

Amt der o.ö. LandesregierungVerf - 300476/13 - Schi

Linz, am 4. Februar 1992

DVR.0069264

Bundespflegegeldgesetz und
Vereinbarung gemäß Art. 15a
B-VG zwischen Bund und Ländern
über gemeinsame Maßnahmen des
Bundes und der Länder für pflege-
und betreuungsbedürftige Personen;
Entwurf - Stellungnahme (Vorbegutachtung)

Verfassungsdienst:
Bearbeiter Dr. Schieferer

Zu Zl. 44.170/62-9/91 vom 30. Oktober 1991

An das

Bundesministerium für
Arbeit und Soziales

Stubenring 1
1010 W i e n

BONIT GESETZENTWURF	
Zl. 58	GEH 9 P2
Datum:	6. FEB. 1992
Verteilt	11. Juni 1992 <i>Test</i>

Dr. Jazek

Das Amt der o.ö. Landesregierung beehrt sich, zu dem mit der do. Note vom 30. Oktober 1991 versandten Gesetzentwurf und dem Entwurf einer Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG wie folgt Stellung zu nehmen:

I. Allgemeines:

1. Die im Entwurf vorgesehene bundeseinheitliche Neuregelung der Pflegevorsorge wird grundsätzlich begrüßt. Es handelt sich hier um eines der dringlichsten sozialpolitischen Anliegen der Gegenwart, da die "bloße" Pflegebedürftigkeit von der gesetzlichen Krankenversicherung nicht abgedeckt ist, weshalb vielfach die betroffenen Menschen durch die hohen anfallenden Pflegekosten zu Sozialhilfeempfängern werden.

Angesichts der dargestellten Dringlichkeit gewährt das Land Oberösterreich bereits seit 1. Jänner 1992 auf Grund des § 31a O.ö. Behindertengesetz 1991 bzw. nach Maßgabe der diesbezüglichen Richtlinien der o.ö. Landesregierung ein erhöhtes Pflegegeld in sieben Stufen im Ausmaß von monatlich 3.000 bis 15.000 Schilling.

2. Die nunmehr bundeseinheitlich vorgesehene Neuregelung der Pflegevorsorge soll den Erläuterungen (S 5) zufolge auf der Basis bestehender Kompetenzen und Organisationsstrukturen angestrebt werden. Danach soll der Bund jenen Personen Pflegegeld nach den Bestimmungen des Bundespflegegeldgesetzes gewähren, die aufgrund bundesgesetzlicher Vorschriften schon derzeit Anspruch auf eine pflegebezogene Geldleistung haben, die zu Leistungen (Pensionen, Renten) nach bundesgesetzlichen Bestimmungen gewährt wird (z.B. Hilflosenzuschuß nach ASVG, BSVG, GSVG usw.). Dagegen sollen die Länder für das Pflegegeld für jene Personen aufkommen, die nicht zum genannten Personenkreis zählen, z.B. Angehörige von Pensionsbeziehern, Sozialhilfeempfänger.
3. Der Entwurf des Bundespflegegeldgesetzes sieht nun aber ein Ruhen des Anspruches auf das vom Bund zu leistende Pflegegeld für den Fall vor, daß ein Anspruchsberechtigter auf Kosten eines Landes, einer Gemeinde oder eines Sozialhilfeträgers in einem Alten- oder Fürsorgeerziehungsheim, einer Heil- oder Pflegeanstalt usw. gepflegt wird. Dies bedeutet eine erhebliche Einschränkung der bisherigen Bundesleistungen auf Kosten der Länder. Insbesondere auch im Hinblick auf die im Vereinbarungsentwurf vorgesehenen zusätzlichen Leistungen der Länder dürfte der

auf das Land Oberösterreich entfallende Kostenanteil nicht mehr finanzierbar sein, weshalb der Vereinbarungsentwurf abgelehnt werden müßte. Dies auch deshalb, weil im Sinne des § 4 F-VG 1948 bei Abschluß der Art. 15a B-VG-Vereinbarung unter den angeführten Voraussetzungen die Grenzen der Leistungsfähigkeit der beteiligten Länder klar überschritten würden.

In diesem Zusammenhang wird noch darauf hingewiesen, daß bereits anläßlich der 44. ASVG-Novelle (Regierungsvorlage) versucht wurde, durch eine Änderung des § 105a Abs. 3 i.V.m. § 324 Abs. 3 ASVG ein Ruhen des Hilflosenzuschusses zu 80 % für den Fall der Pflege dann einzuführen, wenn ein Sozialhilfeträger die Kosten der Pflege auch nur zu einem Teil trägt.

