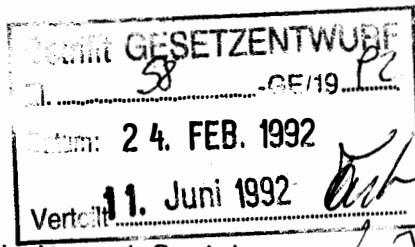


AMT DER BURGENLÄNDISCHEN LANDESREGIERUNG
LandesamtsdirektionZahl: LAD-2196-1991

Eisenstadt, am 19. 2. 1992

Entwurf eines Bundespflegegeldgesetzes; Stellungnahme.

Telefon: 02682 - 600
Klappe 2220 DurchwahlBezug: 44.170/62-9/91An das
Bundesministerium für Arbeit und SozialesStubenring 1
1010 Wien

Zu dem mit obbez. Schreiben übermittelten Entwurf eines Bundespflegegeldgesetzes erlaubt sich das Amt der Burgenländischen Landesregierung Stellung zu nehmen wie folgt:

1. Allgemeines:

Die Erläuterungen zu dem gegenständlichen Gesetzesentwurf weisen zutreffend auf die dringliche sozialpolitische Notwendigkeit einer Neuordnung der Pflegevorsorge in Österreich hin. Die demographische Entwicklung, resultierend aus der zunehmenden Lebenserwartung sowie den geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen, verlangt eine Absicherung des sprunghaft erhöhten Pflegerisikos. Die derzeit geltenden einschlägigen Bundesgesetze vermögen keinesfalls mehr den gesellschaftspolitischen Ansprüchen Rechnung zu tragen. Die prognostizierte Bevölkerungsentwicklung Österreichs unterstreicht dieses sozialpolitische Erfordernis.

In den Erläuterungen kommen die bisherigen Bestrebungen der Länder nach Abdeckung des wachsenden Pflegebedarfes kaum zum Ausdruck. Die einschlägigen Landesgesetze sind nämlich eine durchaus brauchbare rechtliche Grundlage für die Bereitstellung von Sach- und Geldleistungen für den Personenkreis, der keine Ansprüche nach bundesgesetzlichen Bestimmungen geltend machen kann. Das über die Sozialhilfe finanzierte subsidiäre soziale Netz muß derzeit schon in einem beträchtlichen Ausmaß - über ihren ursprünglichen Zweck hinaus - für die Pflegebedürftigkeit der großen Personengruppen aufkommen, deren Ansprüche nach einschlägigen Bundesgesetzen viel zu gering sind. Dabei wird vor allem auf die stationäre Unterbringung in Pflegeanstalten hingewiesen, deren Kosten zu einem nicht geringen Teil von der Sozialhilfe mitgetragen werden. Aber auch die vielfältigen ambulanten Dienste der Länder werden von Beziehern von sozialversicherungsrechtlichen Leistungen in Anspruch genommen, wobei der Aufwand zumeist auch von der Sozialhilfe mitfinanziert wird. Für diese Personen bedeutet es oft eine erhebliche psychische Belastung, in ihrer Hilfebedürftigkeit "Sozialhilfeempfänger" zu werden.

Folglich ist die Erlassung eines Bundespflegegeldgesetzes aus der Sicht der Länder sehr zu begrüßen, zumal die größte Gruppe der hilfs- und pflegebedürftigen Personen, nämlich die Hilflosenzuschußbezieher, künftig keine Sozialhilfebezieher mehr sein soll. Völlig im Widerspruch zu diesem Grundsatz steht allerdings § 11 des Gesetzesentwurfes, da er ein Ruhen des Anspruches vorsieht, wenn die einbehaltenen 80 % des Pflegegeldes nicht den Trägern von Pflegeheimen zukommen.

Die beabsichtigte tiefgreifende Neuregelung der Pflegevorsorge sollte sich viel mehr an den in den Ländern schon vorhandenen sozialen Strukturen orientieren. Beispielsweise wurde im Burgenland ein dichtes Netz von sozialen Diensten aufgebaut, das weitgehend den Bedürfnissen der hilfe- und pflegebedürftigen Menschen gerecht werden kann. Ein vielschichtiges Angebot von ambulanten Hilfen

führt hierzulande dazu, daß die Zahl der Pflegebetten relativ gering gehalten werden kann. Die seit jeher geübte Nachbarschaftshilfe, welche vom Land zusätzlich organisatorisch und finanziell gefördert wird, vermag einen beträchtlichen Teil der notwendigen Betreuungsdienste abzudecken. Zu diesem Laiendienst kommt die Hauskrankenspflege und eine Reihe zusätzlicher Angebote für behinderte und hilfebedürftige Personen.

