



RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ

Auszug aus dem Jahresbericht 2021

Nr. 15 Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung - Überprüfung der Zahl an Pflegestütz- punkten und der Höhe der Pauschal- förderung erforderlich -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 15 Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte
der Beratung und Koordinierung
- Überprüfung der Zahl an Pflegestützpunkten und der
Höhe der Pauschalförderung erforderlich -**

In Rheinland-Pfalz sind zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten insgesamt 135 Pflegestützpunkte eingerichtet. Mit durchschnittlich 30.000 Einwohnern je Pflegestützpunkt weist das Land bundesweit die höchste Versorgungsdichte aus. Eine Bedarfsanalyse wurde bisher nicht durchgeführt.

Das Land förderte die Personalkosten der in den Pflegestützpunkten eingesetzten Fachkräfte der Beratung und Koordinierung. Diese hatten auf vertraglicher Grundlage und auf Rechnung der Pflege- und Krankenkassen auch Pflegeberatung im Umfang von einem Viertel einer Vollzeitstelle zu erbringen. Die erbrachte Pflegeberatung war indes höher und wurde zulasten des Landes nicht sachgerecht abgegolten. Bei einer frühzeitigen Anpassung der vertraglich zu erbringenden Pflegeberatung auf je ein Drittel einer Vollzeitstelle hätte das Land alleine 2017 Zuwendungen von 443.000 € vermeiden können.

Die Höhe der Sachkostenpauschale für die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung von jeweils 5.000 € jährlich war nicht angemessen.

Das eingesetzte IT-Verfahren bildete die erbrachten Leistungen der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung nicht hinreichend ab und war damit als Steuerungsinstrument nicht geeignet.

Das Förderverfahren wies Mängel auf. Finanzierungspläne fehlten, Zuwendungen zur Anteilfinanzierung wurden ohne Begrenzung auf einen Höchstbetrag gewährt und Prüfungen des Besserstellungsverbots waren nicht erkennbar. Zudem lagen den Förderungen keine messbaren Ziele und Kennzahlen zugrunde, womit ihr Erfolg nicht prüfbar war.

1 Allgemeines

In Rheinland-Pfalz richteten die Pflege- und Krankenkassen 2009 zur wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten insgesamt 135 Pflegestützpunkte ein. Zu deren Aufgaben zählen insbesondere Auskunft und Beratung zu den Rechten und Pflichten nach dem Sozialgesetzbuch sowie zur Auswahl und Inanspruchnahme von Sozialleistungen und sonstigen Hilfsangeboten einschließlich der Pflegeberatung, die Koordinierung von Hilfs- und Unterstützungsangeboten sowie die Vernetzung von Versorgungs- und Betreuungsangeboten.¹

¹ Allgemeinverfügung des ehemaligen Ministeriums für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Familie und Frauen zur Einrichtung von Pflegestützpunkten in Rheinland-Pfalz vom 1. Juli 2008, Staatsanzeiger Nr. 24 vom 7. Juli 2008, S. 1058, sowie § 7c Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 Sozialgesetzbuch (SGB) - Elftes Buch (XI) - Soziale Pflegeversicherung.

Die Leistungen erbringen die für Pflege- und Krankenkassen tätigen Pflegeberater sowie bei Anstellungsträgern² beschäftigte Fachkräfte der Beratung und Koordination. Die Personal- und Sachkosten der eingesetzten Fachkräfte der Beratung und Koordination sowie die Betriebskosten (insbesondere Raum- und Verbrauchskosten) der Pflegestützpunkte werden vom Land gefördert.³

Die Förderung des Landes hierfür betrug in den Jahren 2016 bis 2018 insgesamt mehr als 15,5 Mio. € oder durchschnittlich fast 5,2 Mio. € jährlich.⁴

Die Prüfung der Förderanträge, die Bewilligungsentscheidung und die Prüfung der Verwendungsnachweise sind dem Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung übertragen.

