

Hilfswerk Österreich
Bundesgeschäftsstelle
28. Mai 2013



Stellungnahme

Gesundheitsberuferegister-Gesetz
GZ: BMG-92250/0100-II/A/2/2012

Rückfragehinweis:

Mag. Walter Marschitz
Geschäftsführer

Hilfswerk Österreich
Apollogasse 4/5 | 1070 Wien
Tel.: 01/404 42-10, Fax: -20
walter.marschitz@hilfswerk.at
www.hilfswerk.at

Stellungnahme des

Hilfswerk Österreich

zum

**Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundesgesetz über die
Registrierung von Gesundheitsberufen (Gesundheitsberuferegister-Gesetz -
GBRegG) erlassen und das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz und das
MTD-Gesetz geändert werden;**

Begutachtungsverfahren GZ: BMG-92250/0100-II/A/2/2012

Obwohl nicht ausdrücklich dazu eingeladen, möchte das Hilfswerk Österreich zum o.a. Gesetzesentwurf Stellung nehmen.

Das Hilfswerk Österreich ist der größte österreichische Anbieter mobiler Pflege in Österreich. In diesem Bereich werden jährlich rund 35.000 Personen betreut. Um diese Dienste zu erbringen hat das Hilfswerk österreichweit etwa 800 Diplomierte Gesundheits- und Krankenpflegepersonen, über 1.000 Pflegehelfer und 2.000 Heimhilfen sowie 165 TherapeutInnen im Einsatz.

Das Hilfswerk und insbesondere seine MitarbeiterInnen sind daher von diesem Vorhaben betroffen.

Das Hilfswerk hat massive Einwände gegen den vorliegenden Gesetzesentwurf, weil er für die Betroffenen massive Eingriffe und einen erheblichen Aufwand bedeuten würde, dem kein adäquater Nutzen gegenübersteht.

Der Entwurf wird daher in der vorliegenden Fassung

abgelehnt.

Gleichzeitig wird versucht, einen Weg zu skizzieren wie berechtigte Intentionen des Vorhabens sinnvoller umgesetzt werden könnten.

Unsere Kritik umfasst folgende Punkte:

1. Der reale Nutzen der vorgeschlagenen Regelungen ist fraglich.

Obwohl der Ruf nach einem Berufsregister in der pflegepolitischen Debatte in Österreich an sich nicht neu ist, stellt sich angesichts eines solchen Vorhabens – gerade auch im Lichte der forcierten „Wirkungsorientierung“ seitens der öffentlichen Hand- doch die Frage nach dem konkreten Nutzwert eines solchen Vorhabens.

In den Erläuterungen zum geplanten Vorhaben werden 4 Ziele genannt:

- Rechtssicherheit für Berufsangehörige, PatientInnen und Dienstgeber
- Schaffung eines Instrumentariums für die Bedarfs- und Ressourcenplanung im Gesundheitswesen
- Umsetzung internationaler Standards für die betroffenen Berufe und damit deren nationale und internationale Aufwertung
- Qualitätssicherung und Patientenschutz

Rechtssicherheit für Berufsangehörige, PatientInnen und Dienstgeber

Hier besteht in der gelebten Praxis kaum Handlungsbedarf. Durch normierte Ausbildungen und Berufszugänge gibt es sowohl für Berufsangehörige als auch für Dienstgeber kaum Zweifel an der Berufsberechtigung.

Da die Dienstgeber ohnehin die Ausbildungsnachweise der von ihnen eingestellten MitarbeiterInnen im Detail kontrollieren, würden sie sich durch ein entsprechendes Register auch nichts ersparen. Im Gegenteil: da sie einen Verwaltungsweg an anderer Stelle (Registrierungsstelle) beachten müssten, wäre das Verfahren etwas komplizierter.

