Mag. Katharina Riel nominiert.

Wesentliche **Überlegungen zur Herangehensweise an die Themenstellung werden anschließend in Kapitel 2. dargestellt**.

1.3. Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

Folgende **Unterlagen** wurden seitens des Sozialamtes vorgelegt und **der Prüfung zu Grunde gelegt**:

	Betreff	Stand vom
1.	Bericht an den Gemeinderat	13. August 2008
2.	Teile der Jahresberichte - Tageszentren	3. September 2008
3.	Leistungsorientiertes Finanzierungsmodell - Tageszentren 2009 - 2013	25. August 2008

1.4. Abgehaltene Besprechungen und Auskunftspersonen

Besprechung am 3. September 2008:

Dr. Andrea Gutmann	A5 - Sozialamt
Mag. Katharina Riel	Stadtrechnungshof

Besprechung am 17. September 2008:

MMag. Andreas Harb	A5 - Sozialamt
Mag. Katharina Riel	Stadtrechnungshof

Mündliche Auskünfte wurden uns von folgenden Personen erteilt:

Frau Anna König	A 8/4 - Liegenschaftsverwaltung
-----------------	---------------------------------

Zum Prüfbericht liegen **mehrere Stellungnahmen des Sozialamtes** vor, die **inhaltlich in den Prüfbericht eingearbeitet** sind; die Stellungnahmen sind durch Umrahmung und Überschriften hervorgehoben.

2. Eckdaten des Projektes

Der Stadtrechnungshof hat **auf Grund der bevorstehenden Ausschreibung** (Dienstleistungen des Sozialwesens – Betrieb von Tagesbetreuungsstätten für SeniorInnen; Projektgenehmigung für den Zeitraum 1.1.2009 bis 31.12.2013) **eine Projektkontrolle** betreffend die Führung der Tageszentren Liberty und Solidar durchzuführen.

Folgende Eckdaten bilden die **Rahmenbedingungen** für die Finanzierung der **beiden Tagesbetreuungs-zentren**:

- Die Bereitstellung der Dienstleistungen wird mit **§ 16 Sozialhilfegesetz (SHG)** – Soziale Dienste begründet,
- die von der Stadt Graz gem. dem „Leistungsorientierten Finanzierungsmodell“ (LOF) zu tragenden **Refundierungssätze pro Tagesgast betragen bislang EUR 39,50 bzw. EUR 43,76**
- die **Infrastruktur** (Räumlichkeiten samt Ausstattung) wird **von der Stadt Graz dem/der BetreiberIn zur Verfügung gestellt** – die diesbezüglich anfallenden **Kosten** (Betriebskosten, Gebäudekosten, Versicherungen) **sind im konkreten Projektantrag nicht berücksichtigt**,
- eine **Zuzahlung durch das Land Steiermark erfolgt bis dato nicht**,
- der/die **Betreiber/In des Tagesbetreuungsentrums** erhält **neben den städtischen Refundierungssätzen** von den Tagesgästen einen **Klientenbeitrag** (Basispreis u. Pflegezuschlag), der **sozial gestaffelt** ist,
- die dzt. **Auslastung der beiden Tagesbetreuungszentren liegt bei 54 % bzw. 62 %**,
- eine **Auslastungssteigerung** bedingt für die Betreiberorganisation **Mehreinnahmen bei den Klientenbeiträgen** und auch **bei den Refundierungssätzen der Stadt Graz**; mit größerer Auslastung steigt somit die budgetäre Belastung für die Stadt Graz,
- die beiden Tageszentren werden **derzeit von zwei verschiedenen Trägerorganisationen** geführt, die als Vereine organisiert sind.

3. Berichtsteil

3.1. Erforderlichkeit und Umfang (Bedarfsprüfung)

3.1.1. Gesetzliche Grundlage

Das Steiermärkische Sozialhilfegesetz definiert im **§ 16 die Art, Umfang und Voraussetzungen der sozialen Dienste**, wobei zwischen **sicherzustellenden sozialen Diensten** (Alten-, Familien- u. Heimhilfe; Gesundheits- u. Krankenpflege; soweit diese nicht stationär erbracht werden; Essenzustelldienst) und **sozialen Diensten, die „insbesondere“ erbracht werden können** (vorbeugende Gesundheitshilfe; Beratungsdienste; Erholungshilfen).

Die **Aufgaben des Landes** sind in § 18 SHG geregelt und sehen im Rahmen der sozialen Dienste vor, dass das Land diese Aktivitäten erbringen oder fördern kann.

§ 20 SHG sieht bezüglich der **Aufgaben der Gemeinden** vor, dass diese die Leistungen gem. § 16 SHG zu gewährleisten haben (§ 20 Abs 2 SHG). Die tatsächliche Leistung kann vertraglich Dritten, insbesondere privaten Trägern, übertragen werden (§ 20 Abs 4 SHG). Die **Finanzierung der sozialen Dienste erfolgt durch die Gemeinde**, Kostenbeiträge der Leistungsempfänger, sonstige Mittel (Spenden, Schenkungen) und Beiträge des Landes (§ 20 Abs 6 SHG).

Mit dem Sozialamt wurde in der Prüfung thematisiert, ob hinsichtlich des Betriebes bzw der Finanzierung von Tageszentren eine **gesetzliche Pflichtausgabe, oder freies Ermessen** vorliege.

Der **Gesetzeswortlaut** lautet wie folgt:

§ 20 Abs. 2: *„Die **Gemeinden haben** die im § 16 Abs. 2 angeführten **sozialen Dienste zu gewährleisten (...).**“*

§ 16 Abs. 2: *„**Folgende sozialen Dienste sind sicherzustellen:***

- a) **Alten-, Familien- und Heimhilfe** im Sinne des Steiermärkischen Alten-, Familien- und Heimhilfegesetzes (...) soweit sie **nicht stationär** erbracht wird;*
- b) **Gesundheits- und Krankenpflege**, soweit sie nicht in stationären Anstalten erbracht wird; (...).“*

Das **Sozialamt argumentiert** auf dieser Grundlage, dass es sich beim Betrieb von Tageszentren um eine gesetzliche Pflichtleistung handle.

Dagegen spricht – aus der Sicht des Stadtrechnungshofes – dass **im Gegensatz zu anderen gesetzlichen Sozialleistungen** im Konkreten Fall der Tageszentren **keine Mitfinanzierung des Landes** erfolgt, was dafür

spricht, dass die **Bereitstellung von Tageszentren nur als ergänzende**, die Palette der im StSHG vorgeschriebenen Leistungen **abrundende Leistung** anzusehen ist.

Auch das **Sozialamt selbst wirft in seiner Stellungnahme** nämlich die **Frage** auf, ob der dynamische Verweis in der oben zitierten Gesetzesstelle auf das **AltenfachhilfeG (AFHG)** so gelesen werden muss, dass damit auch das nunmehr in Kraft getretene StSBBG (Steiermärkische Sozialbetreuungsberufegesetz) mitumfasst ist.

Außer Diskussion steht jedenfalls, dass Tageszentren neben anderen ambulanten, mobilen und stationären Formen der Altenbetreuung unzweifelhaft in die Palette der Maßnahmen nach § 16 Abs 2 StSHG fallen.

Offen bleibt auch nach der Diskussion mit dem Sozialamt, ob die **oben zitierte Gesetzesstelle (§ 16 Abs 2 StSHG)** so **eng auszulegen** ist, dass durch die Formulierung „...sind...sicherzustellen...“ alle im Paragraphen aufgelisteten Maßnahmen **vollumfänglich zwingend** anzubieten sind.

Seitens des Fachamtes werden **ferner umsatzsteuerliche Argumente für die Beurteilung als „Pflichtleistung“** angeführt.

Zitat aus der Stellungnahme des Sozialamtes vom 10. November 2008:

*Da der Sozialhilfeträger Stadt Graz/Sozialamt beim Betrieb der Tageszentren (auch ohne Erfüllung der für einen Betrieb gewerblicher Art geforderten Kriterien, wie z.B. Einnahmenerzielung) im Rahmen des StSHG tätig wird, ist diese **Tätigkeit gem. § 2 Abs. 4 Z 1 UStG 1994¹ (fiktiv) dem Unternehmensbereich** zuzuordnen. Bei einer Einstufung der Leistungen als sozialen Dienst nach dem StSHG ist die Stadt Graz als Träger der öffentlichen Fürsorge tätig und erbringt **unecht umsatzsteuerbefreite Leistungen im Sinne des § 6 Abs. 1 Z 7 UStG 1994²** an die Hilfsbedürftigen. Die Leistungen, die von der Stadt Graz an die Hilfsbedürftigen erbracht werden, sind daher von der Umsatzsteuer befreit. Zu beachten ist jedoch, dass nur Leistungen, die im Rahmen des StSHG an die Hilfsbedürftigen erbracht werden, unter die Begünstigung fallen. Ein Vorsteuerabzug³ steht im Zusammenhang mit den befreiten Umsätzen nicht zu. Jedoch sieht § 1 Abs. 3 GSBG eine Beihilfe in Höhe der nicht*

¹ § 2 Abs. 4 Z 1 UStG 1994: „Als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit gilt auch 1. die Tätigkeit der (...) sowie der Träger des öffentlichen Fürsorgewesens, soweit diese im Rahmen (...) der allgemeinen Fürsorge (Sozialhilfe) (...) tätig werden.“

² § 6 Abs. 1 Z 7 UStG 1994: „Von den unter § 1 Abs. 1 Z 1 fallenden Umsätzen sind steuerfrei: (...) 7. die Umsätze der (...) Träger des öffentlichen Fürsorgewesens (...) an die Hilfeempfänger oder die zum Ersatz von Fürsorgekosten Verpflichteten.“

³ § 12 Abs. 3 Z 3a: „(...) Der Ausschluss vom Vorsteuerabzug tritt nicht ein, wenn die Umsätze a) nach § 6 Abs. 1 Z 1 bis 6 oder (...) steuerfrei sind oder steuerfrei wären (...)“

abzugsfähigen Vorsteuern vor. Für die in Vorleistungen ausgewiesene Umsatzsteuer kann daher ein Beihilfenanspruch 1:1 geltend gemacht werden.

*Die **fiktive, m.E. nicht gesetzeskonforme, Einordnung der Dienstleistungen der Tageszentren als „freiwillige“ Leistung außerhalb des StSHG** würde zu einem **Verlust der unechten Steuerbefreiung** mit der Konsequenz einer **zumindest 10%-igen⁴ Steuerbelastung der KlientInnenbeiträge** führen.*

Nach der vom Stadtrechnungshof vertretenen Ansicht **geht freilich auch diese Argumentation insofern ins Leere**, als ja **vom Stadtrechnungshof nicht bestritten** wurde, dass es sich bei den Leistungen des Betriebes eines TZ um **Leistungen im Rahmen des StSHG** handelt.

