



Landesrechnungshof
Niederösterreich

**Auslastung der NÖ Landespflegeheime im
Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung**
Bericht 8 | 2016

Impressum:

Medieninhaber, Hersteller und Herausgeber:

Landesrechnungshof Niederösterreich

A-3100 St. Pölten, Wienerstraße 54

Redaktion:

Landesrechnungshof Niederösterreich

Bildnachweis:

Abteilung Landeskrankenanstalten und Landespflegeheime GS7

Foto Deckblatt: Tages-Rehab

Rückseite: NÖ Landespensionistenheim Scheiblingkirchen - ARCHITEKT STRIXNER

Druck:

Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung LAD3, Amtsdruckerei

Herausgegeben:

St. Pölten, im Juni 2016



Europäisches Qualitätszertifikat

Der CAF (Common Assessment Framework) ist das für den öffentlichen Sektor entwickelte Qualitätsbewertungs- und Qualitätsmanagementsystem der Europäischen Union.



Im nebenstehenden QR-Code ist der Link zur Website des Landesrechnungshofs Niederösterreich eingebettet. Um die Adresse auszulesen, benötigen Sie ein Programm (App) für Ihr Mobiltelefon. Nachdem Sie es installiert haben, fotografieren Sie den Code. Das Programm übersetzt die URL und führt Sie auf unsere Website.



Landesrechnungshof
Niederösterreich

**Auslastung der NÖ Landespflegeheime im
Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung**

Bericht 8/2016

**Auslastung der NÖ Landespflegeheime im Kontext mit der
24-Stunden-Betreuung
Inhaltsverzeichnis**

Zusammenfassung	I
1. Prüfungsgegenstand	1
2. Rechtliche Grundlagen	3
3. Zuständigkeiten	4
4. Allgemeines	4
5. Landespflegeheime	5
6. 24-Stunden-Betreuung	15
7. Tabellenverzeichnis	31
8. Abbildungsverzeichnis	31

Auslastung der NÖ Landespflegeheime im Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung

Zusammenfassung

Die Versorgungsstrukturen für Menschen mit akut stationärem Pflegebedarf waren im erforderlichen Ausmaß vorhanden. Die Vormerkliste für akute Pflegefälle zeigte eine stark rückläufige Tendenz. Daher bestand zum Jahresende 2015 ein geringer Aufnahmedruck in der stationären Pflegeversorgung. Den Bezirksverwaltungsbehörden und den NÖ Landespflegeheimen gelang es, das Belegungsmanagement bedarfsgerecht zu organisieren.

NÖ Landespflegeheime

Die Auslastung stellte eine kritische Wirkungsgröße dar, weil eine um einen Prozentpunkt geringere Auslastung bei gleichbleibenden Ausgaben bei den NÖ Landespflegeheimen einen theoretischen Abgang von rund zwei Millionen Euro bewirkte.

Die 5.631 systemisierten Betten der 48 NÖ Landespflegeheime waren in den vergangenen Jahren insgesamt nahezu ausgelastet. An 16 Standorten wurde im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 sogar eine Auslastung von über 100 Prozent festgestellt, was auf den Betrieb nicht systemisierter Betten zurückzuführen war. Für diese Betten waren die erforderlichen Anzeigen zu tätigen oder Bewilligungsverfahren laut NÖ Sozialhilfegesetz zu beantragen.

An einem Heimstandort lag die Auslastung der letzten vier Jahre jedoch aufgrund baulicher Strukturen bzw. eines temporär regionalen Überangebots unter 97 Prozent. Daher war dieser Standort unter Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten zu evaluieren.

24-Stunden-Betreuung

Die Förderung der 24-Stunden-Betreuung nach dem NÖ Förderungsmodell wies einen beinahe gleichbleibenden Anstieg von 2.273 Fällen im Jahr 2008 auf 8.406 Fälle im Jahr 2015 auf. In Ergänzung zum Förderungsmodell des Bundes, das mit einer Art 15a B-VG Vereinbarung zwischen dem Bund und den Bundesländern akkordiert wurde, gewährte das Land NÖ eine Förderung für die Bezieher der Pflegegeldstufe 1 und 2. Mit diesem Modell verfolgte die NÖ Landesregierung die Ziele, die Position der pflegenden Angehörigen zu stärken und den pflegebedürftigen Menschen so lange wie möglich ein selbst bestimmtes und eigenständiges Leben zu

Hause zu ermöglichen (siehe Beschluss der NÖ Landesregierung vom 11. Dezember 2007). Der Großteil aller Förderungsfälle nahm das niederösterreichische Modell in Anspruch. Allein für die Förderungsfälle der Pflegegeldstufen 1 und 2 wendete das Land NÖ im Jahr 2015 rund drei Millionen Euro auf. Daher war das NÖ Förderungsmodell zu evaluieren. Für die Sozialplanung des Landes NÖ, insbesondere für die Erstellung des Bedarfs- und Entwicklungsplans für ambulante, teilstationäre und stationäre Dienste sollten wissenschaftliche Untersuchungen der Auswirkungen der 24-Stunden-Betreuung angestellt werden.

Das Land NÖ übernahm bei der Abwicklung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung Aufgaben des Bundes, ohne entsprechende Gegenleistungen einzufordern. Somit bestand ein jährliches Einforderungspotential von rund 300.000,00 Euro des Landes an den Bund.

Die rückläufigen Vormerklisten und die Angaben von Pflegeheimdirektoren und -direktoren wiesen auf einen Zusammenhang zwischen dem steigenden Angebot der 24-Stunden-Betreuung und der rückläufigen Nachfrage nach stationärer Pflegeversorgung – der für das Land NÖ teuersten Versorgungsform – hin. Berechnungen zeigten schon für nur 500 Fälle ein theoretisches Einsparungspotential von rund 8,3 Millionen Euro durch die 24-Stunden-Betreuung gegenüber der stationären Pflegeversorgung auf.

Die NÖ Landesregierung sagte in ihrer Stellungnahme vom 10. Mai 2016 zu, die sechs Empfehlungen des Landesrechnungshofs umzusetzen und informierte über die dazu bereits getroffenen oder geplanten Maßnahmen.

1. Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof überprüfte die Auslastung der NÖ Landespflegeheime, die an 48 Standorten mit 5.631 systemisierten Betten einen überwiegenden Teil des stationären Langzeitpflegebedarfs in Niederösterreich abdeckten. Zusätzlich boten die Heime diverse andere Pflegeformen an. Die Auslastung stellt einen wichtigen Indikator zur wirtschaftlichen Betriebsführung dar. Prüfungszweck war, festzustellen, ob im Auslastungsbereich noch ein Verbesserungspotential gegeben war.

Weiters wurde die 24-Stunden-Betreuung in Niederösterreich und deren Entwicklung in den Jahren 2008 bis 2015 überprüft und untersucht, ob ein Zusammenhang zwischen der Auslastung der Heime und dem Angebot der 24-Stunden-Betreuung bestand. Hier lag der Prüfungszweck auch darin, Aussagen zur künftigen Bedarfsplanung für die stationäre Langzeitpflege zu treffen.

Prüfungszeitraum waren die Wirtschaftsjahre 2012 bis 2015.

Prüfungsmethode

Der Landesrechnungshof stützte sich auf die angeforderten elektronischen Akten und sonstigen übermittelten Unterlagen. Dazu holte er ergänzende Auskünfte ein und nahm statistische Auswertungen vor. Weiters führte er in acht Pflegeheimen strukturierte Interviews mit den zuständigen Leitern und Sachbearbeitern, ob sie Auswirkungen der 24-Stunden-Betreuung auf die Auslastung ihrer Einrichtung erkannten.

Zusätzlich griff er auf die Expertisen des Instituts für Soziologie der Universität Wien zu, das mit wissenschaftlichen Arbeiten im Zusammenhang mit der 24-Stunden-Betreuung sowie mit Bedarfsprognosen im Langzeitpflegebereich vom Land NÖ beauftragt war.

Der Bericht ist grundsätzlich in einer geschlechtergerechten Sprache verfasst. Einzelne personenbezogene Bezeichnungen, die ausnahmsweise nur in einer Geschlechtsform verwendet werden, um die Übersichtlichkeit zu erhöhen und die Lesbarkeit zu verbessern, umfassten Männer und Frauen gleichermaßen.

Die im Bericht angeführten Euro-Beträge enthalten grundsätzlich keine Umsatzsteuer.