Der Rechnungshof hat die Förderung der Pflegestützpunkte und der Fachkräfte der Beratung und Koordination schwerpunktmäßig für die Haushaltsjahre 2015 bis 2018 beim Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, beim Landesamt, bei fünf Pflegestützpunkten und mittels einer webbasierten Erhebung bei den Anstellungsträgern von insgesamt 130 Fachkräften der Beratung und Koordination geprüft.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

2.1 Fehlende Bedarfsanalyse für die Einrichtung von Pflegestützpunkten

Das für Soziales zuständige Ministerium legte 2008 fest, dass die bestehenden Beratungs- und Koordinierungsstellen zu Pflegestützpunkten weiterzuentwickeln sind. Ferner bestimmte es, dass zur Sicherstellung einer flächendeckenden und wohnortnahen Beratung, Versorgung und Betreuung der Versicherten - ausgehend von der bisherigen Versorgungsstruktur - für landesweit durchschnittlich 30.000 Einwohner jeweils ein Pflegestützpunkt einzurichten ist.⁵

Mit den auf dieser Grundlage errichteten 135 Pflegestützpunkten verfügte Rheinland-Pfalz, wie das folgende Diagramm zeigt, zum Stichtag 1. Juli 2017 im Ländervergleich über die höchste Versorgungsdichte.⁶

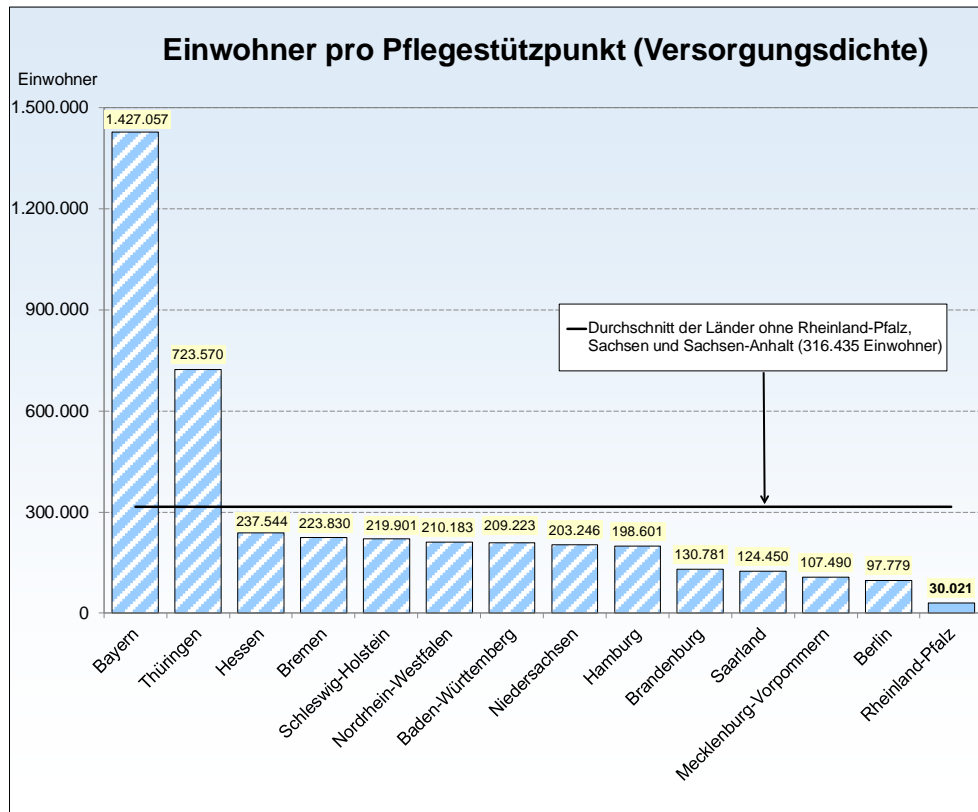
² Anstellungsträger der Fachkräfte der Beratung und Koordination können einzelne oder mehrere zugelassene Pflegedienste, Trägerverbände mit mindestens einem zugelassenen ambulanten Pflegedienst oder Landkreise oder kreisfreie Städte sein (§ 5 Abs. 4 Satz 1 Landesgesetz zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur - LPflegeASG).

