

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien

III-124 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2018/21

Reihe OBERÖSTERREICH 2018/2

Reihe WIEN 2018/5



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz und dem Landtag des Landes Oberösterreich sowie dem Gemeinderat der Stadt Wien gemäß Art. 127 Abs. 6 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenäußerung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im März 2018

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 - 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Kurzfassung	7
Kenndaten	12
Prüfungsablauf und –gegenstand	13
Einleitung	14
Das Modell der 24-Stunden-Betreuung	14
Entwicklung der Förderfälle und des Fördervolumens	16
Finanzierung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung	18
Kostenentwicklung der 24-Stunden-Betreuung	18
Geteilte Finanzierung zwischen Bund und Land Oberösterreich	20
Aktualität der Art. 15a–Vereinbarung	23
24-Stunden-Betreuung im Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung	25
Verwaltungskosten der 24-Stunden-Betreuung	27
Vollzug der Förderung der 24-Stunden-Betreuung	28
Fördervoraussetzungen	28
Verfahrensablauf	33
Qualitätssicherung	38
Rechtliche Grundlagen	38
Qualifikation der Betreuungskräfte	39
Tätigkeitsbereich der Personenbetreuerinnen und –betreuer	42

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Ziele und Maßnahmen zur Qualitätssicherung	44
Verfahren bei Versorgungsmängeln	49
Kosten der Qualitätssicherung	50
Vermittlung von Personenbetreuung	52
Sozialversicherungsrechtliche Fragestellungen	55
Vollversicherung in der SVA	55
Rückwirkende Ruhendmeldung	56
Förderhöhe im Vergleich zu Sozialversicherungsbeiträgen der Betreuungskräfte	59
Krankenversicherung, Unfallversicherung und Freiwillige Zusatzversicherung der SVA	60
Planung und Prognosen der zukünftigen Entwicklung	63
Planung und Prognosen des Ministeriums zur 24-Stunden-Betreuung	63
Planung und Prognosen der Länder zur 24-Stunden-Betreuung	66
Richtversorgungsgrad	69
Pflegedienstleistungsstatistik	73
Evaluierung der Förderkonzeption	74
Zusammenfassung und Ausblick	76
Schlussempfehlungen	81
Anhang	86

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Anzahl der Bezieherinnen und Bezieher von Pflegegeld bzw. Förderung der 24-Stunden-Betreuung im Verhältnis zur Bevölkerung, 2015	18
Tabelle 2: Fördervoraussetzungen für die 24-Stunden-Betreuung	28
Tabelle 3: Rechtliche Grundlagen für Qualitätssicherung	38
Tabelle 4: Vergleich Heimhilfe und Personenbetreuung	43
Tabelle 5: Bewertung der Versorgungsqualität bei Hausbesuchen im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung, 2015	45
Tabelle 6: Ausgewählte medizinisch-pflegerische Tätigkeiten nach Pflegegeldstufen, 2015	47
Tabelle 7: Vergleich der Planwerte des Ministeriums mit den tatsächlichen Förderauszahlungen bzw. Steigerungsraten, 2013 bis 2019	64
Tabelle 8: Versorgungsgrad nach Bundesländern sowie Zweckzuschüsse aus dem Pflegefonds an die Länder in den Jahren 2013 bis 2015	70

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Akteurinnen und Akteure der Förderung der 24-Stunden-Betreuung, 2015	15
Abbildung 2:	Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in den Jahren 2013 bis 2015	17
Abbildung 3:	Ausbezahlte Förderungen für die 24-Stunden-Betreuung in Österreich, 2008 bis 2015	19
Abbildung 4:	Offene Forderungen des Ministeriums gegenüber dem Land Oberösterreich, 2008 bis 2015	20
Abbildung 5:	Qualifikationsarten und Qualitätssicherungsmaßnahmen	40
Abbildung 6:	Qualifikation der Betreuungskräfte, 2015	41
Abbildung 7:	Vergleich der Versorgungsqualität, 2015	46
Abbildung 8:	Vertragsverhältnisse in der 24-Stunden-Betreuung	52
Abbildung 9:	Personenbetreuerinnen und –betreuer mit Pflichtversicherung nach Herkunftsstaat, 2015	56
Abbildung 10:	Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung der SVA im Jahr 2015, bezogen auf Personenbetreuerinnen und –betreuer	61

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
ÄrzteG	Ärztegesetz 1998, BGBl. I Nr. 169/1998 i.d.g.F.
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.
BBG	Bundesbehindertengesetz, BGBl. Nr. 283/1990 i.d.g.F.
BFRG	Bundesfinanzrahmengesetz
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMASK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz
BMASGK	Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz
BMF	Bundesministerium für Finanzen
BMG	Bundesministeriengesetz 1986 i.d.F. BGBl. I Nr. 164/2017
BPGG	Bundespflegegeldgesetz, BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F.
bspw.	beispielsweise
BSVG	Bauern–Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 559/1978 i.d.g.F.
B–VG	Bundes–Verfassungsgesetz, BGBl. Nr. 1/1930 i.d.g.F.
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
EDV	Elektronische Datenverarbeitung
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
exkl.	exklusive
(f)f.	folgend(e)
GewO	Gewerbeordnung 1994, BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F.
GSVG	Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 560/1978 i.d.g.F.
GuKG	Gesundheits– und Krankenpflegegesetz, BGBl. I Nr. 108/1997 i.d.g.F.
GZ	Geschäftszahl
HBeG	Hausbetreuungsgesetz, BGBl. I Nr. 33/2007 i.d.g.F.
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
i.H.v.	in Höhe von
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
i.V.m.	in Verbindung mit

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



k.A.	keine Angabe
LGBI.	Landesgesetzblatt
lit.	litera (Buchstabe)
MA	Magistratsabteilung
Mio.	Million(en)
OGH	Oberster Gerichtshof
p.a.	per annum
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SVA	Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft
SVB	Sozialversicherungsanstalt der Bauern
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

Land Oberösterreich

Stadt Wien

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien

Kurzfassung

Der RH überprüfte von Oktober 2016 bis März 2017 die Gebarung des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, des Sozialministeriumservice, des Landes Oberösterreich, des Fonds Soziales Wien, der Sozialversicherungsanstalt der Bauern und der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft hinsichtlich der Förderung der 24-Stunden-Betreuung. Dabei legte er einen Schwerpunkt auf die Länder Oberösterreich und Wien. Ziel der Gebarungsüberprüfung war die Beurteilung der Finanzierung der 24-Stunden-Betreuung, der Förderabwicklung, der Qualitätssicherung, sozialversicherungsrechtlicher Aspekte sowie der Planung und Prognosen der zukünftigen Entwicklung. Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2015. ([TZ 1](#))

Die Angelegenheiten der 24-Stunden-Betreuung waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017 ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (beide kurz: **Ministerium**). ([TZ 1](#))

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



24-Stunden-Betreuung

Im Jahr 2007 schuf der Gesetzgeber Rechtsgrundlagen für eine 24-Stunden-Betreuung zu Hause und führte die Möglichkeit einer Förderung für diese Betreuungsform ein, um betreuungsbedürftigen Personen eine legale und leistbare Betreuung im gewohnten Wohnumfeld zu ermöglichen. Im Jahr 2015 bezogen bereits rd. 7 % der knapp 450.000 Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher diese Förderung. Im Ländervergleich zeigten sich dabei große Unterschiede: So nahmen in Wien 3.025 Personen (3,6 % der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher) die Förderung in Anspruch, in Oberösterreich 5.360 (7,6 % der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher). ([TZ 2](#), [TZ 3](#))

Aufgrund der großen Nachfrage stiegen die bundesweit ausbezahlten Fördermittel von 9,14 Mio. EUR (2008) auf 138,75 Mio. EUR (2015) an. Gemäß einer Art. 15a–Vereinbarung finanzierten der Bund zu 60 % und die Länder zu 40 % die Förderleistungen. Das Land Oberösterreich leistete jedoch seit Bestehen dieser Förderung nicht den vollen Finanzierungsanteil, sondern überwies im Schnitt nur 31 % der in Oberösterreich ausbezahlt Förderungen an das Ministerium. Es beteiligte sich nur an der Finanzierung jener Förderfälle, bei denen die Betreuungskraft eine theoretische Mindestausbildung vorweisen konnte, und berief sich diesbezüglich auf die Fördervoraussetzungen der Art. 15a–Vereinbarung. Das Ministerium hielt dies aufgrund derselben Rechtsgrundlage für unzulässig. Daraus resultierten hohe kumulierte Forderungen des Ministeriums gegenüber dem Land Oberösterreich, die zum 31. Dezember 2015 bereits 11,01 Mio. EUR betrugen. Hinsichtlich der anteiligen Finanzierung der Förderung wäre somit eine rechtliche Klärung herbeizuführen und die offenen Forderungen wären zu bereinigen. ([TZ 4](#), [TZ 5](#))

Wesentliche Aspekte der Art. 15a–Vereinbarung über die gemeinsame Finanzierung der 24-Stunden-Betreuung waren nicht aktualisiert, etwa der Deckelungsbeitrag für Fördermittel oder die Förderhöhe pro Förderfall. Trotz mehrmaliger Verlängerungen der Art. 15a–Vereinbarung wurde der Inhalt nicht dem aktuellen Stand angepasst. ([TZ 6](#))

Förderabwicklung

Die 24-Stunden-Betreuung konnte entweder durch unselbstständig erwerbstätige oder durch selbstständig erwerbstätige Betreuungskräfte erfolgen. Die Höhe der Förderung richtete sich nach dem Betreuungsverhältnis und der Anzahl der Betreuungskräfte, die sich um die betreuungsbedürftige Person kümmerten. In 99,8 % der Förderfälle wurde die 24-Stunden-Betreuung von selbstständig tätigen Betreuungskräften durchgeführt. ([TZ 2](#))

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Das Sozialministeriumservice war für die Abwicklung der Förderung zuständig. Eine der Fördervoraussetzungen war die entsprechende Qualifikation der Betreuungskraft: Nachzuweisen war entweder eine theoretische Ausbildung, eine fachspezifische Befugnis (eine sogenannte Delegation) oder eine sachgerechte Betreuungspraxis von mindestens sechs Monaten bei der zu betreuenden Person. War die Betreuungspraxis noch nicht erfüllt, förderte das Ministerium – in Form eines Vorschusses – auch jene Zeitspanne, die eigentlich erst dem Erwerb der Qualifikation diente. Zweckgebundene Fördermittel wurden somit ausbezahlt, auch wenn die Fördervoraussetzungen nach dem Bundespflegegeldgesetz nicht erfüllt waren. ([TZ 10](#))

Die durchschnittliche Verfahrensdauer aller Förderverfahren lag unter der Vorgabe von 60 Tagen. Die einzelnen Förderfälle wurden mittels Papierakten und lediglich in Teilbereichen mittels einer IT-Applikation dokumentiert. Eine automatisierte, regelmäßige Überprüfung der Fördervoraussetzungen war somit nicht möglich. Bei der Datenerfassung wurden historische Daten überschrieben, obwohl sie für die Überprüfung der Fördervoraussetzungen teilweise erforderlich gewesen wären. Mangels einer geeigneten IT-Applikation war der Vollzug fehleranfällig und aufwendig. Unrechtmäßig bezogene Förderungen konnten dadurch unentdeckt bleiben. Nach Abwägung von Kosten–Nutzen–Aspekten wäre daher eine geeignete IT-Applikation einzuführen. ([TZ 12](#), [TZ 13](#), [TZ 14](#))

Dem Förderansuchen für die 24-Stunden–Betreuung waren teilweise datenschutzrechtlich sensible Unterlagen beizulegen (z.B. Pflegegeldgutachten). Diese konnten auch per Mail an das Sozialministeriumservice übermittelt werden. Eine sichere elektronische Verfahrensabwicklung gab es jedoch nicht, obwohl das Ministerium das Sozialministeriumservice bereits im Jahr 2012 auf dieses Erfordernis hingewiesen hatte. ([TZ 16](#))

Qualitätssicherung

Das Kompetenzzentrum für Qualitätssicherung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern führte im Auftrag des Ministeriums verpflichtende Hausbesuche in jenen Fällen durch, in denen die Betreuungskraft weder eine theoretische Ausbildung noch eine fachspezifische Delegation vorweisen konnte. Die Qualität der Versorgung durch 24-Stunden–Betreuungskräfte wurde von den diplomierten Pflegefachkräften als sehr gut bewertet; in den Versorgungsbereichen Körperpflege, Ernährung und hygienische Wohnsituation stellten sie bei über 99 % der Hausbesuche keine Mängel fest. Beanstandet wurde jedoch bei 10 % der Hausbesuche, dass Betreuungskräfte pflegerische und ärztliche Tätigkeiten durchführten, obwohl die dafür verpflichtend vorgesehene Delegation fehlte. ([TZ 18](#), [TZ 20](#))

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Hausbesuche waren ein wesentliches Qualitätssicherungsinstrument in der 24-Stunden-Betreuung: Sie ermöglichten dem Fördergeber nicht nur die Kontrolle hinsichtlich der sachgerechten Pflege, sondern dienten auch der niederschweligen Beratung, etwa bei pflegerelevanten Fragestellungen. Bundesweit waren jedoch bei rund der Hälfte der neu beantragten Förderfälle keine Hausbesuche vorgesehen. Zur Qualitätssicherung wären verpflichtende Hausbesuche durch diplomierte Pflegefachkräfte unabhängig von der Qualifikation der Betreuungskraft vorzusehen. (TZ 20)

Fördernehmerinnen und Fördernehmer richteten wiederholt Beschwerden an das Ministerium bezüglich der Geschäftspraktiken einzelner Vermittlungsagenturen für 24-Stunden-Betreuungskräfte. Von 2013 bis 2015 wurden bei zehn Agenturen Abmahnungen bzw. Verbandsklagen wegen unzulässiger Vertragsklauseln durchgeführt. Fünf Agenturen gaben im Zuge des Verfahrens eine Unterlassungserklärung ab. Die seit Jänner 2016 geltenden Standes- und Ausführungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung regelten erstmals die Vertragsbeziehung zwischen Vermittlungsagentur und Betreuungskraft. (TZ 23)

Sozialversicherungsrechtliche Aspekte

Ein Ziel der Förderung der 24-Stunden-Betreuung war die sozialrechtliche Absicherung der Betreuungskraft. Aus diesem Grund war die Vollversicherung der Betreuungskraft eine Voraussetzung für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung. Selbstständige hatten die Möglichkeit, ihr Gewerbe sowie ihre Sozialversicherung rückwirkend ruhend zu stellen. Bei Förderfällen der 24-Stunden-Betreuung konnte dadurch jedoch nachträglich eine der Fördervoraussetzungen wegfallen, der Förderbezug war somit im Nachhinein unrechtmäßig. (TZ 2, TZ 25)

Die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung der Personenbetreuerinnen und –betreuer überstiegen die Ausgaben im Jahr 2015 um rd. 21 Mio. EUR. Bei der freiwilligen Zusatzversicherung waren jedoch die Auszahlungen an Krankengeld im Prüfungszeitraum nicht durch Einzahlungen gedeckt; im Jahr 2015 entstand ein Verlust von knapp 5 Mio. EUR. Die Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft nahm mit einer Satzungsänderung per 1. Jänner 2017 eine Anpassung der Zahlungen der Zusatzversicherung vor. (TZ 27)

Planung und Prognosen der zukünftigen Entwicklung

Das Ministerium nahm im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung Prognosen hinsichtlich der Entwicklung der benötigten Fördermittel vor. Allerdings stimmten die für die Förderung budgetierten Werte und die im Rahmen der Angaben zur Wirkungsorientierung veröffentlichten Prognosen zur Zahl der Fördernehmerinnen

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



und Fördernehmer nicht mit den internen Prognosen überein. Die budgetierten Mittel lagen jeweils deutlich unter dem tatsächlichen Bedarf. ([TZ 28](#))

In den Ländern Oberösterreich und Wien zeigte sich, dass sich die Herangehensweisen bei der Planung und den Prognosen hinsichtlich der 24-Stunden-Betreuung voneinander unterschieden; eine Abstimmung zwischen Bund und Ländern über teils divergierende Prognosen erfolgte nicht. ([TZ 29](#))

Empfehlungen

Auf Basis seiner Feststellungen hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

- Hinsichtlich der vereinbarten anteiligen Finanzierung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung wäre Rechtssicherheit zwischen Ministerium und Land Oberösterreich zu schaffen und in Abhängigkeit davon eine Bereinigung der offenen Forderungen herbeizuführen.
- Nach Abwägung von Kosten–Nutzen–Aspekten wäre eine für die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Vollzugs der 24-Stunden–Betreuung geeignete IT–Applikation technisch umzusetzen und in Betrieb zu nehmen; dabei wäre die Möglichkeit eines automatisierten, regelmäßigen Datenabgleichs sicherzustellen, über den die Fördervoraussetzungen (wie bspw. der Versicherungsstatus der Betreuungskräfte) kontrolliert werden können. Zudem wäre sicherzustellen, dass keine historischen Daten, die für den ordnungsgemäßen Vollzug der Leistung benötigt werden, gelöscht werden.
- Das bestehende Qualitätssicherungssystem für die geförderte 24-Stunden–Betreuung wäre auszuweiten und verpflichtende Hausbesuche durch diplomierte Pflegefachkräfte unabhängig von der Qualifikationsart der Betreuungskraft wären vorzusehen.
- Das Fördermodell der 24-Stunden–Betreuung wäre regelmäßig nicht nur hinsichtlich der Aspekte der Nachhaltigkeit, Verwaltungökonomie und Qualitätssicherung zu evaluieren. Darüber hinaus wäre auch im Sinne einer langfristigen und gesamtheitlichen Planungsperspektive zu überprüfen, ob das bestehende Fördermodell für die 24-Stunden–Betreuung auch den veränderten Rahmenbedingungen ausreichend Rechnung trägt oder ob eine Neuausrichtung der Förderstrategie (bspw. in Hinblick auf die Qualität der Betreuung) bzw. eine generelle Neugestaltung zur langfristigen Sicherstellung einer legalen, leistbaren und qualitativ hochwertigen Betreuungsmöglichkeit zu Hause notwendig ist. ([TZ 34](#))

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Kenndaten

Förderung der 24-Stunden-Betreuung									
Rechtsgrundlagen									
	Bundespflegegeldgesetz (BPGG), BGBl. Nr. 110/1993 i.d.g.F. Hausbetreuungsgesetz (HBeG), BGBl. I Nr. 33/2007 i.d.g.F. Gewerbeordnung 1994 (GewO 1994), BGBl. Nr. 194/1994 i.d.g.F. Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung, BGBl. I Nr. 59/2009 i.d.g.F.								
Anzahl Fördernehmerinnen und Fördernehmer	2013			2014			2015		
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer
Bund (Vollzug Sozialministeriumservice) ¹	19.865	14.209	5.656	22.943	16.297	6.646	25.512	18.140	7.372
österreichweit (inkl. Land Niederösterreich) ²	26.062			29.963			33.187		
Oberösterreich	4.232	2.943	1.289	4.905	3.390	1.515	5.360	3.722	1.638
Wien	2.349	1.785	564	2.719	2.041	678	3.025	2.284	741
Höhe der monatlichen Förderung pro Förderfall ³	bei selbstständig erwerbstätigen Betreuungskräften: • für eine Betreuungskraft 275 EUR • für zwei Betreuungskräfte 550 EUR bei unselbstständig erwerbstätigen Betreuungskräften: • für eine Betreuungskraft 550 EUR • für zwei Betreuungskräfte 1.100 EUR								
Höhe der Förderungen für die 24-Stunden-Betreuung	2013			2014			2015		
	in Mio. EUR	Veränderung zum Vorjahr		in Mio. EUR	Veränderung zum Vorjahr		in Mio. EUR	Veränderung zum Vorjahr	
österreichweit ⁴	105,37	+18,1 %		122,97	+16,7 %		138,75	+12,8 %	
Oberösterreich	19,07	+12,7 %		21,74	+14,0 %		24,07	+10,7 %	
Wien	10,68	+14,7 %		12,36	+15,7 %		13,80	+11,7 %	

¹ jene Fälle, deren Vollziehung in allen Bundesländern vom Sozialministeriumservice durchgeführt wurde (siehe auch Anhang)

² inklusive Fördernehmerinnen und Fördernehmer, bei denen das Land Niederösterreich für den Vollzug zuständig war; jedoch ohne Personen, die mit Pflegegeldstufe 1 oder 2 eine Förderung für ihre 24-Stunden-Betreuung erhielten, da diese nur in Niederösterreich gefördert wurden; eine Aufteilung in Männer und Frauen war mangels Datengrundlage nicht möglich.

³ ab 1. November 2008

⁴ Die dargestellten Gesamtbeträge enthielten die vom Bund pro Jahr ausbezahlten Fördermittel sowie jene Fördermittel für Förderfälle, die das Land Niederösterreich selbst abwickelte (jedoch ohne Förderungen für die 24-Stunden-Betreuung von Personen, die Pflegegeldstufe 1 oder 2 hatten, da diese nur in Niederösterreich gefördert wurden). Die Periodenverschiebungen bei den Ersatzraten der Länder an den Bund bzw. des Bundes an das Land Niederösterreich blieben in der gewählten Darstellung unberücksichtigt.

Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte von Oktober 2016 bis März 2017 die Förderung der 24-Stunden-Betreuung mit Schwerpunkt auf die Länder Oberösterreich und Wien. Prüfungshandlungen vor Ort erfolgten beim Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, beim Sozialministeriumservice (Zentrale, Landesstellen Oberösterreich und Wien), beim Land Oberösterreich, beim Fonds Soziales Wien, bei der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (**SVB**) und bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft (**SVA**).

Weiters holte der RH Auskünfte bei der Magistratsabteilung 24 (Gesundheits- und Sozialplanung) der Stadt Wien und beim Bundesrechenzentrum ein.

(2) Ziel der Geburgsüberprüfung war die Beurteilung

- der Finanzierung der 24-Stunden-Betreuung,
- der operativen Förderabwicklung,
- der Qualitätssicherung,
- der sozialversicherungsrechtlichen Aspekte und
- der Planung und Prognosen der zukünftigen Entwicklung.

(3) Der Prüfungszeitraum umfasste die Jahre 2013 bis 2015. Soweit erforderlich nahm der RH auch auf frühere und spätere Entwicklungen Bezug.

(4) Die Angelegenheiten der 24-Stunden-Betreuung waren bis 7. Jänner 2018 im Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz angesiedelt. Mit Inkrafttreten der BMG-Novelle 2017¹ ressortieren diese Angelegenheiten im Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz. Der RH überprüfte daher das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz, der Adressat der Empfehlungen ist jedoch das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (beide kurz: **Ministerium**).

(5) Zu dem im Oktober 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen das Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, das Land Oberösterreich, das Land Wien gemeinsam mit dem Fonds Soziales Wien, die SVA und die SVB im Jänner 2018 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerung im März 2018.

¹ BGBl. I Nr. 164/2017 vom 28. Dezember 2017, in Kraft getreten am 8. Jänner 2018

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Einleitung

Das Modell der 24-Stunden-Betreuung

2

(1) Unter 24-Stunden-Betreuung versteht man die Rund-um-die-Uhr-Betreuung von betreuungsbedürftigen Personen durch selbstständige oder unselbstständige Betreuungskräfte im privaten Haushalt. Diese umfasste einfache Betreuungstätigkeiten, wie die Hilfestellung bei der Haushaltsführung (z.B. Zubereitung von Mahlzeiten), eine Unterstützung bei der Lebensführung (z.B. Gestaltung des Tagesablaufs) oder auch Begleitung bei diversen Aktivitäten (z.B. Einkaufen, Arztbesuche); unter bestimmten Voraussetzungen umfasste sie aber auch einzelne pflegerische und ärztliche Tätigkeiten.

(2) Im Jahr 2007 schuf der Gesetzgeber mit der Novelle zum Hausbetreuungsgesetz (**HBeG**) und der Gewerbeordnung 1994 (**GewO**) erstmalig Rechtsgrundlagen für eine 24-Stunden-Betreuung zu Hause. Damit sollte die Legalisierung der zuvor in hoher Zahl ohne sozialversicherungsrechtliche Absicherung tätigen Betreuungskräften ermöglicht werden. Mit einer Novelle des Bundespflegegeldgesetzes (**BPGG**) ermöglichte der Gesetzgeber die Förderung dieser Betreuungsverhältnisse bei Erfüllung gewisser Voraussetzungen. Bund und Länder vereinbarten in einer Art. 15a-Vereinbarung² eine gemeinsame Finanzierung und einheitliche Vollziehung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung. Auf die Förderung bestand kein Rechtsanspruch.

Der Gesetzgeber wollte mit der Einführung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung folgende Ziele erreichen:

- Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung
- sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Betreuungskräfte
- Verbleib der betreuungsbedürftigen Person im gewohnten Umfeld
- finanzielle Unterstützung für die Förderwerberin bzw. den Förderwerber

Die Förderung der 24-Stunden-Betreuung konnte für eine oder zwei Betreuungskräfte beantragt werden – im Jahr 2016 nahmen 69 % der Fördernehmerinnen und Fördernehmer die Förderung für zwei Betreuungskräfte in Anspruch. Ab dem 1. November 2008 förderte der Bund Betreuungsverhältnisse mit einer selbstständigen Betreuungskraft mit 275 EUR und mit zwei selbstständig erwerbstätigen Betreuungskräften mit 550 EUR; unselbstständige Betreuungsverhältnisse wurden mit 550 EUR bzw. 1.100 EUR gefördert.

² Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung, BGBl. I Nr. 59/2009

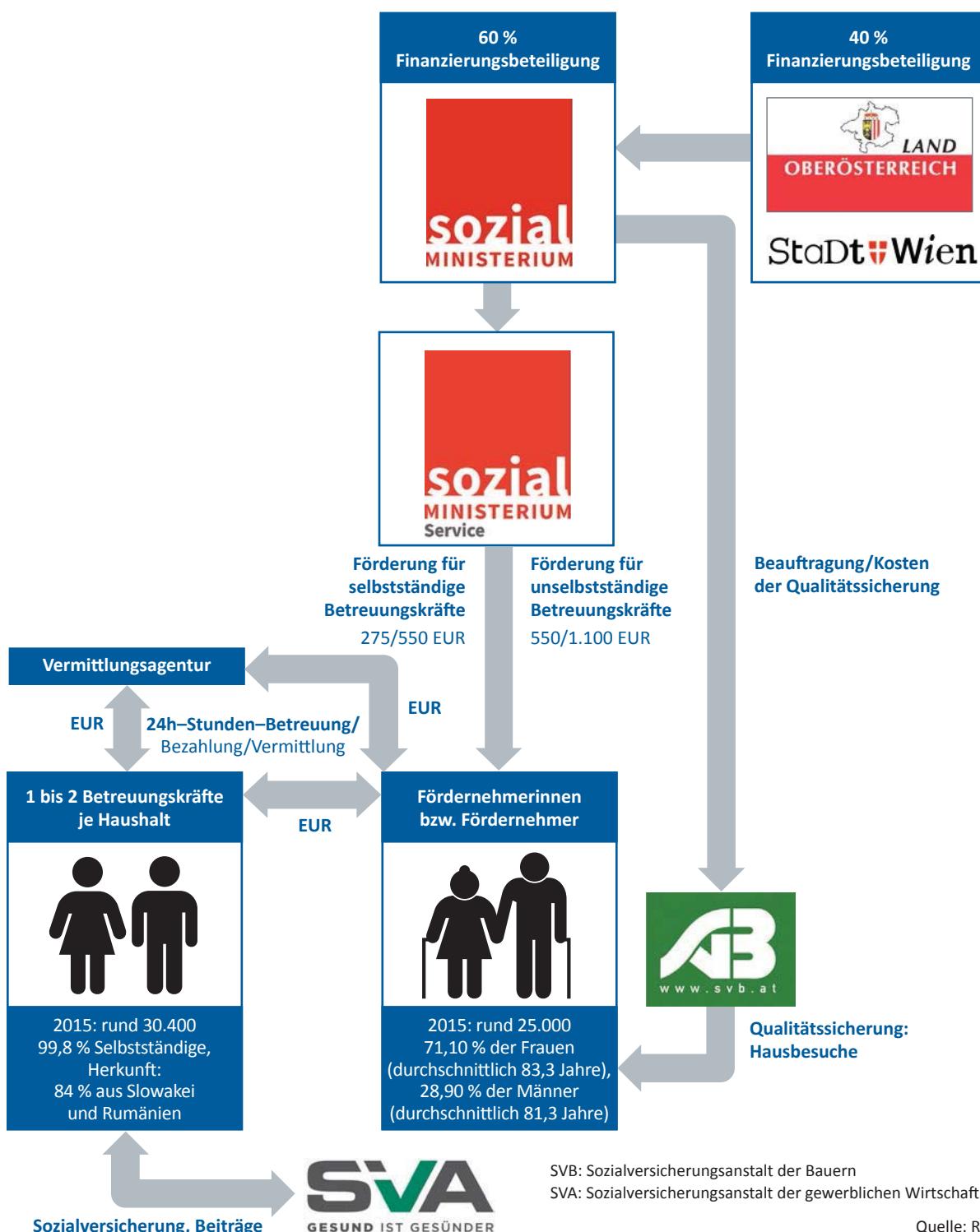
Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien

R
H

(3) Die folgende Abbildung zeigt die an der 24-Stunden-Betreuung beteiligten Akteurinnen und Akteure:

Abbildung 1: Akteurinnen und Akteure der Förderung der 24-Stunden-Betreuung, 2015



Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Die betreuungsbedürftige Person oder eine Angehörige bzw. ein Angehöriger schloss in den meisten Fällen einen Vermittlungsvertrag mit einer Vermittlungsagentur (für die Vermittlung einer zumeist selbstständigen Betreuungskraft)³ sowie einen Betreuungsvertrag mit einer zumeist selbstständigen Betreuungskraft ab. Zwischen Vermittlungsagentur und Betreuungskraft wurde ein Organisationsvertrag abgeschlossen. Das Kompetenzzentrum für häusliche Pflege der SVB führte im Auftrag des Ministeriums bei einem Teil der betreuungsbedürftigen Personen Hausbesuche zur Qualitätskontrolle durch.

Entwicklung der Förderfälle und des Fördervolumens

3

- (1) Österreichweit wurde die 24-Stunden-Betreuung sehr unterschiedlich in Anspruch genommen. In ländlichen Gebieten gab es mehr Fördernehmerinnen und Fördernehmer als im städtischen Umfeld. Dies lag u.a. an der unterschiedlichen Wohn- und Infrastruktur (z.B. fehlender Wohnraum für die Betreuungskraft, dafür eine bessere Versorgung mit Tageszentren in der Stadt). Neben dem räumlichen Aspekt war auch die finanzielle Situation der betreuungsbedürftigen Person ausschlaggebend für die Inanspruchnahme der Förderung (zur Wohn- und Haushalts situation siehe auch Anhang: Tabelle b, Abbildungen c, d und e).⁴
- (2) Seit 2007 erhöhte sich die Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer jährlich. In allen Bundesländern war im Prüfungszeitraum 2013 bis 2015 ein Anstieg der Förderfälle ersichtlich, wie in folgender Abbildung dargestellt wird:

³ Eine Überprüfung der Vermittlungsagenturen der Betreuungskräfte der 24-Stunden-Betreuung war mangels Prüfzuständigkeit des RH nicht möglich.

