



Österreichischer Städtebund

Wien, 11. April 2007
Dr. Schmid/Burggraf
Klappe: 899 77
Zahl.: 035/468/2007

An das
Präsidium des Nationalrates

Parlament
1010 Wien

E-Mail: begutachtungsverfahren@parlinkom.gv.at

Betreff: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem Bestimmungen über die Betreuung von Personen in privaten Haushalten erlassen werden (Hausbetreuungsgesetz – HBeG) und mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wird;
I. Stellungnahme,
II. Antrag auf Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium

Zu dem mit Schreiben vom 15. März 2007, GZ. BMWA-462.212/0016-III/7/2007, übermittelten Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem Bestimmungen über die Betreuung von Personen in privaten Haushalten erlassen werden (Hausbetreuungsgesetz – HBeG) und mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wird, nimmt der Österreichische Städtebund wie folgt Stellung:

I. Stellungnahme

Grundsätzlich:

Vorweg ist festzuhalten, dass das vorrangige Ziel dieser Novelle in der Legalisierung eines Missstandes besteht und nun aufgrund des bevorstehenden Auslaufens der sog.

„Amnestieregelung“ mit 30. Juni 2007 ein zeitlicher Druck (selbst) auferlegt wird.

Bei übereilten Durchpeitschen der Novelle besteht vor allem die Gefahr, dass ein Verlust der herrschenden Qualitätsstandards in der Betreuung und Pflege und eine Verunsicherung in der Bevölkerung ausgelöst wird. Ganz zu schweigen davon, dass die Finanzierungsfrage derzeit völlig ungelöst ist.

Die Aussage im Vorblatt, wonach der vorliegende Entwurf für die Gebietskörperschaften „an sich“ kostenneutral ist, ist völlig irreführend und muss entschieden zurückgewiesen werden. Die vorgesehenen Regelungen werden für alle Gebietskörperschaften weitreichende Kosten verursachen. Dies auch im Hinblick darauf, weil es damit auch den bereits bestehenden, am Markt befindlichen Institutionen für Mobile Dienste zusteht, eine 24-Stunden-Betreuung anzubieten.

In den beigelegten Unterlagen findet sich weiters der Hinweis, dass sich ein zusätzlicher Finanzierungsbedarf im Rahmen von Verhandlungen über eine Neuregelung der Finanzierung von Pflege und Betreuung ergeben könnte.

Diese Verhandlungen werden derzeit im Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz geführt, in denen auch der Österreichische Städtebund eingebunden ist. Allerdings wurden in den diversen Arbeitsgruppen im Zuge dieses Evaluierungsverfahrens bis zum heutigen Tag noch keinerlei Kosten-Analysen durchgeführt und ist eine Kosteneinschätzung noch völlig im Unklaren.

Es ist daher von großem Interesse für die Kommunen endlich über Kostenbelastungen im Sinne des Konsultationsmechanismus informiert zu werden, da nur aufgrund dieser Informationen über zu erwartende, finanzielle Belastungen der verschiedenen Gebietskörperschaften eine endgültige Entscheidung über Ausgestaltung und Funktion des zu entwickelnden Betreuungssystems möglich ist.

Im Einzelnen:

1.) Geltungsbereich und arbeitsrechtliche Bestimmungen (Artikel 1)

Unter Artikel 1 § 1 Abs. 2 Z. 2 lit. b wird darauf hingewiesen, dass Personen mit nachweislicher Demenzerkrankung auch in den Pflegegeldstufen 1 und 2 anspruchsberechtigt für eine 24-Stunden-Betreuung sind. Wobei weiters bemerkt wird, dass

vorzugsweise durch neurologische oder psychiatrische Fachabteilungen bzw. über gerontopsychiatrische oder psychiatrische Tageskliniken oder – zentren die entsprechende Bestätigung auszustellen ist. Hier ist es erforderlich, dass diese Diagnostizierung nicht vorzugsweise durch diese Einrichtung zu erfolgen hat, sondern dass in jedem Fall eine fachärztliche Bestätigung vonnöten ist. Die Qualität der Befundungen durch Hausärzte (Allgemeinmediziner) im psychiatrischen bzw. gerontopsychiatrischen Bereich wird auch in der medizinischen Kollegenschaft immer wieder als mangelhaft dargestellt.

Zur arbeitszeitrechtlichen Regelung ist darauf hinzuweisen, dass aus Sicht des Österreichischen Städtebundes Regelungen bei Abwesenheit der Betreuungsperson wie beispielsweise im Krankheitsfall dieser Person bzw. im Rahmen der ihr zustehenden Freizeit oder Pausen aufzunehmen wären.

Vorgeschlagen wird daher, im Sinne der Sicherheit für den Betreuungsbedürftigen, diese Vertretungsregelungen zum Vertragsbestandteil zwischen Betreuungsbedürftigem und Betreuer zu machen.

