



Bundesministerium für Arbeit, Soziales  
 und Konsumentenschutz  
 Stubenring 1  
 1010 Wien

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
 1040 WIEN  
 T 01 501 65-0  
 DVR NR. 1048384

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel <b>501 65</b>	Fax <b>501 65</b>	Datum
40101/0017-SV-GSt	Monika	DW 2273	DW 2695	15.11.2010	
IV/2010	Weißenseiner				

Bundesgesetz, mit dem das Bundespflegegeldgesetz, das Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz und das Bundesbahngesetz geändert werden

### Grundsätzliche Anmerkungen

Diese Begutachtung kann nicht losgelöst vom Gesamtpaket behandelt werden, das die Regierung zwecks Konsolidierung der Staatsfinanzen – die mittelfristig unbestreitbar ein wichtiges wirtschaftspolitisches Ziel ist – am 23.10. in Loipersdorf beschlossen hat. Obwohl es sich dabei nicht um ein Wunschpaket der ArbeitnehmerInnen handelt, sind die Verbesserungen gegenüber dem Bundesfinanzrahmengesetz aus dem Frühjahr klar erkennbar. Insbesondere das Offensivpaket mit den Schwerpunkten Bildung, Forschung und thermische Sanierung sowie das insgesamt kleinere Konsolidierungsvolumen wird seitens der Bundesarbeitskammer begrüßt. Eine zu starke Konsolidierung bei weiterhin hoher Unsicherheit hinsichtlich der konjunkturellen Entwicklung bzw der über dem Niveau vor der Krise liegenden Arbeitslosigkeit wäre falsch. Die Krise hat eindrucksvoll bewiesen, dass nichts so defizitreibend ist wie eine schlechte wirtschaftliche Entwicklung.

Es ist zu betonen, dass die Wirtschaftskrise sicher nicht von den ArbeitnehmerInnen ausgegangen ist. Als Folge eines gescheiterten Finanzsystems mussten Banken mit sechs Milliarden Euro gerettet, Konjunktur und Arbeitsplätze mit sechs Milliarden Euro gestützt und Einnahmenausfälle von rund neun Milliarden hingenommen werden. All das hat maßgeblich sowohl den Anstieg der Staatsverschuldung als auch den neuerlichen rapiden Anstieg von Vermögenswerten und Unternehmensgewinnen bewirkt. Die Maßnahmen waren notwendig und richtig, allerdings ist die Verteilung der daraus resultierenden Vorteile ungleich. So wie die Vorteile auf den Finanzsektor, Vermögende und Großunternehmen konzentriert waren, so ist nun auch die Konsolidierungslast auf diese zu konzentrieren. Das Konsolidierungspaket setzt einnahmenseitig erste Schritte in Richtung Heranführung der Abgabenleistung von Kapitalunternehmen und

Vermögen an den europäischen Durchschnitt – eine weitergehende Steuerstrukturreform mit dem Hauptziel einer Entlastung der ArbeitnehmerInnen muss möglichst rasch folgen.

Folgende offene Steuervorschläge aus dem Forderungspaket der Bundesarbeitskammer zum Abbau der Krisenschulden bieten sich aus verteilungs-, wachstums- und beschäftigungspolitischen Überlegungen zur Gegenfinanzierung an:

- Normalbesteuerung von Privatstiftungen
- Einführung einer Finanztransaktionssteuer auf nationaler Ebene
- Reform der Gruppenbesteuerung insbesondere hinsichtlich der Auslandsverluste
- Wiedereinführung einer Erbschafts- und Schenkungssteuer für große Vermögen
- Einführung einer allgemeinen Vermögensteuer für große Vermögen
- Nichtabsetzbarkeit der Managergehälter ab 500.000 Euro

Wachstums-, Beschäftigungs- und Verteilungsaspekte wurden weitgehend berücksichtigt, auch wenn es konkrete Punkte gibt wo aus Sicht der Bundesarbeitskammer Änderungs- und/oder Nachbesserungsbedarf besteht. Verteilungspolitisch wäre es aus Sicht der Bundesarbeitskammer besser gewesen, statt der kritisierten unausgewogenen Ausgabenkürzungen die unterdurchschnittliche Abgabenleistung von Kapital und Vermögen stärker zu erhöhen.