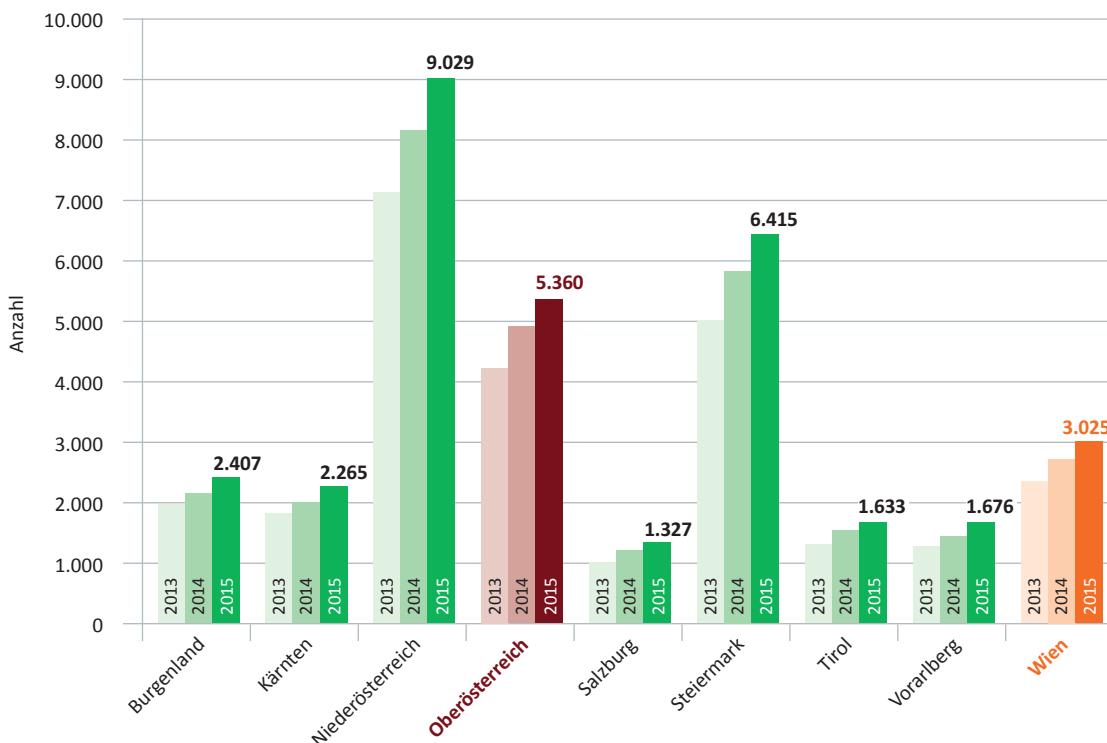
⁴ Schmidt/Fuchs/Leichsenring/Hofmarcher, Pflegebedarf und Versorgungsmix Wien (2014), S. 38.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung 2: Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in den Jahren 2013 bis 2015



Anmerkung: Im Jahr 2015 war das Sozialministeriumservice für rd. 15 %, das Land für rd. 85 % der Förderfälle in Niederösterreich zuständig (zur Verteilung nach Bundesländern siehe auch Anhang: Tabellen a und b).

Quellen: BMASK; RH

(3) Im Jahr 2015 bezogen knapp 450.000 Personen in Österreich Pflegegeld (ca. 5 % der österreichischen Bevölkerung). Im Durchschnitt nahmen rd. 7 % der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher das Fördermodell der 24-Stunden-Betreuung in Anspruch, wobei es starke Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gab:

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Tabelle 1: Anzahl der Bezieherinnen und Bezieher von Pflegegeld bzw. Förderung der 24-Stunden-Betreuung im Verhältnis zur Bevölkerung, 2015

	Gesamt-bevölkerung ¹	Anzahl Pflegegeld-bezieherinnen und –bezieher ²	Anteil an Bevölkerung	Anzahl geförderte 24-Stunden-Betreuung ³	Anteil geförderte 24-Stunden-Betreuung an Pflegegeld-bezieherinnen und –beziehern
Burgenland	291.011	18.242	6,3 %	2.407	13,2 %
Kärnten	560.482	34.637	6,2 %	2.265	6,5 %
Niederösterreich	1.653.691	89.738	5,4 %	9.029 ³	10,1 %
Oberösterreich	1.453.948	70.225	4,8 %	5.360	7,6 %
Salzburg	545.815	25.378	4,7 %	1.327	5,2 %
Steiermark	1.232.012	79.260	6,4 %	6.415	8,1 %
Tirol	739.139	30.978	4,2 %	1.683	5,4 %
Vorarlberg	384.147	16.950	4,4 %	1.676	9,9 %
Wien	1.840.226	84.120	4,6 %	3.025	3,6 %
Summe	8.700.471	449.528⁴	5,2 %	33.187	7,4 %

¹ Zahlen zu Jahresbeginn 2016

² Jahreswerte 2015

³ Im Jahr 2015 war das Sozialministeriumservice für rd. 15 %, das Land für rd. 85 % der Förderfälle in Niederösterreich zuständig.

⁴ Weiters bezogen im Jahr 2015 2.225 Personen Pflegegeld im Ausland; diese sind in der Summe der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher nicht enthalten.

Quellen: BMASK; Statistik Austria; RH

Der Anteil der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher an der Bevölkerung variierte zwischen 4,2 % in Tirol und 6,4 % in der Steiermark. Der Anteil jener Personen, die eine Förderung für die 24-Stunden-Betreuung bezogen, unterschied sich jedoch stark zwischen den Bundesländern: So bezogen in Wien nur 3,6 % der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher auch 24-Stunden-Betreuung; im Burgenland waren dies 13,2 % (zur Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer je Pflegegeldstufe siehe auch Anhang: Tabelle c).

Finanzierung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung

Kostenentwicklung der 24-Stunden-Betreuung

- 4** Der Gesetzgeber sah im Jahr 2007 bei der Novelle des BPGG vor, dass die Zuwendungen an die betreuungsbedürftigen Personen bzw. an deren Angehörige aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung erfolgen sollten.

Bericht des Rechnungshofes

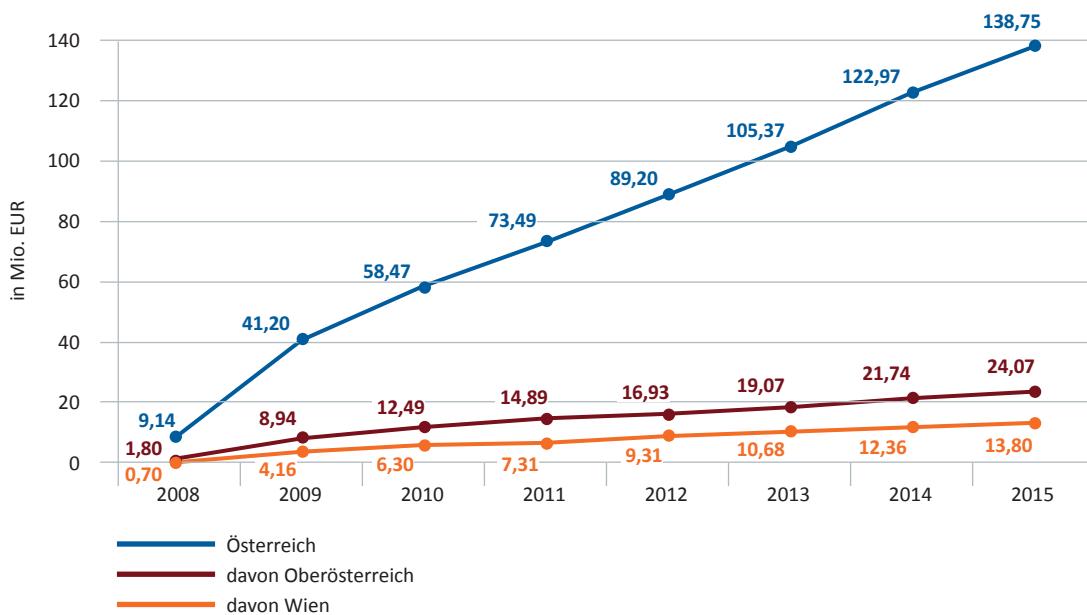
Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



In einer Art. 15a–Vereinbarung⁵ hielten Bund und Länder zur gemeinsamen Finanzierung der 24-Stunden–Betreuung fest, dass der Bund 60 %, die Länder jeweils 40 % der ausbezahlten Förderungen tragen sollten. Der Bund übernahm zudem die Vollziehung der Förderfälle durch das Sozialministeriumservice⁶ sowie die damit verbundene Kostenvorstreckung.

Die Gesamtförderausgaben für die 24–Stunden–Betreuung entwickelten sich wie folgt:

Abbildung 3: Ausbezahlte Förderungen für die 24–Stunden–Betreuung in Österreich, 2008 bis 2015



Anmerkung: Die dargestellten Gesamtbeträge enthielten die vom Bund (Unterstützungsfonds) pro Jahr ausbezahlten Fördermittel sowie jene Fördermittel für Förderfälle, die das Land Niederösterreich selbst abwickelte (jedoch ohne Förderungen für die 24–Stunden–Betreuung von Personen, die Pflegegeldstufe 1 oder 2 hatten, da diese nur in Niederösterreich gefördert wurden). Die Periodenverschiebungen bei den Ersatzraten der Länder an den Bund bzw. des Bundes an das Land Niederösterreich blieben in der gewählten Darstellung unberücksichtigt.

Quellen: BMASK; Land Niederösterreich; RH

Im ersten Jahr der Förderung wurden bundesweit 9,14 Mio. EUR an Fördermitteln ausbezahlt, im Jahr 2009 bereits 41,20 Mio. EUR (+351 %). Die Gesamtausgaben betrugen im Jahr 2015 bereits 138,75 Mio. EUR. Auch in den Ländern Oberösterreich und Wien stiegen die Förderausgaben. Sie betrugen in Oberösterreich im Jahr 2013 rd. 19,07 Mio. EUR, im Jahr 2015 rd. 24,07 Mio. EUR (+26,2 %). In Wien wurden im Jahr 2013 rd. 10,68 Mio. EUR ausbezahlt, im Jahr 2015 rd. 13,80 Mio. EUR (+29,2 %).

⁵ Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24–Stunden–Betreuung, BGBl. I Nr. 59/2009

⁶ mit Ausnahme von Niederösterreich, wo die Förderung auch durch das Land selbst vollzogen wurde

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien

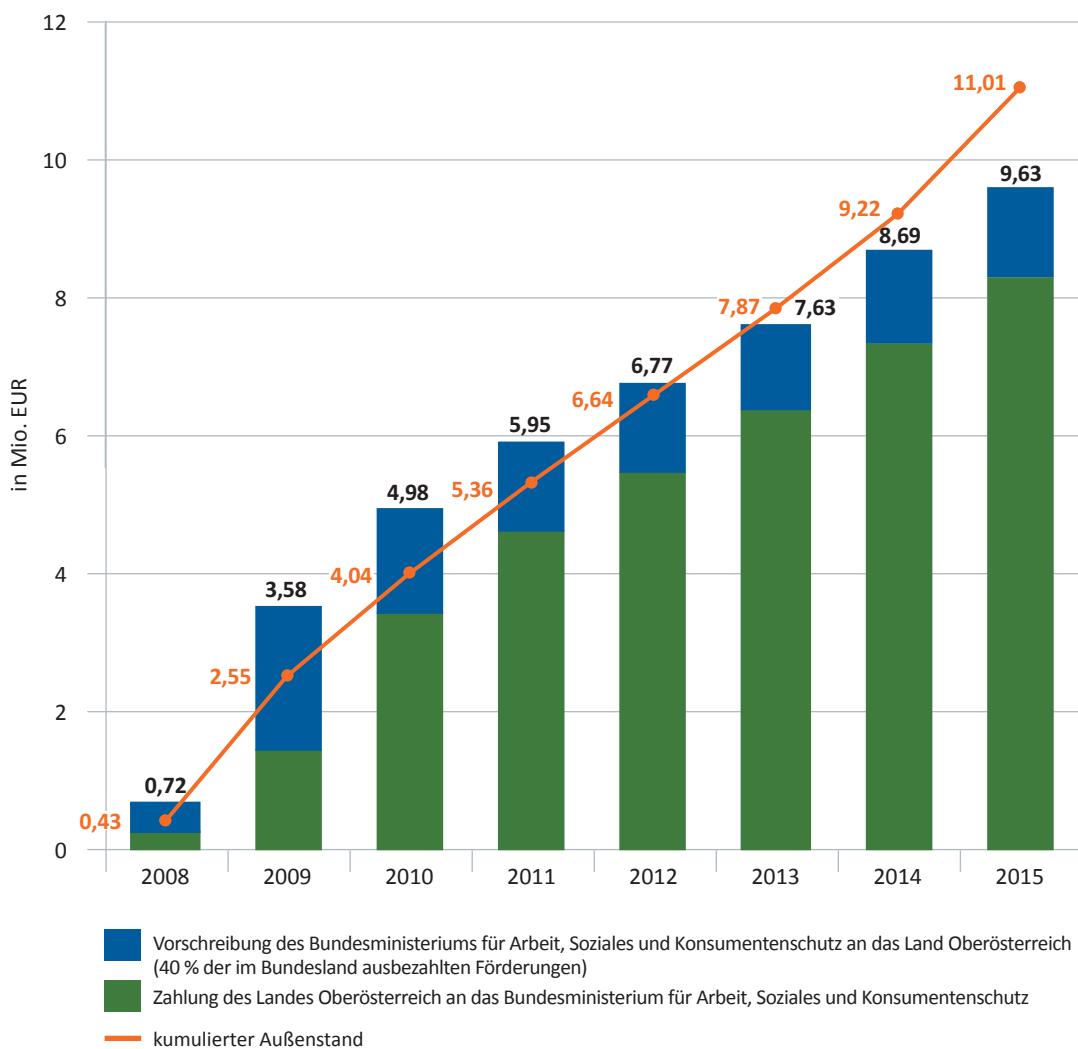


Geteilte Finanzierung zwischen Bund und Land Oberösterreich

5.1

(1) Das Land Oberösterreich leistete seit Bestehen der Förderung für die 24-Stunden-Betreuung nicht den vollen, vom Ministerium errechneten Finanzierungsanteil in Höhe von 40 % der Förderungen, sondern überwies im Schnitt nur 31 % der in Oberösterreich ausbezahlten Förderungen an das Ministerium. Daraus resultierten hohe kumulierte Forderungen des Ministeriums gegenüber dem Land Oberösterreich:

Abbildung 4: Offene Forderungen des Ministeriums gegenüber dem Land Oberösterreich, 2008 bis 2015



Quellen: Land Oberösterreich; BMASK; RH

Im Jahr 2008 wurden in Oberösterreich rd. 1,80 Mio. EUR an Förderung für die 24-Stunden-Betreuung ausbezahlt. Das Ministerium schrieb dem Land Oberösterreich rd. 720.000 EUR als 40%igen Finanzierungsanteil vor, das Land überwies rd.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



291.000 EUR (rd. 16 %). Im Jahr 2015 betrug die jährliche Gesamtförderung für die 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich bereits rd. 24,07 Mio. EUR; anstelle des vom Ministerium errechneten Anteils von rd. 9,63 Mio. EUR überwies das Land rd. 7,84 Mio. EUR (rd. 33 %).

Die kumulierten offenen Forderungen gegenüber dem Land Oberösterreich stiegen somit im Prüfungszeitraum stetig an und machten Ende 2015 bereits 11,01 Mio. EUR aus.

(2) Das Land Oberösterreich begründete das geringe Ausmaß seiner Finanzierungsbeteiligung mit der Art. 15a–Vereinbarung: Darin seien Fördervoraussetzungen für die 24-Stunden-Betreuung festgeschrieben worden, denen zufolge eine Betreuungskraft eine theoretische Mindestausbildung vorweisen müsse (siehe [TZ 18](#)). Förderungen für Fälle, in denen die Betreuungskraft lediglich eine mindestens sechsmonatige Betreuungspraxis oder eine fachspezifische Delegation⁷ vorweisen könne, seien in der Art. 15a–Vereinbarung nicht vorgesehen gewesen, sondern als weitere Qualifikationsmöglichkeiten erst später durch eine Novelle des BPGB hinzugekommen. Die Gleichstellung von theoretischer Ausbildung und Praxiszeiten sei aber in der Art. 15a–Vereinbarung nicht gedeckt. Das Land Oberösterreich sah sich nur in jenen Förderfällen an die anteilige Finanzierungsvereinbarung gebunden, die aus seiner Sicht in der Art. 15a–Vereinbarung festgeschrieben waren, also nur dann, wenn eine theoretische Ausbildung der Betreuungskräfte vorlag. Es leistete daher – als einziges Bundesland – keinen Finanzierungsbeitrag zur Förderung, wenn die Betreuungskräfte ihre Qualifikation über eine mindestens sechsmonatige Praxiszeit oder eine fachspezifische Delegation nachwiesen.

(3) Aus Sicht des Ministeriums stellte die Art. 15a–Vereinbarung nicht ausdrücklich auf das Erfordernis einer theoretischen Ausbildung der Betreuungskräfte ab, auch andere Maßnahmen, wie Hausbesuche, seien zur Qualitätssicherung ausreichend. Die sehr allgemein gehaltenen Fördervoraussetzungen in der Art. 15a–Vereinbarung seien laut Ministerium überdies stets vor dem Hintergrund der relevanten Bestimmung im BPGB zu interpretieren, wonach seit dem Gesundheitsberufe-Rechtsänderungsgesetz 2007⁸ auch eine nachgewiesene sechsmonatige sachgerechte Betreuungspraxis der Betreuungskraft bzw. das Vorliegen einer fachspezifischen Delegation ausreichend für die Förderung sei. Das Land Oberösterreich habe überdies die Art. 15a–Vereinbarung erst nach Inkrafttreten der erweiterten Qualitätskriterien im BPGB genehmigt.

Bei der Qualitätssicherung in Form von Hausbesuchen weise die SVB eine sehr gute Betreuungsqualität auch in jenen Fällen nach, in denen keine theoretische Ausbil-

⁷ Eine Delegation ist eine ärztliche oder pflegerische Befugnis (§ 21b Abs. 2 Z 5 lit. c BPGB) (siehe [TZ 17](#)).

⁸ BGBl. I Nr. 57/2008

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



dung vorliege. Das Ministerium sah somit keinen Grund für die Differenzierung des Landes Oberösterreich bei seinem Finanzierungsanteil und hielt die Finanzierung des Fördersystems durch die verringerten Zahlungen Oberösterreichs für massiv gefährdet.

(4) Die diesbezügliche Regelung der Art. 15a–Vereinbarung sah vor, dass eine der Voraussetzungen der Förderung der 24-Stunden-Betreuung „eine Mindestausbildung der Betreuungspersonen als Maßnahme der Qualitätssicherung“ sei (Art. 1 Z 1 lit. d). Eine Maßnahme zur Qualitätssicherung wäre laut Erläuterungen zur Vereinbarung, dass die Betreuungskraft zumindest über eine theoretische Ausbildung ähnlich der Heimhilfe verfügt; als weitere Maßnahme der Qualitätssicherung würden sich laut Erläuterungen auch Information und Beratung in Form von Hausbesuchen insbesondere durch Pflegefachkräfte anbieten.

(5) Das Ministerium forderte das Land Oberösterreich seit dem Jahr 2010 (Abrechnung der Jahre 2008 und 2009) regelmäßig zur Zahlung des vollständigen jährlichen Finanzierungsbeitrags sowie der ausstehenden Beträge auf. Parallel dazu erhielt das Land aber von der Landesstelle Oberösterreich des Sozialministeriumservices – als vollziehende nachgeordnete Dienststelle des Ministeriums – jährliche Abrechnungen der Förderausgaben für die 24-Stunden-Betreuung, in denen dieses die Förderfälle nach der Qualifikation der Betreuungskräfte aufschlüsselte und dem Land Oberösterreich nur jenen Teilbetrag vorschrieb, den das Land auch tatsächlich anerkannte.

Eine Klärung der Zahlungsverpflichtung zwischen Ministerium und Land Oberösterreich erfolgte bis zur Zeit der Geburungsüberprüfung nicht. Überlegungen des Ministeriums, den Verfassungsgerichtshof damit zu befassen bzw. Aufrechnungen mit anderen Forderungen vorzunehmen, realisierte dieses im Prüfungszeitraum nicht. Das Ministerium verwies jedoch in diesem Zusammenhang auf die Novelle des Pflegefondsgesetzes im Jahr 2017⁹, in der eine Aufrechnungsmöglichkeit von ausständigen Forderungen des Bundes gegen ein Land im Bereich der Langzeitpflege mit Zweckzuschüssen aus dem Pflegefonds geschaffen wurde.

5.2

Der RH wies kritisch darauf hin, dass aufgrund unterschiedlicher rechtlicher Ansichten über die nötige Qualifizierung der Betreuungskräfte offene Forderungen des Ministeriums gegen das Land Oberösterreich entstanden waren. Das Land Oberösterreich überwies nicht den vom Ministerium für die Jahre 2008 bis 2015 errechneten 40%igen Finanzierungsanteil für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung, sondern im Durchschnitt nur 31 %. Die kumulierten offenen Forderungen des Ministeriums gegen das Land Oberösterreich betrugen im Jahr 2015 bereits 11,01 Mio. EUR.

⁹ BGBI. I Nr. 22/2017

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Der RH kritisierte, dass eine rechtliche Klärung der Zahlungsverpflichtung seit vielen Jahren unterblieben war.

Der RH empfahl daher dem Ministerium und dem Land Oberösterreich, Rechtssicherheit hinsichtlich der anteiligen Finanzierung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung zu schaffen und in Abhängigkeit davon eine Bereinigung der offenen Forderungen herbeizuführen.

Weiters kritisierte der RH das uneinheitliche Vorgehen des Ministeriums und der Landesstelle Oberösterreich des Sozialministeriumservice als seiner nachgeordneten Dienststelle in Hinblick auf die Zahlungsaufforderungen an das Land Oberösterreich.

Er empfahl dem Ministerium, künftig ein abgestimmtes Auftreten zwischen Ministerium und nachgeordneter Dienststelle sicherzustellen.

5.3

(1) Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es die Bemühungen zur Bereinigung der offenen Forderungen mit dem Ziel fortsetzen werde, Rechtssicherheit zu schaffen.

Der Landesstelle Oberösterreich des Sozialministeriumservice sei bereits mit Erlass vom November 2016 mitgeteilt worden, dass ab sofort jede Rechnungslegung im Rahmen der Kostenabrechnung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung ausnahmslos durch die zuständige Fachabteilung des Ministeriums zu erfolgen habe. Die Empfehlung des RH sei somit bereits umgesetzt.

(2) Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass es Interesse an Rechtssicherheit hinsichtlich der anteiligen Finanzierung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung habe. Dabei wären aus seiner Sicht die Fragen der bisherigen und der künftigen Finanzierung der Förderung gesondert zu erörtern, sie sollten aber nach Möglichkeit in einem Gesamtpaket zum Abschluss gebracht werden. Von großer Bedeutung sei in diesem Zusammenhang die vom RH aufgeworfene Frage der Qualitätssicherung.

Aktualität der Art. 15a–Vereinbarung

6.1

(1) In der Art. 15a–Vereinbarung zur 24-Stunden-Betreuung war festgehalten, dass Bund und Länder von österreichweiten Gesamtausgaben von bis zu 40 Mio. EUR jährlich für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung ausgingen; dies basierte auf den Ergebnissen des Finanzausgleichs 2008 bis 2013.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24–Stunden–Betreuung in Oberösterreich und Wien



(2) Die bundesweiten Ausgaben für die Förderung der 24–Stunden–Betreuung hatten im Jahr 2008 rd. 9,14 Mio. EUR betragen. Bereits ein Jahr später überschritten die Gesamtausgaben mit rd. 41,20 Mio. EUR die in der Art. 15a–Vereinbarung vorgesehenen 40 Mio. EUR und stiegen auf rd. 138,75 Mio. EUR im Jahr 2015 an (siehe Abbildung 3).

Die Überschreitung der vereinbarten Deckelung von 40 Mio. EUR für die Förderung der 24–Stunden–Betreuung war seitens der Länder im Rahmen einer Landesfinanzreferentenkonferenz im Jahr 2010 zur Kenntnis genommen worden. Bei den mehrfachen Verlängerungen der jeweils befristeten Art. 15a–Vereinbarung durch Bund und Länder¹⁰ erfolgte weder eine Aktualisierung des Deckelungsbetrags noch eine Löschung der entsprechenden Textpassage.

Auch andere Angaben in der Art. 15a–Vereinbarung waren veraltet; so war bspw. die Förderhöhe pro Förderfall im November 2008 einvernehmlich erhöht worden, die Art. 15a–Vereinbarung enthielt nach wie vor die niedrigeren Fördersätze. In der Vereinbarung wurde auch nach wie vor auf das seit 2012¹¹ nicht mehr bestehende Landespfegegeld verwiesen.

Die Beschlussfassung der Art. 15a–Vereinbarungen erfolgte jeweils verzögert im Nachhinein; sie traten stets rückwirkend in Kraft. Dadurch bestanden mitunter für Zeiträume von eineinhalb Jahren keine gültigen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Finanzierung der Förderung der 24–Stunden–Betreuung. Auch zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH war ab 1. Jänner 2017 keine Art. 15a–Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24–Stunden–Betreuung in Kraft.

6.2

Der RH kritisierte, dass wesentliche Teile der Art. 15a–Vereinbarung über die gemeinsame Finanzierung der 24–Stunden–Betreuung trotz mehrfacher Verlängerungen nicht an die aktuellen Verhältnisse angeglichen wurden, bspw. in Bezug auf die Höchstausgaben für die Förderung oder die Förderhöhe pro Förderfall. Zudem erfolgte die Beschlussfassung bzw. Verlängerung der Art. 15a–Vereinbarungen zeitlich verzögert und mit rückwirkendem Inkrafttreten, wodurch über längere Zeiträume hinweg keine gültige Vereinbarung zwischen Bund und Ländern über die gemeinsame Finanzierung der Förderung bestand.

¹⁰ Die erstmals abgeschlossene Art. 15a–Vereinbarung zur 24–Stunden–Betreuung galt von 2008 bis Ende 2010 und wurde zwei Mal verlängert (mit BGBl. I Nr. 84/2012 bis 31. Dezember 2014; mit BGBl. I Nr. 42/2015 bis 31. Dezember 2016). Eine weitere Verlängerung ab 1. Jänner 2017 war mit Juni 2017 noch nicht erfolgt.

¹¹ Pflegegeldreformgesetz 2012, BGBl. I Nr. 58/2011

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Der RH empfahl dem Ministerium, dem Land Oberösterreich und dem Land Wien, darauf hinzuwirken, dass die Art. 15a–Vereinbarung über die Förderung der 24–Stunden–Betreuung an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst wird. Weiters empfahl der RH dem Ministerium, dem Land Oberösterreich und dem Land Wien, darauf hinzuwirken, dass Verlängerungen der Art. 15a–Vereinbarung über die Förderung der 24–Stunden–Betreuung rechtzeitig und zeitnah erfolgen.

6.3

(1) Das Ministerium wies in seiner Stellungnahme darauf hin, dass im Paktum über den Finanzausgleich eine grundsätzlich unveränderte Verlängerung der Art. 15a–Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24–Stunden–Betreuung ab dem Jahr 2017 festgeschrieben sei. Trotzdem habe es einen – den geänderten Rahmenbedingungen entsprechenden – Entwurf der Art. 15a–Vereinbarung erarbeitet, der etwa den aktuellen Deckelungsbetrag für Fördermittel oder die Förderhöhe pro Förderfall enthalten habe. Das Bundesministerium für Finanzen habe der überarbeiteten Fassung angesichts der angeführten Textpassage im Paktum jedoch nicht zugestimmt. Das Ministerium werde sich bemühen, eine Aktualisierung der Art. 15a–Vereinbarung herbeizuführen.

Hinsichtlich der vom RH empfohlenen rechtzeitigen und zeitnahen Verlängerung der Art. 15a–Vereinbarung führte das Ministerium aus, dass das zeitverzögerte Inkrafttreten der Vereinbarung den Verhandlungen über den Finanzausgleich ab dem Jahr 2017 geschuldet gewesen sei. Bei der nächsten Verlängerung dieser Vereinbarung werde sich das Ministerium bemühen, einen „nahtlosen“ Rechtszustand zu gewährleisten.

(2) Das Land Wien und der Fonds Soziales Wien teilten laut ihrer gemeinsamen Stellungnahme die Auffassung des RH, dass eine grundlegende Überarbeitung der Art. 15a–Vereinbarung notwendig wäre, und verwiesen auf eine dazu nötige Anpassung des BPGG. Der Fonds Soziales Wien werde sich gerne in den Prozess einbringen. Die Verlängerung der Art. 15a–Vereinbarung sei immer an die Verhandlungen zum Finanzausgleich gekoppelt, eine zeitgerechte Einigung bei den diesbezüglichen Verhandlungen sei daher Voraussetzung. Das Land Wien bzw. der Fonds Soziales Wien trage konstruktiv zu einem zeitgerechten Abschluss bei.

24–Stunden–Betreuung im Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung

7.1

(1) Bereits im Jahr 1981 richtete der Bundesgesetzgeber den „Nationalfonds zur besonderen Hilfe für Behinderte“ ein, der 2001 in „Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung“ umbenannt wurde. Dieser hatte eine eigene Rechtspersönlichkeit und wurde vom Bundesminister für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz verwaltet.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24–Stunden–Betreuung in Oberösterreich und Wien



Der Fonds wurde vorwiegend aus Zuschüssen von Bund und Ländern finanziert und umfasste seit 1. Juli 2007 auch die Förderung für die 24–Stunden–Betreuung.¹²

(2) Im Jahr 2015 zahlte das Ministerium über den Fonds 123,84 Mio. EUR an Förderbeträgen für die 24–Stunden–Betreuung aus, was knapp 90 % des Gesamtaufwands des Fonds entsprach.

(3) Die Gliederung der Auszahlungen im Rechnungsabschluss des Fonds erfolgte einerseits pro Bundesland (für Niederösterreich¹³ waren aufgrund der abweichen den Administration und Verrechnung zwei Kostenstellen angelegt), andererseits wurden weitere – teils redundante, teils veraltete – Unterteilungen der Förderauszahlungen im Fonds vorgenommen.

Eine periodengenaue Abrechnung erfolgte im Fonds nicht. Dies begründete das Ministerium damit, dass der Abgleich mit den Ländern erst im zweiten Halbjahr abgeschlossen werden konnte und eine Erfassung im Rechnungsabschluss des Berichtsjahres nicht mehr möglich war.

7.2

Der RH merkte an, dass die 24–Stunden–Betreuung inhaltlich den überwiegenden Teil der Ausgaben des Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung ausmachte, und kritisierte die nicht periodengerecht abgegrenzte und teilweise obso lete Darstellung der Förderauszahlung im Rechnungsabschluss des Fonds.

Er verwies in diesem Zusammenhang auf die Empfehlung des RH (RH–Bericht „Fonds und Stiftungen des Bundes“, Reihe Bund 2017/14, TZ 39), dass – wie bei den übrigen vom Ministerium direkt verwalteten Fonds – auch bei diesem Fonds die Ausweisung der Mittelzuflüsse und Auszahlungen über den Bundeshaushalt möglich wäre. Dies hätte den Vorteil einer transparenten und konsolidierten Darstellung im Bundesrechnungsabschluss.

Der RH empfahl dem Ministerium erneut, die Vor– und Nachteile einer Integration der Zahlungsflüsse in den Bundeshaushalt zu prüfen.

7.3

Das Ministerium wies auf seine Stellungnahme zum RH–Bericht „Fonds und Stiftungen des Bundes“ (Reihe Bund 2017/14) hin. Die mit der Haushaltsrechtsre

¹² Im April 2011 wurden folgende Zuwendungen aus dem Fonds gewährt: § 21b BPGG – Zuwendungen zur Unterstützung der 24–Stunden–Betreuung, § 21a BPGG – Zuwendungen zur Unterstützung von pflegenden Angehörigen, § 36 BBG – Abgeltung der Normverbrauchsabgabe, § 22 BBG – „Allgemeine“ Zuwendungen, „Hochwasseropferentschädigung“, einmalige Zuwendungen für „Wiederaufbaufrauen“ (ausgelaufen), §§ 33 ff. BBG – Zuwendungen zur Unterstützung für Bezieher von Renten aus der Unfallversicherung.

¹³ Für Niederösterreich wurden die Landes– und Bundesförderungen jeweils extra in eigenen Sub–Kostenstellen ausgewiesen, da hier eine zu den restlichen Bundesländern abweichende Verrechnung erfolgte und die Fördermittel teilweise direkt vom Land Niederösterreich an die Fördernehmerinnen und Fördernehmer ausbezahlt wurden.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



form 2013 ursprünglich verfolgte Intention, die in einem Kalenderjahr nicht benötigten Mittel durch Rücklagen für die Ressorts in den nächsten Jahren verfügbar zu halten, sei bisher vom Bundesministerium für Finanzen nur bedingt umgesetzt worden. Im Übrigen sei durch die Änderung des Buchungssystems die Einbeziehung in den Bundesrechnungsabschluss erfolgt.

Verwaltungskosten der 24-Stunden-Betreuung

8.1

Die Kosten für die Verwaltung und Qualitätssicherung der 24-Stunden-Betreuung trug zur Gänze der Bund. Die Personal- und Qualitätssicherungskosten waren nicht wie die Förderaufwendungen und –erträge im Fonds für Menschen mit Behinderung ausgewiesen, sondern im Bundesrechnungsabschluss (siehe [TZ 22](#)).¹⁴

Gemäß Art. 15a–Vereinbarung zur 24-Stunden-Betreuung kamen Bund und Länder darüber überein, die Förderung der 24-Stunden-Betreuung regelmäßig zu evaluieren. Eine standardisierte Auswertung der Verwaltungskosten, die der 24-Stunden-Betreuung zugerechnet werden konnten, war im Berichtszeitraum nicht in den Controlling–Auswertungen des Ministeriums enthalten. Die Entwicklung der Verwaltungskosten, bspw. im Verhältnis zur Entwicklung der Förderkosten, war auch nicht Inhalt der periodischen Evaluierungsberichte des Ministeriums.