Vorrangig sind hierzulande die Sachleistungen, die sich zumeist auf die individuellen Bedürfnisse ausrichten lassen. Die Prinzipien der Dezentralisation, der gemeindenahen Betreuung, der Einbeziehung von Nächstenhilfeorganisationen sowie der Mitarbeit der hilfebereiten Bürger sind die Grundpfeiler des burgenländischen Sozialnetzes. Selbstredend hat das Land die Rahmenbedingungen vorgegeben, wie es auch für die finanzielle Absicherung aufkommt. Erfahrungsgemäß haben Geldleistungen keinesfalls den hohen Stellenwert, den ihnen der gegenständliche Entwurf beimißt. Die Behindertenorganisationen fordern auch im Burgenland ständig die Priorität von Geldleistungen; allerdings ist nachgewiesenermaßen nur ein kleiner Teil der pflegebedürftigen Personen von derartigen Organisationen erfaßt. Dem weitaus größten Teil der hilfebedürftigen Menschen ist mit den vielfältigen Formen der Sachleistungen am ehesten geholfen. Mit Rücksicht auf deren körperliche oder geistige Gebrechlichkeit kommen Geldleistungen eher den Angehörigen zugute, denn der Bedürftige selbst ist größtenteils nicht in der Lage, die notwendigen Betreuungsdienste "einzukaufen".

Überdies steht zu befürchten, daß Freiwilligenleistungen im Sinne einer gutverstandenen Solidarität selbst von Angehörigen dann nicht mehr erbracht werden, wenn ohnedies "der Staat alles finanziert". Folglich sollte der Gesetzesentwurf die Überbetonung der Geldleistungen vermeiden, noch dazu, wo die Finanzierung der Pflegevorsorge keinesfalls geklärt erscheint. Ein behutsames Vorgehen in Sachen Finanzierung ist wohl angezeigt.

Anerkennend hervorzuheben ist die Tatsache, daß bei der Erarbeitung des vorliegenden Entwurfes äußerst umsichtig vorgegangen wurde. Die Beratungen in den verschiedenen Arbeitsgruppen haben größtenteils brauchbare Ergebnisse erbracht, allerdings waren die Stellen, die das Pflegegeldgesetz zu administrieren und zu finanzieren haben werden, eher in schwächeren Positionen, weil mitunter unpopuläre Standpunkte zu vertreten waren.

2. Zu den übrigen Zielsetzungen des Entwurfes sei angemerkt:

Die Bundeseinheitlichkeit und Gleichheit der Pflegegeldleistungen ist zwar für die Anspruchsberechtigungen gemäß § 2 angebracht; insoweit die Länder Kostenträger sind, darf die unterschiedliche Finanzkraft der Länder nicht mehr außer Betracht bleiben. Zugleich ist darauf hinzuweisen, daß die Lebenshaltungskosten sowie die sozialen und soziologischen Strukturen regional unterschiedlich sind. Die differenzierte Gestaltung des derzeitigen Pflegegeldes der Länder zeugt davon.

Was den Rechtschutzgedanken angeht, darf aber dabei die rasche Abwicklung der Leistungsverfahren nicht zu kurz kommen, zumal die Anspruchsberechtigten schon im Lichte ihrer meist dringlichen Pflegebedürftigkeit und ihres vorwiegend fortgeschrittenen Lebensalters unverzügliche Entscheidungen brauchen. Die Einschaltung von Gerichten oder unabhängiger Senate vermag erfahrungsgemäß ein derartiges Leistungsverfahren nicht gerade zu beschleunigen.

Es wird daher vorgeschlagen:

- a) Die Zuerkennung des Pflegegeldes seitens der Länder sollte hinsichtlich der Behörden und des Verfahrensablaufes gegenüber der derzeitigen Rechtslage nicht wesentlich geändert werden. Die jahrzehntelange Praxis der Länder zeugt von einer bewährten Verfahrensabwicklung.

- b) Die Gewährung des Pflegegeldes gemäß § 2 sollte von den Sozialversicherungsträgern in erster Instanz weiterhin gehandhabt werden. In zweiter Instanz könnte der Landeshauptmann in mittelbarer Bundesverwaltung zuständig sein; allerdings müßte bei dem unausbleiblichen Mehranfall von einschlägigen Akten personell und finanziell vom Bund vorgesorgt werden.
- c) Eine Zusammenführung der beiden Verfahren zumindest in zweiter Instanz (Amt der Landesregierung) wäre geeignet, ein Auseinanderklaffen der Verwaltungsverfahren auf Grund unterschiedlicher Rechtsgrundlagen und Kostenträger hintanzuhalten.

Die Beurteilung des bedarfsorientierten Pflegegeldes wird zwar nach dem Grund der Pflegebedürftigkeit durch Sachverständige, deren Zahl beträchtlich angehoben werden muß, möglich sein, eine individuelle Beurteilung wird sich bei der Vorrangigkeit der Geldleistung kaum bewerkstelligen lassen. Die gewünschte "Eigeninitiative" oder auch der "solidarische Beistand" werden wahrscheinlich zurückgedrängt. Was die Zweckbestimmung von Geldleistungen betrifft, wird eine Überprüfung und laufende Kontrolle nur schwer möglich sein.