Weiters ist grundsätzlich zu bemerken, dass die in Artikel 13 (3) des Bundes-Verfassungsgesetzes festgehaltene anzustrebende „tatsächliche Gleichstellung von Frauen und Männern“ nicht systematisch berücksichtigt zu sein scheint, sprich eine Analyse der genderspezifischen Auswirkungen der Maßnahmen kein Ausgangspunkt für das Paket gewesen sein dürfte.

Letztlich ist auf allgemeiner Ebene die fehlende substantielle Einbindung der Länder kritisch zu sehen, denen ohne höhere Verantwortung für den gesamtstaatlichen Budgeterfolg und ohne Beteiligung an Offensivmaßnahmen im Bereich beschäftigungsintensiver Wachstumsbereiche Kinderbetreuung, Pflege, Bildung und Gesundheit frei verfügbare höhere Ertragsanteile zugestanden wurden.

Die im Bereich der Pflege respektive des Pflegegeldes ergriffenen Maßnahmen im Bundespflegegeldgesetz lassen beim besten Willen kein schlüssiges Konzept für die Reform der Pflegesicherung erkennen. Sie dienen vielmehr der kurzfristigen Budgetkonsolidierung, die Versorgungsproblematik und die langfristige Finanzierung spielen keine Rolle. Eine nachhaltige Sicherung des Pflegesystems durch Entwicklung einer gesamthaften Lösung im Bereich der Pflegevorsorge ist damit gewiss nicht verbunden.

Nach Auffassung der Bundesarbeitskammer ist ein sukzessiver Umstieg in das Sachleistungsprinzip ein durchaus sinnvoller Reformansatz, es ist jedoch problematisch, die Anspruchsvoraussetzungen für das Pflegegeld zu verschärfen, ohne vorher das Sachleistungsangebot in den Ländern verbessert zu haben. Das bedeutet, dass an der verfassungsrechtlich normierten Pflegekompetenz der Länder nicht gerüttelt werden darf. Es ist aber evident, dass die Länder die aus der demografisch bedingten Zunahme der Pflegeleistungen erwachsende Finanzlast in

Zukunft nicht allein tragen werden können und vom Bund unterstützt werden sollten. Nach Studien der Gesundheit Österreich GmbH und des WIFO werden die Kosten für Sachleistungen bis 2020 um ein Drittel von 1,5 auf 2,1 Milliarden Euro steigen, rund 13.000 Fachkräfte im stationären und mobilen Bereich werden zusätzlich benötigt.

Die zu erwartenden Steuermehreinnahmen aus Maßnahmen der Budgetkonsolidierung (wie zB der Bankensteuer) werden zu einem Drittel den Bundesländern zufließen.

Freilich wäre es verantwortungslos, den Ländern finanzielle Ressourcen des Bundes ohne Auflagen zur Verfügung zu stellen, weil die Gefahr sehr hoch wäre, dass diese Finanzmittel anderen Zwecken zugeführt werden würden. So wäre es ungerecht, Ländern, die bei der Erfüllung von Mindeststandards (im Sinne der Art 15a BVG-Vereinbarung von 1993) säumig sind, im gleichen Ausmaß Gelder zum Ausbau ihrer sozialen Dienste zur Verfügung zu stellen wie Ländern, die diese Mindestvoraussetzungen nicht erfüllen. Daher genügt es nach Auffassung der Bundesarbeitskammer nicht, aus einnahmenseitigen Maßnahmen des Bundes den Ländern zufließende Einnahmen verbindlich Pflegezwecken zu widmen, sondern es ist ein Pflegefonds zu schaffen, dessen Mittelvergabe an die Länder von der Erfüllung von Bedingungen abhängig gemacht wird. Dessen Aufgaben bestehen 1. in der Förderung von über den Mindeststandards liegenden Pflegeprojekten und 2. in der partiellen Übernahme von Alterungskosten nach einem noch festzulegenden Verteilungsschlüssel.