Gebarungsumfang und Kenndaten

Die Kenndaten zur gegenständlichen Prüfung zeigten folgendes Bild:

Tabelle 1: Kenndaten zu den NÖ Landespflegeheimen, Vertragsheimen und Pflegeeinheiten mit Vertrag sowie zur 24-Stunden-Betreuung		
Strukturdaten NÖ Landespflegeheime		
Anzahl der NÖ Landespflegeheime		48
Anzahl der systemisierten Betten (Stand Juli 2015)		5.631
Personalstand in Köpfen (Stand Mai 2015)		4.760
Gebarungsumfang Jahresabschluss 2015 in Euro rund		270.005.000
Strukturdaten Vertragsheime bzw. Pflegeeinheiten mit Vertrag sowie private Träger ohne Vertrag		
Anzahl der Vertragsheime		47
Anzahl der systemisierten Betten (Stand Juli 2015)		4.249
Anzahl der Pflegeeinheiten mit Vertrag		6
Anzahl der systemisierten Betten (Stand Juli 2015)		67
Anzahl Einrichtungen privater Träger ohne Vertrag		11
Anzahl der systemisierten Betten (Stand Juli 2015)		911
Summe aller systemisierten Pflegebetten in NÖ – Stand Juli 2015		10.858
24-Stunden-Betreuung – Entwicklung 2008 bis 2014, NÖ Förderungsmodell		
	2008	2014
Betreute Personen mit Förderung	2.273	7.679
Ausgaben in Euro	5.639.598,53	32.007.531,41
davon Landesmittel	3.535.448,76 (62,7 %)	14.470.854,76 (45,2 %)
davon Bundesmittel	2.104.149,77 (37,3 %)	17.536.676,65 (54,8 %)

2. Rechtliche Grundlagen

Wesentliche rechtliche Grundlagen bildeten folgende Normen in der jeweils geltenden Fassung:

Für die NÖ Landespflegeheime:

- NÖ Sozialhilfegesetz 2000 (NÖ SHG), LGBl 9200
- NÖ Pflegeheim Verordnung, LGBl 9200/7

Zusätzlich galten die Vorschriften:

- Landespflegeheime Leitung und Betrieb (erstellt von der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7)
- Leitfaden für die Aufnahme in Landespflegeheime oder Heime sonstiger Rechtsträger in Niederösterreich (erstellt von der Abteilung Soziales GS5)
- Landespflegeheime, Regelwerk Normpflegeheim (erstellt von der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 und der Gruppe Baudirektion)
- NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime, amtsärztliche Aufsicht (erstellt von der Abteilung Gesundheitswesen GS1)

Diese Vorschriften enthielten Grundlagen und Kriterien für die Aufnahme und Entlassung sowie für die Führung eines Pflegeheims und deren baulichen Strukturen.

Für die 24-Stunden-Betreuung:

- Bundespflegegeldgesetz (BPGG), BGBl 1993/110
- Hausbetreuungsgesetz (HBeG), BGBl I 2007/33
- Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), BGBl 1994/194
- Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung, LGBl 0826
- Beschluss der NÖ Landesregierung vom Dezember 2007 über das NÖ Modell zur 24-Stunden-Betreuung
- Richtlinie des Landes NÖ für das Modell zur 24-Stunden-Betreuung

Anzuführen waren in diesem Zusammenhang auch noch das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz – GuKG (BGBl I 1997/108) in dem geregelt war, welche Tätigkeiten von Pflegepersonen unter welchen Voraussetzungen an Personenbetreuer delegiert werden können, sowie das Ärztegesetz 1998 – ÄrzteG 1998 (BGBl I 1998/169), mit dem die Voraussetzungen geregelt wa-

ren, unter denen ärztliche Tätigkeiten an Personenbetreuer übertragen werden durften.

3. Zuständigkeiten

Aufgrund der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung, LGBl 0001/1, waren für die Angelegenheiten der Landespflegeheime und für die 24-Stunden-Betreuung zuständig:

- Landesrätin Dr. Petra Bohuslav, von 24. Dezember 2004 bis 11. April 2008
- Landesrätin Mag. Johanna Mikl-Leitner, von 12. April 2008 bis 28. April 2011
- Landesrätin Mag. Barbara Schwarz, ab 29. April 2011

Aufgrund der Geschäftseinteilung des Amtes der NÖ Landesregierung wurden Aufgaben im Zusammenhang mit den Landespflegeheimen von folgenden Abteilungen wahrgenommen:

- Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht GS4
Rechtliche Angelegenheiten der Krankenanstalten sowie die Bewilligung und Aufsicht für Pflegeheime
- Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7
Aufgaben im Zusammenhang mit Angelegenheiten der Landespflegeheime und der Verwaltung der Landeskrankenanstalten
- Abteilung Soziales GS5
Angelegenheiten der Sozialhilfe

4. Allgemeines

Die Pflege-Versorgungsstrukturen in Niederösterreich beruhen im Wesentlichen auf drei Säulen:

- Stationäre Pflege
- 24-Stunden-Betreuung
- Sozialmedizinische und soziale Betreuungsdienste (SSMD)

Laut Statistik Austria wurden im Jahr 2014 in Niederösterreich 26.935 Personen mobil und 12.073 stationär betreut. Im Bereich der mobilen Betreuung (Hauskrankenpflege, Heimhilfe usw.) waren das NÖ Hilfswerk, die NÖ Volkshilfe, die Caritas der Diözese St. Pölten und der Erzdiözese Wien und das Rote Kreuz-Landesverband NÖ für die Versorgung maßgeblich.

Im stationären Bereich setzte das Land NÖ seinen gesetzlichen Versorgungsauftrag, stationäre Pflegeplätze zu schaffen, durch verschiedene Maßnahmen um. Einerseits trat es im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung selbst als Betreiber von Pflegeheimen auf (mit 48 Heimstandorten und 5.631 systemisierten Betten per Juni 2015), andererseits bediente es sich privater Anbieter, die einen Vertrag mit dem Land NÖ betreffend Versorgungsauftrag abschlossen (47 Vertragsheime und sechs Pflegeeinheiten mit insgesamt 4.316 systemisierten Betten per Juli 2015). Zusätzlich gab es noch Pflegeplätze in Heimen, die keinen Vertrag mit dem Land NÖ hatten und ihre Versorgungsleistung im rein marktwirtschaftlichen Bereich anboten (elf Standorte mit 911 systemisierten Betten per Juli 2015). Eine weitere Form der Pflege ergab sich bei der so genannten ambulanten Intensivpflege. Das war jene Betreuungsform, die durch einen SSMD erbracht und wo das zeitliche Ausmaß mehr als 60 Stunden Betreuung und Pflege erreicht wurde. Eine Kostenübernahme für diese Intensivbetreuungsstunden durch das Land NÖ erfolgte gemäß § 12 NÖ SHG mit Bescheid und war gesetzlich der stationären Pflege gleichgestellt. Diese Versorgungsform wurde in NÖ kaum in Anspruch genommen und daher im Prüfbericht nicht weiter verfolgt.

5. NÖ Landespflegeheime

Das Land NÖ betrieb aufgrund der Bestimmungen des § 44 NÖ SHG als Träger von Privatrechten 48 NÖ Landespflegeheime mit 5.631 systemisierten Pflegebetten (Stand Juli 2015). Bei Pflegeheimen handelte es sich um Stationäre Dienste gemäß § 47 Abs 2 Z1 NÖ SHG, auf die jeder hilfebedürftige Mensch unter gewissen Voraussetzungen (zum Beispiel Österreichischer Staatsbürger mit Wohnsitz in Niederösterreich, EU-Bürger) einen Rechtsanspruch hatte.

Der Landtag von Niederösterreich beschloss in mehreren Um- und Ausbauprogrammen im Zeitraum von 1992 bis 2015, bestehende Pensionistenheime zu Pflegeheimen umzubauen, die bestehenden Pflegeheime zu sanieren bzw. neue Pflegeheime zu errichten. Bei der Umsetzung fand auch die Art 15a B-VG Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen aus dem Jahr 1993 Berücksichtigung.

Weiters beschloss der Landtag von Niederösterreich am 3. Juli 1997, den sich aufgrund der demografischen Entwicklung ergebenden Zusatzbedarf an stationären Pflegebetten durch vertragliche Regelungen mit privaten Trägern abzudecken. So erhöhte sich zum Beispiel der Anteil dieser Pflegebetten von 2.627 (März 2010) auf 4.316 (Juli 2015) um rund 65 Prozent.

5.1 Formen der Pflege

Die NÖ Landespflegeheime boten unterschiedlichste Formen der Pflege an, wobei die Langzeitpflege den Schwerpunkt darstellte. Die systemisierten Betten teilten sich mit Stand Juli 2015 wie folgt auf:

Pflegeform	Bettenanzahl	Standorte
Langzeitpflege	4.575	48
Leichte Pflege (Wohnteil)	129	3
Übergangspflege	272	20
Schwerstpflege/Intensivbetten	62	8
Stationäres Hospiz	69	6
Psychosoziale Betreuungseinheit	524	12
Summe	5.631	

Langzeitpflege

In die Langzeitpflege wurden Menschen mit einem erhöhten Betreuungs- und Pflegeaufwand, der zu Hause nicht mehr gewährleistet werden konnte (in der Regel ab Pflegegeldstufe 4), aufgenommen.

Leichte Pflege (Wohnteil)

Historisch bedingt bestanden an drei Standorten noch Wohnteile, in denen Bewohner mit geringem Pflegeaufwand wohnten bzw. betreut wurden.

Kurzzeitpflege

Kurzzeitpflege war ein zeitlich begrenztes (bis zu sechs Wochen im Kalenderjahr) Betreuungs- und Pflegeangebot. Kurzzeitpflege sollte pflegende Angehörige entlasten, im Krankheitsfall unterstützen oder eine Auszeit von der Pflege ermöglichen. Die in den NÖ Landespflegeheimen zur Verfügung gestellten Kurzzeitpflegebetten waren in der Summe der Langzeitpflegebetten enthalten. Im Regelfall wurden pro Heim zwei Kurzzeitpflegebetten bereitgestellt, die jedoch je nach Bedarf und Nachfrage unterschiedlich ausgelastet waren. Daher wurde auf eine stichtagsbezogene Auswertung dieser Betten verzichtet.

Tagespflege

Tagespflege war die teilstationäre Betreuung während des Tages. Sie sollte ein entlastendes Hilfsangebot für pflegende Angehörige sein.

Übergangspflege

Die Übergangspflege bedeutete rehabilitative Pflege und Betreuung bis zu zwölf Wochen im Kalenderjahr im Anschluss an einen Krankenhausaufenthalt, um Menschen wieder ein Leben zu Hause zu ermöglichen. Eine Heimaufnahme im Anschluss an eine Übergangspflege war in bestimmten Fällen möglich.

