



## Stellungnahme zum Entwurf des Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz, das Kriegsgefangenenentschädigungsgesetz und das Bundesbahngesetz geändert werden

Datum: 17.11.2010

GZ: BMASK-40101/0017-IV/2010

### Allgemeines

Die Caritas ist österreichweit einer der größten Anbieter von sozialen Diensten, Hauskrankenpflege und betreibt 46 Seniorenwohn- und Pflegehäuser. Neben den hilfe- und pflegebedürftigen Menschen unterstützt sie auch deren pflegende Angehörige. Aus diesen Erfahrungen wissen wir um die Errungenschaften, die das Pflegegeld mit sich gebracht hat, ebenso aber auch um die Mängel und Lücken. Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu den vorgeschlagenen Änderungen des Bundespflegegeldgesetzes Stellung.

Besonders dann, wenn das erste Ziel dieser BPGG-Novelle laut Vorblatt in der „Verringerung der budgetären Ausgaben im Bereich des Pflegegeldes und Dämpfung des Neuzuganges in das Pflegegeldsystem“ besteht, müssen in erster Linie Einsparungen in den Verwaltungsstrukturen angegangen werden. Andernfalls tragen Menschen mit zukünftigem Betreuungs- und Pflegebedarf die Hauptlast.

Der vorliegende Gesetzesentwurf enthält eine teilweise Reduzierung von Verwaltungsträgern im Bereich Pflegegeld, die grundsätzlich zu begrüßen ist. Allerdings wird das volle Potenzial möglicher Strukturreformen – wie es etwa an den diversen Rechnungshofberichten deutlich wird – bei weitem nicht wahrgenommen. Dem Grundsatz, zuerst die strukturbedingten Sparpotenziale zu nutzen, bevor Leistungen für Betroffene eingeschränkt werden, wird mit vorliegendem Vorschlag nicht entsprochen.

Zudem lässt der vorliegende Novellenentwurf die Perspektive für ein Gesamtkonzept im Bereich Betreuung und Pflege in Österreich vermissen. Die Caritas fordert daher – als eine der fünf BAG-Organisationen – die Umsetzung eines Pflegefonds mit fünf wesentlichen Grundsätzen:

1. Solidarische Finanzierung
2. Rechtsanspruch auf Geld- und Sachleistungen für Menschen mit Betreuungs- und Pflegebedarf sowie für pflegende Angehörige
3. Gleiche Bedingungen für alle (Zugang, Verfügbarkeit, Kosten)
4. Einheitliche sozial gestaffelte Selbstbehalte
5. Lebensqualität vor Strukturqualität

## Zu konkreten Punkten

### **Zu § 4 Abs. 2 – Heraufsetzung der Zugangsbedingungen für die Pflegegeldstufen 1 und 2**

Die beabsichtigte Zugangserschwerung zum Pflegegeldsystem von der Untergrenze von zumindest 51 Stunden auf mindestens 61 Stunden in der Pflegegeldstufe 1 und von zumindest 86 Stunden für die Pflegegeldstufe 2 wird ablehnend beurteilt.

Diese Maßnahme hat weitreichende Folgen, die über den Bezug eines monatlich ausbezahlten Geldbetrages hinausgehen, auf die im vorliegenden Vorschlag nicht eingegangen wird.

Ein zusätzlicher Kritikpunkt betrifft den Verweis in den Erläuterungen auf „Studien und Auswertungen“, die bis auf eine Sonderauswertung des Datensatzes „Qualitätssicherung in der häuslichen Pflege“ nicht näher spezifiziert sind. Nach unserem Wissensstand sind diese Informationen öffentlich nicht zugänglich, da leider keine einschlägigen Publikationen verfügbar sind. Eine erhöhte Transparenz wäre sehr wünschenswert, auch weil dadurch die Diskussion um die zukünftige Gestaltung der Pflegevorsorge sehr bereichert werden könnte.

### **Erwartbare Auswirkungen im Bereich Pflegegeldsystem**

#### Systematische Benachteiligung von Menschen mit Demenz

Gerade Menschen mit Demenz oder Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen erfahren durch die derzeitigen Einstufungsregeln eine systematische Benachteiligung, die mit dem ab 1.1.2009 eingeführten Zuschlag von pauschal 30 Stunden in einem Großteil der Fälle nicht ausgeglichen werden kann.

