

Prüfbericht

gemäß § 16 der Geschäftsordnung
für den Stadtrechnungshof

zum Thema

Erhöhung der Tagsätze für Pflegeheime ab 1. Jänner 2009 – Prüfung des Normkostenmodells

StRH – GZ 40044/2008
Graz, im Juni 2009

Prüfungsleitung: Mag. Herwig Pregetter

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz
A-8011 Graz
Tummelplatz 9

Diesem Prüfbericht liegt der Stand der vorliegenden Unterlagen und Auskünfte vom Juni 2009 zugrunde.

Inhaltsverzeichnis

Seite

1.	Gegenstand und Umfang der Prüfung	1
1.1.	Prüfantrag	1
1.2.	Prüfungsziel und Auftragsdurchführung	2
1.3.	Zur Prüfung herangezogene Unterlagen	2
1.4.	Besprechungen	3
2.	Berichtsteil.....	4
2.1.	Gesetzliche Grundlagen	4
2.1.1.	Bundesrecht.....	4
2.1.2.	Landesrecht	4
2.1.3.	Aufgabenverteilung Stadt - Land	6
2.2.	Finanzierung der Pflegekosten und Steuerungsinstrumente	7
2.2.1.	Ablauf der Aufnahme in ein Pflegeheim	8
2.2.2.	Regionale Zuständigkeiten.....	10
2.2.3.	Anzahl, Struktur und BetreiberInnen der Alten- und Pflegeheime	10
2.3.	Tarifmodell	12
2.3.1.	Historische Entwicklung der Tarifsysteme.....	12
2.3.2.	Festsetzungsverfahren	15
2.3.3.	Ergebnis der Anpassung im Jahr 2008	16
2.3.4.	Hotelkomponente	17
2.3.5.	Pflegekomponente.....	18
2.3.6.	Valorisierung der Normkosten.....	21
2.3.7.	Normkosten und ökonomische Stellgrößen für HeimbetreiberInnen	21
2.3.8.	Controlling	22
2.3.8.1.	Gesetzlich vorgesehene Controlling-Schritte	23
2.3.8.2.	Bereiche mit erhöhtem Kontrollbedarf.....	23
3.	Ökonomische Beurteilung und Empfehlungen	25
3.1.	Ökonomische Beurteilung.....	25
3.1.1.	Normkostenansatz versus individuelle Festlegung von Abgeltungssätzen	25
3.1.2.	Kritische Beurteilung Hotelkomponente.....	26
	Kernaussagen zu den Gebäudekosten	28
3.1.3.	Kritische Beurteilung Pflegekomponente	30
3.1.4.	Beurteilung der ausverhandelten Entgelte anhand von Istkosten.....	30
3.2.	Perspektive und Empfehlungen.....	31
3.2.1.	Prognose der Kostenentwicklung.....	31
3.2.2.	Barrierefreiheit und behindertengerechte Ausgestaltung.....	32
3.2.3.	Hotelkomponente – Empfehlungen zur Neugestaltung	32
3.3.	Stellungnahme.....	34

Abkürzungsverzeichnis

BAGS	Kollektivvertrag für die Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe
BPGG	Bundespflegegeldgesetz
bspw.	beispielsweise
d.h.	das heißt
DSG	Datenschutzgesetz
dzt.	derzeit
EUR	Euro
GGZ	Geriatrische Gesundheitszentren
GO	Geschäftsordnung
GO-RH	Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof der Stadt Graz
GuKG	Gesundheits- und Krankenpflegegesetz
HeimAufG	Heimaufenthaltsgesetz
HVerG	Heimvertragsgesetz
KSchG	Konsumentenschutzgesetz
LEVO-SHG	Steiermärkische SHG-Leistungs- und Entgeltverordnung
lt.	laut
Mio	Million/en
nicht BAGS	dem Privatkrankenanstaltentarif unterliegend
rd.	rund
SHG	Steiermärkisches Sozialhilfegesetz
StJWG	Steiermärkisches Jugendwohlfahrtsgesetz
Stmk. BHG	Steiermärkisches Behindertengesetz
StPGG	Steiermärkisches Pflegegeldgesetz
StPHG	Steiermärkisches Pflegeheimgesetz
u.a.	unter anderem
u.Ä.	und Ähnliches
u.E.	unseres Erachtens
VAB	Verband steirischer Alten- Pflege und Betreuungsheime
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent
z.B.	zum Beispiel

Disclaimer

Dieser Bericht ist ein **Prüfungsbericht im Sinne des § 16 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof der Stadt Graz** (in der Folge: GO-RH). Er kann personenbezogene Daten im Sinne des § 4 des **Datenschutzgesetz 2000 - DSG 2000** enthalten und dient zur **Vorlage an den Kontrollausschuss der Stadt Graz** im Sinne des § 17 GO-RH.

Die **Beratungen und die Beschlussfassung über diesen Bericht** erfolgen gemäß § 37 Abs 9 des Statut der Landeshauptstadt Graz 1967 (in der Folge: Statut) in **nichtöffentlicher und vertraulicher Sitzung**.

Die **Mitglieder des Kontrollausschusses** wurden daran erinnert, dass sie im Sinne der §§ 17 und 47 Statut der Landeshauptstadt Graz die **Verschwiegenheitspflicht** wahren und die in den Sitzungen des Kontrollausschusses zu Ihrer Kenntnis gelangten Inhalte **vertraulich behandeln** werden.

Eine hinsichtlich der datenschutzrechtlichen Einschränkungen **anonymisierte Fassung** dieses Berichtes ist **ab dem Tag der Vorlage an den Kontrollausschuss** im Internet unter <http://stadtrechnungshof.graz.at> abrufbar.

Der Stadtrechnungshofdirektor

Dr. Günter Riegler

1. Gegenstand und Umfang der Prüfung

1.1. Prüfantrag

Die Prüfung zum Thema

Erhöhung der Tagsätze für Pflegeheime ab 1. Jänner 2009 – Prüfung des Normkostenmodells

ist eine **Prüfung gemäß § 98 Abs 6 des Statutes der Landeshauptstadt Graz bzw. § 13 Abs 2 der Geschäftsordnung für den Stadtrechnungshof** (in der Folge GO-StRH) aufgrund eines **Antrages von Mitgliedern des Gemeinderates**.

Angesichts bevorstehender Tariferhöhungen für Pflegeheimplätze wurden wir von Mitgliedern des Gemeinderates ersucht, den **Modus und das Umfeld der Tarifgestaltung zu beleuchten und inhaltlich die Tariferhöhungen dahin gehend zu hinterfragen, ob sie wirtschaftlich nachvollziehbar** sind.

Der Stadtrechnungshofdirektor hat auf Grund dieses Antrages einen **Prüfauftrag** erteilt, um **folgende Fragen** zu beantworten:

- **Gesetzliche und vertragliche Grundlagen** des Normkostenmodells für Pflegeheime
- **Wirtschaftliche Grundlagen** für die Bemessung der Normkosten
- **Ökonomische Beurteilung** des konkreten Normkostenmodells
- Wenn möglich: Beurteilung der beschlossenen Tagsätze in Relation zu offen gelegten Ist-Zahlen der Pflegeeinrichtungen

Da dem **Stadtrechnungshof kein durchsetzbares Prüfrecht** in Bezug auf **Echtdaten der PflegeheimbetreiberInnen** zusteht, ist die **Beantwortung der letzten Frage** von der **freiwilligen Mitwirkung der Betreiberorganisationen** abhängig. Da diese Offenlegung von Echtdaten im Rahmen unserer Prüfung nicht erfolgt ist, beschränkt sich der Stadtrechnungshof auf die Beurteilung der einzelnen Kostenpositionen des Normkostenmodells.

Als zuständiger **Prüfungsleiter** wurde Herr **Mag. Herwig Pregetter** nominiert.

1.2. Prüfungsziel und Auftragsdurchführung

Prüfungsziel war die **Prüfung des Zustandekommens und der Nachvollziehbarkeit der Erhöhung der Pflegesätze nach kostenrechnerischen Kriterien.**

Die **Durchführung der Prüfung** erstreckte sich im Sinne der Aufgaben lt. GO-RH auf folgende Prüfungshandlungen:

Analyse mit Hinblick auf

- Gesetzliche Grundlagen für den Betrieb von Pflegeheimen;
- Finanzierung der Pflegekosten;
- Anzahl, Struktur und BetreiberInnen von Pflegeheimen;
- Tarifmodell – Kalkulationsgrundlage für die Entgeltsbemessung (Normkostenmodell);
- Procedere des Entgelt-Festsetzungsverfahrens;
- Ökonomische Beurteilung;

1.3. Zur Prüfung herangezogene Unterlagen

- Sozialrechtliche Gesetzesgrundlagen und Verordnungen
- Aufstellung der Pflegeheime
- Statuten des VAB (Verband steirischer Alten- Pflege- und Betreuungsheime)
- Rahmenvertrag zwischen Land Steiermark und PflegeheimbetreiberInnen
- Geschäftsordnungen Paritätische Kommission u. Schlichtungsstelle
- Diverse Sitzungsprotokolle der Paritätischen Kommission
- Empfehlung der Schlichtungsstelle vom 21.7.2008
- diverse Kalkulationstabellen zum Normkostenmodell

1.4. Besprechungen

Mündliche Auskünfte und Besprechungen:

Termin	Auskunftspersonen
29. Oktober 2008	Mag. Gernot Wippel
9. Dezember 2008 und 27. Februar 2009	Fr. Ingrid Penz
16. Dezember 2008	Fr. Monika Loder, Hr. Gregor Prem
29. Jänner 2009	Bgm. Gerald Maier, Mag. Herwig Pirzl
5. März 2009	Dipl.-HTL-Ing. Mag. Dr. Gerd Hartinger
8. April 2009	Fr. Monika Loder, Mag. Norma Rieder
14. April 2009	Mag. Herwig Pirzl
19. Juni 2009 - Schlussbesprechung	MMag. Andreas Harb, Hr. Norbert Jöbstl, Mag. Herwig Pirzl, Mag. Gernot Wippel, Mag. Franz Zingl

Eine schriftliche Stellungnahme der Fachabteilung 11A – Soziales, Arbeit und Beihilfen wurde angekündigt und wird nach Einlangen dem Kontrollausschuss zur Kenntnis gebracht.

