

Bundesministerium für
Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. +43 (1) 711 71 - 0
Fax +43 (1) 712 94 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 3. Mai 2013
GZ 302.481/001-2B1/13

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Pflegefonds- gesetz geändert wird

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 3. April 2013,
GZ: BMASK-40101/0007-IV/9/2013 übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit
dem das Pflegefondsgesetz geändert wird, und nimmt dazu im Rahmen des Begut-
achtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt
Stellung:

1. Empfehlungen des Rechnungshofes zur Betreuung in Altenwohn- und Pflegeheimen

Der RH stellte zuletzt in seinem Bericht „Altenbetreuung in Kärnten und Tirol“, Reihe
Bund 2011/2, bei der Tarifgestaltung, der Bedarfs- und Entwicklungsplanung und der
Qualitätssicherung in den Heimen operativen und strukturellen Handlungsbedarf fest.
Die Gesamtkosten für die Betreuung in Altenwohn- und Pflegeheimen wurden in
beiden Ländern unvollständig erfasst, die Grundlagen für die Erhebung des künftigen
Bedarfs waren unzureichend, die Kosten je Heimplatz waren äußerst unterschiedlich,
zum Teil fehlten verbindliche Vorgaben für das Pflegepersonal und die bauliche
Ausgestaltung der Heime. Für die Heimbewohner besonders nachteilig war die äußerst
unterschiedliche Tarifstruktur. In Tirol galten 391 verschiedene Tarife, in Kärnten 70.
Bei gleichem Betreuungsbedarf betrugen die Tarifunterschiede in Kärnten bis zu
509 EUR, in Tirol bis zu 945 EUR. Aufgrund der Verflochtenheit der Zahlungsströme
waren zur Finanzierung der Kosten eines Heimplatzes in Höhe von 3.200 EUR
19 Zahlungsströme erforderlich.



Der RH richtete daher operative Empfehlungen an die geprüften Heimträger, die Länder als Gestalter der jeweiligen Tarif- und Qualitätsregelungen aber auch an das BMASK.

Der Rechnungshof empfahl insbesondere, die Pflege-Vereinbarung nach Art. 15a B-VG um insbesondere folgende Punkte zu ergänzen:

- einheitliche Grundlagen zur Abgrenzung und Erfassung des bestehenden Angebots an Altenwohn- und Pflegeheimplätzen (TZ 2),
- einheitliche Grundlagen für Bedarfs- und Entwicklungspläne (TZ 3),
- eine Definition der geforderten Ergebnisqualität der Pflege und Kennzahlen zu deren Messung (TZ 11),
- eine einheitliche Regelung der Schnittstellen der Heimtarife zum Pflegegeld (TZ 14),
- Maßnahmen zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Zahlungsströme zur Finanzierung der Heimplätze (TZ 20),
- ein Berichtssystem über die Gesamtkosten der Pflege und die Ausgaben der Länder und Gemeinden für die Pflege (TZ 23).

2. Allgemeines zum Pflegefondsgesetz

Mit der Erlassung des Pflegefondsgesetzes 2011 sollten die oben angeführten Empfehlungen des Rechnungshofes zumindest teilweise umgesetzt werden. Es wurde insbesondere eine Pflegedienstleistungsdatenbank eingerichtet und eine Verpflichtung der Länder vorgesehen, die ihr Bundesland betreffenden und für die Erstellung der Pflegedienstleistungsstatistiken erforderlichen Daten jährlich zu übermitteln. In § 1 Abs. 2 wird ausdrücklich das Ziel erwähnt, eine österreichweite Harmonisierung im Bereich der Dienstleistungen der Landzeitpflege zu erreichen, was der RH ausdrücklich begrüßt.

Während der RH eine Ergänzung der Pflege-Vereinbarung gem. Art. 15a B-VG empfohlen hatte, sieht das Pflegefondsgesetz jedoch einen „Pflegefonds“ ohne Rechtspersönlichkeit und mit zeitlich limitierter Dotierung vor. Die Einrichtung eines solchen zeitlich begrenzten Verwaltungsfonds kann aus der Sicht des RH nur einen ersten Schritt darstellen, ist jedoch weder für die Pflegefinanzierung, noch für die Harmonisierung von Datenmeldungen und Bedarfsplanung eine dauerhafte Lösung.

