



AMT DER VORARLBERGER LANDESREGIERUNG

Landhaus, A-6901 Bregenz

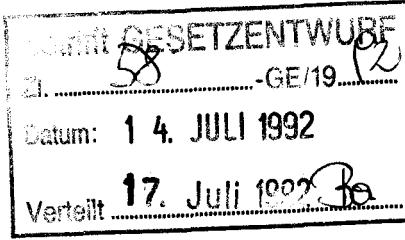
Aktenzahl: PrsG-4054
(Bei Antwortschreiben bitte anführen)

Bregenz, am 7.7.1992

An das
Bundesministerium für
Arbeit und Soziales
Stubenring 1
1010 Wien

Auskünfte:
Dr. Bußjäger

Te1. (05574)511
Durchwahl: 2064



Betrifft: Entwurf eines Bundespflegegeldgesetzes;
Entwurf einer Verordnung über die näheren Bestimmungen für die
Beurteilung der Pflegebedürftigkeit nach dem Bundespflegegeld-
gesetz;
Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über gemeinsame
Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen;
Durchführung des Begutachtungsverfahrens,
Stellungnahme

Bezug: Schreiben vom 26. Mai 1992, Z1. 44.170/41-9/1992

Zu den übermittelten Entwürfen wird nachstehende Stellungnahme erstattet:

I. Zum Entwurf eines Bundespflegegeldgesetzes:

Die im Schreiben der Vorarlberger Landesregierung vom 31.1.1992 geäußerten Bedenken wurden im nunmehr vorliegenden Entwurf nur teilweise und vor allem nicht in den wesentlichen Punkten berücksichtigt. Sie müssen daher, soweit ihnen nicht entsprochen wurde, hier wiederholt werden. Darüberhinaus weicht der Entwurf in weiten Teilen von dem der Vorbegutachtung zugrundegelegten ab. Im einzelnen ergeben sich folgende Bemerkungen:

1. Allgemeines:

An der grundsätzlichen Befürwortung des Entwurfs eines Bundespflegegeldgesetzes durch Vorarlberg wird festgehalten. Es muß jedoch befremden, daß gerade hinsichtlich der von den Ländern in der Vorbegutachtung einheitlich abgelehnten Regelung des nunmehrigen § 12

- 2 -

betreffend das weitgehende Ruhen des Anspruches auf Pflegegeld bei Pflege auf Kosten eines Landes, einer Gemeinde oder eines Sozialhilfeträgers, im vorliegenden Entwurf keine Änderung vorgenommen wurde. Diese Regelung, die zu einer Verschiebung der Kostentragungspflicht zu Lasten der Länder führen würde, entspricht nicht dem Ergebnis der Verhandlungen betreffend den Abschluß einer Art. 15a-Vereinbarung. Sie wird daher an dieser Stelle nochmals entschieden abgelehnt mit dem Bemerk, daß Vorarlberg unter dieser Voraussetzung einer Art. 15a-Vereinbarung nicht zustimmen könnte. Die Einwände Vorarlbergs zu diesen Bestimmungen werden überblicksmäßig wie folgt wiedergegeben:

- das Ziel, die letzte große Lücke im österreichischen Sozialsystem zu schließen, würde verfehlt werden, da viele pflegebedürftige Personen wieder von der Sozialhilfe abhängig gemacht werden würden;
- die Regelung ist unter dem Aspekt des verfassungsrechtlichen Gleichbehandlungsgebotes bedenklich, da es zu Diskriminierungen zwischen ambulant betreuten und stationär untergebrachten Personen kommen wird;
- die Wahlmöglichkeit der Betroffenen zwischen ambulanter und stationärer Pflege würde ausgeschlossen;
- die Ruhensregelung würde eine Verschlechterung gegenüber der derzeitigen Rechtslage bewirken, da derzeit der Hilflosenzuschuß auch bei einem Heimaufenthalt in vollem Ausmaß gewährt wird;
- der finanzielle Ausfall müßte zwangsläufig von den Ländern und den Gemeinden im Rahmen der Sozialhilfe getragen werden.

2. Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 3:

Die Pflegebedürftigkeit stellt eine Voraussetzung des Anspruches auf Pflegegeld dar. Eine gesonderte bescheidmäßige Feststellung der Pflegebedürftigkeit erscheint nicht unbedingt erforderlich.

Zu § 4:

In Abänderung des Entwurfes im Vorbegutachtungsverfahren sind Personen als pflegebedürftig anzusehen, wenn sie aufgrund einer körper-

- 3 -

lichen, geistigen oder psychischen Behinderung eine Betreuung und Hilfsmaßnahme benötigen. Der Begriff "Behinderung" ist weder in bestehenden Gesetzen noch in der Rechtsprechung näher definiert. Es wird vorgeschlagen, im Sinne des früheren Entwurfes den Begriff "Leiden" anstelle "Behinderung" vorzusehen.

Nach § 4 Abs. 3 des Entwurfes liegt vor Vollendung des 14. Lebensjahres Pflegebedürftigkeit auch dann vor, und gebührt das Pflegegeld auch dann, wenn zwar ständige Betreuung, nicht aber ständige Hilfe erforderlich ist. Diese Regelung dürfte insbesondere bei Kleinkindern - das Pflegegeld gebührt ab dem 3. Lebensjahr - zu Interpretationsschwierigkeiten führen, weil in diesem Alter auch nichtbehinderte Kinder u.a. einer ständigen Betreuung bedürfen. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der Regelung des Vorarlberger Behinderten gesetzes (§ 2 Abs. 1 lit. b) wird vorgeschlagen, das Pflegegeld für Personen unter 14 Jahren dann zu gewähren, wenn sie "zufolge ihrer Behinderung einer Hilfe und Wartung bedürfen, die das Ausmaß an Pflege, das ohne die Behinderung aufgrund eines dem Alter entsprechenden normalen Entwicklungsstandes geboten wäre, beträchtlich übersteigt".

§ 4 Abs. 4 sieht vor, daß auf die Zuerkennung des Pflegegeldes nach einer bestimmten Stufe gemäß Abs. 2 ab 1. Jänner 1997 ein Rechtsanspruch besteht. Da es sich hier nach den Erläuterungen um eine Übergangsregelung handelt, wird aus rechtssystematischen Gründen vorgeschlagen, diese Bestimmung in den Übergangsbestimmungen unterzubringen.

Zu § 5:

Die Valorisierung der Richtsätze des Pflegegeldes entsprechend dem Anpassungsfaktor in der Sozialversicherung sollte aus finanziellen Gründen erst vorgesehen werden, wenn die Eckdaten und Auswirkungen der Neuregelung der Pflegesicherung bekannt sind.

Zu § 12:

Siehe dazu die einleitenden grundsätzlichen Feststellungen.

- 4 -

Zu § 15:

Im Bundespflegegeldgesetz sollte analog den Bestimmungen der §§ 324 ff. ASVG und gleichlautender Bestimmungen der anderen Sozialversicherungsgesetze die Erstattung des Pflegegeldes einschließlich einer Legalzession zugunsten jener Träger vorgesehen werden, die Vorleistungen auf das Pflegegeld erbracht haben. Die Notwendigkeit dafür könnte sich etwa dann ergeben, wenn eine pflegebedürftige Person Leistungen eines Landes erhält und in den Bezug einer Pension, beispielsweise einer Hinterbliebenenpension und des Bundespflegegeldes kommt. Um einen nahtlosen Übergang der Pflegeleistung vom Land auf die Pensionsträger zu sichern und aufwendige Rückforderungen von den pflegebedürftigen Personen zu verhindern, sind derartige Erstattungsvorschriften unbedingt notwendig. Es wird vorgeschlagen, die einschlägigen Bestimmungen der Sozialversicherung (§§ 324 ff) sinngemäß anzuwenden.