Schwerstpflege

Menschen, die auf Grund spezieller Erkrankungen oder vorhergegangener Akutsituationen einer besonderen Überwachung, Behandlung und Pflege bedurften (zB Menschen im Wachkoma, Menschen mit speziellen neurologischen Erkrankungen oder beatmungspflichtige Menschen) wurden in den dafür ausgestatteten Heimen interdisziplinär und intensiv gepflegt.

Stationäres Hospiz

In ein stationäres Hospiz wurden Menschen aufgenommen, die an einer weit fortgeschrittenen, lebensbedrohlichen Erkrankung mit begrenzter Lebenserwartung litten und deren häusliche Pflege nicht gewährleistet war.

Der gemeinsame Fokus des interdisziplinären Teams lag auf Autonomie und Individualität. Ziel war die Ermöglichung einer ganzheitlichen Pflege, einer palliativ-medizinischen Versorgung und Schmerztherapie, einer Linderung der Symptome und eines Eingehens auf psychische, soziale und spirituelle Wünsche der Bewohnerinnen und Bewohner sowie der Angehörigen.

Psychosoziale Betreuungseinheit

In einer psychosozialen Betreuungseinheit wohnten Menschen, die aufgrund ihrer psychischen Beeinträchtigung einer stationären Betreuung und Therapie bedurften, jedoch keine klinisch-akutstationäre Versorgung benötigten.

5.2 Aufnahme in ein Pflegeheim

Die Aufnahme eines pflegebedürftigen Menschen in ein NÖ Landespflegeheim oder ein Vertragsheim war in übersichtlicher und nachvollziehbarer Form in der Vorschrift „Leitfaden für die Aufnahme in Landespflegeheime oder Heime sonstiger Rechtsträger“ (erstellt von der Abteilung Soziales GS5) geregelt.

Zufolge der Vorschrift wurden in NÖ Landespflegeheimen und Vertragsheimen in der Regel nur Personen mit Hauptwohnsitz in Niederösterreich aufgenommen, die das sechzigste Lebensjahr überschritten hatten und zumindest Pflegegeld der Stufe vier bezogen. In begründeten Ausnahmefällen (Demenz, soziale Indikation) und im Rahmen von Sonderformen der Pflege (Hospiz, Intensivpflege/Wachkoma, psychiatrische Pflege und Betreuung) konnten auch jüngere Personen bzw. Personen mit niedrigerer PflegegeldEinstufung aufgenommen werden.

Für die Bearbeitung des Heimaufnahmeantrags und der Suche eines Pflegeplatzes war jene Bezirksverwaltungsbehörde zuständig, in der die pflegebedürftige Person ihren Hauptwohnsitz hatte. Diese Bezirksverwaltungsbehörde führte auch die Vormerkliste und war auch für die Erteilung einer Zusage zur Aufnahme in ein NÖ Landespflegeheim oder Vertragsheim innerhalb des Bezirkssprengels zuständig. Wurde die antragstellende Person in ein Pflegeheim im Zuständigkeitsbereich einer anderen Bezirksverwaltungsbehörde aufgenommen, war der Akt an die zuständige Bezirksverwaltungsbehörde abzutreten.

Im Aufnahmeverfahren kam somit den Bezirksverwaltungsbehörden eine zentrale Funktion zu. Sie unterstützten die Antragsteller bei der Auswahl des geeigneten Pflegeheims und hatten eine Koordinationsfunktion zwischen Pflegebedürftigen und Heimträger. Darüber hinaus bestand für sie die Möglichkeit, sofern für akute Aufnahmen kein Platz in einem NÖ Landespflegeheim bzw. im Rahmen des Kontingents eines Vertragsheims gefunden werden konnte, bei der Abteilung Soziales GS5 eine kurzfristige Überschreitung des Kontingents in einer geeigneten Vertragseinrichtung des Landes NÖ zu beantragen. In den vergangenen drei Jahren betraf dies 244 Fälle.

Durch die in NÖ vorgesehene Regelung konnte sichergestellt werden, dass alle pflegebedürftigen Personen mit akut stationärem Pflegebedarf versorgt wurden. Dem Wunsch der Antragsteller nach Unterbringung in bestimmten Heimen konnte dabei naturgemäß nur nach Maßgabe verfügbarer Plätze entsprochen werden.

5.3 Vormerkliste für Heimaufnahmen

Niederösterreichweit bestand ein zentrales Vormerksystem (IT-Tool), in dem alle jene Personen vorgemerkt wurden, für die die Dringlichkeit einer Heimaufnahme erwiesen war und die tatsächlich nach Antragstellung auch in ein Heim aufgenommen werden wollten.

Die elektronisch geführte Vormerkliste unterschied dabei nach Dringlichkeit drei Stufen:

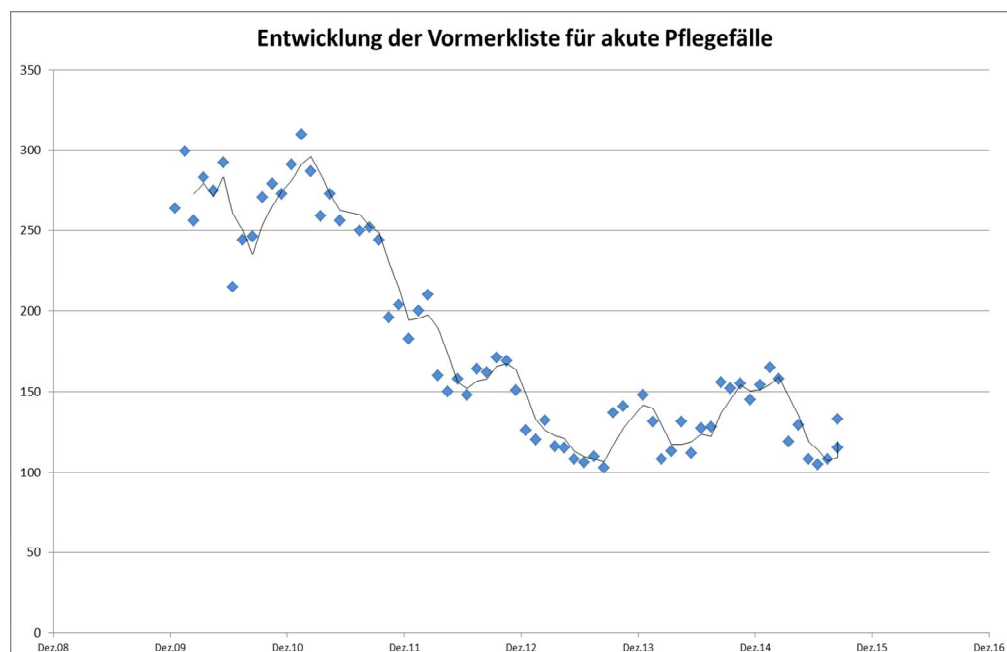
- Akut: Aufnahme umgehend notwendig
- Sehr dringend: Aufnahme so bald als möglich, derzeitige Betreuung und Pflege kurzfristig nicht gesichert
- Dringend: Mittelfristige Betreuung und Pflege nicht gesichert (bis zu drei Monate)

Auf Basis einer Indikationsliste wurden die Antragsteller einer dieser drei Dringlichkeitsstufen zugeordnet.

Die Auswertung der Vormerklisten und deren Entwicklung in den vergangenen Jahren ließen Rückschlüsse auf die Pflegebedarfsituation in Niederösterreich zu und spiegelten auch die Versorgungssituation wider.

Nachstehende Grafik zeigte die Entwicklung der Antragsteller mit akuter Dringlichkeitsstufe im Zeitraum 2010 bis 2015 auf:

Abbildung 1: Entwicklung der Vormerkliste für akute Pflegefälle



Quelle: Abteilung Soziales GS5

Die Anzahl der vorgemerkten akuten Pflegefälle zeigte ab Dezember 2010 eine rückläufige Entwicklung.

Mit der Legalisierung und Förderung der 24-Stunden-Betreuung sowie deren Organisation durch diverse Vermittlungsagenturen stieg die Anzahl dieser Betreuungsform stark an. So erhöhte sich die Anzahl der geförderten Personen in Niederösterreich von 2.273 Fällen im Jahr 2008 auf 8.406 im Jahr 2015 (Steigerung um rund 270 Prozent).

Auch mehr als die Hälfte der interviewten Heimdirektorinnen und -direktoren vermuteten einen Zusammenhang zwischen dem steigenden Angebot der 24-Stunden-Betreuung und der rückläufigen Nachfrage nach stationärer Pflegeversorgung.

Zum Jahresende 2015 lag ein geringer Aufnahmedruck in der stationären Pflegeversorgung in Niederösterreich vor. Mit dem zentralen Vormerkssystem bestand demnach ein zweckmäßiges Instrument bei der bedarfsgerechten Versorgung von Menschen mit stationärem Pflegebedarf.

5.4 Die Auslastung als Wirkungsgröße

Die NÖ Landespflegeheime standen als ein Wirtschaftskörper im Wettbewerb mit privaten Heimträgern und waren daher wirtschaftlich bzw. zumindest kostendeckend zu führen. Erstmals gelang es im Jahr 2014 einen Überschuss von rund 1,6 Millionen Euro zu erzielen. Auch für 2015 ergab sich ein Überschuss von rund 1,6 Millionen Euro. Davor mussten die NÖ Landespflegeheime wiederholt Haushaltsabgänge ausweisen.

