

VOLKSANWALTSCHAFT



An das
BM für Soziales, Gesundheit,
Pflege und Konsumentenschutz
Stubenring 1
1010 Wien

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:

Dr. Alexandra Hofbauer

Geschäftszahl:

2022-0.447.716 (VA/6100/V-1)

Datum:

24. Juni 2022

Betr.: Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz geändert wird,
Entwurf eines Bundesgesetzes über einen Zweckzuschuss an die Länder für die Jahre
2022 bis 2025 zur Attraktivierung der Ausbildung von Pflegeberufen (Pflegeausbildungs-
ZweckzuschussG – PAusbZG)

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz ge-
ändert wird (GuKG-Novelle 2022) sowie

Entwurf eines Bundesgesetzes über einen Zweckzuschuss an die Länder für die Jahre
2022 und 2023 für die Erhöhung des Entgelts in der Pflege (Entgelterhöhungs-
ZweckzuschussG – EEZG)

Stellungnahme der Volksanwaltschaft

zu GZ 2022-0.366.970, 2022-0.365.449, 2022-0.375.652, 2022-0.372.830

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft bedankt sich für die Übermittlung der im Betreff angeführten Entwürfe und
nimmt dazu wie folgt Stellung:

- I. Entwurf eines Bundesgesetzes über einen Zweckzuschuss an die Länder für die Jahre
2022 und 2023 für die Erhöhung des Entgelts in der Pflege (Entgelterhöhungs-
Zweckzuschussgesetz – EEZG), Entwurf eines Bundesgesetzes über einen Zweckzu-
schuss an die Länder für die Jahre 2022 bis 2025 zur Attraktivierung der Ausbildung
von Pflegeberufen (Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetz – PAusbZG) sowie Ent-
wurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Gesundheits- und Krankenpflegegesetz ge-
ändert wird (GuKG-Novelle 2022)

Die Volksanwaltschaft fordert seit Jahren eine nachhaltige Pflegereform. Sie begrüßt daher die vorliegenden Entwürfe des Pflegereformpaketes und sieht darin erste Schritte in der Umsetzung der seit Langem notwendigen, nachhaltigen Pflegereform. In den eingangs genannten drei Gesetzesentwürfen sind Maßnahmen enthalten, die in erster Linie als Strategie gegen das auch von der Volksanwaltschaft regelmäßig aufgezeigte Problem des Personal- und Fachkräftemangels zu sehen sind.

So werden die zuletzt im Bericht der Volksanwaltschaft an den National- und Bundesrat 2021 geforderten Regelungen zur Finanzierung von Ausbildungen und Praktika mit dem Pflegeausbildungszweckzuschussgesetz (PAusbZG) für die Jahre 2022 bis Mitte 2025 umgesetzt.

Grundsätzlich zu begrüßen ist auch der im Entgelterhöhungs-Zweckzuschussgesetz (EEZG) vorgesehene „Gehaltsbonus“ für Pflege- und Betreuungspersonal als wichtiges Zeichen der Anerkennung und Wertschätzung der Pflegeberufe. Auch diese Maßnahme ist jedoch nur für die Jahre 2022 und 2023 vorgesehen. Ob ein befristeter Gehaltsbonus genügend Anreiz bietet, in den Pflegeberuf zu wechseln oder in diesem zu bleiben, ist fraglich.

Eine nachhaltige Lösung bzw. ein Gesamtkonzept im Sinne einer Zielsteuerung für bundesweite, bedarfsgerechte Versorgungsstrukturen vermag die Volksanwaltschaft in den Entwürfen nicht zu erkennen. Folgende Problembereiche bedürfen daher aus Sicht der Volksanwaltschaft dringend weiterer struktureller Maßnahmen und Verbesserungen:

Der Rechnungshof hat dem BMSGPK und den Ländern bereits mehrfach empfohlen, die Erstellungszeitpunkte, Planungshorizonte und die Inhalte der Bedarfs- und Entwicklungsplanungen im Pflegebereich zu harmonisieren. Bei deren Erstellung sollten auch alle Formen der Betreuungs- und Pflegedienstleistungen dargestellt werden. Der RH empfahl weiter, die Bedarfsprognosen für Pflegedienstleistungen in den Bedarfs- und Entwicklungsplänen um eine Abschätzung der dafür benötigten Personalressourcen und -qualifikationen sowie Ausgabenschätzungen zu ergänzen. Eine zwischen Gemeinden, Städten, Ländern und Bund abgestimmte Gesamtstrategie gibt es aber bis heute nicht. Die Art. 15a B-VG Vereinbarung 1993 verpflichtet die Länder, dezentral und flächendeckend einen Mindeststandard an ambulanten, teilstationären und stationären Diensten für pflegebedürftige Personen zu gewährleisten. Eine Konkretisierung erfolgte zunächst nicht. Die im Pflegefondsgesetz 2013 eingeführten Richtversorgungsgrade brachten – wie auch der RH mehrfach kritisierte – bislang keine ausreichende Steuerwirkung. Folge ist, dass die Versorgungsdichte mit Einrichtungen für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderung, aber v.a. auch mit mobilen Diensten im Bundesgebiet äußerst ungleich ist. Die nun vorgelegten Maßnahmen werden daher auch nichts daran ändern können, dass die Inanspruchnahme der 24-

Stunden-Betreuung und der mobilen Dienste ohne entsprechende Mittel für Pflegebedürftige und Menschen mit Behinderung je nach Bundesland und Wohnsitz teilweise unmöglich bleibt oder finanziell nicht bewältigbar ist, während bei Unterbringung in einem Pflegeheim oder einer Behinderteneinrichtung die Träger der Sozial- und Behindertenhilfe höhere Fehlbeträge zur Gänze ausgleichen.

Es bräuchte aus Sicht der Volksanwaltschaft daher eine vermehrte Entlastung Angehöriger in der Pflege, etwa durch mehr mobile Dienste oder Kurzzeitpflege, also Maßnahmen, die einen Verbleib Pflegebedürftiger zuhause ermöglichen. Welche konkreten Verbesserungen bei der 24-Stunden-Betreuung geplant sind, bleibt in den Entwürfen ebenfalls noch offen, hier würden Details noch ausgearbeitet.

Das Pflegereformpaket enthält auch keine bundesweit einheitliche Lösung hinsichtlich der Frage der Verrechnung bzw. Übernahme der Kosten bei bundesländerübergreifendem Pflegeheimwechsel. Mit Kündigung der Vereinbarung gemäß Art. 15a B-VG über den Kostenersatz in den Angelegenheiten der Sozialhilfe per 31. Dezember 2017 ist die Grundlage weggefallen, Trägern eines anderen Bundeslandes die für Sozialhilfe aufgewendeten Kosten zu ersetzen. Aus Sicht der Volksanwaltschaft wäre eine Lösung dringend geboten.

Es gibt in Österreich keine einheitliche Berechnungsgrundlage für den Personalbedarf. Bundesweite Vorgaben zur Personalausstattung, die am tatsächlichen Pflegebedarf und der angestrebten Pflegequalität ausgerichtet sind, wären daher aus Sicht der Volksanwaltschaft dringend erforderlich. Denn schon vor der durch SARS-CoV-2 ausgelösten Gesundheitskrise arbeitete das Pflegepersonal oft an der Kapazitätsgrenze. Die Herausforderungen von COVID-19 haben das Problem noch verschärft. Um die Lebensqualität und den Erhalt der körperlichen und psychischen Funktionen von Menschen in Pflege zu fördern, müssen aus Sicht der Volksanwaltschaft die personellen Ressourcen deutlich ausgeweitet werden.

Die Wahrnehmungen der Kommissionen der Volksanwaltschaft im Rahmen des OPCAT-Mandates bestätigten zuletzt im Jahr 2021 die gravierenden Auswirkungen zu geringer Mindestpersonalausstattung sowie des Personalmangels. So stießen die Kommissionen in Einrichtungen quer durch Österreich auf gesperrte Betten, weil entsprechend ausgebildetes Personal nicht vorhanden war. Neue Bewohnerinnen bzw. Bewohner konnten nicht aufgenommen werden, das Personal berichtete von sehr belastenden Arbeitssituationen, der Dienstplan stimmte nicht mit der tatsächlichen Besetzung überein. Weniger Personal bedeutet in der Regel auch weniger individuelle Betreuung. Tagesstrukturierende, den Alltag gestaltende und Abwechslung bringende Aktivitäten kommen zu kurz, wenn das dafür vorgesehene Personal nicht zur Verfügung steht. Gerade

während der Zeit der Besuchsbeschränkungen durch COVID-19, in der Vereinsamung ein Problem darstellte, bestand aber das Bedürfnis, sich mehr um die Bewohnerinnen und Bewohner zu kümmern. Eine intensive und engagierte Beschäftigung mit den Bewohnerinnen und Bewohnern ist im Alltag aufgrund des Personalmangels aber oft nicht möglich. Schwer wiegen hier auch Beschränkungen des Zugangs ins Freie, die die Kommissionen im Zusammenhang mit Personalengpässen feststellten.

Ein Dauerthema in der Arbeit der Kommissionen der Volksanwaltschaft ist schließlich auch die zu geringe personelle Ausstattung im Nachtdienst. Bedingt durch die hohe Zahl der Bewohnerinnen und Bewohner, die im Rahmen einer dementiellen Erkrankung Verhaltensauffälligkeiten aufweisen, stellten die Kommissionen bei Abendbesuchen in Heimen immer wieder eine sehr hohe Belastung für den Nachtdienst fest. Um sich überschneidende Notfallsituationen bewältigen zu können und zusätzliche Pflege- und Betreuungsleistungen, wie Toilettentraining, Gespräche oder Unterstützung bei Spätmahlzeiten, anbieten zu können, wäre eine Aufstockung der Nachtdienste erforderlich. Die empfohlene Entlastung, auch z.B. durch Einrichten eines zusätzlichen Spät- oder Frühdienstes, war aber vielfach aufgrund fehlender Personalressourcen nicht durchführbar.

Die vorliegenden Gesetzesentwürfe zur Pflegereform bezwecken neben der Attraktivierung von Pflegeberufen auch eine Verbesserung für Pflegebedürftige und in diesem Sinne die Sicherstellung einer menschenwürdigen und hochwertigen Pflege nach dem Stand der Pflegewissenschaft und Medizin. Dafür ist eine klare und einheitliche Festlegung von Pflegequalität und Mindeststandards in der (stationären) Langzeitpflege erforderlich, die jedoch in den vorliegenden Entwürfen nicht vorgenommen wird. Der Rechnungshof hat in seinem Bericht „Pflege in Österreich“ 2020 die Erarbeitung eines einheitlichen Qualitätsverständnisses für österreichische Pflegeheime, die einheitliche Festlegung von Pflegestandards, von Aspekten der aufsichtsbehördlichen Kontrolle sowie von Indikatoren zur Messung der Struktur-, Prozess- und Ergebnisqualität gefordert. Ebenso muss Ausgangspunkt einer einheitlichen Erhebung des Personalbedarfs in der Pflege die Diskussion darüber sein, was stationäre Pflege in den einzelnen Bereichen jedenfalls zu leisten hat. Die Qualitätskriterien für Heime, die in der im Jahr 1993 zwischen dem Bund und den Ländern abgeschlossenen Vereinbarung gemäß Art 15a B-VG über gemeinsame Maßnahmen für pflegebedürftige Personen festgelegt wurden, sind allgemein gehalten, rudimentär oder sehen lediglich die Festlegung jeweiliger Kriterien in den Landesgesetzen vor.

Aus Sicht der Volksanwaltschaft fehlen im Pflegereformpaket jedenfalls auch ergänzende Vorschläge, um ältere Fachkräfte möglichst lange im Beruf halten zu können. Mit einer sechsten Urlaubswoche alleine wird hier nicht das Auslangen zu finden sein. Auch Geld alleine pflegt nicht.

Neben der Bezahlung müssten auch andere Arbeitsbedingungen, wie Arbeitszeit, Arbeitsumfang und weitere, schwere Belastungen, die der Pflegeberuf mit sich bringt, wie etwa die Nichtplanbarkeit der Dienste, so weit wie möglich verbessert werden, um generell die Arbeitszufriedenheit zu erhöhen. Eine vom BMSGPK herausgegebene Studie (Arbeitsbedingungen in Pflegeberufen, 2021) kommt zum Schluss, dass dabei insbesondere die qualitative Arbeitsplatzunsicherheit, also der mögliche Verlust von Qualität innerhalb der Beschäftigung, zu berücksichtigen ist: Pflegekräfte müssen bei ihrer physisch und psychisch belastenden Tätigkeit würdig behandelt werden.

