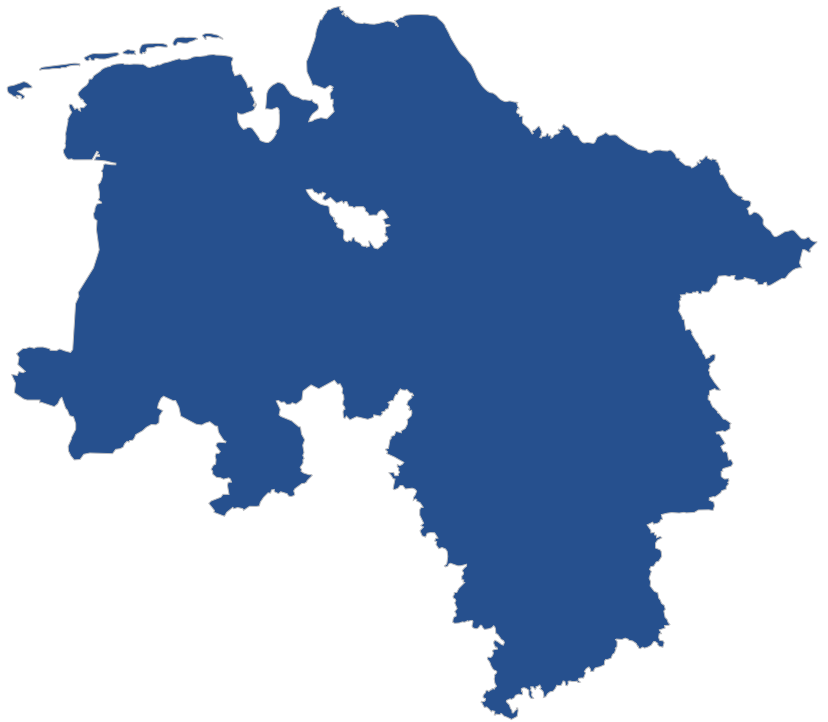


**Jahresbericht 2019
des Niedersächsischen Landesrechnungshofs**



**Bemerkungen und Denkschrift zur
Haushaltsrechnung des Landes Niedersachsen
für das Haushaltsjahr 2017**



Niedersachsen

29 Gewährung von Beihilfen in Pflegefällen

Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung kann den Aufwand für die Bearbeitung von Pflegebeihilfen nicht separat ausweisen. Das Verfahren der Beihilfegewährung verläuft in Teilen ohne eigene Prüfung fremder Daten. Das Niedersächsische Landesamt für Bezüge und Versorgung verlässt sich vollständig auf die Prüfung Dritter, d. h. der Pflegekassen, und die Richtigkeit der Angaben der Beihilfeempfänger.

Allgemeines

Beihilfen im Versorgungsbereich weisen ein erhebliches Volumen auf. Im Haushaltsplan 2019 sind beispielsweise Beihilfeleistungen für Versorgungsempfängerinnen und -empfänger von rd. 599 Mio. € veranschlagt.²⁵² Dieses Volumen wird sich durch steigende Zahlen, verursacht durch das Älterwerden der Bevölkerung sowie wachsende medizinische Möglichkeiten, vergrößern. Dies wird auch in der Mittelfristigen Finanzplanung deutlich, nach der im Jahr 2022 bereits mit 692 Mio. €²⁵³ geplant wird.

Der LRH erhob beim Niedersächsischen Landesamt für Bezüge und Versorgung (NLBV) Daten zum Umfang der gewährten Beihilfen in Pflegefällen an Versorgungsempfängerinnen und -empfänger, zur Anzahl der Beihilfeberechtigten und deren Altersstruktur sowie zur Zahl der eingegangenen Beihilfeanträge. Gegenstand der Prüfung des LRH waren zudem 62 Vorgänge der vollstationären Pflege sowie 51 Vorgänge der häuslichen Pflege als Stichprobe.

²⁵² Kapitel 13 50, Titel 446 11 bis 446 24.

²⁵³ Mittelfristige Planung 2018 - 2022, S. 61.

Umfang und Anstieg der Beihilfeleistungen für Pflege

Im Jahr 2017 erhielten von insgesamt 110.586 beihilfeberechtigten Versorgungsempfängerinnen und -empfängern 11.226 Personen, mit hin etwa 10 %, Beihilfen für Pflegeaufwendungen. Die Beihilfeausgaben für Pflege stiegen allein seit dem Jahr 2015 um 16 %.