Gepprüft und diskutiert wird und wurde durch den StRH lediglich, ob das **StSHG hierbei eine „Pflichtleistung“** normiere, ob also die Anordnung „...sind sicherzustellen ...“ im § 16 Abs 2 StSHG als Imperativ in dem Sinne zu verstehen sei, dass die Stadt Graz daraus verpflichtet ist, die zwei Tageszentren zu betreiben bzw deren Betrieb zu finanzieren.

Wir verweisen weiters auf die Überlegungen aus wirtschaftlicher Sicht weiter unten.

3.1.2. Projektumfang

Der inhaltliche Schwerpunkt der beiden Tageszentren liegt in der Betreuung älterer, hilfsbedürftiger in der Stadt Graz lebender Menschen, wobei das Tageszentrum primär eine prophylaktische Funktion erfüllen soll. Zu diesem Zweck werden **älteren Menschen verschiedene Leistungen** angeboten, die der **Aktivierung, Rehabilitation und der Steigerung der Lebensqualität** dieser Personengruppe dienen. Außerdem bietet das Tageszentrum eine **Infrastruktur**, die den älteren, hilfs- bzw. pflegebedürftigen Menschen die Möglichkeit einräumt, weiterhin selbstbestimmt zu leben und so lange wie möglich in der gewohnten Umgebung zu verbleiben.

Das Angebot in den beiden Tageszentren kann entweder ganztägig von 8.00 bis 16.00 Uhr oder auf Wunsch auch halbtags vormittags oder nachmittags jeweils mit oder ohne Mittagessen in Anspruch genommen werden.

Grundsätzlich richtet sich das Angebot nur an Grazer BürgerInnen, allerdings können bei freien Kapazitäten auch auswärtige Tagesgäste aufgenommen werden.

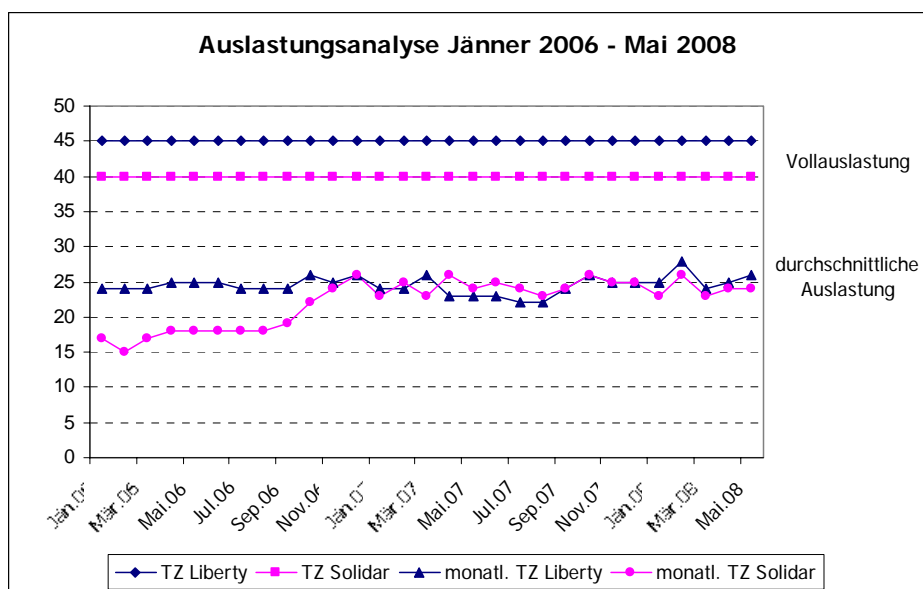
⁴ Unter der zu prüfenden Annahme, dass der § 10 Abs. 2 Z 15 UStG 1994 zur Anwendung kommt. Ansonsten würden die KlientInnenbeiträge mit 20% USt belastet werden.

Der **oben beschriebene Projektumfang** enthält einerseits Komponenten, die auf die Anforderungen der **Sozialen Dienste gem. SHG** abzielen und **andererseits zusätzliche Leistungen**. Aufgrund dieses Sachverhalts ist es nicht eindeutig, ob es sich bei diesen im Gesamtpaket angebotenen Leistungen um förderungswürdige Aufgaben nach § 16 SHG handelt, die zwingend/gesetzlich bereitzustellen sind.

Eine Zuzahlung durch das Land Steiermark ist jedenfalls anzustreben.

3.1.3. Auslastung der Tageszentren

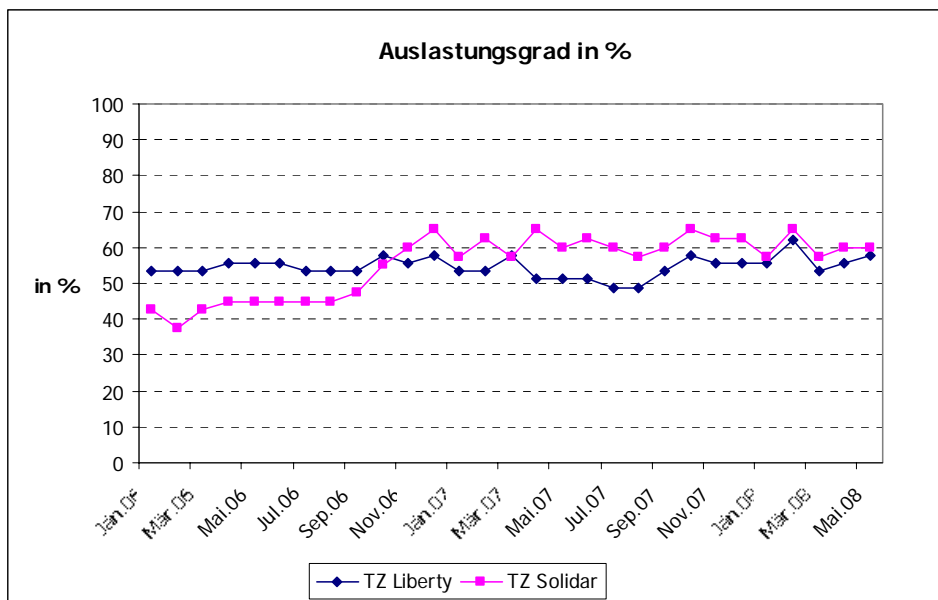
Die **Auslastung** stellt sich gem. der vorgelegten Monatsberichte wie folgt dar:



Festzuhalten ist dass im Gemeinderatsbericht von einer Vollauslastung bei beiden Tageszentren von je 40 Plätzen ausgegangen wird. In den vorliegenden Berichten liegt die Vollauslastung des TZ Liberty bei 45 Plätzen.

Wird keine Vollauslastung erzielt, reduziert sich tendenziell der budgetäre Abdeckungsbedarf für die Stadt Graz.

Aufgrund der übermittelten Daten wurde ein **durchschnittlicher monatlicher und jährlicher Auslastungsgrad** in Prozent errechnet:



Die durchschnittliche jährliche Auslastung stellt sich wie folgt dar:

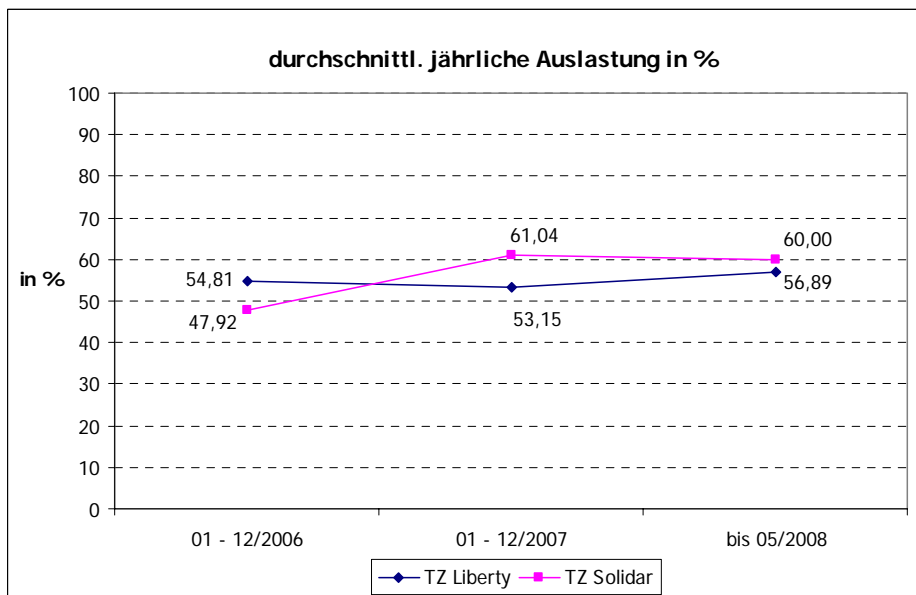
durchschnittliche jährliche Auslastung in %

	01 - 12/2006	01 - 12/2007	bis 05/2008
TZ Liberty	54,81	53,15	56,89
TZ Solidar	47,92	61,04	60,00

Quelle: Monatsberichte TZ

Die durchschnittliche jährliche Auslastung schwankt zwischen 47,92 % (TZ Solidar) und 61,04 % (TZ Solidar). Die durchschnittliche jährliche Höchstauslastung des TZ Liberty beträgt 56,89 %.

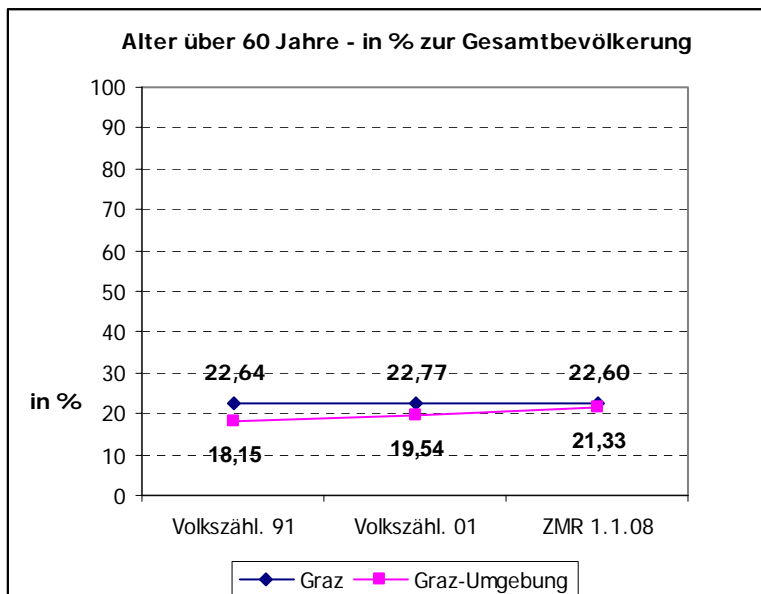
Im vorgelegten Gemeinderatsbericht wird eine durchschnittliche Auslastung i. H. v. rd. 61 % erwähnt.