2.) Festlegung von Qualitätsstandards:

Verhältnis der Vereinbarung über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen; BGBl. Nr. 43/1993 idgF zu Artikel 2 Z. 1 und Z. 2 (Änderung der Gewerbeordnung 1994) des Entwurfes.

In der gegenständlichen Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen, BGBl. Nr. 43/1993 idgF, wurden gemeinsame Maßnahmen des Bundes und der Länder für pflegebedürftige Personen festgelegt.

Diese sollen bundesweit nach gleichen Zielsetzungen und Grundsätzen geregelt werden. Eine solche bundesweite Regelung ist gemäß Artikel 5 die Garantie und Erhaltung von Mindeststandards der Sachleistungen, die dem Leistungskatalog und den Qualitätskriterien für die ambulanten, teilstationären und stationären Dienste (Anlage A) zu entsprechen haben. Weiters besteht die Verpflichtung, für eine entsprechende Sicherung der fachlichen Qualität und Kontrolle der Dienste sowie des Ausbaugrades zu sorgen.

Detailregelungen werden in den Bedarfs- und Entwicklungsplänen getroffen. (Anlage A).

Durch die Schaffung einer Gewerbeberechtigung für die „Personenbetreuung“ in der Gewerbeordnung 1994, einem Bundesgesetz, in welchem eine solche Berechtigung als freies Gewerbe ohne zusätzliche Anforderungen erworben und ausgeübt werden kann, werden die Zielsetzungen der gegenständlichen Art 15a –Vereinbarung definitiv unterlaufen und verlieren diese damit ihre Wirkung. Durch die Regelung der Personenbetreuung in einem (vom Bund zu vollziehenden) Bundesgesetz verlieren die Länder und Gemeinden somit auch ihre Mitwirkungsmöglichkeit gemäß Art. 15a B-VG betreffend die Festlegung von Qualitätssicherungsmaßnahmen.

Ganz generell stellt sich daher die Frage: Was ist angedacht, um zum Schutze Betreuungsbedürftiger Qualitätssicherungsmaßnahmen festzulegen, zu installieren und deren Einhaltung sicherzustellen?

Weiters ist aus diesem Entwurf nicht ersichtlich, ob es eine Mindestanforderung an die Betreuungspersonen gibt.

Man kann lediglich erkennen, dass eine solche Person das 18. Lebensjahr vollendet haben muss, weitere Qualitätserfordernisse sind nicht ersichtlich.

In Artikel 2 des gegenständlichen Entwurfes sind neben der Personenbetreuung auch gewisse Gesellschafterfunktionen erwähnt: Gesellschaft leisten, Führen von Konversation, Aufrechterhaltung sozialer Kontakte, Begleitung bei diversen Aktivitäten, Vermittlung und Organisation von Personenbetreuung setzt jeweils ein gewisses Maß an Kenntnissen der deutschen Sprache sowie des sozialen Umfelds der/des Schutzbedürftigen voraus.

3.) Abgrenzung Pflege – Betreuung:

Während lange Zeit von der Schaffung einer „24-Stunden-Pflege“ gesprochen wurde, regelt der gegenständliche Entwurf alleine die „24-Stunden-Betreuung“, der Pfllegetätigkeiten nicht mehr umfasst.

Die im Artikel 2 Z. 1 des Entwurfes aufgezählten Tätigkeiten der Personenbetreuung entsprechen weitgehend den Tätigkeiten von Heimhilfen.

Die Begriffe Pflege und Betreuung werden zuweilen verwechselt oder vorsätzlich verwirrend eingesetzt. Dass Menschen, die keiner Pflege bedürfen, es vorziehen, in ihrem gewohnten Umfeld betreut zu werden, ist selbstverständlich und gängige Praxis.

Pflege umfasst jedoch Tätigkeiten, die weit über den Rahmen der Betreuung hinausgehen. Deshalb darf Pflege nur auf höchstem medizinischen Niveau stattfinden, muss strengen Regeln unterworfen sein und ständigen Kontrollen unterliegen. Dementsprechend wird auch im Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG) genau zwischen den Tätigkeitsbereichen des gehobenen Dienstes und der Pflegehilfe unterschieden. Wie soll die Einhaltung dieser Bestimmungen hinter verschlossenen Türen gewährleistet werden? Diese Frage ist umso bedeutsamer als im vorliegenden Entwurf ein freies Gewerbe vorgesehen ist, dessen Ausübung nach den Bestimmungen der Gewerbeordnung keines Befähigungsnachweises bedarf.

Abgesehen davon ist in den öffentlichen Einrichtungen eine ständige ärztliche und psychologische Betreuung, die nicht nur auf medizinische Akutfälle beschränkt ist, gewährleistet.