2. Berichtsteil

2.1. Gesetzliche Grundlagen

2.1.1. Bundesrecht

Die **Zuständigkeit des Bundes**, rechtliche Normen für Betreuungseinrichtungen in Form von Alten- und Pflegeheimen festzulegen, beschränkt sich auf **folgende drei Bereiche**:

- Zivilrechtliche Regelungen zum **Schutz von HeimbewohnerInnen** vor benachteiligender Vertragsgestaltung (**Heimvertragsgesetz - HVerG**, eingebettet in das **Konsumentenschutzgesetz - KSchG**);
- Regelung der Zulässigkeit einer **Beschränkung der persönlichen Freiheit** von Menschen in Heimen und Krankenanstalten (**Heimaufenthaltsgesetz - HeimAufG**);
- Regelung der **Krankenpflegeausbildung** (**Gesundheits- und Krankenpflegegesetz - GuKG**);

2.1.2. Landesrecht

Grundsätzlich sind die Bundesländer für gesetzliche Regelungen über die Errichtung, Erhaltung und den Betrieb von Betreuungseinrichtungen in Form von Alten- und Pflegeheimen zuständig. Das **Land Steiermark** hat daher entsprechende **Heimgesetze** erlassen:

- Das **Steiermärkische Pflegeheimgesetz – StPHG** regelt die allgemeinen Vorschriften für die Genehmigung und den Betrieb von Pflegeheimen. Die **Personalschlüssel-VO** der Steiermärkischen Landesregierung regelt den für den Betrieb eines Pflegeheimes unbedingt **erforderlichen Mindestpersonalstand**. Berechnungsgrundlage dafür ist die Anzahl der Pflegebedürftigen, die nach ihrer jeweiligen Pflegeintensität einzelnen Pflegestufen zugeordnet werden. Die erforderliche Zusammensetzung von Pflegedienstleitung und Pflegepersonal wird sowohl quantitativ als auch qualitativ – die Ausbildung betreffend – genau geregelt.

- Das **Steiermärkische Sozialhilfegesetz - SHG** spricht unter bestimmten Voraussetzungen Personen einen **Rechtsanspruch** auf **stationäre Aufnahme** und auf **Übernahme der Kosten in einem Pflegeheim** zu:

§ 13 (1) SHG: „Personen, die ihren Lebensbedarf auf Grund ihrer Pflege- und Betreuungsbedürftigkeit sonst nicht in zumutbarer Weise ausreichend decken können, haben Anspruch auf Übernahme der Kosten oder Restkosten der Unterbringung in einer stationären Einrichtung.“

Die Festsetzung der Obergrenzen für Leistungsentgelte bei Unterbringung in einer stationären Einrichtung wurde anfangs per Landesgesetz in der **Tagsatzobergrenzenverordnung** vom 20. April 1998 geregelt.

Mit der **Novellierung des SHG im Juli 2004** wurde der **§ 13 folgendermaßen abgeändert:** „Anspruch auf Übernahme ... Der Hilfeempfänger ist berechtigt, unter den für seine Bedürfnisse in Frage kommenden Einrichtungen zu wählen, sofern das Land mit dieser Einrichtung einen **Vertrag** abgeschlossen hat. Dieser Vertrag hat insbesondere zu regeln: 1. die zu erbringenden Leistungen, 2. das Entgelt für die zu erbringenden Leistungen und 3. Kündigungsgründe. Der Sozialhilfeverband, in dessen Gebiet sich die stationäre Einrichtung befindet, ist vor Abschluss des Vertrages zu hören.“ Dieser Passus des SHG wurde mit 08.11.2005 rechtswirksam und setzte die Tagsatzobergrenzenverordnung außer Kraft.

Mit einer weiteren **Novelle zum SHG, die mit 1. April 2007 in Kraft trat**, wurde in § 13 (2) neu geregelt, dass nur noch die durch **Landesverordnung (Steiermärkische SHG-Leistungs- und Entgeltverordnung - LEVO-SHG)** festgelegten Leistungen zu festgelegten Preisen zur Verrechnung gelangen können, sofern das **Pflegeheim über einen rechtskräftigen Anerkennungsbescheid** verfügt und alle weiteren in dieser Verordnung festgelegten **Rahmenbedingungen** eingehalten werden.

HilfeempfängerInnen dürfen also nur noch **Einrichtungen in Anspruch** nehmen, die **von der Landesregierung gemäß § 13 a SHG anerkannt** sind.

Des Weiteren regelt die Steiermärkische Landesregierung in der LEVO-SHG das **Aufnahmeverfahren** für Hilfeempfänger und die **Ab- und Verrechnungsmodalitäten**. In Anlage 1 zur LEVO-SHG wird der **Leistungskatalog** für Pflegeheime definiert (Unterkunft, Versorgung und Betreuung); Anlage 2 zur LEVO-SHG regelt den **Entgeltkatalog**, der **vom Land für jedes Kalenderjahr in Form von Tagsätzen per VO erlassen** wird.

Während andere Bundesländer für HeimbetreiberInnen nach wie vor eine **„Individualkostenabdeckung“** vorsehen (die tatsächlichen Kosten der privaten Pflegeheime werden ersetzt), wird vom Bundesland Steiermark eine **„Normkostenabdeckung“** praktiziert (die Kosten eines fiktiven **„Normheimes“ mit 70 Betten** werden ersetzt).

Im Rahmen des obigen Entgeltkataloges erfolgt die Ermittlung der Entgeltkomponente „Pflegezuschlag“ (siehe dazu Punkt *2.3. Tarifmodell*) auf Grundlage der bestehenden Pflegestufen der PatientInnen. Die **„Pflegestufe“** ist ein Begriff des **Steiermärkischen Pflegegeldgesetzes – StPGG** und gibt Auskunft über den durchschnittlichen Pflegebedarf in Form des zeitlichen Betreuungsaufwandes. Die Einstufung in die Pflegestufen I – VII erfolgt anhand der **Einstufungsverordnung zum StPGG** auf Grundlage eines ärztlichen Sachverständigengutachtens.

Hauptgegenstand dieses Berichtes ist die **Prüfung des Zustandekommens** und die **inhaltliche Prüfung** der durch VO erlassenen **Tagsätze**, einschließlich deren ökonomische Beurteilung.

2.1.3. Aufgabenverteilung Stadt - Land

Im Rahmen des StPHG:

Die **Kontrolle der städtischen Pflegeheime** und der Entzug von Bewilligungen bleiben dem Land vorbehalten. Bewilligung und Kontrolle privater Pflegeheime wurden vom Land der **Stadt Graz als Bezirksverwaltungsbehörde** übertragen.

Im Rahmen des SHG:

Das **Anerkennungsverfahren „zuschussfähiger“ Pflegeeinrichtungen** und die **jährliche Festlegung des Entgeltkataloges** (Anlage 2 zur LEVO-SHG) werden **vom Land Steiermark** abgewickelt. Die Kontrolle der Einhaltung der bestehenden Alt-Verträge einerseits und der Einhaltung

des Leistungskataloges lt. Anlage 1 zur LEVO-SHG durch die HeimbetreiberInnen ist ebenfalls Sache des Landes.

Die **Stadt Graz** wurde vom Land ersucht, **Misstände die im Rahmen der Kontrollen nach StPHG vom Sozialamt der Stadt Graz festgestellt werden, an die Fachabteilung des Landes** zu melden.

Die **Stadt Graz als Sozialhilfeträger** streckt die Pflegeheim-Kostenzuschüsse zur Gänze vor; anschließend erfolgt eine Teilrefundierung der Kosten durch das Land.

2.2. Finanzierung der Pflegekosten und Steuerungsinstrumente

Reichen Einkommen und verwertbares Vermögen von HilfeempfängerInnen nicht aus, um das **Pflegeheim-Entgelt abzudecken**, übernimmt die Stadt Graz als Träger der Sozialhilfe in einem ersten Schritt den nicht gedeckten Kostenanteil; 60 % des Betrages wird der Stadt Graz in weiterer Folge vom Land Steiermark refundiert.

Aufgrund des **gesetzlichen Anspruches auf Unterbringung in einer stationären Einrichtung** und auf **Kostenübernahme** bei Erfüllung der rechtlichen Voraussetzungen lt. SHG, existiert praktisch **kein Entscheidungsspielraum** für die Stadt Graz.

Mit Wirksamkeit 1. November 2008 wurde zudem im Steiermärkischen Landtag der **Wegfall des Pflege-Regresses** beschlossen: Angehörige von Pflegebedürftigen müssen künftig nicht mehr für die Heimkosten ihrer Verwandten aufkommen.