Die Ausgaben für Pflegeleistungen betragen in Niedersachsen im Jahr 2017 für die vollstationäre Pflege rd. 42 Mio. € für ca. 4.000 Versorgungsempfängerinnen und -empfänger sowie deren Angehörige und rd. 14 Mio. € für 7.000 Beihilfeberechtigte in häuslicher Pflege.

Altersstruktur und Anzahl der Beihilfeanträge

Die Altersstruktur der beihilfeberechtigten Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Pflege entspricht der Altersstruktur der Bevölkerung. Unterschieden wird in nachfolgender Tabelle zwischen Beihilfeberechtigten und beihilfeberechtigten Angehörigen:

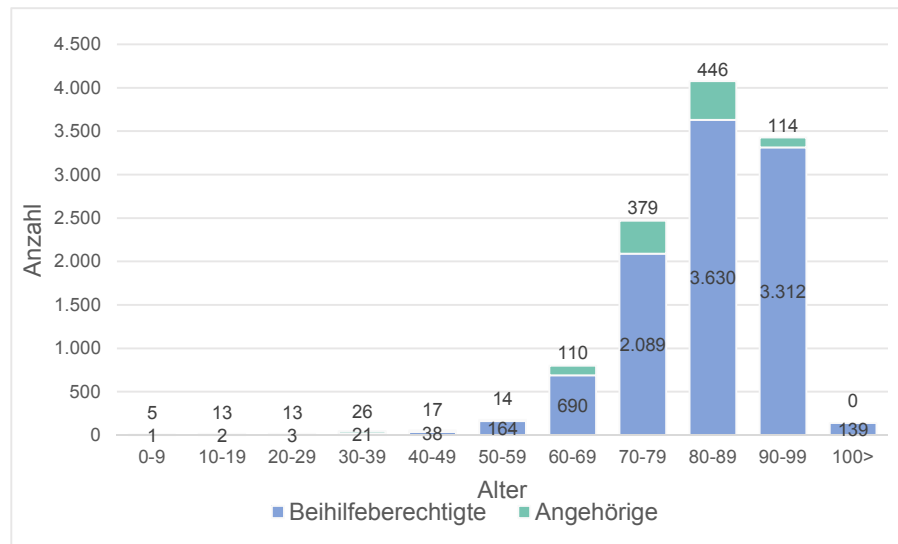


Abbildung 15: Altersstruktur der beihilfeberechtigten Versorgungsempfängerinnen und -empfänger in Pflege²⁵⁴

²⁵⁴ Quelle: Altersstrukturdaten NLBV, Stand: 12.2017.

Im Jahr 2017 entfielen von insgesamt knapp 490.000 Beihilfeanträgen der Versorgungsempfängerinnen und -empfänger 41.048, mithin etwa 8 %, auf Aufwendungen für Pflege.

Organisation der Beihilfebearbeitung

Der LRH kritisierte, dass es dem NLBV aufgrund der organisatorischen Gegebenheiten nicht möglich war, die Bearbeitungsdauer für die reine Pflegebearbeitung gesondert darzustellen. In seiner Stellungnahme kündigte das Finanzministerium an, dass mit der Einführung der eBeihilfe, die in den Jahren 2019 bis 2022 realisiert werden sollte, die vom LRH geforderte Vorgangstrennung umsetzbar sei.

Der LRH erwartet, dass das Finanzministerium und das NLBV die Vorgangstrennung zeitnah umsetzen und auch die Kosten der Pflegebearbeitung gesondert abbilden.

Fehlende Überprüfung der Rechnungen der Pflegeheime

Der LRH stellte fest, dass das NLBV die Beträge aus den Abrechnungen der Pflegeeinrichtungen ungeprüft übernahm und ausnahmslos auf deren Richtigkeit vertraute.

Die Leistungsträger, z. B. die Pflegekassen, vereinbaren mit den Trägern der Pflegeheime gemäß § 85 Abs. 1 SGB XI die Pflegesätze. Von diesen Pflegesatzvereinbarungen, die grundsätzlich für jedes Pflegeheim gesondert abgeschlossen werden, erhält das NLBV keine Kenntnis.

Aufgrund der Forderung des LRH, dass das NLBV künftig die Rechnungen der Pflegeheime unter Zugrundelegung der Pflegesatzvereinbarungen überprüfen sollte, richtete das NLBV für die Beihilfesachbearbeiterinnen und -sachbearbeiter einen Zugang zu dem Pflegeheim-

verzeichnis im Internet ein. Das NLBV prüft darüber hinaus, ob im System zur automatisierten Beihilfeberechnung (SAMBA) ein Pflegeheimverzeichnis implementiert werden kann.