Doch nicht nur diese Qualitätsstandards scheinen in Gefahr zu sein: Wer garantiert bei der Pflege, die in den eigenen vier Wänden stattfindet, die Einhaltung ernährungswissenschaftlicher Standards, die sanitären Verhältnisse, die Behindertengerechtigkeit, die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte?

Besondere Brisanz haben die voran stehenden Punkte, wenn man sich vorstellt, dass die neue Regelung für zu betreuende Personen ab der Pflegestufe 3 gelten soll. Abgesehen davon, dass der Übergang zwischen Betreuung und Pflege ein fließender ist, handelt es sich dabei um Personen, die nicht nur Betreuung, sondern jedenfalls auch Pflege benötigen! Im Falle der an Demenz erkrankten Personen, für die die neue Regelung bereits ab Pflegestufe 1 gelten soll, kommt folgender rechtlicher Aspekt hinzu:

Im Unterbringungsgesetz und Heimaufenthaltsgesetz sind die im Einzelfall erforderlichen freiheitsbeschränkenden Maßnahmen geregelt.

Weder die rechtlichen Rahmenbedingungen noch die erforderlichen psychologischen Kenntnisse der Betreuungspersonen finden im vorliegenden Entwurf Berücksichtigung, sodass sowohl die betreuten als auch die betreuenden Personen in einen faktischen und rechtlichen Graubereich gezwungen werden.

Das Vorgaukeln der geradezu gefährlichen Illusion der 24-Stunden-Pflege zu Hause ist in höchstem Maße unseriös und führt nur dazu, dass bei den Betroffenen Hoffnungen geweckt werden, die nicht befriedigt werden können!

Nicht jede Einrichtung und jeder Anbieter wird alles leisten können – entscheidend ist ein sinnvoll abgestimmtes Angebot an ambulanten und stationären Diensten, das dieser enormen gesellschaftlichen Herausforderung gerecht wird. Abgesehen davon wird der Bedarf, der durch diese neue Regelung geradezu künstlich geschaffen wird, erst recht steigen. Professionelle Rund-um-die-Uhr-Pflege kann seriöserweise nur in einer stationären Einrichtung mit entsprechendem Personal, technischer und baulicher Ausstattung, sowie unter permanenter Qualitätskontrolle stattfinden.

Ungeachtet all dieser qualitativen Probleme wird auch die tatsächliche Machbarkeit einer Pflege rund um die Uhr für den Großteil der ÖsterreicherInnen in Frage gestellt, da nur in den wenigsten Fällen ausreichend Raum für die adäquate Unterbringung der rund um die Uhr anwesenden Pflegekraft vorhanden sein dürfte.

Die Zahl derjenigen Menschen, die in hohem Ausmaß pflege- und betreuungsbedürftig sind, wird in den nächsten Jahren deutlich anwachsen. Die angegebenen monatlichen Kosten von 2.000 bis 3.000 € pro betreuter Person sind völlig unrealistisch.

Mit den vorgelegten halbfertigen Ansätzen, die nicht einmal erkennen lassen, wie sie finanziert werden sollen, ist niemandem ein guter Dienst erwiesen. Eine langfristig vernünftige und finanzierbare Lösung ist derzeit nicht in Sicht.

In diesem Gesetz sind Ansätze zu erkennen, dass neben der bewährten Pflege in öffentlichen Einrichtungen ein zweites Pflegesystem aufgebaut werden soll, wobei nicht erkannt werden kann, wer hierfür die finanzielle Verantwortung übernehmen soll.

Zusätzlich steht zu befürchten, dass die bewährten stationären Angebote in den Ländern massiv unter Druck geraten werden, wenn ein Betreuungsangebot eingerichtet werden soll, das den Menschen die Betreuung daheim anbietet und vielleicht stärker gefördert wird als der stationäre Bereich.

Weiters wird angemerkt, dass Informationen zufolge in Haushalten, wo bereits heute diese sogenannten (bis vor kurzem illegalen) „Pflegekräfte“ beschäftigt sind, diese oben

angeführten Verrichtungen nicht ausschließlich nur auf Grund des Bedarfes des zu Betreuenden verrichtet werden.

Das heißt, die Betreuungsperson kocht, wäscht, bügelt, kauft ein und versorgt den Garten bzw. Tiere auch für andere Familienangehörige.

Sollte es daher zu einer Mitfinanzierung dieser Tätigkeiten durch die öffentliche Hand kommen, stellt sich die Frage, wie im Zuge der qualitätssichernden Maßnahmen darauf geachtet werden kann, dass es nicht zu einer Subventionierung von Haushaltstätigkeiten für die Angehörigen kommt.

Weiters wird unter Artikel 2 Z. 1 § 159 Z. 2 – „Unterstützung bei der Lebensführung“ unter lit. b auch die Hilfestellung bei der persönlichen Körperhygiene angeführt. Hierzu wird angemerkt, dass erfahrungsgemäß bei Personen ab der Pflegegeldstufe 3 bzw. bei Demenzerkrankten mit niedrigerer Pflegegeldstufe Tätigkeiten durchzuführen sind, die auch das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz (GuKG) berühren.