Mögliche **Steuerungsinstrumente** zur Beeinflussung künftiger Kostenentwicklungen liegen **ausschließlich auf Seiten des Landes**:

- Durch **Feststellung des Bedarfs an Pflegeplätzen im Rahmen des Anerkennungsverfahrens** kann die Anzahl der verfügbaren Privatpflegeplätze reguliert werden;
- Durch den **Ausbau von Konzepten zur mobilen Betreuung** wird seitens des Landes versucht, Pflegeheimaufenthalte in Fällen mit niedrigen Pflegestufen möglichst zu vermeiden.
Anmerkung: die Stadt Graz betreibt zwei Tageszentren für SeniorInnen; eines davon nimmt

derzeit an einem **Pilotmodell des Landes** teil und wird voraussichtlich in diesem Rahmen vom Land zu 60 % finanziell unterstützt;

- Sowohl **Leistungs- als auch Entgeltkatalog werden per VO vom Land Steiermark festgelegt;**
- Das **Land ist als Verhandlungspartner in das Verfahren** zur jährlichen Festsetzung der Pflegeentgelt-Tagsätze vor der Paritätischen Kommission eingebunden;

2.2.1. Ablauf der Aufnahme in ein Pflegeheim

Während in der Vergangenheit grundsätzlich vor der Aufnahme in ein Pflegeheim eine Abklärung eventueller Zuschussmöglichkeiten erfolgte, **wenden sich nach der herrschenden Rechtslage PatientInnen direkt an ein Pflegeheim und schließen mit diesem einen zivilrechtlichen Vertrag.**

Wird beim Sozialhilfeträger ein **Sozialhilfe-Antrag** gestellt, so hat die **Behörde in einem ersten Schritt** den Anspruch auf Unterbringung in einem Pflegeheim lt. SHG zu prüfen.

Gemäß Auskunft der von uns befragten Stellen (A5) ist die Frage des Rechtsanspruches auf einen, nötigenfalls durch Sozialhilfezahlungen zu unterstützenden, Pflegeheimplatz nicht prioritär von der Höhe der Pflegestufe abhängig, sondern von der Frage, ob die Pflege und Betreuung in einer anderen zumutbaren Weise gewährleistet ist. Fazit: Es gibt in der Steiermark keine gesetzlich definierte Mindestpflegestufe als Voraussetzung für die Aufnahme in ein Pflegeheim und für eine Bezuschussung durch Stadt und Land.

Die Stadt Graz hat aufgrund von Personalmangel im diplomierten Bereich vorübergehend folgende **interne Regelung für obige Anspruchsprüfung** lt. SHG getroffen: Fälle mit den Pflegestufen 0, I und II sind mit Hilfe einer, vom Land zur standardisierten Einschätzung erlassenen, Indikationsliste zu prüfen; Fälle der Stufe III sind nur im Verdachtsfall zu prüfen. Die Durchführung dieser **Prüfung erfolgt durch SozialbetreuerInnen und SozialarbeiterInnen** der Stadt Graz. Ab voraussichtlich Sommer 2009 erfolgt die Anspruchsprüfung im Vorfeld einer Aufnahme wieder **durch die diplomierte Pflegefachgruppe**, die **auf Basis valider Testinstrumente** zur Einschätzung von Demenz, Ernährungsstatus, Mobilität und Depression Gutachten erstellt.

Folgende **Ursachen** können zu einer **Pflegeheimbelegung mit den niedrigen Pflegestufen 0 – II** führen:

- Demenz (beginnende wechselnde Demenz bzw. verzögerte Pflegestufenanpassung infolge von Demenz);
- Suchterkrankungen (Alkohol, Suchtgift);
- psychiatrische Erkrankungen;
- Fehlbelegungen (bereits aufgenommene PatientInnen, für die eine mobile Pflege ausreichend wäre);

In einem zweiten Schritt sind die **Einkommens- und Vermögensverhältnisse zu prüfen**: Zuschüsse können erst beantragt werden, wenn bestehendes Vermögen bis auf ein **Mindestsparvermögen** (EUR 7.000 falls keine Sterbevorsorge besteht, ansonsten EUR 4.230) aufgebraucht ist. Reicht nach Verwertung des Vermögens das laufende Einkommen nicht aus um das Pflegeentgelt abzudecken, so besteht **Anspruch auf Übernahme der Restkosten**. 20 % des Einkommens müssen dabei den PatientInnen als **Taschengeld** zur Verfügung bleiben.

Im **Falle eines positiven Bescheides** verrechnet die Stadt Graz die **Zuschusszahlungen direkt mit dem Pflegeheim**. Wurde zum Zeitpunkt des Heimeintrittes noch kein Pflegegeld bezogen und wird beim Eintritt in das Heim ein Antrag auf Pflegegeld gestellt, so kann die **Pflegeeinrichtung vorläufig den Pflegezuschlag der Stufe IV** verrechnen (siehe dazu *Punkt 2.3.5. Pflegekomponente*). Nach Klärung der tatsächlich anerkannten Pflegestufe hat das Pflegeheim eine rückwirkende Neuverrechnung durchzuführen. Wurde bisher schon Pflegegeld bezogen, erfolgt die Verrechnung des Pflegezuschlages aufgrund der bisherigen Pflegestufe.

Im **Falle eines negativen Bescheides** besteht für die PatientInnen noch die Möglichkeit, den Heimaufenthalt als „Selbstzahler“ zu bestreiten. Die Durchsetzung vertraglicher Vereinbarungen liegt dabei gänzlich in der Sphäre der beiden Vertragspartner, PatientIn und HeimbetreiberIn. **Die HeimbetreiberInnen sind jedoch auch im Falle von „Selbstzahlern“ an die beschlossenen Entgeltsobergrenzen gebunden**. Vereinbarungen über Mehrleistungen bleiben davon unberührt.

2.2.2. Regionale Zuständigkeiten

Sind Personen, die vor der Unterbringung im Pflegeheim in Graz wohnhaft waren, in auswärtigen Heimen untergebracht bzw. werden auswärts wohnhafte Personen in Grazer Heimen untergebracht, so gelten folgende Regelungen:

- Das Verfahren zur Bescheiderstellung über die Zuschusszahlung ist grundsätzlich von der für den Heimstandort zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde abzuwickeln. Die Zuschusszahlungen dagegen treffen den Sozialhilfeträger in dessen Zuständigkeit der letzte Aufenthalt vor Heimeintritt fällt.
- Bei der Prüfung von Fällen, in denen GrazerInnen in entfernten Heimen untergebracht sind, wird die Stadt Graz von der Bezirksverwaltungsbehörde bzw. vom Gemeindeamt am Heimstandort unterstützt.

2.2.3. Anzahl, Struktur und BetreiberInnen der Alten- und Pflegeheime

Die **benötigten Betten-/Betreuungskapazitäten** sollen **grundsätzlich von öffentlichen Einrichtungen** des Landes und/oder der Bezirksverwaltungsbehörden zur Verfügung gestellt werden. Besteht **darüber hinaus Bedarf**, so können **von Pflegeheimen gemeinnütziger und kirchlicher Organisationen und von Privatanbietern zusätzliche Kapazitäten zugekauft** werden.

Der Stadtrechnungshof gibt in der Folge einen **kurzen Überblick über die Situation der Alten- und Pflegeheime in Österreich**. Was die Betreiberstruktur anlangt, ist eine scharfe Abgrenzung zwischen gemeinnützig-kirchlich-mildtätigen Organisationen und privaten BetreiberInnen zwar nicht möglich, in der folgenden Übersicht wird jedoch eine grobe Zuordnung zum „**öffentlichen Sektor**“, „**Nonprofit-Sektor**“ und „**gewinnorientierten Sektor**“ getroffen:

Österreichweit gibt es rund 800 Alten- und Pflegeheime, in denen insgesamt **ca. 70.000 Heimplätze** zur Verfügung stehen.

Auf die **Steiermark (inklusive Stadt Graz)** entfallen davon **215 Alten- und Pflegeheime**. Die Analyse des Stadtrechnungshofes weist **43 öffentliche BetreiberInnen**, **53 gemeinnützige/kirchliche BetreiberInnen** und **119 private BetreiberInnen** aus.

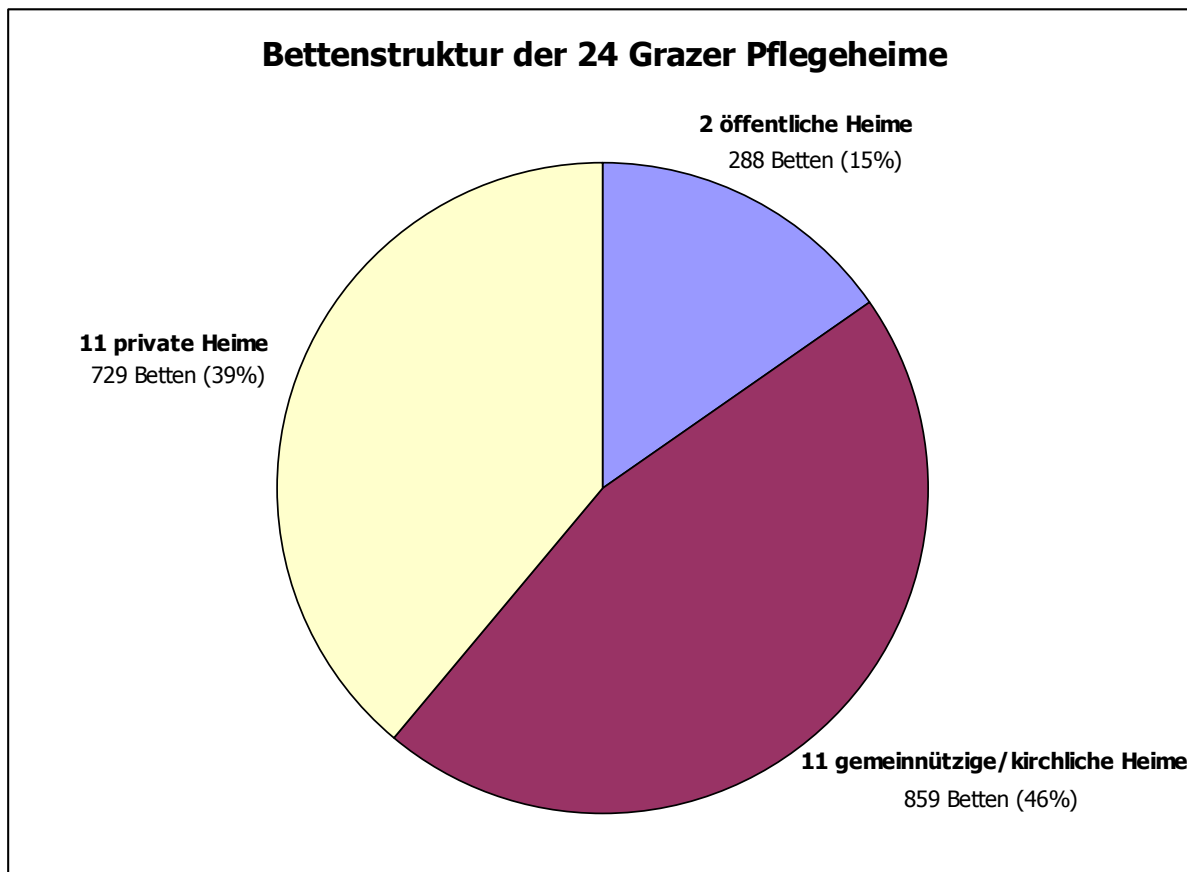
Im **Stadtgebiet Graz** stehen zum Prüfungszeitpunkt **24 Alten- und Pflegeheime** mit einer Gesamtkapazität von ca. **1.876 Betten** zur Verfügung. Das entspricht einer **durchschnittlichen Bettenzahl von 78,2**.