Auf Anfrage des RH gab das Ministerium bekannt, dass die Verwaltungskosten im Jahr 2015 5 % des Fördervolumens, also rd. 6,78 Mio. EUR, betrugen.

8.2

Der RH wies darauf hin, dass die Verwaltungskosten der Förderung der 24-Stunden-Betreuung getrennt von den übrigen Aufwendungen und Erträgen dargestellt waren. Er kritisierte, dass das Ministerium keine regelmäßigen und vordefinierten Auswertungen der Verwaltungskosten und deren Relation zum Förderaufwand vornahm und dass die Verwaltungskosten auch in den periodischen Evaluierungsberichten außer Betracht gelassen wurden.

Um ein angemessenes Verhältnis zwischen Förderaufwand und Verwaltungsaufwand sicherzustellen, empfahl er dem Ministerium, eine jährliche, standardisierte Evaluierung der Verwaltungskosten der Förderung der 24-Stunden-Betreuung durchzuführen.

8.3

Das Ministerium sagte in seiner Stellungnahme zu, eine Evaluierung der Verwaltungskosten der Förderung der 24-Stunden-Betreuung unter Einbeziehung der Qualitätssicherungskosten und Berücksichtigung einer transparenten Kostendarstellung durchzuführen. Ein entsprechender Prozess sei eingeleitet worden. Die

¹⁴ Gemäß § 32 BBG war der aus der Vollziehung der Bestimmungen über den Unterstützungs fonds für Menschen mit Behinderung erwachsene Verwaltungsaufwand vom Bund zu tragen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24–Stunden–Betreuung in Oberösterreich und Wien



SVB werde die anteiligen Personal– und Verwaltungskosten für die Hausbesuche für die 24–Stunden–Betreuung analog zu den Kosten für die periodischen Hausbesuche der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher getrennt darstellen.

Vollzug der Förderung der 24–Stunden–Betreuung

Fördervoraussetzungen

Überblick

9

Die Fördervoraussetzungen der 24–Stunden–Betreuung bezogen sich einerseits auf die betreuungsbedürftige Person und andererseits auf die Betreuungskraft. In folgender Tabelle werden alle Fördervoraussetzungen überblicksmäßig dargestellt:

Tabelle 2: Fördervoraussetzungen für die 24–Stunden–Betreuung

Fördervoraussetzungen gemäß Richtlinien des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ¹	
... in Bezug auf die betreuungsbedürftige Person	
Pflegegeld	Die betreuungsbedürftige Person musste Pflegegeld zumindest in Höhe der Stufe 3 beziehen.
Notwendigkeit einer 24–Stunden–Betreuung	Ab Pflegegeld–Stufe 5 war in aller Regel von der Notwendigkeit einer 24–Stunden–Betreuung auszugehen, bei Pflegegeld–Stufen 3 und 4 hatte eine Prüfung des individuellen Bedarfs zu erfolgen.
Einkommen und Vermögen	Das monatliche Netto–Gesamteinkommen der betreuungsbedürftigen Person durfte höchstens 2.500 EUR betragen, nicht anrechenbar waren jedoch z.B. Pflegegeld, Renten, Kinderbeihilfe, Wohnbeihilfe oder Sonderzahlungen. Unterhaltsberechtigte Angehörige erhöhten die Einkommensgrenze. Bei Überschreiten der Einkommensgrenze bis zur Höhe des maximalen Zuschusses bestanden Einschleifregelungen. Die Förderung war vermögensunabhängig.
Ausschluss von Doppelförderungen	Es durfte keine sozialversicherungsrechtliche Begünstigung für pflegende Angehörige gemäß §§ 77 Abs. 9 ASVG, 33 Abs. 10 GSVG, 28 Abs. 7 BSVG bestehen, wenn die Förderung der 24–Stunden–Betreuung für zwei Betreuungskräfte bezogen wurde.
... in Bezug auf die Betreuungskraft	
Betreuungsverhältnis	Es musste ein Betreuungsverhältnis im Sinne des § 1 Abs. 1 des HBeG vorliegen. Die vereinbarte Arbeitszeit musste mindestens 48 Stunden pro Woche betragen.
Wohnsitz	Die Betreuungskraft musste eine Wohnsitzmeldung im Haushalt der betreuungsbedürftigen Person vorweisen.
Art der Beschäftigung	Die Betreuungskraft konnte entweder selbstständig erwerbstätig (Gewerbeberechtigung gemäß § 159 GewO) oder unselbstständig erwerbstätig (Dienstvertrag gemäß § 1 HBeG) ¹ sein.
sozialversicherungsrechtliche Absicherung	Die Betreuungskraft musste mit einer monatlichen Mindestbeitragsgrundlage pflichtversichert sein.
Qualifikation	Die Betreuungskraft musste entweder <ul style="list-style-type: none"> • über eine theoretische Ausbildung, die im Wesentlichen der Ausbildung einer Heimhilfe entsprach, oder • über eine fachspezifische Delegation verfügen oder • seit mindestens sechs Monaten die Betreuung der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers nach den Erfordernissen einer sachgerechten Betreuung durchgeführt haben.

¹ Aufgrund der hohen Anzahl an selbstständig tätigen Betreuungskräften im Vergleich zu unselbstständig tätigen fokussierte der RH in seinem Bericht sowie in dieser Tabelle (Ausnahme bei Art der Beschäftigung) auf erstere Gruppe.

Quellen: BMASK; HBeG; GewO; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Vorschussleistung der Förderung

10.1

(1) Für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung hatte die Betreuungskraft einen Qualifikationsnachweis zu erbringen. Das war entweder

- der Nachweis über eine theoretische Ausbildung (§ 21b Abs. 2 Z 5 lit. a BPGG),
- eine fachspezifische Delegation von Befugnissen im Sinne des Gesundheits- und Krankenpflegegesetzes (**GuKG**) oder des Ärztegesetzes (**ÄrzteG**) (lit. c) oder
- dass „die Betreuungskraft seit mindestens sechs Monaten die Betreuung (...) nach den Erfordernissen einer sachgerechten Betreuung des Förderwerbers durchgeführt hat“ (lit. b).

Für einen Qualifikationsnachweis gemäß lit. b hatte der Gesetzgeber daher neben einem zeitlichen Kriterium (mindestens sechsmonatige Dauer der bisherigen Betreuung) auch ein qualitatives Kriterium (die sachgerechte Betreuung) vorgesehen.

(2) Das Ministerium hielt jedoch in Erlässen hinsichtlich der mindestens sechsmonatigen Betreuungserfahrung fest, dass in diesen Fällen nicht erst nach Ablauf von sechs Monaten, sondern bereits mit Beginn des Förderverhältnisses die 24-Stunden-Betreuung gefördert werden sollte, und zwar in Form eines Vorschusses auf die Förderung. Damit gewährte das Sozialministeriumservice auch Förderungen für Zeiträume, die die Betreuungskräfte eigentlich erst absolvieren mussten, um überhaupt die Förderkriterien zu erfüllen.

Als Grund dafür führte das Ministerium die Notwendigkeit der zeitnahen Unterstützung der betreuungsbedürftigen Person an. Nach erfolgter Qualitätssicherung durch die SVB (siehe **TZ 20**) wurde der Vorschuss in eine reguläre Zuwendung umgewandelt. In der Praxis zahlte das Ministerium somit eine Förderung auch dann aus, wenn keines der drei Qualifikationskriterien für Betreuungskräfte gemäß BPGG erfüllt war.

(3) Im BPGG bzw. in den Richtlinien des Ministeriums für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung fand sich keine Regelung, dass die Förderung – noch dazu unabhängig von der Erfüllung der Fördervoraussetzungen – auch als Vorschuss gewährt werden konnte. Die als Vorschuss ausbezahnten Mittel wurden über jenes Konto bedeckt, das ausschließlich für Zuschüsse an den Fonds gemäß § 21b BPGG vorgesehen war, somit für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung unter Erfüllung der gesetzlich vorgegebenen Fördervoraussetzungen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Nach einer näherungsweisen Berechnung ging der RH davon aus, dass im Prüfungszeitraum (2013 bis 2015) rd. 20 Mio. EUR in Form von Vorschüssen ausbezahlt worden waren, obwohl die Betreuungskräfte die notwendigen Praxiszeiten (noch) nicht nachweisen konnten und auch keinen anderen Qualifikationsnachweis (§ 21b Abs. 5 lit. a oder c) zur Erfüllung der Fördervoraussetzungen vorlegen konnten.

10.2

Der RH hielt fest, dass das Ministerium die zeitnahe Unterstützung für betreuungsbedürftige Personen für notwendig erachtete. Er kritisierte aber, dass das Ministerium auch dann die Förderung für die 24-Stunden-Betreuung als Vorschuss gewährte, wenn mangels eines Nachweises der sechsmonatigen sachgerechten Betreuung der Förderwerberin bzw. des Förderwerbers (und auch mangels anderer Qualifikationen der Betreuungskraft) die Fördervoraussetzungen nicht erfüllt waren. In diesen Fällen förderte das Ministerium auch jene Zeitspanne, die eigentlich erst dem Erwerb der Qualifikation und damit der notwendigen Erfüllung der Fördervoraussetzung diente. Nach Ansicht des RH wurden dadurch zweckgebundene Fördermittel ohne Erfüllung der Fördervoraussetzungen nach § 21b BPGG ausbezahlt; dies machte in den Jahren 2013 bis 2015 rd. 20 Mio. EUR aus.

Der RH empfahl dem Ministerium, die Förderung der 24-Stunden-Betreuung wie gesetzlich vorgesehen nur bei tatsächlicher Erfüllung eines der Qualifikationskriterien für Betreuungskräfte zu gewähren. Von der Auszahlung von Vorschussleistungen aus Mitteln, die der Förderung der 24-Stunden-Betreuung gemäß § 21b BPGG gewidmet waren, wäre mangels rechtlicher Grundlage abzusehen. Gegebenenfalls wäre – nach Abwägung der Notwendigkeit einer solchen Vorschussleistung gegenüber dem Erfordernis einer Qualifikation der Betreuungskräfte – auf eine entsprechende Änderung der rechtlichen Bestimmungen hinzuwirken.

10.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der historische Grund für die Regelung die Erfahrung gewesen, dass bei bereits länger andauernden Betreuungsverhältnissen gleich zu achtende Kompetenzen der Betreuungskräfte vorlägen, die im Sinne einer praxisnahen Umsetzung ebenfalls als adäquater Qualitätsstandard im Rahmen der Förderung der 24-Stunden-Betreuung berücksichtigt worden seien. Dementsprechend sei auch bei zumindest sechsmonatiger sachgerechter Betreuung der nötige Qualitätsstandard erfüllt; dies jedenfalls, wenn die Betreuung durch die betreffende Betreuungskraft weder von der Förderwerberin bzw. dem Förderwerber noch von der diplomierten Pflegeperson im Rahmen eines Hausbesuchs beanstandet worden sei. Zur Einhaltung dieser Qualitätsanforderungen werde ein Hausbesuch durchgeführt.

Mit den im Juli 2017 in Kraft getretenen Richtlinien sei klargestellt worden, dass der Zuschuss in Fällen des § 21b Abs. 2 Z 5 lit. b BPGG zunächst als Vorschuss gewährt werden könne. Nach erfolgter Qualitätssicherung sei der Vorschuss in den eigentli-

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



chen Zuschuss umzuwandeln. Der Hintergrund sei, dass in den Jahren 2013 bis 2016 16.739 erfolgreiche Hausbesuche durchgeführt worden seien, wobei in durchschnittlich rd. 97 % der Fälle eine vollständige und zuverlässige Versorgung in den vier Hauptdomänen festgestellt worden sei. Bei Einbeziehung von Bewertungen mit einer geringfügigen Beeinträchtigung der Lebensqualität könne in durchschnittlich über 99 % der Fälle von einer ordnungsgemäßen bzw. guten Betreuungsqualität gesprochen werden.

Das Ministerium habe es als gerechtfertigt angesehen, betroffenen Menschen bereits zu Beginn eines Betreuungsverhältnisses – und nicht erst nach sechs Monaten – eine Zuwendung als Vorschuss zukommen zu lassen.

In Berücksichtigung der Ergebnisse der Hausbesuche sei davon auszugehen, dass die Fördervoraussetzung nur in verschwindend kleinem Ausmaß nicht erfüllt worden sei. Im Übrigen bestehe eine Rückzahlungsverpflichtung, wenn die Förderung widmungswidrig verwendet oder die Überprüfung der widmungsgemäßen Verwendung vereitelt werde.

Ungeachtet dessen werde die Umsetzung der Empfehlung des RH zur Klarstellung des § 21b Abs. 2 Z 5 lit. b BPGG anlässlich einer Novelle des BPGG geprüft werden.

10.4

Der RH entgegnete dem Ministerium, dass gemäß § 21b BPGG gewisse Fördervoraussetzungen erfüllt sein mussten, um aus zweckgewidmeten Mitteln eine Förderung für die 24-Stunden-Betreuung zu erhalten. In Bezug auf die Qualifikation der Betreuungskraft war dies entweder eine theoretische Ausbildung, eine fachspezifische Delegation oder eine bereits mindestens sechs Monate dauernde, sachgerechte Betreuung durch dieselbe Betreuungskraft. Auch die nachträglich festgestellte gute Qualität der Betreuungsleistung rechtfertigte nicht die Auszahlung eines Vorschusses ohne rechtliche Grundlage. Er verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Bezüglich der Qualität der 24-Stunden-Betreuung, der Ausbildung der Betreuungskräfte und der Qualitätssicherungsmaßnahmen verwies der RH auf seine Feststellungen und Empfehlungen in **TZ 18** bis **TZ 23**.

Überschneidende Förderzeiträume

11.1

Laut Ministerium war es grundsätzlich nicht zulässig, dass unterschiedliche Antragstellerinnen und Antragsteller innerhalb desselben Monats für dieselbe Betreuungskraft eine Förderung erhielten, d.h. dass die Betreuungskraft bspw. die erste Hälfte des Monats im Haushalt A, die zweite Hälfte des Monats im Haushalt B tätig

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



war.¹⁵ Lagen für einen Monat zwei Anträge für dieselbe Betreuungskraft vor, war nicht geregelt, welcher Antragstellerin bzw. welchem Antragsteller das Sozialministeriumservice die Förderung gewähren sollte. Im Antragsformular für die Förderung gab es zwar einen Hinweis auf obige Voraussetzung für die Fördergewährung, nicht aber in den Richtlinien.

11.2

Der RH hielt kritisch fest, dass im Falle von zwei Förderanträgen für eine Betreuungskraft für denselben Monat nicht geregelt war, welcher Antragstellerin bzw. welchem Antragsteller das Sozialministeriumservice die Förderung gewähren sollte. Das Ministerium hatte die Förderung beider Antragstellerinnen bzw. Antragsteller per Erlass für unzulässig erklärt.

Der RH empfahl dem Ministerium in diesen Fällen eine Klarstellung hinsichtlich des Zuspruchs der Förderung sowie eine entsprechende Informationsweitergabe an betreuungsbedürftige Personen bzw. ihre Angehörige.

11.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Empfehlung des RH sowohl in den Richtlinien als auch im Antragsformular bereits umgesetzt worden. Die Richtlinien sähen vor, dass der Zuschuss pro Monat nur für ein konkretes Betreuungsverhältnis zu einer pflegebedürftigen Person an eine Förderungswerberin bzw. einen Förderungswerber an einer Meldeadresse gewährt werden könne. Eine gleichzeitige Gewährung des Zuschusses an mehrere pflegebedürftige Personen, für die ein und dieselbe Personenbetreuungskraft an verschiedenen Meldeadressen – selbstständig oder unselbstständig – tätig ist, sei nicht möglich. Das Ansuchensformular enthalte eine ähnliche Formulierung. Somit sei sichergestellt, dass die Förderwerberin bzw. der Förderwerber bereits zum Zeitpunkt des Ansuchens entsprechend informiert werde. Die Empfehlung des RH sei somit bereits umgesetzt.

11.4

Der RH anerkannte die rasche Anpassung in den Richtlinien und Formularen des Ministeriums hinsichtlich der Informationsweitergabe an betreuungsbedürftige Personen bzw. Angehörige. Er wies jedoch darauf hin, dass nach wie vor nicht geklärt ist, wem das Sozialministeriumservice – bei Erfüllung der sonstigen Fördervoraussetzungen – die Förderung zuzusprechen hat, wenn zwei Förderanträge für die Tätigkeit derselben 24-Stunden-Betreuungskraft und desselben Monats in verschiedenen Haushalten vorliegen. Dies war insbesondere problematisch, da es den Antragstellerinnen und Antragstellern nicht möglich war festzustellen, ob die Betreuungskraft im laufenden Monat auch in einem anderen Haushalt tätig gewesen war, und Anträge nicht notwendigerweise chronologisch nach Beginn der Betreuungstätigkeit einlangten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung hinsichtlich der Klarstellung des Zuspruchs der Förderung.

¹⁵ Ausgenommen war die Beendigung eines Betreuungsverhältnisses in einem Haushalt (bspw. aufgrund eines Todesfalls) und Neuaufnahme im selben Monat in einem anderen Haushalt.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Verfahrensablauf

Verfahrensdauer

- 12.1** Das Ministerium gab dem Sozialministeriumservice vor, dass die Durchschnittsdauer aller im Monat erledigten Verfahren zur Förderung der 24-Stunden-Betreuung unter 60 Tage liegen musste. Für die Jahre 2014 und 2015 wurde diese Vorgabe in der Jahresbetrachtung jeweils unterschritten. Die Verfahrensdauer sank von rd. 58 Tagen im Jahr 2014 auf rd. 49 Tage im Jahr 2015.

Die Dauer des Verfahrens bis zu einer Entscheidung über die Förderung der 24-Stunden-Betreuung war unterschiedlich lang. Die häufigsten Gründe hierfür waren eine noch fehlende Pflegegeldeinstufung der betreuungsbedürftigen Person und fehlende Unterlagen, die noch nachgereicht werden mussten.

- 12.2** Der RH hob positiv hervor, dass die vorgegebene Verfahrensdauer in den Jahren 2014 und 2015 zum Teil deutlich unterschritten wurde.

Verwaltung der Förderfälle

- 13.1** Seit Einführung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung im Jahre 2007 dokumentierte das Sozialministeriumservice den Vollzug mittels Papierakten ergänzt um eine IT-Applikation.

Die IT-Applikation diente als Zahlungssystem, es wurden damit bestimmte Eckdaten der Förderfälle, wie z.B. Name und Adresse der betreuungsbedürftigen Person, Antrags- oder Erledigungsdatum, elektronisch erfasst. Erst ab 2012 erfasste das Sozialministeriumservice auch einzelne Daten bezüglich der Betreuungskräfte elektronisch. Bestimmte Informationen, wie z.B. Detailinformationen über zu Unrecht bezogene Förderungen, dokumentierte es weiterhin nur im Papierakt (siehe TZ 14). Eine automatisierte Datenauswertung war nur beschränkt durchführbar, da nicht alle im Papierakt erfassten Informationen auch im elektronischen System eingegeben wurden (zur Erledigung der Anträge beim Sozialministeriumservice sowie zu den Antragszahlen siehe auch Anhang: Tabellen d und e).

- 13.2** Der RH kritisierte, dass das Sozialministeriumservice für den Vollzug der Förderung der 24-Stunden-Betreuung primär Papierakten und nur für Teilbereiche eine IT-Applikation verwendete. Der RH wies darauf hin, dass durch die ausschließliche Verwendung eines elektronischen Systems für die Förderungsabwicklung ein einheitlicher Vollzug und eine Optimierung der Arbeitsprozesse sichergestellt und Doppelgleisigkeiten vermieden werden könnten. Zusätzlich gab der RH zu bedenken, dass eine Prüfung der Ordnungsmäßigkeit des Vollzugs nur durch eine aufwen-

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



dige Prüfung der Papierakten möglich war und die automatisierte Datenauswertung nur unvollständig durchführbar war.

Der RH empfahl dem Ministerium, nach Abwägung von Kosten–Nutzen–Aspekten eine für die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Vollzugs der 24–Stunden–Betreuung geeignete IT–Applikation technisch umzusetzen und in Betrieb zu nehmen.

13.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums sei die Produktivsetzung einer Fachapplikation in der 24–Stunden–Betreuung mit 18. Dezember 2017 erfolgt. Mit dieser sei die Möglichkeit eines regelmäßigen Datenabgleichs – insbesondere mit der SVA – sichergestellt. Seither stünden über einen sogenannten Betreuungskräftepool sämtliche Daten der in der 24–Stunden–Betreuung eingesetzten Betreuungskräfte automationsunterstützt zur Verfügung. Nunmehr sei auch gewährleistet, dass keine historischen Daten, die für den ordnungsgemäßen Vollzug der Leistung benötigt werden, überschrieben bzw. gelöscht würden. Die Empfehlung des RH sei somit bereits umgesetzt.

Unrechtmäßig bezogene Förderungen

14.1

(1) Teilweise zahlte das Sozialministeriumservice Förderungen für die 24–Stunden–Betreuung aus, obwohl die Fördervoraussetzungen nicht (mehr) vorlagen. Mögliche Gründe dafür waren, dass bspw. der Tod der betreuten Person oder die Übersiedlung in ein Pflegeheim dem Sozialministeriumservice nicht rechtzeitig gemeldet wurde oder dass eine sozialversicherungsrechtliche Änderung im Versicherungsstatus der Betreuungskraft eintrat (siehe [TZ 24](#)). Wurden nicht gerechtfertigte Auszahlungen festgestellt, forderte das Sozialministeriumservice den Betrag zurück oder behielt laufende Zahlungen ein. Für die Jahre 2013, 2014 und 2015 stellte die Landesstelle Wien des Sozialministeriumservice zu Unrecht bezogene Förderungen in der Höhe von rd. 665.000 EUR fest; die Landesstelle Oberösterreich rd. 1,54 Mio. EUR. Diese Beträge waren fast zur Gänze einbringlich (98,5 % bis 99,3 % in den Jahren 2013 bis 2015).

(2) Ein Erlass des Ministeriums sah vor, dass pro Jahr bei ca. einem Drittel der laufenden Förderfälle Stichproben stattzufinden hätten, um zu überprüfen, ob die Fördervoraussetzungen der 24–Stunden–Betreuung weiterbestanden. Ein regelmäßiger automatisierter Datenabgleich mit den hierfür notwendigen Datenbanken (z.B. dem zentralen Melderegister des Bundesministeriums für Inneres) war technisch noch nicht umgesetzt. Die Landesstelle Oberösterreich des Sozialministeriumservice kam der Vorgabe des Ministeriums seit dem Jahr 2015 nach, die Landesstelle Wien hingegen keine Stichprobenprüfung durch. Das Ministerium verlangte von den Landesstellen keinen Nachweis bezüglich der durchzuführenden Überprüfungen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



(3) Eine weitere Fördervoraussetzung war, dass keine begünstigte sozialversicherungsrechtliche Absicherung pflegender Angehöriger im Sinne der §§ 18b bzw. 77 Abs. 6 ASVG oder 33 Abs. 9 Gewerbliches Sozialversicherungsgesetz (**GSVG**) oder 28 Abs. 6 Bauern–Sozialversicherungsgesetz (**BSVG**) in Anspruch genommen wurde, falls zwei Betreuungskräfte für die betreuungsbedürftige Person tätig waren. Es fanden sich Fälle von genehmigten Förderungen, die gegen diese Voraussetzungen verstießen.

14.2

Der RH hielt fest, dass in beiden überprüften Landesstellen des Sozialministeriumservice Förderungen für die 24-Stunden-Betreuung zu Unrecht ausbezahlt wurden. Er kritisierte, dass die Landesstelle Oberösterreich erst seit 2015 und die Landesstelle Wien überhaupt noch keine Stichproben im Ausmaß von 30 % zur Überprüfung des Weiterbestehens der Fördervoraussetzungen vorgenommen hatten. Er wies auch kritisch darauf hin, dass eine automatisierte regelmäßige Überprüfung der Fördervoraussetzungen technisch noch nicht umgesetzt war.

Er empfahl dem Ministerium, dafür Sorge zu tragen, dass die Landesstellen des Sozialministeriumservice jährlich in ausreichendem Ausmaß Stichproben der Förderfälle der 24-Stunden-Betreuung durchführen. Weiters empfahl er, bei der Einführung einer neuen IT–Applikation sicherzustellen, dass diese einen automatisierten regelmäßigen Datenabgleich beinhaltet.

14.3

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, es habe das (damalige) Bundessozialamt mit Erlass vom März 2009 beauftragt, durch stichprobenartige Prüfung pro Jahr in rund einem Drittel der laufenden Förderfälle das (Weiter)Bestehen der Fördervoraussetzungen mittels einer Hauptverbandsabfrage abzuklären. Dies sei dem Sozialministeriumservice zuletzt im November 2017 in Erinnerung gerufen worden. Abgesehen davon solle mit der IT–Fachapplikation für die 24-Stunden-Betreuung die Stichprobenprüfung durch eine 100%ige Prüfung ersetzt werden, da die Applikation von sich aus auf ein derartiges Wegfallen aufmerksam machen solle und dann die erforderlichen Schritte in Richtung Einstellung der Förderung vorzunehmen seien.

Bezüglich der IT–Fachapplikation verwies das Ministerium weiters auf seine Stellungnahme zu **TZ 13**, wonach die Produktivsetzung einer Fachapplikation in der 24-Stunden-Betreuung mit Ende 2017 erfolgt sei.

14.4

Der RH begrüßte die bereits erfolgten Schritte zur Umsetzung seiner Empfehlungen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Einheitliche Vollzugspraxis

15.1

- (1) Das Ministerium regelte die nähere Ausgestaltung des Vollzugs der Förderung in zahlreichen Erlässen, die auf einen einheitlichen Vollzug aller Landesstellen des Sozialministeriumservice abzielten. Teilweise bestanden mehrere Erlässe zu einer konkreten Vollzugsproblematik. Darüber hinaus gab es gemeinsame Arbeitssitzungen mit den Landesstellen, in denen Themenblöcke oder Einzelfälle behandelt wurden, die bspw. Ausbildungsnachweise der Betreuungskräfte, die Qualitätssicherung, die Erstellung und Übermittlung von Statistiken und die Vermeidung von Doppelförderungen betrafen.
- (2) Das Ministerium führte auch systematische Überprüfungen der Vollzugspraxis in den Landesstellen des Sozialministeriumservice durch. Dabei stellte es verschiedene Mängel bzw. Unterschiede im Vollzug zwischen den Landesstellen fest, bspw. in Bezug auf

- die stichprobenartige Überprüfung laufender Förderfälle zur Vermeidung von unrechtmäßig bezogenen Förderungen,
- die Anforderung von Übersetzungen der Ausbildungsnachweise der Betreuungskräfte,
- die Dokumentation von Hausbesuchen der SVB im Akt,
- die Vorgehensweise bei Förderanträgen von Personen mit Pflegegeldstufe 3 oder 4 oder
- die korrekte und zeitnahe Eintragung von Daten in die IT-Applikation.

15.2

Der RH hielt fest, dass das Ministerium den Vollzug der Förderung durch das Sozialministeriumservice durch zahlreiche Erlässe regelte und systematische Überprüfungen der Vollzugspraktiken bei den Landesstellen des Sozialministeriumservice durchführte. Der RH anerkannte die Bemühungen des Ministeriums in Bezug auf Korrektheit und Einheitlichkeit des Vollzugs.

Er regte jedoch an, die hohe Zahl an Erlässen im Hinblick auf deren Übersichtlichkeit zu sichten und dem Sozialministeriumservice in aktualisierter Form zur Verfügung zu stellen.

15.3

Laut Stellungnahme des Ministeriums werde die Empfehlung zur Vereinfachung und Effizienzsteigerung des Fördervollzugs aufgegriffen und eine Erlassbereinigung

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



mit dem Ziel durchgeführt, dem Sozialministeriumservice eine aktuelle und übersichtliche Erlasssammlung zur Verfügung zu stellen.

Elektronische Verfahrensabwicklung

16.1

Das Ansuchen und die geforderten Unterlagen für die Fördergewährung konnten persönlich, per Post oder per Mail eingebracht werden. Dem Ansuchen auf Gewährung eines Zuschusses zur Unterstützung der 24-Stunden-Betreuung gemäß § 21b BPGG waren teilweise sensible Unterlagen beizulegen (z.B. Pflegegeldgutachten, Einkommensnachweis, Sozialversicherungsnachweis der Betreuungskraft).

Ein Teil der Antragstellerinnen und Antragsteller übermittelte die Unterlagen per Mail an das Sozialministeriumservice. Eine sichere elektronische Verfahrensabwicklung gab es nicht, obwohl das Ministerium das Sozialministeriumservice bereits im Jahr 2012 auf dieses Erfordernis hingewiesen hatte. Das Sozialministeriumservice überprüfte die beigelegten Unterlagen soweit wie möglich durch inhaltlichen Abgleich mit Datenbanken, wie z.B. sozialversicherungsrechtlichen Datenbanken oder dem Melderegister.

16.2

Der RH kritisierte, dass das Sozialministeriumservice technisch noch keine sichere elektronische Verfahrensabwicklung umgesetzt hatte, obwohl das Ministerium das Sozialministeriumservice bereits 2012 auf dieses Erfordernis hingewiesen hatte.

Der RH empfahl dem Ministerium, unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Aspekten ein elektronisches und sicheres Einbringen der Unterlagen zu ermöglichen. Weiters empfahl der RH dem Ministerium im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung zu evaluieren, welche Unterlagen von der Fördernehmerin bzw. vom Fördernehmer für die Bearbeitung des Ansuchens tatsächlich bereitzustellen sind bzw. welche ohnehin vom Sozialministeriumservice im Rahmen der Antragsbearbeitung erhoben werden.

16.3

Das Ministerium hielt in seiner Stellungnahme fest, dass das E–Government–Gesetz eine Verpflichtung zur Schaffung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen für einen elektronischen Verkehr mit den Beteiligten bis spätestens Anfang 2020 vorsehe. Daher sei im Zuständigkeitsbereich des Ministeriums die IT–Architektur im Gesamten entsprechend anzupassen, wovon auch der Fachbereich der 24–Stunden–Betreuung umfasst sein werde.

Weiters führte das Ministerium aus, dass die Produktivsetzung der Fachapplikation in der 24–Stunden–Betreuung auch zur Folge habe, dass dem Sozialministeriumservice bei der Antragsbearbeitung eine Reihe von Daten (wie die Bestätigungen über die Versicherung und die Gewerbeanmeldung der Betreuungskräfte) automa-

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



tionsunterstützt zur Verfügung stehen werde und diese somit nicht mehr von den Antragstellerinnen und Antragstellern vorzulegen wären. Der Adaptierungsprozess in Bezug auf die Ansuchensformulare zur Erhöhung der Kundenfreundlichkeit und der Verwaltungsvereinfachung sei bereits eingeleitet worden.