Für das wirtschaftliche Ergebnis der NÖ Landespflegeheime stellte die Auslastung der vorhandenen Betten eine kritische Einflussgröße dar. Die verrechenbaren Verpflegstage bildeten die wesentliche Einnahmenquelle eines Pflegeheims. Dem gegenüber fanden sich auf der Kostenseite nur wenige Positionen, die bei rückläufigen Verpflegstagen zeitgleich reduzierbar gewesen wären. Rund 75 bis 80 Prozent betrafen die Personalkosten, die einen hohen Fixkostenanteil aufwiesen. Lediglich bei einigen Sachgütern wie beispielsweise Lebensmittel bzw. beim Wäscheverbrauch konnten korrespondierende Kosteneinsparungen geringen Umfangs angesetzt werden. Somit wirkte sich eine sinkende Auslastung zwangsläufig negativ auf das wirtschaftliche Ergebnis aus. Daher war im Hinblick auf den Grundsatz der wirtschaftlichen Betriebsführung bei den NÖ Landespflegeheimen eine möglichst hohe Auslastung anzustreben.

In Abstimmung mit der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 wurde berechnet, dass eine um einen Prozentpunkt

geringere Auslastung bei gleichbleibenden Ausgaben einen theoretischen Abgang von rund zwei Millionen Euro bewirken würde.

Ergebnis 1

Das Land NÖ als Betreiber der NÖ Landespflegeheime war daher gefordert, weiterhin eine hohe Auslastung sicher zu stellen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Das Land NÖ wird weiterhin durch eine laufende Aktualisierung der Planungsdaten und eine konsequente Steuerung eine hohe Auslastung der Landespflegeheime aber auch der Heime anderer Rechtsträger sicherstellen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

5.5 Die Auslastung der NÖ Landespflegeheime

Für die Berechnung der Auslastung stellte der Landesrechnungshof die aufgrund der systemisierten Betten jährlich möglichen Verpflegungstage den tatsächlich verrechneten Verpflegungstagen gegenüber.

Auf eine Darstellung der Auslastung in den einzelnen Pflegeformen verzichtete der Landesrechnungshof, da für mehrere Pflegeformen kein valider Sollwert ermittelt werden konnte.

Auf Basis der verfügbaren Daten der Jahre 2012 bis 2015 zeigte sich dabei für die 48 Landespflegeheime folgendes Bild:

Tabelle 3: Auslastung der NÖ Landespflegeheime 2012 - 2015

Jahr	Pflegetage Soll	Pflegetage Ist	Auslastung in Prozent
2012	2.064.247	2.049.350	99,3
2013	2.084.581	2.075.273	99,6
2014	2.105.022	2.105.493	100,0
2015	2.110.310	2.095.234	99,3

Quelle: Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7, eigene Berechnungen

An 16 Standorten wurde im Durchschnitt der Jahre 2012 bis 2015 eine Auslastung von über 100 Prozent erreicht. Ein Ergebnis, das ausschließlich auf die zusätzliche Belegung nicht systemisierter Betten, die bei Ermittlung des Sollwerts nicht berücksichtigt wurden, zurückzuführen war. Mit diesen Zusatzbetten wurde beispielsweise auch eine gewünschte Zusammenlegung von Ehepartnern ermöglicht. Eine vom Landesrechnungshof initiierte Umfrage der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 in den Pflegeheimen ergab, dass Anfang Dezember 2015 insgesamt 65 nicht systemisierte Betten an 16 Standorten belegt waren. Davon entfiel fast die Hälfte (31 Betten) auf drei Heime. Hier wurden Aufenthaltsräume in Pflegezimmer umgewandelt, Doppelzimmer mit drei Betten ausgestattet und Doppelzimmer irrtümlich als Einzelzimmer systemisiert.

In diesem Zusammenhang verwies der Landesrechnungshof darauf, dass nur behördlich bewilligte Betten betrieben werden durften. Daher waren für die nicht systemisierten Betten die nach den Bestimmungen des NÖ SHG erforderlichen Bewilligungen zu beantragen.

Darüber hinaus waren gemäß § 49 NÖ SHG selbst geringfügige Änderungen anzuzeigen. Darunter fielen laut Auskunft der zuständigen Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht GS4 unter anderem kurzfristig aufgestellte Zusatzbetten oder die Bestellung neuer Heimdirektoren.

Ergebnis 2

Die Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 hat für die nicht systemisierten Betten in den NÖ Landespflegeheimen die nach den Bestimmungen des NÖ SHG erforderlichen Bewilligungen zu beantragen und die kurzfristig aufgestellten Betten anzuzeigen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime hat im Sinne der Empfehlung bei den Heimen mit strukturellen Änderungen bei den Pflegeplätzen die diesbezüglich notwendigen Bewilligungsverfahren bei der Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht bereits eingeleitet und ist hier zeitnah mit einer Bewilligung der Erhöhung der Plätze zu rechnen.

Die Überbelegung in jenen Heimen, die sich kurzfristig aus Gründen der Dringlichkeit bei Aufnahmen ergeben kann, führt zu keiner strukturellen Änderung und bedarf diese daher keiner Bewilligung. Dabei werden selbstverständlich die personellen Vorgaben und Erfordernisse an den tatsächlichen Bedarf bzw. Belagsstand angepasst.

Nur so kann auch das vom NÖ Landesrechnungshof hervorgehobene effektive Aufnahmemanagement in den Landespflegeheimen auch zukünftig sichergestellt werden und erklärt dieses auch die im Ergebnispunkt 1 festgehaltene hohe Auslastung von 99 % bis 100 % in den Jahren 2012 bis 2015.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Weiters stellte der Landesrechnungshof fest, dass die durchschnittliche Auslastung bei zwölf Heimen zwischen 99,0 und 99,9 Prozent, bei zehn Heimen zwischen 98,0 und 98,9 und bei fünf Heimen zwischen 97,0 bis 97,9 Prozent lag. Nur fünf Heime wiesen eine Auslastung unter 97 Prozent auf. Das war an vier Standorten auf bauliche Maßnahmen (systembedingte Anlaufzeiten und Kapazitätseinschränkungen) zurückzuführen.

Der fünfte Standort, das NÖ Landespflegeheim Perchtoldsdorf, hatte von 2012 bis 2015 eine durchschnittliche Auslastung von 96,8 Prozent. Im Jahr 2015 betrug die Auslastung nur mehr 93,4 Prozent. Das war auf die veralteten baulichen Strukturen und dem damit verbundenen Wettbewerbsnachteil gegenüber anderen stationären Pflegeeinrichtungen zurückzuführen. Im Jahr 2013 waren überdurchschnittlich viele Neuaufnahmen aufgrund kurzer Verweildauer mit den daraus anfallenden Umrüstungszeiten zu verkraften. Eine nachhaltige Verbesserung der Auslastung erforderte nach Ansicht des Landesrechnungshofs eine bauliche Sanierung bzw. Neustrukturierung des Heims. Im Ausbau- und Investitionsprogramm 2012 bis 2018 waren für Perchtoldsdorf sechs Millionen Euro vorgesehen. Der Landesrechnungshof empfahl daher, diesen Standort zu evaluieren.

Ergebnis 3

Die Auslastung und die Entwicklung des NÖ Landespflegeheims Perchtoldsdorf sind unter besonderer Berücksichtigung der baulichen und regionalen Gegebenheiten zu evaluieren.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Entwicklung der Auslastung beim NÖ Landespflegeheim Perchtoldsdorf wird laufend beobachtet und evaluiert. Die relativ geringe Auslastung von 93 % ist neben dem baulichen Zustand auch durch die hohe Inanspruchnahme des Angebots der 24-Stunden-Betreuung im Bezirk Mödling erklärbar. Für eine zukünftig gute und nachhaltige Lösung an diesem Standort sollten auch die bis Ende dieses Jahres zu erwartenden Ergebnisse und aktuellen Bedarfsprognosen des Altersalmanach 2016 abgewartet werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

5.6 Vergleich Auslastung der Landesheime mit den Vertragsheimen

Der Landesrechnungshof wertete die Leistungsstatistik der 47 Vertragsheime für das Jahr 2014 aus und verglich deren Auslastung mit jener der Landespflegeheime, dabei zeigte sich folgendes Ergebnis:

Tabelle 4: Vergleich Auslastung der NÖ Landespflegeheime und der Vertragsheime im Jahr 2014

Auslastung in Prozent	Landesheime	Vertragsheime
Unter 90 Prozent	0	9 (davon drei ab Jahresmitte eröffnet und eines in Umbau)
90 bis 96,9 Prozent	5 (vier mit baulichen Maßnahmen)	7 (davon ein Umbau)
97 bis 97,9 Prozent	5	4
98 bis 98,9 Prozent	10	2
99 bis 99,9 Prozent	12	12
100 Prozent und mehr	16	12

Quelle: Abteilung Soziales GS5, Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7, eigene Berechnungen

Vorstehende Aufstellung verdeutlicht die hohe Auslastung der NÖ Landespflegeheime, die bei rund 90 Prozent der Heime über 97 Prozent lag. Diese trug wesentlich zur wirtschaftlichen bzw. kostendeckenden Betriebsführung bei.

Der Landesrechnungshof anerkannte das effektive Belegungsmanagement der NÖ Landespflegeheime, das eine wesentliche Voraussetzung für die Auslastung darstellt.

6. 24-Stunden-Betreuung

In Österreich wurden rund 80 Prozent der Betreuungs- und Pflegeleistungen durch Angehörige oder Bekannte erbracht. Wenn das familiäre oder soziale Netz nicht mehr ausreichte bzw. die pflegerische Leistung nicht mehr erbracht werden konnte, wurden unterstützende Hilfen in Anspruch genommen. Eine davon ist die 24-Stunden-Betreuung, die seit der Legalisierung im Jahr 2007 zu einem wichtigen Teil der häuslichen Versorgung geworden ist.

Mit Jahresende 2015 wurden in Österreich rund 27.000 Personen – das waren sechs Prozent aller Pflegebedürftigen – von 56.816 Personenbetreuerinnen rund um die Uhr zu Hause betreut. 19.300 Personen bezogen hierfür öffentliche Förderungsmittel, deren Gesamtsumme 123 Millionen Euro für 2015 betrug.

6.1 Struktur der 24-Stunden-Betreuung

Für die Organisation der 24-Stunden-Betreuung in Privathaushalten gab es zwei Möglichkeiten zur Auswahl:

- Die Betreuungskraft wurde als Arbeitnehmerin beschäftigt (unselbständige Beschäftigung).
- Die beschäftigte Betreuungskraft war eine selbständig erwerbstätige Betreuungskraft, die den Gewerbeschein der Personenbetreuung besaß (selbständige Beschäftigung) und größtenteils über Agenturen vermittelt wurde.

Bei der 24-Stunden-Betreuung handelte es sich – trotz der gewährten Förderungen – für den Pflegebedürftigen um eine kostenintensive Betreuungsform. Bei der selbständigen Betreuungsform war mit Tageskosten von rund 60,00 Euro aufwärts zuzüglich einer Fahrtkostenpauschale (Höhe war vom Wohnort der Betreuungskraft abhängig) zu rechnen. Somit hatte die zu betreuende Person eine monatliche Belastung von rund 1.800,00 Euro zuzüglich der Fahrtkostenpauschale und dem Sachaufwand für Unterkunft und Verpfle-

gung. Zumeist fielen auch eine einmalige Vermittlungsgebühr von rund 500,00 Euro und eine jährliche Vertragsgebühr im Bereich von 400,00 Euro an. Die Betreuungskraft selbst hatte für die Versteuerung des vereinbarten Werklohns sowie für die Abfuhr der Sozialversicherungsbeiträge (rund 180,00 Euro je Monat) zu sorgen.

Bei einer 24-Stunden-Betreuung mussten die Betreuungskräfte bei der Gemeinde bzw. beim Magistrat ihren Wohnsitz im Haushalt der betreuten Person anmelden. Betreuungskräfte in einem unselbständigen Erwerbsverhältnis hatten mit der betreuten Person bzw. deren Angehörigen einen Arbeitsvertrag abzuschließen und wurden von dieser oder diesem bei der Gebietskrankenkasse angemeldet. Selbständige Betreuungskräfte mussten bei der zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde das Gewerbe des Personenbetreuers anmelden. Dabei erfolgte eine Meldung an die Sozialversicherung und an das zuständige Finanzamt. Über die Gewerbeanmeldung wurde auch die Wirtschaftskammer informiert.

Aufgrund des HBeG durften Betreuerinnen selbständige Hilfestellungen in der Haushalts- und Lebensführung leisten. Ärztliche und pflegerische Tätigkeiten durften nur dann vorgenommen werden, wenn diese von diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegefachkräften oder Ärzten direkt und nachweislich an die Betreuungsperson übertragen wurden.

6.2 Förderungsmodelle

Die Förderungsmodelle beruhten auf dem Hausbetreuungsgesetz des Bundes (HBeG), welches die Betreuung von Personen in privaten Haushalten regelte und legale vertragliche Betreuungsverhältnisse unter Zugrundelegung eigener Betreuungsbegriffe ermöglichte.

Förderungsmittel konnten entweder als Bundesförderung durch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz (Sozialministerium) aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung oder als Landesförderung beansprucht werden. Ob eine Bundes- oder Landesförderung angesprochen wurde, oblag dem Förderungswerber.

Die Rahmenbedingungen für die konkrete Ausgestaltung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung waren in der Art 15a B-VG Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung geregelt. Diese enthielt Bestimmungen über die Fördervoraussetzungen, Förderungshöhe, Abwicklung der Förderung und sah eine Kostenaufteilung von 60 Prozent Bund und 40 Prozent Land NÖ vor. Diese ursprünglich bis 31. Dezember 2013 abgeschlossene Vereinbarung wurde mit Landtagsbe-

schluss vom Jänner 2015, wieder auf Basis einer Art 15a B-VG Vereinbarung, bis Ende 2016 verlängert.

Das Förderungsmodell des Bundes sah eine Förderung für Bezieher von Pflegegeld ab der Stufe 3 bei einer Einkommensobergrenze von 2.500,00 Euro netto monatlich (ohne Pflegegeld, Sonderzahlungen usw.) vor. Der Bedarf einer 24-Stunden-Betreuung war bei den Pflegegeldstufen 3 und 4 durch eine ärztliche Bestätigung bzw. durch eine zur Beurteilung des Pflegebedarfs berufene Fachkraft nachzuweisen. Dieser Nachweis entfiel bei Pflegegeldstufe 5 und höher.

Das niederösterreichische Modell förderte bei gleich hoher Einkommensobergrenze bereits Bezieher ab der Pflegegeldstufe 1 (bei einer demenziellen Erkrankung). Zusätzlich entfiel der ärztliche Nachweis für die Pflegegeldbezieher der Stufe 3 und 4.

Die Bundes- und die Landesförderung waren gleich hoch und sahen maximal monatlich 1.100,00 Euro bei zwei unselbständigen Beschäftigungsverhältnissen (bei einem 550,00 Euro) und maximal 550,00 Euro bei zwei selbständigen Beschäftigungsverhältnissen (bei einem 275,00 Euro) vor.

Das niederösterreichische Förderungsmodell war für die zu betreuende Person (Voraussetzung war der Hauptwohnsitz in NÖ) früher und leichter zugänglich und verursachte dem Land NÖ höhere Kosten. Die Landesförderung wurde seit 1. Jänner 2008 angeboten und zuletzt im Juli 2014 abgeändert. Aufgrund der geltenden Förderrichtlinien wurde jedes Betreuungsverhältnis gefördert, unabhängig davon, ob auch in anderen Haushalten durch dieselbe Betreuungskraft betreut wurde (Entfall der Aliquotierung der Förderung bei Betreuung in mehreren Haushalten). Weiters entfiel auch die Einschränkung, dass Betreuungsverhältnisse im ersten und letzten Monat des Betreuungszeitraums mindestens 15 Tage zu betragen hatten.

Mit diesem Modell verfolgte die NÖ Landesregierung die Ziele, die Position der pflegenden Angehörigen zu stärken und den pflegebedürftigen Menschen so lang wie möglich ein selbst bestimmtes und eigenständiges Leben zu Hause zu ermöglichen (siehe Beschluss der NÖ Landesregierung vom 11. Dezember 2007).

6.3 Förderungsabwicklung der 24-Stunden-Betreuung – Förderungsstellen

Die erwähnte Art 15a B-VG Vereinbarung sah vor, dass die Förderungen im Rahmen der verfassungsrechtlich zugeordneten Kompetenzbereiche für die

Gewährung von Pflegegeld abzuwickeln waren. Im Motivenbericht war festgehalten: „Dem Personenkreis der pflegebedürftigen Menschen sowie deren Angehörigen, die um Förderung ansuchen, soll ein möglichst bürgernahes Verfahren geboten werden können.“

Abweichende Regelungen konnten einvernehmlich getroffen werden. Für das NÖ Förderungsmodell lag eine Zusatzvereinbarung vom 18. November 2008 zwischen dem Bund und dem Land NÖ vor. Gemäß Art 1 Z 3 dieser Vereinbarung war das Land NÖ für die alleinige Abwicklung und Kostentragung jener Förderungsfälle zuständig, bei denen der Förderungsbetrag aufgestockt oder auch für die Pflegegeldbezieher der Stufen 1 und 2 eine Förderung bewilligt wurde.

Der Bund passte seinen Förderungsbetrag ab 1. November 2008 an jenen des Landes Niederösterreich an. Ab diesem Zeitpunkt sah der Landesrechnungshof die Zuständigkeit für die Abwicklung und Kostentragung der Förderungsfälle nur mehr für die Pflegegeldbezieher der Stufe 1 und 2 beim Land NÖ.

Hinzu kam das Pflegegeldreformgesetz 2012, mit dem die Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz von den Bundesländern auf den Bund übertragen wurde. Auch deshalb fiel ab diesem Zeitpunkt die Zuständigkeit für die Förderungsmaßnahmen aus der 24-Stunden-Betreuung somit eindeutig dem Bund zu.

Dennoch wickelte die Abteilung Soziales GS5 in den vergangenen Jahren nicht nur die Fälle nach dem NÖ Förderungsmodell (Pflegegeldstufe 1 und 2 bei diagnostizierter Demenz) ab, sondern auch einen Großteil jener Förderungsfälle, die in die Zuständigkeit des Bundes (Sozialministeriumservice, früher Bundessozialamt) fielen. In der Abteilung Soziales GS5 waren insgesamt fast sieben Vollzeitäquivalente mit der Förderungsabwicklung befasst.

Das Land NÖ übernahm bei der Abwicklung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung Aufgaben des Bundes ohne entsprechende Gegenleistungen. Andere Bundesländer verwiesen im Zusammenhang mit der Förderung der 24-Stunden-Betreuung auf das Sozialministeriumservice.

Der Landesrechnungshof empfahl daher, beim Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz einen Ersatz für die anteiligen Personal- und Sachkosten der Förderungsfälle ab der Pflegestufe 3 einzufordern. Er erkannte hier ein jährliches Forderungspotential von bis zu 300.000,00 Euro (zumindest fünf Vollzeitäquivalente zu je 50.000,00 Euro und rund 50.000,00 Euro Sachaufwand).

Ergebnis 4

Das Land NÖ hat den Aufwand für die bei der Abwicklung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung übernommenen Bundesaufgaben vom Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz einzufordern.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Das Land NÖ wird das Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz auffordern, für die übernommenen Bundesaufgaben bei der Abwicklung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung einen Ersatz für die anteiligen Personal- und Sachkosten der Förderungsfälle ab der Pflegestufe 3 in Höhe von € 300.000 zu leisten.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Der Landesrechnungshof wies darauf hin, dass die geförderte Personengruppe der Pflegestufen 1 und 2 in der Regel in höhere Pflegegeldstufen aufrückt und ab der Stufe 3 dem Land NÖ 60 Prozent der Förderung vom Bund zu refundieren waren. Aufgrund der Förderungsrichtlinien war nicht sichergestellt, dass der Bezieher der Förderung das Erreichen der Pflegegeldstufe 3 bekannt gab. Daher empfahl der Landesrechnungshof, die Richtlinien entsprechend zu ergänzen und im Rahmen einer Qualitätssicherung stichprobenartig zu kontrollieren.

Ergebnis 5

In den Richtlinien für das NÖ Modell zur 24-Stunden-Betreuung ist vorzusehen, dass das Erreichen der Pflegegeldstufe 3 dem Förderungsgeber mitzuteilen ist.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinien für das NÖ Modell zur 24-Stunden-Betreuung wird die Verpflichtung der Förderwerber zur Meldung von Veränderungen der Pflegegeldstufe, insbesondere bei Erreichen der Pflegestufe 3 aufgenommen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

6.4 Förderungsaufkommen – Daten

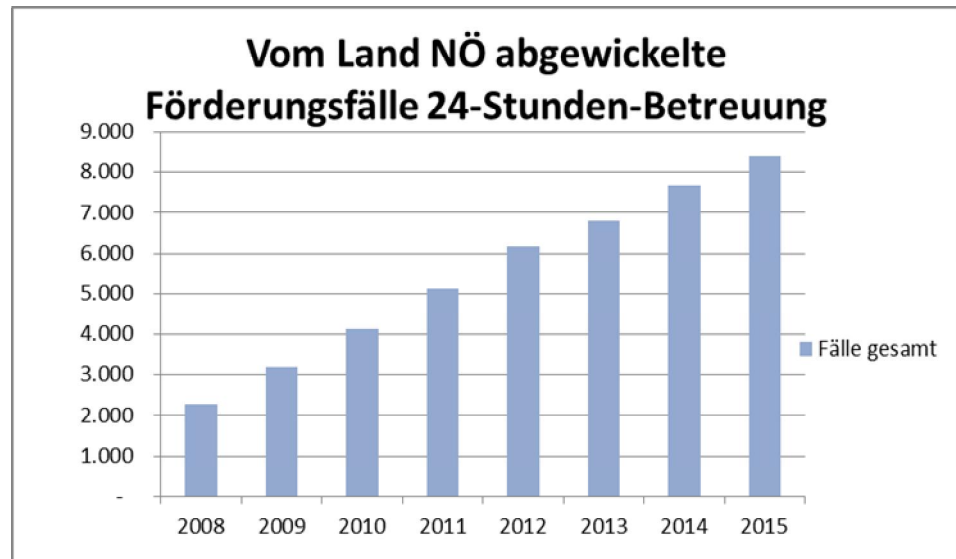
Die Anzahl der vom Land NÖ bewilligten Förderungsanträge für die 24-Stunden-Betreuung stieg von 2.273 im Jahr 2008 auf 8.406 im Jahr 2015. Die Entwicklung stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 5: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle der 24-Stunden-Betreuung 2008 – 2015					
Jahr	Förderungsfälle insgesamt	davon un-selbständig	Ausgaben gesamt	Bundesmittel	Landesanteil in Prozent
2008	2.273	43	5.639.598,53	2.104.149,77	37,3
2009	3.180	27	13.233.032,85	7.429.427,33	56,1
2010	4.120	25	17.044.929,30	9.516.468,73	55,8
2011	5.107	26	21.238.838,25	11.791.750,39	55,5
2012	6.176	24	25.440.013,73	14.025.841,60	55,1
2013	6.793	24	28.961.913,52	15.822.758,59	54,6
2014	7.679	20	32.007.531,41	17.536.676,65	54,8
2015	8.406	20	35.414.199,34	noch nicht abgerechnet	-

Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Wie aus vorstehender Tabelle hervorgeht, haben sich die Förderungsfälle von 2008 auf 2015 beinahe vervierfacht. Die nachstehende Grafik veranschaulicht diesen konstanten Zuwachs bei den Förderungsfällen.

Abbildung 2: Vom Land NÖ abgewickelte Förderungsfälle 24-Stunden-Betreuung



Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Mit der Anzahl der Förderungsfälle stiegen auch die Gesamtausgaben stark an. Der Bund refundierte 60 Prozent der Förderungen für die Förderungsfälle ab der Pflegegeldstufe 3. Die Ausgaben für die Förderungsfälle der Pflegestufe 1 und 2 mussten zur Gänze vom Land NÖ getragen werden, wobei im Wege der Sozialhilfeumlage die Hälfte davon die Gemeinden zu leisten hatten.

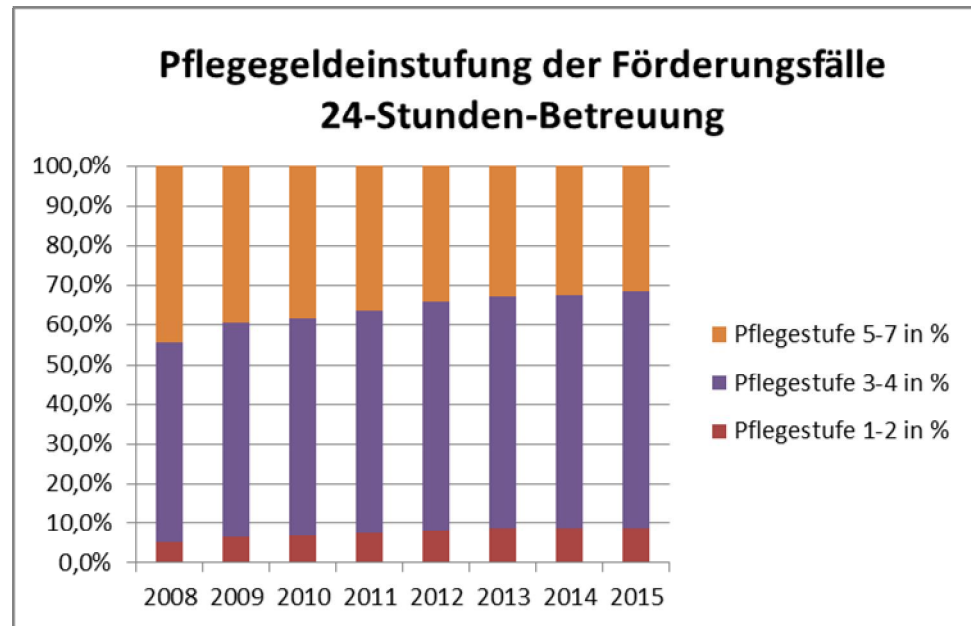
Aus Gründen der Detailschärfe ist die nähere Betrachtung der Förderungsfälle im Verhältnis zur Pflegegeldstufe interessant.

Tabelle 6: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle der 24-Stunden-Betreuung 2008 – 2015 nach Pflegegeldeinstufung

Jahr	Stufe 1-2 Fälle	Prozent	Stufe 3-4 Fälle	Prozent	Stufe 5-7 Fälle	Prozent
2008	118	5,2 %	1.146	50,4 %	1.009	44,4 %
2009	207	6,5 %	1.714	53,9 %	1.259	39,6 %
2010	284	6,9 %	2.263	54,9 %	1.573	38,2 %
2011	372	7,3 %	2.881	56,4 %	1.854	36,3 %
2012	501	8,1 %	3.560	57,6 %	2.115	34,2 %
2013	596	8,8 %	3.968	58,4 %	2.229	32,8 %
2014	659	8,6 %	4.524	58,9 %	2.496	32,5 %
2015	731	8,7 %	5.012	59,6 %	2.663	31,7 %

Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Grafisch dargestellt verteilen sich die Förderungsfälle wie folgt auf die Pflegegeldstufen:

Abbildung 3: PflegegeldEinstufung der Förderungsfälle 24-Stunden-Betreuung

Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Die Abbildung verdeutlicht, dass die Förderung Personen von der ersten bis zur höchsten Pflegegeldstufe umfasste, wobei der Anteil in den Pflegegeldstufen 5 bis 7 im Jahr 2008 noch bei 44,4 Prozent lag und bis zum Jahr 2015 sukzessive auf rund 32 Prozent zurückging. Bei den Pflegegeldstufen 1 bis 2 war hingegen fast eine Verdoppelung von 5 auf 9 Prozent gegeben.

Die vom Land NÖ im Rahmen der Landesförderung abgewickelten Fälle der Pflegegeldstufen 1 und 2 stellten sich in den vergangenen Jahren wie folgt dar:

24 Auslastung der NÖ Landespflegeheime im Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung

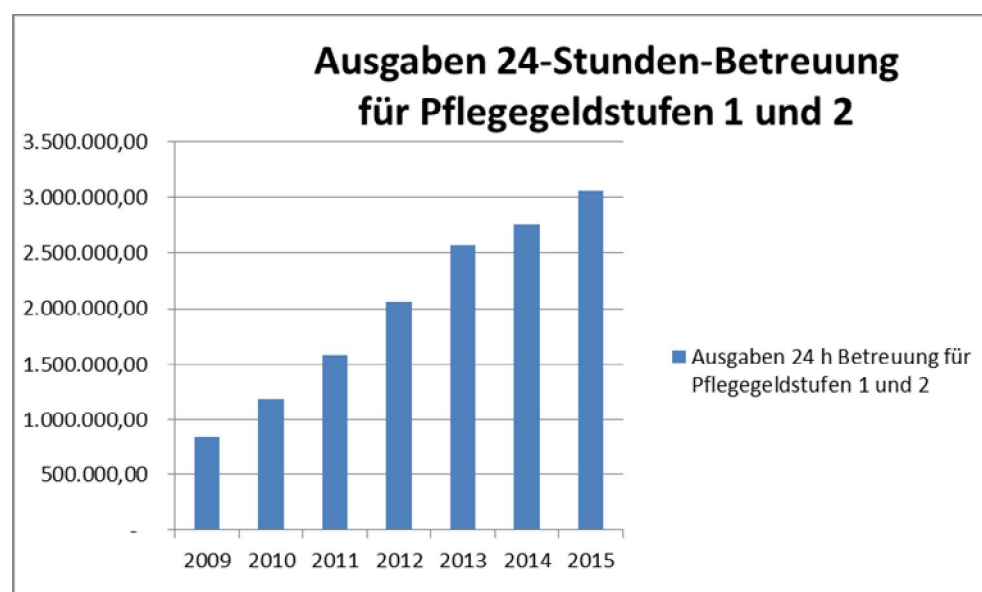
Tabelle 7: Förderung der 24-Stunden-Betreuung, Pflegegeldstufen 1 und 2

Jahr	Fälle	Ausgaben
2009	207	844.053,96
2010	284	1.184.698,08
2011	372	1.585.920,94
2012	501	2.062.364,40
2013	596	2.575.240,34
2014	659	2.756.086,99
2015	729	3.059.433,87
Summen		14.067.798,58

Quelle: Abteilung Soziales GS5

Die folgende Darstellung zeigt den kontinuierlich wachsenden Mittelbedarf des niederösterreichischen Fördermodells.

Abbildung 4: Ausgaben 24-Stunden-Betreuung für Pflegegeldstufen 1 und 2



Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Nachstehend stellt der Landesrechnungshof die insgesamt vom Land NÖ für die 24-Stunden-Betreuung aufgewendeten Förderungsmittel dar. Der Wert ermittelte sich aus den Förderungsmitteln, die über die Abteilung Soziales GS5 ausbezahlt wurden, abzüglich des Bundesanteils, zuzüglich des Landesanteils an jenen Förderungsmitteln, die vom Sozialministeriumservice ausbezahlt wurden.

Tabelle 8: Ausgaben für Förderungsbezieher des Landes NÖ der Jahre 2009 – 2014 für die 24-Stunden-Betreuung

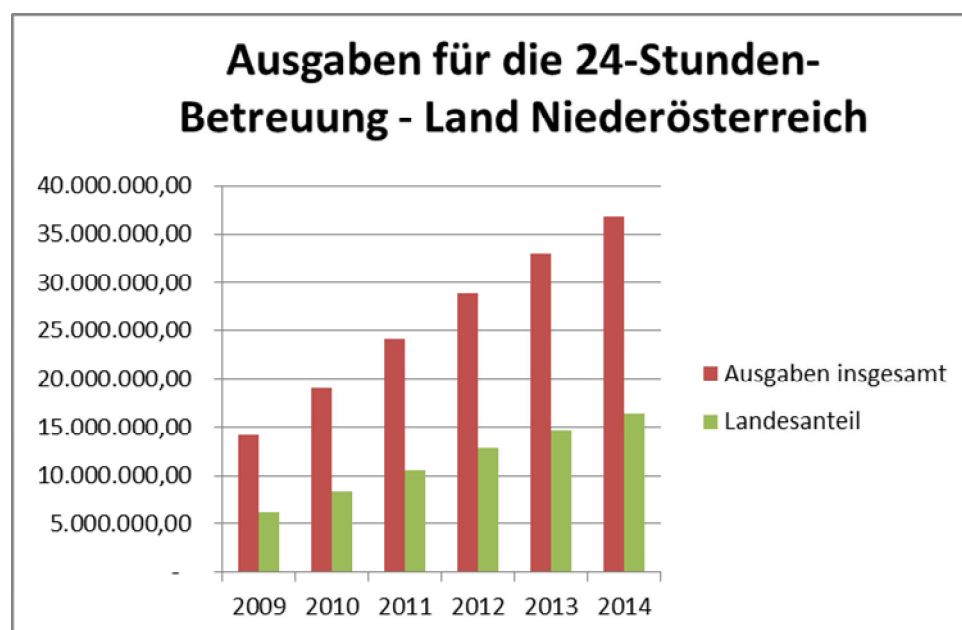
Jahr	Ausgaben Land über GS5	Ersätze vom Bund	Ausgaben Bund über Sozialministeriumservice	Landesanteil an Förderungen über Sozialministeriumservice	Landesausgaben insgesamt
2009	13.233.032,85	7.429.427,33	901.945,80	360.778,32	6.164.383,84
2010	17.044.929,30	9.516.468,73	1.958.572,15	783.428,86	8.311.889,43
2011	21.238.838,25	11.791.750,39	2.901.650,89	1.160.660,36	10.607.748,22
2012	25.440.013,73	14.025.841,60	3.450.384,01	1.380.153,60	12.794.325,73
2013	28.961.913,52	15.822.758,59	4.024.061,05	1.609.624,42	14.748.779,35
2014	32.007.531,41	17.536.676,65	4.821.812,66	1.928.725,06	16.399.579,82
Summen	137.926.259,06	76.122.923,29	18.058.426,56	7.223.370,62	69.026.706,39

Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Da die Abrechnung für das Jahr 2015 zwischen Bund und Land NÖ zum Prüfungszeitpunkt Februar 2016 noch nicht vorlag, konnten die Ergebnisse des Jahres 2015 nicht dargestellt werden.

Insgesamt wendeten Bund und Land NÖ für Förderungsbezieher des Landes NÖ in den Jahren 2009 bis 2014 rund 156 Millionen Euro für die 24-Stunden-Betreuung auf. Davon finanzierten 55,7 Prozent der Bund und 44,3 Prozent das Land NÖ. Die nachstehende Abbildung zeigt die Gesamtausgaben für die 24-Stunden-Betreuung sowie den Anteil des Landes NÖ an dieser Förderung.

Abbildung 5: Ausgaben für die 24-Stunden-Betreuung – Land Niederösterreich



Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Die 24-Stunden-Betreuung bewirkte jedenfalls eine Entlastung der stationären Pflege, weil die Förderungsfälle der Pflegegeldstufen 5 bis 7 ohne 24-Stunden-Betreuung zu einem großen Teil auf stationäre Versorgung angewiesen gewesen wären. Über die Auswirkungen der 24-Stunden-Betreuung auf die sozialmedizinischen und sozialen Betreuungsdienste fehlten dem Landesrechnungshof Ergebnisse.

Zu den Zusammenhängen zwischen stationärer Langzeitpflege, den sozialmedizinischen und sozialen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung lagen kaum wissenschaftliche Untersuchungen vor. Auch das Institut für Soziologie der Universität Wien verzichtete in seinem Forschungsbericht über die 24-Stunden-Betreuung in Niederösterreich vom Juni 2015 auf eindeutige prognostische Aussagen zur 24-Stunden-Betreuung. Eine im Altersalmanach 2011 enthaltene Obergrenze von 5.000 Personen bestätigte sich nicht.

Daher fehlten Grundlagen für die Sozialplanung des Landes Niederösterreich, insbesondere für die Erstellung des Bedarfs- und Entwicklungsplans für ambulante, teilstationäre und stationäre Dienste.

Der Landesrechnungshof empfahl, die Wirkung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung für Personen mit Bezug des Pflegegelds der Stufen 1 und 2 sowie die Zusammenhänge zwischen stationärer Langzeitpflege, den sozialmedizinischen und sozialen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung zu evaluieren.

Ergebnis 6

Die Wirkung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung für Personen mit Bezug des Pflegegelds der Stufen 1 und 2 sowie die Zusammenhänge zwischen stationärer Langzeitpflege, den sozialmedizinischen und sozialen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung sind zu evaluieren, um Grundlagen für die weitere Sozialplanung des Landes Niederösterreich zu erhalten.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Im Rahmen der Erarbeitung des Altersalmanachs 2016 werden auch die Wirkung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung für Personen mit Bezug des Pflegegelds der Stufen 1 und 2 sowie die Zusammenhänge zwischen stationärer Langzeitpflege, den sozialmedizinischen und sozialen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung berücksichtigt.

