



Landesrechnungshof
Niederösterreich

**Auslastung der NÖ Pflege- und
Betreuungszentren im Kontext mit der
24-Stunden-Betreuung, Nachkontrolle**
Bericht 4 | 2019

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 April 2019



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 Pflege- und
Betreuungszentren im Kontext mit der
24-Stunden-Betreuung, Nachkontrolle**

Bericht 4 / 2019

**Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren im
Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung, Nachkontrolle
Inhaltsverzeichnis**

Zusammenfassung	I
1. Prüfungsgegenstand	1
2. Rechtliche Grundlagen	4
3. Zuständigkeiten	5
4. Allgemeines	6
5. NÖ Landespflegeheime bzw. Pflege- und Betreuungszentren	7
6. 24-Stunden-Betreuung	16
7. Tabellenverzeichnis	25
8. Abbildungsverzeichnis	25

Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren im Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung, Nachkontrolle Zusammenfassung

Die Nachkontrolle zum Bericht 8/2016 „Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren im Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung“ ergab, dass von sechs Empfehlungen aus diesem Bericht (Vorbericht) vier ganz und zwei teilweise umgesetzt wurden. Das entsprach einem Umsetzungsgrad von rund 83 Prozent.

Eine hohe Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren konnte weitgehend sichergestellt werden. An zehn Standorten fehlten die erforderlichen Änderungsanzeigen bzw. Bewilligungen für den Betrieb von nicht systemisierten Betten (Ergebnis 2). Bei der 24-Stunden-Betreuung war eine deutliche Steigerung festzustellen. Die Evaluierung des NÖ Förderungsmodells sowie des Altersalmanachs 2016, auf den sich auch die Sozialplanung und der Ausbau- und Investitionsplan 2017 – 2023 für die NÖ Pflege- und Betreuungszentren bezogen, lag noch nicht vor (Ergebnis 6).

Anhaltend hohe Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren

Die 48 NÖ Pflege- und Betreuungszentren verfügten über 5.868 systemisierte Betten (um 237 mehr als im Juni 2015). Weitere stationäre Pflegeplätze standen in Vertragsheimen (4.365) zur Verfügung. Der gesetzliche Versorgungsauftrag konnte damit auch ohne Pflegeregress erfüllt werden.

Ein Prozentpunkt weniger Auslastung bedeutete rund zwei Millionen Euro mehr Abgang. Daher waren die NÖ Pflege- und Betreuungszentren gefordert, ihre stationären Betten auszulasten (Ergebnis 1). Die durchschnittliche Auslastung lag - außer im Jahr 2017 - bei 99 Prozent. Vor der Abschaffung des Pflegeregresses mit 1. Jänner 2018 sank die Auslastung auf 98 Prozent, was auf eine abwartende Haltung im Zusammenhang mit dem Wegfall des Pflegeregresses zurückgeführt wurde.

Elf Standorte (im Vorbericht 16 Standorte) verzeichneten eine Auslastung von über 100 Prozent, weil sie auch kurz- oder längerfristig nicht systemisierte Betten belegten. Dafür fehlten bei zehn Standorten die nach dem NÖ Sozialhilfegesetz erforderlichen Änderungsanzeigen und Bewilligungen. Diese waren ohne Verzug nachzuholen (Ergebnis 2). Die Evaluierung der - vor allem wegen der baulichen Situation - sehr geringen Auslastung an einem Standort erfolgte (Ergebnis 3).

Offene Forderung gegenüber dem Sozialministerium

In den Jahren 2014 bis 2017 förderten der Bund und das Land NÖ die 24-Stunden-Betreuung in Niederösterreich (NÖ Pflegegeldbeziehende) mit insgesamt rund 146 Millionen Euro. Der Bundesanteil ging um einen Prozentpunkt auf rund 55 Prozent zurück, während sich der Landesanteil auf rund 45 Prozent erhöhte (im Vorbericht Bund 56 Prozent und Land NÖ 44 Prozent). Im Unterschied zum Bund bezog das NÖ Förderungsmodell unter bestimmten Voraussetzungen (Demenz) auch Personen mit der Pflegegeldstufe 1 und 2 ein. Dafür gab das Land NÖ in den Jahren 2014 bis 2017 rund 12,4 Millionen Euro aus; im Jahr 2017 fast 3,4 Millionen Euro.

Die Abteilung Soziales GS5 des Amtes der NÖ Landesregierung wickelte zudem Förderungen der 24-Stunden-Betreuung ab, die in die Zuständigkeit des Bundes (Sozialministeriumservice) fielen. Das betraf Förderungen ab der Pflegegeldstufe 3 (Ergebnis 4). Das Bundesministerium blieb dem Land NÖ den Ersatz der dafür anfallenden Personalkosten von jährlich rund 300.000,00 Euro trotz Einforderung schuldig. Daher sollte diese Forderung gegenüber dem Bund weiter betrieben werden. Das Erreichen der Pflegegeldstufe 3 war der Abteilung Soziales GS5 nunmehr mitzuteilen (Ergebnis 5).

Evaluierung des Altersalmanachs 2016 fällig

Seit Beginn der Förderung der 24-Stunden-Betreuung im Jahr 2008 hat sich die Anzahl der Förderungsfälle mehr als vervierfacht (Anstieg von 2.273 auf 9.286 Förderungsfälle), obwohl dafür Eigenleistungen zu erbringen waren. Der Altersalmanach 2016 enthielt zwar Prognosen zu den Pflege- und Betreuungsformen (stationär, mobil, 24-Stunden) beruhte jedoch auf Daten des Jahres 2014. Daher bot er keine ausreichende Grundlage mehr für die weitere Bedarfsplanung. Die auch vom NÖ Landtag geforderte Aktualisierung des Altersalmanachs 2016 war Ende 2018 fällig. Der Altersalmanach 2018 sollte auch die Auswirkungen des Pflegeregresses und die Zusammenhänge der Pflege- und Betreuungsformen beleuchten (Ergebnis 6).

Die Niederösterreichische Landesregierung sagte in ihrer Stellungnahme vom 19. März 2019 zu, die Empfehlungen des Landesrechnungshofs umzusetzen.

1. Prüfungsgegenstand

Der Landesrechnungshof überprüfte die Umsetzung der sechs Empfehlungen aus dem Bericht 8/2016 „Auslastung der NÖ Landespflegeheime im Kontext mit der 24-Stunden-Betreuung“, im Folgenden als Vorbericht bezeichnet. Der NÖ Landtag hatte diesen am 20. Oktober 2016 zur Kenntnis genommen und zum Beschluss erhoben.

Mit Beschluss vom 25. April 2017 änderte die NÖ Landesregierung die Bezeichnung der NÖ Landespflegeheime auf „NÖ Pflege- und Betreuungszentren“. Diese Bezeichnung wurde durchgehend im Bericht verwendet.

Ziel der Nachkontrolle war es, den NÖ Landtag und die NÖ Landesregierung über den Stand der Umsetzung der Empfehlungen aus dem Vorbericht sowie über wesentliche Entwicklungen der Gebarung zu informieren.

Der Landesrechnungshof stellte dazu die Ergebnisse aus dem Vorbericht mit dem jeweiligen Umsetzungsstand dar.

Die zuständigen Abteilungen des Amtes der NÖ Landesregierung (Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungszentren GS7, Abteilung Soziales GS5 und die Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht GS4) setzten von den sechs Empfehlungen vier ganz und zwei teilweise um. Daraus ergab sich ein Umsetzungsgrad von rund 83 Prozent.

1.1 Prüfungsmethode

Der Landesrechnungshof richtete auch seine Nachkontrolle an internationalen Standards aus. Die vom Landesrechnungshof initiierten „Leitlinien für unabhängige regionale Einrichtungen der externen öffentlichen Finanzkontrolle“ der EURORAI (European Organisation of Regional External Public Finance Audit Institutions) verlangten in Grundsatz 10 das Vorhandensein von wirksamen Folgemechanismen zu den Empfehlungen der Regionalen Rechnungskontrollbehörden (RAI).