Da die PatientInnen zum überwiegenden Teil mit angestellten Berufsangehörigen im Kontext von Institutionen (Spitäler, Pflegeheime, Träger der Hauskrankenpflege, etc.) konfrontiert sind, ergibt sich auch hier kein Handlungsbedarf. Es wird auch in Zukunft

kaum vorkommen, dass ein Spitalspatient den Berufsausweis der ihn betreuenden Pflegekraft verlangt. Abgesehen davon, haben die meisten Organisationen dafür bereits jetzt Dienstaussweise im Einsatz.

Realer Handlungsbedarf würde nur dort bestehen, wo Berufsangehörige abseits von Institutionen direkt mit den PatientInnen kontrahieren und für Bereiche, wo es Ausschlussgründe vom Beruf gibt, die nicht aus den Standardunterlagen (Abschlusszeugnissen, Strafregisterauszug, Gesundheitszeugnis) hervorgehen.

Die in den Erläuterungen aufgestellte Behauptung, es gäbe in diesem Bereich „keine ausreichende Rechtssicherheit“ kann aus der Praxiserfahrung jedenfalls nicht nachvollzogen werden.

Schaffung eines Instrumentariums für die Bedarfs- und Ressourcenplanung im Gesundheitswesen

Insgesamt ist es zwar wünschenswert, dass die statistischen Grundlagen im Pflegebereich verbessert werden, für die Bedarfsplanung hilft ein solches Register aber wenig. Für den betroffenen Dienstgeber ist es nämlich nicht maßgeblich, wie viele Fachkräfte es in Österreich gibt, sondern wie viele Kräfte für konkret ausgeschriebene Stellen am Markt verfügbar sind. Darüber sagt ein derartiges Register nichts aus und die geplante Ausgestaltung des Registers nimmt darauf auch nicht Rücksicht.

Wäre beispielsweise geplant, mit dem Register den Dienstgebern ein Instrument zur Verfügung zu stellen, wo sie auf Knopfdruck die Kontaktdaten der freien Fachkräfte - etwa in der gesuchten Region- abrufen könnten, wäre ein konkreter Nutzwert gegeben. Ob das (Datenschutz etc.) überhaupt möglich wäre, steht auf einem anderen Blatt.

Mit der Löschung der Eintragung nach drei Jahren sind auch gezielte Rückholaktionen in den Beruf über dieses Instrument nicht möglich.

Für die Bedarfs- und Ressourcenplanung ist die Entwicklung bei der Nachfrage viel entscheidender. Hier ist absehbar, dass rein aus demografischen Gründen die Nachfrage nach Pflegeleistungen sprunghaft ansteigen wird. Trotzdem sind hier keine verstärkten Anstrengungen seitens der Politik spürbar. Im Gegenteil: unter dem trügerischen Eindruck einer derzeit bestehenden „demografischen Atempause“

werden Ausbildungsplätze und Infrastrukturausbau eher gebremst.

Umsetzung internationaler Standards für die betroffenen Berufe und damit deren nationale und internationale Aufwertung

Nur ein kleiner Teil der Fachkräfte beabsichtigt eine Tätigkeit im Ausland aufzunehmen. Vor allem auf diesen Teil beziehen sich die internationalen Verpflichtungen, die im Zusammenhang mit dem geplanten Vorhaben ins Treffen geführt werden. Für Personen, die beabsichtigen eine Tätigkeit im Ausland aufzunehmen, könnte man die Möglichkeit einer freiwilligen Eintragung in ein offizielles Register schaffen. Zusätzlich könnte man –ähnlich wie beim Strafregisterauszug- ein Verzeichnis jener Fachkräfte führen, die aus wichtigen Gründen von der Berufsausübung ausgeschlossen sind.

Für die Aufwertung der betroffenen Berufe wäre es viel wichtiger, die seit Jahren anstehenden Ausbildungsreformen, etwa im Pflegebereich endlich anzugehen und den Veränderungen der Berufswelt in diesem Bereich und der Ausbildungslandschaft insgesamt Rechnung zu tragen.