Die Unabhängigkeit von Vermögen und Einkommen bei der Zuerkennung eines doch nicht geringen Pflegegeldes wird bei der Bevölkerung nicht immer auf Verständnis stoßen. Das Burgenland kann auf probate Erfahrungen bei der Geltendmachung von Regreßleistungen gerade bei in Anspruch genommenen Sachleistungen verweisen. Eine solche Vorgangsweise entspricht auch dem Prinzip der Partizipation, nämlich die Mitentscheidung und Mitfinanzierung (soweit wirtschaftlich und sozial vertretbar!) bei der Inanspruchnahme von Leistungen der öffentlichen Hand.

3. Aus finanzieller Sicht wird auf folgendes hingewiesen:

- Die Zielsetzung des Entwurfes nach einer Abdeckung des Pflegesektor-Risikos für Anspruchsberechtigte gemäß § 2 wird nachdrücklich

unterstützt. Gegenwärtig reichen die nach bundesgesetzlichen Bestimmungen zustehenden Hilflosenzuschüsse etc. bei weitem nicht aus, diesen Personenkreis im Falle des Eintritts einer Pflegebedürftigkeit finanziell abzusichern. Das Land ist insbesondere bei Pflegeheimunterbringungen gehalten, die oft beträchtlichen Differenzbeträge vom 80 %igen Pensionsanteil zu den tatsächlichen Pflegekosten zu tragen. Selbst bei kostenintensiven ambulanten Betreuungsdiensten hat die Sozialhilfe mitzufinanzieren.

- Das Pflegegeld soll bundeseinheitlich geklärt werden, wobei sich die Länder zu verpflichten haben, gleiche Leistungen zu erbringen. Eine solche Regelung würde bedeuten, daß das finanzschwache Burgenland die enormen Mehrbelastungen kaum zu tragen imstande ist. Einer Gleichschaltung der Leistungen müßte eine Gleichschaltung der Finanzkraft der Länder vorausgehen.
- Das Burgenland hat ein sehr engmaschiges System der Sozialbetreuung aufgebaut, wobei Sachleistungen eindeutig Vorrang haben. In diesem Netz sind die freiwilligen Leistungen, wie Nachbarschaftshilfe, von größter Wichtigkeit. Diese humanen Hilfestellungen zugunsten pflegebedürftiger Personen können deren Bedürfnisse auch weitestgehend abdecken. Soferne Ansprüche auf Geldleistungen bestehen, ist zu befürchten, daß der solidarische Beistand von Angehörigen und hilfebereiten Mitmenschen verloren geht.
- Das vorgesehene 7-stufige Pflegegeld würde einen enormen Verwaltungsaufwand verursachen; es müßte eindeutig geklärt werden, daß die zusätzlichen Verwaltungskosten - soweit es sich um Anspruchsberechtigungen nach § 2 handelt - vom Bund getragen werden. Hinsichtlich der Vollziehung des in Rede stehenden Gesetzes ist auf eine einfache und rasche Verfahrensabwicklung zu achten.

- Im Lichte der enormen finanziellen Dauerbelastungen für Bund und Länder wird sich jedenfalls auch die Landesfinanzreferentenkonferenz mit dieser Gesetzesmaterie eingehend auseinandersetzen, sodaß deren Stellungnahme abzuwarten ist.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, daß der vorliegende Gesetzesentwurf weitgehend brauchbare Lösungen der sozialpolitisch dringlichen Pflegevorsorge beinhaltet. Das Verhältnis Geldleistungen zu Sachleistungen sollte nochmals überdacht werden. Ebenso müßte getrachtet werden, daß die Vollziehung des Gesetzes einfach und rasch gehandhabt werden kann. Schließlich ist unbedingt eine solide Finanzierung des Pflegegeldes zu sichern - die geschätzten jährlichen Mehrkosten dürfen angezweifelt werden. Die nicht mehr rückführbaren Anspruchserwartungen werden zu einer erheblichen Dauerbelastung der öffentlichen Hand führen.

Die für 4. März in Aussicht genommene Besprechung zwischen dem Sozialministerium und den Ländern wird eine Klärung zumindest über die Behördenzuständigkeiten und die Verfahrensvorschriften bringen.

Beigefügt wird, daß u.e. 25 Mehrausfertigungen dieser Stellungnahme dem Präsidium des Nationalrates zugeleitet werden.

Für die Landesregierung:

Dr. Gschwandtner eh.

F.d.R.d.A.

Gschwandtner

Zl. u. Betr. w. v.

Eisenstadt, am 19. 2. 1992

1. Dem Präsidium des Nationalrates, Dr. Karl Renner-Ring 3,
1017 Wien, 25-fach,
2. Allen Ämtern der Landesregierungen (z.H. der Herren Landes-
amtsdirektoren),
3. Der Verbindungsstelle der Bundesländer beim Amt der NÖ.
Landesregierung, Schenkenstraße 4, 1014 Wien,

zur gefälligen Kenntnis.

Für die Landesregierung:
Dr. Gschwandtner eh.

F.d.R.d.A.

Sch. W.