Durch die Unterscheidung in Pflege und Betreuung wird ein Großteil der Sozialbetreuungsberufe und der Behindertenarbeit von den Bonuszahlungen des EEZG ausgeschlossen. Die VA warnt hier auch vor künftigen Ungleichbehandlungen bei Gehalt und Urlaub für Mitarbeiter*innen, die bislang in einem Team und – bis auf Heimhilfen – auch in derselben Verwendungsgruppe des Kollektivvertrags eingestuft waren und körpernahe Dienstleistungen an Hochbetagten oder Menschen mit Behinderung erbringen bzw. diese aktiv bei Alltagsverrichtungen begleiten. Multidisziplinäre Teams mit Beschäftigten aus den Sozialbetreuungsberufen, die ausschließlich das Modul zur „Unterstützung bei der Basisversorgung“ (UBV) absolvierten, sind in Pflegeeinrichtungen ebenso tätig, wie in Einrichtungen für Menschen mit Behinderung. Es kann den sozialen innerbetrieblichen Frieden erheblich stören, wenn als Bonifikation empfundene Erleichterungen der Arbeit einer Gruppe vorenthalten werden.

Problematisch gesehen wird auch die zunehmende "Tendenz zum Downgrading", also teures Personal zu vermeiden, weil pflegefachliche Expertise unverzichtbar und versorgungsrelevant ist. Für Krankenanstalten und Pflegeheimbetreiber ist es aber wesentlich kostengünstiger, auf Assistenzberufe zu setzen als auf den gehobenen Dienst. Investitionen in die Qualität und eine evidenzbasierte Umsetzung von komplexen Pflegestandards ist ohne ausreichend diplomiertes und motiviertes Fachpersonal undenkbar. Eine Anerkennung der umfassenden professionellen Ausbildung und gleichzeitig erhebliche zeitliche Entlastung des diplomierten Pflegefachpersonals wäre deshalb ergänzend zur in der vorgelegten GuKG-Novelle 2022 geregelten Kompetenzerweiterung für die Pflegeassistenz in Angriff zu nehmen.

II. Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz geändert wird

Zu den Z 2, 17 und 18 (§§ 7, 44 Abs. 9 und 48g Abs. 4 und 6):

Die VA begrüßt den Entfall der Anrechnung der erhöhten Familienbeihilfe auf das Pflegegeld, insbesondere, dass die Änderung von Amts wegen vorgenommen wird.

Zu Z 18 (§ 48g Abs. 1 bis 3 und 6):

Die Erhöhung des Erschwerniszuschlages im geplanten Entwurf des Bundespflegegeldgesetzes für pflegebedürftige Menschen ab dem vollendeten 15. Lebensjahr mit einer schweren geistigen oder schweren psychischen Behinderung – insbesondere einer dementiellen Beeinträchtigung – ist ausdrücklich zu begrüßen. Der Zeitwert des Erschwerniszuschlages ist in § 1 Abs. 6 der Einstufungsverordnung zum Bundespflegegeldgesetz geregelt, welche nicht Gegenstand des laufenden Begutachtungsverfahrens ist. Angeregt wird deshalb eine entsprechende Änderung der Einstufungsverordnung zum Bundespflegegeldgesetz.

Die Volksanwaltschaft kritisiert regelmäßig in ihren Berichten an den Nationalrat und Bundesrat das System der Pflegegeldeinstufung. Die Pflegegeldeinstufungen von geistig oder psychisch schwer beeinträchtigten Personen, insbesondere auch Demenzkranken entsprechen oft bei weitem nicht der zeitlichen und psychischen Belastung, die mit der Betreuung dieser Personengruppe verbunden ist. Dieser Umstand ist zum einen auf die oft mangelhaften Kenntnisse der Gutachter über die Auswirkungen der geistigen oder psychischen Beeinträchtigungen auf den Pflegebedarf und zum anderen auf die Einstufungsverordnung selbst zurückzuführen. Die Richt- und Mindestwerte der Einstufungsverordnung stellen primär auf den Hilfe- und Betreuungsbedarf bei körperlichen Beeinträchtigungen ab. Die Pflegeabhängigkeit geistig oder psychisch beeinträchtigter Menschen wird in der Einstufungsverordnung hingegen nicht ausreichend abgebildet. Daran wird auch ein erhöhter Erschwerniszuschlag für geistig oder psychisch schwer beeinträchtigte Personen nur bedingt eine Änderung bewirken.