Die Überprüfung von Pflegegeldbeziehern der Stufen 1 und 2 kann im Rahmen der bereits laufenden Überprüfungen von Pflegegeldbeziehern höherer Stufen durch fachliche Bedienstete der Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht, jedoch ohne Erhöhung der Überprüfungsfrequenz, durchgeführt werden.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

In der Art 15a B-VG Vereinbarung hatten sich die Vertragsparteien verpflichtet, die Förderung der 24-Stunden-Betreuung regelmäßig zu evaluieren. Zu Folge der dem Landesrechnungshof vorliegenden Unterlagen fand im Juli 2008 im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales und Konsumentenschutz eine Evaluierung statt.

6.5 Gegenüberstellung der Ausgaben für stationäre Pflegeversorgung versus 24-Stunden-Betreuung

Der Landesrechnungshof stellte die monatlichen Kosten der öffentlichen Hand für einen Pflegeheimplatz den monatlichen Kosten für einen Förderungsfall in der 24-Stunden-Betreuung gegenüber.

Kosten Pflegeheimplatz

Laut Berechnungen der Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 betrug die durchschnittliche Pflegegeldstufe der im Jahr 2015 in NÖ Landespflegeheimen betreuten Bewohner 5,5. Für einen Pflegeheimplatz mit der PflegegeldEinstufung 5 wurde 2015 in einem NÖ Landespflegeheim mit durchschnittlicher Ausstattung ein Tagestarif von 106,44 Euro (ohne Einzelzimmerzuschlag und abzüglich des Investitionsbeitrags von 8,00 Euro) verrechnet. Das ergab einen Monatstarif von 3.193,20 Euro, der aufgrund der Tatsache, dass die NÖ Landespflegeheime 2015 ausgeglichen budgetierten, auch kostendeckend gehalten war. Die Bewohner konnten im Jahr 2015 49,8 Prozent aus eigenen Einkommen (zum Beispiel Pflegegeld, Pensionen) zur Finanzierung des Heimtarifs beigetragen. Der Rest musste vom Land NÖ und den niederösterreichischen Gemeinden über die Sozialhilfeumlage beglichen werden. Um den Aufwand der öffentlichen Hand an einem Heimplatz zu ermitteln, war der Beitrag des Heimbewohners von den Gesamtkosten abzuziehen. Dabei ergab sich folgendes Ergebnis:

Grundtarif Heimkategorie	63,56 Euro
Zuschlag Stufe 5	50,88 Euro
abzüglich Investitionsbeitrag	<u>8,00 Euro</u>
Tagestarif	106,44 Euro
Kosten Pflegeheimplatz monatlich	3.193,20 Euro
abzüglich Deckung durch Bewohner	<u>1.590,21 Euro</u>
Belastung Land NÖ und Gemeinden	1.602,99 Euro

Unberücksichtigt blieben die nicht zuordenbaren Zweckzuschüsse aus dem Pflegefonds, die im Jahr 2015 insgesamt 57.355.609,16 Euro betragen und für mobile Betreuungs- und Pflegedienste, teilstationäre Betreuungs- und Pflegedienste, stationäre Betreuungs- und Pflegedienste, Kurzzeitpflege in stationären Einrichtungen sowie für alternative Wohnformen und Case- und Caremanagement herangezogen wurden.

Kosten 24-Stunden-Betreuung

Hier berechnete der Landesrechnungshof die Kosten für das gängigste Förderungsmodell, die selbständige Betreuungsform, je Monat:

Förderung monatlich für 2 Betreuungskräfte	550,00 Euro
abzüglich 60 % Bundesanteil	<u>330,00 Euro</u>
Belastung Land NÖ und Gemeinden	220,00 Euro

Kostenvergleich

Pflegeheimplatz ohne Zuschüsse Pflegefonds	1.602,99 Euro
24-Stunden-Betreuung	<u>220,00 Euro</u>
Differenz je Monat	1.382,99 Euro

Ausgehend von der Annahme, dass durch die 24-Stunden-Betreuung jährlich bei 200 Personen mit stationärem Pflegebedarf die stationäre Aufnahme verhindert werden konnte, ergab sich ein theoretisches Einsparungspotential von rund 3,3 Millionen Euro. Bei 500 Betten wäre von einem theoretischen Einsparungspotential von rund 8,3 Millionen Euro pro Jahr auszugehen.

Die vorstehenden Berechnungen veranschaulichten die deutlich geringere finanzielle Belastung des Landesbudgets bei der 24-Stunden-Betreuung gegenüber der stationären Pflegeversorgung. Einschränkend wurde nochmals darauf verwiesen, dass es sich um Berechnungen handelt, bei denen die Einnahmen des Landes aus dem Pflegefonds nicht berücksichtigt wurden.

6.6 Qualitätssicherung

Allgemein ist festzuhalten, dass weder das Hausbetreuungsgesetz noch die Gewerbeordnung eine fachliche Mindestqualifikation für Betreuungskräfte vorsahen.

Über die Förderung auf Grundlage des Bundespflegegeldgesetzes wurden spezifische Vorschriften über die Ausbildung von Betreuungspersonen und somit eine qualitätssichernde Regelung getroffen. Demzufolge hatten Personenbetreuer entweder eine theoretische Ausbildung ähnlich der Ausbildung eines Heimhelfers zu absolvieren, oder eine sechsmonatige einschlägige Praxis nachzuweisen, oder über eine Befugnis zur Übernahme pflegerischer Tätigkeiten aufgrund des GuKG oder ärztlicher Tätigkeiten aufgrund des ÄrzteG 1998 zu verfügen.

Zusätzlich wurden durch das Hausbetreuungsgesetz und die Gewerbeordnung 1994 Personenbetreuern qualitätssichernde Verhaltens-, Informations-, Kooperations- und Dokumentationsregeln auferlegt.

Die Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über Standes- und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung vom 1. Dezember 2015 schuf rechtliche Rahmenbedingungen für die Tätigkeit der Vermittlungsagenturen, vor allem hinsichtlich der Vertragsbeziehungen zwischen Vermittler und Personenbetreuer und zwischen Vermittler und betreuungsbedürftiger Person. Damit lag eine Basis zur Entwicklung von Qualitätssicherungsmaßnahmen in diesem Bereich vor.

Eine Maßnahme zur Qualitätssicherung fand sich auch in den Förderungsrichtlinien des Landes Niederösterreich für die 24-Stunden-Betreuung. Im Punkt acht wurde zur Qualitätssicherung festgehalten: „Zur Sicherung der Qualität in der häuslichen Betreuung kann der Förderungsgeber geeignete Maßnahmen, etwa Information und Beratung in Form eines Hausbesuchs, insbesondere durch Pflegefachkräfte, vorsehen“.

In Niederösterreich führte in den vergangenen Jahren ein Sachverständiger über Ersuchen der Abteilung Soziales GS5 stichprobenartig bei 30 bis 50 Förderungsfällen Überprüfungen der Förderungswürdigkeit durch. Dabei konzentrierte er auftragsgemäß seine Tätigkeiten auf die Förderungsfälle der Pflegegeldstufen 3 und 4, die in Niederösterreich – abweichend von der Bundesförderung – keine ärztliche Bestätigung über den Betreuungsbedarf benötigten.

Zusätzlich zur Förderungswürdigkeit erhob der Sachverständige auch das Vorliegen der Voraussetzungen nach dem Bundespflegegeldgesetz. Hier konnte bei allen geprüften Fällen die Förderungskonformität bestätigt werden.

Eine weitere Maßnahme zur Qualitätssicherung waren Hausbesuche durch diplomierte Pflegefachkräfte, die vom Kompetenzzentrum „Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege“ der Sozialversicherungsanstalt der Bauern organisiert wurden.

Der Landesrechnungshof wies auch darauf hin, dass die an die Betreuer delegierenden Ärzte und Pflegepersonen besondere Anleitungs-, Vergewisserungs- und Dokumentationsverpflichtungen hatten und somit ein wesentlicher Bestandteil der Qualitätssicherung waren.

St. Pölten, im Juni 2016

Die Landesrechnungshofdirektorin

Dr. Edith Goldeband

7. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kenndaten zu den NÖ Landespflegeheimen, Vertragsheimen und Pflegeeinheiten mit Vertrag sowie zur 24-Stunden-Betreuung	2
Tabelle 2: Bettenaufteilung nach Pflegeformen in den NÖ Landespflegeheimen.....	6
Tabelle 3: Auslastung der NÖ Landespflegeheime 2012 – 2015.....	11
Tabelle 4: Vergleich Auslastung der NÖ Landespflegeheime und der Vertragsheime im Jahr 2014.....	14
Tabelle 5: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle der 24-Stunden-Betreuung 2008 – 2015	20
Tabelle 6: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle der 24-Stunden-Betreuung 2008 – 2015 nach Pflegegeldeinstufung.....	22
Tabelle 7: Förderung der 24-Stunden-Betreuung, Pflegegeldstufen 1 und 2.....	24
Tabelle 8: Ausgaben für Förderungsbezieher des Landes NÖ der Jahre 2009 – 2014 für die 24-Stunden-Betreuung	25

8. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der Vormerkliste für akute Pflegefälle.....	9
Abbildung 2: Vom Land NÖ abgewickelte Förderungsfälle 24-Stunden-Betreuung.....	21
Abbildung 3: Pflegegeldeinstufung der Förderungsfälle 24-Stunden-Betreuung.....	23
Abbildung 4: Ausgaben 24-Stunden-Betreuung für Pflegegeldstufen 1 und 2.....	24
Abbildung 5: Ausgaben für die 24-Stunden-Betreuung – Land Niederösterreich.....	26



Tor zum Landhaus · Wiener Str. 54/A · 3109 St.Pölten
T +43 2742 9005 126 20 · F +43 2742 9005 157 40
post.lrh@noel.gv.at · www.lrh-noe.at