Zu § 18:

Der Vorschlag, diese Bestimmung ersatzlos zu streichen, wird wiederholt. Auf die im bereits zitierten Schreiben der Vorarlberger Landesregierung vom 31.1.1992 enthaltenen Argumente darf verwiesen werden.

Zu § 19:

Der Vorschlag, das Wort "offenkundig" durch "nachweislich" zu ersetzen, wird wiederholt. Auch hier wird auf die bereits vorgebrachten Argumente verwiesen. Die Gewährung von Sachleistungen anstelle von Geldleistungen sollte nur im Einvernehmen mit den Ländern erfolgen, da diese für die Sicherung des Sachleistungsgebots zuständig sind.

Zu § 20:

Um auch die Einkommenssteuer- und Gebührenfreiheit der Leistungen der Länder zu sichern, sollte diese Regelung im Einkommenssteuer- und Gebührengesetz vorgesehen werden.

Zu § 22:

Wie ebenfalls bereits hingewiesen, erscheint die Gewährung eines

- 5 -

Verwaltungszuschlages grundsätzlich problematisch, da die gesetzliche Pensionsversicherung bereits bisher mit dem Hilflosenzuschuß Pflegeleistungen erbrachte und lediglich der Mehraufwand, nicht aber der gesamte Aufwand vom Bund ersetzt werden sollte.

Zu den § 26, 27, 30 und 31:

Auch hinsichtlich dieser Bestimmungen blieben die Vorschläge Vorarlbergs unberücksichtigt, sodaß nochmals auf das Schreiben vom 31.1.1992 verwiesen wird.

II. Zum Entwurf einer Verordnung über die näheren Bestimmungen für die Beurteilung der Pflegebedürftigkeit nach dem Bundespflegegeldgesetz:

Der Verordnungsentwurf entspricht weitgehend den in Vorarlberg festgelegten Zielen, Grundsätzen und Kriterien des Pflegezuschusses. Bedenken bestehen aus finanziellen Gründen gegen die Einbeziehung des Zeitaufwandes der Hilfsmaßnahmen (§ 3 des Entwurfes) in die Bewertung des Ausmaßes der Pflegebedürftigkeit bzw. in die Bestimmung der Pflegestufe. Diese Regelung bedeutet eine Ausweitung des Personenkreises gegenüber den Schätzungen und würde zweifelsohne zu Mehrkosten führen. Auch nach dem Vorarlberger Modell wird das Ausmaß der Hilfe nicht als fixer Zeitaufwand berücksichtigt.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 1:

Hinsichtlich der Voraussetzungen für das Vorliegen von Pflegebedürftigkeit bei Personen, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, wird auf die Stellungnahme zum § 4 des Entwurfes des Bundespflegegesetzes verwiesen. Es sollte ein eindeutiges Kriterium geschaffen werden, das zwischen entwicklungsbedingter und behinderungsbedingter Pflegebedürftigkeit (Behinderung) unterscheidet.

Hinsichtlich des § 1 Abs. 2 wird davon ausgegangen, daß unter Selbsthilfe ausschließlich die auf die Person selbst bezogenen Fähigkeiten und Möglichkeiten verstanden werden, nicht aber jene dritter Personen (Ehepartner, Kinder etc.).

- 6 -

Zu § 2:

Unter Betreuung sollen nur den persönlichen Lebensbereich betreffende Verrichtungen fallen, so daß das Wort "vornehmlich" (§ 2 Abs. 1) zu streichen wäre.

Zu § 3:

Wie unter den grundsätzlichen Ausführungen festgestellt, bestehen gegen die Berücksichtigung fixer Zeitwerte für Hilfsverrichtungen aus finanziellen Gründen Bedenken.

