

Amt der Niederösterreichischen Landesregierung, 1014

45/SN-174/ME
 Fernschreibnummer 13 4145, Telefax (0 22 2) 531 10 2060
 Parteienverkehr: Dienstag 8 - 12 Uhr und 16 - 19 Uhr
 Wien 1, Herrengasse 11 - 13
 zu erreichen mit:
 U 3 (Haltestelle Herrengasse)
 2A, 3A (Haltestelle Michaelerplatz)

An das
 Bundesministerium für
 Arbeit und Soziales
 Stubenring 1
 1010 Wien

LAD-VD-9386/11

Bei Antwort bitte Kennzeichen angeben

Beilagen

1

Bezug
 44.170/41-9/1992

Bearbeiter (0 22 2) 531 10
 Dr. Grüninger

Durchwahl
 2152

Datum

St. Hajek

30. Juni 1992

Bund GESETZENTWURF	
Zl. 18	-GE/19-12
Datum: 6. JULI 1992	
Verteilt 10. Juli 1992	

Betreff

Bundespflegegeldgesetz; Begutachtung

Die NÖ Landesregierung beeindruckt sich

- zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem ein Pflegegeld eingeführt wird und das Allgemeine Sozialversicherungsgesetz, das Gewerbliche Sozialversicherungsgesetz, das Bauern-Sozialversicherungsgesetz, das Notarversicherungsgesetz 1972, das Beamten-Kranken- und Unfallversicherungsgesetz, das Strafvollzugsgesetz, das Pensionsgesetz 1965, das Bezügegesetz, die Salinenarbeiter-Pensionsordnung 1967, das Post- und Telegraphen-Pensionsgesetz 1967, das Bundesgesetz vom 1. Juli 1967 über die Pensionsansprüche der Zivilbediensteten der ehemaligen k. und k. Heeresverwaltung und ihrer Hinterbliebenen, das Kriegsopfersversorgungsgesetz 1957, das Heeresversorgungsgesetz, das Opferfürsorgegesetz, das Verbrechensopfergesetz und das Arbeits- und Sozialgerichtsgesetz geändert werden (Bundespflegegeldgesetz - BPGG),
- zum Entwurf einer Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen und
- zum Entwurf einer Verordnung über die näheren Bestimmungen für die Beurteilung der Pflegebedürftigkeit nach dem Bundespflegegeldgesetz

wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Allgemeines:

Die Realisierung der in der Regierungserklärung vom 8. Dezember 1990 zugesicherten Neuordnung der Pflegevorsorge wird grundsätzlich begrüßt, da damit die letzte Lücke im System der sozialen Sicherheit geschlossen werden kann. Ein nach dem tatsächlichen Pflegebedarf abgestuftes Pflegegeld soll das bisherige System des Hilflosenzuschusses und der damit vergleichbaren Leistungen ersetzen und ergänzen und es den Betroffenen - pflegebedürftigen Menschen - ermöglichen, sich frei zwischen einer Betreuung zu Hause oder in einem Heim entscheiden zu können.

Nunmehr ist jedoch im Entwurf des Bundespflegegeldgesetzes - abweichend von den in jahrelangen Verhandlungen zwischen dem Bund und den Ländern erzielten Ergebnissen - eine Ruhendstellung des Bundespflegegeldes im Falle der Gewährung der Pflege auf Kosten eines Landes, einer Gemeinde oder eines Sozialhilfeträgers enthalten. Die Betroffenen müßten also - auch wenn ein Sozialhilfeträger die Kosten der Pflege nur zu einem Teil bzw. zu einem geringen Teil trägt, auf die für den Fall der Pflegebedürftigkeit zustehenden Leistungen der Sozialversicherung zu 80 % verzichten. Alle auf Kosten der Sozialhilfeträger betreuten Pflegebedürftigen, und das sind z.B. in Niederösterreich über 80 % der pflegebedürftigen Menschen in Heimen und auch ein Großteil der von den sozialen und sozialmedizinischen Diensten betreuten Personen, würde daher bei Realisierung dieses Gesetzesentwurfes wesentlich schlechter gestellt werden als bisher.

Bereits in der 44. Novelle zum ASVG wurde versucht, eine Ruhendstellung des Hilflosenzuschusses für den Fall der Pflege auf Kosten der Sozialhilfeträger einzuführen. Dieser Novellierungsvorschlag wurde von den Ländern mit aller Entschiedenheit abgelehnt, da er neben der Kostenüberwälzung auf die Sozialhilfeträger auch eine ungleiche Behandlung der Versicherten bewirkt hätte und somit auch verfassungsrechtlich bedenklich schien. Ein Pensionist mit Anspruch auf einen Hilflosenzuschuß, der seine

- 3 -

Heimkosten zur Gänze selbst bezahlt, erhält den Hilflosenzuschuß zu 100 % gewährt, während dagegen ein Pensionist (der wegen seiner niedrigen Pension aus Sozialhilfemitteln unterstützt wird), diesen Hilflosenzuschuß bis auf 20 % verlieren würde. Eine derartige Regelung, wie sie nun wieder im vorliegenden Gesetzesentwurf enthalten ist, verletzt jedoch eindeutig den Gleichheitsgrundsatz. Dies vor allem im Hinblick auf den Umstand, daß im Sozialhilfebereich das Subsidiaritäts- und Versorgungsprinzip gilt (im Gegensatz zum Versicherungsprinzip) und jegliches Ruhen des Pflegegeldes zu einer Abwälzung der Belastungen auf die Betroffenen und ihre unterhaltpflichtigen Angehörigen führen würde (Kostenersatz).

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen bei der geplanten Ruhendstellung muß darauf hingewiesen werden, daß die Kostenüberwälzung (Ruhendstellung des derzeitigen Hilflosenzuschusses bei 80 % der Pfleglinge in stationären Einrichtungen, da sie auf Kosten der Sozialhilfe untergebracht sind) allein in Niederösterreich ca. 150 Mio. Schilling jährlich betragen würde. Der Mehraufwand für das aus Mitteln der Sozialhilfe gewährte Pflegegeld würde ca. 45 Mio. Schilling betragen. Die aus Sozialhilfemitteln erbrachten Leistungen für pflegebedürftige Menschen sind in den letzten Jahren stark gestiegen, die Leistungen für die sozial- und sozialmedizinischen Dienste in den letzten 2 Jahren sogar um 80 %.

Der Abschluß, der unter der Prämisse, daß sich nunmehr eine größere Anzahl pflegebedürftiger Personen ihre Heimpflege selbst finanzieren könnte, ausgearbeiteten Vereinbarung erscheint daher nicht möglich.

Die Länder, die sich im Rahmen dieser Vereinbarung neben der Anhebung des bisherigen Pflegegeldes und der Blindenbeihilfe auf die Höhe des Bundespflegegeldes, auch zu enormen qualitativen und quantitativen Verbesserungen im Bereich der Sachleistungen verpflichten müßten, können die Finanzierung dieser Leistungen bei

einer Ruhendstellung und der damit verbundenen Kostenüberwälzung auf die Länder nicht sicherstellen.

Ausgehend von der derzeitigen personellen Situation in den NÖ Landes-Pflegeheimen wäre zum Zeitpunkt des im Entwurf vorgesehenen Endausbaues (das ist im Jahre 2010) unter Anwendung eines Verhältnisses von Pflegepersonal zu pflegebedürftigen Personen von 1 : 2,5 noch dazu mit geschätzten zusätzlichen Personalkosten von jährlich S 48,3 Mio. zu rechnen. Es wurden hiebei die derzeitigen Gehaltsansätze eines mittleren Bezuges von jährlich S 350.000,-- als Basis für die Berechnung herangezogen (Anlage A, Abschnitt II, Anlage B, Z. 9 des Vereinbarungsentwurfes).

Unter Zugrundelegung des gleichen Berechnungsmodus ergäbe sich für den Bereich der NÖ Landes-Pensionistenheime (Annahme: 70 % der Heimbewohner werden Pflegefälle sein) ein zusätzliches finanzielles jährliches Mehrerfordernis im Endausbau von rund S 196 Mio.

Bei einer Realisierung des Entwurfes wäre für das Land sohin eine jährliche Mehrbelastung von insgesamt rund S 250 Mio. zu erwarten.

Sollte der Bund jedoch zur Finanzierung der Pflegevorsorge neue Einnahmen erschließen, sind daran auch die Länder zur Abdeckung ihres Mehraufwandes zu beteiligen.