Zwei öffentliche Heime (mit insgesamt **288 Betten**) werden von den **Geriatrischen Gesundheitszentren (GGZ)** der Stadt Graz betrieben.

Von den **restlichen 22 Heimen** mit insgesamt **1588 Betten** werden geführt:

- 11 Heime von gemeinnützigen oder kirchlichen Institutionen mit insgesamt 859 Betten;
- 11 Heime von PrivatbetreiberInnen mit insgesamt 729 Betten; zwei der Privatheime verfügen über die Genehmigung zur Betreuung psychisch Kranker; ein Grazer Pflegeheim verfügt über keine bescheidmäßige Anerkennung durch das Land und kann Plätze daher nur an „Selbstzahler“ vergeben;

Im Gegensatz zu anderen Bundesländern, wird in der Steiermark somit nur ein Anteil von ca. **15 % der Bettenkapazität** von der öffentlichen Hand betrieben.



Als **Interessensvertretung** der steirischen Alten- und Pflegeheime tritt der „**Verband steirischer Alten- Pflege und Betreuungsheime**“ (**VAB**) mit insgesamt **ca. 140 Mitgliedern** auf. **20 der 24 Grazer Heime sind Mitglieder des VAB.**

2.3. Tarifmodell

2.3.1. Historische Entwicklung der Tarifsysteme

Durch unterschiedliche Gesetzeslagen zum Zeitpunkt der Eröffnung der Pflegeheime haben sich **drei Kategorien von Entgeltsregelungen** gebildet:

- Die Festsetzung von Leistungsentgelts-Obergrenzen erfolgte ursprünglich in der **Tagsatzobergrenzenverordnung**. Als Tagsatz wird dabei jener Betrag bezeichnet, der seitens der Pflegeeinrichtung je BewohnerIn und Tag in Rechnung gestellt werden darf. Die Kosten für Unterbringung und Verpflegung wurden je nach der Ausstattung der Einrichtung in

drei Ausstattungskategorien festgelegt. Der **Pflege- und Betreuungszuschlag** richtete sich nach der jeweiligen Pflegegeldstufe der PatientInnen. Die solcherart geregelten Obergrenzen galten **nicht für „Selbstzahler“**.

- Mit der **Novellierung des SHG im Juli 2004** wurde der § 13 folgendermaßen abgeändert: *„Anspruch auf Übernahme ... Der Hilfeempfänger ist berechtigt, unter den für seine Bedürfnisse in Frage kommenden Einrichtungen zu wählen, sofern das Land mit dieser Einrichtung einen **Vertrag** abgeschlossen hat. Dieser Vertrag hat insbesondere zu regeln: 1. die zu erbringenden Leistungen, 2. das Entgelt für die zu erbringenden Leistungen und 3. Kündigungsgründe. Der Sozialhilfeverband, in dessen Gebiet sich die stationäre Einrichtung befindet, ist vor Abschluss des Vertrages zu hören.“* Mit dieser Novelle zum SHG wurde die Tagsatzobergrenzenverordnung mit 8.11.2005 außer Kraft gesetzt.

Das Land schloss in der Folge (ab Mitte 2004) **mit neuen HeimbetreiberInnen zivilrechtliche Verträge**, in denen die zu erbringenden Leistungen, der Mindestpersonalstand und die Leistungspreise - bereits getrennt nach **Hotelkomponente** (Wohnen und Verpflegung) und **Pflegezuschlag** (Pflege und Betreuung) - geregelt waren. Der Pflegezuschlag richtet sich nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit der HilfeempfängerInnen und wird, wie im **Bundespflegegeldgesetz - BPGG** und im **Steiermärkischen Pflegegeldgesetz - StPGG** vorgesehen, in die **Pflegestufen I bis VII** eingeteilt. Die zum damaligen Zeitpunkt noch **nicht existierende Leistungsbeschreibung** führte zu entsprechenden Problemen.

- Aufgrund von **Änderungen zum Wettbewerbs- und Kartellrecht** war es **in der Folge erforderlich, von der Zivilvertragsvariante wieder abzugehen**.
- Mit einer neuerlichen Novelle zum SHG, die mit 1. April 2007 in Kraft trat, folgte daher die **Einführung so genannter „Anerkennungsbescheide“**. Intention dabei war, Pflegeheime nur insoweit als zuschussfähig anzuerkennen, als unter Bedachtnahme auf die regionale Situation, **Bedarf** an neuen stationären Einrichtungen besteht und die Regelung, dass nur

mehr die durch **Landesverordnung (LEVO-SHG)** festgelegten Leistungen zu festgelegten Preisen zur Verrechnung gelangen können, sofern das Pflegeheim über einen **rechtskräftigen Anerkennungsbescheid** verfügt und alle weiteren in dieser Verordnung festgelegten **Rahmenbedingungen** eingehalten werden. Die solcherart geregelten Obergrenzen galten nun **auch für Selbstzahler**.

Der **Tarif lt. LEVO-SHG Anlage 2** stellt sich folgendermaßen dar:

Der **Tagsatz** besteht weiterhin aus

- einer Hotelkomponente und einem
- Pflegezuschlag.

Pflegeeinrichtungen, die über eine Bewilligung zur Pflege von psychisch erkrankten Personen verfügen, steht für InsassInnen mit psychiatrischen Erkrankungen zusätzlich zur Hotelkomponente ein für die Pflegestufen I bis V pauschalierter **Psychiatriezuschlag** zu.

Beginnend mit dem Jahr 2008 wird im Tarif unterschieden, ob das Pflegepersonal dem **Kollektivvertrag für die Berufsvereinigung von Arbeitgebern für Gesundheits- und Sozialberufe - BAGS** oder dem **Privatkrankenanstaltentarif - „nicht BAGS“** unterliegt.

Das Land konnte aufgrund der zivilrechtlichen Bindungswirkung nicht in den Bestand alter Verträge eingreifen; daher **existieren zum Prüfungszeitpunkt parallel drei unterschiedliche Entgeltsregelungen**, nach denen die Stadt Graz Zahlungen zu leisten hat. Dabei ist zu beachten, dass die Entgelte der **1. Kategorie - Tagsatzobergrenzen-VO** - eingefroren sind und nicht valorisiert werden. Die Entgelte der **2. Kategorie - Zivilrechtsverträge** wurden mit Hilfe vertraglicher Zusatzvereinbarungen an die Valorisierung der **3. Kategorie – Anerkennungsbescheide** angeglichen. **Beide Kategorien werden mit Hilfe des nachfolgend erläuterten Festsetzungsverfahrens auf Grundlage eines „Normkostenmodells“ valorisiert.**

2.3.2. Festsetzungsverfahren

Die **Tarife** des Entgeltskataloges (LEVO-SHG Anlage 2) werden mit Hilfe eines zweistufigen Verfahrens ermittelt und anschließend im **Verordnungsweg durch das Land Steiermark** festgelegt:

- **Verhandlungsverfahren:**

Das Land Steiermark, der Städtebund, der Gemeindebund und der Verband der Alten- und Pflegeheime - **VAB** haben zum Zwecke der Anpassung des Leistungspreises eine **paritätisch besetzte Kommission** eingerichtet, die **alljährlich in den ersten drei Monaten des Kalenderjahres darüber entscheidet, wie hoch der kostendeckende Leistungspreis** für das jeweils kommende Kalenderjahr voraussichtlich sein wird.

Grundlage für die Berechnung bildet ein so genanntes „**Normkostenmodell**“, welches die **Kostensituation einer Einrichtung mit einer durchschnittlichen Größe von 70 Betten** abbilden soll.

Im Konkreten setzt sich die **Kommission aus acht Mitgliedern** zusammen, wobei Städte- und Gemeindebund jeweils das Recht haben ein Mitglied zu entsenden, das Land Steiermark das Recht hat zwei Mitglieder zu entsenden und der VAB oder sein Rechtsnachfolger das Recht hat vier Mitglieder zu entsenden.

Die Kommission hat innerhalb einer Frist von drei Monaten nach Beginn des jeweiligen Kalenderjahres einstimmig die angemessene Höhe des kostendeckenden Leistungspreises für das kommende Kalenderjahr zu ermitteln.

- **Entscheidungsverfahren:**

Sofern die Kommission nicht binnen vorstehender Frist einen Konsens findet, ist die, vom Land Steiermark und dem VAB gebildete, **paritätisch besetzte Schlichtungsstelle** zur Entscheidungsfindung berufen. Die Schlichtungsstelle besteht aus einem Vertreter des Landes Steiermark und einem Vertreter des VAB. Ein drittes Mitglied wird vom Präsidenten des Oberlandesgerichtes Graz bestellt, wobei dieses Mitglied jedenfalls die Befähigung zum Richteramt haben muss. **Die Schlichtungsstelle entscheidet mit einfacher Stimmenmehrheit**

binnen einer Frist von vier Wochen, nach Ablauf der Dreimonatsfrist für die Kommission, über die angemessene Höhe des Leistungspreises.

Das **Ergebnis dieser Entscheidung** stellt dabei lediglich einen **Vorschlag für die Beschlussfassung durch das Land ohne jede Bindungswirkung** dar. Im Falle der Nichtumsetzung des Entscheidungsergebnisses durch das Land Steiermark steht jeder Einrichtung das Recht zu, ihren Pflegeheimvertrag zu kündigen.

Durch die Gefahr von Massenkündigungen aufgrund dieser Vereinbarung wird **politischer Druck auf die EntscheidungsträgerInnen des Landes** ausgeübt.

Soweit der kurze Überblick; die detaillierten Regelungen zur paritätischen Kommission und Schlichtungsstelle finden sich in der schriftlichen Vereinbarung zwischen den Land Steiermark, dem Österreichischen Städtebund - Landesgruppe Steiermark, dem Steiermärkischen Gemeindebund und dem VAB in Form der **Geschäftsordnung**.

2.3.3. Ergebnis der Anpassung im Jahr 2008

Das oben beschriebene Anpassungsverfahren wurde **erstmals im Jahr 2008 durchgeführt**, mit dem Ziel, den Leistungspreis ab 2009 zu ermitteln und endete schließlich mit einer **Erhöhung der Tagsätze** um durchschnittlich **9,7 %** (Mischsatz).

Nach Aussage des Sozialreferates des Landes Steiermark wurden **in den Jahren davor lediglich zwei kleine Valorierungen** durchgeführt, was die obige starke Anhebung mit 1.1.2009 rechtfertige.

Tarif 2008 und Verhandlungsergebnis 2009 mit Wirkung ab 1.1.2009

(GZ FA 11A – 20-14/2008 - Empfehlung der Schlichtungsstelle):

	2008 BAGS	2009 BAGS	Steigerung	2008 nicht BAGS	2009 nicht BAGS	Steigerung
Hotelkomponente	€ 56,16	€ 60,69	8,07%	€ 56,26	€ 59,83	6,35%
Pflegezuschläge Stufe						
I	€ 13,08	€ 13,680	4,59%	€ 10,48	€ 11,175	6,63%
II	€ 17,36	€ 18,705	7,75%	€ 14,76	€ 15,740	6,64%
III	€ 22,46	€ 24,680	9,88%	€ 19,86	€ 21,175	6,62%
IV	€ 29,69	€ 33,165	11,70%	€ 27,09	€ 28,885	6,63%
V	€ 37,46	€ 42,280	12,87%	€ 34,86	€ 37,175	6,64%
VI	€ 48,18	€ 54,860	13,86%	€ 45,58	€ 48,605	6,64%
VII	€ 61,57	€ 70,565	14,61%	€ 58,97	€ 62,885	6,64%

Das Zustandekommen dieses Tarifes ist Gegenstand der vorliegenden Prüfung durch den Stadtrechnungshof.

2.3.4. Hotelkomponente

Die "Hotelkomponente" stellt den **Tagsatz zur Abgeltung** der täglichen Aufwendungen des Heimes **für Wohnen und Verpflegung** dar. Berechnungsgrundlage bildet das eingangs erwähnte „Normkostenmodell“ mit den **standardisierten Kosten eines Durchschnittspflegeheimes mit 70 Betten** bei einem durchschnittlichen **Auslastungsgrad von 95 %** (entspricht 66,5 belegten Betten).

In die **Hotelkomponente fließen im Wesentlichen folgende Kostenfaktoren** ein:

- **Gebäude- und Einrichtungskosten** (fiktive Miete, Betriebskosten, Instandhaltungskosten);
- **Bewirtschaftungskosten** (Gebäude- und Wäschereinigung);
- **Personalkosten** für Management, Administration, Pflegedienstleitung und Service Verpflegung (jedoch ohne Pflegeleistungen);
- **Sachaufwand für Administration und Betreuung**, medizinischer Bedarf, Bekleidung, Körperpflege, Verköstigung etc.;

Beginnend mit dem Jahr **2006** wurde eine **stufenweise Anhebung der Jahreskosten** vereinbart. Im Jahr **2008** wurden schließlich die zwischen den Verhandlungspartnern Land und VAB **akkordierten Normkosten eines Durchschnittspflegeheimes (Hotelkomponente)** mit folgenden Beträgen angesetzt (gezeigt am Beispiel der Auswertung „ohne BAGS“):

Gebäude-, Einrichtungskosten	p.a. EUR	545.946,88
Bewirtschaftungskosten	p.a. EUR	448.562,44
PDL-Betreuungskosten	p.a. EUR	66.892,80
Material-, Verpflegungskosten	p.a. EUR	315.766,65
Fahrt- u. Reisekosten	p.a. EUR	1.853,02
Gesamtjahreskosten	EUR	1.379.021,79
davon fix	EUR	1.241.493,90
davon variabel	EUR	137.527,89

Die im **Modell angenommene durchschnittliche Auslastung von 95 %** (66,5 belegte Betten) wird durch Einrechnung eines entsprechenden Fixkostenzuschlages und durch Aliquotierung der variablen Kosten berücksichtigt. Wie in der Aufstellung im Punkt *2.3.3. Ergebnis der Anpassung im Jahr 2008 dargestellt*, errechnet das Modell beispielsweise für das **Jahr 2008** einen **Tagsatz – Hotelkomponente „nicht BAGS“ in Höhe von EUR 56,26**.

Auf **kritische Punkte** des vorliegenden Normkostenmodells wird vom Stadtrechnungshof **unter Punkt 3.1. Ökonomische Beurteilung** noch näher eingegangen.

2.3.5. Pflegekomponente

Die **Pflegekomponente** deckt mit Hilfe des **Tagsatzes – Pflegezuschlag** den zusätzlichen Pflegeaufwand je Pflegestufe ab und stellt damit die Abgeltung der täglichen Personalkosten für die Pflgetätigkeit dar.

Die **Personalschlüssel-VO der Steiermärkischen Landesregierung** definiert den Mindestpersonalstand, bezogen auf die Pflegeintensität je Pflegestufe, sowohl quantitativ in Vollzeitäquivalenten (VZÄ), als auch qualitativ, die Ausbildung und Qualifikation betreffend.

Hier ein **kurzer Auszug zu den Betreuungsschlüsseln**:

- Es ist beispielsweise 1 Pflegekraft erforderlich, um 12 BewohnerInnen der Pflegestufe I oder um 2 BewohnerInnen der Pflegestufe VII zu betreuen.
- Wenigstens 80 % des Pflegepersonals haben sich aus diplomiertem Krankenpflegepersonal, Pflegehelfern gemäß Krankenpflegegesetz und Altenhelfern zusammensetzen.
- Die verordneten Personalschlüssel dürfen in Ausnahmesituationen um maximal 10 % unterschritten werden.

Nach **Auskunft der Mag.Abt. 5 – Sozialamt** ist **bei der aktuell von der Personalstufen-VO geforderten Mindestpersonalausstattung**, aufgrund folgender Schwachstellen, **keine ausreichende Pflegequalität** gewährleistet:

- Im Bundesländervergleich verfügt die Steiermark über die schlechtesten Personalschlüssel.
- Die Personalstufen-VO orientiert sich an der Pflegegeldstufe und nicht am konkreten Pflegebedarf. Beispielsweise finden BewohnerInnen mit der Pflegestufe 0 keine Berücksichtigung, verursachen aber sehr wohl Personalaufwand.
- Für BewohnerInnen, denen vorläufig keine Pflegestufe zugeordnet ist, kann das Pflegeheim nach der Tarifregelung zwar die Pflegestufe 4 in Rechnung stellen, für die Beurteilung des erforderlichen Pflegepersonals werden diese Fälle jedoch als Pflegestufe 0 – ohne Pflegebedarf – betrachtet.
- Obwohl bei der Festlegung der Pflegestufen lt. StPGG der Pflegebedarf in Form von Pflegestunden im Vordergrund steht, bezieht sich die Personalschlüssel-VO nur auf die Anzahl der beschäftigten Pflegekräfte. Aufgrund von Fehlzeiten (Urlaub, Feiertage, Krankenstand und Fortbildung) reduzieren sich die geleisteten Pflegestunden durchschnittlich um ca. **20 %**. Durch die Reduzierung der BAGS-Wochenarbeitsleistung von 40 auf 38 Stunden ab 1.1.2008 entfallen weitere **5 %** der Pflegestunden.

Auf die Frage nach dem **Berechnungsmodell für die Pflegezuschlagssätze** wurde dem Stadtrechnungshof vom Sozialreferat des Landes Steiermark mitgeteilt, dass es sich um **historisch gewachsene Pflegesätze** handle und daher kein einfaches Rechenmodell zugrunde liege. Der Wirtschaftstreuhand der des Landes habe in diesem Zusammenhang einen **Vergleich der aktuellen Pflegezuschlagssätze mit fiktiven Zuschlagssätzen** durchgeführt, die **anhand des Personalbedarfs aufgrund der Personalschlüsselverordnung mit Hilfe durchschnittlicher Kollektivvertragsgehälter kalkuliert** worden sind.

Diese Gegenüberstellung habe die Plausibilität der aktuell gültigen Entgeltssätze gezeigt.

Dem Stadtrechnungshof wurden diesbezüglich keine aussagekräftigen Unterlagen überlassen.

2.3.6. Valorisierung der Normkosten

Als Grundlage für das jährlich stattfindende Verhandlungsverfahren wurde lt. **GO für die Kommission und die Schlichtungsstelle** eine fortlaufende **jährliche Valorisierung** der Normkosten zwischen den Verhandlungspartnern **vereinbart**. Diese Valorisierung erfolgt differenziert nach Kostengruppen mit den beiden Indices **Baukostenindex und Verbraucherpreisindex**. Zur Anpassung der Personalkosten ist eine Aktualisierung mit Hilfe der jeweiligen **Kollektivverträge** vorgesehen.

Die Valorisierung der Normkosten ist im Ergebnis dem Grund nach vereinbart und besteht nach den getroffenen Vereinbarungen somit nur ein Verhandlungsspielraum der Höhe nach.

Darüber hinaus gehende **wesentliche Änderungen der Kostensituation** und anderer Umstände gegenüber dem Normkostenmodell, sind im Verhandlungsverfahren gesondert zu berücksichtigen.

2.3.7. Normkosten und ökonomische Stellgrößen für HeimbetreiberInnen

Das **geschilderte Verfahren** der Entgeltsfestlegung mit Hilfe des Normkostenmodells sieht aus Gründen der Durchführbarkeit **keine Abstimmung der Normkosten mit der realen Kostensituation** der einzelnen Pflegeheime vor.

Mit Sicherheit kann angenommen werden, dass zumindest bei privaten HeimbetreiberInnen die **Gewinnerzielungsabsicht im Vordergrund** steht. Da die Ertragssituation aufgrund der einheitlichen Entgelte von den Pflegeheimen nicht beeinflusst werden kann und darüber hinaus die zu erbringenden Leistungen aufgrund des vereinbarten Leistungskataloges standardisiert sind, führt das Normkostenmodell zur Auslösung von **Strukturanpassungsreaktionen** der HeimbetreiberInnen zwecks **Kostenminimierung**.

Folgende Stellgrößen können **von den HeimbetreiberInnen justiert** werden:

- Wahl der Pflegeheimgröße – Bettenzahl (**Kostendegression**);
- Höhe der **Investitionskosten** (Gebäude und Einrichtung);
- Wahl der Lage des Pflegeheimes (**Grundstückspreis**);

- Entscheidung Selbsterrichtung oder Miete (**Finanzierung**);
- **Dienstalter und Ausbildung** des Personals;
- **Art des Kollektivvertrags**;
- **Auslastungsgrad** des Pflegeheimes;
- Anteil **HilfeempfängerInnen/„Selbstzahler“**;
- Selektive PatientInnenaufnahme (**„Optimierung nach dem Kriterium „Pflegestufe“**; siehe dazu Punkt 2.3.8.2. *Bereiche mit erhöhtem Kontrollbedarf*);

Das führt zu **möglichen Auswirkungen im Personalbereich**:

- Übertragung des strukturellen Kostendrucks auf die Belegschaft;
- Folgen für die zukünftige Qualität sozialer Arbeit (in Ermangelung fachlich qualitativer Kriterien wird die Betreuungsarbeit ausschließlich nach quantitativ messbaren Kriterien beurteilt);
- Diskriminierung älterer langjähriger MitarbeiterInnen deren Gehalt über dem Durchschnitt liegt;
- Änderungskündigungen von MitarbeiterInnen;

Um zu **gewährleisten, dass es nicht zu einem massiven Druck auf langjährige MitarbeiterInnen** kommt, bedarf es einer **jährlichen Anpassung** der im Normkostenmodell fixierten Berechnungsgrundlage für die Bezüge (dzt. mittlere Gehaltsstufe). Schon jetzt ist Rücksicht auf jene Einrichtungen mit einer überdurchschnittlich hohen Zahl an langjährigen MitarbeiterInnen zu nehmen.

Die Möglichkeit von Supervision und Aus- und Weiterbildung muss sichergestellt werden. Bereitschafts-, Sonn- und Feiertagsdienste müssen nach geleisteten Diensten abgegolten werden.

2.3.8. Controlling

In einer Situation knapper werdender Finanzmittel sehen sich öffentliche Auftraggeber zunehmend gezwungen, ihre Beschaffungspolitik stärker auf **Wirtschaftlichkeit und Effizienz** auszurichten. Dadurch entsteht die Gefahr, dass damit eine Veränderung der bislang hohen österreichischen Qualitätsstandards hin zu **schlechteren Pflegeleistungen** einhergeht. Wichtige Punkte sind daher

die **Thematisierung des Faktors Qualität** als Grundlage für Entscheidungen im Beschaffungsverfahren von sozialen Dienstleistungen und ein **gut funktionierendes Qualitätscontrolling**.

2.3.8.1. Gesetzlich vorgesehene Controlling-Schritte

Um so genannte „**Moral-Hazard-Effekte**“ zu vermeiden hat das **Land Steiermark folgende Controlling-Schritte** gesetzlich vorgesehen:

- Die **Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des StPHG** durch private Pflegeheime wurde der Stadt Graz als Bezirksverwaltungsbehörde vom Land übertragen und wird von der Mag.Abt. A5 – Sozialamt ausgeübt. Im Falle von Missständen erfolgt eine entsprechende **Meldung an die Fachabteilung des Landes**.
- Die **Entziehung von Betriebsgenehmigungen** privater Pflegeheime kann drohen und wird, ebenso wie die Kontrolle der Einhaltung der Vorschriften des StPHG durch öffentliche Pflegeheime, vom Land selbst durchgeführt.
- Die **Kontrolle der Erbringung der in der LEVO-SHG oder in Verträgen vereinbarten Leistungen und die Einhaltung der Pflegepersonalstände** liegt bei der zuständigen Fachabteilung der Landesregierung. Vom Land erging das Ersuchen an die Stadt Graz als Bezirksverwaltungsbehörde, auch die Einhaltung dieser Kriterien im Rahmen der Kontrollen lt. StPHG nach Möglichkeit mitzuprüfen und **Misstände an die Fachabteilung des Landes zu melden**.

Den vom Sozialamt der Stadt Graz vorliegenden Informationen zufolge, bewertet der Stadtrechnungshof das **Controlling durch das Land Steiermark als schwach ausgeprägt**.

2.3.8.2. Bereiche mit erhöhtem Kontrollbedarf

In zahlreichen Gesprächen mit den ReferentInnen des Sozialamtes der Stadt Graz wurde der Stadtrechnungshof u.a. auf Bereiche aufmerksam gemacht, wo **aufgrund von Lücken bei der Kontrolle konkret Missbrauch durch die HeimbetreiberInnen** zum Schaden der Stadt Graz als Sozialhilfeträger getrieben wird:

- Im Falle der **Kurzzeitpflege** über einen Zeitraum von 2 – 4 Wochen wird, falls vorhanden, die tatsächliche Pflegestufe ignoriert und automatisch der **Pflegezuschlag für die Stufe IV** verrechnet. Aufgrund der derzeitigen Regelung der Personalstufen-VO wird dieser Fall darüber hinaus als Pflegestufe 0 betrachtet und **bei der Bemessung des Pflegepersonalstandes außer Acht gelassen**.

- Im Falle, dass **zum Zeitpunkt des Heimeintrittes noch kein Pflegegeld** bezogen wurde und daher vom Pflegeheim vorläufig, wie im Punkt *2.2.1. Ablauf der Aufnahme in ein Pflegeheim* beschrieben, der **Pflegezuschlag für die Stufe IV verrechnet** werden kann, erfolgt praktisch nach Feststehen einer tatsächlich niedrigeren Pflegestufe **keine rückwirkende Korrektur der Entgelte**. Bis zum Vorliegen der konkreten Pflegestufe wird auch dieser Fall aufgrund der derzeitigen Regelung der Personalstufen-VO als Pflegestufe 0 behandelt und **bei der Bemessung des Pflegepersonalstandes außer Acht gelassen**.

HeimbetreiberInnen, die den **Gewinnaspekt ohne die Prämisse einer hohen Pflege- und Lebensqualität** für ihre PatientInnen verfolgen, nutzen eine **selektive PatientInnenaufnahme als „Optimierungsinstrument“** und gehen dabei von folgenden Überlegungen aus:

- **Die Kurzzeitpflege wird forciert und mit Pflegestufe IV abgerechnet.**
- PatientInnen in hohen Pflegestufen sind mehr oder weniger bewegungsunfähig und stellen aufgrund ihrer Verfassung aktiv meist wenig bzw. keine Ansprüche. Diese Tatsache ermöglicht bei gleichzeitigen **Abstrichen in der Pflegequalität** Einsparungen bei den Personalkosten und führt in Verbindung mit den hohen Pflegezuschlagssätzen zu **Präferenzen für InsassInnen mit den Pflegestufen V – VII.**

Der Stadtrechnungshof merkt zu diesen Punkten ausdrücklich an, dass diesbezüglich **klare gesetzliche Regelungen** bestehen und es ausschließlich **Aufgabe einer effizienten Kontrolle ist, Missbrauch zu unterbinden.**

3. Ökonomische Beurteilung und Empfehlungen

3.1. Ökonomische Beurteilung

3.1.1. Normkostenansatz versus individuelle Festlegung von Abgeltungssätzen

Wie im Bereich anderer sozialer Unterstützungen, bspw. des Behindertenwesens (**Steiermärkisches Behindertengesetz - Stmk. BHG**) und im Bereich der Jugendwohlfahrt (**Steiermärkisches Jugendwohlfahrtsgesetz – StJWG**) wurde vom Landesgesetzgeber auch im vorliegend thematisierten Bereich des SHG die **Festlegung von einheitlichen Abgeltungssätzen** einer **paritätisch besetzten Kommission** übertragen und damit dem Normkostenansatz gegenüber einer individuellen Festlegung von Entgeltssätzen der Vorzug gegeben.