Es ist daher auch in diesem Bereich zu fragen, wieweit hier Trennschärfe bzw. Rechtskonformität erzielt werden kann.

Es steht zu befürchten, dass die vorliegende Form der 24-Stunden-Betreuung legal nicht leistbar, räumlich nicht umsetzbar, aber dafür qualitativ bedenklich ist. Das Einzige, das die Regelung in dieser Form bewirken wird, ist eine Scheinlegalisierung des bisherigen Missstandes.

4.) Definition von betreuungsbedürftigen Personen gemäß Artikel 2 Z. 1 § 159

Im Zuge der geplanten Änderung der Gewerbeordnung ist im § 159 angeführt, dass Gewerbetreibende, die das Gewerbe der Personenbetreuung ausüben, berechtigt sind, betreuungsbedürftige Personen zu unterstützen. Nicht jedoch ist in der Gewerbeordnung selbst definiert, was betreuungsbedürftige Personen im Sinne des Gesetzes sind.

Hier ist jedenfalls eine entsprechende Definition aufzunehmen, da die im Rahmen des freien Gewerbes „Personenbetreuung“ erlaubten Tätigkeiten durchaus Bereiche umfassen, die für sich allein ein reglementiertes Gewerbe darstellen würden (Gastgewerbe, Gebäudereinigung, Textilreiniger, usw....).

Um hier eine Umgehung des Befähigungsnachweises der jeweiligen Gewerbe durch die Anmeldung des freien Gewerbes „Personenbetreuung“ hintan zu halten, wird weiters dringend empfohlen, in der Gewerbeordnung klar zu definieren, wer Leistungsempfänger zu sein hat und weiters, dass beispielsweise diese Dienstleistungen nur im Haushalt des zu Betreuenden erbracht werden dürfen und nur einem eingeschränkten, zusätzlichen Personenkreis zugänglich sein sollen (z.B. Ehegatten, usw..).

Auch sollte klargestellt werden, dass die Ausübung des Gewerbes nicht nur einzelne Tätigkeiten, sondern die Erbringung aller bzw. eines überwiegenden Teils der aufgezählten Tätigkeiten pro Anlassfall beinhaltet sein muss.

Abschließend darf zusammengefasst angemerkt werden, dass den zum Gesetzesentwurf eingelangten Stellungnahmen der Mitgliedsgemeinden zu einem großen Teil die Sorge und Befürchtung einer drohenden Kostenbelastung für die Gemeinden und Städte gemeinsam ist, wobei mangels näherer Information eine solche derzeit nicht beziffert werden kann.

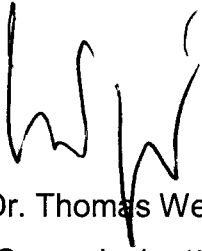
II. Antrag auf Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium

Generell ist festzuhalten, dass die finanziellen Mehrbelastungen der Städte und Gemeinden völlig ausgeblendet werden. Da aber mit einer beträchtlichen Kostenübernahme durch die Kommunen zu rechnen ist, wobei die Gemeinden aber kaum eine Wahl- und Gestaltungsmöglichkeit in der Vollziehung dieses Gesetzes haben, ist der vorliegende Entwurf aus der Sicht des Österreichischen Städtebundes in dieser Form abzulehnen. Es ist aber bereits jetzt abzusehen, dass die durch den gegenständlichen Entwurf erforderlichen Finanzierungsmaßnahmen, welche nicht beziffert wurden, bei weitem die Grenzen des Konsultationsmechanismus überschreiten werden.

Der Österreichische Städtebund stellt daher gemäß Art. 2 Abs. 1 der Vereinbarung zwischen dem Bund, den Ländern und den Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften, BGBl. I Nr. 35/1999, den Antrag auf Aufnahme von Verhandlungen in einem Konsultationsgremium über die finanziellen Auswirkungen des vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit mit GZ. BMWA-462.212/0016-III/7/2007 am 15. März 2007 übermittelten Ministerialentwurfs, um eine für die Städte und Gemeinden tragbare finanzielle Lösung zu treffen.

Der Vollständigkeit halber darf ich Sie auch informieren, dass an den Herrn Bundeskanzler, den Herrn Bundesminister für Finanzen, den Herrn Bundesminister für Soziales und Konsumentenschutz, die Frau Bundesministerin für Gesundheit, Familie und Jugend und den Herrn Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit gleichlautende Schreiben gerichtet wurden.

Mit freundlichen Grüßen



Mag. Dr. Thomas Weninger
Generalsekretär



Bürgermeister
Dr. Michael Häupl
Präsident