Qualitätssicherung und Patientenschutz

Weder im Bereich der Fortbildungsverpflichtung noch im Bereich des Patientenschutzes bestehen derzeit in Österreich reale Probleme.

Die Arbeitgeber sind bereits jetzt gesetzlich dazu verpflichtet, nur entsprechend qualifizierte Personen zu beschäftigen. Auch der Nachweis der Fortbildungen wird vielfach von den Fördergebern bereits verlangt.

Die vorgeschlagene Regelung ist der klassische Fall für eine aufwendige und für die Betroffenen erheblich nachteilige Verbürokratisierung eines nicht vorhandenen Problems und dürfte, wenn man das Thema Wirkungsorientierung in der Verwaltung tatsächlich ernst nimmt, niemals Eingang in ein Gesetzesvorhaben finden.

2. Die vorgeschlagene Lösung ist für alle Betroffenen zu aufwendig.

Wie schon aus den vorhergehenden Ausführungen ersichtlich, könnten die wirklich berechtigten Ziele des geplanten Vorhabens mit einer weniger aufwendigen Lösung erreicht werden. Zudem sind die in den Erläuterungen angeführten Kostenschätzungen unvollständig und stark zu hinterfragen. Der Aufwand einer

solchen Lösung und damit ein wichtiger Teil der Entscheidungsgrundlage ist damit nicht richtig dargestellt.

Die Verwaltungsabgaben und –gebühren für die Betroffenen sind in den Erläuterungen zwar erwähnt, in den Berechnungen aber nicht mehr angeführt. Sie sollen nach Auskunft derzeit 84 € betragen, was allein bei 100.000 Erstregistrierungen 8,4 Mio. Euro heißen würde.

Der Zeitaufwand für die Bestandsregistrierung ist mit 20 Minuten/Fall deutlich unterschätzt, auch oder gerade wenn man bei der Arbeiterkammer derzeit von einer Beratung vor Ort (in den Einrichtungen) ausgeht.

Der Zeitaufwand für die Informationsverpflichtung (Nachweis der Fortbildungsverpflichtung) ist mit 10 Minuten/Person erheblich zu niedrig angesetzt. Würde man bei der öffentlichen Verwaltung ähnlich engagierte Zielwerte heranziehen, würden sich Einsparungspotentiale ungeahnten Ausmaßes auf tun.

Die Zeiten der Betroffenen sind mit 0 Euro bewertet. Für eine Folgekostenabschätzung für ein Gesetzesvorhaben ist das kein seriöses Vorgehen, weil auf diese Weise die Kosten von für die Betroffenen aufwendigen Verwaltungsvorhaben in ihrer Auswirkung unterschätzt würden. Außerdem stimmt das wohl auch nicht mit der Realität überein, weil Teile der für die Registrierungsvorgänge verwendeten Zeit wohl in die Dienstzeit fallen würden. Das gilt auch für öffentliche Einrichtungen und wäre daher auch für die öffentliche Hand unmittelbar kostenwirksam. Dass für die Bestandsregistrierung vor Ort die Dienstnehmer eine Dienstfreistellung beantragen müssen, scheint in der Praxis nicht wahrscheinlich.

Die Kosten für (freiberuflich tätige) Personen, die nicht Mitglied der Arbeiterkammer sind und die mit einem Kostenbeitrag für die Registrierung zu rechnen haben, sind ebenfalls nicht angeführt.

Die Kosten der Betreuung des Registrierungsbeirates werden in den Erläuterungen mit nur 150 € pro Jahr angegeben, obwohl Protokollführung, Sitzungsbetreuung, redaktionelle Zusammenfassung der Beschlüsse und die Vorbereitung der Geschäftsordnung als Aufgaben vorgesehen sind. Zudem ergibt sich aufgrund der geplanten Aufgaben und Fristenläufe, dass der Beirat mehrmals im Jahr zusammentreten muss.