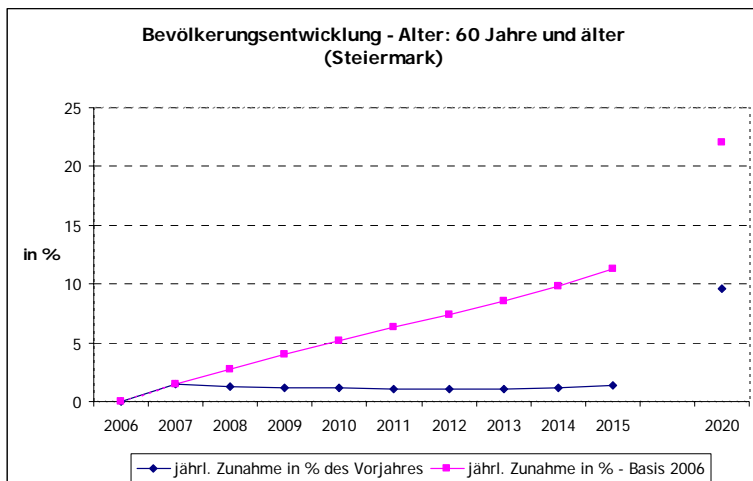
3.1.4. Demographische Entwicklung

Die **Entwicklung der Auslastung der beiden Tageszentren** ist der **Bevölkerungsentwicklung** gegenüberzustellen, wobei sich diese bei den über 60jährigen in der Stadt Graz gem. den entnommenen Zahlen der Statistik Austria nicht wesentlich verändert hat. Im Vergleich dazu ist der allgemein bekannte **Trend zur Zunahme der älteren Bevölkerung** bei Betrachtung der über 60jährigen in Graz-Umgebung ersichtlic.

Nachfolgende Graphik soll dies veranschaulichen (die dazugehörigen Datenquellen sind im Anhang aufgelistet):



Die allgemeine Entwicklung der Bevölkerung über 60 Jahre gem. Statistik Austria zeigt in der Steiermark folgenden Trend:

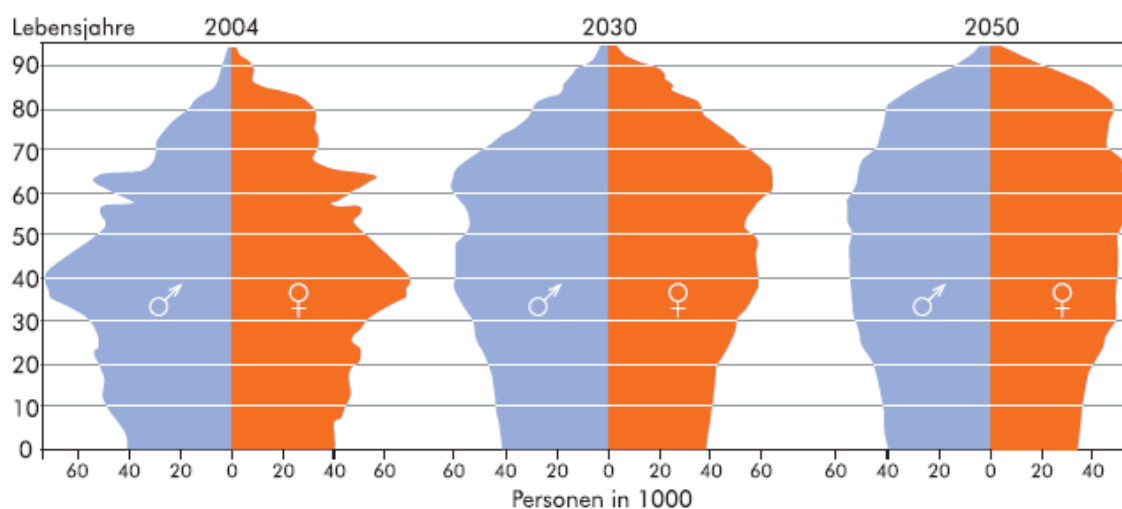


Bei der speziellen Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung der Stadt Graz verglichen mit Graz-Umgebung für den Zeitraum 1991 bis 2008 ist offensichtlich in Betracht zu ziehen, dass es im Alter möglicherweise zu einer Abwanderung der Bevölkerung kommt (Beendigung des Erwerbslebens).

Die weitere Bevölkerungsentwicklung der über 60jährigen zeigt, dass es zu einem stetigen Anstieg kommt, wobei die jährlichen Zuwachsraten, wie aus obiger Graphik ersichtlich, unterschiedlich sind.

Bezüglich der vorliegenden Prognosewerte der Statistik Austria für die Altersgruppe der über 60jährigen in der Steiermark kann von einem Bedarf an Betreuungsplätzen ausgegangen werden. Dies zeigt auch die allgemeine demografische Entwicklung.

Bevölkerungspyramide Österreichs 2004, 2030 und 2050 (Quelle: Statistik Austria, 2005)

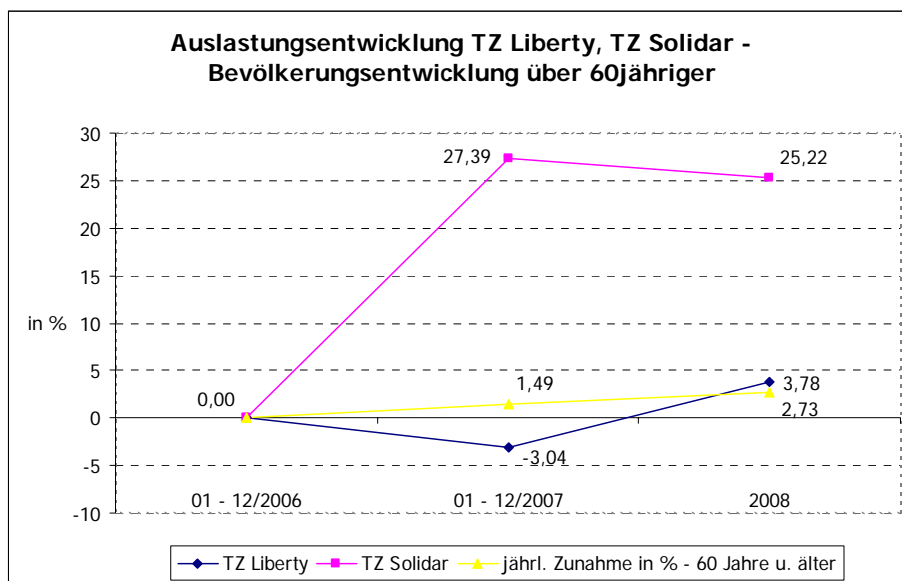


Die oben **dargestellte Bevölkerungspyramide** zeigt, dass es zu einer **stetigen Zunahme der älteren Bevölkerung** kommt. Im Jahr 2030 ist der Anteil der über 60jährigen deutlich größer als im Jahr 2004.

Eine genauere Betrachtung der Bevölkerungsentwicklung für die Stadt Graz konnte aufgrund des vorliegenden Datenmaterials nicht erarbeitet werden.

Aus der aufgezeigten demographischen Entwicklung ist die Zunahme der älteren Bevölkerung ableitbar, die weiters auf einen möglichen zukünftigen Bedarf schließen lässt.

Hier ist jedoch auch auf die bisherige Entwicklung bedacht zu nehmen. Aus diesem Grund wurde **die Auslastung der Tageszentren** mit der allgemeinen **Bevölkerungsentwicklung der über 60jährigen für den Zeitraum 2006 bis 2008 verglichen** und nachfolgende Graphik erstellt.



Als Ausgangs- bzw. Bezugswerte sind die Zahlen des Jahres 2006 zu sehen. Bei der Auslastung der Tageszentren wird die durchschnittliche Besucherzahl und die daraus abgeleitete Veränderung in Prozent herangezogen.

Beim TZ Liberty ist nach einem Rückgang der Besucherzahlen im Jahr 2007 ein Anstieg der Besucherzahlen über dem Trend der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung der über 60jährigen erreicht. Die Entwicklung der Auslastung beim TZ Solidar zeigt ein völlig anderes Bild. Nach einem starken Anstieg der Besucherzahlen im Jahr 2007 um ca. 27,39 % im Vergleich zum Jahr 2006 ist im Jahr 2008 ein leichter Rückgang der Besucherzahlen zu erkennen.

Neben der zeitlichen Entwicklung der Auslastung der beiden Tageszentren darf der Auslastungsgrad nicht außer Acht gelassen werden. Wie oben bereits dargestellt (Auslastungsgrad in %, durchschnittliche jährliche Auslastung) besteht hier noch Entwicklungspotential.

Im **mittlerweile beschlossenen Gemeinderatsbericht** wird mit einer zukünftigen Auslastung von 80% gerechnet. Dies würde für das TZ Liberty eine Tagesgästeanzahl von 36 Personen und für das TZ Solidar eine Tagesgästeanzahl von 32 Personen bedeuten (dzt. TZ Liberty: 26 Pers. – d.h. + 10 Pers.; dzt. TZ Solidar: 24 Pers. – d.h. + 8 Pers.).

Ob diese Steigerung der durchschnittlichen Auslastung aufgrund der allgemeinen Bevölkerungsentwicklung oder durch verstärkte öffentlichkeitswirksame Maßnahmen erzielt wird nicht näher erläutert bzw. es wird diese Annahme nicht näher konkretisiert.

3.1.5. Variantenuntersuchungen

Auf die **Frage nach durchgeführten Variantenuntersuchungen bezüglich der Auslastung** wird seitens des Sozialamtes ausgeführt, dass es **im Vorfeld natürlich grundsätzliche Variantenüberlegungen** gegeben hätte, diese aber **nur diskutiert** wurden.