GZ 302.481/001-2B1/13



Seite 3 / 5

3. Zur Höhe der Dotierung des Pflegefonds (§ 2 Abs. 2 in der Fassung des Entwurfes):

Der Entwurf sieht eine Verlängerung des Pflegefonds für die Jahre 2015 und 2016 sowie eine Erhöhung der Dotierung (300 Mio. EUR für das Jahr 2015 sowie 350 Mio. EUR für das Jahr 2016) vor. Die Erläuterungen enthalten keine nähere Darstellung, aus welchen Gründen der Pflegefonds mit den genannten Beträgen dotiert werden soll, sondern verweisen lediglich auf eine – nicht angeschlossene – auf der Basis der Kosten im Jahr 2010 erstellte Studie der Gesundheit Österreich (GÖG).

Nach dieser Studie basiert die Dotierung des Pflegefonds – ausgehend von der Planung der jeweiligen Bundesländer – auf Hochrechnungen über die Mehraufwendungen für Pflege der Länder gegenüber Ist-Daten des Jahres 2010. Nach Auffassung des RH sollten beim Inhalt des Pflegefondsgesetzes (etwa die Festlegung eines Richtversorgungsgrades) auch weitere gesetzliche Neuerungen (z.B. die Einführung der Pflegekarenz) bei diesen Hochrechnungen berücksichtigt werden.

Der RH weist weiters darauf hin, dass nach § 2 Abs. 3 des Pflegefondsgesetzes die Mittelverteilung grundsätzlich nach einem auf der Wohnbevölkerung basierenden Schlüssel erfolgt. Damit bleiben wesentliche sachliche Kriterien unberücksichtigt, etwa

- die im Vergleich der Bundesländer bestehenden unterschiedlichen Kostenstrukturen, weshalb „teure“ Heime ebenso wie „günstige“ Heime finanziert werden
- die unterschiedlichen Ausgangsniveaus im Hinblick auf die Anzahl der Bezieher von Pflegedienstleistungen in qualitativer und quantitativer Hinsicht, weshalb Länder mit vielen Pflegebedürftigen bzw. einer älteren Bevölkerung genauso behandelt werden wie andere Länder, sowie
- die derzeitige Ausgangslage des „Abstandes“ zum Richtversorgungsgrad im jeweiligen Bundesland.

Der RH weist daher darauf hin, dass für die – wie die Erläuterungen festhalten – angestrebte Sicherstellung des bedarfsgerechten Aus- und Aufbaus sozialer Dienstleistungen die Berücksichtigung weiterer Kriterien erforderlich wäre.

4. Zur Festlegung eines Richtversorgungsgrades (§ 2a in der Fassung des Entwurfes):

Im bisherigen Pflegefondsgesetz war in § 3 Abs. 3 die Erlassung einer Verordnung mit einem Richtversorgungsgrad ab 1. Jänner 2013 vorgesehen. Nunmehr soll statt dessen

GZ 302.481/001-2B1/13

Seite 4 / 5

gesetzlich ein Richtversorgungsgrad festgelegt werden. 55 % der Pflegegeldbezieher eines Landes sollen durch eine der im Gesetz genannten Leistungen betreut werden, insbesondere durch stationäre oder mobile Pflegedienstleistungen. Das (quantitative oder qualitative) Ausmaß dieser Betreuung für die einzelne Person ist nicht geregelt. Der Richtversorgungsgrad bestimmt daher eine „Kopfquote“ zu betreuender Personen, nicht jedoch die Qualität der Betreuung.

Eine Person, die im Heim gepflegt wird, zählt nach dem vorgeschlagenen § 2 Abs. 1 genauso wie eine Person, die 40 Stunden oder auch nur eine Stunde im Monat mobil betreut wird. Ausgehend von dieser Regelung könnte - zumal ohne entsprechende Qualitätsvorgaben - die bestehende Kapazität mobiler Betreuung auf mehrere Personen aufgeteilt werden, die jeweils weniger Stunden Betreuung erhalten. Durch eine derartige Vorgangsweise könnte der gemessene „Versorgungsgrad“ gesteigert werden, ohne dass die tatsächliche Versorgung verbessert wird.