Zu § 4:

Nur eine besondere Anleitung und Aufsicht sollte der Betreuung und Hilfe gleichgesetzt werden, weil ansonsten eine erhebliche Ausweitung des betroffenen Personenkreises zustande käme. Nach der derzeitigen Formulierung des § 4 des Verordnungsentwurfes würden sämtliche in den Einrichtungen der Lebenshilfe untergebrachten Personen Anspruch auf ein Pflegegeld, mindestens der Stufe 3 (ca. 4,5 Stunden Anleitung und Aufsicht täglich) haben. Die Anleitung und Aufsicht ist nämlich bei allen Verrichtungen mit Ausnahme der rein medizinischen Maßnahmen erforderlich. Um bloße "Überwachungsfälle" aus dem Pflegegeldbezug auszuschließen, sollte daher der Anspruch auf besondere Anleitung und Aufsicht beschränkt werden, d.h., auf Fälle, in denen die Anleitung beispielsweise für das Einvernehmen von Mahlzeiten durch unmittelbares Eingreifen (Anleiten) wahrgenommen wird. Die finanziellen Folgen der im Entwurf vorgesehenen Regelung dürften nicht unbeträchtlich sein und insbesondere die Länder belasten, die vornehmlich für die Gewährung des Pflegegeldes an geistig Behinderte in Betracht kommen.

Zu § 8:

Im Abs. 1 sollte es lauten: "Bei Bedarf (ab Stufe IV) sollten andere Sachverständige beigezogen werden". Die vorgesehene Verpflichtung schränkt den Verantwortungsbereich des ärztlichen Sachverständigen zu sehr ein.

III. Zum Entwurf einer Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen nach Art. 15a B-VG:

- 7 -

Der mit Schreiben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 26.5.1992, Zl. 44170/41-9/1992 übermittelte Vereinbarungsentwurf gemäß Art. 15a B-VG wurde in Gesprächen mit Vertretern der Länder nunmehr modifiziert. Dabei wurden verschiedene Einwendungen der Ländervertreter berücksichtigt. Gegen den abgeänderten Entwurf bestehen keine grundsätzlichen Einwendungen. Zu den einzelnen Artikeln wird folgendes bemerkt:

Zu Art. 1:

Es besteht grundsätzlich Einvernehmen zwischen Bund und Ländern, daß im Zusammenhang mit der bundesweiten Pflegevorsorge es nicht notwendig ist, daß die Länder völlig identische Bestimmungen zum Bundespflegegesetz erlassen, sondern daß es ausreichend ist, von denselben Leitlinien auszugehen. Es sollte daher im Art. 1 Abs. 1 der Ausdruck "gleichlautenden" durch einen treffenderen Ausdruck ersetzt werden.

Zu Art. 2:

Nach Abs. 3 geht die Gewährung des Pflegegeldes nach dem Bundespflegegeldgesetz der Gewährung nach landesgesetzlichen Vorschriften vor. Diese Regelung trifft zweifelsohne zu, soweit es sich um Vorschriften im Bereich der Sozial- oder Behindertenhilfe der Länder handelt.

Die dienstrechtlichen Vorschriften für die Landes- und Gemeindebediensteten enthalten schon bisher Ansprüche auf Hilflosenzulage und Blindenzulage. Diese Leistungen werden nicht subsidiär gewährt, sondern sind Bestandteile des Ruhe- und Versorgungsgenusses.

Nach den Erläuterungen sollen die Pflegegelder von jenen Organisationen gewährt werden, die bereits derzeit vergleichbare Leistungen anweisen. Daraus folgt, daß die Hilflosenzulagen nach den dienstrechtlichen Vorschriften der Länder weiterhin gewährt werden sollen.

Im Abs. 3 ist daher nach dem Wort "Vorschriften" ein Bestrich zu setzen und die Wortfolge "ausgenommen nach dienstrechtlichen Vorschriften", einzufügen.

Wie bereits zu § 3 des Entwurfes des Bundespflegegesetzes angeführt, sollte der Anspruch auf die Gewährung von Pflegegeld festgelegt werden. Die Feststellung der Pflegebedürftigkeit stellt eine Voraussetzung dar. Die bescheidmäßige Feststellung der Pflegebedürftigkeit ist daher nicht notwendig.

- 8 -

Zu Art. 3:

Die im Abs. 3 festgelegte Verpflichtung der Länder, die Einhaltung der arbeits- und sozialversicherungsrechtlichen Vorschriften durch die Träger der sozialen Dienste anzustreben, stellt weder eine unabdingbare Voraussetzung für die Regelung der Pflegevorsorge dar, noch nimmt sie Bedacht auf die Autonomie der freien Träger sozialer Dienste, etwa auf die Vereinsautonomie. Nach ha. Auffassung sollte es den Trägern der freien Wohlfahrtspflege überlassen werden, welche rechtliche Form der Zusammenarbeit mit dem Mitarbeiter/Innen ihres Unternehmens sie wählen.

Zu Art. 10:

Im Zusammenhang mit der Finanzierung des Aufwandes für das Pflegegeld durch den Bund sollte der bisherige Aufwand der Sozialversicherungsträger für die Hilflosenzuschüsse berücksichtigt werden. Dieser Anteil an Pflegegeld dürfte wohl nicht vom Bund übernommen werden.

Zum Abs. 2 sollte klargestellt werden, daß durch diese Verpflichtung der Länder die Gemeinden von ihren finanziellen Aufgaben in diesem Bereich nicht entbunden werden.

Zu Art. 12:

Es wird vorgeschlagen, im Abs. 2 den Ausdruck "festzulegen" durch den Ausdruck "zu erarbeiten" zu ersetzen. Dem Arbeitskreis kommt keine Entscheidungskompetenz zu.

Die Mitglieder des Arbeitskreises im Abs. 3 sollten nach ha. Auffassung auf die unmittelbar in der Rechtsetzung und Vollziehung Beteiligten beschränkt bleiben, das sind die Vertreter des Bundes, der Länder und des Hauptverbandes der österreichischen Sozialversicherungsträger. Die Arbeitsgemeinschaft für Rehabilitation könnte als Interessenvertretung mit besonderer Fachkenntnis akzeptiert werden.

Den übrigen Institutionen kommen weder Entscheidungskompetenzen zu, noch besitzen sie besondere Fachkenntnisse.

Weiters wird zur Diskussion gestellt, Arbeitskreise mit gleichlautenden Aufgaben auch in den einzelnen Ländern zu errichten. Ihre Aufgaben betreffen das jeweilige Land mit den Dienststellen der Sozialversicherung und des Bundes, die Pflegegelder gewähren.

- 9 -

Zum Entwurf Anlage A "Leistungskatalog und Qualitätskriterien für die ambulanten, teilstationären und stationären Dienste":

Zu 2.1:

Die Verpflichtung der Länder zur Kontrolle der ambulanten und stationären Dienste kann sich lediglich auf das Abstellen von Mißständen beziehen. Entsprechend dem in der Vorarlberger Landesverfassung verankerten Subsidiaritätsprinzip besteht keine Veranlassung, die autonomen Einrichtungen von vornherein einer Kontrolle zu unterziehen. Die zweckentsprechende Verwendung der finanziellen Mittel wird ohne dies geprüft.

Zu 2.2:

Ähnliches gilt für die Aufsichtsregelungen. Die Aufsicht der Pflegeanstalten (Chronischkrankenstationen) ist im Vorarlberger Spitalgesetz geregelt. Das Sozialhilfegesetz enthält Bestimmungen über das Abstellen von Mißständen in Einrichtungen. Eine darüber hinausgehende Aufsicht ist nicht notwendig.

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales ersuchte um nachträgliche Berücksichtigung folgender Punkte:

1. Aufnahme der psychosozialen Dienste in der Anlage A der Vereinbarung:

Dazu besteht kein Einwand.