Die Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass der Zuschlag erst dann relevant wird, wenn die AntragstellerInnen ohne Hinzurechnung des Zuschlages die ausreichende Stundenanzahl für den Eintritt ins Pflegegeldsystem erreichen. D.h. der Zuschlag ist faktisch keine Unterstützung für den Zugang zu Pflegegeld. Es steht nun zu befürchten, dass gerade die genannten Personengruppen nun einen noch wesentlich erschwerten Zugang zum Pflegegeld vorfinden werden.

#### Systematische Benachteiligung von Kindern mit Behinderung

Ähnliches gilt für Kinder mit Behinderung, für die ebenfalls ab 1.1.2009 ein Zuschlagssystem eingeführt wurde.

In den Erläuterungen (S. 1) wird auf eine Änderung der Einstufungsgrundsätze für behinderte pflegebedürftige Kinder verwiesen, mit denen ein Ausgleich zu den neuen Zugangskriterien geschaffen werden soll. Leider enthält der Begutachtungsentwurf keinen einzigen Hinweis darauf, wann und in welcher Weise diese Maßnahme umgesetzt werden soll.

### **Erwartbare Folgewirkungen des erschwerten Zugangs zum Pflegegeldsystems**

#### Zugang zu öffentlich geförderten Leistungen der mobilen Dienste

Es wird in den Erläuterungen argumentiert, dass nur wenige Pflegebedürftige aus den unteren Pflegegeldstufen professionelle Dienste nutzen. Aus der Praxis der Caritas wissen wir, dass rund 15 % unserer KlientInnen in den mobilen Diensten in der Pflegegeldstufe 1 und etwa 34 % in der Pflegegeldstufe 2 sind. Ein erschwerter Zugang zum Pflegegeldsystem

bedeutet für Menschen, die den neuen Kriterien nicht entsprechen, auch erschwerte Bedingungen für das Leben zu Hause.

Weiters wird im Vorblatt angemerkt, dass durch die Erhöhung der Pflegegeldstufe 6 und einer damit verbundenen vermehrten Inanspruchnahme von sozialen Diensten ein positiver Effekt auf Wachstum und Standort zu erwarten wäre (Vorblatt, S. 1). Vor dem Hintergrund der KlientInnenstruktur in den mobilen Diensten kann man hinsichtlich des zukünftigen Zugangs zum Pflegegeld auch von einem gegenteiligen Effekt ausgehen, zumal der Anteil von KlientInnen der mobilen Dienste mit Pflegegeldstufe 6 sehr gering ist.

Darüber hinaus ist der Bezug von Pflegegeld in manchen Bundesländern (z.B. Niederösterreich) Voraussetzung für die Inanspruchnahme von öffentlich geförderten mobilen Diensten (z.B. Heimhilfe, Hauskrankenpflege).

#### Finanzielle Unterstützung pflegender Angehöriger bei Urlaub oder Verhinderung aus dem „Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung“

Erst mit der Novelle des BPGG 2008 wurde es ab 1.1.2009 ermöglicht, dass die Finanzierung von Ersatzpflege für Menschen mit Demenz sowie für minderjährige Pflegebedürftige bereits ab Pflegegeldstufe 1 möglich ist.

Diese damals sehr begrüßte Möglichkeit wird mit den neuen Zugangskriterien wieder eingegrenzt. Pflegenden Angehörigen wird damit wieder weniger Unterstützung zur Verfügung gestellt.

#### Zugang zu Zuschüssen für Pflegehilfsmittel und Wohnraumadaptierungen aus dem „Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung“

Hier stellt der Bezug von Pflegegeld eine Möglichkeit für den Nachweis einer dauernden Gesundheitsschädigung dar. Gerade zu Beginn von Pflegebedürftigkeit sind häufig Wohnraumadaptierungen notwendig, die für Menschen mit geringen finanziellen Ressourcen schwer leistbar sind. In diesem Zusammenhang muss daran erinnert werden, dass lt. Österreichischem Pflegevorsorgebericht 2008 (aktuellere Zahlen sind nicht veröffentlicht) rund 54 % der PflegegeldbezieherInnen mit Pensionsbezug einen Bruttobezug von weniger als 860 Euro im Monat auskommen müssen.