Eine dritte Aufgabe könnte nun darin bestehen, jene Länder finanziell zu unterstützen, die ihr Sachleistungsangebot im Bereich der Pflege spezifisch für die von der geplanten Neuregelung (Anhebung der Stundenanzahl beim Pflegegeld der Stufen 1 und 2) betroffenen Personen zu verbessern, um dadurch einen Ausgleich für das weggefallene Pflegegeld zu schaffen. Mit anderen Worten: Ein Teil der Ländereinnahmen soll schon im nächsten Jahr für Maßnahmen im Pflegebereich verwendet werden und Personen zugute kommen, die aufgrund der im Budgetbegleitgesetz getroffenen Maßnahmen bei den Pflegestufen 1 und 2 Versorgungsnachteile erlitten haben.

Dem erschwerten Zugang in die Pflegegeldstufen 1 und 2 steht sonst kein erweitertes Angebot an professionellen sozialen Diensten gegenüber. So ist zu erwarten, dass die Inanspruchnahme von sozialen Diensten weiter ab- und die Betreuung und Pflege durch nahe Angehörige, vor allem durch Frauen, (wieder) zunimmt. Die Bundesarbeitskammer sieht auch aus präventionspolitischen Überlegungen einen dringenden Handlungsbedarf, mit Hilfe eines Pflegefonds Anreize für einen Ausbau des Sachleistungsangebots im Bereich der Pflege zu schaffen.

Zu den Änderungen im Einzelnen:

#### **Änderung der Zugangskriterien in den Stufen 1 und 2 (§§ 4 Abs 2, 48b)**

Für Personen, die ab 1.1.2011 einen Antrag auf Pflegegeld stellen, wird der Zugang zu den Stufen 1 und 2 erschwert. In der Stufe 1 ist künftig ein Pflegebedarf von mehr als 60 Stunden (statt bisher 50) und in der Stufe 2 von mehr als 85 Stunden (statt bisher 75) erforderlich. Von diesen Maßnahmen werden jedes Jahr voraussichtlich 25.000 Personen betroffen sein; davon werden 10.000 Personen überhaupt kein Pflegegeld mehr erhalten und 15.000 Personen wird

nur die Stufe 1 statt der Stufe 2 zugesprochen. Betrachtet man die Neuzuerkennungen der letzten Jahre, bewirkt diese Maßnahme eine Halbierung des Zugangs in den beiden unteren Pflegegeldstufen.

Dabei wird aus den Augen verloren, dass auch Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen der Stufe 1 nunmehr nicht mehr erfüllen können, durchaus einen beträchtlichen Hilfsbedarf aufweisen. Wer beispielsweise die Wohnung nicht mehr alleine verlassen und nicht mehr einkaufen kann, die Wohnung und die Wäsche nicht reinigen kann und zusätzlich teilweise Hilfe beim An- und Auskleiden sowie beim Vorbereiten der Medikamente sowie der gründlichen Körperpflege benötigt, wird künftig kein Pflegegeld mehr erhalten. Hat er keine Angehörigen, die ihn betreuen, ist er auf Hilfen durch Dritte oder auf soziale Dienste der Länder respektive von gemeinnützigen Organisationen angewiesen.