Auch wenn es sich nicht um Steuergelder sondern „nur“ um Mittel der Arbeiterkammer handelt, sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass den AK-Beiträgen steuerähnlicher Charakter zukommt und der Betroffene nicht mit der Aufkündigung seiner Mitgliedschaft auf ihm nicht genehme Mittelverwendung reagieren kann.

Auf der anderen Seite scheinen die Software-Kosten von 600.000 Euro sehr hoch, wenn man bedenkt, dass als Argument für die Registrierung durch die Arbeiterkammer ins Treffen geführt wird, dass sich Synergien durch die Erfahrung der AK mit Personenstandsregistern ergeben. Das müsste sich –auch wenn die Systeme getrennt sind- zumindest in einer synergetischeren Nutzung der verwendeten Software niederschlagen.

Wenn man die Verwaltungsabgaben dazurechnet, realistischere Annahmen für den Zeitaufwand trifft und auch die zeitlichen Aufwendungen der Betroffenen bewertet, muss man wohl für das Vorhaben –allein in der Errichtungsphase- von Gesamtkosten in der Höhe von etwa 15.000.0000 Euro ausgehen. Geld, das angesichts der knappen Ressourcen in diesem Bereich sinnvoller eingesetzt werden könnte.

3. Die Anbindung an die gesetzliche Interessensvertretung der Arbeitnehmer schafft veritable Interessenskonflikte.

Im Gesetzesentwurf (Erläuterungen, Allgemeiner Teil) wird davon gesprochen, dass die Führung des Gesundheitsberuferegisters entsprechend dem Regierungsprogramm durch die Bundesarbeitskammer erfolgen soll. Im Regierungsprogramm selbst ist allerdings von der Arbeiterkammer keine Rede, es wird nur von bestehenden überbetrieblichen Interessensvertretungen gesprochen. Damit wären beispielsweise auch Institutionen wie die Sozialwirtschaft Österreich (ehemals BAGS) oder der Österreichische Gesundheits- und Krankenpflegeverband (ÖGKV) umfasst. Im Gesundheit Österreich-Gesetz ist die Registrierung bereits der Gesundheit Österreich (GÖG) zugeteilt, wo sie sachlich auch richtig angesiedelt wäre.

Die Übernahme behördlicher Aufgaben im übertragenen Wirkungskreis durch die gesetzlichen Interessensvertretungen ist der österreichischen Rechtsordnung nicht fremd (Art. 120b Abs. 2 B-VG). Trotzdem sollte im Sinne einer sauberen Rollentrennung zwischen den legitimen Aufgaben einer Interessensvertretung und

denen einer staatlichen Behörde ein solcher Weg nur dann gewählt werden, wenn es einerseits keine erkennbaren Interessenskonflikte zwischen diesen beiden Rollen gibt und gleichzeitig die Übernahme erkennbare Vorteile (etwa in Form von Synergien) bringt. Beides ist hier fraglich.

Bei einer möglichen Aberkennung der Registrierung einer angestellten Pflegekraft wäre die Arbeiterkammer zuständig, deren Interessen gegenüber dieser AK-Behörde zu vertreten -ein klassischer Interessenskonflikt. Da beim gegenständlichen Entwurf im § 27 GuKG bei der Vertrauenswürdigkeit nicht mehr nur auf eine strafrechtliche Verurteilung abgestellt wird, sondern -wie in den Erläuterungen angeführt- auch „grobe Berufspflichtverletzungen“ eine solche verhindern können, ergeben sich neue Auslegungsspielräume und damit Möglichkeiten für solche Konflikte .

Auch die Synergien liegen nicht klar auf der Hand. Immerhin wird ja eine eigene Behörde geschaffen.

Dass die Finanzierung an sich öffentlicher Aufgaben an eine gesetzliche Interessensvertretung, die von Pflichtbeiträgen ihrer Mitglieder lebt, ausgelagert wird, kann kein Argument für Einsparungseffekte sein.