Auch die INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions) forderte in ihren Standards (ISSAI) derartige Folgemechanismen sowie eine Berichterstattung über die Umsetzung der Empfehlungen von Rechnungshöfen.

Der Umsetzungsgrad berechnete sich aus dem Anteil der (ganz, größtenteils oder teilweise) umgesetzten Empfehlungen an der Gesamtanzahl der Empfehlungen des Vorberichts. Die ganz bzw. größtenteils umgesetzten Empfehlungen wurden dabei mit 1, die teilweise umgesetzten Empfehlungen mit 0,5 und die offen gebliebenen Empfehlungen mit 0 bewertet. Daraus berechnete der Landesrechnungshof einen gesamten prozentuellen Umsetzungsgrad.

Der Landesrechnungshof strebte eine vollständige Umsetzung seiner Empfehlungen (Vorschläge, Hinweise) an und erwartete rund zwei Jahre nach der Vorlage eines Berichts einen Umsetzungsgrad von rund 80 Prozent.

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

1.2 Gebarungsumfang und Kenndaten

Die Kenndaten zur Nachkontrolle ergaben mit Stand September 2018 folgendes Bild:

Tabelle 1: Kenndaten zu den NÖ Pflege- und Betreuungszentren, Vertragsheimen und Pflegeeinheiten mit Vertrag sowie zur 24-Stunden-Betreuung		
Strukturdaten NÖ Landespflegeheime	2015	2018
Anzahl der NÖ Pflege- und Betreuungszentren	48	48
Anzahl der systemisierten Betten (Juli 2015/September 2018)	5.631	5.868
Personalstand in Köpfen (Mai 2015/ September 2018)	4.760	5.295
Gebarungsumfang Jahresabschluss 2015 und 2017 rund in Euro	270.005.000	283.619.317
Strukturdaten Vertragsheime bzw. Pflegeeinheiten mit Vertrag sowie private Träger ohne Vertrag 2015 und 2018	7/2015	9/2018
Anzahl der Vertragsheime	47	50
Anzahl der systemisierten Betten	4.249	4.365
Anzahl der Pflegeeinheiten mit Vertrag	6	4
Anzahl der systemisierten Betten	67	45
Anzahl Einrichtungen privater Träger ohne Vertrag	11	6
Anzahl der systemisierten Betten	911	471
Summe aller systemisierten Pflegebetten in NÖ	10.858	10.749

Tabelle 1: Kenndaten zu den NÖ Pflege- und Betreuungszentren, Vertragsheimen und Pflegeeinheiten mit Vertrag sowie zur 24-Stunden-Betreuung

24-Stunden-Betreuung – Entwicklung 2014 bis 2017, NÖ Förderungsmodell		
	2014	2017
Betreute Personen mit Förderung	7.679	9.286
Ausgaben in Euro	32.007.531,41	40.303.484,96
davon Landesmittel	14.470.854,76 (45,2 %)	18.131.931,73 (45,0 %)
davon Bundesmittel	17.536.676,65 (54,8 %)	22.171.553,23 (55,0 %)

Quelle: Abteilung Soziales GS5

Im Vergleich zum Jahr 2017 wurden um 1.607 bzw. 20,9 Prozent mehr Personen mit einer Förderung der 24-Stunden-Betreuung versorgt als im Jahr 2014. Die Ausgaben stiegen in diesem Zeitraum um 8,30 Millionen Euro bzw. 25,9 Prozent. Im Jahr 2017 bezogen bereits rund 10,2 Prozent der insgesamt 91.242 Pflegegeldbezieher diese Förderung.

Das Land NÖ setzte seinen gesetzlichen Versorgungsauftrag, stationäre Pflegeplätze zu schaffen, durch verschiedene Maßnahmen (Langzeit- und Schwerstpflege, Hospiz, psychosoziale Betreuungseinheiten sowie die teilstationären Angebote der Kurzzeit- und Übergangspflege) um.

Einerseits betrieb das Land im Rahmen der Privatwirtschaftsverwaltung selbst Pflege- und Betreuungszentren. Diese verfügten Ende August 2018 an 48 Standorten über 5.868 systemisierte Betten. Dies waren um 237 systemisierte Betten mehr als im Juli 2015 (5.631 Betten).

Andererseits bediente sich das Land NÖ privater Anbieter, mit denen es einen Vertrag über den Versorgungsauftrag abschloss. Ende August 2018 verfügte das Land NÖ über 50 Vertragsheime und vier Pflegeeinheiten mit insgesamt 4.410 systemisierten Betten und damit um drei Vertragsheime und 94 systemisierte Betten mehr, jedoch um zwei Pflegeeinheiten weniger als im Juli 2015 (47 Vertragsheime, sechs Pflegeeinheiten und insgesamt 4.316 systemisierte Betten).

Daneben gab es an sechs Standorten Pflegeplätze in privaten Einrichtungen ohne einen Vertrag mit dem Land NÖ. Diese Einrichtungen verfügten Ende August 2018 über 471 systemisierte Betten. Ende Juli 2015 waren es noch elf Standorte mit 911 systemisierten Betten gewesen.

2. Rechtliche Grundlagen

Wie für den Vorbericht galten auch für die Nachkontrolle bundes- und landesgesetzliche Rechtsgrundlagen sowie privatrechtliche Verträge. Dazu zählten für die NÖ Pflege- und Betreuungszentren:

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

Weiterhin galten Vorschriften für die Aufnahme und die Entlassung sowie für die Führung eines Pflege- und Betreuungszentrums sowie für deren bauliche Strukturen:

- Landespflegeheime Leitung und Betrieb (erstellt von der Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungszentren 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 Landeskliniken und Landesbetreuungszentren GS7 und der Gruppe Baudirektion)
- NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime, amtsärztliche Aufsicht (erstellt von der Abteilung Gesundheitswesen GS1)

Für die 24-Stunden-Betreuung galten insbesondere:

- Bundespflegegeldgesetz (BPGG), BGBl 1993/110
- Hausbetreuungsgesetz (HBeG), BGBl I 2007/33
- Gesundheits- und Krankenpflegegesetz – GuKG, BGBl I 1997/10
- Ärztegesetz 1998 – ÄrzteG 1998, BGBl I 1998/169
- Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), BGBl 1994/194
- Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung, LGBl 0826

Diese Vereinbarungen legten die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung fest. Sie enthielten Bestimmungen über Fördervoraussetzungen, Förderungshöhe, Abwicklung der Förderung und sahen eine Kostenaufteilung von 60 Prozent Bund und 40 Prozent Land NÖ vor. Diese ursprünglich bis 31. Dezember 2013 abgeschlossene Vereinbarung wurde mit Landtagsbeschluss vom Jänner 2015 bis Ende 2016 und mit Beschluss vom Februar 2017 bis Ende 2021 verlängert.

- Beschluss der NÖ Landesregierung vom 11. Dezember 2007 über das NÖ Modell zur 24-Stunden-Betreuung

- Richtlinie des Landes NÖ für das Modell zur 24-Stunden-Betreuung

Das NÖ Förderungsmodell zur 24-Stunden-Betreuung verfolgte das Ziel, die Position der pflegenden Angehörigen zu stärken und den pflegebedürftigen Menschen so lang wie möglich ein selbstbestimmtes und eigenständiges Leben zu Hause zu ermöglichen (Beschluss der NÖ Landesregierung vom 11. Dezember 2007).

3. Zuständigkeiten

Aufgrund der Verordnung über die Geschäftsordnung der NÖ Landesregierung, LGBl 0001/1, waren für die Angelegenheiten der Landespflegeheime bzw. der Pflege- und Betreuungszentren sowie der 24-Stunden-Betreuung bis 22. März 2018 Landesrätin Mag.^a Barbara Schwarz und danach Landesrätin Mag.^a Christiane Teschl-Hofmeister zuständig.