Auf Grund eines entsprechenden Beschlusses der Landeshauptmännerkonferenz vom 13. November 1987 wurde diese Maßnahme einhellig abgelehnt (siehe Schreiben der Verbindungsstelle der Bundesländer vom 16. November 1987, VST-361/132, an Bundeskanzler Dr. Vranitzky).

4. Die im § 3 Abs. 1 enthaltene Anspruchsvoraussetzung, daß Pflegegeld bereits ab dem dritten Lebensjahr gebührt, ist zu früh angesetzt; begründeter wäre eine Abstellung auf das sechste Lebensjahr. Bis zum sechsten Lebensjahr sollte als gleichartige Leistung grundsätzlich die Gewährung einer erhöhten Familienbeihilfe in Frage kommen. Aus der in Oberösterreich gewonnenen Erfahrung zeigt sich auch, daß bei Kindern das Erfordernis des Vorliegens wenigstens einer Betreuungs- und einer Hilfsmaßnahme kaum angenommen werden kann, weil Hilfsmaßnahmen - wie auch

bei nicht pflegebedürftigen Kindern - noch gar nicht in Frage kommen (Heizen, Wohnungsreinigung!).

Allenfalls könnte - ähnlich dem § 30 Abs. 4 O.ö. Behindertengesetz 1991 - für Kinder ein Pflegegeld im Ausmaß von 50 v.H. der jeweils zutreffenden Stufe vorgesehen werden.

II. Zum Entwurf Bundespflegegeldgesetz:

Zu § 3:

Wie bereits unter Punkt I. Z. 4 (Allgemeines) ausgeführt, stellt die Gewährung des Pflegegeldes ab Vollen- dung des dritten Lebensjahres eine auf diesen Lebensab- schnitt bezogen eher willkürliche Entscheidung dar. Be- gründeter erschiene eine Gewährung ab dem sechsten Le- bensjahr.

Zu § 4:

Nach Abs. 1 ist das Pflegegeld in sieben Stufen im Aus- maß von 2.500 bis 20.000 Schilling vorgesehen. Demge- genüber beträgt die höchste Stufe des nach § 31a O.ö. Behindertengesetz 1991 festgesetzten Pflegegeldes 15.000 Schilling. Entsprechend Art. 3 des Vereinba- rungsentwurfes verpflichten sich die Länder, innerhalb einer noch festzusetzenden Frist gleichlautende Landes- gesetze und Verordnungen zu erlassen.

Im Hinblick auf die großen finanziellen Belastungen des Landes, insbesondere wegen der im § 11 Bundespflege- geldgesetz vorgesehenen Ruhendstellung des Pflegegeldes bzw. vergleichbarer Leistungen des Bundes bei Pflege auf Kosten eines Landes, einer Gemeinde oder eines Sozialhilfeträgers kann dem in diesem Punkt nur dann

zugestimmt werden, wenn die Stufe sieben mit S 15.000,-- (und die übrigen Stufen entsprechend niedriger) festgesetzt wird.

Zu § 7:

Zwecks Klarstellung sollte es im vorletzten Halbsatz des Abs. 1 ebenfalls "mit Beginn des Monats" heißen. Im übrigen wird aber dazu bemerkt, daß derartige Leistungen mit Rechtsanspruch nach allgemeinen verfahrensrechtlichen Grundsätzen nicht rückwirkend gewährt werden, sondern mit Beginn des Folgemonats einsetzen sollten, wie dies ohnehin im Abs. 3 bei der Einstellung bzw. Neubemessung teilweise normiert ist.

Zu § 11:

Wie schon unter I. (Allgemeines) ausgeführt, wird Abs. 2 strikt abgelehnt. Außerdem widerspricht diese Bestimmung den von der Arbeitsgruppe ausgearbeiteten Grundsätzen; sie ist daher ersatzlos zu streichen. Im übrigen widerspricht diese Regelung auch dem § 1, denn danach hat das Pflegegeld den Zweck, u.a. die Möglichkeiten zu verbessern, ein selbstbestimmtes Leben zu führen. Ebenso wird hiezu in den Erläuterungen ausgesagt, daß durch die Gewährung des Pflegegeldes die Wahlmöglichkeit zwischen häuslicher Pflege und stationärer Pflege erweitert wird. Eine Ruhendstellung des Pflegegeldes in den angeführten Fällen würde aber die Erreichung dieser Ziele vereiteln. Darüber hinaus ist § 11 des Entwurfes auch verfassungsrechtlich bedenklich:

Wenn nämlich die Pflegeleistung wegen der geringen Höhe der Pension zum Teil von einem Sozialhilfeträger finanziert wird, würde insofern eine Schlechterstellung ge-

genüber einem Bezieher einer höheren Pension eintreten, als das Pflegegeld im Gegensatz zum bisher geleisteten Hilflosenzuschuß zu 80 % ruht. Dies wäre gleichheitswidrig.