³ Zu den Aufgaben im Einzelnen und der Finanzierung vgl. Ausführungen zu Teilziffer 2.2 dieses Beitrags.

⁴ Angaben des Ministeriums für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie. Bei diesen Beträgen sind die Ausgaben des Landes bereits um die Finanzierungsanteile der Pflegekassen für die Pflegeberatung durch die Fachkräfte der Beratung und Koordination gemindert. Die insoweit saldierten Ausgaben sind als Teilbeträge bei folgender Haushaltsstelle gebucht: Einzelplan 06 Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie, Kapitel 06 02 Allgemeine Bewilligungen, Titel 684 41 Zuschüsse an ambulante Pflegeeinrichtungen nach dem LPflegeASG für Fachkräfte in Pflegestützpunkten sowie Förderung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag und sonstige besondere Angebote der Pflege.

⁵ Allgemeinverfügung (siehe Fußnote 1). Vgl. auch § 5 Abs. 2 und Abs. 4 Satz 2 LPflegeASG.

⁶ Vgl. Studie der IGES Institut GmbH zur Erfüllung der Koordinierungs- und Vernetzungsaufgaben sowie der Qualitätssicherung in Pflegestützpunkten, Abschlussbericht für das Bundesministerium für Gesundheit, Berlin, Juni 2018, S. 35. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Daten/5_Publikationen/Pflege/Berichte/Endbericht_KVQSPS_IGES_gesamt_Final__20181220_.pdf.



Im Diagramm sind die Einwohner pro eingerichtetem Pflegestützpunkt im Ländervergleich abgebildet.

Danach wies Rheinland-Pfalz mit durchschnittlich 30.000 Einwohnern pro Pflegestützpunkt⁷ die höchste und Bayern mit 1,4 Mio. Einwohnern pro Pflegestützpunkt die niedrigste Versorgungsdichte auf. Der Durchschnittswert (ohne Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt⁸) lag bei 316.000 und - bleiben Bayern und Thüringen unberücksichtigt - bei 151.000 Einwohnern je Pflegestützpunkt. Zu berücksichtigen sind dabei allerdings die im Vergleich der Länder zum Teil unterschiedlichen personellen Ausstattungen in den Pflegestützpunkten⁹ und Beratungsstrukturen.

Eine Bedarfsanalyse für die festgelegte Versorgungsdichte mit Pflegestützpunkten war in Rheinland-Pfalz nicht durchgeführt worden. Aufgrund der zum Teil stark voneinander abweichenden Zahlen von Beratungsleistungen¹⁰ erscheint die Einwohnerzahl als alleinige Grundlage für die Bemessung der vorzuhaltenden Pflegestützpunkte als nicht hinreichend geeignet. Weitere Faktoren, die in die gebotene Bedarfsanalyse einbezogen werden sollten, können insbesondere die Nachfrage nach Beratungsleistungen sowie die Zahl der pflegebedürftigen Personen und die Altersstruktur der Bevölkerung im Einzugsgebiet eines Pflegestützpunkts darstellen.

Das Ministerium hat erklärt, der Bedarf an Pflegestützpunkten sei von der Zahl der bereits seit 1995 bei jeder Sozialstation eingerichteten Beratungs- und Koordinierungsstellen abgeleitet worden, die sich bewährt habe und fester Bestandteil der

⁷ Die Streuung der Einzugsbereiche reichte von 12.169 Einwohnern (Pflegestützpunkt Lambrecht) bis zu 60.015 Einwohnern (Pflegestützpunkt Landau).

⁸ Sachsen und Sachsen-Anhalt haben mit Verweis auf bestehende Beratungsangebote keine Pflegestützpunkte eingerichtet (vgl. Studie, a. a. O.).