- Ein **Grund für diese Methodik** liegt sicherlich im Gedanken einer **Gleichbehandlung der HeimbetreiberInnen** begründet: gleiche Leistungen werden mit gleichen Entgelten abgegolten.
- Ein **weiterer Grund ist in der erheblichen Verwaltungsvereinfachung** zu suchen: ein **Normkostenmodell** für alle BetreiberInnen ist **einfacher zu administrieren**, als es die jeweils bilaterale Verhandlung mit einzelnen Vertragspartnern auf Basis der von Ihnen vorgelegten Kostenstruktur wäre.
- Schließlich weisen Systeme mit Individualkalkulation **den bekannten Nachteil auf, dass sie für das sogenannte „Dezemberfieber“ anfällig sein können**; mit Hilfe von **Methoden der Globalbudgetierung** kann der Versuch unternommen werden, diesen Effekt aufzufangen.

Gegen das Normkostenmodell spricht, dass dieses Modell aufgrund der unterschiedlichen Kostenstruktur und Größe der einzelnen Pflegeheime nur eine grobe Annäherung an die reale Situation darstellen kann und daher die **Kunst des einzelnen Pflegeheimes wohl darin liegen wird, die „normierten Kosten“ im eigenen Haus zu unterschreiten**. Einerseits werden im Verhandlungsverfahren kostenseitige Argumente des VAB in der Regel nicht durch konkretes Zahlen-

material einzelner BetreiberInnen (Kostenrechnung, Unternehmensergebnis) untermauert, andererseits kann im Anschluss an die Entgeltsfestlegung nicht quantifiziert werden, welchen Einfluss die verhandelten Tagsätze auf die konkrete Gewinnsituation der privaten HeimbetreiberInnen tatsächlich haben.

Zu den kritischen Faktoren des Normkostenmodells im Einzelnen:

3.1.2. Kritische Beurteilung Hotelkomponente

Das vorliegende Normkostenmodell weist bezüglich der **Hotelkomponente** eine Reihe von **kritischen Punkten** auf, die vom Stadtrechnungshof an dieser Stelle näher beleuchtet werden:

- Der für ein 70-Betten-Heim normierte Hotelkomponenten-Tagsatz findet auf **Pflegeheime aller Größenordnungen** Anwendung und gilt unabhängig davon, ob es sich hinsichtlich der Trägerschaft um private Heime, um gemeinnützige oder um öffentliche Einrichtungen handelt.
- Aufgrund unterschiedlicher Heimgrößen kann es durch Effekte wie „**Kostendegression**“ und „**sprungfixe Kosten**“ zu einer Ungleichbehandlung der HeimbetreiberInnen kommen.
- Im **Modell** werden **nur ca. 10 % der Gesamtkosten als variabel** und **ca. 90 % als fix** angesehen. Unverständlicher Weise werden u.a. auch die Kosten für **Lebensmittel und Verpflegung als Fixkosten** behandelt. Die realistische Situation mit **sprungfixen Kosten** wird im Modell nicht abgebildet. Durch den hohen Fixkostenanteil hat, der dem Modell jeweils zu Grunde gelegte Auslastungsgrad einen großen Einfluss auf die Höhe des, als Ergebnis errechneten Tagsatzes.
- Bezüglich der **Auslastungssituation** der Pflegeheime liegen uns unterschiedliche Informationen vor: nach Aussage des Sozialamtes liegt die durchschnittliche statistische Auslastung der Stadt-Heime bei ca. **96 %** und die der Privatheime **zwischen 92 % und 95 %**; nach Aussage des Sozialreferates des Landes liegt die, mit Hilfe eines elektronischen Erfassungssystems ermittelte, steiermarkweite Auslastung bei knapp **90 %**. **Durch den Wegfall des Pflege-Regresses gegenüber Angehörigen wird sich der durchschnittliche Auslastungsgrad in naher Zukunft voraussichtlich in Richtung 98 % bewegen.** Der **Auslastungsgrad** des Normkostenmodells wurde mit **95 %** angesetzt, im Modell wird also von einer **Belegung von 66,5 der insgesamt 70 Betten**

ausgegangen. Um sicherzustellen, dass bei dieser Auslastung die gesamten Fixkosten weiterverrechnet werden können, wird ein entsprechender **Fixkostenzuschlag** eingerechnet; d.h. **sämtliche Fixkosten werden rechnerisch auf 66,5 Betten verteilt**. Das hat zur Folge, dass bei diesem fiktiven Auslastungsgrad von 95 % **nicht der HeimbetreiberInnen sondern der Sozialhilfeträger die Leerkostentragung** übernimmt. Liegt der tatsächliche **Auslastungsgrad über diesen 95 %**, so wird vom Heim über die Kostendeckung hinaus ein entsprechender **Gewinn erwirtschaftet**.

- Der Stadtrechnungshof macht weiters auf folgende **Unstimmigkeit beim Tarif des Jahres 2008** aufmerksam: Der Tagsatz der Hotelkomponente „BAGS“ liegt mit EUR 56,16 unter dem Tagsatz der Hotelkomponente „nicht BAGS“ mit EUR 56,26. Von der Logik her ist zu erwarten, dass ein „BAGS“-Tarif jedenfalls über einem „nicht BAGS“-Tarif liegt. Die Analyse durch den Stadtrechnungshof hat ergeben, dass die obige Abweichung einzig aus der **Kostenposition „kalkulatorische Miete Einrichtung“** resultiert, die in beiden Rechenmodellen unterschiedlich hoch angesetzt wurde. Die Personalkosten, sowie alle übrigen Positionen sind in den Rechenmodellen „BAGS“ und „nicht BAGS“ identisch. Beim Tarif des Jahres 2009 liegt die Hotelkomponente „BAGS“ mit EUR 60,69 dann wieder über dem Satz „nicht BAGS“ mit EUR 59,83. Eine **sachliche Begründung** für diese unterschiedlichen Tagsätze der Hotelkomponente „BAGS“ und „nicht BAGS“ **konnten wir nicht finden**.
- Die **Gebäudekosten werden in Form einer fiktiven Miete** angesetzt, die sich aus folgenden Parametern errechnet: Die Gebäudeerrichtungskosten werden mit einem Quadratmeterpreis Nettogebäudefläche von EUR 1.550 angesetzt. Unter der Annahme von 70 PatientInnen im Normheim, mit einer durchschnittlichen Nettofläche (Zimmergröße + Nebenflächenanteil) von 40 Quadratmetern multipliziert, errechnen sich **Gebäudeerrichtungskosten in Höhe von EUR 4.340.000**. Die **kalkulatorische Miete** entspricht der **Annuität eines Darlehens mit einer Laufzeit von 25 Jahren bei einer Verzinsung von 4,5 %** und beläuft sich 2008 auf **EUR 289.966**. Diese fiktive Miete wird in weiterer Folge um einen **30%igen „Abschlag Eigenanteil“** verringert, d.h. nur 70 % der fiktiven Gebäudemiete werden im Normkostenmodell als Kostenfaktor anerkannt. Nach Auskunft des Sozialreferates des Landes sei dieser Abschlag **kein rechnerisches Ergebnis**, sondern das Ergebnis von Verhandlungen und unterstellt, dass 30 % der Gebäudekosten mit Eigenkapital finanziert würden. Hinter diesem Abschlag stünde die Absicht, zwar die Gebäudekosten bereits bestehender Heime zu ersetzen, den Neubau weiterer Pflegeheime jedoch nicht zu forcieren.

Kernaussagen zu den Gebäudekosten

Die Gebäudekosten bilden das **Schlüsselthema der Analyse**. Von allen Kosten, die in die Kalkulation des Tagesstarifes der Hotelkomponente einfließen (Errichtungskosten – Gebäude und Einrichtung, Instandhaltung, Verpflegung und Administration – Sach- und Personalkosten), nehmen die **Gebäudeerrichtungskosten** den **bedeutendsten Anteil** ein.

- Nimmt man die als Darlehensannuität errechnete kalkulatorische Jahresmiete (2008: EUR 289.966) und die Gebäudeerrichtungskosten (EUR 4.340.000) zum Gegenstand einer **Amortisationsrechnung**, so ergibt sich aufgrund des **Rechenfaktors von 6,7 %** eine sehr kurze Amortisationsdauer von 15 Jahren. Der Rechenfaktor würde sich im Falle der Amortisationsrechnung jeweils aus einer **Abschreibungskomponente** (z.B. 2 %) und einer **Zinskomponente** (z.B. 4,7 %) zusammensetzen.
- Gegen eine **Zinskomponente** ist **aus ökonomischer Sicht kein Einwand** zu erheben; schließlich verursacht investiertes Kapital Zinskosten, egal, ob es aus Eigenmitteln eines Investors oder über eine Fremdfinanzierung aufgebracht wird.
- **Zu kritisieren** ist, dass der in die Berechnung der Hotelkomponente eingepreiste **jährliche Errichtungskostenanteil** für ein 70-Betten-Heim **nicht transparent offen gelegt** wird und zwar **hinsichtlich der Amortisationsdauer und des internen Zinsfußes**.
- Dadurch bleiben mehrere **wesentliche Stellgrößen für die in die Verhandlungen und Entscheidungen über den Tarif eingebundenen Personen unklar**, was u.E. einen Verhandlungsvorteil für die BetreiberInnen von Pflegeheimen bedeutet: Zur Durchsetzung von Tarifierhöhungen kann wahlweise auf eine gestiegene Zinsbelastung, auf hohe Errichtungs- und insbesondere Baukosten, auf die schnelle Abnutzung u.Ä. hin argumentiert werden, ohne dass die Verhandlungsseite der öffentlichen Hand die Möglichkeit hätte, jede einzelne Komponente anhand realer Zahlen zu überprüfen.
- Hinzu kommt, dass **jährlich neu verhandelbare Valorisierungen der Errichtungskosten** – wie im Modell dargestellt – **aus ökonomischer Sicht nicht rechtfertigbar** erscheinen: Gesteht man den InvestorInnen während der Nutzungsdauer

eines bereits in der Vergangenheit errichteten Pflegeheimes im Tarif die Abgeltung der Baukostensteigerungen zu, so wird **wirtschaftlich bereits während des Betriebes eines bestehenden Heimes der (erst viel später zu finanzierende) Wiederbeschaffungswert abgegolten**. Das ist aus mehreren Gründen zu kritisieren:

- Durch die Anerkennung einer **internen Verzinsung** wird die Ersterrichtung im Jahr 0 bereits durch die laufenden Einnahmen des Pflegeheimes während der folgenden Betriebsjahre ausfinanziert. Erhält der Investor darüber hinaus noch eine **jährliche Valorisierung**, so wird bereits während der Nutzungszeit der Erstinvestition die in der Zukunft liegende Wiederbeschaffung abgegolten. **Die erhaltene Abgeltung geht damit in Summe über die Anschaffungskosten hinaus.**
- Die **laufende Valorisierung** – aufgrund des Arguments gestiegener Baupreise u.Ä. – bewirkt **de facto eine Verkürzung der Amortisationsdauer und/oder eine Erhöhung des internen Zinsfußes (Rentabilität des Investments)**, da den um die Valorisierung erhöhten Einnahmen keine unmittelbaren sofortwirksamen Ausgaben für den Investor gegenüber stehen.

So sehr das **Argument gestiegener Baukosten auf den ersten Blick plausibel** erscheint, ist es doch **für ein derartiges Preisfindungsmodell ungeeignet und abzulehnen**, weil ja der Investor **ein einmal errichtetes Pflegeheim nicht jährlich neu zu bauen** hat.

3.1.3. Kritische Beurteilung Pflegekomponente

Wie schon in Punkt 2.3.5. *Pflegekomponente* beschrieben, konnte der Stadtrechnungshof aufgrund fehlender Informationen die Berechnung der Tagessätze der Pflegekomponente nicht nachvollziehen. Dieser Entgeltsbestandteil konnte daher von uns **inhaltlich nicht geprüft werden**.

3.1.4. Beurteilung der ausverhandelten Entgelte anhand von Istkosten

Für die **Beurteilung**, ob die im Zuge des Entgeltfestsetzungsverfahrens **ausverhandelten Entgelte für die Privatpflegeheim-BetreiberInnen kostendeckend** oder in welchem Maß sie **gewinnbringend** sind, wäre das Vorliegen von **Jahresabschlüssen und „normierten“ Kostenrechnungsauswertungen** erforderlich. Da dem Stadtrechnungshof keine diesbezüglichen Unterlagen zur Verfügung gestellt wurden, können wir zu diesem Thema **keine Aussage** treffen.

Noch einmal sei an dieser Stelle auf die bereits im Punkt 2.3.1. *Historische Entwicklung der Tarifsysteme* beschriebene Tatsache verwiesen, dass **neben den aktuellen Anerkennungsbescheiden weiterhin zivilrechtliche Altverträge** aufrecht sind und dass **beide Kategorien gemeinsam auf Grundlage des Normkostenmodells** mit Hilfe des geschilderten mehrstufigen Festsetzungsverfahrens valorisiert werden.

3.2. Perspektive und Empfehlungen

3.2.1. Prognose der Kostenentwicklung

Im **Jahr 2009** werden **drei Effekte** erheblichen Einfluss auf die, von der Stadt Graz als Sozialhilfeträger zu leistenden Pflegeheim-Zuschusszahlungen nehmen:

- Ab 1.1.2009 wurde der **Tarif der Pflegeheimentgelte per VO um durchschnittlich 9,7 % angehoben**; dieser Effekt schlägt zu 40 % auf die Stadt Graz durch und trifft das Land zu 60 %.
- Der **Wegfall des Pflege-Regresses gegenüber Angehörigen** ab 1.11.2008 führt zu Mindereinnahmen aus Regressen in Höhe von ca. EUR 800.000 pro Jahr (schon bezogen auf den 40 % Anteil der Stadt Graz).
- Durch den Wegfall des Regresses wurden seit 1.11.2008 im Sozialamt der Stadt Graz bereits **ca. 40 % mehr Sozialhilfeanträge** gestellt, als in den Vorjahren (bisherige Selbstzahler werden durch den Wegfall von Kostenbeteiligungen durch Angehörige zu Sozialhilfeantragstellern; SeniorInnen in bisheriger Familienpflege begeben sich in Pflegeheime).

Positiv wirkt sich dagegen aus, dass das **durchschnittliche Eintrittsalter** in Pflegeheime mittlerweile auf über **80 Jahre** gestiegen ist. Die **durchschnittliche Verweildauer** liegt derzeit bei **ca. 3 Jahren**.

Die folgenden Tabellen zeigen die **Entwicklung der HeimbewohnerInnen von 2003 bis 2008** (Quelle: Finanzdirektion Stadt Graz) und die **Prognose der Finanzdirektion der künftig auf die Stadt Graz entfallenden Nettolast** (40% Anteil Stadt Graz, Quelle: Finanzdirektion auf Basis von Angaben des Sozialamtes):

Entwicklung der HeimbewohnerInnen

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
HeimbewohnerInnen	1.552	1.598	1.624	1.616	1.652	1.670

Entwicklung der Nettoausgaben im gesetzlichen Sozialbereich

	2000	2005	2008	2009	2010	2015
Heime	7.533.675	10.047.376	13.866.468	16.153.300	20.538.900	34.727.046
Index	100	133%	184%	214%	273%	461%

Anmerkung zur Bedarfsentwicklung der Heimplätze: der vom Land Steiermark überarbeitete Bedarfplan zeigt, nach Auskunft des Leiters des Sozialamtes, unter Berücksichtigung des Ausfalls des Pflegeheimes „Haus Marianne“, für die absehbare Zukunft einen **Zusatzbedarf zwischen 250 und 300 Betten**.

3.2.2. Barrierefreiheit und behindertengerechte Ausgestaltung

Aufgrund neuer Regelungen müssen 196 steirische Pflegeheime bis 31.12.2008 **barrierefrei und behindertengerecht** ausgestaltet sein. Diese Frist kann unter gewissen Voraussetzungen bis 21.12.2013 erstreckt werden. Bei den HeimbetreiberInnen hat dieses Investitionserfordernis Diskussionen ausgelöst, inwieweit die Kosten aus angesparten Einnahmenüberschüssen der Vergangenheit abzudecken sind oder ob sie im Zuge künftiger Verhandlungen im Normkostenmodell zu berücksichtigen sind. Nach Auskunft des Leiters des Sozialamtes der Stadt Graz liegen bezüglich der baulichen Umsetzung folgende Rückmeldungen der Grazer Pflegeheime vor: Voraussichtlich **10 Heime können die baulichen Erfordernisse nicht erfüllen** und lediglich **3 Heime** sind bezüglich der Umsetzung **optimistisch**.

3.2.3. Hotelkomponente – Empfehlungen zur Neugestaltung

Bezüglich der Neugestaltung der Hotelkomponente sieht der Stadtrechnungshof zwei mögliche Vorgehensweisen:

Variante I – Abgeltung der Gebäudeerrichtungskosten

- Zukünftig ist eine **klare und schriftliche Festlegung der Verhandlungspartner** anzustreben, **welche Errichtungskosten, welche Abschreibungsdauer und welcher interne Zinsfuß der fiktiven Miete zugrunde zulegen sind;**
- **Ein Benchmarking dieser Einflussgrößen anhand von nachvollziehbaren Echtdateen ist durchzuführen;**
- **Gebäudekosten: Elimination der Inflationsabgeltung,** was die historischen Errichtungskosten anbelangt; anstatt dessen **transparente Offenlegung und Vereinbarung einer angemessenen Kapitalverzinsung;**
- **Einrichtungskosten: anstatt einer Valorisierung – Vereinbarung einer angemessenen Kapitalverzinsung;**
- **Für Neuerrichtungen von Heimen bedarf es freilich einer Valorisierung;** es empfiehlt sich daher, auf die einmal festgelegte Hotelkomponente einen **Indexfaktor** anzuwenden: der Errichter eines Pflegeheimes im Jahr 20XX erhält dann die (für alle anderen HeimbetreiberInnen gleichermaßen geltende) Hotelkomponente, erhöht um den Indexfaktor für das Jahr 20XX.

Variante II – Gebäudeerrichtung durch die Stadt und Ausschreibung der Pflegebetten

- Eine andere Möglichkeit wäre, künftig im Rahmen von Vereinbarungen mit neuen Pflegeheimen, **die Gebäudekomponente überhaupt aus dem Normkostenmodell herauszunehmen. Die Stadt Graz finanziert die Errichtung der Pflegeheime** und ersetzt den BetreiberInnen nur **die variablen Kosten.** Die Auswahl der BetreiberInnen erfolgt über die **Ausschreibung von Pflegebetten.**

3.3. Stellungnahme

Wir haben auftragsgemäß eine Prüfung über die

Erhöhung der Tagsätze für Pflegeheime ab 1. Jänner 2009 – Prüfung des Normkostenmodells

durchgeführt.

Die Prüfungsergebnisse wurden im Bericht und in der Zusammenfassung ausführlich erläutert und waren Gegenstand einer Schlussbesprechung.

Graz, im Juni 2009

Stadtrechnungshof der Landeshauptstadt Graz

Mag. Herwig Pregetter
Prüfungsleiter

Dr. Günter Riegler
Stadtrechnungshofdirektor