Qualitätssicherung

Rechtliche Grundlagen

- 17** Im Zuge der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung sah der Gesetzgeber Mindeststandards zur Qualitätssicherung (bspw. hinsichtlich der Qualifikation von Betreuungskräften) sowie qualitätssichernde Maßnahmen (bspw. Hausbesuche durch Pflegefachkräfte) vor. Die folgende Tabelle stellt die rechtlichen Grundlagen für die Qualitätssicherung in der 24-Stunden-Betreuung dar:

Tabelle 3: Rechtliche Grundlagen für Qualitätssicherung

Rechtsvorschrift	Vorgesehene Qualitätssicherungsmaßnahmen
Vereinbarung gemäß Art. 15a B–VG über die gemeinsame Förderung der 24–Stunden–Betreuung (BGBI. I Nr. 59/2009 i.d.g.F.) und Erläuterungen	Qualifikation der Betreuungskraft, Hausbesuch durch Pflegefachkräfte
HBeG, §§ 5 ff. (BGBI. I Nr. 33/2007 i.d.g.F.)	Handlungsleitlinien, Zusammenarbeit und Verschwiegenheit
GewO 1994, §§ 159 ff. i.V.m. § 69 (BGBI. Nr. 194/1994 i.d.g.F.)	Verschwiegenheit, Handlungsleitlinien, Führen eines Haushaltsbuches
BPGG, § 21b Abs. 2 Z 5 (BGBI. Nr. 110/1993 i.d.g.F.)	Qualifikation der Betreuungskraft
ÄrzteG 1998, § 50b (BGBI. I Nr. 169/1998 i.d.g.F.)	Übertragung ärztlicher Tätigkeiten
GuKG, § 3a i.V.m. § 15 Abs. 7 (BGBI. I Nr. 108/1997 i.d.g.F.)	Übertragung pflegerischer Tätigkeiten
Gesundheitsberufe–Rechtsänderungsgesetz 2007 (BGBI. I Nr. 57/2008)	Durchführung ärztlicher und pflegerischer Tätigkeiten unter bestimmten Voraussetzungen durch Betreuungskräfte
Verordnung über Standes– und Ausübungsregeln für Leistungen der Personenbetreuung (BGBI. II Nr. 278/2007 i.d.g.F.)	Orientierung am Wohl des bzw. der zu Betreuenden, Dokumentation der Leistung, schriftlicher Betreuungsvertrag, Informationen vor Vertragsabschluss über Preise und Leistungsinhalte, Handlungsleitlinien, Vertretungsregelungen
Verordnung über Standes– und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung (BGBI. II Nr. 397/2015 i.d.g.F.)	Aufklärung der Personenbetreuerin bzw. des Personenbetreuers zu Maßnahmen der Qualitätssicherung, Erhebung des Betreuungsbedarfs der zu betreuenden Person
Verordnung über Maßnahmen, die Gewerbetreibende, die das Gewerbe der Personenbetreuung ausüben, zur Vermeidung einer Gefährdung von Leben oder Gesundheit bei der Erbringung ihrer Dienstleistung zu setzen haben (BGBI. II Nr. 152/2007 i.d.g.F.)	Maßnahmen zur Unfallverhütung bei Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen, Rücksichtnahme auf die Vorschriften bei der Zubereitung von Mahlzeiten, Berücksichtigung der körperlichen Mobilität
Richtlinien des BMASK zur Unterstützung der 24–Stunden–Betreuung (§ 21b BPGG) vom 1. November 2008	Hausbesuch durch Pflegefachkräfte

Quelle: RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Qualifikation der Betreuungskräfte

18

(1) Für eine Zuwendung aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung war eine Mindestausbildung der Betreuungskraft vorgesehen, um die Qualität der Betreuung sicherzustellen. Gemäß BPFG lag diese vor, wenn die Betreuungskraft ab 1. Jänner 2009 entweder

- eine theoretische Ausbildung aufweisen konnte, die im Wesentlichen der Ausbildung einer Heimhilfe nach der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG zwischen dem Bund und den Ländern über Sozialbetreuungsberufe¹⁶ entsprach (§ 21b Abs. 2 Z 5 lit. a), oder
- seit mindestens sechs Monaten die Förderwerberin bzw. den Förderwerber erfolgreich betreute (§ 21b Abs. 2 Z 5 lit. b) oder
- eine ärztliche oder pflegerische Befugnis (sogenannte Delegation) hatte (§ 21b Abs. 2 Z 5 lit. c).

(2) Eine verpflichtende Qualitätssicherung gab es nur bei einem Teil der Förderfälle. Hatte die Förderwerberin bzw. der Förderwerber eine Betreuungskraft ohne theoretische Ausbildung oder Delegation (lit. b), war nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtend ein Hausbesuch von diplomierten Pflegefachkräften des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung der SVB durchzuführen. Im Fall einer theoretischen Ausbildung (lit. a) oder einer Befugnis der Betreuungskraft (lit. c) erfolgten hingegen keine verpflichtenden Hausbesuche zur Qualitätssicherung (Abbildung 6, siehe auch Anhang: Abbildungen a und b).

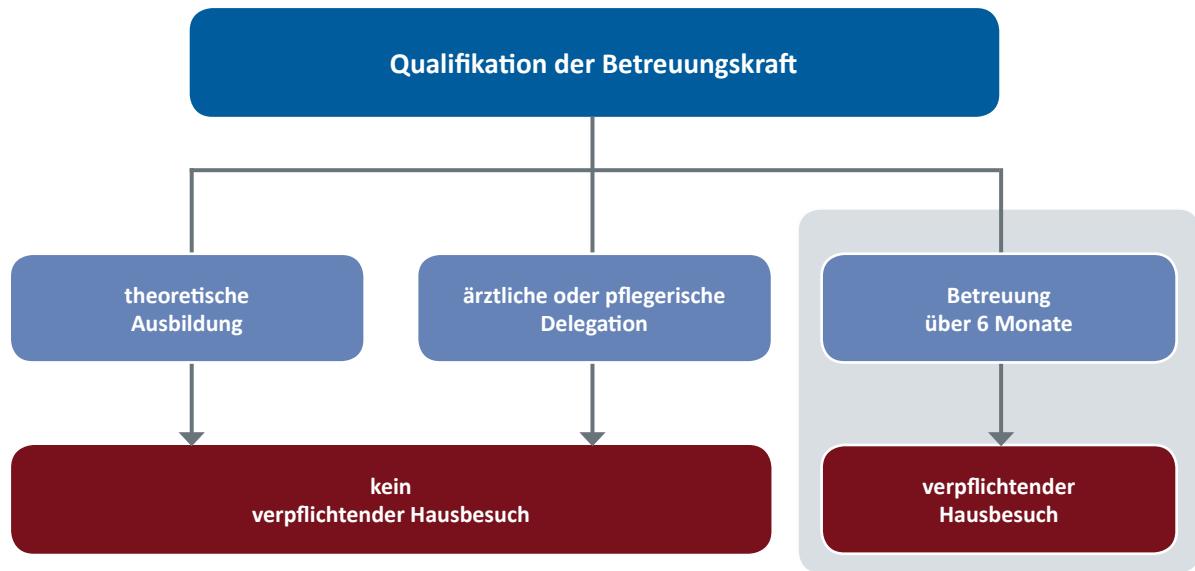
¹⁶ Das entsprach einer theoretischen Ausbildung im Ausmaß von 200 Stunden.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung 5: Qualifikationsarten und Qualitätssicherungsmaßnahmen



Quelle: RH

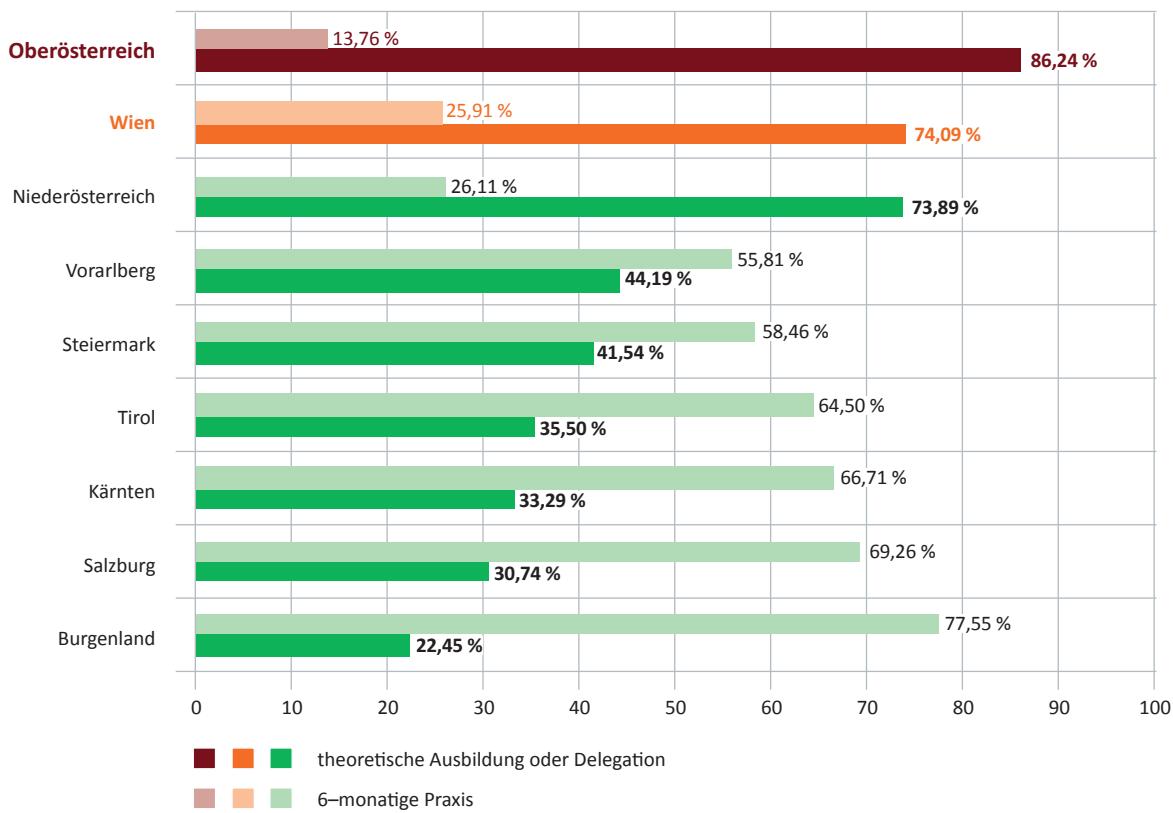
(3) Die im Jahr 2015 bundesweit vom Sozialministeriumservice abgeschlossenen Verfahren zur Zuerkennung einer Förderung zeigten folgende Qualifikation der Betreuungskräfte.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung 6: Qualifikation der Betreuungskräfte, 2015



Quelle: BMASK

Der Anteil der Verfahren, bei denen die Betreuungskraft bzw. die Betreuungskräfte eine theoretische Ausbildung oder eine Delegation vorweisen konnten und daher keine qualitätssichernden Maßnahmen vorgesehen waren, lag in den Ländern Oberösterreich (86 %) und Wien (74 %) im bundesweiten Vergleich am höchsten, im Burgenland (22 %) hingegen am niedrigsten. Österreichweit wurden im Jahr 2015 in rund der Hälfte der Neuanträge (51 %) Hausbesuche zur Qualitätssicherung angeordnet.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Tätigkeitsbereich der Personenbetreuerinnen und –betreuer

19.1

- (1) Mit den Bestimmungen über die Betreuung von Personen in privaten Haushalten im HBeG und einer Änderung der GewO wurden im Jahr 2007 die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung geschaffen und die Ausübung der Personenbetreuung als freies Gewerbe ermöglicht.¹⁷ In diesen Gesetzen war der Umfang der eigenverantwortlichen Tätigkeit von Personenbetreuerinnen und –betreuern geregelt. Er umfasste Hilfestellung insbesondere bei der Haushaltsführung und der Lebensführung, wie z.B. haushaltsnahe Dienstleistungen (z.B. Zubereitung von Mahlzeiten, Hausarbeiten und Reinigungstätigkeiten) oder eine Gesellschafterfunktion (z.B. Gesellschaft leisten, Konversation). Zum erlaubten Tätigkeitsbereich zählte gemäß GuKG darüber hinaus auch die Unterstützung bei der Nahrungs-, Flüssigkeits- sowie der Arzneimittelaufnahme, Körperpflege, An- und Auskleiden, der Benützung von Toilette und Leibstuhl sowie beim Aufstehen, Niederlegen, Niedersetzen und Gehen, solange dafür nicht aus medizinischer Sicht eine Anordnung durch den gehobenen Dienst für Gesundheits- und Krankenpflege notwendig war.
- (2) Über den eigenverantwortlichen Tätigkeitsbereich der Betreuung hinaus konnten Personenbetreuerinnen und –betreuer auch einzelne pflegerische und ärztliche Tätigkeiten durchführen, sofern sie ihnen von diplomiertem Gesundheits- und Krankenpflegepersonal oder einer Ärztin bzw. einem Arzt übertragen wurden. Dies betraf z.B. die Verabreichung von Arzneimitteln, das Anlegen von Bandagen und Verbänden, die Verabreichung von subkutanen Injektionen oder die Blutentnahme zur Bestimmung des Blutzuckerspiegels.
- (3) Damit entsprach der Tätigkeitsbereich der Personenbetreuung im Wesentlichen jenem der Heimhilfe. Für das Qualifikationsniveau der Heimhelperinnen und –helfer sah der Gesetzgeber jedoch eine theoretische Ausbildung im Umfang von 200 Unterrichtseinheiten sowie Praxis im Ausmaß von 200 Stunden vor. Aus Gründen der Qualitätssicherung sah die Vereinbarung über Sozialberufe eine freiberufliche Ausübung der Heimhilfe nicht vor. Der Beruf durfte ausschließlich in einem unselbstständigen Dienstverhältnis im Rahmen einer Einrichtung ausgeübt werden, deren Rechtsträger entsprechende Maßnahmen zur Qualitätssicherung sicherzustellen hatten. Personenbetreuung wurde hingegen überwiegend als sogenanntes freies Gewerbe bei Erfüllung der allgemeinen Voraussetzungen (Eigenberechtigung, Mindestalter und Zuverlässigkeit) ohne Befähigungsnachweis selbstständig ausgeübt. In Wien waren bspw. im Jahr 2015 von 977 Anträgen auf Förderung nur drei mit unselbstständigen Betreuungskräften (0,31 %), in Oberösterreich von 1.899 Anträgen sogar nur einer (0,05 %).

¹⁷ vgl. § 1 Abs. 3 HBeG, §§ 159 ff. GewO 1994

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Die folgende Tabelle stellt die wesentlichen Merkmale des Berufs der Heimhelferinnen und –helfer denen der Personenbetreuerinnen und –betreuer gegenüber:

Tabelle 4: Vergleich Heimhilfe und Personenbetreuung

	Heimhelferinnen und –helfer	Personenbetreuerinnen und –betreuer
Art der Berufsausübung	nur unselbstständig	selbstständig oder unselbstständig
verpflichtende Ausbildung	400 Stunden (Theorie und Praxis)	keine ²
verpflichtende Fortbildung	ja	keine
verpflichtende Qualitätssicherung	ja	teilweise ³
Betreuungstätigkeit (Tätigkeiten der Haushalts- und Lebensführung)	ja	ja
pflegerische Tätigkeiten nach § 3b GuKG¹	ja	ja
ärztliche Tätigkeiten nach § 50b ÄrzteG¹	ja	ja

¹ Pflegerische und ärztliche Tätigkeiten durften nach fachspezifischer Delegation ausgeübt werden.

² Eine theoretische Ausbildung oder Delegation war gemäß BPGG nicht verpflichtend vorgesehen.

³ Vom Fördergeber war Qualitätssicherung nur bei fehlender Ausbildung verpflichtend vorgesehen (siehe [TZ 20](#)).

Quellen: Art. 15a–Vereinbarung über Sozialbetreuungsberufe; GewO; HBeG; RH

19.2

Der RH hielt fest, dass Personenbetreuerinnen und –betreuer und Heimhelferinnen und –helfer zwar vergleichbare Tätigkeiten ausübten, die Anforderungen an die Personenbetreuerinnen und –betreuer hinsichtlich Ausbildung, Qualitätssicherung und Selbstständigkeit jedoch vergleichsweise niedriger waren. Umso mehr erachtete der RH es zur Sicherstellung der Betreuungsqualität als notwendig, dass das Kompetenzzentrum für Qualitätssicherung in der Pflege von der Qualifikationsart der Betreuungskraft unabhängige verpflichtende Hausbesuche durchführt.

Der RH empfahl daher dem Ministerium, das bestehende Qualitätssicherungssystem auszuweiten und verpflichtende Hausbesuche durch diplomierte Pflegefachkräfte unabhängig von der Qualifikationsart der Betreuungskraft vorzusehen.

19.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei beabsichtigt, das bestehende Qualitätssicherungssystem auszuweiten. In Zukunft sollten die verpflichtenden Hausbesuche – unabhängig von der Qualifikationsart der Betreuungskräfte – bei allen Förderwerberinnen und Förderwerbern durchgeführt werden. Dies werde einen erhöhten Verwaltungsaufwand beim Sozialministeriumservice und bei der SVB sowie einen finanziellen Mehraufwand beim Bund zur Folge haben.

(2) Die SVB teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Kompetenzzentrum „Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege“ in Abstimmung mit dem Ministerium die

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Empfehlungen des RH umsetzen werde. Dies erfordere einen Mehrbedarf an diplomierten Gesundheits- und Krankenpflegepersonen für die Durchführung der erhöhten Anzahl an Hausbesuchen sowie einen personellen Mehraufwand im Kompetenzzentrum.

- 19.4** Der RH begrüßte die Bemühungen des Ministeriums und der SVB, das bestehende Qualitätssicherungssystem zu verbessern.

Ziele und Maßnahmen zur Qualitätssicherung

- 20.1**
- (1) Im Auftrag des Ministeriums führten diplomierte Pflegefachkräfte des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege der SVB seit dem Jahr 2003 bei Pflegegeldbezieherinnen und –beziehern bundesweit Hausbesuche durch (z.B. 19.448 im Jahr 2015). Diese waren für die betreuungsbedürftige Person nicht verpflichtend; durch Beratung und Information sollte – falls erforderlich – die Qualität der Betreuung verbessert werden.¹⁸ Im Zuge der Einführung des geförderten Betreuungsmodells in der 24-Stunden-Betreuung beauftragte das Ministerium das Kompetenzzentrum zusätzlich mit der Durchführung der verpflichtenden Hausbesuche (siehe **TZ 21**), wenn die Betreuungskraft weder eine theoretische Ausbildung noch eine Delegation aufwies (zur Entwicklung der Hausbesuche der SVB bei Fördernehmerinnen und Fördernehmern der 24-Stunden-Betreuung siehe Anhang: Tabelle f).
 - (2) Im Rahmen der Hausbesuche erhab und bewertete die SVB mit einem standardisierten Verfahren¹⁹ die Versorgungssituation von Pflegegeld beziehenden Personen in sechs ausgewählten Lebensbereichen, nämlich
 - Wohnsituation (z.B. Barrierefreiheit in Wohnräumen und Sanitäranlagen),
 - Körperpflege,
 - medizinisch–pflegerische Versorgung,
 - Ernährung inkl. Flüssigkeitszufuhr,
 - hygienische Wohnsituation sowie
 - Aktivitäten, Beschäftigung und Sozialleben.

¹⁸ vgl. § 33a BPGG

¹⁹ vgl. Trukeschitz/Harrach/Jung/Schneider, unter Mitarbeit von Steinbauer, Handbuch zum Erhebungsinstrument (v3): Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege, WU Forschungsinstitut für Altersökonomie der Wirtschaftsuniversität Wien und Kompetenzzentrum Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege der Sozialversicherungsanstalt der Bauern (2011)

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Die Pflegefachkraft bewertete jeden Bereich nach einem vierstufigen Schema (A, B, C+, C-). Bei einer Bewertung mit Stufe A ging die Pflegefachkraft davon aus, dass der Betreuungs- bzw. Pflegebedarf vollkommen abgedeckt wurde. Die Bewertungsstufe B zeigte an, dass zumindest eine geringfügige Beeinträchtigung der Lebensqualität der betreuungsbedürftigen Person bestand. Bei einer Bewertung mit C+ oder C- war hingegen der Pflege- und Betreuungsbedarf nicht gedeckt und von einer Bedrohung bzw. Beeinträchtigung der Gesundheit der Pflegegeldbezieherin bzw. des –beziehers auszugehen.

(3) Die Ergebnisse der Hausbesuche der SVB im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung und Bewertungen in den vier Lebensbereichen im Jahr 2015 zeigt die folgende Tabelle (bundesweite Auswertung):

Tabelle 5: Bewertung der Versorgungsqualität bei Hausbesuchen im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung, 2015

Domäne/Bewertung ¹	A	B	C+	C-	Anteil der Fälle mit Mängeln (B, C) in % ²
Körperpflege	4.470	16	1	0	0,4
medizinisch-pflegerische Versorgung	3.989	484	8	6	11,1
Ernährung	4.455	26	5	1	0,7
hygienische Wohnsituation	4.472	13	2	0	0,3

¹ Die anderen beiden Versorgungsdomänen „Wohnsituation“ und „Aktivitäten“ wurden nicht in die Darstellung mitaufgenommen, da sie durch 24-Stunden-Betreuung nicht beeinflusst werden konnten.

² ausschließlich erfolgreiche Hausbesuche

Quelle: SVB

In der Mehrzahl der Fälle erfolgten keine Beanstandungen der Betreuungsleistung. Die medizinisch-pflegerische Versorgung (z.B. Wundversorgung, Verbandswechsel, Verabreichung von Arzneimitteln und Injektionen oder Dekubitusprophylaxe) wurde in rd. 11 % der Fälle mit „B“ bewertet. In rd. 90 % der Fälle war dies deshalb der Fall, weil diese Tätigkeiten ohne Delegation durchgeführt wurden (das betraf rd. 10 % aller Hausbesuche).

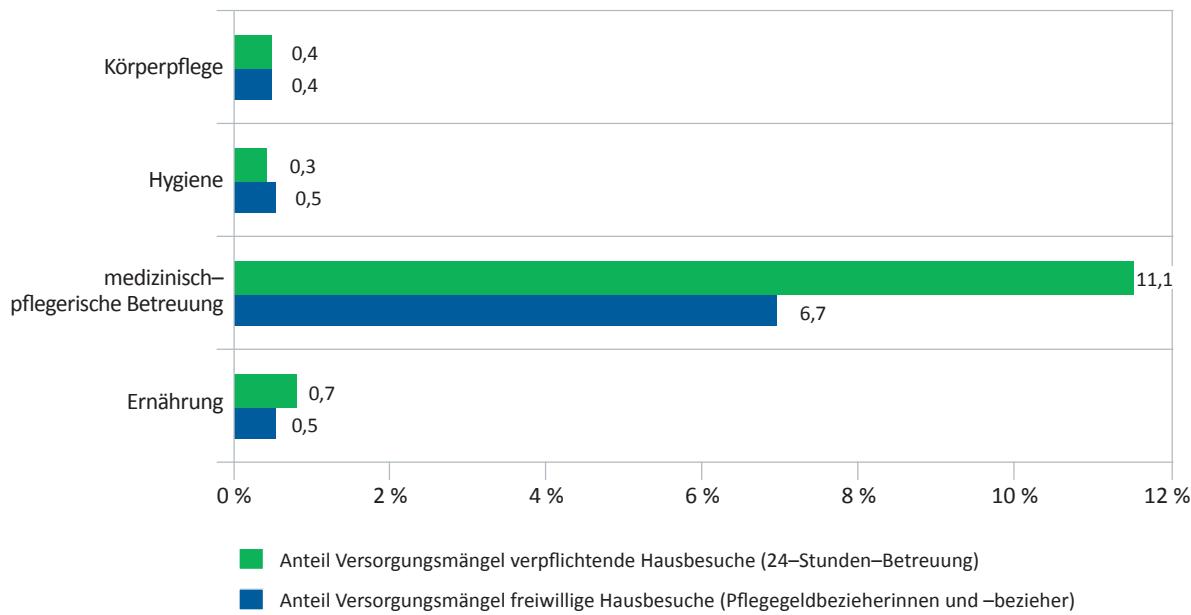
(4) Verpflichtende Hausbesuche im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung erfolgten nur, wenn die Betreuungskraft keine Qualifikation aufwies (siehe **TZ 18, TZ 21**). In Abbildung 7 wird die Quote der Beanstandungen bei den verpflichtenden Hausbesuchen im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung jenen der freiwilligen Hausbesuche bei Pflegegeldbezieherinnen und –beziehern gegenübergestellt:

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung 7: Vergleich der Versorgungsqualität, 2015



Bei einem Vergleich der beiden Gruppen ergab sich hinsichtlich der Versorgungsqualität ein ähnliches Bild:

- In drei der vier Bereiche kam es in mehr als 99 % der Fälle bei beiden Gruppen zu keinen Beanstandungen,
- im medizinisch-pflegerischen Bereich fand sich bei den freiwilligen Hausbesuchen in rd. 7 % der Fälle bzw. bei den verpflichtenden Hausbesuchen in rd. 10 %²⁰ eine Bewertung mit „B“ aufgrund fehlender fachspezifischer Delegation der Betreuungskraft.

(5) Das Ziel der Hausbesuche war es, neben einer Erhebung der Versorgungsqualität die Versorgungssituation insbesondere durch gezielte Beratung und Information durch die diplomierten Fachkräfte der SVB zu verbessern. Neben Beratung zu einer barrierefreien Gestaltung von Wohnräumen oder Versorgung mit Hilfsmitteln boten die Fachkräfte bei Bedarf auch Unterstützung bei Fragen in Zusammenhang mit dem Pflegegeld an oder berieten über alternative Möglichkeiten der stationären und mobilen Betreuung (z.B. Kurzzeitpflege, 24-Stunden-Betreuung). Darüber hinaus informierten sie Angehörige über besondere Anforderungen, die sich aus Krankheitsbildern, wie bspw. einer Demenzerkrankung der betreuungsbedürftigen Person, ergeben konnten. Dieses Beratungsangebot wurde bei verpflichtenden

²⁰ Insgesamt wurden 11,1 % aller verpflichtenden Hausbesuche mit „B“ bewertet (siehe Abbildung 7), in rd. 10 % aller verpflichtenden Hausbesuche lagen die Gründe in einer fehlenden Delegation der Betreuungskraft.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Hausbesuchen im Rahmen der 24-Stunden-Betreuung je nach Thema von rund der Hälfte der Pflegegeld beziehenden Personen oder deren Angehörigen in Anspruch genommen (zu den Themen der Beratungen im Rahmen von Hausbesuchen siehe auch Anhang: Abbildung a). Ferner wiesen die Pflegefachkräfte bei fehlender pflegerischer oder ärztlicher Delegation auf die Delegationspflicht hin und informierten Personenbetreuerinnen und –betreuer über ihren gesetzlich vorgesehenen Tätigkeitsbereich.²¹

(6) Personenbetreuerinnen bzw. –betreuer sollten in erster Linie Betreuungsleistungen im Sinne von Hilfestellung bei der Lebensführung übernehmen. Nach dem Gesundheitsberufe–Rechtsänderungsgesetz 2007 konnten sie einzelne über Betreuungsleistungen hinausgehende ärztliche oder pflegerische Tätigkeiten²² nach Delegation durch eine diplomierte Pflegefachkraft oder eine Ärztin bzw. einen Arzt durchführen (siehe **TZ 19**). Wurden ärztliche oder pflegerische Tätigkeiten ohne Berechtigung ausgeübt, war – sofern nicht eine nach dem Strafgesetzbuch zu verfolgende Handlung vorlag – von einer Verwaltungsübertretung auszugehen, die nach § 105 GuKG mit einer Geldstrafe von bis zu 3.600 EUR zu bestrafen war.

Die folgende Tabelle zeigt, wie oft medizinisch–pflegerische Tätigkeiten bei den bundesweiten Hausbesuchen im Rahmen der 24-Stunden–Betreuung festgestellt wurden:

Tabelle 6: Ausgewählte medizinisch–pflegerische Tätigkeiten nach Pflegegeldstufen, 2015

Pflegestufe	Anzahl PGB ¹	Injektionen	Medikamenteneinnahme	Versorgung Haut-defekte	Wund-versorgung	Verbands-wechsel	Dekubitus-prophylaxe	Fehlende Delegation
Anzahl Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher								
3	663	64	662	39	37	33	75	57
4	1.135	117	1.132	131	109	90	293	140
5	1.570	182	1.564	217	197	173	667	180
6	566	61	565	63	50	49	260	76
7	193	45	191	55	47	45	165	31
Summe	4.127	469	4.114	505	440	390	1.460	484

¹ Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher (PGB), bei denen die medizinisch–pflegerischen Tätigkeiten ausschließlich oder unter Mitwirkung der 24-Stunden–Betreuungskraft durchgeführt wurden

Quellen: SVB; RH

²¹ Dafür lag ein von der SVB erstelltes Merkblatt „Was dürfen Personenbetreuer“ vor, das auch in den Muttersprachen der Betreuungskräfte verfügbar war.

²² vgl. § 3b GuKG, § 50b ÄrzteG i.V.m. § 15 GuKG

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Wie die Tabelle zeigt, spielten in der Praxis pflegerische Tätigkeiten, insbesondere in Zusammenhang mit der Unterstützung bei der Einnahme von Medikamenten und – je nach Pflegestufe – einer sachgerechten Lagerung (Dekubituspropylaxe), für 24-Stunden-Betreuungskräfte eine große Rolle. Bei 484 Hausbesuchen stellten diplomierte Pflegefachkräfte der SVB fest, dass keine ordnungsgemäße Übertragung von pflegerischen bzw. ärztlichen Tätigkeiten stattgefunden hatte (siehe [TZ 19](#)). In Einzelfällen hatten Fehler in der medizinisch-pflegerischen Versorgung zu einer gesundheitlichen Beeinträchtigung der betreuungsbedürftigen Person geführt.

(7) In Organisationen, die Vermittlung von Betreuungskräften für die 24-Stunden-Betreuung anboten, wurde teilweise Unterstützung bei der gesetzeskonformen Übertragung von Tätigkeiten angeboten. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf Qualitätsstandards von Trägerorganisationen, die bspw. eine Unterstützung der Betreuungskraft durch qualifiziertes pflegerisches Fachpersonal bei pflegerischer und ärztlicher Delegation vorsahen und darüber hinaus eine Fallbegleitung mit regelmäßigen Betreuungsvisiten vor Ort durchführten.

20.2

Der RH bewertete positiv, dass Qualität in der 24-Stunden-Betreuung im Rahmen von Hausbesuchen bundesweit auf einheitlichen Grundlagen beurteilt wurde. Er sah auch Umfang und Auswahl der Qualitätskriterien als zweckmäßig und hob hervor, dass die Versorgungsqualität in drei der vier wichtigsten Versorgungsbereiche überwiegend sehr hoch war.

Der RH wies jedoch kritisch darauf hin, dass Personenbetreuerinnen und Personenbetreuer entgegen der ursprünglichen Intention in der Praxis vielfach pflegerische und ärztliche Tätigkeiten durchführten, für die nach den gesetzlichen Regelungen eine Delegation notwendig war. In rd. 10 % der Betreuungsfälle bestanden Mängel bei der Delegation, und zwar auch dann, wenn die Betreuungskraft eine theoretische Ausbildung aufwies. Darüber hinaus wies der RH darauf hin, dass nur bei rund der Hälfte der 24-Stunden-Förderverhältnisse eine entsprechende Beratung durch verpflichtende Hausbesuche diplomierter Pflegefachkräfte sichergestellt war.

Der RH erachtete verpflichtende Hausbesuche sowohl als Instrument zur Qualitätskontrolle als auch als niederschwelliges Beratungsangebot, das die Qualität der Versorgungsleistung erheblich verbessern konnte, für alle Fördernehmerinnen und Fördernehmer als wesentlich.

Er empfahl daher dem Ministerium unter Verweis auf seine Empfehlungen in [TZ 19](#), das bestehende Qualitätssicherungssystem auszuweiten und verpflichtende Hausbesuche durch diplomierte Pflegefachkräfte unabhängig von der Qualifikation der Betreuungskraft vorzusehen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



20.3

- (1) Das Ministerium verwies auf seine Stellungnahme zu **TZ 19**, wonach beabsichtigt sei, das bestehende Qualitätssicherungssystem auszuweiten.
- (2) Die SVB wiederholte in ihrer Stellungnahme, dass das Kompetenzzentrum „Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege“ in Abstimmung mit dem Ministerium die Empfehlungen des RH umsetzen und die verpflichtenden Hausbesuche auf alle Fördernehmerinnen und Fördernehmer unabhängig von der Qualifikationsart der Betreuungskraft ausweiten werde (siehe **TZ 19**).
- (3) Das Land Oberösterreich wies in seiner Stellungnahme auf den hohen Anteil alleine lebender Fördernehmerinnen und Fördernehmer mit hohem Pflegebedarf hin und betonte, dass daher nicht nur eine punktuelle Qualitätssicherung (wie bspw. im Rahmen von Hausbesuchen) erforderlich sei, sondern eine kontinuierliche Auseinandersetzung mit der Qualitätsfrage. Eine (theoretische) Qualifikation der Betreuungskräfte könne hier – wie von Oberösterreich forciert – die Basis darstellen, wobei eine Evaluierung der Ausbildungsinhalte angesichts der gewonnenen Erfahrungen sinnvoll wäre. Ebenso könne eine funktionierende Delegationsbeziehung im Sinne des GuKG bzw. des ÄrzteG einen Beitrag leisten. Hier weise allerdings die Praxis offensichtlich deutliche Mängel auf (z.B. Delegationsmängel) bzw. trete die Frage auf, ob es sich überhaupt um im Rahmen der einschlägigen Normen delegierbare Tätigkeiten handle.