Die nachfolgenden Varianten wurden als **Hauptbeispiele** der Variantendiskussionen genannt:

- **Variante 1 – Steigerung der Auslastung im TZ Solidar durch die Installation von betreutem Wohnen im GGZ**
 - Inanspruchnahme des Anbots der TZ Solidar neben eines möglichen eigenen Angebotes der GGZ
- **Variante 2 – Zusammenlegung der beiden TZ an einem Standort**
 - derzeitige Auslastungen der beiden TZ übersteigt die jeweilige Vollauslastung
 - Berücksichtigung der Rahmenbedingungen (erhaltene Förderungen) soll gewahrt werden
 - Anfahrtswege und -zeiten sollen für die Besucher möglichst unbeschwerlich sein (Einzugsgebiet)
- **Variante 3 – Erweiterung des Leistungsspektrums – gerontopsychiatrische Betreuung**
 - für Demenzerkrankte stehen nicht genügend bzw. ausreichende Angebote zur Verfügung
 - eigenes Angebot für diese Personengruppe erforderlich
 - eine Beteiligung am allgemeinen Programm/Angebot im TZ erscheint nicht möglich, da auf andere bzw. spezieller Bedürfnisse Rücksicht genommen werden muss

Somit werden seitens des Fachamtes die **drei aufgezeigten Varianten** – aus den genannten Gründen – **verworfen**.

3.1.6. Projektkosten

Der vorliegende **Kostenrahmen** wurde **vom Sozialamt ermittelt** und berechnet sich gem. Gemeinderatsstück folgendermaßen:

Ausgehend von einer durchschnittlichen Auslastung von 80 % und einem Betrieb von 247 Tagen/Jahr wird ein budgetärer Aufwand je TZ von maximal TEUR 385 pro Jahr angenommen.

Die für den Zeitraum der bezogenen Leistungen (1.1.2009 bis 31.12.2013) **voraussichtlich benötigten finanziellen Mittel** belaufen sich somit auf insgesamt **EUR 3,850 Mio.** Näheres dazu in **Kapitel 3.2. Finanzierung.**

3.1.7. Terminplan

Lt **Bericht an den Gemeinderat** ergibt sich für das Projekt **folgender Terminplan:**

- Nach erfolgter Projektgenehmigung durch den Gemeinderat⁵⁾ wird die Vergabebekanntmachung zur Ausschreibung nach Luxemburg übermittelt und in weiterer Folge die Bekanntmachung im Amtsblatt der Landeshauptstadt Graz veranlasst.
- Nach Prüfung der von den AnbieterInnen übermittelten Ausschreibungsunterlagen könnte unter Berücksichtigung der im BVergG festgelegten Fristen und nach Vorlage des Vergabeaktes an den Vergabesausschuss im Dezember 2008 der Zuschlag fristgerecht erteilt werden, so dass ab 1.1.2009 die entsprechenden Verträge mit dem jeweiligen Betreiber abgeschlossen werden können.

3.1.8. Abschließende Beurteilung des Bedarfes

Die Frage, ob eine **rechtliche Verpflichtung** zur Finanzierung der Tageszentren besteht, ist aus den gesetzlichen Grundlagen nicht eindeutig zu beantworten; **tendenziell handelt es sich um ein freiwillig von der Stadt Graz getragenes Zusatzangebot** für SeniorInnen; siehe oben in 3.1.1. die dargestellte Diskussion mit dem Sozialamt.

Die **soziale Erforderlichkeit** des Projektes „Tageszentren“ lässt sich aus der **demografischen Entwicklung** sowie auch damit begründen, dass **niederschwellige Betreuungsformen für SeniorInnen tendenziell zu begrüßen** sind, wenn es damit gelingt, **kostenintensivere Betreuungsformen (Heimunterbringung) hinaus zu zögern.**

⁵⁾ bereits erfolgt

Die **Rechtfertigung für die Aufrechterhaltung des Betriebes beider Tageszentren** liegt daher in **folgenden Umständen** begründet:

- **Sunk-Cost:** Es wurden in der Vergangenheit Investitionen (teilweise mit EU-Mitteln gefördert) getätigt; im Falle einer Einstellung eines oder beider Zentren würden möglicherweise Rückzahlungsverpflichtungen schlagend werden.
- **Zu prüfen** wäre, wie **alternative Verwertungsmöglichkeiten der Gebäudeinfrastruktur** zu beurteilen ist.
- Es liegt die **fachliche Argumentation** vor, dass durch den Betrieb der Tageszentren die **kostenintensivere stationäre Unterbringung von Personen zeitlich hinausgezögert** werden kann, wodurch **tendenziell geringere budgetäre Belastungen** anfallen.
- Die **Variante einer Schließung** von nur einem von beiden Zentren (Zusammenlegung) würde – trotz der bestehenden Unterauslastung der beiden Häuser – insgesamt zu einem Kapazitätsengpass führen.

Eine **zwingende rechtliche Verpflichtung zur Führung solcher Tageszentren** kann wie oben in Kapitel 3.1.1. diskutiert **nicht erblickt** werden.

Wir **empfehlen**, bis **spätestens Ende 2010** eine **neuerliche Überprüfung** durchzuführen, und dann über die **allfällige Stilllegung eines der beiden Tageszentren** (ab Ende 2011 möglich) **zu entscheiden**.

Zur **fachlichen Begründung** führt das **Sozialamt** in seiner **Stellungnahme vom 10. November 2008** aus:

*„In den Tageszentren Liberty und Solidar wird zur Erbringung der geforderten Leistungen entsprechend qualifiziertes Fachpersonal eingesetzt und somit den gesetzlichen Verpflichtungen der nicht stationären sozialen Dienste und in Ergänzung zur Mobilen Betreuung genüge getan. **Die Notwendigkeit einer vollstationären (wesentlich kostenintensiveren) Unterbringung wird dadurch prinzipiell zeitlich verzögert.** Anders formuliert können in den Tageszentren Menschen die den Alltag nicht mehr alleine bewältigen können und durch mobile Dienste unterversorgt, durch stationäre Pflege jedoch überversorgt wären, betreut werden. Weiters profitieren auch Angehörige, die von der Pflege ihrer z.B. Eltern entlastet werden und somit die eigene Berufstätigkeit aufrechterhalten können. Zusammenfassend führen die Dienstleistungen der Tageszentren auf Seite der KlientInnen sowohl zu monetären, als auch zu qualitativen Vorteilen. Auf Seite der öffentlichen Hand ist, wenn man die höhere Lebensqualität der KlientInnen ausblendet, der Vorteil des Hinauszögerns der stationären Betreuung mit den daraus resultierenden Kosteneinsparungen zu sehen.*

Um die obige Aussage auch mit einem monetären Wertegerüst zu untermauern, sei unterstellt, dass sämtliche KlientInnen der Tageszentren (rd. 125 Personen⁶ in beiden Tageszentren je Monat im Jahr 2007), aufgrund der fiktiven Schließung der Tageszentren in eine stationäre Betreuung wechseln müssten. Die stationäre Betreuung würde unter Anwendung der Leistungs- und Entgeltverordnung LEVO-SHG und unter der Annahme einer durchschnittlichen Pflegegeldstufe 2 für „ehemalige“ KlientInnen der Tageszentren zu folgenden Gesamtkosten (exkl. USt) für 125 KlientInnen pro Jahr führen:⁷

Stationäre Betreuung	p.m.	p.a.	60% Land	40% Stadt	Zuschuss TZ 2007
Kosten 125 Pflegeplätze PGS 2	252.825,00	3.033.900,00	1.820.340,00	1.213.560,00	505.463,73

Abbildung 1

Wie aus der Abbildung 1 ersichtlich wird, ergibt sich durch den Betrieb der Tageszentren, unter den getroffenen Annahmen (125 KlientInnen, keine Kostenbeiträge der KlientInnen, Ø PGS 2), eine **Kostenersparnis für die Stadt Graz/Sozialamt i.H.v. rd. € 700.000,-- pro Jahr.**

Ende des Zitats

⁶ Dies entspricht lt. Abrechnung der Einzelfallstatistiken rd. 50 belegten Plätzen in den Tageszentren.

⁷ In dieser Berechnung wurde vereinfachend die persönliche Beitragsleistung der KlientInnen nicht berücksichtigt.

3.2. Finanzierung und Umsetzung

3.2.1. Refundierungssatz/Zuschuss Stadt Graz

Die **höchst komplexe Berechnungsmethode** für die Höhe der **von der Stadt Graz zu leistenden Zuschüsse** für den Betrieb der Tageszentren lässt sich **vereinfachend wie folgt darstellen**:

System der Finanzierung der Tageszentren

Kostenart	Reagibel in Bezug auf Auslastung nach Einschätzung des STRH	Planwerte	Istwerte
Personalkosten	teilweise variabel		
+ Material	teilweise variabel (zB Lebensmittel)		
+ Bezogene Leistungen	variabel (zB Ausflüge, Taxitransporte etc)		
+ Betriebsaufwand	weitgehend fix (Reinigungskosten, Administration)		
= Gesamtkosten	größtenteils fix - variable Kosten siehe oben	Summe	Summe
- abzüglich:			
KlientInnenbeiträge	Variabel in Bezug auf Besucherfrequenz - zudem: sozial gestaffelt (einkommensabhängig)	- Betrag	- Betrag
= Abgang	(von der Stadt Graz über Refundierungssatz zu tragende Belastung)	Betrag	Betrag

Dieser Betrag ist - neben qualitativen Kriterien - Gegenstand der Ausschreibung ("Angebotspreis" bezogen auf Besucher und Tag)

Falls Ist-Abrechnung nach Ende eines Jahres geringeren Abgang ergibt: Rückerstattung an Stadt Graz

Erläuterung:

Die **an der Ausschreibung teilnehmenden Organisationen** müssen auf der Basis einer **Einschätzung über die künftigen laufenden Kosten** – wobei Gebäudekosten hier unbeachtlich sind, weil diese von der Stadt Graz getragen werden – eine **Einschätzung über die zu erzielenden KlientInnenbeiträge** treffen, worauf sie in weiterer Folge als **„Angebotspreis“** einen der Stadt Graz zu verrechnenden Refundierungs-Tagessatz (bzw Halbtagesbetreuungssatz) zu nennen haben.

Die **laufende Finanzierung während eines Jahres** erfolgt über Vorauszahlungen der Stadt Graz auf Basis des geplanten (und in der Ausschreibung gebotenen) **Refundierungssatzes**. Ein in der **Endabrechnung** eines Jahres **sich ergebender Minderabgang ist der Stadt Graz rückzuerstatten**. Eine Verschlechterung des Ergebnisses – gegenüber dem Planwert – geht zu Lasten des Betreibers. Das **wirtschaftliche Verlustrisiko** ist nach den Intentionen dieses Finanzierungsmodells **auf die Betreiberorganisation überwält**.

3.2.2. Einschätzung der von der Stadt Graz zu tragenden künftigen Zuschüsse

Seitens der **Fachabteilung** wird im Rahmen des **Projektantrages** eine **80%ige Auslastung** zugrunde gelegt, und darauf aufbauend – wie eingangs des Berichtes schon beziffert – eine mittlere Budgetbelastung für die Stadt Graz aus der Finanzierung der **Abgänge der beiden Tageszentren von je rd TEUR 385 pa eingeschätzt**.

Nach unserer Einschätzung handelt es sich hierbei um einen **vorsichtig geschätzten Wert**, weil die tatsächliche Auslastung in der Vergangenheit (siehe Kapitel 3.1.3.) bei weitem unter 80 % gelegen hat. Daraus folgt, dass der Maximalrahmen der Projektgenehmigung von TEUR 385 pa je Tageszentrum voraussichtlich nicht überschritten werden wird.

Die nachfolgende Tabelle zeigt eine Vergleichsrechnung der Kalkulation des A5 – Sozialamt und weitere mögliche zukünftige Szenarien einer geringeren Auslastung.

Tageszentrum	Liberty	Solidar	Liberty 40 **	kalk. Mittelwert/TZ
Vollauslastung	45	40	40	--
dz. Auslastung* in %	53,89	61,88	60,63	58,80
dz. Zuschuss* in EUR	241.503,00	277.394,64	241.503,00	253.466,88

Ammerkung: * Durchschnittswerte 01 - 08/2008 auf jährlichen Wert hochgerechnet

** Vollauslastung TZ Liberty gem. GR-Bericht 09/2008 40 Betreuungsplätze

Kalkulation A5:	Liberty	Solidar	Liberty 40 **	kalk. Mittelwert/TZ
Zusch. + 10 %; Ausl. 80 %	395.099,60	394.535,95	351.199,65	380.278,40

Varianten (STRH):	Liberty	Solidar	Liberty 40 **	kalk. Mittelwert/TZ
Ausl. 65 %; Zusch. + 5 %;	306.426,68	305.989,53	272.379,27	294.931,83
Ausl. 65 %; Zusch. + 10 %;	321.018,43	320.560,46	285.349,71	308.976,20
Ausl. 70 %; Zusch. + 5 %;	329.997,96	329.527,18	293.331,52	317.618,89
Ausl. 70 %; Zusch. + 10 %;	345.712,15	345.218,95	307.299,69	332.743,60

Wie immer im Vorfeld einer Ausschreibung ist aber unsicher, wie sich die Anbieter verhalten werden. Je weniger Anbieter sich als potenzielle Betreiber an der Ausschreibung beteiligen, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass der Abdeckungsbedarf (Refinanzierungssatz) von den Anbietern diktiert werden kann.

Es wäre also möglich, dass die Mindestgebote auch über den im GR-Stück genannten Beträgen zu liegen kommen.

3.2.3. Ökonomische Beurteilung und Kritik

Das hier vorgestellte **Modell einer leistungsorientierten Finanzierung** durch eine oder mehrere externe Betreiberorganisationen ist in seiner **Grundstruktur zu begrüßen**; die Betreiberorganisation erhält eine **auslastungsabhängige Entlohnung (Refinanzierungssatz)** und hat ihrerseits – auf Grund des überwältigten Verlustrisikos – einen **Anreiz, tendenziell auf eine variable bzw kurzfristig abbaubare Fixkostenstruktur aufzubauen**.

Die Betreiberorganisation hat darüber hinaus einen **Anreiz**, durch **angemessen qualitativ hochwertige Betreuung** der PatientInnen die **Auslastung – und damit die Einnahmen – zu steigern**, wodurch sich die Fixkostendeckung für den Betreiber verbessert.

Das ist grundsätzlich eine **Stärke von Outsourcing-Lösungen**.

Verbesserungswürdig hält der Stadtrechnungshof die **sehr bürokratisch erscheinenden Abrechnungsunterlagen** sowie die **sehr ins Detail gehenden Abstufungen bei der Sozialstaffelung** der KlientInnenbeiträge (siehe Beilage zum Prüfbericht „Leistungsorientiertes Finanzierungsmodell“).

Zwar ist bei einer **dezentral vergebenen Leistung stets ein angemessenes Controlling** sicherzustellen (etwa, was im konkreten Fall die Abrechnung der KlientInnenbeiträge anbelangt), jedoch **scheint man hier im konkreten Fall weit über das Ziel hinauszuschießen**.

- So ist zB nicht einsichtig, warum bei einer Vergabe einer Dienstleistung an Externe ein detailliertes formularmäßiges Berichtswesen über die Namen, Einstufungen und sonstigen gehaltsrelevanten Daten der eingesetzten MitarbeiterInnen der Trägerorganisation sowie über deren Auslastung erforderlich scheint.
- Gleiches gilt über Detailgliederung der Aufwandsstruktur der Trägerorganisation; diese müssen ihre Planungsgrundlagen bis auf die Telefonkosten oder die Kosten für Fachliteratur offen legen und wird im Ausschreibungstext ausgesprochen, dass zwischen den derart aufgeschlüsselten Aufwandsarten „keine Deckungsfähigkeit“ bestehe.
- Der Stadtrechnungshof ist angesichts der hier vorherrschenden und an den obigen Beispielen aufgezeigten Bürokratie skeptisch, ob die Kostenvorteile eines Outsourcing hier nicht durch ein überbordendes Melde- und Kontrollwesen wieder zunichte gemacht werden.

Im **Ergebnis wird empfohlen**, auf eine **einfacheres**, und an den **Grundsätzen einer dezentralen Ressourcenbewirtschaftung (Globalbudget) orientiertes Abrechnungssystem** überzugehen.

Zu dieser hier ausgesprochenen Kritik äußert sich das Sozialamt in einer **Stellungnahme vom 21. Oktober 2008** in dem Sinne, dass als wesentliches Gegenargument die geltende Subventionsordnung (GZ: PräsK – 147/1993-3) ins Treffen geführt wird, wo bestimmte formale Vorgaben hinsichtlich Förderbarkeit/Nicht-Förderbarkeit (zB bei Personalkosten) festgelegt sind. Weiters argumentiert das Sozialamt mit dem Grundsatz, dass Vertrauen gut, Kontrolle aber besser sei. (siehe Volltext der Stellungnahmen des Sozialamtes im **Anhang**.)

Zum **Thema der Effizienz von Subventionsordnung und -richtlinien** hat sich der Stadtrechnungshof punktuell und anlassbezogen schon mehrfach geäußert und ist auch in den letzten Jahren eine teilweise **Anpassung der Subventionsordnung an aktuelle Entwicklungen in der Subventionspraxis** erfolgt.

Zu prüfen wäre, und dies wird auch in der künftigen Arbeit des Stadtrechnungshofes geschehen, **welchen betragsmäßigen und anzahlmäßigen Umfang und welchen personellen Kontrollaufwand** die derzeit in Geltung befindliche **Subventionsordnung bewirkt**.

Ziel einer solchen Prüfung sollte sein, die Subventionsfälle der Stadt Graz zu kategorisieren und ein **zieladäquates Prüfmaßnahmenbündel** – je Kategorie – vorzuschlagen.

Es würde den Rahmen der hier abzuhandelnden Projektkontrolle sprengen, würde man hier das Thema einer Reform der Subventionsordnung und -richtlinien umfassend abhandeln wollen.

Offen geblieben ist in der Diskussion mit dem Sozialamt, ob die der Stadt Graz als Subventionsgeberin aufgetragene Kontrolle **tatsächlich ein derart detailliertes Melde- und Kontrollwesen** erforderlich macht, oder ob es **ausreicht**, sich lediglich eine **Einschau in die Bücher des Subventions-/Auftragsnehmers vorzubehalten**.

3.2.4. Infrastruktur-/Raumkosten

Unabhängig davon werden von der Stadt Graz die Infrastrukturkosten für die beiden TZ getragen. D.h. die Stadt Graz stellt pro Tageszentrum u.a. folgende Leistungen zur Verfügung: Miete, Heizung, Strom, Wasser. An Inventar (Erstausstattung) werden für beide Einrichtungen Mobiliar, EDV, Telekommunikation, Küchengeräte usw. bereitgestellt, deren Instandhaltung und ev. Ersatz vom Betreiber zu tragen sind.

Die laufenden Raumkosten betragen für die Liegenschaft Bethlehmgasse 6 im Jahr 2007 TEUR 179,5 (Jahreswert 2007) davon wendet die Stadt Graz für das TZ Solidar TEUR 134,9 (entspricht gerundet 75 % der Gesamtnutzfläche) auf. Die Bereitstellung der Räumlichkeiten des TZ Liberty belastet im Jahr 2007 das Budget der Stadt Graz mit TEUR 36,3 (Miete bis inkl. 08/07; Miete bis Jahresende: TEUR 11,4 – Jahreswert 2007 hochgerechnet: TEUR 47,7).

Zu den Anschaffungs- und Finanzierungskosten der beiden Liegenschaften gibt die Finanz- und Vermögensdirektion bekannt,

- dass das Gebäude in der Theodor-Körner-Straße über Anlagenrücklagen erworben wurde (EUR 2,95 Mio. Kaufpreis lt. Vertrag).
- dass das Gebäude Bethlehmgasse als Teil des Projektes „URBAN Graz“ (insgesamt EUR 31,7 Mio.) über die vorhandene EU-Rücklage und über EU-Förderungen mit EUR 4,5 Mio. finanziert wurde.
- dass für beide Tageszentren keine „eigenen Darlehen“ aufgenommen wurden.

3.3. Stellungnahme

Wir haben **auftragsgemäß die Projektprüfung** zum Thema

„Ausschreibung Tagesbetreuungszentrum „Liberty“ – Theodor-Körner-Strasse u. „Solidar“ – Bethlehemgasse“

durchgeführt.