Hinsichtlich der Datenverwaltung gibt es andere Institutionen, die ebenfalls über das Know-How große Datenmengen zu verwalten, verfügen (z.B. Sozialversicherungen). Auch eine Einbindung in den Kontext der elektronischen Gesundheitsakte (ELGA) wäre denkbar.

Durch die Registrierung werden umfangreiche Informationen über die Beschäftigten im Gesundheits- und Sozialbereich gesammelt, welche für die Steuerung des Systems von großer Bedeutung sind. Hier stellt sich die Frage, inwieweit diese Informationen von der Interessenvertretung der Arbeitnehmer/innen für deren „Arbeitnehmer/innen-Interessen-Politik“ genutzt werden. Dies kann im Widerspruch zu öffentlichen Interessen der Gesundheitsversorgung stehen bzw. auch gegen Arbeitgeberinteressen gerichtet sein.

Im Gesetz ist zwar eine Verschwiegenheitspflicht normiert, die Erfahrungen aus anderen Bereichen (Bsp. Veröffentlichung von Unterlagen aus strafrechtlichen Untersuchungen in den Medien) zeigen aber, dass auf diese auch in anderen –noch sensibleren- Bereichen kein Verlass ist.

4. Die Reregistrierung ist aufwendig, schafft gravierende Härten für die Betroffenen und bringt nicht den gewünschten Nutzen

Das größte Problem beim vorliegenden Vorhaben sehen wir bei der geplanten Reregistrierung nach jeweils 5 Jahren.

Einerseits bedeutet das für die Betroffenen und vor allem die Registrierungsstelle einen erheblichen laufenden Aufwand.

Viel schwerer wiegt aber, dass mit dem Ruhen der Berufsberechtigung (und damit quasi einem –zumindest temporären- Berufsverbot) bei nicht rechtzeitiger Vorlage der Fortbildungsverpflichtung eine völlig überschießende Reaktion auf eine vergleichsweise geringe Obliegenheitsverletzung vorgesehen wird.

Sicherlich soll die Fortbildungsverpflichtung auch dazu dienen, die Qualifikation der Fachkräfte dem Stand der Zeit anzupassen, sie ist aber allein vom Umfang her nicht geeignet, das wirklich sicherzustellen.

Jedenfalls wird in der Sache kaum ernsthaft behauptet werden können, dass eine Fachkraft ihre individuelle Berufseignung allein deshalb verliert, weil sie die eine oder andere Fortbildung nicht nachweisen kann.

Für den Dienstgeber könnte das in der Sphäre des/der betroffenen MitarbeiterIn liegende Versäumnis wohl einen Grund für eine dienstrechtliche Entlassung bedeuten.

Wenn eine Arbeitnehmervertretung eine solche Möglichkeit im Rahmen eines Gesetzesbegutachtungsverfahrens nicht massiv ablehnt, liegt schon ein erster Hinweis auf einen Interessenskonflikt vor.

5. Die Zusammensetzung des Registrierungsbeirats ist nicht sachgerecht

Höchst problematisch ist für uns auch, dass mit dem geplanten Registrierungsbeirat ein Gremium, das die beteiligten Stakeholder nur unvollständig abbildet und das interessenspolitisch und nicht fachlich zusammengesetzt ist, für die Festlegung von Standards für die Anerkennung von Fortbildungen für die Reregistrierung zuständig sein soll.

Warum beispielsweise auf Arbeitgeberseite nur die Wirtschaftskammer Österreich, nicht aber die in diesem Bereich vielleicht maßgeblichere Sozialwirtschaft Österreich vertreten sein soll bleibt ebenso ein Rätsel wie die Nichtberücksichtigung der öffentlichen Träger (Landesspitäler, Landespflegeheime).

Wollte man unter dem Qualitätssicherungsaspekten überprüfen, ob die Bildungsinhalte dem aktuellen Stand des jeweiligen Berufsbilds entsprechen, müsste ein solcher Beirat nach fachlichen Gesichtspunkten zusammengesetzt werden.