Verfahren bei Versorgungsmängeln

21.1

- Die diplomierten Pflegefachkräfte der SVB erstellten über jeden verpflichtenden Hausbesuch einen sogenannten Situationsbericht, der die Bewertungen der einzelnen Versorgungsbereiche und – im Falle von Versorgungsmängeln (d.h. einer Bewertung mit B, C+, C-) – die entsprechenden Begründungen enthielt (zu den Betreuungsmängeln, die im Rahmen der Hausbesuche der SVB für die Qualitätssicherung der 24-Stunden-Betreuung festgestellt wurden, siehe auch Anhang: Abbildung b). Die SVB leitete jeden Situationsbericht an das Sozialministeriumservice weiter, das im Fall von Mängeln Maßnahmen, bspw. in Form von weiteren Kontrollbesuchen, setzen konnte. Im Oktober 2013 verschärften das Ministerium, die SVB und das Sozialministeriumservice die bestehenden Regelungen dahingehend, dass bei einer Bewertung von zwei der vier wichtigsten Domänen mit „B“²³ das Sozialministeriumservice die SVB mit einem weiteren Hausbesuch innerhalb von sechs Monaten beauftragen sollte.

Der RH erhab bundesweit 65 Fälle, in denen zwischen 2013 und dem ersten Halbjahr 2016 mindestens zwei der vier wichtigsten Domänen mit B oder schlechter

²³ Die vier wichtigsten Domänen waren Körperpflege, medizinisch–pflegerische Versorgung, Hygiene und Ernährung, vgl. auch Tabelle 5.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



bewertet worden waren. Entgegen der Vereinbarung wurden in diesen Fällen allerdings keine weiteren Kontrollbesuche veranlasst.

- 21.2** Der RH hielt kritisch fest, dass bei Versorgungsmängeln bei der 24-Stunden-Betreuung Kontrollbesuche nicht im vereinbarten Ausmaß durchgeführt wurden.

Der RH empfahl dem Ministerium, die diesbezügliche Vereinbarung bundesweit umzusetzen. In den Fällen, in denen Förderungen, bei denen Versorgungsmängel festgestellt wurden, noch gewährt werden, empfahl der RH, die ausständigen Kontrollbesuche möglichst rasch nachzuholen.

- 21.3**
- (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums habe es das Sozialministeriumservice mit Erlass vom November 2017 angewiesen, die ausstehenden Kontrollbesuche in den genannten Fällen möglichst rasch nachzuholen und zukünftig der Vereinbarung entsprechend in sämtlichen Fällen, in denen zwei der vier wichtigsten Domänen mit „B“ oder schlechter bewertet wurden, innerhalb von sechs Monaten einen weiteren Hausbesuch zu veranlassen.
 - (2) Laut Stellungnahme des Landes Oberösterreich sei der skizzierte Weg von Kontrollbesuchen ein zusätzlicher Schritt zur Qualitätssicherung, allerdings sei ein zusätzlicher und präventiver Qualitätssicherungsansatz erforderlich.

Kosten der Qualitätssicherung

- 22.1**
- (1) Die SVB übermittelte dem Ministerium quartalsweise eine Rechnung für die Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege. Zwischen 2013 und 2015 entfielen rd. 731.000 EUR auf Hausbesuche für die geförderte 24-Stunden-Betreuung. Die anteiligen Personal- und Verwaltungskosten der SVB waren den Rechnungen nicht zu entnehmen, da diese nur gemeinsam mit den Kosten für die Hausbesuche der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher ausgewiesen waren.

Unter Verweis auf § 32 Bundesbehindertengesetz (**BBG**) wurde der gesamte Rechnungsbetrag auf ein dem Pflegegeld zugewiesenes Konto im Bundeshaushalt gebucht.

(2) Die Beauftragung eines Hausbesuchs für die 24-Stunden-Betreuung erfolgte durch die jeweilige Landesstelle des Sozialministeriumservice, die Freigabe der Rechnung allerdings durch das Ministerium. Ob die Anzahl der vom Sozialministeriumservice im Rahmen der geförderten 24-Stunden-Betreuung angeordneten Kontrollbesuche mit der tatsächlich an das Ministerium verrechneten Anzahl gemäß SVB-Rechnung übereinstimmte, kontrollierte weder das Ministerium noch das Sozialministeriumservice.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Das Ministerium begründete diese Vorgehensweise damit, dass die Qualitätssicherungsmaßnahmen bei Pflegegeldbezieherinnen und –beziehern durchgeführt wurden und die Gruppe der 24-Stunden-Betreuung eine Teilgruppe ebendieser darstellte.

22.2

(1) Der RH hielt kritisch fest, dass die Kosten der Qualitätssicherungsmaßnahmen und deren anteiligen Verwaltungs- und Personalkosten hinsichtlich der 24-Stunden-Betreuung nicht transparent dargestellt waren.

Der RH empfahl daher dem Ministerium erneut, unter Einbeziehung der Qualitäts sicherungskosten eine jährliche Evaluierung der Verwaltungskosten durchzuführen und diese Kosten transparent darzustellen (siehe **TZ 8**).

(2) Der RH kritisierte weiters, dass das Ministerium die inhaltliche Richtigkeit der Abrechnung über die Hausbesuche nicht überprüfte, obwohl es diese Rechnungen freigab.

Er empfahl daher dem Ministerium, zukünftig die inhaltliche Richtigkeit der von der SVB ausgestellten Rechnung in Abstimmung mit den Landesstellen des Sozialministeriumservice zu überprüfen.

22.3

(1) Das Ministerium verwies bezüglich der Verwaltungskosten auf seine Stellungnahme zu **TZ 8**, wonach es eine Evaluierung der Verwaltungskosten der Förderung der 24-Stunden-Betreuung durchführen werde.

Hinsichtlich der Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit führte das Ministerium aus, dass zur möglichst effizienten und verwaltungsökonomischen Umsetzung der Empfehlung des RH bereits Gespräche mit der SVB und dem Sozialministeriumservice aufgenommen worden seien. In einem ersten Schritt solle die Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der von der SVB ausgestellten Rechnungen bis zur Inbetriebnahme der neuen Fachapplikation für den Bereich der 24-Stunden-Betreuung von den Landesstellen des Sozialministeriumservice in Hinblick auf den damit verbundenen Verwaltungsaufwand stichprobenartig erfolgen.

(2) Laut Stellungnahme der SVB würden ab 2018 die Kosten der Qualitätssicherungsmaßnahmen der 24-Stunden-Betreuung – angelehnt an die Abrechnung der Kosten der jährlichen Zielgruppen – nach deren anteiligen Verwaltungs- und Personalkosten dargestellt. Weiters würden betreffend Prüfung der inhaltlichen Richtigkeit der Abrechnung über die Hausbesuche zur 24-Stunden-Betreuung die dafür notwendigen Unterlagen zur Verfügung gestellt. Wie in der Stellungnahme zu **TZ 20** ausgeführt, führten diese Änderungen zu einem Mehraufwand.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien

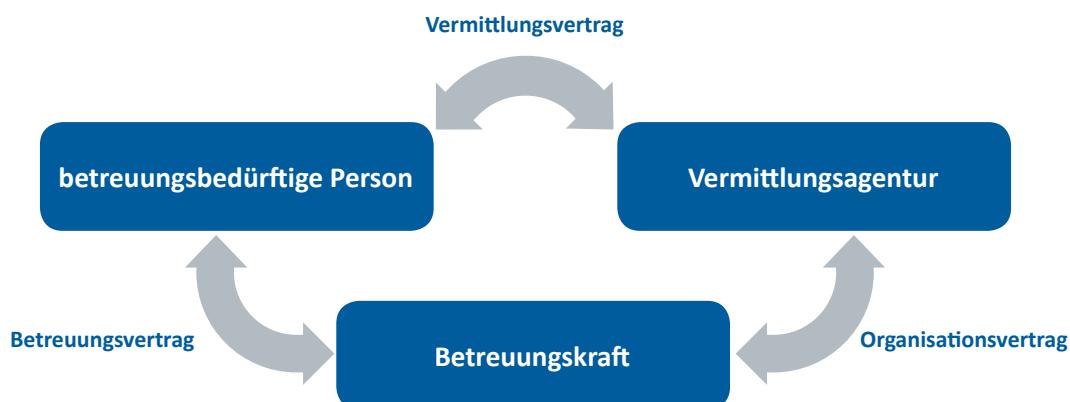


Vermittlung von Personenbetreuung

23.1

(1) Im Jahr 2007 ermöglichte eine Änderung der GewO die Ausübung der Personenbetreuung als freies Gewerbe; der Berechtigungsumfang dieses Gewerbes umfasste zu diesem Zeitpunkt auch die Vermittlung von selbstständigen Personenbetreuerinnen und –betreuern. Als Maßnahme zur Qualitätssicherung sah der Gesetzgeber Standes- und Ausführungsregeln vor, die Bestimmungen zum Schutz der Interessen der zu betreuenden Personen und Verhaltensweisen der Personenbetreuerinnen und –betreuern (z.B. Aufklärungspflichten) festlegten. Die Standes- und Ausführungsregeln bestimmten bis 2015 das Verhältnis zwischen Personenbetreuerinnen bzw. –betreuern und betreuungsbedürftiger Person („Betreuungsvertrag“) und zwischen der Vermittlungsagentur und der betreuungsbedürftigen Person („Vermittlungsvertrag“)²⁴, nicht jedoch das Verhältnis zwischen den Personenbetreuerinnen und –betreuern und der Vermittlungsagentur („Organisationsvertrag“).

Abbildung 8: Vertragsverhältnisse in der 24-Stunden-Betreuung



Quelle: RH

Die Gewerbeordnungsnovelle 2015 trennte das Gewerbe der Personenbetreuung von der Tätigkeit der Vermittlungsagenturen und ordnete die Vermittlung im § 161 GewO einem eigenen freien Gewerbe – Organisation von Personenbetreuung – zu.²⁵ Die ab 1. Jänner 2016 geltenden entsprechenden Standes- und Ausführungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung sahen erstmals auch Bestimmungen vor, die das

²⁴ Die Vorgaben für Vermittlungsagenturen sahen lediglich Aufklärungspflichten hinsichtlich der Vermittlereigenschaft, zulässiger Leistungen der Personenbetreuerinnen und –betreuern und Preis für die Vermittlung vor.

²⁵ Mit Stichtag 30. September 2016 lagen bei der Wirtschaftskammer bundesweit 438 Gewerbeberechtigungen für die Organisation von Personenbetreuung auf.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Verhältnis zwischen der Vermittlungsagentur und Personenbetreuerinnen und –betreuern regelten.

Die neue Verordnung erweiterte zum einen die bestehenden Aufklärungspflichten der Vermittlungsagentur gegenüber der betreuungsbedürftigen Person (z.B. über Pflichten der vermittelten Personenbetreuerin bzw. des vermittelten Personenbetreuers) und regelte Mindestvertragsinhalte des Vermittlungsvertrags (z.B. eine transparente Darstellung von Leistungsinhalten und Preisen). Zum anderen sah der Verordnungsgeber Aufklärungspflichten der Vermittlungsagentur gegenüber den Personenbetreuerinnen und –betreuern (z.B. über die Notwendigkeit einer aufrechten Gewerbeberechtigung, zulässige Tätigkeiten und Maßnahmen der Qualitätssicherung) sowie Mindestinhalte des Organisationsvertrags vor. Die Vermittlungsagentur hatte außerdem den Betreuungsbedarf und die Betreuungssituation vor Ort zu erheben und zu prüfen, ob die im konkreten Fall für die Vermittlung vorgesehenen Personenbetreuerinnen und –betreuer dafür geeignet waren.

(2) Betreuungsbedürftige Personen richteten wiederholt Anfragen bzw. Beschwerden an das Ministerium, vor allem in Bezug auf die Vermittlungsagenturen von 24-Stunden-Betreuung. In diesem Zusammenhang wurden zwischen 2013 und 2015 bei zehn Agenturen Abmahnungen bzw. Verbandsklagen aufgrund von unzulässigen Vertragsklauseln durchgeführt (in einem Vertrag wurden bis zu 18 Vertragsklauseln beanstandet). Fünf Agenturen gaben im Zuge des Verfahrens eine Unterlassungserklärung ab. Im Jahr 2016 führte der Gesetzgeber neue Standes- und Ausführungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung ein, die u.a. Aufklärungspflichten der Vermittlungsagentur gegenüber zu betreuenden Personen bzw. deren Angehörigen und Personenbetreuerinnen und –betreuern sowie Mindestinhalte des Organisationsvertrags (z.B. verpflichtende Angabe von Preisen der Vermittlungsagentur, gegliedert nach Leistungsinhalten) vorsahen.

(3) In der Praxis kam es zu folgenden Problemfeldern in Zusammenhang mit der 24-Stunden-Betreuung:²⁶

- mangelnde Ausbildung der Betreuungskräfte (Betreuungskräfte waren bspw. auf manche Situationen und Krankheitsbilder nicht vorbereitet),
- mangelnde Sprachkenntnisse,
- intransparente Preisgestaltung der Vermittlungskosten bzw. Kosten für Betreuungskräfte,

²⁶ vgl. Bericht zur Lage der KonsumentInnen 2011/2012, Verein für Konsumenteninformation, Kammer für Arbeiter und Angestellte

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



- Nichterbringung von zugesagten Leistungen,
- häufiger Wechsel von Betreuungskräften,
- Knebelungsverträge, die eine Weiterbeschäftigung der Betreuungskraft unter sagten und diese mit Vertragsstrafe ahndeten,
- unzulässige Regelungen bei Kündigung des Vertrags.

(4) Einzelne Anbieter unternahmen besondere Anstrengungen zur Qualitätssicherung, insbesondere zur Einhaltung der gesetzlichen Rahmenbedingungen (z.B. den Standes- und Ausführungsregeln, siehe **TZ 20**) bei der Vertragsgestaltung, führten eigene Qualitätsrichtlinien ein und sahen darüber hinaus Hilfestellung bei der Einführung der Betreuungskräfte oder regelmäßige Betreuungsvisiten vor.

23.2

Der RH hob hervor, dass die neuen Standes- und Ausführungsregeln für das Gewerbe der Personenbetreuung grundsätzlich dazu geeignet waren, die Transparenz in den Beziehungen zwischen den einzelnen Vertragspartnern zu erhöhen. Er begrüßte die Bestrebungen, auch im Vertragsverhältnis zwischen Personenbetreuerinnen und –betreuern und Vermittlungsagenturen Maßnahmen zur Qualitätssicherung vorzusehen. Aussagen über die tatsächlichen Auswirkungen der Regelungen waren allerdings zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht möglich.

Der RH bewertete als positiv, dass sich bestimmte Agenturen um zusätzliche Maßnahmen zur Qualitätssicherung bemühten.

Um darüber hinausgehend die Transparenz für betreuungsbedürftige Personen und Angehörige in Hinblick auf das Angebot von Vermittlungsagenturen von 24-Stunden-Betreuung zu erhöhen, empfahl der RH dem Ministerium, in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen jene Vermittlungsagenturen hervorzuheben, die sich zur Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards und weiterer Kriterien, wie bspw. bezüglich der Vertragsgestaltung, verpflichten. Dies könnte bspw. in Form eines Gütesiegels erfolgen.

23.3

(1) Dem Ministerium seien Transparenz, Qualitätssicherung und –optimierung laut seiner Stellungnahme wichtige Anliegen. Mit dem Inkrafttreten der Standes- und Ausführungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung, die insbesondere die Pflichten von Vermittlungsagenturen festlegten, sei bereits ein wichtiger Schritt in diese Richtung gesetzt worden. Auch wenn die Angelegenheiten der Vermittlungsagenturen nicht in seine Zuständigkeit fielen, würden Bestrebungen zuständiger Stellen zur weiteren Qualitätsverbesserung des Angebots – wie etwa aktuell die

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Einführung eines Gütesiegels durch die Wirtschaftskammer Österreich – vom Ministerium unterstützt. Bei konkreten konsumentenrechtlichen Fragestellungen sei die Fachsektion für Konsumentenpolitik im Ministerium zuständig; diese habe in der Vergangenheit mehrfach den Verein für Konsumenteninformation mit der Abmahnung bzw. der zivilrechtlichen Verfolgung von Vermittlungsagenturen beauftragt, die sich rechtswidriger bzw. benachteiligender Vertragsbestandteile bedient hatten.

(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es derzeit in Zusammenarbeit mit externen Partnern Überlegungen anstelle, Dimensionen und Kriterien zur Bewertung der Dienstleistungsqualität von Vermittlungsagenturen zu benennen. Neben ein Gütesiegel, das absolut zu begrüßen wäre, könne auch eine Bewertungsplattform treten; erste Vorarbeiten seien bereits erfolgt.

Sozialversicherungsrechtliche Fragestellungen

Vollversicherung in der SVA

24

(1) Die Vollversicherung der Betreuungskräfte war Grundvoraussetzung für die Gewährung der Förderung zur 24-Stunden-Betreuung – darunter waren Beitragsleistungen zur Kranken-, Pensions- und Unfallversicherung sowie zur Selbstständigenversorge²⁷ zu verstehen.

Die Höhe der Beitragszahlungen war dabei von den erzielten Einkünften abhängig und durch die Mindest- und Höchstbeitragsgrundlagen begrenzt. Sie waren mittels vierteljährlicher Vorschreibung an die SVA abzuführen.

(2) Mit März 2016 hatten 79.257 Personen das Gewerbe der Personenbetreuung angemeldet.

- Von diesen übten 57.159 das Gewerbe mit Stichtag 31. März 2016 aktiv aus. Knapp 95 % der Betreuungskräfte waren weiblich (Stand 31. Dezember 2015).
- Nur rd. 57 % der aktiven Gewerbetreibenden waren in der geförderten 24-Stunden-Betreuung tätig (April 2016).
- Rund 1,6 % der pflichtversicherten Personenbetreuerinnen und –betreuer hatten mit Ende 2015 die österreichische Staatsbürgerschaft.

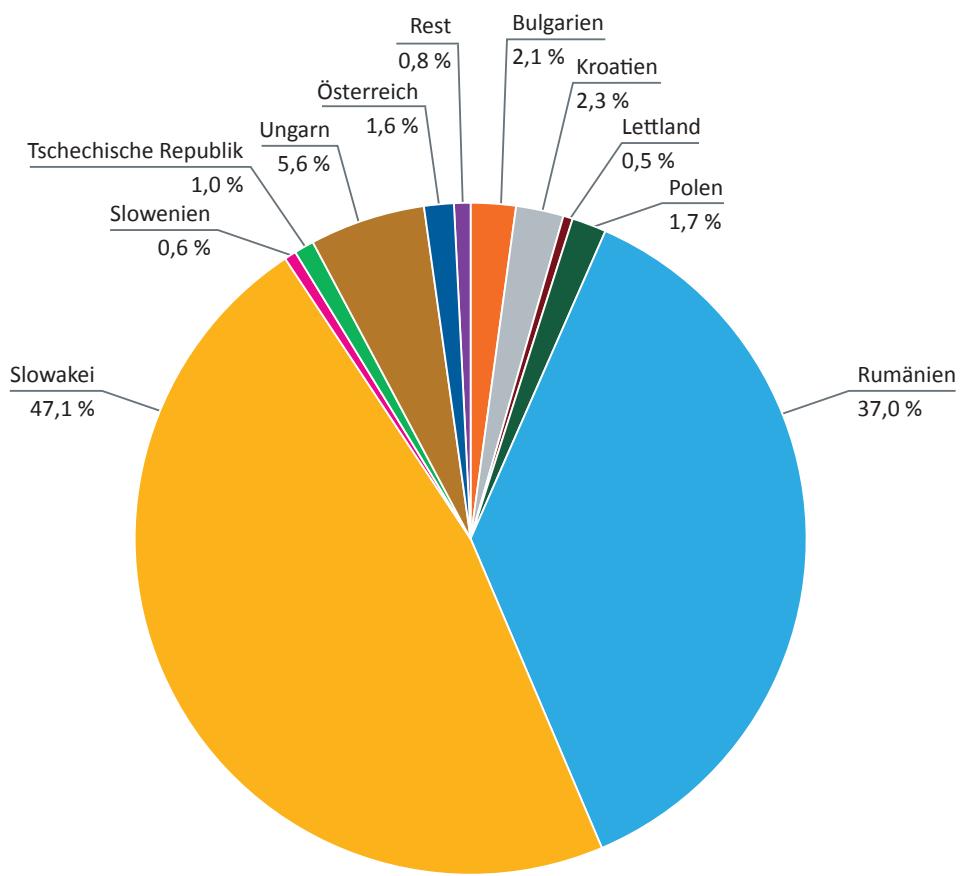
²⁷ Aufgrund der geringen Anzahl an unselbstständig Beschäftigten (siehe TZ 19) werden in diesem Kapitel nur selbstständige Gewerbetreibende betrachtet. Das betriebliche VorsorgemodeLL der Abfertigung Neu wurde mit 1. Jänner 2008 auf Gewerbetreibende und neue Selbstständige ausgeweitet.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung 9: Personenbetreuerinnen und –betreuer mit Pflichtversicherung nach Herkunftsstaat, 2015



Anmerkung: Dargestellt werden alle Personenbetreuerinnen und –betreuer, die ein Gewerbe angemeldet hatten und mit 31. Dezember 2015 pflichtversichert waren. Eine Eingrenzung auf 24-Stunden-Betreuungskräfte war aufgrund der vorliegenden Daten nicht möglich.

Rundungsdifferenzen enthalten

Quellen: SVA; RH

Ein Großteil (über 84 %) der in Österreich tätigen Personenbetreuerinnen und –betreuer stammte aus der Slowakei oder aus Rumänien. In den letzten Jahren war jedoch ein prozentueller Rückgang an slowakischen Personenbetreuerinnen und –betreuern festgestellt worden, während ein Anstieg bei rumänischen und bulgarischen Personenbetreuerinnen und –betreuern mit entsprechend längeren Anreisewegen und dadurch teilweise verändertem Betreuungsrhythmus registriert wurde.

Rückwirkende Ruhendmeldung

25.1

(1) Selbstständige hatten die Möglichkeit, ihr Gewerbe bei einer Unterbrechung der gewerblichen Tätigkeit rückwirkend ruhend zu melden. Die bzw. der Gewerbetreibende musste das Ruhen des Gewerbes gemäß § 93 GewO binnen drei Wochen

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



der WKO melden. Dies hatte auch Auswirkungen auf die Zeiten der Pflichtversicherung bei der SVA, die vor der Ruhendmeldung lagen: Waren keine Leistungen aus der Kranken- und/oder Pensionsversicherung (z.B. ein Arztbesuch) in Anspruch genommen worden, konnten Selbstständige die Pflichtversicherung bis zu maximal 18 Monate rückwirkend ruhend stellen und die Sozialversicherungsbeiträge zurückverlangen.

(2) Diese Möglichkeit gab es auch für selbstständige Personenbetreuerinnen und –treuer. Bei diesen war die Vollversicherung während der Ausübung der 24-Stunden-Betreuung jedoch Voraussetzung für den Förderbezug. Vor einer rückwirkenden Abmeldung einer Betreuungskraft erfolgte keine Abstimmung zwischen SVA und Sozialministeriumservice, sodass die Möglichkeit bestand, dass sich eine selbstständige Betreuungskraft, für die eine Förderung bezogen worden war, ohne Wissen der Fördernehmerin bzw. des Fördernehmers für den Förderzeitraum rückwirkend von der Vollversicherung abmeldete. Dies bewirkte somit nachträglich eine Förderung ohne Erfüllung der Fördervoraussetzungen.

(3) Zusätzlich überschrieb das Sozialministeriumservice bei einem Wechsel der Betreuungskraft die Daten der vormaligen Betreuerin bzw. des vormaligen Betreuers in der IT-Applikation. Das Sozialministeriumservice konnte somit mangels historischer Daten auch bei vorliegender Information über eine rückwirkende Ruhendstellung grundsätzlich nicht erheben, bei welcher Fördernehmerin bzw. welchem Fördernehmer die Betreuungskraft im relevanten Zeitraum tätig war (zum Aktenwesen siehe **TZ 13**).

25.2

Der RH kritisierte, dass die Möglichkeit einer rückwirkenden Ruhendstellung des Gewerbes bzw. der Vollversicherung bei der SVA dazu führte, dass in Förderfällen der 24-Stunden-Betreuung nachträglich eine der Fördervoraussetzungen wegfallen konnte. Das Sozialministeriumservice hatte zudem weder die nötigen Informationen noch die erforderlichen technischen Auswertungsmöglichkeiten, um solche Fälle festzustellen.

Der RH empfahl dem Ministerium und der SVA dafür zu sorgen, dass Fälle von aus nachträglicher Sicht zu Unrecht bezogenen Förderungen aufgrund rückwirkender Ruhendstellung von Gewerbe bzw. Vollversicherung künftig bereits vor deren Entstehung verhindert werden.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Der RH empfahl dem Ministerium – in Zusammenhang mit seiner Empfehlung in **TZ 13** –, bei der Einführung einer neuen IT–Applikation unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Aspekten sicherzustellen, dass diese einen automatisierten regelmäßigen Datenabgleich – insbesondere mit der SVA – beinhaltet, über den die Fördervoraussetzungen kontrolliert werden können. Weiters sollte sichergestellt sein, dass keine historischen Daten, die für den ordnungsgemäßen Vollzug der Leistung benötigt werden, gelöscht werden.

25.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums liege es in der Natur der Sache, dass ein in der Zukunft liegendes Handeln – im gegenständlichen Fall die rückwirkende Ruhendstellung von Gewerbe bzw. Vollversicherung durch Betreuungskräfte – zum Zeitpunkt der Zuschussgewährung nicht absehbar sei. Die Entstehung von Übergneßen könne aus diesem Grund nicht ausgeschlossen, die Lösung der Problematik ausschließlich durch eine entsprechende Änderung des GSVG herbeigeführt werden. Das Ministerium werde seine diesbezüglichen Bemühungen fortsetzen.

Bezüglich der IT–Fachapplikation verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme zu **TZ 13**, wonach die Produktivsetzung einer Fachapplikation in der 24–Stunden–Betreuung mit Ende 2017 erfolgt sei.

(2) Die SVA hielt in ihrer Stellungnahme fest, dass sie sich bezüglich der rückwirksenden Ruhendstellung von Gewerbe bzw. Vollversicherung durch Betreuungskräfte im rechtlichen Rahmen des § 4 Abs. 1 Z 1 GSVG bewegen müsse. Dies könne nur heißen, dass die Wirtschaftskammer den Personenbetreuerinnen und –betreuern die Möglichkeit einer rückwirkenden Ruhendmeldung des Gewerbes als solche nicht mehr zugestehen dürfe oder die SVA die rückwirkende Ruhendmeldung der Pflichtversicherung gar nicht mehr bzw. nur dann gewähren dürfe, wenn seitens des Sozialministeriums „aus förderungsrechtlichen Gründen“ nichts dagegen spreche.

Ersteres sei von der SVA bereits vor der gegenständlichen Gebarungsüberprüfung mit der Wirtschaftskammer thematisiert worden, aber letztlich u.a. mangels (aus Sicht der Gleichbehandlung) griffiger Begründungsmöglichkeiten verworfen worden; die Wirtschaftskammer sei nicht von der rückwirkenden Ruhendmeldung von Personenbetreuerinnen und –betreuern abgegangen. Die zweite Variante setze zwingend eine Änderung des GSVG voraus, wobei der generelle Ausschluss der Rückwirkung – wieder aus Gründen der Gleichbehandlung – grundsätzlich nicht in Frage komme. Zusammengefasst wären rückwirkende Ausnahmen nur dann möglich, wenn die bzw. der Versicherte nicht in einem geförderten Betreuungsverhältnis tätig gewesen sei. Eine solche gesetzliche Änderung sei aus Sicht der SVA aber vermutlich problematisch, weil die bzw. der Versicherte und die Fördernehmerin bzw. der Fördernehmer nicht ident sind, und daher ein „Leistungsbezug“ versiche-

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



rungsrechtlich relevant wäre, mit dem die bzw. der Versicherte letztlich unmittelbar nichts zu tun habe.

Im Ergebnis habe die SVA derzeit keine Möglichkeit, der Empfehlung des RH nachzukommen.

25.4

Der RH begrüßte die Einführung einer neuen IT-Applikation mit 18. Dezember 2017, die dem Ministerium auch einen Datenabgleich mit der SVA ermöglicht. Der RH entgegnete jedoch dem Ministerium und der SVA, dass es aufgrund der derzeitigen Regelung einer rückwirkenden Ruhendmeldung des Gewerbes bzw. der Vollversicherung zu Fällen von aus nachträglicher Sicht zu Unrecht bezogenen Förderungen kommen konnte. Aus Sicht der Fördernehmerinnen bzw. Fördernehmer konnten durch die bis zu 18 Monate rückwirkende Ruhendmeldung hohe Rückzahlungsverpflichtungen entstehen, ohne dass die Fördernehmerinnen bzw. Fördernehmer darauf Einfluss nehmen konnten. Der RH verblieb daher bei seiner Empfehlung.

Förderhöhe im Vergleich zu Sozialversicherungsbeiträgen der Betreuungskräfte

26.1

Der RH zog eine Zufallsstichprobe von je 25 Förderfällen aus Oberösterreich und Wien. Dabei analysierte der RH die Daten der darin enthaltenen 127 Betreuungskräfte in Hinblick auf deren Versichertenstatus und Beitragszahlungen im Jahr 2015.

- Durchschnittlich waren die Betreuungskräfte 10,4 Monate versichert und leisteten dafür im Jahr 2015 Zahlungen²⁸ von rd. 203 EUR pro Monat an die SVA.
- Die Förderung der 24-Stunden-Betreuung (275 EUR monatlich für eine selbstständige Betreuungskraft) erging an betreuungsbedürftige Personen bzw. deren Angehörige. Die Förderung war höher als die von den Betreuungskräften an die SVA abgeführten Sozialversicherungsbeiträge. Mit dieser Förderung verfolgte der Gesetzgeber nicht nur die Ziele der Legalisierung der 24-Stunden-Betreuung und die sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Betreuungskräfte, sondern auch die Unterstützung der Leistbarkeit der Betreuung im privaten Umfeld (siehe **TZ 2**).
- Die Prüfung des RH zeigte, dass drei Betreuungskräfte in Wien und zwei in Oberösterreich während des Förderbezugs in manchen Monaten – insbesondere in Randzeiten – nicht vollversichert waren, obwohl dies eine der Fördervoraussetzungen war.

²⁸ Es wurde lediglich der Zahlungseingang im Jahr 2015 registriert; für welche Periode bezahlt wurde, war nicht auswertbar.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



26.2

Der RH hielt fest, dass eine wesentliche Fördervoraussetzung der 24-Stunden-Betreuung die Vollversicherung der Betreuungskräfte war. Er vermerkte kritisch, dass diese Voraussetzung bei fünf Betreuungskräften in der Stichprobe des RH nicht vollständig erfüllt war.

Der RH empfahl daher dem Ministerium – in Zusammenhang mit seiner Empfehlung in **TZ 13** –, bei der Einführung einer neuen IT–Applikation auf die Möglichkeit regelmäßiger, automatischer Datenabgleiche mit sozialversicherungsrechtlichen Datenbanken bezüglich des Versicherungsstatus der Betreuungskräfte zu achten und zudem regelmäßige Stichprobenüberprüfungen der Akten durchzuführen.

26.3

Bezüglich der IT–Fachapplikation verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme zu **TZ 13**, wonach die Produktivsetzung einer Fachapplikation in der 24-Stunden-Betreuung mit Ende 2017 erfolgt sei. Weiters verwies das Ministerium auf seine Stellungnahme zu **TZ 14**, wonach mit der IT–Fachapplikation für die 24-Stunden-Betreuung die Stichprobenprüfung durch eine 100%ige Prüfung ersetzt werde.

