

Auszug aus

Denkschrift 2010

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des
Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 16

Zuwendungen zum Bau und zur Sanierung
von Pflegeheimen



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Einzelplan 09: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familien und Senioren

Zuwendungen zum Bau und zur Sanierung von Pflegeheimen (Kapitel 0920)

Die Ausgestaltung der Festbetragsfinanzierung beim Förderprogramm für den Bau und die Sanierung von Pflegeheimen hat sich nicht bewährt. Außerdem ergaben sich Defizite beim Vollzug der Förderung.

1 Ausgangslage

Länder, Kommunen, Pflegeeinrichtungen und Pflegekassen sind für die pflegerische Versorgung der Bevölkerung gemeinsam verantwortlich. Aufgabe der Länder ist es, für eine leistungsfähige und zahlenmäßig ausreichende Versorgungsstruktur zu sorgen.

In den letzten zehn Jahren stellte das Land für den Bau und die Sanierung von Pflegeheimen jährlich durchschnittlich 52 Mio. Euro zur Verfügung. Das Förderverfahren wurde im Landespflegegesetz dem Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg als weisungsfreie Angelegenheit zugewiesen.

Gefördert werden Investitionen für

- Dauerpflegeplätze: auf Dauer vorgesehene Heimunterbringung von Pflegebedürftigen mit einer Betreuung rund um die Uhr;
- Kurzzeitpflegeplätze: vorübergehende Heimunterbringung von Pflegebedürftigen, die zu Hause leben, um beispielsweise einer privaten Pflegeperson Urlaub zu ermöglichen;
- Tages- oder Nachtpflegeplätze: ein ergänzendes Angebot für kurzzeitige Hilfe in einem Pflegeheim, wenn beispielsweise bei einem Teil der Pflege zu Hause private Pflegepersonen temporär ausfallen.

Die Finanzkontrolle hat die Zielerreichung und die Ordnungsmäßigkeit dieser Förderung geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Bedarfsplanung

Der Landespflegeplan wurde 2007 mit einem prognostizierten Bedarf für 2015 fortgeschrieben. Der Bestand der Pflegeplätze und die Anzahl der zu pflegenden Personen ergeben sich aus der Pflegestatistik. Es werden nur die zu pflegenden Personen der Pflegestufen I bis III erfasst.

Unberücksichtigt bleiben bei der Pflegestatistik

- die nicht belegten Pflegeplätze,
- die Heimbewohner mit der sogenannten Pflegestufe 0,
- Versicherte, deren Antrag auf Feststellung der Pflegebedürftigkeit abgelehnt worden ist, oder
- Versicherte, die keinen Antrag gestellt haben, obwohl sie pflegerischen Hilfebedarf haben.

Das Sozialministerium hätte diese Angaben, die nicht statistisch erhoben werden, zusätzlich ermitteln können. Eine verlässlichere Bestands- und Bedarfserhebung der Pflegeheimplätze wäre möglich gewesen.

Der Landesgesetzgeber strebt eine wohnortnahe, gemeinde- und stadtteilbezogene pflegerische Grundversorgung der Bevölkerung an. Eine Definition dieses sehr allgemeinen Ziels unterblieb. Die Stadt- und Landkreise legen ihre Planungsräume individuell fest. Die tatsächlich belegten Pflegeplätze sind in den Kreispflegeplänen nicht aufgeführt und somit auch nicht in die Bedarfsplanung einbezogen. Soweit solche Angaben dennoch in den Plänen genannt werden, beruhen diese auf freiwilliger Basis.

2.2 Zielerreichung

Förderziel ist, die notwendige Grundversorgung der Bevölkerung durch eine möglichst wohnortnahe Versorgungsstruktur zu gewährleisten. Das Förderprogramm wird 2011 nicht weitergeführt.

2.2.1 Grundversorgung

Es sind landesweit mehr Dauerpflegeplätze vorhanden als erforderlich.

Bei den Kurzzeit- und Tagespflegeplätzen ist das Förderziel nicht erreicht. Gemessen am Bestand der Pflegeplätze 2007 besteht nach den Prognosen für 2015 landesweit ein zusätzlicher Bedarf bei der Kurzzeitpflege von mindestens 592, höchstens 1.212 Pflegeplätzen. Bei der Tagespflege beträgt der zusätzliche Bedarf landesweit mindestens 84, höchstens 1.254 Pflegeplätze.

2.2.2 Qualitätsanforderung

Bereits seit 1996 sah die Pflegeheimförderung vor, Zweibettzimmer nur in Ausnahmefällen zu schaffen - möglichst nicht mehr als 10 Prozent, maximal 20 Prozent. Seit September 2009 muss bei Neubau- und Sanierungsmaßnahmen grundsätzlich für alle Bewohner ein Einzelzimmer zur Verfügung stehen. Übergangsfristen für bestehende Pflegeheime und auch für Neubauvorhaben nach dem Förderausstieg sind vorgesehen. Durch die bauliche Gestaltung sollen die Selbstbestimmung und die Lebensqualität der Bewohner verbessert werden. Die baufachlichen Anforderungen sollen eine weitgehende Annäherung der Lebensumstände an die Verhältnisse in Privathaushalten unterstützen. Zum Jahresende 2007 lebten insgesamt 46 Prozent der Bewohner von Pflegeheimen in Zwei- und Mehrbettzimmern.

2.2.3 Pflegesatz

Die Landesförderung soll zu sozial tragbaren Pflegesätzen beitragen. Dieses Ziel wird erreicht, da Zuwendungen der öffentlichen Hand die von Bewohnern oder Trägern der Sozialhilfe zu zahlenden Heimentgelte oder Mieten vermindern.

2.3 Fördermodalitäten

2.3.1 Festbetragsfinanzierung und Kostenrichtwerte

Der Förderhöchstbetrag beträgt bei einem Dauerpflegeplatz 45 Prozent, bei einem Kurzzeitpflegeplatz 80 Prozent des Kostenrichtwerts von 76.176 Euro und bei einem Tagespflegeplatz 90 Prozent des Kostenrichtwertes von 33.865 Euro. Zwei Drittel der errechneten Förderung werden vom Land und ein Drittel unmittelbar vom Stadt- oder Landkreis des Standorts getragen. Die Zuwendungen werden als Festbetrag gewährt. Einsparungen verbleiben beim Zuwendungsempfänger, vorausgesetzt, die Bauausführung wurde ohne Qualitätseinbußen durchgeführt und das Raumprogramm nicht unterschritten.

Die Kostenrichtwerte werden nicht auf ihre Angemessenheit überprüft. Sie werden lediglich mit dem Baupreisindex fortgeschrieben. Abgerechnete Maßnahmen werden nach den Vorgaben nur in Einzelfällen baufachlich geprüft.

Die im Antrag auf Förderung nach DIN 276 gegliederte Kostenermittlung gibt Aufschluss über die Höhe der voraussichtlichen Kosten der einzelnen Kostengruppen, nicht aber über deren Angemessenheit. Diese kann trotz baufachlicher Prüfung offenbar nicht in allen Fällen beurteilt werden oder wird unzureichend geprüft.

Von 25 abgerechneten Maßnahmen der Förderprogramme 2004 und 2005 verringerten sich bei 24 Prozent die Kosten gegenüber dem Antrag. Die Einsparungen lagen bei den Neubaumaßnahmen zwischen 263.000 Euro und 625.000 Euro, bei einer Sanierungsmaßnahme bei 310.000 Euro. Bezogen auf die Summe der jeweils geförderten Pflegeplätze betragen die Einsparungen bei den Neubaumaßnahmen zwischen 5.400 Euro und 28.800 Euro je Pflegeplatz, bei der Sanierungsmaßnahme 5.200 Euro je Pflegeplatz.

Von weiteren sieben vor Ort geprüften Baumaßnahmen enthielten drei Anträge überhöhte Kosten.

Beispielsweise wurden in einem dieser Fälle für einen geplanten Neubau zwei Kostenberechnungen erstellt, nämlich eine für den Zuwendungsantrag mit 6,7 Mio. Euro und eine zweite für den Bauherrn mit 5,8 Mio. Euro. Der Kostenberechnung für den Zuwendungsantrag legte der Träger des Pflegeheims unter anderem Kostenkennwerte zugrunde, die nach seiner Einschätzung um 10 Prozent überhöht gewesen seien.

In einem anderen Fall waren für einen geplanten Ersatzneubau 5,8 Mio. Euro im Zuwendungsantrag angegeben. Vor Bewilligung der Zuwendung war dem Träger des Pflegeheims durch Submission bekannt, dass die im Zuwendungsantrag mitgeteilten Kosten um mehr als 0,8 Mio. Euro überhöht waren.

2.3.2 Sanierung

Die maximal förderfähigen Kosten bei Sanierungsmaßnahmen werden ebenfalls pauschal über den jeweiligen Kostenrichtwert für Neubaumaßnahmen (grundsätzlich bis 75 Prozent) ermittelt, obwohl die entstehenden Kosten von Art und Umfang der Sanierungsarbeiten abhängig sind.

Bei einer Sanierungsmaßnahme betragen die Kosten laut Antrag 3,5 Mio. Euro. Tatsächlich kostete die Sanierung nach den Prüfungsergebnissen nur 1,8 Mio. Euro.

2.3.3 Flächen

Bei vier Baumaßnahmen schufen die Träger der Pflegeheime weniger als die mit Bewilligungsbescheid geförderten Flächen oder sie rechneten nicht förderfähige Flächen im Verwendungsnachweis ab.

2.4 Verwendungsnachweise

Von 325 Projekten der Förderprogramme 1997 bis 2004 liegen für 44 Projekte noch keine Verwendungsnachweise vor. Bei weiteren 81 Projekten ist die Prüfung der Verwendungsnachweise noch nicht abgeschlossen.

3 Empfehlungen

Auch bei anderen laufenden und künftigen Förderprogrammen sollen die Erkenntnisse der Untersuchung zur Pflegeheimförderung berücksichtigt werden. Bei Festbetragsförderungen ist die Bemessungsgrundlage regelmäßig auf ihre Geeignetheit zu überprüfen.

Im Einzelnen empfiehlt der Rechnungshof,

- abgerechnete Baumaßnahmen mit hohen Kostenabweichungen generell baufachlich zu prüfen,
- die fehlenden Verwendungsnachweise abgeschlossener Baumaßnahmen rasch einzufordern oder die Zuwendungen zurückzufordern,
- die umgehende Prüfung der vorliegenden Verwendungsnachweise sicherzustellen und
- die Zuwendungen für die beanstandeten Baumaßnahmen rasch neu festzusetzen und zurückzufordern, soweit rechtlich möglich.

Im Übrigen sollte das Land eine verlässlichere Bedarfserhebung über Pflegeplätze sicherstellen und deshalb alle belegten und nicht belegten Pflegeplätze erheben.

4 Stellungnahme des Ministeriums

Das Sozialministerium führt aus, Baden-Württemberg verfüge entsprechend den Vorgaben des Sozialgesetzbuchs, Elftes Buch, Soziale Pflegeversicherung, und des Landespflegegesetzes über eine differenzierte und fundierte Planung der Pflegeinfrastruktur. Die festgestellte Diskrepanz zwischen tatsächlichem Bestand und geschätztem Bedarf bei der Tages- und Kurzzeitpflege müsse nicht zwingend oder nicht ausschließlich ein Angebotsdefizit zum Ausdruck bringen. Sie könne vielmehr auch auf zu hohen Bedarfseckwerten beruhen.

Durch die Form der Festbetragsförderung seien Anreize zur kostengünstigen Realisierung der Fördervorhaben geschaffen und gleichzeitig der notwendige Verwaltungsaufwand begrenzt worden. Deshalb sollen grundsätzlich Kostenminderungen durch mehr Sparsamkeit dem Träger des Pflegeheims zugutekommen, Kostenerhöhungen dagegen von ihm getragen werden. Weder aus der baufachlichen Prüfung noch aus der Projektberatung hätten sich Anhaltspunkte dafür ergeben, dass die Höhe der Kostenrichtwerte unangemessen wäre.

Das Ergebnis der Pflegeheimförderung sei eine moderne, leistungsfähige und regional ausgewogene Pflegeinfrastruktur bei gleichzeitiger finanzieller Entlastung der Heimbewohner und ihrer Kostenträger von betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen. Die neuen heimrechtlichen Vorgaben seien für den Prüfungszeitraum und die Pflegeheimförderung insgesamt ohne Bedeutung.

Die Förderbehörde sei gebeten worden, die noch fehlenden Verwendungsnachweise umgehend einzufordern, eine zeitnahe Prüfung der bereits vorliegenden Verwendungsnachweise zu gewährleisten und bei den beanstandeten Fördervorhaben die erforderlichen Maßnahmen einzuleiten. Die Anregungen zur Optimierung des Verfahrens würden aufgenommen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof anerkennt die Vorteile der Verwaltungsvereinfachung bei der Festbetragsfinanzierung. Diese Finanzierungsart eignet sich insbesondere dann, wenn mit erheblichen Minderausgaben nicht zu rechnen ist und die Bemessungsgrundlage sachgerecht ist.