

Amt der
Salzburger Landesregierung
Landeslegistik
Chiemseehof
5010 Salzburg

Salzburg am 08.01.2008
Mag^a Schm/Sk
Zl.: 90.306/07

Betrifft: Stellungnahme zum Entwurf einer Vereinbarung gem.
Artikel 15a – BVG zwischen dem Bund und den Ländern über
die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung
SachbearbeiterIn: Mag^a Cornelia Schmidjell
DW: 412

Sehr geehrte Damen und Herren!

Zum übermittelten Entwurf einer Vereinbarung gemäß Artikel 15a – BVG zwischen dem Bund und den Ländern über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung dürfen wir wie folgt Stellung nehmen.

Basis der vorliegenden Vereinbarung ist das Hausbetreuungsgesetz – also das Bundesgesetz, mit dem die Bestimmungen über die Betreuung von Personen in privaten Haushalten erlassen und mit dem die Gewerbeordnung 1994 geändert wurde. Dieses Hausbetreuungsgesetz trat mit 01.07.2007 in Kraft und hat die beschäftigungsrechtlichen Grundlagen – in Form von Selbstständigkeit und unselbstständiger Beschäftigung – für die häusliche 24-Stunden-Betreuung geschaffen. Wie den erläuternden Bemerkungen zur vorliegenden Artikel 15a – BVG-Vereinbarung zu entnehmen ist, soll diese nunmehr die Finanzierung sicherstellen, weil aufgrund der Einkommenssituation der pflegebedürftigen Menschen Finanzierungslücken bestehen. Zudem soll die Finanzierung österreichweit nach gleichen Zielen und Grundsätzen ausgerichtet werden, wozu ein gemeinsames Zusammenwirken von Bund und Ländern erforderlich ist.

Dass sich Bund und Länder grundsätzlich auf einen gemeinsamen Finanzierungsmodus einigen konnten, ist zu begrüßen. Dennoch lässt die Vereinbarung wichtige Inhalte (wie etwa die Schaffung eines Rechtsanspruches auf Leistungen) offen und fehlt es an einer Einbettung in eine einheitliche Weiterentwicklung aller Segmente der Pflegevorsorge und der dafür notwendigen Finanzierung.

Die gesetzlichen Grundlagen zur Regelung der häuslichen 24-Stunden-Betreuung sind noch unvollständig, weil es auf der Basis der nunmehr zur Begutachtung vorliegenden Vereinbarung, die zwischen dem Bund und allen neun Bundesländern geschlossen wurde, einer Umsetzung im Bundesland Salzburg bedarf und spezieller zusätzlicher Vereinbarungen zwischen dem Land Salzburg und dem Bund, zum Beispiel hinsichtlich des Verfahrens, der Behördenzuständigkeit und der Vermögensgrenzen. Allein aufgrund der bereits geschaffenen Normen, des Hausbetreuungsgesetzes (inklusive der Novelle der Gewerbeordnung), der Novelle zum Bundespflegegeldgesetz – insbesondere des § 21b BPGG und der dazu ergangenen Richtlinien des Bundesministers für Soziales und Konsumentenschutz - sowie der nun zur Begutachtung vorliegenden Artikel 15a BVG-Vereinbarung über die gemeinsame Förderung der 24-Stunden-Betreuung zeigt sich, dass die Materie äußerst komplex ist, es noch viele offene Fragen gibt und es für Normunterworfenen bis dato unklar ist, wie die Anspruchsvoraussetzungen letztendlich gestaltet werden. Widersprüchlichkeiten zwischen dem Hausbetreuungsgesetz einerseits und der vorliegenden Artikel 15a-Vereinbarung andererseits erschweren das Rechtsverständnis: So ist zum Beispiel das Hausbetreuungsgesetz nicht nur auf Betreuungsverhältnisse ab der Pflegegeldstufe 3 anwendbar, sondern bereits ab der Pflegestufe 1, wenn eine Demenzerkrankung vorliegt; Nach der vorliegenden Vereinbarung soll es Förderungen aber erst ab Erreichen der Pflegestufe 3 geben, obwohl gerade Demenzerkrankte (auch der Pflegestufen 1 und 2) ein besonders hohes Ausmaß an Betreuungsbedarf haben.