Der LRH begrüßt diese Entwicklung, erwartet aber weiterhin, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter standardmäßig die Rechnungsbeträge mit diesen Sätzen abgleichen.

Anerkennung der Pflegedienste

Der LRH stellte weiter fest, dass das NLBV auch die Entscheidungen der Pflegekassen grundsätzlich nicht überprüfte, sondern deren Entscheidungen unreflektiert übernahm.

Nach § 33 Abs. 1 Satz 1 Niedersächsische Beihilfeverordnung (NBhVO) sind die Aufwendungen für häusliche Pflegehilfe bis zu der in § 36 Abs. 3 SGB XI²⁵⁵ genannten Höhe beihilfefähig, wenn die häusliche Pflege durch eine Pflegefachkraft erbracht wird. Die Pflegeversicherung nimmt gemäß §§ 71 ff. SGB XI die Anerkennung von Pflegefachkräften vor. Das NLBV erklärte, es verlasse sich ausnahmslos auf die Prüfung der Pflegekasse bzw. privaten Pflegeversicherung, da diese ein eigenes Interesse an wirtschaftlich günstigen Lösungen hätten und unbegründeten Ansprüchen nicht stattgeben würden.

Der LRH forderte wegen des großen Kostenvolumens der Leistungen, dass das NLBV künftig die Voraussetzungen des § 33 Abs. 1 NBhVO durch Anforderung von Nachweisen bei den Beihilfeberechtigten regelmäßig überprüft.

Auch das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme auf die Prüfung der privaten bzw. gesetzlichen Pflegekassen.

²⁵⁵ In der Fassung vom 26.05.1994 (BGBl. I S. 1014), zuletzt geändert durch Gesetz vom 04.04.2017 (BGBl. I S. 778).

Der LRH hält eine Überprüfung gesetzlicher Voraussetzungen durch die privaten oder gesetzlichen Pflegekassen indes weiter für unzureichend. Er weist darauf hin, dass es sich bei den Beihilfeleistungen um Landesmittel handelt und die Anteile bei Leistungen zwischen den Pflegekassen und der Beihilfestelle unterschiedlich verteilt sind.

Der LRH hält deshalb daran fest, dass die Voraussetzungen des § 33 Abs. 1 NBhVO durch Anforderung von Nachweisen bei den Beihilfeberechtigten regelmäßig zu überprüfen sind.

Pflegeberatung

Der LRH überprüfte die Pflegeberatung gemäß § 32 Abs. 2 Satz 1 NBhVO.

Das NLBV erklärte, es prüfe nicht, ob Beratungseinsätze im Sinne des § 37 Abs. 3 SGB XI abgerufen würden bzw. protokolliere dies nicht. Eine Mitteilungspflicht der Pflegekassen bestehe nicht. Das NLBV konnte für das Jahr 2017 keinen Fall vorlegen, in dem es zu einer (freiwilligen) Mitteilung und Kürzung gekommen war. Der LRH empfahl dem NLBV eine elektronische Kontrollprüfung über SAMBA.

Das Finanzministerium verwies in seiner Stellungnahme darauf, dass beihilfeberechtigte Personen aufgrund ihrer beamtenrechtlichen Treuepflicht verpflichtet seien, dem NLBV wesentliche Änderungen, wie z. B. Entscheidungen der Pflegekasse über Kürzung und Entzug der Pflegeleistung, mitzuteilen. Ferner verwies es darauf, dass durch die Unterschrift auf dem Antrag bestätigt würde, dass bei Änderungen eine Mitteilungspflicht bestehe.

Der LRH hält daran fest, dass die Pflegeberatung eigenständig überprüft werden muss. Ein bloßer pauschaler schriftlicher Hinweis auf generelle Beamtenpflichten sowie die unterschriebene Bestätigung diverser Angaben auf einem standardisierten Beihilfeantrag rechtfertigen kein Absehen von einer Überprüfung rechtlicher Vorgaben.

Leistungskürzung bei ausbleibendem Abruf der Pflegeberatung

Der LRH erörterte mit dem NLBV die Bearbeitung der Leistungskürzung bzw. den Leistungsentzug für die Fälle, in denen die Pflegeberatung nach § 37 Abs. 3 Satz 1 SGB XI nicht abgerufen wird.