II. Zu einzelnen Bestimmungen des Bundespflegegeldgesetzes:

1. Zu § 1:

Das Pflegegeld hat den Zweck, pflegebedingte Mehraufwendungen pauschaliert abzugelten und die notwendige Betreuung und Hilfe zu sichern. Der pflegebedürftige Mensch soll jedoch - wie auch der Terminus "selbstbestimmtes Leben" ausdrückt - die freie Wahlmöglichkeit zwischen einer Betreuung zu Hause und außerhalb der Familie haben. Eine Ruhendstellung des Pflegegeldes

bei stationärer Pflege in einem Heim widerspricht somit dem in den Erläuterungen angeführten Begriff der freien Wahlmöglichkeit des pflegebedürftigen Menschen zwischen häuslicher und stationärer Pflege.

2. Zu § 12:

Diese Regelung ist wegen der damit verbundenen ungleichen Behandlung von pflegebedürftigen Personen in verfassungsrechtlicher Hinsicht bedenklich. Die Textierung dieser Bestimmung ist überdies so weit gefaßt, daß auch alle pflegebedürftigen Personen (§ 12 Abs. 3), die von einem sozialen oder sozialmedizinischen Dienst, der vom Träger der Sozialhilfe gefördert wird, in häuslicher Pflege mitbetreut werden, von der Ruhendstellung erfaßt sind. Dieses Ergebnis kann jedoch nicht gewollt sein. Den Begriff im Abs. 1 "Fürsorgeerziehung" gibt es seit Inkrafttreten des JWG 1989 nicht mehr, andere angeführte Begriffe sind unscharf formuliert, so sind z.B. Behindertenhilfeeinrichtungen überhaupt nicht erfaßt, sodaß die Auslegung dieser Bestimmung geradezu zu paradoxen Lösungen führt.

3. Zu § 18:

Diese Bestimmung, die in den Erläuterungen als "lex specialis" zu den erbrechtlichen Vorschriften des bürgerlichen Rechtes bezeichnet wird, erscheint in dieser Form nur schwer vollziehbar und daher, soweit sie über die bisherigen Bestimmungen der Sozialversicherungsgesetze hinausgeht, entbehrlich.

4. Zu § 19:

Der Hinweis auf sinngemäße Anwendung des § 12 macht einen Ersatz der Geldleistung durch Sachleistungen faktisch unmöglich, da stationäre, teilstationäre und ambulante Dienste zum überwiegenden Teil vom Träger der Sozialhilfe gefördert werden.

5. Zu § 31:

Die gesonderte Anführung der Magistrate könnte entfallen, da der Begriff "Bezirksverwaltungsbehörde" ohnedies die Magistrate der Städte mit eigenem Statut mitumfaßt.

6. Zum Abschnitt 9:

Erwähnt werden muß, daß die Länder schon jetzt zusätzliche Geldleistungen aus dem Titel Pflegegeld oder Blindenbeihilfe an sozialversicherte Personen zahlen, die laut Entwurf ab 1. Jänner 1993 Anspruch auf ein Bundespflegegeld haben. Da die pflegebedürftigen Personen diese Leistungen zur Finanzierung ihres Pflegebedarfes dringend benötigen, wäre jede Einstellung der Landesleistung vor Zuerkennung des Bundespflegegeldes eine soziale Härte und somit nicht durchführbar. Es müßte daher im Gesetzesentwurf eine Legalzession vorgesehen werden.

III. Zur Verordnung:**Zu § 8 Abs. 2 Z. 2:**

Hier fehlt die "geistige Behinderung".

Z. 2 sollte lauten:

"den Befund über die Funktionsausfälle und die zumutbaren Mittel der Selbsthilfe bzw. die Beschreibung der Defizite aufgrund der geistigen bzw. psychischen Behinderung".

IV. Zum Entwurf einer Vereinbarung:

1. Grundsätzlich ist festzustellen, daß es sich bei den Mindeststandards nicht um kurzfristig verwirklichbare und exekutierbare Leistungen, sondern vielmehr um Ziele der im Art. 6 enthaltenen Bedarfs- und Entwicklungspläne der Länder handelt. Dafür wird allein am Sektor der Pflegebetten im Altenbereich neben dem vom Landtag bereits beschlossenen Ausbau von

- 7 -

S 2 Mrd. ein zusätzlicher Mehrbedarf von S 1,3 Mrd. als Untergrenze erforderlich sein. Eine ev. Änderung des § 12 leg.cit. macht weitere noch nicht abschätzbare Investitionen nötig.

Eine Umsetzung der geforderten Mindeststandards des vorliegenden Entwurfs der Art. 15a B-VG Vereinbarung würde allein bei den Landespensionisten- und Pflegeheimen eine Erhöhung der laufenden Betriebskosten um ca. S 220 Mio. jährlich ausmachen. Hiezu käme noch bei einer Ruhendstellung des Pflegegeldes ein Entfall an Kostenbeiträgen von ca. S 150 Mio. jährlich, der ebenfalls dem Land zur Last fallen würde.