Im vorliegenden Entwurf sind keine Qualitätskriterien für die Versorgung enthalten. Inwieweit die bestehenden Instrumente (stichprobenartige Überprüfung im Projekt „Qualitätssicherung häusliche Pflege“, freiwillige Zertifizierung von Heimen durch das „Nationale Qualitätszertifikat für Alten- und Pflegeheime in Österreich“, allfällige Haftung der Pflegekräfte im Falle unzureichender Betreuung) ausreichen, um eine qualitativ ausreichende Betreuung sicherzustellen, bleibt offen.

Ebenso bleibt offen, warum zwar die Quote der professionellen Pflegedienstleistungen ohne Differenzierung zwischen den Bundesländern mit 55 % exakt festgelegt wird, aber das Verhältnis von stationärer zu mobiler Betreuung völlig offen bleibt.

Schließlich führen die Erläuterungen an, dass die Höhe des Richtversorgungsgrades aus einer Auswertung der Daten der Pflegedienstleistungsstatistik 2012 abgeleitet ist und regelmäßig evaluiert werden wird. Eine vorläufige Analyse des RH der veröffentlichten Daten der Pflegedienstleistungsstatistik zeigt jedoch, dass die (im Rahmen einer Übergangsfrist erstellten) Daten des Jahres 2012 noch nicht vollständig plausibel sind, was jedoch Einfluss auf die Höhe des Richtversorgungsgrades haben könnte.

Es wird daher angeregt, den Begriff des Versorgungsgrades in § 2a Abs. 1 klarer zu definieren, die Datengrundlage zu überprüfen, auch das Ausmaß der Betreuung zu berücksichtigen, und die geforderte Ergebnisqualität der Pflege und Kennzahlen zu deren Messung festzulegen.



GZ 302.481/001-2B1/13

Seite 5 / 5

5. Unterlassene Regelungen bzw. nicht umgesetzte Empfehlungen des RH

Da im vorgeschlagenen Entwurf zur Novelle des Pflegefondsgesetzes keine Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Zahlungsströme und Schnittstellen zum Pflegegeld sowie hinsichtlich der Pflegequalität vorgesehen sind, verweist der RH nochmals auf die o.a. Empfehlungen TZ 11 und TZ 20 des Berichts Reihe Bund 2011/2. Die Voraussetzungen für die Auszahlung der Zweckzuschüsse sollten um Regelungen zur Qualitätssicherung, zu den Heimtarifen und zu den Zahlungsströmen ergänzt werden.

Die Pflegedienstleistungsstatistik sollte hinsichtlich der Datenerfassung (§ 5 PflegefondsG) verbessert werden. Essenziell wäre nach Auffassung des RH insbesondere

- eine vollständige und vergleichbare Erfassung der betreuten Personen und erbrachten Leistungen (dazu fehlt derzeit insbesondere eine klare Regelung zu den sog. Selbstzahlern, also zu Personen, die für ihre Betreuung selbst aufkommen), sowie
- eine vollständige und vergleichbare Erfassung der Kosten bzw. Aufwendungen und Ausgaben (dazu fehlt derzeit eine Regelung nach einheitlichen Grundsätzen zu den Investitionskosten).

Außerdem sollten Daten verstärkt auf ihre Plausibilität kontrolliert werden (z.B. hinsichtlich des Verhältnisses der betreuten Personen zu den verrechneten Betreuungsleistungen), damit tatsächlich nach Ende der Übergangsfrist ab dem Berichtszeitraum 2013 voll verwendbare Daten zur Verfügung stehen.

Des Weiteren sollten die vorliegenden Daten zu konkreten Schritten der Verwaltungsvereinfachung genützt werden. Beispielsweise könnte das Differenzruhen nach § 13 BPGG (das in mehreren 10.000 Fällen im Jahr eine aktenmäßige Bearbeitung erfordert) auf Basis der Datenlage pauschaliert mit den Zahlungen des Pflegefonds gegenverrechnet werden.

Von dieser Stellungnahme wird eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: