



Der
Rechnungshof

Unabhängig. Objektiv. Wirksam.

Dampfschiffstraße 2
1031 Wien
Postfach 240

Tel +43 (1) 711 71 -8264
Fax +43 (1) 712 94 25
presse@rechnungshof.gv.at

RECHNUNGSHOFBERICHT REIHE SALZBURG 2010/2

Vorlage vom 25. Februar 2010

Vollzug des Pflegegeldes.....	2
Stiftung Haus Fuschl.....	7

VOLLZUG DES PFLEGEgeldES

Die Gewährung des Pflegegeldes war hinsichtlich der Rechtsgrundlagen, der vollziehenden Stellen, der ärztlichen Gutachten sowie der administrativen Umsetzung strukturell zersplittert. Daraus resultierten unvollständige Daten, Ineffizienzen in der Vollziehung und Erschwernisse für die Pflegegeldbezieher. Obwohl die Einführung des Pflegegeldes einen wichtigen Schritt in der österreichischen Pflegevorsorge darstellt, sind zur Sicherstellung des im geltenden Regierungsprogramm verankerten Ziels einer umfassenden Pflegevorsorge und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit weitere Maßnahmen bei der Struktur der Entscheidungsträger und der Pflegeinfrastruktur erforderlich.

Prüfungsziel

Ziel der Querschnittsprüfung war die Gewinnung von grundsätzlichen Aussagen über die Gewährung des Pflegegeldes. Besondere Schwerpunkte lagen dabei auf den Folgen der Aufteilung des Pflegegeldvollzugs auf die Vielzahl von Entscheidungsträgern, auf der Gewinnung von Vergleichskennzahlen und auf der Überprüfung der Erreichung der Ziele der Pflegegeldgesetze. (TZ 1)

Allgemeines

Der Pflegegeldaufwand betrug im Jahr 2007 für rd. 412.000 Pflegegeldbezieher rd. 2 Mrd. EUR (TZ 2). Mit der Administration des Pflegegeldes waren rd. 500 Vollzeitäquivalente befasst; rd. 1.150 Ärzte erstellten Pflegegeldgutachten. (TZ 8, 17)

Strukturelle Zersplitterung

Die Rechtsgrundlagen für das Pflegegeld sind zersplittert. Sowohl zwischen dem Bundespflegegeldgesetz und den neun Landespflegegeldgesetzen als auch zwischen den einzelnen Landespflegegeldgesetzen bestanden Unterschiede. (TZ 3) Einschließlich der Gemeinden administrierten im Jahr 2007 mehr als 280 Stellen Pflegegeld. (TZ 4)

Die Aufteilung der Kompetenzen führte zu einem erheblichen Koordinationsaufwand (z.B. bei Kompetenzübergängen), zu unvollständigen Daten für die Steuerung (z.B. hinsichtlich der Anzahl der Pflegegeldbezieher) sowie zu Erschwernissen für die Pflegegeldwerber (z.B. bei der Suche nach der für sie zuständigen Stelle, durch zusätzliche Meldepflichten bei Wohnsitzwechsel zwischen den Bundesländern oder durch eine längere Verfahrensdauer). (TZ 5, 6)

Administration

Die unterschiedliche Gestaltung der internen Verwaltungsabläufe der vollziehenden Stellen (TZ 10) führte zu großen Unterschieden im Ressourceneinsatz und bei der Verfahrensdauer: So betreute ein vollzeitbeschäftigter Mitarbeiter je nach Entscheidungsträger zwischen 234 und 1.386 Pflegegeldbezieher. (TZ 8)

Die Verfahrensdauer lag zwischen 40 Tagen (Österreichische Post Aktiengesellschaft) und 137 Tagen (Wien). Die größte Pflegegeld auszahlende Stelle, die Pensionsversicherungsanstalt, benötigte im Durchschnitt 58 Tage. In der Pensionsversicherung und bei den sonstigen Rechtsträgern lag der Anteil der seit mindestens drei Monaten unerledigten Pflegegeldanträge per 31. Jänner 2009 unter 8 %. Hingegen waren in Wien 70 % der Pflegegeldanträge seit mehr als drei Monaten unerledigt. (TZ 9)

Die Pflegegeldbezieher wurden hinsichtlich des Auszahlungszeitpunkts des Pflegegeldes und der Rückforderung von Übergenüssen unterschiedlich behandelt. Die Bescheidbegründungen waren unterschiedlich aussagekräftig bzw. nicht immer nachvollziehbar. (TZ 11, 13, 14)

Die Administration der Zahlungen zwischen den Gebietskörperschaften bei Heimaufhalten von Pflegegeldbeziehern war komplex, intransparent und teilweise fehlerhaft. (TZ 12)

Die Ermittlung des akasalen Anteils in der Unfallversicherung war aufwendig. (TZ 7)

Der Pflegegeldersatz durch den Bund führte bei der ÖBB-Dienstleistungs Gesellschaft mbH, der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft zu einer Ungleichbehandlung der Unternehmen im Vergleich mit privaten Dienstgebern. (TZ 16)

Ärztliche Gutachten

Fast ein Drittel der Ärzte, die Pflegegeldbegutachtungen durchführten, erstellten weniger als zehn Gutachten im Jahr. Rund 220 Gutachter waren für mehr als einen Entscheidungsträger tätig; sie erstellten rd. 37 % aller Gutachten. Eine zentrale Koordination der Aufträge (etwa im Hinblick auf eine optimierte regionale Zuteilung der Hausbesuche) erfolgte nicht. (TZ 17)

Die Qualität der Gutachten war im Hinblick darauf, dass sie zum Teil von den behandelnden Hausärzten und ohne Hausbesuch erstellt wurden, aufgrund der Vielzahl der verwendeten Formulare, der Unterschiede hinsichtlich der zeitlichen Vorgaben an die Ärzte und deren Einschulungen sowie der Oberbegutachtung uneinheitlich und teilweise sogar mangelhaft. (TZ 18)

Die Honorare für Gutachten waren sehr unterschiedlich und betrugen für externe Ärzte – ohne Berücksichtigung von Zuschlägen – zwischen rd. 40 EUR und 91 EUR. Es gab Unregelmäßigkeiten bei der Abrechnung von Wegstrecken sowie Doppelverrechnungen von ärztlichen Leistungen an die Pflegegeld auszahlenden Stellen und die Krankenversicherungen. (TZ 19)

Amtshilfe wurde nicht immer unentgeltlich geleistet. (TZ 20)

Auswirkungen des Pflegegeldes

Pensionsbezieher aus Berufsgruppen mit hohen körperlichen Belastungen bzw. Ausgleichszulagenempfänger bezogen häufiger Pflegegeld. Es bestanden erhebliche regionale Unterschiede: Der Anteil der Pflegegeldbezieher an der Bevölkerung lag in Kärnten rd. 20 % über dem Bundesschnitt, in Vorarlberg rd. 27 % darunter. Die Auszahlung pro Pflegegeldbezieher war in Wien mit 4.730 EUR/Jahr am niedrigsten, in Vorarlberg mit 5.847 EUR/Jahr am höchsten. Ein wirkungsorientiertes Controlling der Einstufungspraxis erfolgte nicht. (TZ 21)

Eine vom Einkommen des Pflegegeldbeziehers unabhängige Wahlfreiheit zwischen ambulanter und stationärer Betreuung besteht nicht. Es existiert keine umfassende Absicherung gegen das finanzielle Risiko der Pflegebedürftigkeit. Mit der Gewährung des Pflegegeldes ist nicht sichergestellt, dass die notwendigen Pflegeleistungen angeboten werden, leistbar sind bzw. auch tatsächlich qualitativ hochwertig erbracht werden. (TZ 15, 22)

Angesichts der demographischen Entwicklung sind zur Sicherstellung einer umfassenden Pflegevorsorge und deren nachhaltiger Finanzierbarkeit weitere Maßnahmen bei der Struktur der Entscheidungsträger und der Pflegeinfrastruktur erforderlich. (TZ 23)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMASK und alle Länder

(1) Es wäre eine Novellierung der Pflegegeldgesetze anzustreben, mit welcher die Anzahl der Entscheidungsträger und der bescheiderlassenden Stellen deutlich verringert wird. Es sollte mit einem Rechtsträger, der in jedem Bundesland eine Landesstelle unterhält, das Auslangen gefunden werden. (TZ 4)

(2) Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vollziehung sollte die Aufsicht beim BMASK konzentriert werden. (TZ 4)

(3) Eine einheitliche Rechtsgrundlage für die Gewährung des Pflegegeldes wäre zu schaffen, in der auch die konkretisierenden Regeln zur Einstufung enthalten sind.

Dadurch wären für alle Entscheidungsträger und die Gerichte dieselben Kriterien maßgeblich. (TZ 3)

(4) Durch ein ausreichendes Controlling wäre dafür zu sorgen, dass die durchschnittliche Verfahrensdauer nicht mehr als 60 Tage beträgt und mindestens 80 % der Verfahren innerhalb von 90 Tagen erledigt werden. (TZ 9)

(5) Eine Novellierung der Pflegegeldgesetze wäre anzustreben, mit welcher eine einfachere, pauschalierte Abwicklung der Zahlungen zwischen Pflegegeld auszahlenden Stellen und Sozialhilfeträgern ermöglicht wird. (TZ 12)

(6) Es wäre dafür zu sorgen, dass im Sinne einer wirkungsorientierten Verwaltungssteuerung die Daten betreffend die Einstufung der Pflegegeldwerber genutzt werden, um ungerechtfertigte Einstufungsunterschiede auszuschließen und alle Pflegegeldwerber gleich zu behandeln. (TZ 21)

(7) Fälle mit Verdacht auf Verwahrlosung sollten gesondert erfasst und entsprechende Fristen für Nachuntersuchungen gesetzt werden. Die Maßnahmen des BMASK und der Sozialversicherungsanstalt der Bauern zur Qualitätssicherung der Pflege sollten auf alle Entscheidungsträger ausgedehnt werden. (TZ 15)

(8) Es wären frühzeitig an den tatsächlichen Bedürfnissen der Pflegebedürftigen orientierte strategische Entscheidungen zu treffen, welcher Anteil der Kosten der Pflegevorsorge öffentlich finanziert werden soll und wie Geld- bzw. Sachleistungen verteilt sein sollen, damit die entsprechende Infrastruktur rechtzeitig bereitgestellt werden kann. (TZ 23)

(9) Solange die zersplitterte Struktur der Rechtsgrundlagen und Entscheidungsträger weiter besteht, wäre dafür zu sorgen, dass

a) alle Entscheidungsträger das Pflegegeld einheitlich im Nachhinein auszahlen (TZ 11),

b) die Gutachten nicht von behandelnden Ärzten erstellt werden (TZ 18),

c) die Gutachten grundsätzlich aufgrund eines angekündigten Hausbesuchs unter Verwendung eines einheitlichen Begutachtungsformulars innerhalb von vier Wochen erstellt werden (TZ 18),

d) einheitliche, verpflichtende Schulungen (z.B. bei den Landesstellen der Pensionsversicherungsanstalt, dem größten Entscheidungsträger) durchgeführt werden, wobei auf die speziellen Anforderungen der Begutachtung von Kindern besonders eingegangen werden sollte (TZ 18),