Die Angelegenheiten der Landesbediensteten fielen ab 19. April 2017 in die Zuständigkeit von Landeshauptfrau Mag.^a Johanna Mikl-Leitner. Davor war der damalige Landeshauptmann Dr. Erwin Pröll dafür zuständig.

3.1 Amt der NÖ Landesregierung

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

- Abteilung Gesundheitswesen GS1
Der Abteilung Gesundheitswesen GS1 oblagen die medizinischen Angelegenheiten der Pflegeheime.
- Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht GS4
Die Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht GS4 hatte die Bewilligungen und die Aufsicht für die Pflege- und Betreuungszentren über.
- Abteilung Soziales GS5
Die Abteilung Soziales GS5 war für die Angelegenheiten der Sozialhilfe und unter anderem damit auch für die rechtlichen und organisatorischen Aufgaben der 24-Stunden-Betreuung zuständig.
- Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungszentren GS7
Die Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungszentren GS7 nahm die Rechtsträgerschaft des Landes NÖ für die NÖ Pflege- und Betreuungszentren wahr. Zudem entwickelte sie Pflegemodelle und Personalbedarfsberechnungsmodelle sowie Vorgaben für die Pflege- und Betreuungszentren.
- Abteilung Personalangelegenheiten B LAD2-B

Die Abteilung Personalangelegenheiten B LAD2-B besorgte die dienst- und besoldungsrechtlichen Angelegenheiten der Landesbediensteten in den NÖ Pflege- und Betreuungszentren.

3.2 Bezirksverwaltungsbehörden

Den Bezirksverwaltungsbehörden oblagen die Aufnahmeverfahren, die Gewährung von „Hilfe bei stationärer Pflege“ sowie die Kostenersatzverfahren nach dem NÖ Sozialhilfegesetz. Für Übergangspflege, Kurzzeit- und Tagespflegegäste leisteten sie Zuschüsse aus Sozialhilfemitteln. Außerdem waren die Bezirksverwaltungsbehörden aufgrund der Vorschrift „NÖ Landes-Pensionisten- und Pflegeheime“ mit der amtsärztlichen Aufsicht betraut.

4. Allgemeines

Die Bedarfs- und Entwicklungsplanung zur Pflege und Betreuung alter und hochaltriger Menschen in Niederösterreich beruhte auf Bedarfs- und Entwicklungsprognosen, die als „Altersalmanach“ seit dem Jahr 1997 bis zum Jahr 2016 fünfmal publiziert worden waren.

Der Altersalmanach 2016 zeigte auf Datenbasis 31. Dezember 2014, dass rund zwei Drittel aller Pflegebedürftigen in Niederösterreich informell (Selbstpflege oder familiäre Pflege) und ein Drittel formell durch Pflege- und Betreuungsleistungen versorgt wurden.

Die formelle Pflege beruhte in Niederösterreich auf drei wesentlichen Säulen:

- Stationäre Pflege (rund 10 Prozent)
- 24-Stunden-Betreuung (rund 6 Prozent)
- Sozialmedizinische und Soziale Betreuungsdienste – SSMD (rund 18 Prozent)

In Niederösterreich waren laut Pflegedienstleistungsstatistik 2016 der Statistik Austria 30.436 Personen mobil und damit um 3.501 bzw. 11,5 Prozent mehr Personen als im Jahr 2014 (26.935 Personen) versorgt worden.

Die Anzahl der stationär betreuten Personen war hingegen von 12.073 Personen im Jahr 2014 um 149 auf 11.924 Personen im Jahr 2016 leicht zurückgegangen, was einem Minus von 1,2 Prozent entsprochen hatte.

Der NÖ Anteil an den mobilen Diensten Österreichs hatte rund 20 Prozent und bei den stationären Diensten Österreichs rund 16 Prozent betragen.

Bei der 24-Stunden-Betreuung war die Anzahl der Förderungsfälle von 8.406 im Jahr 2015 auf 9.286 Förderungsfälle (plus 10,5 Prozent) im Jahr 2017 gestiegen.

Eine weitere Säule war die ambulante Intensivpflege durch Sozialmedizinische und Soziale Betreuungsdienste (SSMD) im zeitlichen Ausmaß von über 60 Stunden Pflege und Betreuung. Die Kostenübernahme für diese Intensivbetreuung durch das Land NÖ beruhte auf dem NÖ Sozialhilfegesetz (§ 12 NÖ SHG). Die ambulante Intensivpflege war gesetzlich der stationären Pflege gleichgestellt.

5. NÖ Landespflegeheime bzw. Pflege- und Betreuungszentren

Der Altersalmanach hatte auch die Grundlage für die Ausbau- und Investitionsprogramme des Landes NÖ gebildet.

Seit dem Jahr 1992 hatte der NÖ Landtag mehrere Um- und Ausbauprogramme beschlossen, um Landespensionistenheime, später Landespflegeheime und nunmehr Pflege- und Betreuungszentren zu erweitern, zu sanieren oder neu zu errichten. Dabei wurde die Vereinbarung nach Artikel 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen aus dem Jahr 1993 berücksichtigt.

Am 3. Juli 1997 hatte der NÖ Landtag zudem beschlossen, den aus der demografischen Entwicklung entstehenden Zusatzbedarf an stationären Pflegebetten durch vertragliche Regelungen mit privaten Trägern abzudecken.

Der Anteil dieser Pflegebetten hatte sich von März 2010 bis Juli 2015 von 2.627 auf 4.316 um rund 65 Prozent erhöht und betrug Ende August 2018 4.410 systemisierte Betten, was einen weiteren Anstieg um 94 Betten bzw. rund zwei Prozent entsprach.

Am 19. Oktober 2017 beschloss der NÖ Landtag eine Aktualisierung des Ausbau- und Investitionsprogramms 2012 – 2018 mit Gesamtkosten von 118,19 Millionen Euro (Preisbasis Jänner 2011), des Ausbau- und Investitionsplans 2017 – 2023 mit Gesamtkosten von 168,70 Millionen Euro (Preisbasis Jänner 2017) und fasste zudem eine Resolution zur Evaluierung des NÖ Altersalmanachs. Darin wurde die NÖ Landesregierung aufgefordert, bis Ende 2018 den Altersalmanach 2016 zu evaluieren, um die Auswirkungen der Abschaffung des Pflegeregresses zu berücksichtigen und eine fundierte Planung des erforderlichen Ausbaus der NÖ Pflege- und Betreuungszentren zu garantieren. Darauf aufbauend war ein geänderter Ausbau- und Investitionsplan für die NÖ Pflege- und Betreuungszentren vorzulegen.

5.1 Formen der Pflege

Die NÖ Pflege- und Betreuungszentren boten unterschiedliche Formen der Pflege und Betreuung an, wobei die stationäre Langzeitpflege nach wie vor den Schwerpunkt bildete. Die systemisierten Betten verteilten sich nunmehr wie folgt auf die Pflegeformen:

Tabelle 2: Bettenaufteilung nach Pflegeformen Juli 2015 und September 2018

Pflegeform	Betten		Standorte		Veränderungen	
	2015	2018	2015	2018	Betten	Standorte
Langzeitpflege	4.575	4.861	48	48	+ 286	-
Leichte Pflege (Wohnteil)	129	63	3	2	- 66	- 1
Übergangspflege	272	272	20	20	-	-
Schwerst-/Intensivpflege	62	68	8	10	+ 6	+ 2
Stationäres Hospiz	69	71	6	6	+ 2	-
Psychosoziale Betreuungseinheit	524	533	12	12	+ 9	-
Summe	5.631	5.868			+ 237	+ 1

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)

Dabei handelt es sich um Wohnteile, in denen Bewohner mit geringem Pflegeaufwand wohnten bzw. betreut wurden. Durch die Schließung des Wohnteils im NÖ Pflege- und Betreuungszentrum Perchtoldsdorf fand eine Reduzierung von drei auf zwei Standorte statt.