Krankenversicherung, Unfallversicherung und Freiwillige Zusatzversicherung der SVA

27.1

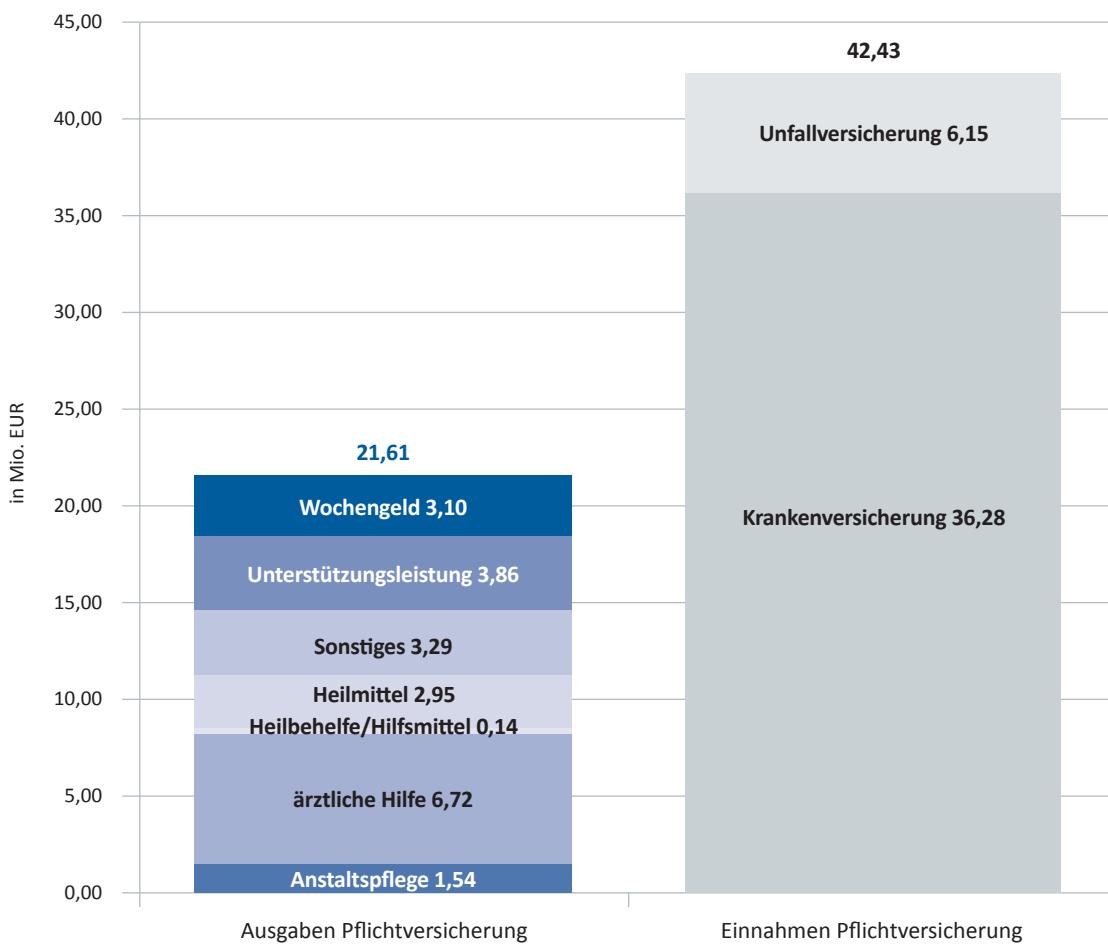
(1) Ende 2015 waren rd. 77.000 Personen bei der SVA mit dem Gewerbe der Personenbetreuung registriert, davon waren rd. 56.000 krankenversichert. Ein Großteil von ihnen leistete reduzierte Beiträge aufgrund von Neugründungserleichterungen bzw. geringem Einkommen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung 10: Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung der SVA im Jahr 2015, bezogen auf Personenbetreuerinnen und –betreuer



Anmerkung: Dargestellt werden alle Personenbetreuerinnen und –betreuer, die ein Gewerbe angemeldet hatten und mit 31. Dezember 2015 bei der SVA versichert waren. Eine Eingrenzung auf 24-Stunden-Betreuungskräfte war aufgrund der vorliegenden Daten nicht möglich.

Quellen: SVA; RH

Die SVA erhielt für das Jahr 2015 in Summe ca. 42,43 Mio. EUR an Kranken- und Unfallversicherungsbeiträgen von den Personenbetreuerinnen und –betreuern. Demgegenüber standen Versicherungsleistungen von ca. 21,61 Mio. EUR; die Einnahmen waren somit im Bereich der Krankenversicherung um rd. 21 Mio. EUR höher als die Ausgaben.

(2) Eine der Versicherungsleistungen der Krankenversicherung war die Unterstützungsleistung, die Selbstständige mit weniger als 25 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ab dem 43. Tag ihrer Arbeitsunfähigkeit für maximal 20 Wochen als Geldleistung erhielten. Im Gegensatz zur freiwilligen Zusatzversicherung war die Unterstützungsleistung ein Teil der gesetzlichen Pflichtversicherung.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Die Allgemeine Unfallversicherungsanstalt (**AUVA**) hatte der SVA den Aufwand für die Unterstützungsleistung bis zu einem jährlichen Höchstausmaß zu ersetzen; im Jahr 2016 betrug dieses 19 Mio. EUR.

Im Jahr 2015 bezogen rd. 3,3 % der Personenbetreuerinnen und –betreuer eine Unterstützungsleistung; im Vergleich dazu bezogen nur rd. 1,6 % aller Versicherten der SVA diese Leistung.

(3) Zusätzlich zur Pflichtversicherung gab es die Möglichkeit, eine GSVG–Zusatzversicherung abzuschließen: Diese war freiwillig und stand grundsätzlich allen GSVG–Krankenversicherten offen, die noch erwerbstätig waren und deren Versicherung vor ihrem 60. Geburtstag begonnen hatte. Wurden Zusatzversicherte krank und hatten bereits die Wartezeit von sechs Monaten erfüllt, erhielten sie ab dem vierten Tag der Arbeitsunfähigkeit ein Krankengeld für maximal 182 Tage aus der Zusatzversicherung ausbezahlt.

(4) Die Beiträge für die Zusatzversicherung waren mit 2,5 % der jeweiligen Beitragsgrundlage festgelegt, wobei ein monatlicher Mindestbeitrag und eine Deckelung bei der Höchstbeitragsgrundlage vorgesehen waren.²⁹ Im Krankheitsfall betrug das tägliche Krankengeld 60 % der jeweiligen vorläufigen Beitragsgrundlage, im Jahr 2015 jedoch mindestens 28,88 EUR täglich (Mindestkrankengeld). Dieses bezog die bzw. der Versicherte zusätzlich zur Unterstützungsleistung aus der Pflichtversicherung ab dem 43. Tag der Arbeitsunfähigkeit.

(5) Im Jahr 2015 wies die SVA im Rechnungsabschluss für alle selbstständig versicherten Personen Beiträge für die Zusatzversicherung von rd. 13,40 Mio. EUR sowie einen Aufwand für Krankengeld von rd. 19,42 Mio. EUR aus. Selbstständige Personenbetreuerinnen und –betreuer hatten in diesem Jahr rd. 5,09 Mio. EUR an Beiträgen in die Zusatzversicherung eingezahlt und rd. 10,34 Mio. EUR an Krankengeld erhalten; es wurde also bei dieser Personengruppe ein Minus von rd. 5 Mio. EUR erzielt.

(6) Mit einer ab dem 1. Jänner 2017 gültigen Satzungsänderung veränderte die SVA die Rahmenbedingungen der Zusatzversicherung: Das Mindestkrankengeld wurde gestrichen, für alle Zusatzversicherten betrug das tägliche Krankengeld 60 % ihrer vorläufigen Beitragsgrundlage. Statt der Mindestbeitragsgrundlage wurde ein monatlicher Mindestbeitrag von 30,77 EUR eingeführt. Für Personen mit Mindestbeitrag verminderte sich dadurch das tägliche Krankengeld auf knapp ein Drittel (8,51 EUR im Jahr 2017 statt 28,88 EUR im Jahr 2015). Für Personen mit Höchstbei-

²⁹ Werte 2015: mindestens 29,35 EUR bis maximal 135,63 EUR monatlich, Mindestbeitragsgrundlage gemäß § 31 Abs. 2 GSVG i.H.v. 1.173,93 EUR; es war keine Änderung durch Nachbemessung vorgesehen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



trag änderte sich das tägliche Krankengeld von 108,5 EUR im Jahr 2015 auf 116,2 EUR im Jahr 2017.

27.2

Der RH hielt fest, dass die Einnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung der Personenbetreuerinnen und –betreuer die Ausgaben im Jahr 2015 um rd. 21 Mio. EUR überstiegen. Er wies kritisch darauf hin, dass bei der freiwilligen Zusatzversicherung die Auszahlungen an Krankengeld an Personenbetreuerinnen und –betreuer im Prüfungszeitraum nicht durch Beiträge gedeckt waren, weshalb im Jahr 2015 ein Verlust von knapp 5 Mio. EUR entstand. Der RH nahm jedoch zur Kenntnis, dass die SVA bereits mit einer Satzungsänderung per 1. Jänner 2017 darauf reagierte und eine Anpassung der Auszahlungen der Zusatzversicherung vorgenommen hatte.

Planung und Prognosen der zukünftigen Entwicklung

Planung und Prognosen des Ministeriums zur 24-Stunden-Betreuung

28.1

(1) Im Rahmen der mittelfristigen Haushaltsplanung erstellte das Ministerium Prognosen für die zukünftige Entwicklung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung. Im Prüfungszeitraum waren dies Planwerte für das Bundesfinanzrahmengesetz (**BFRG**) 2013 bis 2016 sowie für das BFRG 2014 bis 2017; letztere Prognose wurde für die folgenden Finanzrahmen (2015 bis 2018, 2016 bis 2019) fortgeschrieben.

Das Ministerium erstellte keine Prognosen der langfristigen Entwicklung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung. Auch Analysen hinsichtlich möglicher Einflussfaktoren auf künftige Leistungsentwicklungen oder Szenarienberechnungen lagen nicht vor (vgl. dazu Prognosen des Fonds Soziales Wien, siehe **TZ 29**).

(2) Das Ministerium konnte zu den internen Prognosen nur unvollständige Planungsunterlagen vorlegen; insbesondere Berechnungsgrundlagen einzelner Positionen bzw. Informationen über die in die Prognosen einbezogenen Faktoren der Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung waren nicht dokumentiert bzw. aktenmäßig festgehalten worden.

(3) Die internen Prognosen zu den jährlichen Förderauszahlungen flossen in den Budgetierungsprozess des Ministeriums ein. Die tatsächlich budgetierten Beträge lagen jedoch im Prüfungszeitraum deutlich unter den Prognosen und auch unter dem tatsächlichen Bedarf. Die Differenz zwischen veranschlagten und tatsächlich benötigten Mitteln wurde überwiegend durch Mittelverwendungsüberschreitungen ausgeglichen, die jährlich zwischen 11,57 Mio. EUR und 28 Mio. EUR betragen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



(4) Das Ministerium veröffentlichte für die Angaben zur Wirkungsorientierung jährlich eine Prognose zur erwarteten Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in den Folgejahren. Die dort angegebenen Zielwerte stimmten nicht mit den internen Prognosen überein, sie waren durchwegs niedriger. Die Ist-Werte lagen jeweils näher bei den intern prognostizierten Werten als bei den veröffentlichten Zielwerten.

(5) Die internen Prognosen basierten auf den Werten der Vorjahre und einer angenommenen Steigerungsrate. In der folgenden Tabelle werden die Prognosen hinsichtlich Förderauszahlungen und Steigerungsrate den Ist-Werten gegenübergestellt:

Tabelle 7: Vergleich der Planwerte des Ministeriums mit den tatsächlichen Förderauszahlungen bzw. Steigerungsraten, 2013 bis 2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
prognostizierte Förderauszahlungen aus dem Fonds:¹	in Mio. EUR						
Prognose 2012 (BFRG 2013 bis 2016)	79,47	92,98	105,99	117,65	127,07	133,42	
Prognose 2013 (BFRG 2014 bis 2017)		93,77	107,84	121,85	134,04	146,10	159,25
IST – jährliche Förderauszahlungen	79,00	93,73	106,29				
prognostizierte jährliche Steigerung:	in %						
Prognose 2012 (BFRG 2013 bis 2016)	20	17	14	11	8	5	
Prognose 2013 (BFRG 2014 bis 2017)		18	15	13	10	9	9
IST – jährliche Steigerung	20,0	18,6	13,4				

BFRG: Bundesfinanzrahmengesetz

¹ Nur Förderauszahlungen aus dem Fonds; in dieser Darstellung nicht enthalten ist der Bundesanteil an der vom Land Niederösterreich vollzogenen Förderung der 24-Stunden-Betreuung (60 %, im Folgejahr zu überweisen) und die Ersatzrate der Länder an den Bund (40 %, im Folgejahr zu überweisen).

Quellen: BMASK; RH

Das Ministerium ging davon aus, dass die Zahl der geförderten 24-Stunden-Betreuungsverhältnisse weiterhin steigen würde, jedoch eine gewisse Sättigung erreicht sei und die jährliche Zunahme abflachen werde. So sollten die Förderungsausgaben im Jahr 2014 noch um 18 % gegenüber dem Vorjahr steigen, im Jahr 2016 um 13 % und 2018 nur mehr um 9 % (Prognose BFRG 2014 bis 2017). Tatsächlich stiegen die Förderungsraten im Jahr 2014 um 18,6 %, im Jahr 2015 betrug die Abweichung von der Prognose 1,6 %.

28.2

Der RH hielt fest, dass das Ministerium interne Prognosen zur Entwicklung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung der kommenden Jahre erstellte, die sich in Bezug auf die jährliche bundesweite Steigerungsrate im Wesentlichen als treffsicher erwiesen. Der RH hielt jedoch kritisch fest, dass die vom Ministerium budgetierten

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Werte für die Förderung jeweils deutlich unter den Prognosen und auch unter den tatsächlich benötigten Mitteln lagen.

Auch die im Rahmen der Wirkungsorientierung veröffentlichten Zielwerte zur Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer lagen deutlich niedriger als die internen Prognosen, wodurch gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit der Eindruck einer geringeren Inanspruchnahme der 24-Stunden-Betreuung und auch einer geringeren Kostenentwicklung erweckt wurde.

Zudem wies der RH in Hinblick auf Transparenz und Nachvollziehbarkeit kritisch darauf hin, dass eine Dokumentation der Planung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung fehlte; insbesondere war nicht nachvollziehbar dokumentiert, welche Annahmen getroffen und wie die Planwerte hergeleitet oder berechnet worden waren (vgl. dazu auch den RH-Bericht „Qualität der mittelfristigen Haushaltsplanung des Bundes“, Reihe Bund 2016/14). Auch langfristige Prognosen oder Szenarien für die Entwicklung der Förderleistung lagen nicht vor, ebenso wenig waren Analysen hinsichtlich möglicher Einflussfaktoren auf die künftige Leistungsentwicklung erstellt worden.

Der RH empfahl dem Ministerium, sowohl bei der Budgetierung als auch bei den veröffentlichten Angaben zur Wirkungsorientierung einheitliche Prognosewerte heranzuziehen und für eine möglichst korrekte und der Budgetwahrheit entsprechende Budgetierung bzw. Festlegung von Zielwerten im Rahmen der Angaben zur Wirkungsorientierung zu sorgen.

Der RH empfahl dem Ministerium weiters, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit seiner Planung für den Bereich der Förderung der 24-Stunden-Betreuung sicherzustellen und insbesondere die Herleitung, Berechnung und Begründung der Planwerte umfassend zu dokumentieren. Außerdem empfahl er dem Ministerium, auch hinsichtlich der langfristigen Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung Analysen und Prognosen anzustellen.

28.3

Das Ministerium teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es sowohl bei der Budgetierung als auch bei der Festlegung von Zielwerten um realistische und korrekte Annahmen bemüht sei. Wenn diese mitunter für dasselbe Jahr, das im Fokus der jeweiligen Prognose steht, abweiche, dann liege dies nicht zuletzt auch an unterschiedlichen Zeitpunkten der Erstellung der Zielwerte. Das Ministerium sei immer bemüht, die neuesten Erkenntnisse und Prognosen für Einflussfaktoren (z.B. Demografie) in die eigenen Budgetprognosen und auch bei der Festlegung von Zielwerten in der Wirkungsorientierung heranzuziehen. Dennoch werde die Empfehlung des RH, hier noch genauer und transparenter vorzugehen, sehr ernst genommen und in Zukunft werde dafür Sorge getragen, dass die Grundlagen für die Prognosen

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



noch genauer als zuvor transparent gemacht und nachvollziehbar dokumentiert werden. In einem ersten Schritt sei daran gedacht, die abteilungsübergreifende Dokumentation im Bereich von Prognosen auszubauen.

Planung und Prognosen der Länder zur 24-Stunden-Betreuung

29.1

(1) Die geförderte 24-Stunden-Betreuung war ein relevanter Faktor für die Versorgungssituation betreuungsbedürftiger Personen in den Ländern, somit auch in Oberösterreich und in Wien. Die Länder hatten dabei nur beschränkte Steuerungsmöglichkeiten, da die Vollziehung der Leistung beim Bund lag; sie trugen jedoch einen Anteil an der Finanzierung (siehe **TZ 4**) und hatten bei den von ihnen bereitgestellten Sachleistungen (ambulante, teilstationäre und stationäre Dienste)³⁰ mögliche Wechselwirkungen zu berücksichtigen.

Die Länder Oberösterreich und Wien legten Planungsunterlagen für die Leistungen des Landes im Bereich der Pflege vor; diese unterschieden sich – auch mangels einheitlicher Vorgaben bzw. aufgrund unterschiedlicher Strukturen in den Ländern – wesentlich in ihrer Ausgestaltung und nahmen in unterschiedlichem Ausmaß Bezug auf die 24-Stunden-Betreuung.

(2) Das Land Oberösterreich erstellte Bedarfs- und Entwicklungspläne für die Pflegevorsorge älterer Menschen. Der Bedarfs- und Entwicklungsplan 2006 bis 2015 strebte die Vereinheitlichung des Versorgungsniveaus im Bundesland an. Er enthielt Prognosen der demographischen Entwicklung, insbesondere der betreuungsbedürftigen Personen, sowie darauf basierende Vorgaben zum angestrebten, steigenden Versorgungsgrad pro Leistungsart für die jeweiligen regionalen Träger sozialer Hilfe³¹. Die legalisierte Form der 24-Stunden-Betreuung bestand zum Zeitpunkt der Erstellung des Bedarfs- und Entwicklungsplans 2006 noch nicht; die 24-Stunden-Betreuung wurde jedoch in dessen Endevaluierung einbezogen.

Im Bedarfs- und Entwicklungsplan 2015, der bis 2021 gelten sollte, wurden die Anerkennung und Förderung der stetig steigenden 24-Stunden-Betreuung gemeinsam mit dem Anstieg an dementiellen Erkrankungen als wesentliche Änderungen hervorgehoben; darüber hinaus ging jedoch auch der Bedarfs- und Entwicklungsplan 2015 nicht auf die 24-Stunden-Betreuung ein. Mögliche Zusammenhänge zwischen 24-Stunden-Betreuung und anderen Betreuungs- und Pflegedienstleistungen

³⁰ Die Länder hatten gemäß einer Art. 15a-Vereinbarung für einen Mindeststandard an ambulanten, teilstationären und stationären Diensten (Sachleistungen) für pflegebedürftige Personen zu sorgen (Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern gemäß Art. 15a B–VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen samt Anlagen, BGBl. Nr. 866/1993 i.d.g.F.).

³¹ Regionale Träger sozialer Hilfe sind Sozialhilfeverbände und Statutarstädte.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



des Landes wurden zwar bei der Erstellung des Bedarfs- und Entwicklungsplans überprüft, aber als Scheinkorrelation³² identifiziert.

Im Zuge der Erstellung des neuen Bedarfs- und Entwicklungsplans erfolgte eine methodische Umstellung: Anstelle eines prozentuell fix vorgegebenen Versorgungsgrads fand sich nun eine sogenannte korridorgesteuerte Planung, wobei der – auf Basis des Versorgungsgrads 2012 festgelegte und entlang der demographischen Entwicklung fortgeschriebene – Zielwert durch einen Minimal- und einen Maximalwert ergänzt und auf die Bezirke umgelegt wurde. Die regionalen Träger sozialer Hilfe sollten zumindest den Mindestwert im Planungszeitraum erreichen, bei entsprechender Bedarfslage durften sie auch den Maximalwert überschreiten. Der Korridor betrug bspw. im Bereich der mobilen Hilfen +/-15 % und sollte regionale Unterschiede und Wechselwirkungen zwischen Angeboten ausgleichen – dadurch wurde auch Spielraum für etwaige, nicht näher bestimmte Auswirkungen der 24-Stunden-Betreuung geschaffen.

In jährlichen Sozialplanungsgesprächen mit den regionalen Trägern sozialer Hilfe thematisierte das Land die Entwicklung der einzelnen Landesleistungen sowie der 24-Stunden-Betreuung; dies stellte die kurzfristige Planungsperspektive dar. Eine quantitative Prognose mit einem langfristigen Planungshorizont lag in Oberösterreich nicht vor.

(3) Der für den Vollzug der Pflege- und Betreuungsdienstleistungen in Wien zuständige Fonds Soziales Wien erstellte umfassende Prognosen zur demographischen Entwicklung der betreuungsbedürftigen Bevölkerung sowie zur Entwicklung des Bedarfs der einzelnen Pflege- und Betreuungsleistungen, die auf Datenanalysen sowie der Festlegung von relevanten Einflussfaktoren beruhten. Diese adaptierte er regelmäßig im Sinne einer kurzfristigen Planung. Der Fonds Soziales Wien erstellte auch langfristige Prognosen zur Entwicklung des Betreuungs- und Pflegebereichs bis zum Jahr 2030 (bzw. einmalig bis 2050), die er regelmäßig aktualisierte. Er begründete die weiten Planungshorizonte mit dem langfristig zu planenden Resourcenbedarf im Bereich Personal, Wohnraum und Finanzierung.

Der Fonds Soziales Wien nahm für alle von ihm angebotenen Betreuungs- und Pflegeleistungen, aber auch für die 24-Stunden-Betreuung Prognosen zur Entwicklung bis 2030 vor. Dazu erstellte er drei Prognosevarianten. Im Bereich der geförderten 24-Stunden-Betreuung erwartete der Fonds Soziales Wien deutlich stärkere Steigerungen als bei anderen mobilen oder stationären Leistungen. Die Projektionen bis 2030 ergaben auf Basis der Werte aus 2013 einen Zuwachs der

³² Eine Scheinkorrelation ist ein scheinbar kausaler Zusammenhang von zwei statistischen Variablen, der aber durch ein drittes Merkmal induziert wird.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24–Stunden–Betreuung in Oberösterreich und Wien



Fördernehmerinnen und Fördernehmer der 24–Stunden–Betreuung von +39 %, bei Berücksichtigung der Daten der Jahre 2009 bis 2013 sogar +227 %.

Weiters hielt er fest, dass aufgrund der bisherigen Trends seit 2009 von einer Substituierung der stationären Pflege bzw. der mobilen Leistungen Heimhilfe, Besuchsdienst und Tageszentren durch informelle Betreuung und 24–Stunden–Betreuung auszugehen sei. Keine oder nur geringe Substituierungsmöglichkeit bestehe bei (medizinischer) Hauskrankenpflege.

(4) Während das Ministerium in seinen internen Prognosen von einem Abflachen der Steigerungsrate der 24–Stunden–Betreuung schon bis 2018 ausging, nahm das Land Wien eine relativ konstante Steigerung für die mittel– und langfristige Entwicklung der 24–Stunden–Betreuung an. Das Land Oberösterreich hatte keine derartigen Prognosen für die 24–Stunden–Betreuung erstellt, wies jedoch in einem internen Schreiben vom November 2016 darauf hin, dass es auf Basis der Erfahrungswerte von einer stärkeren Dynamik ausging als der Bund. Eine Abstimmung der verschiedenen Prognosewerte und –methoden gab es nicht.

29.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Länder Oberösterreich und Wien unterschiedliche Ansätze in der Planung der 24–Stunden–Betreuung verfolgten: Er anerkannte, dass der Fonds Soziales Wien detaillierte Prognosen für die 24–Stunden–Betreuung mit unterschiedlichen Planungshorizonten und Szenarien vornahm. Das Land Oberösterreich hingegen erwähnte die 24–Stunden–Betreuung in seinem Bedarfs- und Entwicklungsplan zwar als wesentlichen Faktor, nahm aber keine weiteren Prognosen vor. Der RH wies auch darauf hin, dass die Prognosen des Ministeriums und der Länder – soweit verfügbar – von unterschiedlich starken Steigerungen der 24–Stunden–Betreuung in den kommenden Jahren ausgingen, wobei er kritisch festhielt, dass es keinen Austausch zwischen Bund und Ländern hinsichtlich ihrer Prognosen gab.

Der RH empfahl dem Ministerium sowie den Ländern Wien und Oberösterreich, auf einen Austausch zwischen Bund und allen Ländern hinsichtlich ihrer Prognosen zur Entwicklung der 24–Stunden–Betreuung hinzuwirken, um eine bessere Basis für eine österreichweite Planung der 24–Stunden–Betreuung zu erzielen.

29.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei ein Austausch zwischen Bund und Ländern – auch hinsichtlich der Prognosen zur Entwicklung der 24–Stunden–Betreuung – jedenfalls insofern gewährleistet, als dieser in Sitzungen des Arbeitskreises für Pflegevorsorge oder in Form der im Pflegefondsgesetz verankerten Sicherungs-, Aus– und Aufbaupläne oder im Zuge von themenbezogenen Besprechungen erfolge. Im Übrigen werde die angesprochene Thematik Gegenstand einer Evaluierung sein.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



(2) Das Land Oberösterreich teilte in seiner Stellungnahme mit, dass es den vom RH empfohlenen Austausch zwischen Bund und allen Ländern ausdrücklich begrüße, wobei allerdings aufgrund der unterschiedlichen Strukturen und Rahmenbedingungen in den einzelnen Bundesländern auch unterschiedliche Wachstumsszenarien angedacht werden müssen. Durch das – zeitlich nach der Prüfung des RH eingetretene – Verbot des Pflegeregresses in stationären Pflegeeinrichtungen ergebe sich dabei noch eine weitere Einflussgröße, die angesichts der fehlenden Erfahrungswerte eine Planung erschwere. Dessen ungeachtet gehe das Land Oberösterreich davon aus, dass der Austausch zwischen den Gebietskörperschaften die Planungsqualität positiv beeinflusse.

(3) Das Land Wien und der Fonds Soziales Wien führten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme aus, dass der Fonds Soziales Wien regelmäßig Analysen und Prognosen zur Inanspruchnahme sämtlicher geförderter Leistungen in seinem Verantwortungsbereich erstelle. Der Arbeitskreis für Pflegevorsorge sei eine mögliche Plattform für den Austausch von Planungsdaten.

Richtversorgungsgrad

30.1

(1) Daten über die geförderte 24-Stunden-Betreuung flossen auch in Instrumente des Pflegefondsgesetzes ein, dessen Ziel u.a. die Harmonisierung im Bereich Betreuungs- und Pflegedienstleistungen der Langzeitpflege und eine Weiterentwicklung der bedarfsgerechten Versorgung betreuungsbedürftiger Personen war.

So hatten die Länder gemäß Pflegefondsgesetz einen festgesetzten Zielwert bei der Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen im Pflegebereich zu erreichen: Der Richtversorgungsgrad bezeichnete den Anteil jener Personen, die Betreuungs- oder Pflegedienstleistungen des jeweiligen Landes und/oder eine Förderung der 24-Stunden-Betreuung erhielten, an der Gesamtzahl der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher pro Bundesland.³³ Für die Jahre 2011 bis 2013 betrug der für alle Länder einheitlich vorgegebene Richtversorgungsgrad 50 %, für die Jahre 2014 bis 2016 55 % und ab 2017 bis 2021 60 % der Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher.

Der Richtversorgungsgrad sollte der schrittweisen Harmonisierung der Versorgungsdichte in Österreich dienen. Die Auszahlung der Zweckzuschüsse aus dem Pflegefonds, die der Unterstützung der Länder und Gemeinden im Bereich der Langzeitpflege dienten, war an die Informationsübermittlung der Länder an den Bund über die Versorgungssituation gekoppelt.

³³ Richtversorgungsgrad = Anzahl aller Betreuungs- und Pflegedienstleistungsbezieherinnen bzw. –bezieher plus aller geförderten 24-Stunden-Betreuungsfälle im Bundesland, dividiert durch die Anzahl aller Pflegegeldbezieherinnen und –bezieher im Bundesland.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



(2) Seit der Einführung des Richtversorgungsgrads hatten die Länder den Zielwert der Versorgung stets erreicht:

Tabelle 8: Versorgungsgrad nach Bundesländern sowie Zweckzuschüsse aus dem Pflegefonds an die Länder in den Jahren 2013 bis 2015

	Richtversorgungsgrad			Zweckzuschüsse aus dem Pflegefonds für das jeweilige Jahr		
	2013	2014	2015	2013	2014 ¹	2015 ²
	Zielwert: 50 %	Zielwert: 55 %		in Mio. EUR		
Burgenland	54,1 %	58,6 %	60,7 %	6,8	8,0	10,1
Kärnten	61,6 %	65,9 %	61,8 %	13,2	15,5	19,6
Niederösterreich	57,1 %	58,1 %	65,5 %	38,4	45,0	57,4
Oberösterreich	62,3 %	64,0 %	66,5 %	33,6	39,5	50,3
Salzburg	66,7 %	67,3 %	69,1 %	12,6	14,8	18,8
Steiermark	59,2 %	61,8 %	64,2 %	28,8	33,7	42,9
Tirol	67,9 %	70,8 %	74,7 %	16,9	19,9	25,4
Vorarlberg	82,9 %	83,3 %	85,9 %	8,8	10,4	13,2
Wien	65,7 %	67,8 %	69,4 %	40,8	53,2	57,3

¹ Für das Jahr 2014 wurde die Aufrollung für 2013 sowie der Mittelvorgriff Wiens (4,8 Mio. EUR) berücksichtigt.

² Für das Jahr 2015 wurde der Abzug des Mittelvorgriffs Wiens (4,8 Mio. EUR) berücksichtigt.

Quellen: BMASK; RH

Das Land Oberösterreich erzielte in den Jahren 2013 bis 2015 einen Versorgungsgrad von 62,3 % bis 66,5 % der betreuungsbedürftigen Personen, im Land Wien lag dieser bei 65,7 % bis 69,4 %; beide Länder überschritten damit den zu erreichenden Richtversorgungsgrad deutlich. Das Land Oberösterreich erhielt in diesem Zeitraum rd. 33,6 Mio. EUR bis rd. 50,3 Mio. EUR als Zweckzuschuss aus dem Pflegefonds, das Land Wien rd. 40,8 Mio. EUR bis rd. 57,3 Mio. EUR.

(3) Die von Oberösterreich und Wien gemeldeten Daten zur Berechnung des Versorgungsgrads enthielten Inkonsistenzen: Wien gab für die vorgegebenen Betreuungs- und Pflegedienstleistungen die Anzahl der tatsächlichen Klientinnen bzw. Klienten an, da keine Informationen über Selbstzahlerinnen bzw. –zahler³⁴ vorlagen. Das Land Oberösterreich inkludierte auch Selbstzahlerinnen bzw. –zahler, so weit sie dem Land bekannt waren; diese machten in Oberösterreich im Jahr 2015 immerhin 12 % der insgesamt betreuten Personen aus. Weiters gab es Unter-

³⁴ Die Pflegedienstleistungsstatistik–Verordnung 2012 definiert „Selbstzahler“ folgendermaßen: „Betreute Personen, die nicht aus der Sozialhilfe bzw. Mindestsicherung bezuschusst werden“ (§ 2 Z 8).

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



schiede zwischen den beiden Ländern in der Einberechnung von Personen, die mehrere Leistungen gleichzeitig oder nacheinander bezogen.³⁵

Der Versorgungsgrad beinhaltete auch die geförderten 24-Stunden-Betreuungsfälle. Diese machten in Oberösterreich im Jahr 2015 11 % der insgesamt betreuten Personen aus, in Wien 5 %. Der zu erreichende Versorgungsgrad setzte sich somit aus von den Ländern bereitgestellten Leistungen³⁶ sowie einer vom Bund vollzogenen (und von den Ländern ko-finanzierten) Leistung zusammen, wodurch die Länder keinen direkten Einfluss auf einen nicht unwesentlichen Faktor ihres Versorgungsgrads hatten.

Bei Erreichung des Versorgungsgrads erhielten die Länder den Zweckzuschuss aus dem Pflegefonds, der sich nach dem Schlüssel der Wohnbevölkerung aus dem Finanzausgleich bemäß und der Sicherung der Betreuungs- und Pflegedienstleistungen der Länder und Gemeinden dienen sollte. Bei Nicht-Erreichung des Versorgungsgrads wurde der Zweckzuschuss ebenfalls ausbezahlt, wenn das Land einen Nachweis über Mehraufwendungen für den Bereich Pflege gegenüber dem Jahr 2010 erbrachte. Der Zweckzuschuss diente dem Auf- oder Ausbau der Betreuungs- und Pflegedienstleistungen.