Der Rechnungshof hat in seinem Bericht zum „Vollzug des Bundespflegegeldgesetzes“, Bund 2009/9, festgestellt, dass der Anteil der Pflegegeldempfänger bei Pensionisten mit Ausgleichszulage in allen Stufen rund doppelt so hoch war wie im Gesamtschnitt, rd. 73 % der Pflegegeldempfänger leben allein in einem Haushalt (S. 84). Laut Rechnungshof „ergab sich z.B. aus dem hohen Anteil der Empfänger von Ausgleichszulagen in allen Pflegestufen eine starke soziale Komponente des Pflegegelds“ (S. 94). Aus diesem Grund ist der Zugang zu entsprechenden finanziellen Unterstützungen von besonderer Bedeutung, um einschränkungsbedingte Mehrausgaben zu bewältigen.

#### Weniger Chancen für Prävention von Pflegebedürftigkeit

Je später Menschen in das Pflegegeldsystem eintreten, desto schwieriger wird es präventive Maßnahmen zu setzen, um eine Verschärfung der bestehenden Einschränkungen möglichst lange hintanzuhalten. Gerade zu Beginn von Betreuungs- und Pflegebedarf besteht auch ein großer Bedarf der Betroffenen an zielgerichteter Beratung und Begleitung. Weniger Prävention bedeutet letztlich höheren zukünftigen Betreuungs- und Pflegeaufwand.

Hier wäre zumindest vorzusehen, dass jene Menschen, die nach den geplanten Zugangsänderungen nicht in das Pflegegeldsystem gelangen, wenigstens ein Anspruch auf präventive Beratungsleistungen gewährt wird.

### Steuerliche Absetzbarkeit von außergewöhnlichen Belastungen für Betreuung und Pflege

Das Finanzamt anerkennt die Absetzbarkeit von Kosten für Betreuung und Pflege, wenn der Bezug von Pflegegeld nachgewiesen werden kann.

### **Zu § 5 – Anhebung des Pflegegeldes der Stufe 6**

Die Anhebung des Pflegegeldes der Stufe 6 wird begrüßt. Trotzdem muss darauf hingewiesen werden, dass das Pflegegeld seit seiner Einführung 1993 insgesamt stark an Wert eingebüßt hat und grundsätzlich alle Pflegegeldstufen einer regelmäßigen, jährlichen Erhöhung bedürfen.

Auch hier ist anzumerken, dass die in den Erläuterungen angesprochene Evaluation der Pflegegeldstufen unter Ausschluss der Öffentlichkeit abgelaufen ist und keinerlei Informationen über Kriterien und Ergebnisse der Evaluation verfügbar sind.

### **Zu § 22 und 23 – Verringerung der Entscheidungsträger**

Die Verlagerung der Pflegegeldverwaltung von der AUVA an die PVA und von der ÖBB-Dienstleistungs-GmbH an die VAEB wird als Schritt in die richtige Richtung begrüßt. Die weiteren Schritte zu einer Strukturreform müssen rasch gesetzt werden.

### **Zu § 23 Abs. 2 Z 16 – Erweiterung des Datensatzes in der Bundespflegegelddatenbank**

Begrüßt wird grundsätzlich die Erweiterung der Bundespflegegelddatenbank um die Information der Betreuungs- und Hilfsmaßnahmen sowie um das Gesamtausmaß des festgestellten Pflegebedarfs.

Es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass diese Informationen aus dem bestehenden Pflegegeldeinstufungsverfahren gewonnen werden und daher die tatsächliche Situation der Betroffenen nur sehr eingeschränkt, selektiv und daher unvollständig darstellen können. Die Gründe dafür sind:

- Uneinheitliche Einstufungspraxis (z.B. Verwendung von Formularen, Qualifikation der BegutachterInnen, Interpretationsspielraum)
- Keine umfassende Darstellung von Hilfe- und Pflegebedarf: Berücksichtigung nur jener Bereiche, die lt. EinstVO für die Pflegegeldbemessung relevant sind, d.h. andere Bereiche bleiben unberücksichtigt (z.B. Kommunikation, Aufsicht, psychosoziale Aspekte)
- Mindest-, Richt- und Pauschalsätze entsprechen nicht dem realen Zeitaufwand
- Tätigkeitszentrierung der Begutachtungen anstatt Erhebung und Darstellung der vorhandenen Ressourcen und Defizite

Um aus den Erhebungen der Pflegegeldeinstufung qualitativ gute und der tatsächlichen Situation entsprechende Daten und Auswertungen gewinnen zu können, ist die Anwendung eines standardisierten, umfassenden und pflegerelevanten Assessmentinstruments notwendig.