2. Die Möglichkeit, existentielle Betreuungsdienste bei Bedarf nicht nur an Sonn- und Feiertagen, sondern auch zur Nachtzeit zu erbringen:

Dazu besteht grundsätzlich kein Einwand; eine gesetzliche Regelung erscheint allerdings im Hinblick auf die überwiegend autonomen Träger der Betreuungsdienste kaum umsetzbar;

3. Die Verpflichtung, neu zu errichtende Pflegeheime mit nicht mehr als 50 Betten auszustatten:

Diese Verpflichtung hat zweifelsohne ihre Berechtigung;

4. Die Möglichkeit, mittelfristig einen Personalschlüssel vorzusehen, der für 2,5 pflegebedürftige leichtere Pflegefälle zu betreuen sind:

Es bestehen Bedenken, derart detaillierte Regelungen im Rahmen einer staatsrechtlichen Vereinbarung und in der Folge im Rahmen eines Gesetzes zu fixieren.

- 10 -

In den Erläuterungen (S. 52) zum Entwurf der Art. 15a Vereinbarung wird im Zuge der Darstellung der historischen Entwicklung der bundesweiten Pflegevorsorge ausschließlich auf die Entschließung des Nationalrates vom 27. September 1988, die Arbeitsgruppe "Vorsorge für pflegebedürftige Personen" und die Erklärung der Bundesregierung von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky vor dem Nationalrat am 18. Dezember 1990 Bedacht genommen. Es sollte jedoch auch ausdrücklich festgehalten werden, daß die Sozialreferenten aller Bundesländer am 28.4.1989 in Schruns einstimmig eine Resolution über die bundesweite Pflegevorsorge beschlossen und vorschlugen, zur Sicherung der Versorgung pflege- und betreuungsbedürftiger Menschen eine Regelung auf die Basis einer gesamtösterreichischen Solidarität der Länder, des Bundes, der Sozialversicherungen und der Gemeinden zu treffen, darunter die Stufenregelung des Hilflosenzuschusses, die Prüfung einer Pflegeversicherung, und im Hinblick auf die vielfältigen Leistungen für behinderte und für alte Menschen ein vernetztes System zwischen Bund und Ländern (Kostenverbund). Weiters erklärten die Sozialreferenten, daß die Länder bereit sind, die bisher erbrachten Leistungen auf dem Gebiete der Pflegevorsorge weiterhin zu erbringen. Sowohl diese Resolution der Sozialreferenten als auch die Erfahrungen aus dem Pflegesicherungsmodell Vorarlbergs trugen wesentlich zur einvernehmlichen und realitätsbezogenen Entwicklung eines bundesweiten Pflegesicherungskonzeptes im Sinne des vorliegenden Entwurfes bei.

Abschließend wird noch bemerkt, daß, wie den Erläuterungen zum Bundespflegegeldgesetz entnommen werden kann, offenbar die Finanzierung des Pflegegeldes noch nicht geklärt ist. Vorarlberg wiederholt auch dazu seinen Standpunkt, daß vor dem Abschluß der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG die Finanzierung des Bundespflegegeldgesetzes sichergestellt sein muß.

Für die Vorarlberger Landesregierung:



Dr. Guntram Lins, Landesrat

a) Alle
Vorarlberger National- und Bundesräte

b) An das
Präsidium des Nationalrates

1017 Wien
(25-fach)

im Sinne des Rundschreibens des Bundeskanzleramtes vom
24. Mai 1967, Zl. 22.396-2/67

c) Herrn Bundesminister für
Föderalismus und Verwaltungsreform
Jürgen Weiss

Ballhausplatz 2
1014 Wien

d) An das
Bundeskanzleramt - Verfassungsdienst

1010 Wien

e) An alle
Ämter der Landesregierungen
zHd. d. Herrn Landesamtsdirektors

f) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung

1014 Wien

g) An das
Institut für Föderalismusforschung

6020 Innsbruck

zur gefälligen Kenntnisnahme.

Für die Vorarlberger Landesregierung:
Der Landesamtsdirektor:

Dr. Brandtner

F.d.R.d.A.