Übergangspflege

Übergangspflege umfasste 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.

Schwerst-/Intensivpflege

Schwerstpflege erhielten Menschen, die auf Grund bestimmter Erkrankungen oder Situationen einer besonderen Überwachung, interdisziplinären Behandlung und intensiver Pflege bedurften (zB Menschen im Wachkoma, Menschen mit speziellen neurologischen Erkrankungen oder beatmungspflichtige Menschen).

Stationäres Hospiz

In ein stationäres Hospiz wurden Menschen mit einer weit fortgeschrittenen Erkrankung mit begrenzter Lebenserwartung aufgenommen, deren häusliche Pflege nicht gewährleistet war. Sie wurden von interdisziplinären Teams individuell palliativ-medizinisch versorgt sowie auch mit ihren Angehörigen psychisch, sozial und spirituell betreut.

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

Der „Leitfaden für die Aufnahme in Landespflegeheime oder Heime sonstiger Rechtsträger“ hatte die Aufnahme in ein Pflege- und Betreuungszentrum oder ein Vertragsheim geregelt. Diese Vorschrift der Abteilung Soziales GS5 beschränkte die Aufnahme – außer für begründete Ausnahmefälle wie Demenz, soziale Indikation, Hospiz, Intensivpflege/Wachkoma, psychiatrische Pflege und Betreuung – grundsätzlich auf Personen mit Hauptwohnsitz in Niederösterreich, die das sechzigste Lebensjahr überschritten und zumindest Pflegegeld der Stufe vier bezogen hatten.

Die Bearbeitung des Aufnahmeantrags (Auswahl eines Pflege- und Betreuungszentrums bzw. Vertragsheims) oblag der – nach dem Wohnsitz der antragstellenden Person – zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde, die auch eine elektronische Vormerkliste führte.

Die Abteilung Soziales GS5 konnte eine kurzfristige Überschreitung des Kontingents in einem Vertragsheim des Landes NÖ bewilligen. In den Jahren 2013 bis 2015 betraf dies 244 Fälle und in den Jahren 2015 bis 2017 201 Fälle.

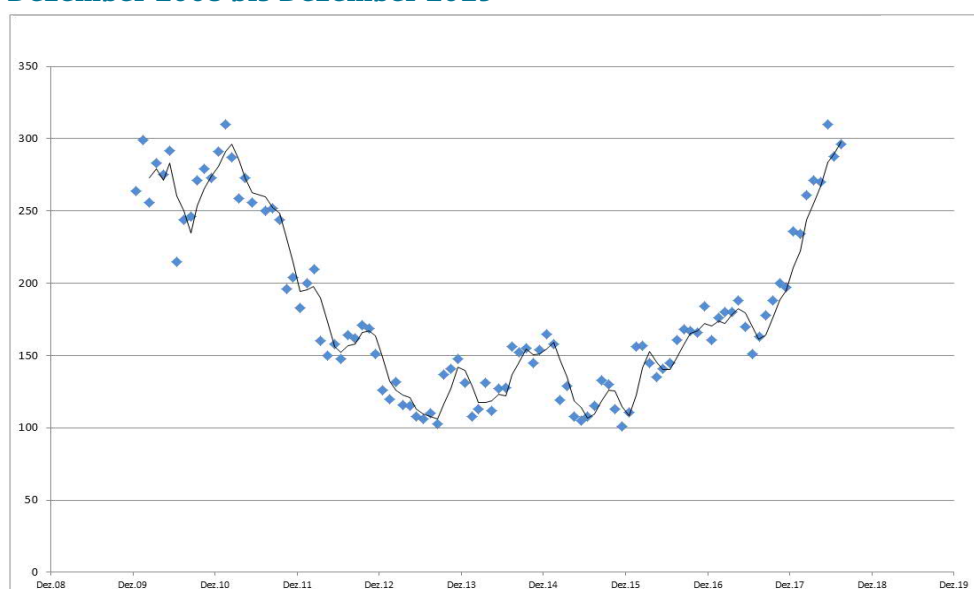
5.3 Vormerklisten

Im landesweiten Vormerksystem waren Personen mit einem dringlichen stationären Pflegedarf erfasst worden. Das System hatte zwischen „akut“, „sehr

„dringend“ und „dringend“ unterschieden und die Aufnahme damit als „umgehend“, „so bald als möglich“ oder „mittelfristig“ (bis zu drei Monaten) notwendig eingestuft.

Die Entwicklung der akut vorgemerkten Pflegefälle bildete den Pflegebedarf und die Versorgungssituation in Niederösterreich im Zeitablauf wie folgt ab:

Abbildung 1: Entwicklung der vorgemerkten akuten Pflegefälle Dezember 2008 bis Dezember 2019



Quelle: Abteilung Soziales GS5

Die Anzahl der vorgemerkten akuten Pflegefälle ging ab Dezember 2010 zurück. Nach der Legalisierung und der Einführung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung stiegen Fallzahlen dieser Betreuungsform von 2.273 Fällen im Jahr 2008 auf 8.406 im Jahr 2015 um rund 270 Prozent an. Mit dem Anstieg der 24-Stunden-Betreuung ging die Nachfrage nach stationärer Pflegeversorgung zurück.

Nach dem Wegfall des Pflegeregresses ab 1. Jänner 2018 stieg die Anzahl der Aufnahmeanträge für stationäre Versorgung von akuten Pflegefällen ab Jänner 2018 wieder an. Dieser Anstieg führte nach Auskunft der Abteilung Soziales GS5 zu einer Verlängerung der Wartezeit von einer auf maximal drei Wochen bis zur Aufnahme.

Ende September 2018 verfügten einzelne NÖ Pflege- und Betreuungszentren über freie Plätze. Ein allfälliger weiterer Bedarf konnte durch zusätzliche Vertragsbetten über eine Erhöhung des Kontingents im Einzelfall abgedeckt werden.

Das zentrale Vormerkssystem stellte somit weiterhin ein zweckmäßiges Instrument zur bedarfsgerechten Versorgung von Menschen mit stationärem Pflegebedarf dar.

5.4 Auslastung der Pflege- und Betreuungszentren

Die NÖ Pflege- und Betreuungszentren standen wie die NÖ Landespflegeheime als ein Wirtschaftskörper im Wettbewerb mit privaten Trägern und waren daher wirtschaftlich und zumindest kostendeckend zu führen gewesen. Dafür hatte die Auslastung der vorhandenen Betten eine kritische Einflussgröße dargestellt, weil die verrechenbaren Verpflegstage die wesentliche Einnahme- bzw. Ertragsquelle eines Pflegeheims bildeten. Auf der Kostenseite waren hingegen nur wenige Positionen vorhanden gewesen, die sich bei rückläufigen Verpflegstagen entsprechend reduzieren ließen.

Eine um einen Prozentpunkt geringere Auslastung hätte bei gleichbleibenden Ausgaben einen theoretischen Abgang von rund zwei Millionen Euro bewirkt. Für eine wirtschaftliche Betriebsführung war daher eine möglichst hohe Auslastung der Pflegebetten erforderlich gewesen.

Der Landesrechnungshof hatte daher in **Ergebnis 1** des Vorberichts empfohlen:

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

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs wurde umgesetzt.

Die NÖ Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Ergebnis 1 zugesagt, dass das Land NÖ weiterhin durch eine laufende Aktualisierung der Planungsdaten und eine konsequente Steuerung eine hohe Auslastung der Landespflegeheime aber auch der Heime anderer Rechtsträger sicherstellen werde.

Im Zuge der Nachkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungszentren GS7 die Auslastungsdaten der einzelnen NÖ Pflege- und Betreuungszentren laufend verfolgte und gemeinsam mit den verantwortlichen Leitungen der Standorte eine möglichst hohe Auslastung anstrebte.