Eine weitere Verletzung des Gleichheitsgrundsatzes könnte sich daraus ergeben, daß § 11 für einen nicht unerheblichen Personenkreis folgende Konsequenz bewirkt: ein Erwerbstätiger leistet bis zur Pensionierung Versicherungsbeiträge und verliert gerade dann den Anspruch auf Leistung, wenn er diese benötigt (Vertrauensschutz).

Zu § 17:

Hier wird angeregt, dafür vorzusorgen, daß die Auszahlung des Pflegegeldes auch an die Betreuungsperson möglich ist.

Zu § 18:

Diese Bestimmung wäre insofern zu ergänzen, als noch nicht ausbezahlte Geldbeträge nicht mehr ausbezahlt sind, wenn keine der in Z. 1 und 2 angeführten Personen vorhanden sind.

Zu § 20:

Die hier vorgesehene Einkommensteuerfreiheit des Pflegegeldes bedeutet, daß die Höhe des Pflegegeldes real betrachtet höher ist, als von ihrem nominellen Ansatz her. Somit könnte nach h. Ansicht mit einer Höchstgrenze von S 15.000,-- (wie derzeit in Oberösterreich) das Auslangen gefunden werden.

Zu § 35:

Im Hinblick auf die schon bestehenden Leistungen des Landes Oberösterreich wird die Variante 2 vorgeschlagen.

III. Zum Vereinbarungsentwurf:A. Allgemeines:

Grundsätzlich wird der Vereinbarungsvorentwurf begrüßt. Im Hinblick darauf, daß dieser Vereinbarungsvorentwurf in einem engen Konnex zum Entwurf des Bundespflegegeldgesetzes steht und dieser - wie bereits angeführt - für die Länder untragbare Bestimmungen enthält, scheint es zwingend notwendig, daß sich im Rahmen der Verbindungsstelle eine Länderexpertenkonferenz damit befaßt. Eine offizielle Begutachtung wird wohl erst möglich sein, wenn ein entsprechend verbesserter Bundespflegegeldgesetzentwurf bzw. Vereinbarungstext samt Erläuterungen vorliegt.

Weiters wird auf folgendes hingewiesen:

Pflegevorsorge kann durch verschiedene Modelle verwirklicht werden: Einbindung in die Krankenversicherung, sei es durch Änderung des Krankbegriffes, sei es als eigenständiger Versicherungstatbestand oder auch in Form einer organisatorischen (Teil-)Einbindung einer eigenständigen Pflegeversicherung in die Krankenversicherung; privatrechtliche Lösungen usw. (vgl. im einzelnen Geppert, Pflegevorsorge II, Soziale Sicherheit 1991,

S. 288ff). Dem Art. 1 Abs. 2 des Entwurfs ist zwar zu entnehmen, daß es sich um ein System handeln soll, das auf der bestehenden Kompetenzverteilung aufbaut; das besagt aber über das zu verwirklichende Modell relativ wenig, da auch bei der geltenden Kompetenzverteilung verschiedene Modelle realisiert werden können. Vom Typus des zu verwirklichenden Modells aber hängt die auf die Länder zukommende finanzielle und sonstige Belastung ab. Ohne Abschätzung der Kostenfolgen aber ist eine Begutachtung des Entwurfs nur in sehr eingeschränktem Ausmaß möglich.

B. Im einzelnen:

Zu Art. 2:

Im Abs. 4 der Vereinbarungsentwurfes ist vorgesehen, daß die Vertragsparteien eine zweckentsprechende Verwendung der Pflegeleistungen sicherstellen werden. Soweit es sich bei diesen Pflegeleistungen um Pflegegelder handelt, werden diese sicherlich zu einem Teil dafür verwendet werden, nicht berufsmäßige Pflegepersonen (z.B. Verwandte, Personen aus der Nachbarschaft) zu entlohnen. Damit stellt sich die Frage, wie dieser Geldfluß im Verhältnis zwischen Pflegebedürftigem und Pflegeperson sozialversicherungsrechtlich und steuerrechtlich zu behandeln ist. Es könnte die Auffassung vertreten werden, zwischen dem Pflegebedürftigem und seiner Pflegeperson entstehe ein Arbeitsverhältnis; das an die Pflegeperson gezahlte Pflegegeld stelle damit sozialversicherungsrechtliches Entgelt und lohnsteuerrechtliches Einkommen dar. Dies mag bei berufsmäßigen Pflegepersonen gerechtfertigt sein; bei sonstigen Personen, die die Pflege schon bisher, allerdings

größtenteils unentgeltlich, gelegentlich übernommen haben, ist eine solche Konsequenz nicht vertretbar. Es müßte daher auch überlegt werden, wie dieser Geldfluß steuerrechtlich und sozialversicherungsrechtlich eingestuft wird. In diesem Zusammenhang ist noch auf Art. 8 zu verweisen, wonach sich der Bund verpflichtet, für die sozialversicherungsrechtliche Absicherung der Pflegepersonen Sorge zu tragen.