- e) eine Oberbegutachtung erfolgt (TZ 18),
- f) ein österreichweiter ärztlicher „Gutachterpool“ geschaffen wird, aus dem alle Entscheidungsträger Gutachter beauftragen können; dadurch könnten die Gutachtertätigkeit und die Schulungsmaßnahmen besser koordiniert werden (TZ 17),
- g) einheitliche Tarife und Aufwandsersätze vereinbart werden (TZ 19),
- h) die wegen der Vielzahl der Entscheidungsträger eintretenden Kompetenzübergänge nicht zu Nachteilen für die Pflegebedürftigen führen (TZ 5),
- i) das Vorgehen bei Rückforderungen von Übergehüssen vereinheitlicht und insbesondere eine einheitliche Bagatellgrenze festgelegt wird (TZ 13),
- j) die Pflegegeldwerber die Einstufung überprüfen können (insbesondere im Hinblick auf die Anzahl der Pflegestunden und die berücksichtigten Pflegemaßnahmen) (TZ 14),
- k) alle Entscheidungsträger zur richtigen und vollständigen Eingabe in die Bundespflegegeld-Datenbank verpflichtet werden (TZ 6),
- l) Transparenz über die Verwaltungskosten und das eingesetzte Personal hergestellt sowie Maßnahmen zur Steigerung der Verwaltungseffizienz getroffen werden (TZ 8),
- m) das Vorgehen für die Begutachtung im Wege der Amtshilfe vereinheitlicht wird (TZ 20) und
- n) alle Entscheidungsträger eine dienstrechtlich exakte Abgrenzung der Dienstverhältnisse von weiteren Gutachtertätigkeiten vorsehen (TZ 17).

BMASK

- (10) Es wäre eine Novellierung des Bundespflegegeldgesetzes anzustreben, mit welcher
 - die Kostentragung für das Pflegegeld und die Pflegegeldadministration bei der ÖBB-Dienstleistungs-Gesellschaft mbH, der Österreichischen Post Aktiengesellschaft, der Österreichischen Postbus Aktiengesellschaft und der Telekom Austria Aktiengesellschaft im Sinne einer Gleichbehandlung mit anderen privaten Dienstgebern neu geregelt wird (TZ 16) und
 - der akusale Anteil des Pflegegeldes in der Unfallversicherung pauschaliert wird (TZ 7).

STIFTUNG HAUS FUSCHL

Zweck der Stiftung Haus Fuschl ist die Förderung der Aus- und Fortbildung der bäuerlichen Bevölkerung. Die Stiftung vergab von 2004 bis 2008 Stiftungsmittel mit einem Gesamtvolumen von rd. 129.000 EUR. Seit 2002 beantragten und erhielten — mit nur einer Ausnahme — jeweils dieselben sechs Organisationen Zuwendungen. Mitgrund dafür war der verhältnismäßig geringe Bekanntheitsgrad der Stiftung mangels Öffentlichkeitsarbeit.

Prüfungsziel

Ziel der Überprüfung der Stiftung Haus Fuschl war es, die finanzielle Entwicklung, die Vermögensverwaltung und die Zuwendungspraxis der Stiftung zu beurteilen. Die Stiftung wurde aufgrund einer Stichprobe nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Dieses Verfahren bezieht auch Rechtsträger ein, die nach dem ansonsten risikoorientierten Auswahlverfahren (z.B. wegen ihres geringen Gebarungsumfangs) nicht überprüft würden. Der RH wendet dieses Verfahren an, um seine präventive und beratende Wirkung zu verstärken. (TZ 1)

Allgemeines

Die Stiftung Haus Fuschl ist eine Stiftung gemäß Bundes-Stiftungs- und Fondsgesetz. Stiftungszweck ist die Förderung der Aus- und Fortbildung der bäuerlichen Bevölkerung. (TZ 2, 3)

Vergabe von Stiftungszuwendungen

Seit 2002 beantragten und erhielten — mit nur einer Ausnahme im Jahr 2006 — jährlich jeweils dieselben sechs Organisationen Stiftungsmittel. Die Stiftung setzte keine Aktivitäten zu einer Öffentlichkeitsarbeit, so war sie z.B. im Internet nicht präsent. Weiters bestand kein online abrufbares Stiftungsregister. Der Bekanntheitsgrad der Stiftung war verbesserungsfähig. (TZ 6)

Die Anträge um Stiftungszuwendungen waren nicht standardisiert; Kriterien und Mindestinhalte für Verwendungsnachweise waren nicht festgelegt. Es bestanden keine Durchführungsrichtlinien bzw. sonstige die Stiftungssatzung ergänzende Vorgaben für die Vergabe von Stiftungszuwendungen. Die Anträge und die Verwendungsnachweise wichen in ihrer Aussagekraft in Bezug auf die Mittelverwendung voneinander ab. (TZ 6)