⁹ Die Soll-Ausstattung der Pflegestützpunkte lag in den Ländern bei einer Vollzeitkraft bis zu drei Vollzeitkräften (vgl. Studie a. a. O.).

¹⁰ Von den Fachkräften der Beratung und Koordinierung wurden zwischen 52 und 636 Beratungskontakte jährlich wahrgenommen.

Angebotsstruktur gewesen sei. Auf dieser Grundlage werde in der Arbeitsgruppe „Strukturentwicklung Pflegestützpunkte“ auch über eine mögliche Veränderung bzw. Weiterentwicklung der regionalen Zuordnungen und eine Neustrukturierung der Einzugsbereiche diskutiert. Die Einschätzung des Rechnungshofs, dass die Struktur der Einzugsbereiche der Pflegestützpunkte dauerhaft nicht weiterhin ausschließlich nach der Einwohnerzahl zu beurteilen sei, sondern künftig weitere Faktoren, wie z. B. Altersstruktur der Bevölkerung und Zahl der pflegebedürftigen Personen einbezogen werden müssten, werde geteilt. In der Arbeitsgruppe werde zu diskutieren sein, welche Faktoren geeignet seien, um eine demografiefeste, flächendeckende und zugleich wohnortnahe Beratungsstruktur zu gewährleisten. Sobald die voraussichtlich ab Januar 2021 in Betrieb gehende Dokumentationssoftware ausreichende Vergleichsdaten liefere, würden die Beratungsleistungen betrachtet.

2.2 Personalkosten - unzureichende Kostenübernahme durch Pflege- und Krankenkassen

In den Pflegestützpunkten werden Pflegeberater sowie Fachkräfte der Beratung und Koordinierung eingesetzt:

- Die Pflegeberatung umfasst die individuelle Beratung und Hilfestellung bei der Auswahl und Inanspruchnahme von bundes- oder landesrechtlich vorgesehenen Sozialleistungen sowie sonstigen Hilfsangeboten, die auf die Unterstützung von Menschen mit Pflege-, Versorgungs- oder Betreuungsbedarf ausgerichtet sind.¹¹

Die mit der Pflegeberatung zusammenhängenden Personalkosten werden grundsätzlich von den Pflege- und Krankenkassen getragen.

- Die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung haben insbesondere die Aufgabe, Hilfe suchende Menschen und ihre Angehörigen zu beraten, die erforderlichen Hilfen zu vermitteln, das Hilfeangebot zu koordinieren, bürgerschaftlich engagierte Menschen zu gewinnen, zu unterstützen und in die Angebotsstrukturen einzubeziehen sowie Netzwerke für die Pflege und soziale Betreuung zu initiieren.¹²

Die Personalkosten von bis zu 80 % der angemessenen Kosten einer vollzeitbeschäftigten Fachkraft der Beratung und Koordinierung werden vom Land gefördert.¹³ Die nicht durch die Förderung gedeckten Kosten sind von den Anstellungsträgern zu tragen.

Je Pflegestützpunkt wurden in der Regel Fachkräfte mit Arbeitszeitanteilen von umgerechnet 1,5 Vollzeitäquivalenten¹⁴ eingesetzt. Davon entfielen jeweils 0,75 Vollzeitäquivalente auf die Aufgaben der Pflege- und Krankenkassen¹⁵ sowie auf die Beratung und Koordinierung.

Im Erhebungszeitraum beschäftigten die Pflege- und Krankenkassen Pflegeberater mit Arbeitszeitanteilen von 0,5 Vollzeitäquivalenten je Pflegestützpunkt. Aufgaben der Pflegeberatung mit Arbeitszeitanteilen von 0,25 einer Vollzeitstelle waren auf die

¹¹ § 7a Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 SGB XI.

¹² § 5 Abs. 2 Satz 1 LPflegeASG.

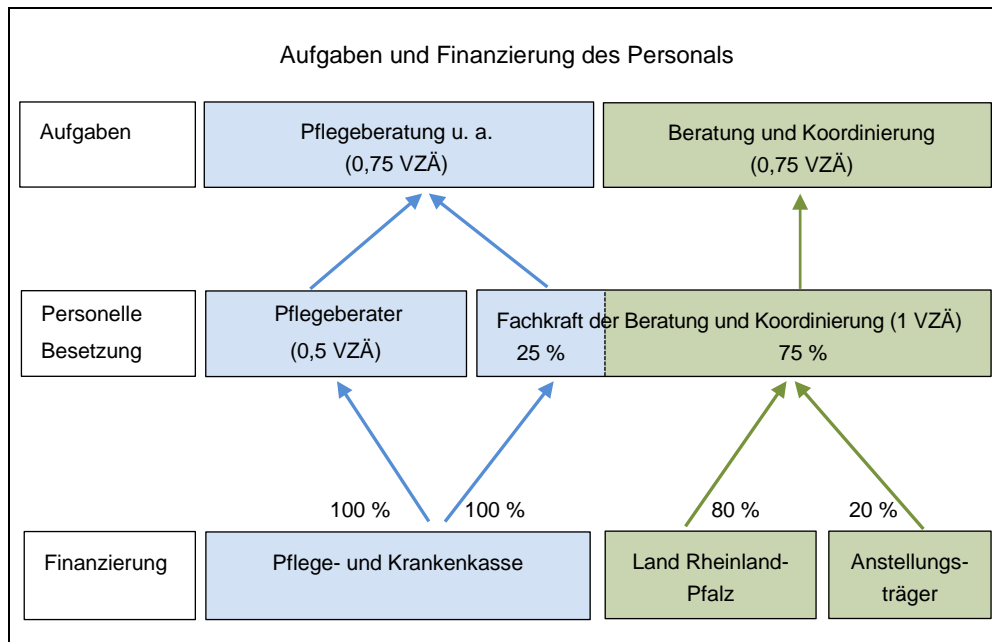
¹³ § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 LPflegeASG.

¹⁴ Das Vollzeitäquivalent (VZÄ) oder Vollbeschäftigtenäquivalent ist eine Hilfsgröße bei der Messung von Arbeitszeit.

¹⁵ § 8 Abs. 4 Satz 1 Landesrahmenvertrag über die Arbeit und Finanzierung von Pflegestützpunkten nach § 7c Sozialgesetzbuch Elftes Buch - Soziale Pflegeversicherung – SGB XI (Landesrahmenvertrag).

Fachkräfte der Beratung und Koordinierung gegen Kostenerstattung durch die Pflege- und Krankenkassen übertragen.¹⁶

Danach stellen sich die Aufgaben und die personelle Besetzung eines Pflegestützpunkts sowie die Finanzierung des Personals wie folgt dar:



Die Grafik zeigt die Finanzierungsstruktur der Personalkosten.

Die Abgeltung der Personalkosten für Fachkräfte der Beratung und Koordinierung für die erbrachte Pflegeberatung war nicht sachgerecht:

- Bei Teilzeitkräften wurden lediglich 25 % ihrer Personalkosten als erstattungsfähig berücksichtigt.
- Der von den Fachkräften der Beratung und Koordinierung aufgewendete Zeitanteil für die Pflegeberatung lag nach deren Angaben durchschnittlich über einem Drittel einer Vollzeitkraft.¹⁷ Wäre ein Arbeitszeitanteil von einem Drittel¹⁸ vertragliche Grundlage der Abrechnung mit den Pflege- und Krankenkassen gewesen, hätte dies alleine im Jahr 2017¹⁹ die Zuwendung des Landes um 443.000 € verringert.

Das Ministerium hat mitgeteilt, Anstellungsträger, die Fachkräfte mit geringerem Stellenumfang einsetzen, hätten bis Ende 2018 sicherstellen müssen, dass eine vollzeitbeschäftigte Fachkraft eingesetzt werde. Die Regelung der Vereinbarung werde überprüft und mit den Pflegekassen werde erörtert, inwieweit eine Anpassung erfolgen solle. Mit den Pflegekassen sei abgestimmt worden, dass auf einer validen

¹⁶ §§ 1, 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 2 Vertrag über die anteilige Finanzierung der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung in Rheinland-Pfalz (Finanzierungsvertrag) sowie dem jeweiligen regionalen Stützpunktvertrag.

¹⁷ Für 89 Fachkräfte im Umfang von mehr als 77 Vollzeitkräften wurden auf der Grundlage einer Befragung angegebene Arbeitszeitanteile ausgewertet. Im Jahr 2018 betragen danach diese Anteile für die Pflegeberatung 31,8 % und für die Vertretung des Pflegeberaters der Pflege- und Krankenkassen 5,6 %.

¹⁸ Auch bei der Festlegung der für die Förderhöhe maßgeblichen Entgeltgruppe wurde von einem Anteil von mindestens einem Drittel der Arbeitszeit für die Pflegeberatung ausgegangen (Ressortabstimmung zwischen dem Ministerium für Soziales, Arbeit, Gesundheit und Demografie und dem Ministerium der Finanzen im Jahr 2015 in Verbindung mit vorangegangenen Vermerken).

¹⁹ Die Abrechnungen 2018 lagen zur Zeit der örtlichen Erhebungen nicht vor.

Datengrundlage, die durch eine neue Software zu erwarten sei, der Umfang der Aufgabenbereiche im Pflegestützpunkt insgesamt betrachtet werde. Anhand der Ergebnisse sollen Schlussfolgerungen bezüglich möglicher Anpassungen der vertraglichen Vereinbarungen gezogen werden.

2.3 Sachkosten - Höhe der Landesförderung bedarf einer Überprüfung

Für die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung wurde eine Sachkostenpauschale von 5.000 € jährlich gewährt.²⁰ Hiervon trug das Land 75 %²¹. Mit der Pauschale sollen Reisekosten/Kfz-Kosten, Kosten der Fort-/Weiterbildung und Supervision, EDV-Kosten (Ausstattung und Betreuung) und Kosten für die Anschaffung und den Betrieb eines Mobiltelefons abgegolten werden.²²

Die Abfrage des Rechnungshofs bei den Anstellungsträgern der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung ergab für die Jahre 2016 bis 2018 abrechnungsfähige Kosten von durchschnittlich 2.800 € jährlich je Fachkraft. Insoweit wurde der gewährte Pauschalbetrag um 2.200 € unterschritten. Dabei hatten 40 Anstellungsträger für 2018 keine Kosten für ein Fahrzeug und 73 Anstellungsträger keine Kosten für Mobiltelefone angegeben. Mithin wurde die unterschiedliche Situation bei den Zuwendungsempfängern bei der Bildung der Gesamtpauschale nicht hinreichend berücksichtigt.

Das Ministerium hat erklärt, die Feststellungen des Rechnungshofs würden bei der Neubemessung der Sachkostenpauschale im Rahmen einer künftigen Änderung des LPflegeASG berücksichtigt. Eine Trennung der Pauschale in verschiedene Bestandteile werde geprüft.

2.4 Bedingt geeignetes IT-Verfahren

Nach den Vorgaben in den Bewilligungsbescheiden hatten die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung zur Dokumentation ihrer Arbeit ein landeseinheitliches IT-Verfahren zu nutzen. Dieses wurde allerdings nicht in allen Pflegestützpunkten eingesetzt und konnte zudem die für Steuerungsaufgaben erforderlichen Auswertungen nicht vollständig erzeugen.

Das Ministerium hat erklärt, voraussichtlich ab Januar 2021 werde die bisherige Dokumentationssoftware durch eine neue Software ersetzt. Durch das neue Dokumentationssystem sei zu erwarten, dass eine detailliertere Datenlage über die von den Fachkräften der Beratung und Koordinierung erbrachten Leistungen abgebildet werde.