Zu Art. 3:

Nach Abs. 4 besteht auf die Gewährung des Pflegegeldes unabhängig von Einkommen und Vermögen ein Rechtsanspruch. Dies wird strikt abgelehnt. Denn wenn schon ein Rechtsanspruch auf die Gewährung von Pflegegeld normiert wird, so ist unbedingt eine Einkommensgrenze einzuführen, insbesondere auch im Hinblick auf die relativ hohen Pflegegeldstufen bis zum Höchstbetrag von S 20.000,--.

Zu Art. 4 bis 7:

Diese Teile des Vereinbarungsentwurfes tangieren in sehr erheblichem Maße das Gesundheits- und Krankenanstaltenwesen. Dabei haben die Länder nach Art. 5 überdies dezentrale Organisationseinheiten als Anlauf- und Koordinationsstellen (Sozial- und Gesundheitssprengel) einzurichten. Es wird im Hinblick auf die unterschiedliche Organisationsstruktur der bestehenden Sozialhilfeeinrichtungen in den einzelnen Ländern die zweckmäßigste Organisationsform dieser Sozial- und Gesundheitssprengel zu prüfen sein. In Oberösterreich ist etwa die dezentrale Organisationsform der Sozialhilfeverbände vorherrschend, so daß insgesamt 18 Sozialhilfeverbände de-

zentral tätig sind; eine Mitbesorgung der Angelegenheiten des Pflegegeldes wäre allenfalls vorstellbar.

Es ist überdies zu fordern, daß an allen weiteren Gesprächen auch die Länder als Krankenanstaltenträger eingebunden werden.

Zu Art. 11:

Entsprechend dem Koalitionseinkommen (Beilage 10, Punkt XI. "Neuordnung der Pflegevorsorge") ist der Aufwand für das Pflegegeld vom Bund und den Ländern im Rahmen der ihnen verfassungsrechtlich zugeordneten Kompetenzbereiche zu tragen. Warum allerdings Abs. 2 bestimmt, daß der Aufwand für Sachleistungen im Sinne des Art. 4 nur von den Ländern zu tragen ist und der Bund nicht auch im Bereich der Sachleistungen eine Mitfinanzierung trägt, ist nicht einzu-
sehen.

IV. Zum Expertenbericht:

Primär ist festzuhalten, daß es zwar Sache des Bundes ist, wie er seine Leistungen auf Grund des Gesetzesentwurfes finanziert. Aus Ländersicht ist jedoch festzuhalten, daß jene Finanzierungsquellen, an denen auch die Länder beteiligt sind, für die Finanzierung des Bundesteiles von vornherein ausscheiden müssen.

Weiters ist aus h. Sicht zu fordern, daß der Bund (Sozialversicherungsträger) die Gesamtkosten aus dem Bundespflegegeldgesetz trägt. Das insbesondere deswegen, weil

- die Sozialversicherungsträger durch Beitragserhöhungen ohnehin 3,5 Mio. S an zusätzlichen Mitteln erhalten,
- die Sozialversicherung damit besondere Einnahmen erzielt und
- die Länder im Weg über die Beitragserhöhung der Sozialversicherung Einnahmefälle bei gemeinschaftlichen Bundesabgaben (EST) hinnehmen und damit diese Aufgabe indirekt mitfinanzieren.

25 Mehrabdrucke dieser Stellungnahme werden u.e. dem Präsidium des Nationalrates übermittelt.

Für die o.ö. Landesregierung:

Dr. E. P e s e n d o r f e r

Landesamtsdirektor

- - -

- a) Allen
oberösterreichischen ÖVP- und SPÖ-Abgeordneten
zum Nationalrat und zum Bundesrat
- b) An das
Präsidium des Nationalrates (25-fach)
1017 W i e n , Dr. Karl Renner-Ring 3

- c) An alle
Ämter der Landesregierungen
- d) An die
Verbindungsstelle der Bundesländer
beim Amt der NÖ. Landesregierung
1014 W i e n , Schenkenstraße 4

zur gefälligen Kenntnis.

Für die o.ö. Landesregierung:

Dr. E. P e s e n d o r f e r

Landesamtsdirektor

F.d.R.d.A.:

Altecker