Wir haben im Zuge des Gesetzesbegutachtungsverfahrens zum Hausbetreuungsgesetz umfassend zu den Bedarfen einer Weiterentwicklung der Pflegevorsorge Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass die Regelung der 24-Stunden-Betreuung lediglich ein „Mosaiksteinchen“ bei der Regelung von Pflege und Betreuung von alten und/oder Menschen mit Beeinträchtigungen ist und dass die Gefahr besteht, dass durch bruchstückhafte Neuregelungen verabsäumt wird, ein nach einheitlichen Grundsätzen strukturiertes System von Pflege und Betreuung zu schaffen. Pflege und Betreuung sind zu einem zentralen Thema in der österreichischen Sozialpolitik geworden, zumal mehr als 385.000 Frauen und Männer, das sind fast 5% der Bevölkerung, ein Pflegegeld nach den Bundes- oder Landespflegegeldgesetzen beziehen. Auf das Bundesland Salzburg entfallen ca. 22.000 Bezieherinnen und Bezieher. Diese Zahl wird infolge der demografischen Entwicklung und der erfreulicherweise steigenden Lebenserwartung in den nächsten Jahren weiter zunehmen. Die notwendige Weiterentwicklung der Pflegevorsorge besteht daher im flächendeckenden Angebot mobiler Versorgung zu Hause, Rund-um-die-Uhr Betreuung, aber auch betreuter Wohnformen, bis hin zu teilstationären und stationären Angeboten im Akut-, Übergangs- und Langzeitbereich. Dafür bedarf es integrierter Planung, Organisation und zusätzlicher Finanzierungsquellen, sodass sichergestellt wird, dass Betroffene durch Leistungsansprüche abgesichert werden und die dafür notwendigen Mittel durch die Erschließung neuer Finanzierungsquellen, die nicht eine zusätzliche Belastung des Faktors Arbeit bewirken sondern Vermögen in die Finanzierung einbeziehen, aufgebracht werden.

Bruchstückhafte Lösungen können diesem Anspruch nicht gerecht werden und laufen Gefahr, Widersprüche zu generieren: Dies trifft auch auf die in der vorliegenden Vereinbarung beinhaltete Förderung der 24-Stunden-Betreuung zu, zumal die individuellen Zugangsvoraussetzungen – insbesondere die Einkommensgrenze und Vermögensanrechnung – anders gestaltet werden, als dies für Leistungsansprüche im Bereich der stationären oder der ambulanten Pflege gilt. Dadurch ergibt sich eine Ungleichbehandlung zwischen jener Gruppe,

die 24-Stunden-Betreuung in Anspruch nehmen kann und jener, die stationär, familiär und/oder mit ambulanter Hilfe gepflegt und betreut wird. Widersprüchlich ist aber auch, dass der Anspruch auf Bundes- oder Landespflegegeld nicht bedarfsgeprüft ist, d.h. unabhängig von der Einkommens- und Vermögenssituation gewährt wird, während die Förderung der 24-Stunden-Betreuung von Einkommens- und Vermögensgrenzen abhängig gemacht wird. Hier werden unterschiedliche Regime der Sozialhilfe, der Behindertenhilfe und des Bundes-/Landespflegegeldes wirksam.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, dass die vorliegende Vereinbarung auch das Modell der Selbstständigkeit bei der Personenbetreuung fördert und damit die Gefahr besteht, dass Scheinselbstständigkeit öffentlich bezuschusst wird, weil in aller Regel die Betreuungsverhältnisse als echte Arbeitsverhältnisse zu qualifizieren sind. Bedenkt man, dass in den erläuternden Bemerkungen zur vorliegenden Vereinbarung davon ausgegangen wird, dass auch im Bundesland Salzburg 80 % der Betreuungsverhältnisse als selbstständige gestaltet werden, drängt sich doch der Verdacht auf, dass hier Scheinselbstständigkeit toleriert wird und in sozialpolitisch äußerst bedenklicher Weise gefördert wird.