Das NLBV erklärte, in den Fällen, in denen die Pflegekassen eine Minderung des Pflegegelds mitteilen, nehme es eine Kürzung in gleicher Höhe vor. Der LRH empfahl dem NLBV, eigene Kürzungssätze im Rahmen individueller Prüfungen festzulegen.

Das Finanzministerium erläuterte in seiner Stellungnahme, dass § 36 NBhVO zu beachten sei. Danach sei Beihilfeberechtigten und berücksichtigungsfähigen Angehörigen, die Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung zur Hälfte erhalten (§ 28 Abs. 2 SGB XI), eine Beihilfe in wertmäßig gleicher Höhe zu gewähren. Für diesen Personenkreis scheide somit die Festlegung eigener Kürzungssätze durch das NLBV aus. Die rechtliche Zulässigkeit einer Differenzierung zwischen privat- und sozialpflegeversicherten Personen hinsichtlich der Kürzung nach § 32 Abs. 2 Satz 2 NBhVO in Verbindung mit § 37 Abs. 6 SGB VI erschien dem Finanzministerium zweifelhaft.

Der LRH hält seine Forderung aufrecht. § 36 NBhVO stellt inzident klar, dass ergänzend zu den Leistungen der sozialen und der privaten Pflegeversicherung „höchstens“ eine Beihilfe in Höhe von 50 % der zustehenden Leistungen zu gewähren ist.²⁵⁶ Denkbar ist daher aus seiner Sicht mithin auch die Gewährung eines geringeren Betrages.

Der LRH fordert deshalb weiterhin, Ergebnisse der Prüfung von Pflegekassen nicht unreflektiert zu übernehmen, sondern eigene Kürzungssätze im Rahmen individueller Prüfungen festzulegen. Festsetzungen der sozialen oder privaten Pflegekassen mögen für die Prüfung der Beihilfestelle eine gewisse Indizwirkung haben. Sie ersetzen jedoch nicht eigene Prüfungen. Denn Erwägungen zur Angemessenheit der Kürzung der Beihilfe müssen auch Aspekte der Treuepflicht des

²⁵⁶ Siehe Verordnungsbegründung zu § 36 NBhVO, Stand Juli 2011.

Beamten oder den Alimentationsgedanken berücksichtigen und können so zu einem anderen Ergebnis als dem der Kassen führen.

Ergebnisse der Stichprobe

Bei seiner Prüfung der Einzelvorgänge der vollstationären sowie häuslichen Pflege stellte der LRH unterschiedliche Fehlerquellen in der Beihilfebearbeitung fest. Hierzu gehörten beispielsweise im Bereich der vollstationären Pflege die Anwendung veralteter Pflegesätze und im Bereich der häuslichen Pflege unvollständige Leistungsnachweise.²⁵⁷

Das Finanzministerium erklärte in seinen Stellungnahmen, dass im Bereich der häuslichen Pflege der Forderung einer stichprobenartigen Prüfung künftig entsprochen werde. Im Bereich der vollstationären Pflege wies das Finanzministerium die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an, verstärkt auf die Richtigkeit und Aktualität der Informationen zu achten. Der LRH begrüßt diese Entscheidung und erwartet, dass das NLBV die Fehlerquellen nachhaltig beseitigt und die Beihilfeansprüche korrekt berechnet.

²⁵⁷

Bei der vollstationären Pflege:

Veraltete Pflegesätze in 27 Fällen, nicht nachvollziehbare Eigenanteile in 21 Fällen und ein fehlerhaft berechneter Anteil bei der Beihilfeberechnung in Pflegefällen, weiterhin in 20 Fällen keine Berücksichtigung der Einnahmen sowie der Anzahl berücksichtigungsfähiger Angehöriger im Rahmen der Berechnung des Anspruchs auf Aufwendungen für Unterkunft, Verpflegung und für gesondert berechenbare Investitionskosten der Pflegeheime nach § 34 der NBhVO. Schließlich in sieben Fällen unterlassene Berechnung, ob Anspruch auf Zusatzbeihilfe besteht.

Bei der häuslichen Pflege:

In 24 % der Fälle keine rechnungsbegründenden und in 30 % der prüfbaren Vorgänge unvollständige Leistungsnachweise sowie in knapp 36 % dieser Vorgänge Unklarheiten bei der Abrechnung von Leistungen oder Abweichungen der Leistungsnachweise von den Rechnungen.