Der Versorgungsgrad war einheitlich für alle Bundesländer festgelegt. Er regelte nicht, in welcher Qualität oder Quantität die Betreuung gewährleistet werden sollte, und nahm auch keine sonstigen Differenzierungen (bspw. nach regionalen Unterschieden, ländlicher oder urbaner Struktur, Leistungsarten) vor. Somit wurde für die Berechnung des Versorgungsgrads bspw. nicht unterschieden, ob eine Person eine Stunde mobile Dienste, sechs Monate geförderte 24-Stunden-Betreuung oder 12 Monate stationäre Pflege pro Jahr in Anspruch nahm.³⁷

30.2

Der RH hielt kritisch fest, dass die Ausgestaltung des Richtversorgungsgrads in mehrerer Hinsicht nicht zweckmäßig in Hinblick auf die angestrebte Harmonisierung der Versorgungsdichte und die weiterführende Planung und Steuerung im Bereich der Pflege war:

³⁵ Der RH hatte bereits in seinem Bericht „Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform 2011/2012“, Reihe Bund 2014/7, TZ 6, auf die Probleme der Datenqualität hingewiesen und eine Verbesserung der zur Planung verwendeten Daten empfohlen.

³⁶ Vonseiten der Länder waren die betreuten Personen in mobilen, stationären und teilstationären Betreuungs- und Pflegediensten sowie die Kurzzeitpflege in stationären Einrichtungen, das Case- und Caremanagement und alternative Wohnformen anzugeben.

³⁷ vgl. dazu auch den RH-Bericht „Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform 2011/2012“, Reihe Bund 2014/7, TZ 7, der die Schwächen des Richtversorgungsgrads im Bereich der stationären Pflege aufzeigte.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



- Die uneinheitliche Datengrundlage für die Ermittlung des Versorgungsgrads schränkte die Vergleichbarkeit und Aussagekraft der Werte der einzelnen Länder ein.
- Durch die Einbeziehung der 24-Stunden-Betreuung in die zur Verfügung gestellten Versorgungsleistungen konnten die Länder einen wesentlichen Faktor ihres Versorgungsgrads nicht direkt steuern.
- Zudem fehlte die Steuerungs- und Anreizwirkung des Richtversorgungsgrads mangels Auswirkungen bei Nicht-Erreichung.
- Außerdem hielt der RH die Vorgabe eines einheitlichen Richtversorgungsgrads für alle Länder ohne nähere Differenzierung hinsichtlich Qualität und Quantität der Leistung bzw. hinsichtlich regionaler Unterschiede für die weiterführende Planung und Steuerung im Bereich der Pflege für nicht zweckmäßig.

Der RH empfahl dem Ministerium, im Einvernehmen mit den Ländern die Zweckmäßigkeit des Richtversorgungsgrads in seiner derzeitigen Ausgestaltung zu überprüfen; er verwies in diesem Zusammenhang auf seine Empfehlung an das Ministerium aus seinem vorangegangenen Bericht³⁸, wonach im Einvernehmen mit den Ländern eine mittelfristige, abgestimmte und regional differenzierte Versorgungsplanung sowie eine Gesamtstrategie für die Pflege mit allen Angeboten (24-Stunden-Betreuung, mobile Leistungen, stationäre Leistungen) zu entwickeln wäre.

30.3

(1) Laut Stellungnahme des Ministeriums sei der Richtversorgungsgrad bereits in der Vergangenheit insbesondere einer Plausibilitätsprüfung unterzogen worden. Eine Evaluierung mit Fokus auf die Untersuchung des Richtversorgungsgrades als geeignetes Steuerungsinstrument sei beabsichtigt.

Das im Jahr 2011 verabschiedete und zuletzt 2017 novellierte Pflegefondsgesetz diene als wichtiges harmonisierendes Element für Pflege- und Betreuungsdienstleistungen, die innerstaatliche Kompetenzverteilung gemäß B–VG (Altenbetreuung im selbständigen Wirkungsbereich der Länder gemäß Art. 15 Abs. 1 B–VG) bleibe hierbei unangetastet. Den Ländern obliege die Ausgestaltung ihrer Bedarfs- und Entwicklungspläne sowie die konkrete Tarifgestaltung ihrer Einrichtungen. Das Modell des Pflegefonds respektiere grundsätzlich die historisch gewachsenen regionalen Gegebenheiten der Länder. Zudem seien dem Pflegefonds als „Steuerungsinstrument“ aus monetären Gründen Grenzen gesetzt. Die Zweckzuschüsse würden nur rund 10 % bis 15 % des gesamten Nettoaufwands der Länder abdecken.

³⁸ „Altenbetreuung in Kärnten und Tirol; Entwicklungen unter Berücksichtigung der Pflegereform 2011/2012“, Reihe Bund 2014/7, TZ 7

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Mit der Novelle 2017 sei das Bekenntnis zur Fortführung und Weiterentwicklung des Pflegefonds über das Jahr 2016 hinaus umgesetzt worden, indem der Pflegefonds einerseits für die Jahre 2017 bis 2021 mit einer Dotierung von 1,91 Mio. EUR (ab 2018 jährliche Valorisierung der Dotierung des Pflegefonds um 4,5 %) verlängert worden sei, andererseits insbesondere eine Reihe an Harmonisierungsmaßnahmen Eingang in das Pflegefondsgesetz gefunden hätte. Zudem regle die Novelle, dass die Länder dem Ministerium in den Jahren 2019 und 2021 Planungsunterlagen mit einem Planungshorizont von mindestens fünf Jahren übermitteln müssen und ab dem Jahr 2019 im Zweijahresrhythmus über die Ergebnisse der Planungen an den Arbeitskreis für Pflegevorsorge zu berichten haben.

(2) Das Land Oberösterreich merkte in seiner Stellungnahme an, dass die Einbeziehung der Selbstzahlerinnen bzw. Selbstzahler laut Ministerium vom September 2014 möglich sei. Demnach seien gemäß Pflegedienstleistungsstatistik–Verordnung Selbstzahlerinnen bzw. Selbstzahler optional anzugeben und würden damit als betreute Personen mitberücksichtigt.

30.4

Der RH entgegnete dem Land Oberösterreich, dass die optionale Einbeziehung von Selbstzahlerinnen bzw. Selbstzahlern einer der Gründe für die erschwerende Vergleichbarkeit und verringerte Aussagekraft des Richtversorgungsgrads der einzelnen Länder war. Er hielt daher an seiner Empfehlung fest.

Pflegedienstleistungsstatistik

31.1

Die Statistik Austria führte ab 1. Juli 2012 im Auftrag des Ministeriums eine Pflegedienstleistungsdatenbank. Die Länder hatten jährlich Daten des Landes, der Gemeinden, ausgegliederter Rechtsträger und sonstiger Institutionen, die Pflegedienstleistungen erbrachten, zu übermitteln. Art und Inhalt der Datenübermittlung waren im Pflegefondsgesetz und in der Pflegedienstleistungsstatistik–Verordnung 2012 geregelt. Dies umfasste u.a. Angaben zur Anzahl der betreuten Personen und der Betreuungs- und Pflegepersonen sowie den Leistungseinheiten und bezog sich auf die mobilen, teilstationären und stationären Dienste, die Kurzzeitpflege, alternative Wohnformen und das Case- und Caremanagement. Angaben zur (geförderten) 24-Stunden-Betreuung waren nicht in der Pflegedienstleistungsdatenbank enthalten.

Die Pflegedienstleistungsdatenbank sollte die Datenlage im Bereich der Langzeitpflege verbessern und eine Grundlage für die Strukturreform in der Pflege sein. Die Daten wurden auch im Internet veröffentlicht.

31.2

Der RH erkannte die Bemühungen des Ministeriums zur Schaffung einer besseren Datenbasis für etwaige Reformen im Pflegebereich, wies jedoch darauf hin,

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



dass die Pflegedienstleistungsdatenbank zwar die wesentlichen Pflege- und Betreuungsleistungen der Länder, jedoch nicht Daten zur (geförderten) 24-Stunden-Betreuung umfasste, obwohl diese eine relevante Größe in der Versorgungssituation betreuungsbedürftiger Personen war.

Im Sinne der Vollständigkeit der Datenlage und der Verbesserung der Planungsgrundlagen empfahl der RH dem Ministerium zu veranlassen, dass auch Daten zur 24-Stunden-Betreuung auf geeignete Weise in die Pflegedienstleistungsdatenbank einfließen.

- 31.3** Laut Stellungnahme des Ministeriums beabsichtigte es, die Empfehlung umzusetzen. Es bedürfe hierfür einer Novelle des Pflegefondsgesetzes und der Pflegedienstleistungsstatistik-Verordnung 2012, insbesondere zur Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Sozialministeriumservice als jene Behörde, welche die Daten zur 24-Stunden-Betreuung in die Pflegedienstleistungsdatenbank einzupflegen hat.

Evaluierung der Förderkonzeption

- 32.1** (1) In einer Art. 15a-Vereinbarung aus dem Jahr 1993 wurde hinsichtlich der Versorgung betreuungsbedürftiger Personen im Wesentlichen festgelegt, dass die Länder einen Mindeststandard an Sachleistungen (z.B. stationäre Betreuung) bereitzustellen hatten und der Bund Geldleistungen (Pflegegeld) erbrachte. Die Förderung der 24-Stunden-Betreuung war als Sachleistung eingeordnet worden, die – entgegen dieser Zuständigkeitsverteilung – dennoch im Sinne der Einheitlichkeit durch den Bund vollzogen wurde. Dies war anlässlich ihrer Einführung vereinbart worden. Eine mögliche Verschiebung der Vollziehungskompetenz zu den Ländern wurde aber auch in den Folgejahren diskutiert. So sah auch die Bundesregierung in ihrem Regierungsprogramm 2013 bis 2018³⁹ sowie in mehreren Strategieberichten die Einbeziehung der 24-Stunden-Betreuung in den Pflegefonds vor. Dies hätte aus rechtlicher Sicht die Verschiebung der Vollzugszuständigkeit an die Länder bedeutet. Die Unklarheit über eine Verschiebung der Vollzugskompetenz vom Bund zu den Ländern führte zu einer Verzögerung von administrativen Verbesserungen, insbesondere hinsichtlich der IT-Anwendung.

Im Rahmen der Verhandlungen zum Finanzausgleich für die Periode 2017 bis 2021 vereinbarten Bund und Länder die grundsätzlich unveränderte Verlängerung der 15a-Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung und die Beibehaltung der Vollzugszuständigkeit des Bundes. Die Implementierung in den Pflegefonds war nicht mehr geplant.

³⁹ XXV. Gesetzgebungsperiode

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



(2) Die Art. 15a–Vereinbarung zur 24–Stunden–Betreuung beinhaltete die Verpflichtung zu einer regelmäßigen Evaluierung der Förderung. Das Regierungsprogramm 2013 bis 2018 sah allgemein die Verlängerung und Weiterentwicklung der Förderung in den Bereichen Nachhaltigkeit, Verwaltungökonomie und Qualitätssicherung vor. Das Ministerium führte im Jahr 2013 eine interne Evaluierung des Fördermodells durch, das neben operativen Anmerkungen zum Vollzug auch mögliche inhaltliche Neuerungen im System beleuchtete. Dies beinhaltete u.a.

- eine Flexibilisierung des Fördermodells hinsichtlich der Betreuungszeit bzw. auch hinsichtlich der Notwendigkeit des gemeinsamen Haushalts von Betreuungskraft und betreuungsbedürftiger Person;
- eine Änderung des Fördermodells im Sinne einer direkten Überweisung der sozialversicherungsrechtlichen Beiträge der Betreuungskräfte durch das Ministerium als fördernde Stelle an die SVA, da durch den direkten Geldfluss die Auszahlung von Förderungen ohne Erfüllung der Fördervoraussetzungen durch nachträgliche sozialversicherungsrechtliche Änderungen bei den Betreuungskräften verhindert werden könnten;
- eine Vollziehung der Leistung durch die Länder im Sinne einer Kompetenzbereinigung.

Zu tatsächlichen Änderungen der Förderkonzeption kam es nicht.

32.2

Der RH wies auf die Notwendigkeit regelmäßiger Evaluierungen von Fördermodellen hin. Angesichts der verschiedenen Einflussfaktoren auf die Entwicklung der 24–Stunden–Betreuung (siehe [TZ 33](#)) sah er einen regelmäßigen Evaluierungsbedarf in Hinblick auf den Vollzug der Förderung, aber auch in Hinblick auf deren grundsätzliches Förderkonzept und Förderstrategie.

Der RH empfahl dem Ministerium, regelmäßige inhaltliche Evaluierungen unter Beachtung der Aspekte der Nachhaltigkeit, Verwaltungökonomie und Qualitätssicherung der 24–Stunden–Betreuung durchzuführen.

32.3

Das Ministerium verwies in seiner Stellungnahme hinsichtlich der Qualitätssicherung auf jene Novelle, mit der die gewerberechtliche Trennung von Betreuungskräften sowie Vermittlungsagenturen umgesetzt wurde. Begleitend sei aufgrund der bisherigen Erfahrungen der hohen Qualität der 24–Stunden–Betreuung durch Anpassung der bestehenden Verordnungen ein weiterer Ausbau erfolgt (Verordnungen über Standes– und Ausübungsregeln). Das Ministerium wies auf die Ziele und Inhalte der Standes– und Ausübungsregeln für die Organisation von Personenbetreuung hin, wie bspw. die transparente Darstellung des Verhältnisses zwischen

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24–Stunden–Betreuung in Oberösterreich und Wien



Vermittlungsagentur und Personenbetreuerin bzw. –betreuer oder die Erweiterung der Informationspflichten im Geschäftsverkehr.

Zur Implementierung in den Pflegefonds führte das Ministerium aus, dass es beabsichtigt habe, die Vollziehung nach Implementierung beim Sozialministeriumservice zu belassen und somit die bisherige Regelung aufgrund der Art. 15a–Vereinbarung beizubehalten. Eine Umsetzung sei aus verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundeskanzleramts nicht erfolgt, da mit der Implementierung in das Pflegefondsgesetz die Förderung der 24–Stunden–Betreuung zu einem Teil des Zweckzuschusses würde. Zweckgebundene Zuschüsse des Bundes an die Länder würden gemäß § 12 Abs. 2 Finanzverfassungsgesetz 1948 zur Regelung von Verwaltungsaufgaben (der Länder) geleistet. Das Wesen eines Zweckzuschusses setze daher einen Geldfluss an die Länder für die Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben der Länder voraus. Zudem stelle sich somit die Frage, inwieweit mangels vorliegenden Geldflusses ein Zweckzuschuss überhaupt gegeben wäre. Der Verfassungsdienst habe dies verneint.

Inhaltliche Evaluierungen der Förderung der 24–Stunden–Betreuung habe die zuständige Fachsektion des Ministeriums in der Vergangenheit durchgeführt. Es sei beabsichtigt, Evaluierungen zukünftig in regelmäßigen Intervallen vorzunehmen. Das Regierungsprogramm 2017 bis 2022⁴⁰ enthalte ein Bekenntnis für eine nachhaltige Qualitätssteigerung bei Pflege und Betreuung, wovon auch die 24–Stunden–Betreuung umfasst sei.

Zusammenfassung und Ausblick

33.1

Die Förderung der 24–Stunden–Betreuung wurde seit ihrer Einführung von der Bevölkerung gut angenommen und galt als wichtige Ergänzung des bisherigen Leistungsspektrums im Bereich Betreuung und Pflege. Im Prüfungszeitraum 2013 bis 2015 stiegen die Förderausgaben um 32 % von rd. 105,37 Mio. EUR auf rd. 138,75 Mio. EUR. Die Zahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer stieg von rd. 19.800 auf rd. 25.500 Personen an (+28 %). Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gingen die zuständigen Stellen von einem steigenden Förderbedarf auch in den kommenden Jahren aus. Das genaue Ausmaß der künftigen Entwicklung war Einflussfaktoren unterworfen, die das Fördermodell in den kommenden Jahren wesentlich beeinflussen könnten. Diese sollen im Folgenden kurz dargestellt werden:

⁴⁰ XXVI. Gesetzgebungsperiode

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



- **Demographische Entwicklungen:** Die Statistik Austria prognostizierte hohe Zuwächse für die Altersgruppe der über 65-jährigen Bevölkerung. Im Jahr 2015 waren demnach 1,59 Mio. Personen 65 Jahre und älter, bis 2025 wird diese Zahl um 19 % steigen; im Jahr 2050 solle diese Bevölkerungsgruppe bereits 2,67 Mio. Personen (+67 %) umfassen.⁴¹ Dabei wachse jene Bevölkerungsgruppe bis 2030 am stärksten an, welche die höchste Wahrscheinlichkeit hat, betreuungsbedürftig zu sein (Personen ab 80 Jahren).⁴²
- **Gesellschaftliche Faktoren:** Aufgrund der Erhöhung der Frauenerwerbsquote, der Zunahme der Einpersonenhaushalte (auch älterer Personen) und der demographischen Veränderung war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung von einem Rückgang der informellen Pflege (z.B. durch Angehörige) und damit einhergehend von einem höheren Bedarf an professionellen Betreuungs- und Pflegedienstleistungen auch in den kommenden Jahrzehnten auszugehen.⁴³
- **Entwicklung des Arbeitskräfteangebots:** Der überwiegende Teil der Betreuungskräfte stammte aus dem umliegenden EU-Ausland, wobei eine tendenzielle Ausdehnung der Herkunftsgebiete der Betreuungskräfte bemerkbar war (siehe TZ 24). Bei gleichbleibendem Verhältnis der Anzahl der geförderten Personen zur Anzahl der Betreuungskräfte wird sich der Bedarf an Betreuungskräften für die geförderte 24-Stunden-Betreuung auf rd. 36.400 Personen im Jahr 2018 erhöhen; dies wären rd. 6.000 Betreuungskräfte mehr als im Jänner 2016. Die Nachfrage nach Betreuungskräften ist somit steigend; unklar ist, ob und zu welchen sozialen und wirtschaftlichen Bedingungen der Bedarf auch in Zukunft abgedeckt werden kann.

⁴¹ Statistik Austria, 22. November 2016, „Österreichs Bevölkerung wächst durch Zuwanderung, starke Jahrgänge gehen in Pension“.

⁴² Firgo/Famira-Mühlberger, Ausbau der stationären Pflege in den Bundesländern. Quantitative und qualitative Effekte des Einsatzes öffentlicher Mittel im Vergleich zur mobilen Pflege. WIFO – Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (2014) S. 84.

⁴³ vgl. Firgo/Famira-Mühlberger (2014) S. 87 ff., 92 ff. Statistik Austria, Familien- und Haushaltsstatistik 2016: starke Zunahme der Einpersonenhaushalte, Pressemitteilung 23. März 2017. Schmidt/Fuchs/Leichsenring/Hofmarcher, Pflegebedarf und Versorgungsmix Wien, Europäisches Zentrum für Wohlfahrtspolitik und Sozialforschung (2014), S. 18 ff., 51 ff., 62 ff.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



- **Un-/Selbstständigkeit der Betreuungskräfte:** Die Möglichkeit, die Personenbetreuung als selbstständige Erwerbstätigkeit auszuüben, hatte bereits bei der parlamentarischen Beschlussfassung des HBeG und der Novelle der GewO Zweifel hinsichtlich deren Zulässigkeit ausgelöst – u.a. seitens des Ministeriums und des Hauptverbands der Sozialversicherungsträger. Seit der Einführung des selbstständigen Gewerbes der Personenbetreuung setzte sich der Oberste Gerichtshof (**OGH**) bisher in einer Entscheidung mit der Frage der rechtlichen Qualifizierung der 24-Stunden-Betreuung auseinander. Er stellte in diesem Einzelfall aufgrund der konkreten Umstände fest, dass es sich um eine unselbstständige Tätigkeit gehandelt hatte. Im Urteil befasste sich der OGH auch generell mit der Abgrenzung von unselbstständiger und selbstständiger Tätigkeit im Bereich der 24-Stunden-Betreuung und zog dazu die allgemein dafür entwickelten Kriterien (Weisungsgebundenheit, Fremdbestimmtheit, funktionelle Einbindung etc.) heran. Er hielt fest, dass einzelne, zunehmend allgemein definierte Betreuungsleistungen auch in Privathaushalten im Rahmen von selbstständigen Tätigkeiten angeboten werden könnten. Gerade durch die starke persönliche Komponente in der Pflege behielten sich die gepflegten Personen aber oft die für ein Dienstverhältnis typische Weisungsbefugnis vor.⁴⁴

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung waren 99,8 % der Betreuungskräfte als selbstständig Erwerbstätige tätig. Sollte sich diese Quote bei näherer Betrachtung der Arbeitsumstände der Betreuungskräfte zugunsten unselbstständiger Betreuungskräfte verändern, hätte dies Auswirkungen auf die Förderkosten (doppelter Förderbetrag für unselbstständige Betreuungskräfte) sowie auf die Kosten des Betreuungsmodells für die Betroffenen. In der Folge hätte dies auch Konsequenzen auf die Inanspruchnahme der geförderten 24-Stunden-Betreuung bzw. von Alternativleistungen.

- **Spannungsfeld zwischen Leistbarkeit, Betreuungsqualität, Arbeitsbedingungen und Legalisierung:** Ziel der Förderung war es, die 24-Stunden-Betreuung zu Hause leistbar zu machen und die bestehenden Betreuungsverhältnisse zu legalisieren. Trotz Förderung waren die von den pflegebedürftigen Personen bzw. deren Angehörigen zu tragenden Kosten der 24-Stunden-Betreuung hoch. Das führte einerseits zu einem Kostendruck zulasten der Arbeitsbedingungen der Betreuungskräfte bzw. der Betreuungsqualität, andererseits waren die hohen Kosten wiederum hinderlich in Hinblick auf die Legalisierung von Betreuungskräften.

⁴⁴ OGH 24. Oktober 2011, 8 ObA 17/11z. Vgl. dazu Mazal, Hausbetreuung – kritische Aspekte, ecolex 2007, 580; Ivansits/Weissensteiner, Hausbetreuung aus sozialrechtlicher Sicht, DRDA 2008, 394; Tomandl, Was ist selbstständige Personenbetreuung?, ZAS 2007/32, 196; Windisch-Graetz, Maßgeblicher Mindestlohn bei 24-Stunden-Betreuung Pflegebedürftiger, ecolex 2012/109, 252; Melzer-Azodanloo, Personenbetreuung älterer Menschen in ihrem Eigenheim – Abgrenzungsfragen; DRDA 2013, 29.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



33.2

Der RH hielt fest, dass das zur Zeit der Geburungsüberprüfung bestehende Fördermodell der 24-Stunden-Betreuung von der Bevölkerung gut angenommen wurde. Er wies darauf hin, dass die Entwicklung der geförderten 24-Stunden-Betreuung von zahlreichen externen Faktoren (demographische und gesellschaftliche Entwicklungen, Art der Erwerbstätigkeit der Betreuungskräfte, Entwicklung des Arbeitskräfteangebots etc.) beeinflusst war.

Der RH hielt eine geeignete Steuerung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung (wie auch des Pflegesystems im Allgemeinen) für notwendig. Dies setzte nach Ansicht des RH eine solide rechtliche Konstruktion, eine konsequente Implementierung und eine abgestimmte Planung der Gebietskörperschaften voraus. Der RH wies in diesem Zusammenhang auf die Feststellungen des vorliegenden Berichts hin:

- Die Planung der Leistungsentwicklung der 24-Stunden-Betreuung war für Bund und Länder aufgrund der Förderkonstellation erschwert und es erfolgte auch keine abgestimmte Planung, obwohl die integrierte Versorgungsplanung im Bereich Pflege die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften voraussetzte. Eine mittelfristige und abgestimmte Versorgungsplanung gab es nicht (siehe [TZ 29](#)).
- Das zur Vollziehung eingesetzte IT-System entsprach nicht den Anforderungen und es gab eine hohe Anzahl von Schnittstellen zur Feststellung der Fördervoraussetzungen, wodurch die Überprüfung der Fördervoraussetzungen wesentlich erschwert wurde (siehe [TZ 13](#), [TZ 14](#)).
- Die Qualitätssicherung kam nur bei einem Teil der Förderfälle zum Tragen und es bestanden qualitative Mängel, insbesondere bei der Delegation pflegerischer Tätigkeiten (siehe [TZ 18](#)).
- Die langfristigen finanziellen Auswirkungen auf das österreichische Sozialversicherungssystem waren teilweise unklar und es bestanden zusätzlich sozialversicherungsrechtliche Rahmenbedingungen, die einen nachträglichen Wegfall der Fördervoraussetzungen für die 24-Stunden-Betreuung möglich machten (wie bspw. die Regelung einer rückwirkenden Ruhendstellung der Pflichtversicherung bei der SVA) (siehe [TZ 25](#)).

Der RH hielt es daher in Hinblick auf die aufgezeigten Mängel und Risikofaktoren für notwendig, das Fördermodell für die 24-Stunden-Betreuung weiterzuentwickeln und in eine langfristige und gesamtheitliche Planung aller Pflegeleistungen (24-Stunden-Betreuung, mobile Leistungen, stationäre Leistungen) zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung einzubinden.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Der RH empfahl dem Ministerium sowie den Ländern Oberösterreich und Wien, gemeinsam mit den übrigen Ländern regelmäßig zu evaluieren, ob das bestehende Fördermodell auch den veränderten Rahmenbedingungen ausreichend Rechnung trägt oder ob eine Neuausrichtung der Förderstrategie (bspw. in Hinblick auf die Qualität der Betreuung) bzw. eine generelle Neugestaltung zur langfristigen Sicherstellung einer legalen, leistbaren und qualitativ hochwertigen Betreuungsmöglichkeit zu Hause notwendig ist.

33.3

- (1) Laut Stellungnahme des Ministeriums habe sich die 24-Stunden-Betreuung als bedeutsames Instrumentarium im Rahmen der Betreuung bzw. Pflege daheim etabliert. Dies gehe insbesondere aus der Anzahl der Personen hervor, die eine Förderungsleistung bezogen (2013: durchschnittlich rd. 16.600 Bezieherinnen bzw. Bezieher pro Monat im Jahresvergleich; 2016: 23.800). Maßnahmen zur qualitativen Weiterentwicklung im Pflegebereich – und damit auch im Bereich der 24-Stunden-Betreuung – seien weiterhin ein wichtiges Anliegen des Ministeriums. Zur Qualitätssicherung verwies das Ministerium auf seine Ausführungen unter **TZ 10**, wonach in den Jahren 2013 bis 2016 16.739 erfolgreiche Hausbesuche durchgeführt worden seien, bei denen in durchschnittlich rd. 97 % der Fälle eine vollständige und zuverlässige Versorgung in den vier Hauptdomänen festgestellt worden sei.
- (2) Das Land Oberösterreich hielt in seiner Stellungnahme fest, dass es einer Evaluierung und Diskussion des bestehenden Fördermodells offen gegenüberstehe, wobei sich bei derartigen Prozessen die Federführung durch das Ministerium bewährt habe.
- (3) Das Land Wien und der Fonds Soziales Wien führten in ihrer gemeinsamen Stellungnahme aus, dass für den Fonds Soziales Wien die Basis für eine zielführende Evaluierung und Weiterentwicklung der 24-Stunden-Betreuung die Schaffung einer strukturierten Datengrundlage durch das Sozialministeriumservice sei. Allerdings sei vom Bund noch immer nicht die seit zehn Jahren geforderte Datenschnittstelle geschaffen worden. Der Fonds Soziales Wien sei bereit, an einer Weiterentwicklung mitzuwirken und seine Expertise für strategische Überlegungen zur 24-Stunden-Betreuung einzubringen. Insbesondere komme dessen umfassende Erfahrung in Wien mit dem erfolgreichen Modell der Subjektförderung auf Basis von Förder- und Qualitätsrichtlinien in Betracht. Weitere wesentliche Erfahrungen des Fonds Soziales Wien würden die umfassende Qualitätssicherung, der sowohl die geförderten Leistungen als auch die anerkannten Einrichtungen unterliegen, betreffen.