- Hinsichtlich der **Frage, ob eine zwingende rechtliche Verpflichtung** zur Finanzierung bzw zum Betrieb von Tageszentren besteht, konnte mit dem Sozialamt **kein Einvernehmen** hergestellt werden.
- Die **wirtschaftliche Überlegung**, durch Angebot von niederschwelligeren Betreuungsangeboten eine mögliche stationäre, und daher teurere Versorgung hinaus zu zögern, ist grundsätzlich nachvollziehbar; die Beurteilung dieser Frage ist von Einschätzungen über unsichere Zukunftsentwicklungen abhängig. Es spricht vieles für das **Argument des Sozialamtes**, dass **bei hypothetischem Wegfall der Tageszentren eine verstärkte Nachfrage von KlientInnen nach höherschwelligeren und teureren Betreuungsangeboten** entstehen würde.
- Allerdings ist zu beachten, dass die **beiden Tageszentren bis dato nur eine gleichbleibende rund 60%ige Auslastung** verzeichnet haben, was dafür spricht, dass **solche Einrichtungen lediglich ein Nischenangebot** darstellen, und die **strategische Kraft solcher Tageszentren zur Abwendung teurer stationärer Aufenthalte eine geringe** zu sein scheint.
- Für den Weiterbetrieb sprechen „Sunk-Cost-Argumente“.
- Dennoch **sollte nach Ansicht des Stadtrechnungshofes** während der **kommenden drei Jahre** eine Prüfung erfolgen, **ob tatsächlich beide Standorte** über den Zeitraum der jetzt eingegangene 3jährigen vertraglichen Verpflichtung hinaus **aufrecht erhalten** bleiben sollen.

- Zum **Leistungsorientierten Finanzierungsmodell (LOF)** des Sozialamtes hat der Stadtrechnungshof in diesem Bericht einige **kritische Fragen** aufgeworfen, die vor allem die **laufende Kontrolle der Abrechnungen des Auftragnehmers/Betreiber-Organisation** betreffen.
- Diese Frage sollte vertieft in einem größeren Zusammenhang – den gesamten Magistrat betreffend – diskutiert werden. Vor allem die sehr ins Detail gehenden Regelungen der Subventionsordnung/-richtlinien zur Frage der Förderbarkeit einzelner Kostenbestandteile ist zu überdenken. Hierzu wird in Kürze ein gesondertes Vorschlagspapier des Stadtrechnungshofes ergehen.

Graz, am 12. November 2008

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

Mag. Katharina Riel
Prüfungsleiterin

Dr. Günter Riegler
Stadtrechnungshofdirektor

Anhang 1: Daten zur demographische Entwicklung

Graz

Altersgruppe	ZMR 1.1.08	Volkszähl. 01	Volkszähl. 91	Altersgruppe
60 - 64	13.796	12.979	34.519	60-74
65 - 79	29.945	27.755	19.323	75 u. älter
80 u. älter	12.914	10.789		
gesamt über 60	56.655	51.523	53.842	
Gesamtbevölkerung	250.653	226.244	237.810	

Quelle: Statistik Austria, bearbeitet LASTAT Steiermark

Entwicklung der Wohnbevölkerung (in %):

Graz

Altersgruppe	ZMR 1.1.08	Volkszähl. 01	Volkszähl. 91	Altersgruppe
60 - 64	24,35%	25,19%	64,11%	60-74
65 - 79	52,85%	53,87%	35,89%	75 u. älter
80 u. älter	22,79%	20,94%		
gesamt	100,00%	100,00%	100,00%	

Quelle: Statistik Austria, bearbeitet LASTAT Steiermark

Entwicklung der Wohnbevölkerung im zeitlichen Vergleich:

Graz

Altersgruppe	ZMR 1.1.08	Volkszähl. 01	Volkszähl. 91
gesamt über 60	56.655	51.523	53.842
Gesamtbevölkerung	250.653	226.244	237.810
gesamt über 60 in %	22,60%	22,77%	22,64%

Graz - Umgebung

Altersgruppe	ZMR 1.1.08	Volkszähl. 01	Volkszähl. 91	Altersgruppe
60 - 64	7.170	7.182	15.077	60-74
65 - 79	16.939	14.478	6.344	75 u. älter
80 u. älter	5.763	3.997		
gesamt über 60	29.872	25.657	21.421	
Gesamtbevölkerung	140.026	131.304	118.048	

Entwicklung der Wohnbevölkerung (in %):

Graz - Umgebung

Altersgruppe	ZMR 1.1.08	Volkszähl. 01	Volkszähl. 91	Altersgruppe
60 - 64	24,00%	27,99%	70,38%	60-74
65 - 79	56,71%	56,43%	29,62%	75 u. älter
80 u. älter	19,29%	15,58%		
gesamt	100,00%	100,00%	100,00%	

Entwicklung der Wohnbevölkerung im zeitlichen Vergleich:

Graz - Umgebung

Altersgruppe	ZMR 1.1.08	Volkszähl. 01	Volkszähl. 91
gesamt über 60	29.872	25.657	21.421
Gesamtbevölkerung	140.026	131.304	118.048
gesamt über 60 in %	21,33%	19,54%	18,15%

Anhang 2: Stellungnahme vom 21. Oktober 2008

Herrn Abteilungsvorstand
Mag. Gernot Wippel
Sozialamt

Schmiedgasse 26
8011 Graz

Bearbeiter: MMag. Andreas Harb
Telefon: +43 (0) 316 872 - 6406
Telefax: +43 (0) 316 872 - 6429
e-mail: andreas.harb@stadt.graz.at
DVR 0051853

Graz, am 21. Oktober 2008

Betreff: **Stellungnahme zum Email des StRH v. 20.10.2008 (18:51)**
Ausschreibung Tageszentren

Sehr geehrter Herr Mag. Wippel!

Betreffend die Finalisierung des Prüfberichtes durch den Stadtrechnungshof und die offensichtlich noch offenen Diskussionspunkte, möchte ich auf die letzten drei Absätze des aktuellen Emails (vom 20.10.2008; 18:51) von Stadtrechnungshofdirektor Dr. Riegler kurz näher eingehen. Dabei beziehe ich mich auf div. Bestimmungen der Subventionsordnung (GZ.: PräsK-147/1993-3), welche zwar m.E. nicht zwingend/direkt¹ auf die Finanzierungsregelungen bei den Tageszentren anzuwenden sind, aber dennoch als grobe Richtschnur² bei der Erstellung des LoF gedient haben und m.E. auch stets dienen sollten.

Folgende Absätze aus dem aktuellen Email werden kommentiert:³

*Bemängelt wurde vom Stadtrechnungshof im vorliegenden Bericht die **aufwändige Formularienstruktur** und die sehr ins Detail gehenden Meldepflichten der BetreiberInnen, die ganz offensichtlich auch eine aufwändige Kontrolle durch das Fachamt zur Konsequenz haben. Die vom Fachamt in dessen Stellungnahme (siehe Beilage) dargestellte Gegenposition ist jene, dass der bürokratische Aufwand, im Gegensatz zur Vermutung des Stadtrechnungshofes, ein geringer sei.,*

*Aus der Sicht des Stadtrechnungshofes **dennoch nicht entkräftet**, und auch nicht nachvollziehbar wurde, warum es für das Fachamt im Fall einer derartigen Auftragsvergabe etwa notwendig ist, **detaillierte Angaben zu den einzelnen MitarbeiterInnen der Betreiberorganisation oder zur Zusammensetzung der Aufwandsstruktur laufend zu kontrollieren**, wenn doch zuvor schon der Betreiber nach dem Bestbieterprinzip ausgewählt und das Risiko eines wirtschaftlichen Verlustes durch die gewählte Abrechnungsmethodik auf die Betreiberorganisation überwältigt wird.*

Ein detaillierter Einblick in die Kostenstruktur der Betreiberorganisation sollte zwar als Vorbehalt formuliert sein und sollte auch gelegentlich eine Einschau durchgeführt werden. Einer laufenden Überwachung im Sinne der Kontrolle von "Verwendungsnachweisen" erscheint aber entbehrlich."

¹ § 1 Abs. 4: „Vom Geltungsbereich dieser Richtlinien ausgenommen sind 1. Förderungsmaßnahmen aufgrund gesetzlicher Vorschriften. (...)“

² § 1 Abs. 5: „Der Gemeinderat kann in begründeten Einzelfällen Abweichungen von diesen Richtlinien oder von einzelnen Bestimmungen dieser Richtlinien beschließen.“

³ Das gesamte Email befindet sich in der Beilage.

Ad. Aufwändige Wirtschaftsplanformulare inkl. Personalplanung und -abrechnung:

Diese Kritik wurde in unserer gestrigen Stellungnahme ausführlich angesprochen und m.E. auch hinreichend entkräftet.

Ad. „Wirtschaftsplanformulare“

Der von der Fachabteilung konzipierte Formularsatz ist insbesondere in Hinblick auf die unterschiedlichen Rechnungswesenssysteme der Betreiber und der Stadt Graz (Doppelte Buchhaltung versus Kameralistik) und einer ressourcenschonenden Prüfung⁴ ein optimales System zur Gewährung und Prüfung von Subventionsvergaben und kann nach einer kurzen Einschulungsphase für die betreffenden Subventionsempfänger auch im Hinblick auf eine einfache Verwaltung der Bestimmungen des LoF eingehalten werden. Insbesondere entsprechen die zur Diskussion stehenden Formulare den Bestimmungen der Subventionsordnung (GZ.: PräsK-147/1993-3) bzw. erleichtern diese sogar deren praktische und einheitliche Umsetzung.

Die Ausgabenposition „Telefonkosten“ ist ebenfalls im, der Subventionsordnung entsprechenden allgemeinen Formular für „Subventionsansuchen an die Landeshauptstadt Graz“, enthalten. Die Ausgabenposition „Kosten für Fachliteratur“ ist zu exemplarischen Zwecken unter der allgemeinen Kategorie „Sonstiges“ enthalten und kann von den jeweiligen Betreibern auch an den im jeweiligen Buchungssystem vorhandenen Kontenrahmen angepasst werden.

Abbildung 1⁵

Betreffend die formale Abfolge des Einholens von Wirtschaftsplänen und der Erstellung von Abrechnungen kann auf folgende Bestimmungen der Subventionsordnung verwiesen werden:

§ 4 Abs. 1 fordert: „**Der Subventionswerber hat darin (im schriftlichen Ansuchen) die für eine Beurteilung der Förderungswürdigkeit wesentlichen Angaben zu machen, insbesondere (...) 2. wie das gesamte Vorhaben finanziert werden soll (Finanzierungsplan) einschließlich ob und von welchem Subventionsgeber und in welcher Höhe er sonst noch Förderungsmittel erhalten oder beantragt hat oder zu beantragen beabsichtigt.**“

⁴ Gerade auch die exakte Definition von Kontennummern im Wirtschaftsplan erleichtert eine ressourcenschonende Prüfung im Zuge der Abrechnung.

⁵ Auszugsweise Wiedergabe des Schreiben vom 20.10.2008 an den StRH.

§ 6 Abs. 2 fordert: „**Der Subventionsempfänger hat einen Nachweis über die widmungsgemäße Verwendung der Subvention in einer von der Stadt gewünschten Form bis längstens 31.3. des auf die Subventionsgewährung folgenden Kalenderjahres zu erbringen (Verwendungsnachweis).**“

Diesen Bestimmungen wird durch das **Wirtschaftsplanformular** (dieses enthält aus verwaltungsökonomischen Gründen Spalten für die **Planung und Abrechnung) einheitlich! (für beide Tageszentren)** genüge getan. Gerade die formularmäßige Vorgabe erleichtert die verwaltungsökonomische Prüfung der **Wirtschaftspläne (=Finanzierungsplan)** bzw. der **Abrechnungsunterlagen (=Verwendungsnachweis)**. Weiters wird damit u.a. auch div. Grundsätzen ordnungsgemäßer Bilanzierung („Gliederungsstetigkeit“) und dem Ziel der Vermittlung eines möglichst getreuen Bildes der Ertragslage entsprochen.

Der Verwaltungsaufwand der Kontrolle von formal unterschiedlichen Finanzierungsplänen, nicht darauf abgestimmten Abrechnungsunterlagen mit nicht nachvollziehbaren Darstellungsunterschieden zwischen den beiden Tageszentren usw. wäre definitiv um ein Vielfaches höher. Eine ordnungsgemäße Abrechnung der Mittelverwendung wäre m.E. dadurch nicht sichergestellt und auch nicht zu verantworten. Eine derartige Freigabe der Darstellung der Ertragslage der Tageszentren würde die Ordnungsmäßigkeit der Vermittlung der Ertragslage jedenfalls gefährden.

Ad. Laufende Kontrolle der Aufwandsstruktur bzw. von Verwendungsnachweisen:

Derartige Kontrollen werden von der Subventionsordnung und darauf basierend im LoF der Tageszentren gefordert und auch bei wesentlich kleineren Subventionsvergaben durchgeführt. Gerade im Hinblick auf den **maximal möglichen Zuschussbedarf i.H.v. € 3.850.000,-** sollte m.E. **keinesfalls auf eine laufende Überwachung** („Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“) **im Sinne der Kontrolle von „Verwendungsnachweisen“** (Vgl. § 6 Abs. 2 der Subventionsordnung) **verzichtet werden.**

Die Subventionsordnung fordert m.E. zwar nicht die laufende (z.B. monatliche/tägliche) Kontrolle der Aufwandsstruktur. Dennoch ist m.E. aus § 6 Abs. 2 zu schließen, dass zumindest eine jährliche Zwischenabrechnung durchzuführen ist.

Ad. Zu detaillierte Angaben zu den einzelnen MitarbeiterInnen der Betreiberorganisationen

Im Anhang A gemäß § 6 Abs. 2 der Subventionsordnung sind Richtlinien für die Abrechnung von Subventionen enthalten. In Bezug auf die Planung/Abrechnung von Personalkosten wird folgendes gefordert:

„Für die Anerkennung von Personalaufwendungen gilt folgende Regelung: (...) Ist eine eindeutige Zuordenbarkeit der Tätigkeitsbereiche der Beschäftigten zu einem Branchenkollektivvertrag oder zu einem gesetzlichen Entlohnungsschema gegeben, so werden maximal diese Beträge anerkannt.“

Ein Abgehen von der personell differenzierten Planung/Abrechnung von Personalkosten hin zu einer „pauschalen/globalen“ Abrechnung würde dazu führen, dass die Kontrolle von nicht kollektivvertraglichen Überzahlungen nicht mehr möglich und die Einhaltung der Bestimmungen der Subventionsordnung nicht mehr sichergestellt wäre. Hinsichtlich der Einhaltung von einheitlichen Formularen für Planung und Abrechnung gilt hier oben Gesagtes sinngemäß.

Unangemessen hohe Gehaltskosten müssten im Zuge der Abrechnung ausgeschieden werden und würden in weiterer Folge gemäß den LoF (unter der Annahme der Betreiber ist schon in der Gewinnzone bzw. erreicht dadurch formal die Gewinnzone) zu einer Rückforderung des Zuschusses durch die Stadt Graz/Sozialamt führen.

Für weitergehende Analysen stehe ich Ihnen sehr gerne zur Verfügung. In der Hoffnung Ihnen, sehr geehrter Herr Abteilungsvorstand, gedient zu haben, verbleibe ich

mit freundlichen Grüßen!

MMag. Andreas Harb

Beilage:

- Email vom 20.10.2008 (18:51) von Stadtrechnungshofdirektor Dr. Riegler

Ergeht an:

- Herrn Abteilungsvorstand Mag. Gernot Wippel

Anhang 3: Stellungnahme vom 12. November 2008

Herrn
Stadtrechnungshofdirektor
Dr. Günter Riegler

Tummelplatz 9
8010 Graz

Bearbeiter: MMag. Andreas Harb
Telefon: +43 (0) 316 872 - 6406
Telefax: +43 (0) 316 872 - 6429
e-mail: andreas.harb@stadt.graz.at
DVR 0051853

Graz, am 12. November 2008

Betreff: **Stellungnahme zum Email des StRH v. 21.10.2008 (13:29)**
Ausschreibung Tageszentren

Sehr geehrter Herr Kollege – lieber Günter!

Betreffend die Finalisierung des Prüfberichtes durch den Stadtrechnungshof und die offensichtlich noch offenen Diskussionspunkte, möchte ich auf ausgewählte Fragen des aktuellen Emails¹ näher eingehen.

Wie schon im Schreiben vom 21.10.2008 dargestellt, kommt die Subventionsordnung (GZ.: Präs K-147/1993-3) u.a. aufgrund der Tatsache, dass es sich bei den **Tageszentren** um **Förderungsmaßnahmen aufgrund gesetzlicher Vorschriften**² handelt, nicht direkt zur Anwendung. Der Gemeinderat kann und hat in diesem begründeten Ausnahmefall Abweichungen von den (einzelnen) Bestimmungen der Subventionsordnung durch Einführung des LoF beschlossen³. Von diesem Recht musste auch aufgrund der Tatsache Gebrauch gemacht werden, dass der **Betrieb der Tageszentren bzw. deren Dienstleistungen** auf einer **gesetzlichen Grundlage** basiert und nicht etwa eine freiwillige Leistung ausschließlich aufgrund einer politischen Entscheidung darstellt. Im Ergebnis wurde das, vom StRH in den Jahren 2003 und 2004 geforderte, Finanzierungs- und Abrechnungssystem (LoF) durch die Fachabteilung für Sozialplanung des Sozialamtes entwickelt und implementiert. Hinsichtlich der Vorzüge dieses mittlerweile bewährten Planungs- und Abrechnungssystems verweise ich auf den vorangegangenen Schriftverkehr. In weiterer Folge gehe ich auf Deine ausgewählten Fragen näher ein.

¹ Das gesamte Email befindet sich in der Beilage.

² § 1 Abs. 4: „Vom Geltungsbereich dieser Richtlinien ausgenommen sind 1. Förderungsmaßnahmen aufgrund gesetzlicher Vorschriften. (...)“

³ Vgl. § 1 Abs. 5 SubvO

1) Ausgewählte Rechtliche Aspekte

Das Steiermärkische Sozialhilfegesetz (StSHG) fordert die Sicherstellung von Sozialen Diensten. Folgende Rechtsvorschriften bzw. zwingende Aufgaben der Stadt Graz als Sozialhilfeträger werden u.a. durch den Betrieb der Tageszentren erfüllt.

§ 20 Abs. 2: „Die **Gemeinden haben** die im § 16 Abs. 2 angeführten **sozialen Dienste zu gewährleisten** (...)“

§ 16 Abs. 2: „**Folgende sozialen Dienste sind sicherzustellen:**

- a) **Alten-, Familien- und Heimhilfe im Sinne des Steiermärkischen Alten-, Familien- und Heimhilfegesetzes** (...) soweit sie **nicht stationär erbracht wird**;
- b) **Gesundheits- und Krankenpflege**, soweit sie nicht in stationären Anstalten erbracht wird; (...)“

In weiterer Folge sollen exemplarisch die, durch oben aufgelistete soziale Dienste, zu erbringenden Aufgaben angeführt werden, welche sich m.E. im Wesentlichen mit der **Aufgabenerfüllung der Tageszentren** decken.

Alten-, Familien- und Heimhilfe (insb. Altenfachbetreuung) umfasst u.a. folgende Leistungen:⁴

- Eingehen auf die körperlichen, psychischen, sozialen und geistigen Bedürfnisse älterer Menschen,
- Hilfen zur Wiederherstellung, Erhaltung und Förderung von Fähigkeiten und Fertigkeiten für ein möglichst selbständiges und eigenverantwortliches Leben im Alter,
- Unterstützung bei der psychosozialen Bewältigung von Krisensituationen,
- Begleitung und Anleitung von Angehörigen und Laienhelfern,
- Zusammenarbeit mit dem sozialen Umfeld (Behörden, freiwillige und berufliche Helfer usw.), (...)⁵

Der gehobene Dienst für **Gesundheits- und Krankenpflege** erfüllt u.a. folgende Leistungen:

- Der eigenverantwortliche Tätigkeitsbereich umfasst alle Maßnahmen, die der Patient oder Klient bei der Ausübung der Aktivitäten des täglichen Lebens aufgrund seiner körperlichen, geistigen oder sozialen Lage nicht mehr oder nur mehr teilweise ausüben kann, zu unterstützen oder überhaupt zu übernehmen.⁶

In den Tageszentren Liberty und Solidar wird zur Erbringung der geforderten Leistungen entsprechend qualifiziertes Fachpersonal eingesetzt und somit den gesetzlichen Verpflichtungen der nicht stationären sozialen Dienste und in Ergänzung zur Mobilien Betreuung genüge getan. **Die**

⁴ Die **Dienste der Altenfachbetreuer** können in mobiler, ambulanter, **teilstationärer** oder stationärer Form erbracht werden. Das AFHG wurde im Jänner 2008 durch das Steiermärkische Sozialbetreuungsberufegesetz (StSBBG) abgelöst. Auf diesbezügliche Änderungen der gesetzlichen Bestimmungen kann im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht eingegangen werden. Außerdem ist m.E. fraglich ob der dynamische Gesetzesverweis im § 16 Abs. 2 StSHG auf das AFHG in der jeweils geltenden Fassung hinreichend bestimmt ist. Das Nachfolgegesetz trägt die Bezeichnung StSBBG.

⁵ Vgl. § 3 Abs. 2 Steiermärkisches AFHG (mit 18.01.2008 außer Kraft getreten).