Die Volksanwaltschaft fordert deshalb eine Evaluierung der Einstufungsverordnung und zusätzlich eine Verbesserung der Qualität der Gutachten durch Heranziehung entsprechend ausgebildeter (Fach)Ärzte und Pflegefachkräfte sowie die verstärkte Einbeziehung von Angehörigen im Pflegegeldverfahren.

Zu Z 16 (§ 21g): Angehörigenbonus

Der Entwurf sieht als eine Maßnahme zur Unterstützung der pflegenden Angehörigen die Einführung eines Angehörigenbonus vor. Der Angehörigenbonus wird für einige pflegende Angehörige eine Verbesserung bringen und wird daher grundsätzlich von der Volksanwaltschaft begrüßt.

Anspruchsberechtigt sollen Personen sein, die einen nahen Angehörigen oder eine nahe Angehörige mit Anspruch auf Pflegegeld zumindest in Höhe der Stufe 4 in häuslicher Umgebung pflegen. Zusätzlich muss das Erfordernis einer Selbstversicherung in der Pensionsversicherung nach § 18a oder § 18b ASVG oder einer Weiterversicherung in der Pensionsversicherung nach § 77 Abs. 6 ASVG (bzw. Parallelbestimmungen in den Sondergesetzen) vorliegen.

Die Volksanwaltschaft kritisiert die vorgenommene Abgrenzung des Adressatenkreises in § 21g BPGG. Anspruchsberechtigt sind Personen, die einen nahen Angehörigen oder eine nahe Angehörige mit Anspruch auf Pflegegeld zumindest in Höhe der Stufe 4 nach dem BPGG pflegen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum als Voraussetzung ein Anspruch auf ein Pflegegeld zumindest in Höhe der Stufe 4 vorgesehen ist, zumal diese Voraussetzung in den gesetzlichen Bestimmungen für die Selbst- und Weiterversicherung nicht vorgesehen ist. In § 18a ASVG wird auf Personen, die ein behindertes Kind für das erhöhte Familienbeihilfe bezogen wird, abgestellt und in § 77 Abs. 6 (samt Parallelbestimmungen) und § 18b ASVG muss der pflegebedürftige Angehörige Anspruch auf Pflegegeld zumindest der Stufe 3 haben.

Das Anknüpfen des Angehörigenbonus an die drei möglichen Varianten der freiwilligen Pensionsversicherung für pflegende Angehörige sollte ausreichen.

Positiv sieht die Volksanwaltschaft, dass durch die Einführung eines Angehörigenbonus die Möglichkeit der freiwilligen Pensionsversicherung von pflegenden Angehörigen vermutlich vermehrt beantragt wird und damit Versicherungszeiten und Pensionsansprüche erworben werden. In der Vergangenheit wandten sich zahlreiche pflegende Angehörige immer wieder an die Volksanwaltschaft, weil sie über dieses gesetzliche Unterstützungsangebot der sozialversicherungsrechtlichen Absicherung nicht informiert waren. Dadurch kommt es zu Härten, wenn der Antrag verspätet eingebracht wird, obwohl die Voraussetzungen für die Berechtigung zur Selbstversicherung in der Pensionsversicherung schon zu einem früheren Zeitpunkt vorlagen. In diesem Zusammenhang wird auf die von der Volksanwaltschaft langjährige Anregung der rückwirkenden Selbstversicherung in der Pensionsversicherung für Zeiten der Pflege naher Angehöriger ab Vorliegen der Voraussetzungen bzw. zumindest 120 Monate rückwirkend ab Antragstellung, wie bei der Pflege eines behinderten Kindes, hingewiesen. Eine gesetzliche Erweiterung der Berechtigung zur freiwilligen Versicherung ist gerade in diesem besonders herausfordernden Bereich der intensiven Pflege und Betreuung einer nahestehenden Person angebracht, wenn die Voraussetzungen für die Selbstversicherung erfüllt sind.

Es bedarf daher aus Sicht der Volksanwaltschaft weiterer, struktureller Maßnahmen um eine nachhaltig finanzierte, an einem einheitlichen Qualitätsverständnis orientierte Versorgung pflegebedürftiger und hochbetagter Personen sicherzustellen.

Der Vorsitzende:

Volksanwalt Dr. Walter Rosenkranz e.h.