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Schlussempfehlungen

34

Der RH hat nachfolgende Empfehlungen hervor:

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz

- (1) Für ein abgestimmtes Auftreten zwischen Ministerium und der Landesstelle Oberösterreich des Sozialministeriumservice als nachgeordneter Dienststelle gegenüber dem Land Oberösterreich wäre – insbesondere bei offenen Rechtsstreitigkeiten – zu sorgen. ([TZ 5](#))
- (2) Wie bereits im Bericht des RH zu „Fonds und Stiftungen des Bundes“ (Reihe Bund 2017/14, TZ 39) festgehalten, wären die Vor- und Nachteile einer Integration der Zahlungsflüsse des Fonds zur Unterstützung von Menschen mit Behinderung in den Bundeshaushalt zu prüfen. ([TZ 7](#))
- (3) Um ein angemessenes Verhältnis zwischen Förderaufwand und Verwaltungsaufwand sicherzustellen, wäre eine jährliche, standardisierte Evaluierung der Verwaltungskosten der Förderung der 24-Stunden-Betreuung unter Einbeziehung der Qualitätssicherungskosten durchzuführen; diese Kosten wären transparent darzustellen. ([TZ 8](#), [TZ 22](#))
- (4) Die Förderung der 24-Stunden-Betreuung wäre – wie gesetzlich vorgesehen – nur bei tatsächlicher Erfüllung eines der Qualifikationskriterien für Betreuungskräfte zu gewähren. Von der Auszahlung von Vorschussleistungen aus Mitteln, die der Förderung der 24-Stunden-Betreuung gemäß § 21b BPGG gewidmet waren, wäre mangels rechtlicher Grundlage abzusehen. Gegebenenfalls wäre – nach Abwägung der Notwendigkeit einer solchen Vorschussleistung gegenüber dem Erfordernis einer Qualifikation der Betreuungskräfte – auf eine entsprechende Änderung der rechtlichen Bestimmungen hinzuwirken. ([TZ 10](#))
- (5) Eine Klarstellung wäre hinsichtlich des Zuspruchs der Förderung in Fällen, in denen zwei Förderanträge von unterschiedlichen Antragstellerinnen bzw. Antragstellern für eine Betreuungskraft für denselben Monat übermittelt wurden, vorzunehmen; weiters wäre eine entsprechende Informationsweitergabe an betreuungsbedürftige Personen bzw. ihre Angehörige sicherzustellen. ([TZ 11](#))
- (6) Nach Abwägung von Kosten–Nutzen–Aspekten wäre eine für die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Vollzugs der 24-Stunden–Betreuung geeignete IT–Applikation technisch umzusetzen und in Betrieb zu nehmen; dabei wäre die Möglichkeit eines automatisierten, regelmäßigen Datenabgleichs – ins-

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



besondere mit der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft – sicherzustellen, über den die Fördervoraussetzungen (wie bspw. der Versicherungsstatus der Betreuungskräfte) kontrolliert werden können. Zudem wäre sicherzustellen, dass keine historischen Daten, die für den ordnungsgemäßen Vollzug der Leistung benötigt werden, gelöscht werden. ([TZ 13](#), [TZ 14](#), [TZ 25](#), [TZ 26](#))

- (7) Die Landesstellen des Sozialministeriumservice sollten jährlich in ausreichendem Ausmaß Stichproben der Förderfälle der 24-Stunden-Betreuung durchführen. ([TZ 14](#), [TZ 26](#))
- (8) Die hohe Zahl an Erlässen des Ministeriums zum Fördervollzug der 24-Stunden-Betreuung wäre im Hinblick auf deren Übersichtlichkeit zu sichten und dem Sozialministeriumservice in aktualisierter Form zur Verfügung zu stellen. ([TZ 15](#))
- (9) Unter Beachtung von Kosten–Nutzen–Aspekten sollte den Antragstellerinnen und Antragstellern ein zeitgemäßes, elektronisches und sicheres Einbringen der Unterlagen ermöglicht werden. ([TZ 16](#))
- (10) Im Sinne einer Verwaltungsvereinfachung wäre zu evaluieren, welche Unterlagen von der Fördernehmerin bzw. dem Fördernehmer für die Bearbeitung des Ansuchens tatsächlich bereitzustellen sind und welche ohnehin vom Sozialministeriumservice im Rahmen der Antragsbearbeitung erhoben werden. ([TZ 16](#))
- (11) Das bestehende Qualitätssicherungssystem für die geförderte 24-Stunden-Betreuung wäre auszuweiten und verpflichtende Hausbesuche durch diplomierte Pflegefachkräfte unabhängig von der Qualifikationsart der Betreuungskraft wären vorzusehen. ([TZ 19](#), [TZ 20](#))
- (12) Die Vereinbarung bezüglich der Kontrollbesuche bei Versorgungsmängeln in Fällen geförderter 24-Stunden-Betreuung wäre bundesweit umzusetzen. ([TZ 21](#))
- (13) Soweit die Förderungen in Fällen, bei denen Versorgungsmängel festgestellt wurden, nach wie vor gewährt werden, wären die ausständigen Kontrollbesuche möglichst rasch nachzuholen. ([TZ 21](#))
- (14) Zukünftig wäre die inhaltliche Richtigkeit der von der Sozialversicherungsanstalt der Bauern ausgestellten Rechnung in Abstimmung mit den Landesstellen des Sozialministeriumservice zu überprüfen. ([TZ 22](#))

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



- (15) Um die Transparenz für betreuungsbedürftige Personen und Angehörige in Hinblick auf das Angebot von Vermittlungsagenturen von 24-Stunden-Betreuung zu erhöhen, wären in Zusammenarbeit mit den zuständigen Stellen jene Vermittlungsagenturen hervorzuheben, die sich zur Einhaltung bestimmter Qualitätsstandards und weiterer Kriterien, wie bspw. bezüglich der Vertragsgestaltung, verpflichten. Dies könnte bspw. in Form eines Gütesiegels erfolgen. (**TZ 23**)
- (16) Sowohl bei der Budgetierung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung als auch bei den veröffentlichten Angaben zur Wirkungsorientierung wären einheitliche Prognosewerte heranzuziehen und es wäre für eine möglichst korrekte und der Budgetwahrheit entsprechende Budgetierung bzw. Festlegung von Zielwerten im Rahmen der Angaben zur Wirkungsorientierung zu sorgen. (**TZ 28**)
- (17) Die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Planung für den Bereich der Förderung der 24-Stunden-Betreuung wäre sicherzustellen, insbesondere wäre die Herleitung, Berechnung und Begründung der Planwerte umfassend zu dokumentieren. (**TZ 28**)
- (18) Hinsichtlich der langfristigen Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung wären Analysen und Prognosen anzustellen. (**TZ 28**)
- (19) Im Einvernehmen mit den Ländern wäre die Zweckmäßigkeit des Richtversorgungsgrads in seiner derzeitigen Ausgestaltung zu überprüfen; weiters wäre im Einvernehmen mit den Ländern eine mittelfristige, abgestimmte und regional differenzierte Versorgungsplanung sowie eine Gesamtstrategie für die Pflege mit allen Angeboten (24-Stunden-Betreuung, mobile Leistungen, stationäre Leistungen) zu entwickeln. (**TZ 30**)
- (20) Im Sinne der Vollständigkeit der Datenlage und der Verbesserung der Planungsgrundlagen wäre zu veranlassen, dass auch Daten zur 24-Stunden-Betreuung auf geeignete Weise in die Pflegedienstleistungsdatenbank einfließen. (**TZ 31**)

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



-
- (21) Es wären regelmäßige inhaltliche Evaluierungen der Förderung der 24-Stunden-Betreuung unter Beachtung der Aspekte der Nachhaltigkeit, Verwaltungskosten und Qualitätssicherung der 24-Stunden-Betreuung durchzuführen. (TZ 32)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und Land Oberösterreich

- (22) Hinsichtlich der anteiligen Finanzierung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung wäre Rechtssicherheit zu schaffen und in Abhängigkeit davon eine Bereinigung der offenen Forderungen herbeizuführen. (TZ 5)

Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz, Land Oberösterreich und Land Wien

- (23) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Art. 15a-Vereinbarung über die Förderung der 24-Stunden-Betreuung an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst wird. (TZ 6)
- (24) Es wäre darauf hinzuwirken, dass Verlängerungen der Art. 15a-Vereinbarung über die Förderung der 24-Stunden-Betreuung rechtzeitig und zeitnah erfolgen. (TZ 6)
- (25) Auf einen Austausch zwischen Bund und allen Ländern hinsichtlich ihrer Prognosen zur Entwicklung der 24-Stunden-Betreuung wäre hinzuwirken, um eine bessere Basis für eine österreichweite Planung der 24-Stunden-Betreuung zu erzielen. (TZ 29)
- (26) Gemeinsam mit den übrigen Ländern wäre regelmäßig zu evaluieren, ob das bestehende Fördermodell der 24-Stunden-Betreuung auch den veränderten Rahmenbedingungen ausreichend Rechnung trägt oder ob eine Neuaustrichtung der Förderstrategie (bspw. in Hinblick auf die Qualität der Betreuung) bzw. eine generelle Neugestaltung zur langfristigen Sicherstellung einer legalen, leistbaren und qualitativ hochwertigen Betreuungsmöglichkeit zu Hause notwendig ist. (TZ 33)

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz und Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft

- (27) Es wäre dafür zu sorgen, dass Fälle von aus nachträglicher Sicht zu Unrecht bezogenen Förderungen aufgrund rückwirkender Ruhendstellung von Gewerbe bzw. Vollversicherung bereits vor deren Entstehung verhindert werden. (TZ 25)

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Anhang

Tabelle a: Vom Sozialministeriumservice vollzogene Förderfälle je Bundesland, 2013 bis 2015

	2013			2014			2015		
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer
Burgenland	1.939	1.438	501	2.141	1.604	537	2.407	1.813	594
Kärnten	1.806	1.275	531	2.030	1.437	593	2.265	1.612	653
Niederösterreich ¹	935	643	292	1.156	795	361	1.354	930	424
Oberösterreich	4.232	2.943	1.289	4.905	3.390	1.515	5.360	3.722	1.638
Salzburg	1.017	691	326	1.207	813	394	1.327	898	429
Steiermark	5.027	3.571	1.456	5.834	4.111	1.723	6.415	4.468	1.947
Tirol	1.290	929	361	1.537	1.081	456	1.683	1.177	506
Vorarlberg	1.270	934	336	1.414	1.025	389	1.676	1.236	440
Wien	2.349	1.785	564	2.719	2.041	678	3.025	2.284	741
Österreich	19.865	14.209	5.656	22.943	16.297	6.646	25.512	18.140	7.372

Anmerkung: Jahreswerte

¹ In dieser Tabelle werden für Niederösterreich lediglich jene Fördernehmerinnen und Fördernehmer dargestellt, für deren Fördervollzug das Sozialministeriumservice als nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zuständig war. Zur gesamten Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in Niederösterreich siehe Tabelle 1 sowie Abbildung 2.

Quellen: BMASK; RH

Tabelle b: Alter der Fördernehmerinnen und Fördernehmer je Bundesland, 2013 bis 2015

	2013		2014		2015	
	Frauen	Männer	Frauen	Männer	Frauen	Männer
in Jahren						
Burgenland	85,0	78,6	82,7	79,8	82,6	81,0
Kärnten	83,2	80,1	83,7	81,6	84,0	82,2
Niederösterreich ¹	82,6	78,7	83,2	80,0	83,8	81,1
Oberösterreich	82,2	80,0	80,9	78,0	82,3	80,7
Salzburg	83,8	81,9	83,5	81,1	83,6	81,6
Steiermark	83,1	80,0	82,8	80,9	83,3	81,4
Tirol	83,6	80,4	84,8	80,9	83,3	81,1
Vorarlberg	84,4	80,4	83,2	82,1	84,1	82,0
Wien	84,1	79,6	82,9	81,6	84,2	81,8
Österreich	83,0	80,0	82,7	80,3	83,3	81,3

Anmerkung: Durchschnittsalter bei Beantragung der Förderung der 24-Stunden-Betreuung

¹ In dieser Tabelle werden für Niederösterreich lediglich jene Fördernehmerinnen und Fördernehmer dargestellt, für deren Fördervollzug das Sozialministeriumservice als nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zuständig war. Zur gesamten Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in Niederösterreich siehe Tabelle 1 sowie Abbildung 2.

Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Tabelle c: Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer je Pflegegeldstufe, 2013 bis 2015

Pflegegeldstufen	2013			2014			2015		
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer
Pflegegeld-Stufe 3	4.247	3.160	1.087	5.361	3.966	1.395	6.419	4.773	1.646
Pflegegeld-Stufe 4	6.236	4.556	1.680	7.250	5.195	2.055	8.096	5.840	2.256
Pflegegeld-Stufe 5	6.439	4.593	1.846	7.214	5.120	2.094	7.854	5.489	2.365
Pflegegeld-Stufe 6	2.227	1.465	762	2.345	1.558	787	2.355	1.567	788
Pflegegeld-Stufe 7	716	427	289	773	448	325	788	465	323
Summe	19.865	14.201	5.664	22.943	16.287	6.656	25.512	18.134	7.378

Anmerkung: Jahreswerte; aufgrund der unterschiedlichen Erfassung in der IT-Applikation des Sozialministeriumservices können sich geringfügige Abweichungen in der Gesamtsumme ergeben.

In dieser Tabelle werden für Niederösterreich lediglich jene Fördernehmerinnen und Fördernehmer dargestellt, für deren Fördervollzug das Sozialministeriumservice als nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zuständig war. Zur gesamten Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in Niederösterreich siehe Tabelle 1 sowie Abbildung 2.

Quellen: BMASK; RH

Tabelle d: Erledigung von Anträgen auf Förderung der 24-Stunden-Betreuung beim Sozialministeriumservice sowie Gründe für die Beendigung der Förderauszahlungen, 2013 bis 2015

	2013			2014			2015		
	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer	Gesamt	Frauen	Männer
Anzahl erledigte Anträge p.a.	8.956	6.101	2.855	9.531	6.361	3.170	10.062	6.792	3.270
davon									
Genehmigung	6.731	4.656	2.075	7.473	5.090	2.383	7.994	5.485	2.509
Abweisung	534	234	199	584	373	211	704	467	237
Einstellung	1.603	1.060	543	1.415	862	553	1.284	790	494
sonstige	88	58	30	59	36	23	78	48	30
Anzahl der Beendigung der Förderauszahlung für die 24-Stunden-Betreuung	5.817	3.847	1.970	5.281	3.355	1.926	4.394	2.767	1.627
davon									
aufgrund Tod der betreuungsbedürftigen Person	4.085	2.655	1.430	3.623	2.246	1.377	2.778	1.682	1.096
aufgrund Ende des Betreuungsverhältnisses	1.732	1.192	540	1.658	1.109	549	1.616	1.085	531

Anmerkung: Jahreswerte

In dieser Tabelle werden für Niederösterreich lediglich jene Fördernehmerinnen und Fördernehmer dargestellt, für deren Fördervollzug das Sozialministeriumservice als nachgeordnete Dienststelle des Bundesministeriums für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz zuständig war. Zur gesamten Anzahl der Fördernehmerinnen und Fördernehmer in Niederösterreich siehe Tabelle 1 sowie Abbildung 2.

Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Tabelle e: Anzahl der Betreuungskräfte in der geförderten 24-Stunden-Betreuung, 2015 und 2016

Anzahl der Betreuungskräfte				
	29. September 2015		1. Oktober 2016	
Betreuungskräfte gesamt	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Betreuungskräfte selbstständig	28.539	99,8	36.777	99,8
Betreuungskräfte unselbstständig	52	0,2	66	0,2
Summe	28.591	100,0	36.843	100,0
29. September 2015				
Haushalte mit einer Betreuungskraft	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Betreuungskräfte selbstständig	9.229	32,3	11.461	31,1
Betreuungskräfte unselbstständig	35	0,1	46	0,1
Summe	9.264	32,4	11.507	31,2
29. September 2015				
Haushalte mit zwei Betreuungskräften	Anzahl	in %	Anzahl	in %
Betreuungskräfte selbstständig	19.310	67,5	25.316	68,7
Betreuungskräfte unselbstständig	17	0,1	20	0,1
Summe	19.327	67,6	25.336	68,8

Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Tabelle f: Entwicklung der Hausbesuche der Sozialversicherungsanstalt der Bauern bei Fördernehmerinnen und Fördernehmern der 24-Stunden-Betreuung, 2013 bis 2015

	2013	2014	2015	Veränderung 2013 bis 2015
	Anzahl			in %
Burgenland	314	285	354	12,7
Kärnten	447	450	534	19,5
Niederösterreich	109	129	138	26,6
Oberösterreich	256	242	389	52,0
Salzburg	230	211	285	23,9
Steiermark	1.400	1.694	1.926	37,6
Tirol	336	227	346	3,0
Vorarlberg	302	330	429	42,1
Wien	318	339	293	-7,9
Summe	3.712	3.907	4.694	26,5

Anmerkung: Eine verpflichtende Qualitätssicherung gab es nur bei einem Teil der Förderfälle. Hatte eine Förderwerberin bzw. ein Förderwerber eine Betreuungskraft ohne theoretische Ausbildung oder Delegation, war nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtend ein Hausbesuch von diplomierten Pflegefachkräften des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern durchzuführen. Im Fall einer theoretischen Ausbildung oder einer Befugnis der Betreuungskraft erfolgten hingegen keine verpflichtenden Hausbesuche zur Qualitätssicherung (siehe **TZ 18**).

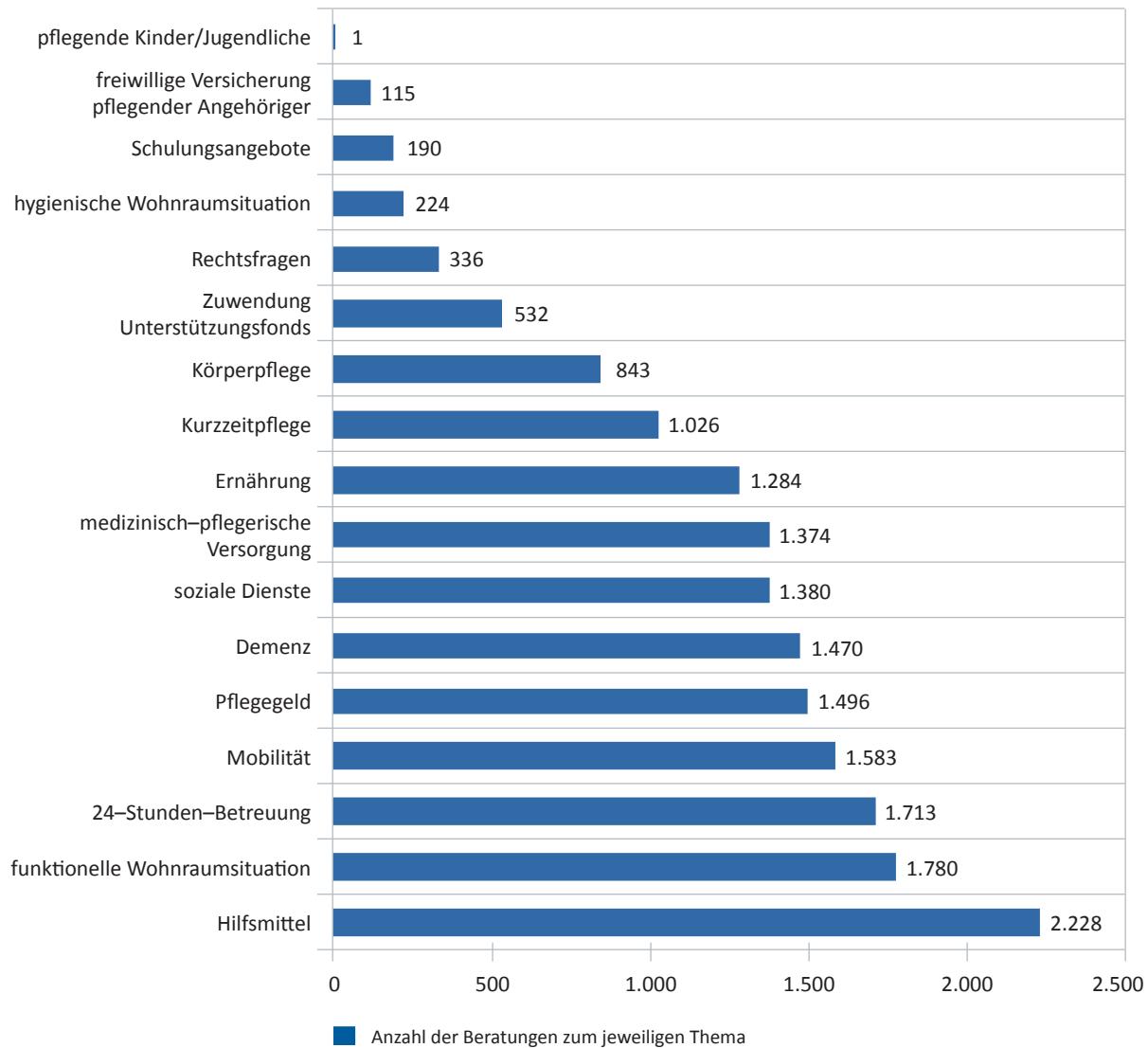
Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung a: Themen der Beratungen im Rahmen von Hausbesuchen für die geförderte 24-Stunden-Betreuung, 2015



Anmerkung: Eine verpflichtende Qualitätssicherung gab es nur bei einem Teil der Förderfälle. Hatte eine Förderwerberin bzw. ein Förderwerber eine Betreuungskraft ohne theoretische Ausbildung oder Delegation, war nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtend ein Hausbesuch von diplomierten Fachkräften des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern durchzuführen. Im Fall einer theoretischen Ausbildung oder einer Befugnis der Betreuungskraft erfolgten hingegen keine verpflichtenden Hausbesuche zur Qualitätssicherung (siehe TZ 18).

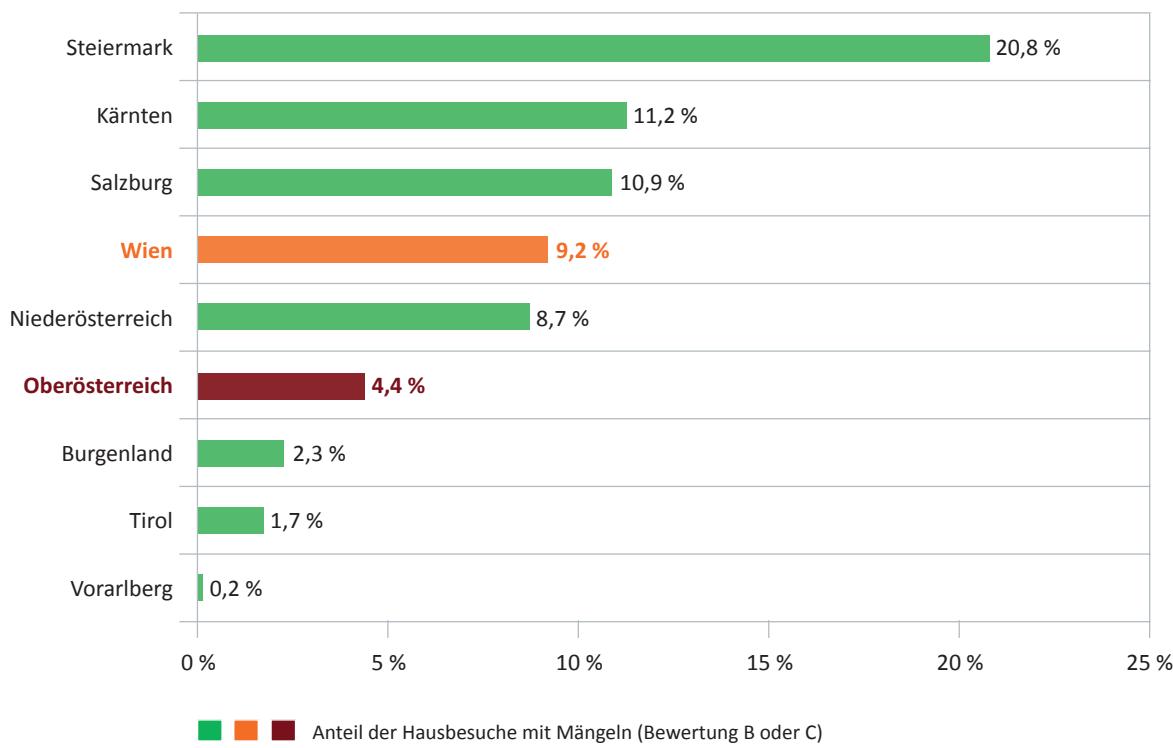
Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung b: Versorgungsmängel, die im Rahmen der Hausbesuche der Sozialversicherungsanstalt der Bauern für die Qualitätssicherung der 24-Stunden-Betreuung festgestellt wurden, nach Ländern, 2015



Anmerkung: Eine verpflichtende Qualitätssicherung gab es nur bei einem Teil der Förderfälle. Hatte eine Förderwerberin bzw. ein Förderwerber eine Betreuungskraft ohne theoretische Ausbildung oder Delegation, war nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtend ein Hausbesuch von diplomierten Fachkräften des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern durchzuführen. Im Fall einer theoretischen Ausbildung oder einer Befugnis der Betreuungskraft erfolgten hingegen keine verpflichtenden Hausbesuche zur Qualitätssicherung (siehe TZ 18).

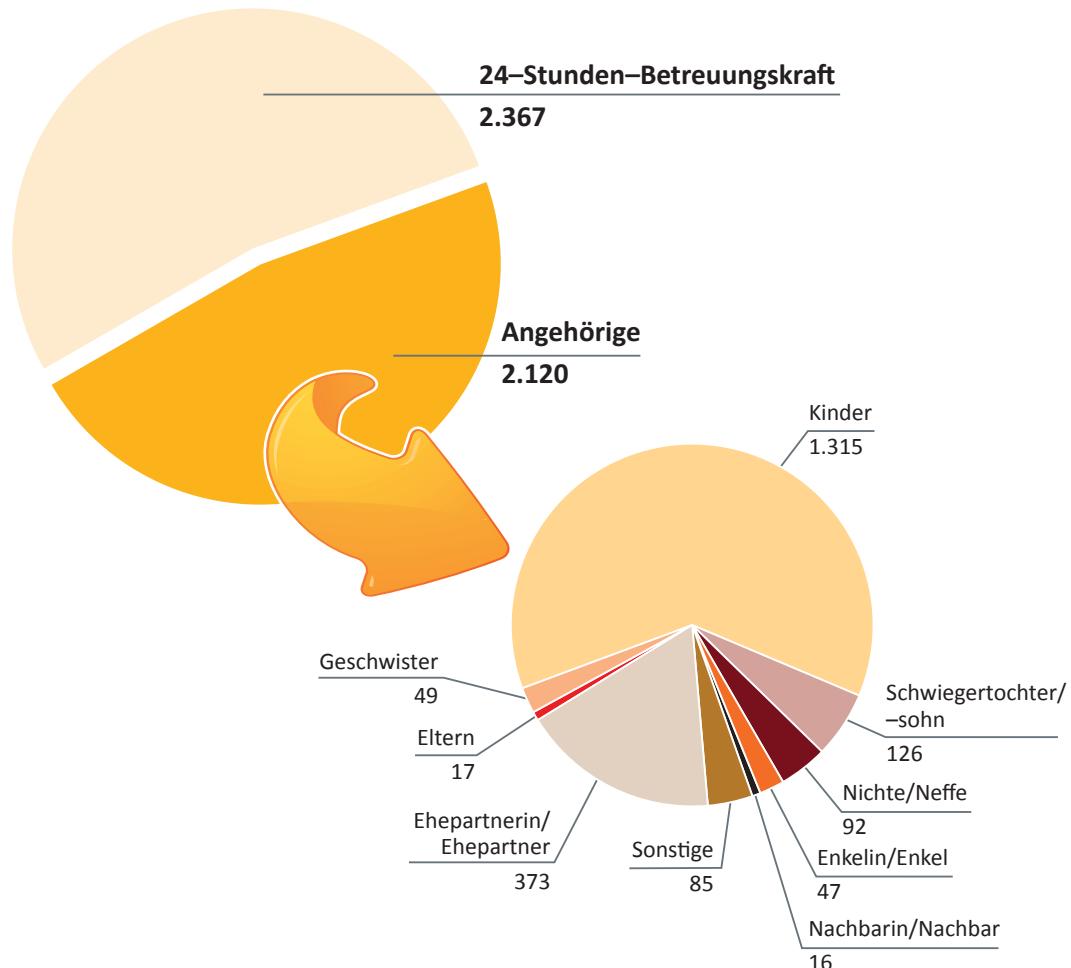
Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung c: Hauptbetreuungspersonen von Fördernehmerinnen und Fördernehmern, die im Rahmen von Hausbesuchen der Sozialversicherungsanstalt der Bauern festgestellt wurden, 2015



Anmerkung: Eine verpflichtende Qualitätssicherung gab es nur bei einem Teil der Förderfälle. Hatte eine Förderwerberin bzw. ein Förderwerber eine Betreuungskraft ohne theoretische Ausbildung oder Delegation, war nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtend ein Hausbesuch von diplomierten Fachkräften des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern durchzuführen. Im Fall einer theoretischen Ausbildung oder einer Befugnis der Betreuungskraft erfolgten hingegen keine verpflichtenden Hausbesuche zur Qualitätssicherung (siehe TZ 18).

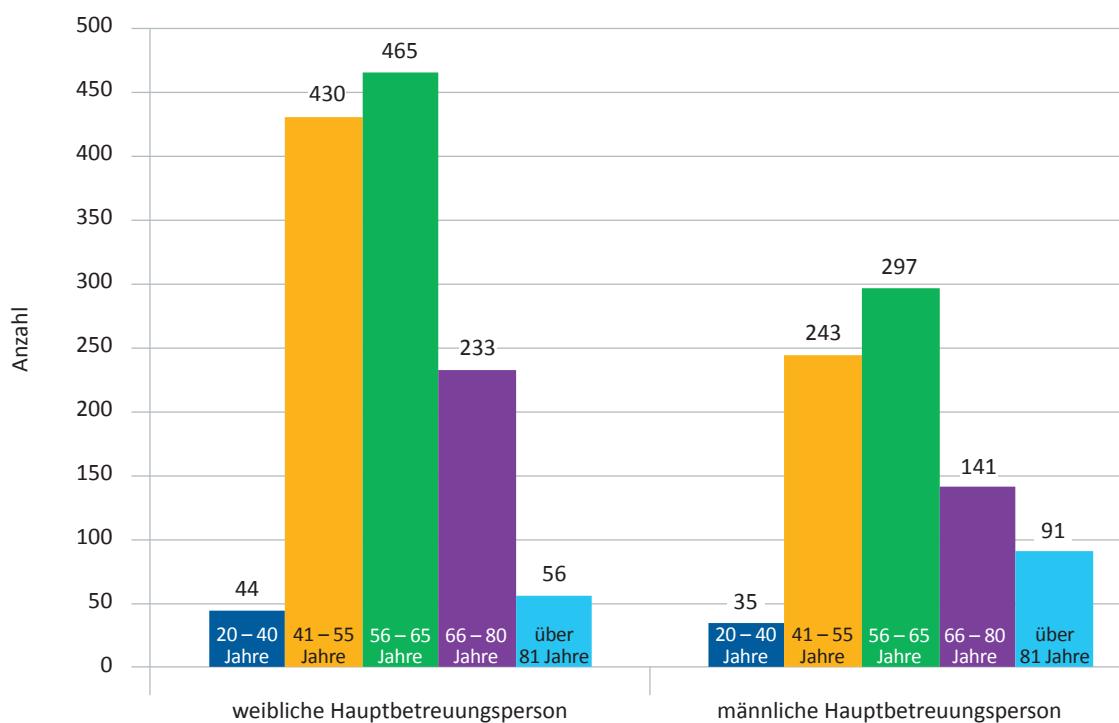
Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung d: Alter und Geschlecht der Hauptbetreuungspersonen der Fördernehmerinnen und Fördernehmer, die im Rahmen von Hausbesuchen der Sozialversicherungsanstalt der Bauern festgestellt wurden (exkl. Betreuungskraft), 2015



Anmerkung: Eine verpflichtende Qualitätssicherung gab es nur bei einem Teil der Förderfälle. Hatte eine Förderwerberin bzw. ein Förderwerber eine Betreuungskraft ohne theoretische Ausbildung oder Delegation, war nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtend ein Hausbesuch von diplomierten Fachkräften des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern durchzuführen. Im Fall einer theoretischen Ausbildung oder einer Befugnis der Betreuungskraft erfolgten hingegen keine verpflichtenden Hausbesuche zur Qualitätssicherung (siehe TZ 18).

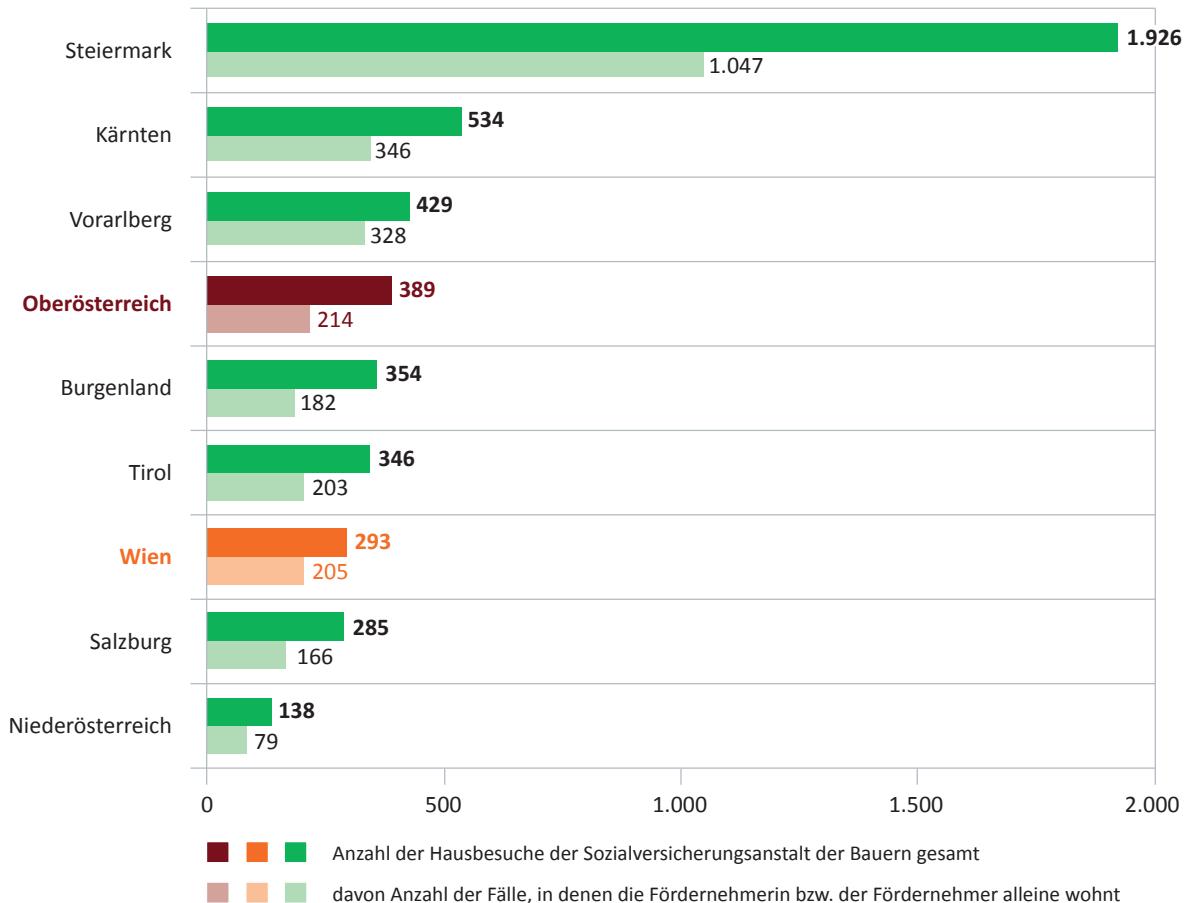
Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Abbildung e: Alleine lebende Fördernehmerinnen und Fördernehmer (im Rahmen von Hausbesuchen der Sozialversicherungsanstalt der Bauern festgestellt, exkl. Betreuungskraft) nach Ländern, 2015



Anmerkung: Eine verpflichtende Qualitätssicherung gab es nur bei einem Teil der Förderfälle. Hatte eine Förderwerberin bzw. ein Förderwerber eine Betreuungskraft ohne theoretische Ausbildung oder Delegation, war nach Ablauf von sechs Monaten verpflichtend ein Hausbesuch von diplomierten Fachkräften des Kompetenzzentrums für Qualitätssicherung der Sozialversicherungsanstalt der Bauern durchzuführen. Im Fall einer theoretischen Ausbildung oder einer Befugnis der Betreuungskraft erfolgten hingegen keine verpflichtenden Hausbesuche zur Qualitätssicherung (siehe TZ 18).

Quellen: BMASK; RH

Bericht des Rechnungshofes

Förderung der 24-Stunden-Betreuung in Oberösterreich und Wien



Wien, im März 2018

Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R

H