Für die Berechnung der Auslastung hatte der Landesrechnungshof aufgrund der Anzahl der systemisierten Betten die jährlich möglichen Verpflegstage ermittelt und den tatsächlich verrechneten Verpflegstagen gegenübergestellt.

Im Zeitraum 2012 bis Ende August 2018 entwickelte sich die Auslastung wie folgt:

Tabelle 3: Auslastung der NÖ Landespflegeheime von 2012 bis 9/2018

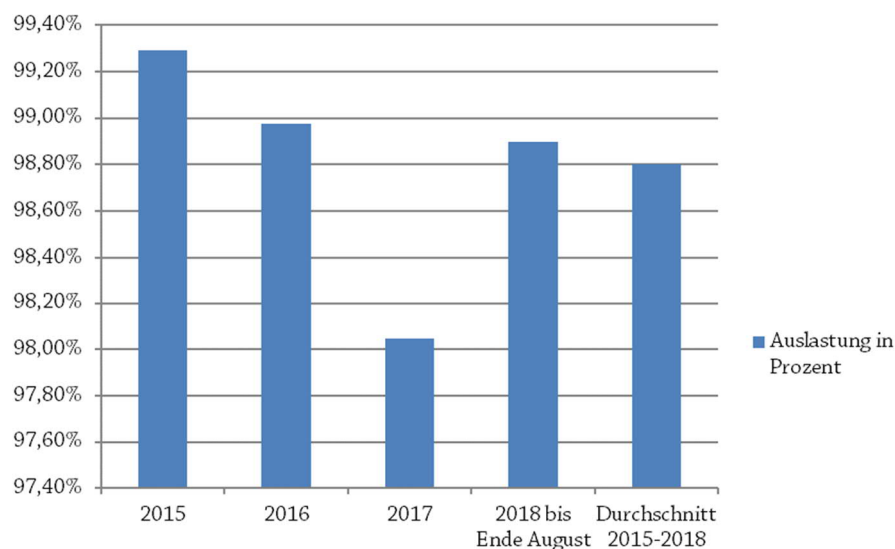
Jahr	Anzahl Pflegetage Soll	Anzahl der Pflegetage Ist	Auslastung in Prozent
2012	2.064.247	2.049.350	99,3
2013	2.084.581	2.075.273	99,6
2014	2.105.022	2.105.493	100,0
2015	2.110.310	2.095.234	99,3
2016	2.124.650	2.102.863	99,0
2017	2.136.506	2.094.760	98,1
2018 – Ende August	1.425.377	1.409.697	98,9

Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Die Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren wies eine Bandbreite von 98,1 bis 100,0 Prozent und ab dem Jahr 2014 einen Rückgang auf.

Der Verlauf dieser Entwicklung ergab folgendes Bild:

Abbildung 2: Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren 2015 bis Ende September 2018



Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Der Rückgang von 2016 auf 2017 betrug 0,9 Prozentpunkte und war auf die sinkende Auslastung ab September 2017 zurückzuführen. Die Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungscentren GS7 erklärte diesen Rückgang damit, dass die Antragstellenden das Wirksamwerden des Pflegeregresswegfalls mit 1. Jänner 2018 abgewartet hatten. Bis Ende August 2018 lag die Auslastung wieder über dem Durchschnittswert von 98,9 Prozent.

Für die Berechnung der Auslastung hatte der Landesrechnungshof den – aufgrund der systemisierten Betten – jährlich möglichen Verpflegstagen die tatsächlich verrechneten Verpflegstage gegenübergestellt. Dabei hatte er festgestellt, dass 16 Standorte eine Auslastung von über 100 Prozent aufwiesen. Das war auf die zusätzliche Belegung nicht systemisierter Pflegebetten zurückzuführen gewesen. Dafür hatten jedoch die nach dem NÖ Sozialhilfegesetz 2000 (NÖ SHG) erforderlichen Bewilligungen bzw. Änderungsanzeigen gefehlt.

Der Landesrechnungshof hatte daher in **Ergebnis 2** des Vorberichts empfohlen:

„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.“

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs wurde teilweise umgesetzt.

Die NÖ Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Ergebnis 2 mitgeteilt, dass die Abteilung Landeskrankenanstalten und Landesheime GS7 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 habe und hier zeitnah mit einer Bewilligung der Erhöhung der Plätze zu rechnen sei.

Zudem führe die Überbelegung in jenen Heimen, die sich kurzfristig aus Gründen der Dringlichkeit bei Aufnahmen ergeben können, zu keiner strukturellen Änderung und bedürfe daher keiner Bewilligung. Dabei würden selbstverständlich die personellen Vorgaben und Erfordernisse an den tatsächlichen Bedarf bzw. Belagsstand angepasst. Nur so könne auch das vom NÖ Landesrechnungshof hervorgehobene effektive Aufnahmemanagement in den Landespflegeheimen auch zukünftig sichergestellt werden und erkläre dieses auch die im Ergebnispunkt 1 festgehaltene hohe Auslastung von 99 % bis 100 % in den Jahren 2012 bis 2015.

Im Zuge der Nachkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass im Zeitraum von 2016 bis Ende September 2018 durchschnittlich elf Standorte eine Auslastung von über 100 Prozent aufwiesen. In den Jahren 2012 bis 2015 war das an durchschnittlich 16 Standorten der Fall.

Das betraf die Standorte Himberg mit einer Auslastung von 104,7 Prozent, Mauer mit 102,7 Prozent und Litschau mit 102,4 Prozent sowie die Standorte Mank und Ybbs an der Donau mit über 101 Prozent. Sechs weitere Standorte mit knapp über 100 Prozent. Für den Standort Litschau wurde die erforderliche Bewilligung Anfang Oktober 2018 erteilt.

Allerdings wurden nach wie vor nicht systemisierte Betten – auch längerfristig – belegt.

Für die beiden Standorte Himberg und Mauer waren die nach dem NÖ Sozialhilfegesetz 2000 erforderlichen Bewilligungen zu beantragen. Bei den anderen Standorten handelte es sich um kurzfristig aufgestellte Betten, bei denen jedoch eine Änderungsanzeige zu erstatten war.

Da weiterhin Anträge auf Bewilligung und Änderungsanzeigen für die Belegung der nicht systemisierten Betten fehlten, wertete der Landesrechnungshof die Empfehlung als teilweise umgesetzt. **Er bekräftigte seine Empfehlung aus dem Vorbericht.**

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Die Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungszentren ist hinsichtlich der längerfristig belegten Betten bezüglich einer Bewilligung mit der Abteilung Sanitäts- und Krankenanstaltenrecht in Verbindung und wird auch kurzfristig aufgestellte Betten der Behörde anzeigen.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen.

Im Vorbericht hatte der Landesrechnungshof festgestellt, dass fünf Standorte eine Auslastung unter 97 Prozent ausgewiesen hatten. Bei vier Pflege- und Betreuungszentren war dies auf bauliche Maßnahmen und bei einem Standort auf die veralteten, nicht mehr wettbewerbsfähigen baulichen Strukturen (Perchtoldsdorf) zurückzuführen gewesen.

Das Pflege- und Betreuungszentrum Perchtoldsdorf hatte im Jahr 2015 nur noch eine Auslastung von 93,4 Prozent zu verzeichnen.

Daher hatte der Landesrechnungshof in **Ergebnis 3** des Vorberichts empfohlen:

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

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs wurde umgesetzt.

Die NÖ Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Ergebnis 3 mitgeteilt, dass die Entwicklung der Auslastung beim NÖ Landespflegeheim Perchtoldsdorf laufend beobachtet und evaluiert werde. Die relativ geringe Auslastung von 93 % sei 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 hätten auch die bis Ende dieses Jahres zu erwartenden Ergebnisse und aktuellen Bedarfsprognosen des Altersalmanach 2016 abgewartet werden sollen.