Da die gesetzlichen Sozialpartner über eigene Bildungseinrichtungen verfügen, die in diesen Bereichen aktiv sind, können Interessenskollisionen auch hier nicht ausgeschlossen werden.

6. Die Lösung einer interessenspolitischen Frage sollte nicht auf dem Rücken der Fachkräfte und Betriebe ausgetragen werden.

Der eigentliche Hintergrund des gesamten Vorhabens ist wohl nicht die Verbesserung der Qualität und Pflege- und Gesundheitsbereich –dafür gäbe es wirksamere und dringlichere Maßnahmen- sondern der interessenspolitische Konflikt um die mögliche Gründung einer „Pflegekammer“. Mit der „Registrierungsmacht“ soll letztlich ein Vertretungsanspruch untermauert bzw. errichtet werden.

Das Hilfswerk selbst sieht derzeit keine sachliche Notwendigkeit, eine solche Pflegekammer zu errichten. Mit der Arbeiterkammer steht den Arbeitnehmern eine gesetzliche Interessensvertretung zur Verfügung, ÖGB und Berufsverbände wie der ÖGKV bieten Möglichkeiten einer freiwilligen Mitgliedschaft. Auch auf Arbeitgeberseite ist das Spektrum mit WKÖ, Sozialwirtschaft Österreich und öffentlicher Hand gut abgedeckt.

Jedenfalls gehört diese Frage politisch und nicht über den Umweg einer für Betroffene und Beteiligte erheblich nachteiligen und sehr aufwändigen Regelung entschieden .

Unverständlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass ein solches Vorhaben gegen den ausdrücklichen Willen und ohne Dialog mit wichtigen Stakeholdern unter Zeitdruck „durchgepeitscht“ werden soll. Die Betroffenen sind bisher ohne eine solche Regelung ausgekommen, sie würden auch in der Lage sein, dass noch einige Zeit weiter zu tun.

Der Alternativvorschlag des Hilfswerks

Das Hilfswerk schlägt vor, das geplante Vorhaben auf ein vernünftiges Maß „abzuspecken“:

- Die Möglichkeit einer freiwilligen, amtlichen Registrierung soll (vor allem) für jene geschaffen werden, die beabsichtigen im Ausland tätig zu werden oder maßgeblich freiberufliche Tätigkeiten entfalten wollen.
- In einem zentralen Register sollen all jene Personen vermerkt sein, gegen die gewichtige Gründe vorliegen, die eine Berufsausübung trotz abgeschlossener Ausbildung und Berufsbefähigung im Interesse möglicher PatientInnen ausschließen.
- Dieses Register soll ähnlich wie das Strafregister funktionieren, Auskunftsberechtigte sollen ausschließlich erfahren ob derartige Gründe vorliegen oder nicht.
- Damit müsste den internationalen Verpflichtungen Österreichs Genüge getan sein.
- Gleichzeitig soll die Datenbasis durch die verbesserte Nutzung vorhandener Daten verbessert werden. Dazu könnte beispielsweise die im Entwurf angedachte erweiterte Meldepflicht der Dienstgeber bei der Sozialversicherung dienen. Gleichzeitig soll die Statistik Austria oder die Gesundheit Österreich (ÖBIG) damit beauftragt werden, regelmäßig einen Bericht über die Beschäftigten in diesem Bereich zu erstellen. Das käme jedenfalls weit billiger als die vorgeschlagene Registrierungslösung.
- Die Reregistrierung sollte nur jene Personen umfassen, die die Verlängerung ihrer freiwilligen Eintragung ins Register anstreben.
- Schließlich soll die geplante Evaluation 2019 dafür genützt werden um zu überprüfen, ob mit diesen Regelungen das Auslangen gefunden werden kann oder weitergehender Handlungsbedarf herrscht.