Auf die in den Erläuterungen angesprochene relativ geringe Inanspruchnahme professioneller sozialer Dienste (13,61 % in der Stufe 1 bzw 21,06 % in der Stufe 2), die als Hauptgrund für die Anhebung der Stundenzahl genannt ist, wird in der Begründung nicht weiter eingegangen. Eine genauere Betrachtung würde indes ergeben, dass einerseits nach wie vor große Informationsdefizite, andererseits aber auch Angebotslücken die Nachfrage beträchtlich beschränken. Letzteres weist darauf hin, dass jedenfalls zuerst die sozialen Dienste ausgebaut werden müssten, um das Angebot, das überdies regional große Unterschiede aufweist, zu verbessern (eventuell auch in der Weise, dass Pflegebedürftige anstelle des Pflegegeldes einen Scheck oder einen Gutschein erhalten, der bei einem Anbieter eingelöst werden kann), bevor Geldleistungen abgeschafft werden. Darüber hinaus ist auch die ohnedies finanziell prekäre Situation von Pflegebedürftigen zu beachten, die ebenfalls ein Grund für die geringe Nachfrage ist. Etwa 23 % der PflegegeldbezieherInnen erhalten eine Pension unter 570 Euro im Monat, rund 30 % beziehen nur eine Pension zwischen 570 und 860 Euro. Viele Pflegebedürftige können sich aus finanziellen Gründen keine professionelle Hilfe leisten, zumeist mit der Folge, dass sich der gesundheitliche Zustand noch weiter verschlechtert. Im Sinn der Prävention sollte gerade auch bei geringerem Pflegebedarf eine umfassende Unterstützung (bei hauswirtschaftlichen Arbeiten, für Begleitdienste etc) angeboten werden. Durch die im Budgetbegleitgesetz geplanten Maßnahmen wird diese pflegepolitische Zielsetzung wohl kaum erreicht werden können.

Die Übergangsbestimmung des § 48b BPGG soll verhindern, dass bereits zuerkannte Leistungen im Fall einer Nachuntersuchung, Weitergewährungsanträge nach Befristungen und Leistungen bei einem Zuständigkeitswechsel nicht von der neuen Rechtslage erfasst werden. Aus Sicht der Bundesarbeitskammer ist die Formulierung dieser Schutzbestimmung zu unbestimmt. Es wird daher vorgeschlagen, dass für alle diese Fälle (laufender Bezug und Nachuntersuchung, Weitergewährung nach Befristung, Übergang der Zuständigkeit und Sozialgerichtsverfahren) die am 31.12.2010 geltende Rechtslage weiter anzuwenden ist.

### **Erhöhung der Pflegegeldstufe 6 (§ 5)**

Die Erhöhung der Pflegegeldstufe 6 um 18 Euro stellt eine Verbesserung dar, die jedoch häufig nicht den BezieherInnen von Pflegegeld zugute kommt, sondern insofern den Ländern als Sozialhilfeträger, als bei einem Aufenthalt im Pflegeheim ein Anspruchsübergang stattfindet.

**Übertragung der Zuständigkeit von der AUVA an die PVA und von der ÖBB-DienstleistungsGmbH an die Versicherungsanstalt für Eisenbahn und Bergbau (§§ 22, 23)**

Von Seiten der Bundesarbeitskammer bestehen keine Einwände gegen die vorgeschlagenen Maßnahmen betreffend die Übertragung der Zuständigkeiten.

Zusammenfassend erlaubt sich die Bundesarbeitskammer folgende Schwerpunkte einer Umgestaltung des Pflegesystems hervorzuheben, die ohne Umschweife in Angriff genommen werden müssen:

- Erarbeitung eines Gesamtkonzepts zur Sicherung des Pflegesystems
- Entwicklung einheitlicher Leistungsstandards für die Länder
- Zweckwidmung eines Teiles der an die Länder fließenden Steuereinnahmen aus dem Budgetbegleitgesetz für die Pflege
- Schaffung eines Pflegefonds zur Verteilung dieser Mittel des Bundes (Erfüllung der Mindeststandards) für zusätzliche Pflegeleistungen und zur Unterstützung der Länder bei der Tragung der Alterungskosten der Pflege, wenn die Mindeststandards erfüllt sind (Vorleistungsverpflichtung der Länder)
- Ausbau des Angebots an Sachleistungen als erste wichtige Maßnahme des Pflegefonds für Personen mit geringerer Hilfsbedürftigkeit



Herbert Tumpel  
Präsident




Alice Kundtner  
iV des Direktors