Im Zuge der Nachkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass der Standort Perchtoldsdorf evaluiert und in den Ausbau- und Investitionsplan 2017 – 2023 der NÖ Pflege- und Betreuungszentren mit einer Bauzeit von Mitte 2019 bis Frühjahr 2021 aufgenommen worden war.

Die Umsetzung des Ausbau- und Investitionsprogramms 2012 – 2018 und des Ausbau- und Investitionsplans 2017 – 2023 wurde jedoch entsprechend der Resolution des NÖ Landtags vom 19. Oktober 2017 bis zum Vorliegen der Evaluierung des NÖ Altersalmanachs bzw. der darauf aufbauenden weiteren Aktualisierung der Ausbau- und Investitionsvorhaben aus zweckmäßigen Gründen aufgeschoben.

Der Landesrechnungshof wertete die Empfehlung daher als umgesetzt. Er wies jedoch darauf hin, dass die durchschnittliche Auslastung des Pflege- und Betreuungszentrums Perchtoldsdorf im Zeitraum 2016 bis Ende August 2018 nur noch rund 90 Prozent betrug. Aufgrund der geringen Nachfrage waren der Wohnteil des Pflege- und Betreuungszentrums schrittweise bis April 2018 aufgelassen und die Bewohner in Pflegeabteilung verlegt worden. Die Verlegung verschlechterte wegen der niedrigen PflegegeldEinstufungen das wirtschaftliche Ergebnis. Der Abgang im Rechnungsjahr 2017 betrug rund 650.000,00 Euro und für 2018 von Jänner bis August bereits rund 520.000,00 Euro. Außerdem fielen von 2015 bis Ende August 2018 rund 170.000,00 Euro an außerordentlichen Instandhaltungsaufwendungen an. Zudem belasteten die hohen Energiekosten der thermisch schlechten Bausubstanz das wirtschaftliche Ergebnis.

Während das Verhältnis von Personalkosten zu Sachkosten in den NÖ Pflege- und Betreuungszentren 75 bis 80 Prozent Personalkosten zu 20 bis 25 Prozent Sachkosten betrug, wies das Pflege- und Betreuungszentrum Perchtoldsdorf im Jahr 2017 ein Verhältnis von Personalkosten zu Sachkosten von rund 60 zu 40 Prozent auf.

Der Landesrechnungshof erwartete, dass diese Kostenentwicklung sowie die demografischen Prognosen bei den weiteren Planungen für den Standort berücksichtigt werden. Der NÖ Altersalmanach 2016 hatte für

den Bezirk Mödling einen wachsenden Bedarf an stationären Pflegebetten von 643 um 224 Betten auf 867 bis 2030 prognostiziert.

6. 24-Stunden-Betreuung

In Österreich wurden weiterhin rund 80 Prozent der Pflege- und Betreuungsleistungen durch Angehörige oder Bekannte erbracht und unterstützende Hilfen in Anspruch genommen. Die 24-Stunden-Betreuung stellte seit der Legalisierung im Jahr 2007 eine wichtige Form der häuslichen Versorgung dar.

Ende 2015 wurden in Österreich rund 27.000 Personen und damit rund sechs Prozent aller Pflegebedürftigen rund um die Uhr zu Hause betreut. 19.300 Personen bezogen hierfür öffentliche Förderungsmittel, deren Gesamtsumme für 2015 123 Millionen Euro betrug.

6.1 Struktur der 24-Stunden-Betreuung

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

- Die Betreuungskraft wurde als unselbständige Arbeitnehmerin im Haushalt beschäftigt (Arbeitsvertrag) und sozialversichert.
- Die Betreuungskraft wurde meistens über Agenturen als selbständig erwerbstätige Betreuungskraft tätig (Gewerbeschein für Personenbetreuung). Dabei fielen Tageskosten von mindestens 60,00 Euro, Fahrtkostenpauschalen und Aufwand für Unterkunft und Verpflegung an, allenfalls einmalige Vermittlungsgebühren (500,00 Euro) und jährliche Vertragsgebühren (400,00 Euro).

Die Förderungswerber konnten zwischen dem Förderungsmodell des Bundes und dem NÖ Förderungsmodell wählen.

6.2 Förderungsmodelle

Die Förderungsmodelle beruhten auf dem Hausbetreuungsgesetz des Bundes (HBeG), das die Betreuung von Personen in privaten Haushalten regelte und legale vertragliche Betreuungsverhältnisse unter Zugrundelegung eigener Betreuungsbegriffe ermöglicht hatte. Die Betreuerinnen durften selbständige Hilfestellungen in der Haushalts- und Lebensführung leisten. Ärztliche und pflegerische Tätigkeiten durften nur vorgenommen werden, wenn diese von diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegefachkräften oder Ärzten direkt und nachweislich an die Betreuungsperson übertragen wurden.

Die Bundes- und die Landesförderung waren gleich hoch. Beide sahen monatlich maximal 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.

Förderungsmodell des Bundes

Das Förderungsmodell des Bundes unterstützte Pflegegeldbeziehende ab der Stufe 3 aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung. Dafür galt eine Einkommensobergrenze von 2.500,00 Euro netto monatlich (ohne Pflegegeld, Sonderzahlungen usw.). Die Vollziehung oblag dem Sozialministeriumservice (Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz). Der Bedarf einer 24-Stunden-Betreuung war in den Pflegegeldstufen 3 und 4 durch eine ärztliche Bestätigung bzw. durch eine zur Beurteilung des Pflegebedarfs berufene Fachkraft nachzuweisen. Dieser Nachweis entfiel ab der Pflegegeldstufe 5.

NÖ Förderungsmodell

Das NÖ Förderungsmodell förderte unter bestimmten Voraussetzungen 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.

Das NÖ Förderungsmodell war für die zu betreuende Person (Voraussetzung Hauptwohnsitz in Niederösterreich) 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. Sie umfasste jedes Betreuungsverhältnis, unabhängig davon, ob die Betreuungskraft auch in anderen Haushalten tätig war (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.

6.3 Förderungsabwicklung

Aufgrund der Vereinbarungen gemäß Art 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung waren die Förderungen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereiche abzuwickeln. Damit sollte den pflegebedürftigen Menschen sowie deren Angehörigen ein möglichst bürgernahes Verfahren geboten werden.

Aufgrund der Zusatzvereinbarung zwischen dem Bund und dem Land NÖ vom 18. November 2008 war das Land NÖ für die Abwicklung und Kostentragung

der Förderungsfälle zuständig, bei denen der Förderungsbetrag aufgestockt wurde oder Pflegegeld der Stufen 1 und 2 bezogen wurde.

Nachdem der Bund seinen Förderungsbetrag ab 1. November 2008 an jenen des Landes NÖ angepasst hatte, fielen nur noch die Abwicklung und die Kostentragung der Förderungsfälle für die Pflegegeldbezieher der Stufe 1 und 2 in die Zuständigkeit des Landes NÖ.

Mit der Übertragung der Gesetzgebungs- und Vollziehungskompetenz auf den Bund durch das Pflegegeldreformgesetz 2012 fiel die Förderung der 24-Stunden-Betreuung jedenfalls in die Zuständigkeit des Bundes.

Dennoch wickelte die Abteilung Soziales GS5 neben dem NÖ Förderungsmodell weiterhin Förderungsfälle, die in die Zuständigkeit des Bundes (Sozialministeriumservice) fielen, ab. Das betraf Förderungen ab der Pflegegeldstufe 3.

Damit waren in der Abteilung Soziales GS5 insgesamt fast sieben Vollzeitäquivalente befasst. Daher bestand eine Forderung von bis zu 300.000,00 Euro (zumindest fünf Vollzeitäquivalente zu je 50.000,00 Euro und rund 50.000,00 Euro Sachaufwand) gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (vormals Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz).

Der Landesrechnungshof hatte daher in **Ergebnis 4** des Vorberichts empfohlen:

„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.“

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs wurde umgesetzt.

Die NÖ Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Ergebnis 4 mitgeteilt, dass das Land NÖ das Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz auffordern werde, 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.

Im Zuge der Nachkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass die Abteilung Soziales GS5 das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz mit Schreiben vom 2. Dezember 2016 aufgefordert hatte, einen Ersatz für die anteiligen Personal- und Sachkosten in der vom Landesrechnungshof vorgeschlagenen Höhe zu leisten.

Rund ein halbes Jahr später, am 24. Mai 2017, teilte das Sozialministerium mit, dass eine inhaltliche Beantwortung des Schreibens nicht erfolge, weil eine Überprüfung der 24-Stunden-Betreuung durch den Bundesrechnungshof abgewartet werde. Sodann werde eine Stellungnahme übermittelt werden.

Der Bericht des Rechnungshofs wurde im März 2018 vorgelegt (Reihe Bund 2018/21, Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien); die Stellungnahme des Sozialministeriums war jedoch nach wie vor offen.

Der Landesrechnungshof bekräftigte daher seine Empfehlung, vom Sozialministerium einen Kostenersatz einzufordern.

Im Vorbericht hatte der Landesrechnungshof darauf hingewiesen, dass die nach dem NÖ Förderungsmodell geförderten Personen in der Regel in höhere Pflegegeldstufen aufrückten, womit ab der Stufe 3 der Bund 60 Prozent der Förderung zu übernehmen hatte. Dem Land NÖ war das Erreichen der Pflegegeldstufe 3 jedoch nicht mitgeteilt worden.

Damit das Land NÖ den Förderungszuschuss vom Bund einfordern kann, hatte der Landesrechnungshof in **Ergebnis 5** des Vorberichts empfohlen:

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

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs wurde umgesetzt.

Die NÖ Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Ergebnis 5 mitgeteilt, dass bei der nächsten Überarbeitung der Richtlinien für das NÖ Modell zur 24-Stunden-Betreuung die Verpflichtung der Förderwerber zur Meldung von Veränderungen der Pflegegeldstufe, insbesondere bei Erreichen der Pflegestufe 3 aufgenommen werde.

Im Zuge der Nachkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass in die Richtlinie des Landes für das NÖ Förderungsmodell der 24-Stunden-Betreuung im Punkt „6. Meldepflichten“ eine entsprechende Verpflichtung aufgenommen wurde (Beschluss der NÖ Landesregierung vom 17. Jänner 2017).

Seither bildete eine Veränderung der Pflegegeldstufe, insbesondere das Erreichen der Pflegegeldstufe 3, einen meldepflichtigen Umstand, der dem Amt der NÖ Landesregierung, Abteilung Soziales GS5, unverzüglich bekannt zu geben war.

6.4 Förderungsaufkommen – Daten

Die Anzahl der vom Land NÖ bewilligten Förderungsanträge für die 24-Stunden-Betreuung war von 2.273 im Jahr 2008 auf 8.406 im Jahr 2015 gestiegen und hatte sich damit beinahe vervierfacht. Die weitere Entwicklung der Jahre 2014 bis 2017 stellte sich wie folgt dar:

Tabelle 4: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle der 24-Stunden-Betreuung 2014 – 2017

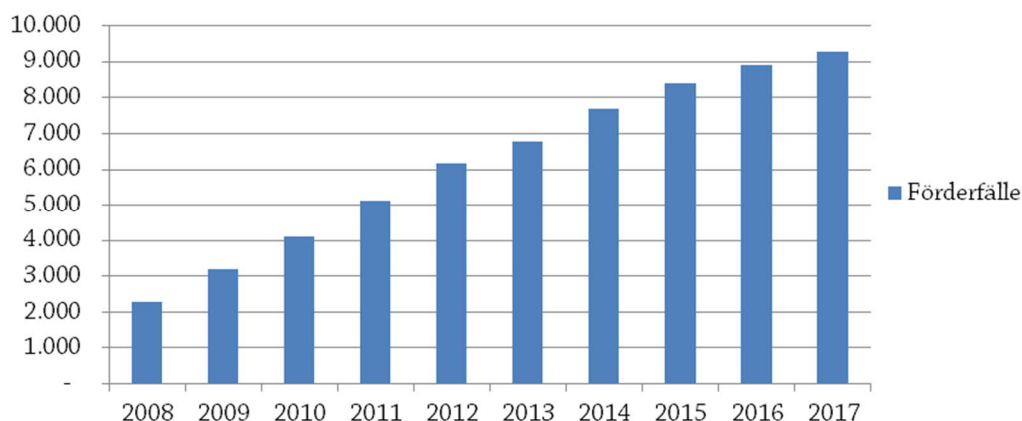
Jahr	Anzahl Fälle	Anzahl Unselbständige	Ausgaben	Bundesmittel	Anteil Bund
2014	7.679	20	32.007.531,41	17.536.676,65	54,8 %
2015	8.406	20	35.414.199,34	19.468.155,83	55,0 %
2016	8.911	12	38.481.951,10	21.142.619,93	54,9 %
2017	9.286	14	40.303.484,96	22.171.553,23	55,0 %

Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Wie aus der Tabelle hervorgeht, erhöhte sich die Anzahl der Förderungsfälle von 2014 auf 2017 um rund 21 Prozent.

Die nachstehende Abbildung veranschaulicht die Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle im Zeitraum 2008 bis 2017. Im Verlauf dieser Entwicklung gingen die Zuwachsraten der Förderungsfälle in den letzten Jahren zurück.

Eine Erklärung für diese Entwicklung lag im Oktober 2018 nicht vor, wurde jedoch mit der Vorlage des evaluierten Altersalmanachs Ende 2018 erwartet.

Abbildung 3: Entwicklung der Förderungsfälle 24-Stunden-Betreuung

Quelle: Abteilung Soziales GS5, eigene Berechnungen

Nach Pflegeeinstufung stellte sich die Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle der 24-Stunden-Betreuung in den Jahren 2014 bis 2017 wie folgt dar:

Tabelle 5: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungsfälle der 24-Stunden-Betreuung 2014 – 2017 nach Pflegeeinstufung

Jahr	Stufe 1-2 Fälle	Prozent	Stufe 3-4 Fälle	Prozent	Stufe 5-7 Fälle	Prozent
2014	659	8,6 %	4.524	58,9 %	2.496	32,5 %
2015	731	8,7 %	5.012	59,6 %	2.663	31,7 %
2016	769	8,6 %	5.435	61,0 %	2.707	30,4 %
2017	761	8,2 %	5.790	62,4 %	2.735	29,4 %

Quelle: Abteilung Soziales GS5

Die Tabelle verdeutlicht, dass die Förderung der 24-Stunden-Betreuung von Beziehern aller Pflegegeldstufen beansprucht wurde, wobei der Anteil in den Pflegegeldstufen 5 bis 7 im Jahr 2014 noch bei 32,5 Prozent lag und bis zum Jahr 2017 sukzessive auf 29,4 Prozent zurückging. Im fast gleichen Ausmaß stieg der Anteil der Förderungsfälle der Stufen 3 bis 4 an. Die Anzahl und der Anteil der Pflegegeldbeziehenden der Stufen 1 und 2 blieben fast unverändert.

NÖ Förderungsmodell – Daten

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

Tabelle 6: Förderung der 24-Stunden-Betreuung, Pflegegeldstufen 1 und 2 in den Jahren 2014 – 2017

Jahr	Fälle	Veränderung zum Vorjahr	Veränderung zum Vorjahr	Ausgaben
2014	659	+63	+ 10,6 %	2.756.086,99
2015	729	+70	+ 10,6 %	3.059.433,87
2016	769	+40	+ 5,5 %	3.245.901,21
2017	761	-8	- 1,0%	3.350.896,24
Summe				12.412.318,31

Quelle: Abteilung Soziales GS5

Die Tabelle zeigt den wachsenden Mittelbedarf des NÖ Förderungsmodells, wobei im Jahr 2017 weniger Förderungsfälle anfielen als im Jahr 2016. Dass die

Ausgaben dennoch anstiegen lag daran, dass mehr Förderungsnehmer zwei Betreuerinnen gemeldet hatten und damit höhere Förderungsmittel ansprechen konnten.