2. Zu Art. 2 Abs. 2:

Der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Landesgesetze ist im Hinblick auf den Stand der Gesetzwerdung des Bundespflegegeldgesetzes kaum realisierbar.

Art. 2 Abs. 2 soll den Landesgesetzgeber an in der Vereinbarung nicht näher definierte "gleichlautende Grundsätze und Zielsetzungen" wie das (erst im Entwurf vorliegende und daher vom Bundesgesetzgeber jederzeit abänderbare) Bundespflegegeldgesetz binden. Die hiezu in den Erläuterungen angeführten Leitlinien (Seite 4) finden sich zwar in einzelnen Bestimmungen des Entwurfes zum Bundespflegegeldgesetz, sind dort aber nirgends ausdrücklich als Grundsätze und Zielsetzungen formuliert. Zur Klarstellung, welche Einschränkungen seines gestalterischen Spielraumes dem Landesgesetzgeber auferlegt werden sollen, müßten die zu beachtenden Grundsätze und Zielsetzungen jedenfalls bereits in der Vereinbarung inhaltlich festgelegt sein.

3. Zu Art. 3 Abs. 1:

Für den Abs. 1 wird folgende Formulierung vorgeschlagen: "Die Länder verpflichten sich, im Rahmen ihrer derzeitigen Kompetenz einen Mindeststandard an ambulanten, teilstationären und stationären Diensten für pflegebedürftige Personen zu

sichern. Die Mindeststandards sind subsidiär zu verstehen. Sie umfassen nur Leistungen, zu deren Erbringungen nicht Dritte gesetzlich verpflichtet sind." Diese Klarstellung erscheint schon im Hinblick auf die medizinische Hauskrankenpflege (50. ASVG-Novelle) erforderlich. Im Abs. 2 sollte der letzte Satz neben dem Prinzip der Zweckmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit auch noch das Prinzip der Sparsamkeit enthalten.

Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen. Im Abs. 4 sollte der letzte Satz lauten: "Ehrenamtlichkeit der Pflegekräfte soll weiterhin unterstützt werden."

Der Abs. 5 kann sich nur auf ambulante Dienste beziehen, da bei stationärer Unterbringung eine 80 %-ige Kostenbeitragsleistung gilt.

Da die Sachleistungen allein von den Ländern zu sichern sind, wäre es angebracht, daß der Bund sich an diesen Sachleistungen finanziell zumindest für jene Personen entsprechend beteiligt, für die er die Kompetenz in Anspruch nimmt. Inwieweit bei der Berechnung der Kostenbeiträge gemäß Art. 3 Abs. 5 soziale Gesichtspunkte berücksichtigt werden sollen, ist mehr als fraglich. Gemäß § 46 Abs. 4 SHG sind die landeseigenen Sozialhilfeinrichtungen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen zu führen.

4. Zu Art. 4:

Im Abs. 2 lit. b müßte die Wortfolge "miteinander zu vernetzen" durch die Wortfolge "zu koordinieren" ersetzt werden.

5. Zu Art. 5:

Die Anlage A entspricht in wesentlichen Punkten nicht den zwischen Bund und Ländern in vielen Sitzungen ausgehandelten Ergebnissen und ist in dieser Form für die Länder nicht akzeptierbar. Niederösterreich betreibt ausschließlich "Großheime". Sinnvoll kann es nur sein, daß pro Station nicht mehr als 35 Pflegebetten vorgesehen werden. Da kein aus-

- 10 -

LAD-VD-9386/11

1. An das Präsidium des Nationalrates (25-fach)
2. an alle vom Lande Niederösterreich entsendeten Mitglieder des Bundesrates
3. an alle Ämter der Landesregierungen
(zu Handen des Herrn Landesamtsdirektors)
4. an die Verbindungsstelle der Bundesländer
5. an das Büro des Bundesministers für Föderalismus und Verwaltungsreform

zur gefälligen Kenntnisnahme

NÖ Landesregierung
Ludwig
Landeshauptmann

**Für die Richtigkeit
der Ausfertigung**



reichend qualifiziertes Pflegepersonal zur Verfügung steht, ist das angegebene Verhältnis nur dann einzuhalten, wenn die Heimbewohner drastisch reduziert werden. Welche sonstigen Einrichtungen ein Land für notwendig erachtet, muß Sache des jeweiligen Landes bleiben. Jedes Land weist andere Verhältnisse auf. Die Anforderungen an sonstige Einrichtungen haben sich nach diesen Verhältnissen zu richten. Ein von den Ländern gemeinsam ausgearbeiteter Leistungskatalog ist als Anlage A (Neufassung) angeschlossen.