⁶ Vgl. Erläuterungen zu § 14 Abs. 2 GuKG

Notwendigkeit einer vollstationären (wesentlich kostenintensiveren) Unterbringung wird dadurch prinzipiell zeitlich verzögert. Anders formuliert können in den Tageszentren Menschen die den Alltag nicht mehr alleine bewältigen können und durch mobile Dienste unterversorgt, durch stationäre Pflege jedoch überversorgt wären, betreut werden. Weiters profitieren auch Angehörige, die von der Pflege ihrer z.B. Eltern entlastet werden und somit die eigene Berufstätigkeit aufrechterhalten können. Zusammenfassend führen die Dienstleistungen der Tageszentren auf Seite der KlientInnen sowohl zu monetären, als auch zu qualitativen Vorteilen. Auf Seite der öffentlichen Hand ist, wenn man die höhere Lebensqualität der KlientInnen ausblendet, der Vorteil des Hinauszögerns der stationären Betreuung mit den daraus resultierenden Kosteneinsparungen zu sehen.

Um die obige Aussage auch mit einem monetären Wertegerüst zu untermauern, sei unterstellt, dass sämtliche KlientInnen der Tageszentren (rd. 125 Personen⁷ in beiden Tageszentren je Monat im Jahr 2007), aufgrund der fiktiven Schließung der Tageszentren in eine stationäre Betreuung wechseln müssten. Die stationäre Betreuung würde unter Anwendung der Leistungs- und Entgeltverordnung LEVO-SHG und unter der Annahme einer durchschnittlichen Pflegegeldstufe 2 für „ehemalige“ KlientInnen der Tageszentren zu folgenden Gesamtkosten (exkl. USt) für 125 KlientInnen pro Jahr führen:⁸

Stationäre Betreuung	p.m.	p.a.	60% Land	40% Stadt	Zuschuss TZ 2007
Kosten 125 Pflegeplätze PGS 2	252.825,00	3.033.900,00	1.820.340,00	1.213.560,00	505.463,73

Abbildung 1

Wie aus der Abbildung 1 ersichtlich wird, ergibt sich durch den Betrieb der Tageszentren, unter den getroffenen Annahmen (125 KlientInnen, keine Kostenbeiträge der KlientInnen, Ø PGS 2), eine **Kostenersparnis für die Stadt Graz/Sozialamt i.H.v. rd. € 700.000,- pro Jahr.**

Wie im folgenden Kapitel über die umsatzsteuerlichen Aspekte noch zu zeigen ist, hat die **rechtliche Einstufung (gemäß StSHG)** der Leistungen der Stadt Graz, im Zusammenhang mit dem Betrieb der Tageszentren durch externe Trägerorganisationen, **weit reichende (umsatz-) steuerliche Konsequenzen.**

⁷ Dies entspricht lt. Abrechnung der Einzelfallstatistiken rd. 50 belegten Plätzen in den Tageszentren.

⁸ In dieser Berechnung wurde vereinfachend die persönliche Beitragsleistung der KlientInnen nicht berücksichtigt.

2) (Umsatz-) Steuerliche Aspekte

An dieser Stelle soll folgende Fragestellung aus dem Email vom 21.10.2008 (13:29) beantwortet werden:

Ein Aspekt, den ich explizit noch nicht thematisiert habe, der aber meinen kritischen Anmerkungen zur Abwicklung der Verrechnungen zugrunde liegt, ist folgender: wir vergeben eine Leistung (mittels Ausschreibung nach dem VergabeG) und legen dabei die Subventionsordnung zu Grunde. Hier liegt ein Widerspruch, den ich mir bislang so erklärt habe, dass offenbar aus steuerlichen Gründen eine "Darstellung" als Subvention günstiger wäre. Hier bitte ich um Erläuterung, ob das so ist.

Hinsichtlich der umsatzsteuerlichen Behandlung möchte ich auf die „*Steuerliche Analyse der Magistratsabteilungen - Sozialamt u.a.*“ vom März 2002, durchgeführt durch die Steuerberatungsgesellschaft BDO Rabel & Pilz, hinweisen. In weiterer Folge wird versucht eine, die geänderten Umstände (u.a. andere Trägerorganisationen in den Tageszentren, adaptiertes Finanzierungsmodell/LoF) berücksichtigende Fassung der umsatzsteuerlichen Behandlung, darzustellen. Weiters wird die in der „*Steuerlichen Analyse*“, nach Tageszentren getrennt dargestellte, umsatzsteuerrechtliche Situation zu einer gemeinsamen Analyse für beide Tageszentren zusammengeführt.

Das Sozialamt betreibt als Träger der öffentlichen Fürsorge die Tageszentren Liberty (Theodor Körner Straße 67) und Solidar (Bethlehemgasse 6) und hat die „**Geschäftsführung**“ der Einrichtungen privaten Trägern übertragen. Die Tageszentren sind Einrichtungen, deren Schwerpunkt die Betreuung älterer, hilfsbedürftiger in der Stadt Graz lebender Menschen ist. Die Tageszentren sollen darüber hinaus eine Infrastruktur bereitstellen, die den älteren, hilfs- bzw. pflegebedürftigen Menschen die Möglichkeit bietet, weiterhin selbstbestimmt zu leben und solange als möglich in der gewohnten Umgebung zu verbleiben. Das Personal für den Betrieb der Tageszentren wird von den Trägern (derzeit Compass Sozial- und Gesundheitsverein und die Volkshilfe Steiermark) beschafft, eingeschult und ausgebildet. Die Träger sind daher Dienstgeber und tragen daher auch alle Dienstgeberpflichten. Die Räumlichkeiten in den Tageszentren werden den Trägern für den Betrieb der Tageszentren unentgeltlich zur Verfügung gestellt und die Stadt Graz übernimmt die laufenden Betriebskosten. Die Stadt Graz leistet, auf Basis der Regelungen im leistungsorientierten Finanzierungsmodell (LoF) bzw. der vertraglichen Bestimmungen, Refundierungssätze für die Ganztages- oder Halbtagesbetreuung. Die Träger der Tageszentren erhalten weiters sozial gestaffelte KlientInnenbeiträge für die Ganztages- oder Halbtagesbetreuung.

Bei den Tageszentren handelt es sich um Einrichtungen der Stadt Graz, deren Geschäftsführung Trägerorganisationen übertragen wurde. **Die Umsätze der Tageszentren sind daher der Stadt Graz zuzurechnen und die umsatzsteuerliche Beurteilung bezieht sich auf die Stadt Graz und nicht auf die Tätigkeit der Träger.**

Die Stadt Graz wird dann als Träger der öffentlichen Fürsorge tätig, wenn Leistungen im Rahmen des steiermärkischen Sozialhilfegesetzes erbracht werden. (...) Die Leistungen der Tageszentren können im Rahmen des § 16 StSHG eingestuft werden.

Da der Sozialhilfeträger Stadt Graz/Sozialamt beim Betrieb der Tageszentren (auch ohne Erfüllung der für einen Betrieb gewerblicher Art geforderten Kriterien, wie z.B. Einnahmenerzielung) im Rahmen des StSHG tätig wird, ist diese **Tätigkeit gem. § 2 Abs. 4 Z 1 UStG 1994⁹ (fiktiv) dem Unternehmensbereich** zuzuordnen. Bei einer Einstufung der Leistungen als sozialen Dienst nach dem StSHG ist die Stadt Graz als Träger der öffentlichen Fürsorge tätig und erbringt **unecht umsatzsteuerbefreite Leistungen im Sinne des § 6 Abs. 1 Z 7 UStG 1994¹⁰** an die Hilfsbedürftigen. Die Leistungen, die von der Stadt Graz an die Hilfsbedürftigen erbracht werden, sind daher von der Umsatzsteuer befreit. Zu beachten ist jedoch, dass nur Leistungen, die im Rahmen des StSHG an die Hilfsbedürftigen erbracht werden, unter die Begünstigung fallen. Ein Vorsteuerabzug¹¹ steht im Zusammenhang mit den befreiten Umsätzen nicht zu. Jedoch sieht § 1 Abs. 3 GSBG eine Beihilfe in Höhe der nicht abzugsfähigen Vorsteuer vor. Für die in Vorleistungen ausgewiesene Umsatzsteuer kann daher ein Beihilfenanspruch 1:1 geltend gemacht werden.

Die **fiktive, m.E. nicht gesetzeskonforme, Einordnung der Dienstleistungen der Tageszentren als „freiwillige“ Leistung außerhalb des StSHG** würde zu einem **Verlust der unechten Steuerbefreiung** mit der Konsequenz einer **zumindest 10%-igen¹² Steuerbelastung der KlientInnenbeiträge** führen.

⁹ § 2 Abs. 4 Z 1 UStG 1994: „Als gewerbliche oder berufliche Tätigkeit gilt auch 1. die Tätigkeit der (...) sowie der Träger des öffentlichen Fürsorgewesens, soweit diese im Rahmen (...) der allgemeinen Fürsorge (Sozialhilfe) (...) tätig werden.“

¹⁰ § 6 Abs. 1 Z 7 UStG 1994: „Von den unter § 1 Abs. 1 Z 1 fallenden Umsätzen sind steuerfrei: (...) 7. die Umsätze der (...) Träger des öffentlichen Fürsorgewesens (...) an die Hilfeempfänger oder die zum Ersatz von Fürsorgekosten Verpflichteten.“

¹¹ § 12 Abs. 3 Z 3a: „(...) Der Ausschluss vom Vorsteuerabzug tritt nicht ein, wenn die Umsätze a) nach § 6 Abs. 1 Z 1 bis 6 oder (...) steuerfrei sind oder steuerfrei wären (...)“

¹² Unter der zu prüfenden Annahme, dass der § 10 Abs. 2 Z 15 UStG 1994 zur Anwendung kommt. Ansonsten würden die KlientInnenbeiträge mit 20% USt belastet werden.

3) Zu detaillierte Angaben über die einzelnen MitarbeiterInnen der Betreiberorganisationen

An dieser Stelle soll folgende Fragestellung aus dem Email vom 21.10.2008 (13:29) beantwortet werden bzw. ist auf die Erläuterungen der Seite 4 meines Schreibens vom 21.10.2008 zu verweisen.

Wenn wir nun einen Bestbieter nach Ausschreibung ermitteln, und ihn durch Regelungen dazu motivieren, möglichst kostengünstig eine bestimmte Auslastung und Qualität sicher zu stellen, warum bedarf es hierbei noch einer Detailerhebung über die Gehaltsbestandteile von dessen MitarbeiterInnen?

Für weitergehende Analysen steht das Sozialamt sehr gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen !

Der Bearbeiter:

Der Abteilungsvorstand:

(MMag. Andreas Harb)

(Mag. Gernot Wippel)