Der Landesrechnungshof hatte im Vorbericht festgehalten, dass die 24-Stunden-Betreuung jedenfalls eine Entlastung der stationären Pflege bedeutete, weil die Förderungsfälle der Pflegegeldstufen 5 bis 7 ohne 24-Stunden-Betreuung auf stationäre Versorgung angewiesen wären. Zu den Auswirkungen der 24-Stunden-Betreuung auf die sozialmedizinischen und sozialen Betreuungsdienste hatten wissenschaftliche Untersuchungen gefehlt.

Auch der Forschungsbericht über die 24-Stunden-Betreuung in Niederösterreich des Instituts für Soziologie der Universität Wien vom Juni 2015 hatte keine eindeutigen Vorhersagen zur 24-Stunden-Betreuung getroffen. Eine im Altersalmanach 2011 enthaltene Obergrenze von 5.000 Personen hatte sich nicht bestätigt.

Die in der nachstehenden Tabelle enthaltenen Werte ergaben 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.

Die Ausgaben des Landes NÖ für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung entwickelten sich unterdessen wie folgt:

Tabelle 7: Ausgaben des Landes NÖ für die 24-Stunden-Betreuung in den Jahren 2014 – 2017

Jahr	NÖ Ausgaben – GS5	Ersätze des Bundes	Ausgaben Bund Sozialministeriumservice	Landesanteil Sozialministeriumservice	NÖ Gesamtausgaben
2014	32.007.531,41	17.536.676,65	4.821.812,66	1.928.725,06	16.399.579,82
2015	35.514.610,26	19.468.155,83	5.887.864,40	2.355.145,76	18.401.600,19
2016	38.481.951,10	21.142.619,93	6.491.723,32	2.596.689,33	19.936.020,50
2017	40.303.484,96	22.171.553,23	7.133.829,04	2.853.531,62	20.985.463,35
Summen	146.307.577,73	80.319.005,64	24.335.229,42	9.734.091,77	75.722.663,86

Quelle: Abteilung Soziales GS5

In den Jahren 2014 bis 2017 wendeten der Bund und das Land NÖ für Förderungsbezieher des Landes NÖ insgesamt rund 146 Millionen Euro für die 24-Stunden-Betreuung auf, in den Jahren 2009 bis 2013 waren es noch rund

105 Millionen Euro. Davon finanzierten 54,9 Prozent der Bund (im Vorbericht noch 55,7 Prozent) und 45,1 Prozent das Land NÖ (im Vorbericht noch 44,3 Prozent).

Da die Zusammenhänge zwischen der stationären Langzeitpflege, den sozialmedizinischen und sozialen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung noch wenig erforscht waren, hatten wissenschaftliche Grundlagen für die Sozialplanung, insbesondere für Bedarfs- und Entwicklungsplanung der ambulanten, teilstationären und stationären Dienste des Landes NÖ, gefehlt.

Daher hatte der Landesrechnungshof in **Ergebnis 6** des Vorberichts empfohlen:

„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 NÖ zu erhalten.“

Die Empfehlung des Landesrechnungshofs wurde teilweise umgesetzt.

Die NÖ Landesregierung hatte in ihrer Stellungnahme zum Ergebnis 6 mitgeteilt, dass im Rahmen der Erarbeitung des Altersalmanachs 2016 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 werde.

Die Überprüfung von Pflegegeldbeziehern der Stufen 1 und 2 könne 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.

Im Zuge der Nachkontrolle stellte der Landesrechnungshof fest, dass keine Evaluierung der Wirkungen der Förderung der 24-Stunden-Betreuung für Pflegegeldbeziehende der Stufen 1 und 2 vorlag, obwohl dafür im Jahr 2017 fast 3,4 Millionen Euro ausgegeben wurden. Somit fehlten weiterhin Untersuchungen zu den Auswirkungen dieser landesspezifischen Förderung.

Der NÖ Altersalmanach 2016 rechnete damit, dass sich die Anzahl der zu betreuenden Personen in allen Pflege- und Betreuungsformen (stationäre Pflege, mobile Pflege- und Betreuung sowie 24-Stunden-Betreuung) in den Jahren 2020, 2025 und 2030 erhöhen wird. Für die 24-Stunden-Betreuung prognostizierte der Altersalmanach im Jahr 2030 über 12.400 Fälle. Demnach mehr als doppelt so viele Fälle wie im Jahr 2015.

Zudem wies der Altersalmanach darauf hin, dass sich die 24-Stunden-Betreuung auf die Anzahl der durch mobile Dienste und in stationärer Pflege betreuten Personen auswirkt. Diese Auswirkungen und die Zusammenhänge, wie mögliche Verschiebungen der Bedarfe an bestimmten Pflegeformen infolge veränderter Rahmenbedingungen, wurden jedoch nicht näher untersucht und dargestellt.

Die Abteilung Landeskliniken und Landesbetreuungscentren GS7 erwartete im Altersalmanach 2018 neben Ausführungen zu den Auswirkungen des Pflegeregresses auch solche zur Evaluation der drei Pflegeformen.

Stellungnahme der NÖ Landesregierung:

Aufgrund der Aufhebung des Pflegeregresses und den damit einhergehenden geänderten Rahmenbedingungen mit Wirkung 1. Jänner 2018 wurde die Evaluierung des Altersalmanachs 2016 beauftragt.

Im Rahmen der laufenden Evaluierung des Altersalmanachs werden neben den Prognosen für die Bereiche stationäre Langzeitpflege, den sozialmedizinischen und sozialen Diensten und der 24-Stunden-Betreuung auch die Zusammenhänge der Angebote erläutert. Des Weiteren wird im Rahmen der Evaluierung geprüft, ob und welche Aussagen die Ergebnisse der Prognosen über die Wirkung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung für Personen mit Bezug des Pflegegelds der Stufen 1 und 2 zulassen.

Der Endbericht zum Altersalmanach liegt derzeit noch nicht vor.

Äußerung des Landesrechnungshofs Niederösterreich:

Die Stellungnahme wurde zur Kenntnis genommen. Der Altersalmanach befand sich in redaktioneller Fertigstellung. Die Hauptergebnisse zu den Auswirkungen des Pflegeregresses und zur Evaluation der drei Pflegeformen wurden bereits öffentlich präsentiert.

St. Pölten, im April 2019
Die Landesrechnungshofdirektorin
Dr. Edith Goldeband

7. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kenndaten zu den NÖ Pflege- und Betreuungszentren, Vertragsheimen und Pflegeeinheiten mit Vertrag sowie zur 24-Stunden-Betreuung	2
Tabelle 2: Bettenaufteilung nach Pflegeformen Juli 2015 und September 2018	8
Tabelle 3: Auslastung der NÖ Landespflegeheime von 2012 bis 9/2018	12
Tabelle 4: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungs-fälle der 24-Stunden-Betreuung 2014 – 2017	20
Tabelle 5: Entwicklung der vom Land NÖ abgewickelten Förderungs-fälle der 24-Stunden-Betreuung 2014 – 2017 nach Pflegeein-stufung.....	21
Tabelle 6: Förderung der 24-Stunden-Betreuung, Pflegegeldstufen 1 und 2 in den Jahren 2014 – 2017	21
Tabelle 7: Ausgaben des Landes NÖ für die 24-Stunden-Betreuung in den Jahren 2014 – 2017.....	22

8. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Entwicklung der vorgemerkten akuten Pflegefälle.....	10
Abbildung 2: Auslastung der NÖ Pflege- und Betreuungszentren 2015 bis Ende September 2018	12
Abbildung 3: Entwicklung der Förderungs-fälle 24-Stunden-Betreuung ..	20



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