6. Zu Art. 8:

Diese Bestimmung kann sich nur auf die Geldleistungen beziehen. Dies müßte auch in der Formulierung zum Ausdruck kommen.

7. Zu Art. 13:

Diese Bestimmung müßte nicht nur für dipl. Krankenpfleger-Innen gelten, sondern müßte auf das ganze Betreuungspersonal ausgedehnt werden.

Dem Präsidium des Nationalrates werden u.e. 25 Ausfertigungen dieser Stellungnahme übermittelt.

NÖ Landesregierung
L u d w i g
Landeshauptmann

Anlage A**NEUFASSUNG**

**Leistungskatalog und Qualitätskriterien
für Dienste an
betreuungs- und pflegebedürftigen Personen**

1. Leistungskatalog (Arten der Dienste)**1.1 Betreuungsdienste**

- Essen auf Rädern/Mittagstische
- Weiterführung des Haushaltes
- Hauskrankenpflege incl. Grundpflege

1.2 Therapeutische Dienste/Rehabilitationsmöglichkeiten wie z.B.

- Physiktherapie
- Logopädie

1.3 Dienste und Einrichtungen zur Aufrechterhaltung sozialer Beziehungen**1.4 Hilfsmittelverleih für die häusliche Versorgung****1.5 Beratungsdienste****1.6 Kurzzeitpflegeeinrichtungen****1.7 Sonderwohnformen wie z.B.**

- Altenheime,
- Pflegeheime,
- Wohngemeinschaften etc.)

Länderspezifische Gegebenheiten sind in den Entwicklungsprogrammen der Länder zu berücksichtigen.

Abweichungen von den Mindeststandards sind dann möglich, wenn aufgrund der örtlichen und regionalen Strukturen kein Bedarf gegeben ist.

2. Qualitätskriterien**2.1 Qualitätskriterien für den offenen Bereich**

- Dem hilfe- und pflegebedürftigen Menschen ist, sofern es die örtlichen Gegebenheiten und die Kapazitäten der einzelnen Organisationen und Heime zulassen, nach den allgemeinen Grundsätzen der Sozialhilfe die freie Wahl zwischen den angebotenen Diensten einzuräumen.

- Die Leistungen müssen ganzheitlich erbracht werden. Die Länder haben für die erforderliche Vernetzung und für möglichst fließende Übergänge zwischen dem mobilen und stationären Diensten zu sorgen.
- Existentielle Betreuungsdienste sind nach Bedarf auch an Sonn- und Feiertagen zu erbringen.
- Die Länder übernehmen die Verpflichtung, für eine entsprechende Sicherung der fachlichen Qualität und Kontrolle der Dienste sowie Ausbaugrad zu sorgen. Detailregelungen werden in den Entwicklungsprogrammen berücksichtigt.

2.1 Qualitätskriterien für Heime (Neu- und Zubauten)

- **Heimgröße**
Einrichtungen sind nach dem Kriterium der Überschaubarkeit zu errichten. Abweichungen sind zulässig, wenn den pflegerischen und sozialen Notwendigkeiten dadurch entsprochen wird.
- **Zimmergröße**
Alle Zimmer sind pflege- und behindertengerecht mit einer Naßzelle (Waschtische, Dusche und WC) auszustatten. Primär sind Einbettzimmer zu errichten, wobei auf Verbindungsmöglichkeiten zu Appartements teilweise Bedacht genommen werden soll.
- **Infrastruktur**
Es sollen Therapieräume, Räume für Tagesgäste und Räume für Rehabilitationsangebote vorgesehen werden.
- **Personal**
Fachlich qualifiziertes und Hilfspersonal ist in ausreichender Anzahl sicherzustellen.
- **Ärztliche Versorgung und Aufsicht**
Der Rechtsträger hat eine subsidiäre Sicherstellungspflicht für medizinische Belange
- **Aufsichtsregelungen**
Die Länder haben Regelungen für die Aufsicht von Alten- und Pflegeheimen, die insb. auch den rechtlichen Schutz der Heimbewohner gewährleisten, zu erlassen.

Salzburg, am 1. April 1992