Auf Anregung des RH setzte die Stiftung bereits während der Überprüfung an Ort und Stelle Maßnahmen, die Stiftungszuwendungen nicht mehr rückwirkend, sondern für geplante Zwecke zu gewähren. (TZ 6)

Kuratorium

Die Vertretung der Stiftung Haus Fuschl und die Verwaltung des Stiftungsvermögens oblagen dem Kuratorium. Dieses war in der Funktionsperiode 2006 bis 2008 rd. zehn Monate lang nicht bestellt, ebenso wie zur Zeit der Gebarungsüberprüfung des RH an Ort und Stelle (im März 2009). (TZ 3)

Finanzielle Entwicklung und Vermögensverwaltung

Die finanziellen Grundlagen für die Erfüllung des Stiftungszwecks waren gegeben und das Stiftungsstammvermögen gesetzeskonform veranlagt. (TZ 4)

Das Stiftungsstammvermögen betrug 706.533,87 EUR. Es entsprach dem im Rechnungsabschluss ausgewiesenen Wert zum Bilanzstichtag 31. Dezember 1997. In den jährlichen Rechnungsabschlüssen wurde das o.a. Stiftungsstammvermögen jedoch nicht als eine zum Zeitpunkt der letzten Satzungsänderung festgelegte fixe nominelle Wertgröße ausgewiesen, sondern mit dem Kurswert zum jeweiligen Bilanzstichtag (31. Dezember) neu bewertet (lt. Rechnungsabschluss 2008 816.765,55 EUR). (TZ 4)

Prüfung des Rechnungsabschlusses

Die Aufsicht über das Stiftungsvermögen oblag der Stiftungsbehörde. Die Aufgaben der Stiftungsbehörde waren von der Abteilung 2 (Bildung, Familie, Gesellschaft) des Amtes der Salzburger Landesregierung wahrzunehmen. (TZ 5)

Die jährlichen Rechnungsabschlüsse für die Stiftung Haus Fuschl wurden durch einen Bediensteten der Abteilung 8 (Finanz- und Vermögensverwaltung) des Amtes der Salzburger Landesregierung erstellt. (TZ 5)

Da das für die Aufsicht der Stiftungen zuständige Referat der Abteilung 2 personell unterbesetzt war, prüfte die Finanzabteilung (Abteilung 8) auf Ersuchen der Stiftungsbehörde (Abteilung 2) den Rechnungsabschluss. Die gebotene Trennung von Erstellung und Prüfung des Rechnungsabschlusses war somit nicht gegeben. (TZ 5)

Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

(1) Die Stiftung Haus Fuschl sollte verstärkt präsentiert werden. Zu diesem Zweck sollte ein online abrufbares Stiftungsregister mit grundlegenden Informationen über Stiftungen, Stiftungszwecke und Ansprechpartner für mögliche Förderungen eingerichtet werden. (TZ 6)

(2) Es sollten Ziele und Kriterien für die Vergabe von Stiftungsmitteln festgelegt und evaluiert werden. Insbesondere sollten Mindestinhalte für die Anträge und Verwendungsnachweise standardisiert werden. (TZ 6)

(3) Die erforderlichen Bestellungen der Mitglieder des Kuratoriums sollten in Zukunft pünktlich mit Ablauf der vorherigen Funktionsperiode vorgenommen werden. (TZ 3)

(4) Im Rechnungsabschluss wäre künftig ein Hinweis auf das Stiftungstammvermögen zum Zeitpunkt der letzten Satzungsänderung als unabänderliche Wertgröße von 706.533,87 EUR aufzunehmen. (TZ 4)

(5) Im Sinne einer Straffung von Verwaltungsabläufen wären die stiftungsbehördlichen Aufgaben in einer Abteilung zu bündeln. (TZ 5)

(6) Die Erstellung der Rechnungsabschlüsse von Stiftungen wäre jedenfalls von der Prüfung dieser Rechnungsabschlüsse strikt zu trennen. (TZ 5)