2.5 Mängelbehaftetes Förderverfahren

Das Verfahren der Förderung der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung wies Mängel auf:

- In 42 von 61 Bewilligungsfällen, die der Rechnungshof geprüft hat, wurden die Zuwendungen ohne vollständige Finanzierungspläne gewährt. Insbesondere fehlten Angaben zu „Zuschüssen von Dritten“ und „Eigenmitteln“.
- Zuwendungen zur Anteilfinanzierung wurden nicht auf einen Höchstbetrag²³ begrenzt.

²⁰ § 5 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 LPflegeASG, § 5 Abs. 2 Satz 1 Landesverordnung zur Durchführung des Landesgesetzes zur Sicherstellung und Weiterentwicklung der pflegerischen Angebotsstruktur (LPflegeASGDVO).

²¹ Die Pflege- und Krankenkassen tragen 25 % der Sachkostenpauschale (§ 3 Abs. 3 Satz 1 Finanzierungsvertrag).

²² § 3 Abs. 4 Satz 1 Finanzierungsvertrag.

²³ Jeweils Nr. 2.2.2, Teil I und Teil II, zu § 44 Verwaltungsvorschriften zur Landeshaushaltsordnung (VV-LHO).

- Eine Prüfung des Besserstellungsverbots²⁴ durch das Landesamt war nicht erkennbar.
- Der Förderung wurden keine messbaren Ziele und Kennzahlen zugrunde gelegt.
- Die Förderung wurde nicht auf ihren Erfolg überprüft.

Das Ministerium hat mitgeteilt, mit der Einführung des verbindlichen neuen EDV-unterstützten Antragsverfahrens 2020 seien Angaben zu Zuschüssen Dritter und dem Einsatz von Eigenmitteln in den Anträgen zu Pflichtfeldern definiert worden. Zusätzlich erfolge eine erläuternde Information an die Anstellungsträger. Die Bewilligungsbescheide würden um die Angabe eines Höchstbetrages ergänzt und die regelhafte Prüfung des Besserstellungsverbots in die Bearbeitungsvorgaben der zuständigen Landesbehörde aufgenommen. Die Entwicklung messbarer Ziele und Kennzahlen für die Förderung werde auf der Grundlage der künftigen Datenlage nach Implementierung der neuen Dokumentationssoftware erfolgen und das entwickelte System auch zur Erfolgskontrolle auf Grundlage von Förderzielen eingesetzt.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) den Bedarf an Pflegestützpunkten unter Berücksichtigung u. a. der zu erbringenden Beratungsleistungen, der Zahl der pflegebedürftigen Personen und der Altersstruktur der Bevölkerung in dem jeweiligen Einzugsgebiet zu prüfen,
- b) die Sachkostenpauschale unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten neu zu bemessen,
- c) darauf hinzuwirken, dass die Fachkräfte der Beratung und Koordinierung Pflegeberatung nur im vertraglich geschuldeten Umfang erbringen oder die Vereinbarungen über die anteilige Finanzierung der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung auf der Grundlage der jeweiligen Arbeitszeitanteile angepasst werden,
- d) den flächendeckenden Einsatz eines geeigneten Programms zur Dokumentation der Arbeit der Fachkräfte der Beratung und Koordinierung sowie zur Erledigung der Steuerungsaufgaben des Ministeriums und des Landesamts zu prüfen,
- e) die Mängel im Förderverfahren abzustellen.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, über die Ergebnisse der eingeleiteten Maßnahmen zu Nr. 3.1 Buchstaben a bis d zu berichten.

²⁴ Werden die Gesamtausgaben des Zuwendungsempfängers überwiegend aus Zuwendungen der öffentlichen Hand bestritten, darf der Zuwendungsempfänger seine Beschäftigten nicht besserstellen als vergleichbare Landesbedienstete (Nr. 1.3, Teil I/Anlage 3 (ANBest-P), zu § 44 VV-LHO).