Richtig ist jedoch, dass das Segment der bis zu 24-Stunden-Betreuung zu Hause einer rechtlichen Regelung bedarf, wenn man der illegalen Beschäftigung Einhalt gebieten und eine arbeits- und sozialrechtliche Absicherung der in diesem Arbeitsmarktsegment Beschäftigten sicherstellen und für die zu Pflegenden bzw. Betreuenden qualitätssichernde Maßnahmen setzen will. Das Hausbetreuungsgesetz und die vorliegende Art 15a BVG-Vereinbarung erfüllen diese Anforderungen aber in nachstehenden Punkten nicht:

1. Es fehlt auf Bundesebene an einem Gesamtkonzept wie Pflege und Betreuung gesamthaft geplant, gesteuert bzw. organisiert und finanziert werden sollen, das auch den Ausbau der mobilen Pflege der Länder und Gemeinden, den verstärkten Ausbau neuer Angebote wie Tageszentren und betreutes Wohnen sowie die Schaffung leistbarer Pflege und Betreuung im Privathaushalt beinhaltet und den Bedürfnissen der Pflege- und Betreuungsbedürftigen und der BetreuerInnen gerecht wird. Dazu bedarf es auch im Zusammenwirken mit den Sozialpartnern der Schaffung von Arbeitszeit- und Entlohnungsmodellen sowie von Qualitätssicherungskonzepten (Beschlussfassung der Bundesarbeiterkammer in der 139. Hauptversammlung vom 28. November 2006). Insbesondere fehlt es unter diesem Aspekt an der Einbeziehung der Pflegeleistungen, die neben der 24-Stunden-Betreuung in den meisten Fällen notwendig sein werden: Weder das Hausbetreuungsgesetz noch die vorliegende Vereinbarung nimmt auf diese notwendige Verknüpfung Bezug, etwa indem eine einheitliche Feststellung des Pflege- und Betreuungsbedarfes und verbindliche Beratung festgelegt worden wären.
2. Die Schaffung eines rechtlichen Rahmens für selbstständige Tätigkeit und ihre finanzielle Förderung im Bereich der Personenbetreuung läuft den Bemühungen zur Eindämmung von Scheinselbstständigkeit und atypischer/prekärer Beschäftigung entgegen.
3. Dem Aspekt der Qualitätssicherung wird nicht ausreichend Rechnung getragen, weil die vorliegende Vereinbarung lediglich vorsieht, dass die Förderung der 24-Stunden-Betreuung eine „Mindestausbildung der Betreuungspersonen als Maßnahme der

Qualitätssicherung“ voraussetzt. Eine nähere Determinierung dieser Förderungsvoraussetzung findet sich in der Vereinbarung nicht. Lediglich § 21b Zif. 5 des Bundespflegegeldgesetzes (BPGG) fordert eine theoretische Ausbildung der Betreuungskraft, die im Wesentlichen der Ausbildung eines Heimhelfers nach der Vereinbarung gemäß Artikel 15a BVG zwischen dem Bund und den Ländern über Sozialbetreuungsberufe entspricht. Diese Voraussetzung muss bis spätestens 30.06.2008 erfüllt sein. Auch hier tut sich ein Widerspruch auf: Der Qualifikationsnachweis auf Heimhelferniveau wird nach dem geltenden Hausbetreuungsgesetz nur für die unselbstständige Beschäftigung gefordert, da die selbstständige Beschäftigung ja als freies Gewerbe ausgestaltet wurde. Selbst wenn man § 21b Bundespflegegeldgesetz so verstehen will, dass Fördervoraussetzung sowohl für selbstständige als auch unselbstständige Betreuungsverhältnisse das Heimhelferqualifikationsniveau ist, so sind doch für die Einhaltung dieser Voraussetzung keinerlei Kontrollen oder Nachweise vorgesehen: Denn nach der inzwischen ergangenen Richtlinie zu § 21b Bundespflegegeldgesetz ist weder bei der Antragstellung auf Förderung ein Nachweis über das Qualifikationsniveau zu erbringen, noch ein Kontrollinstrumentarium geschaffen worden. Punkt 7 der Richtlinie, wonach zur Sicherung der Qualität in der häuslichen Betreuung der Zuschussgeber geeignete Maßnahmen wie etwa Information und Beratung in Form eines Hausbesuches insbesondere durch Pflegefachkräfte vorsehen kann, erscheint unzureichend.

4. Die bisherigen gesetzgeberischen Maßnahmen einschließlich der vorliegenden Vereinbarung haben keinen Rechtsanspruch auf Förderung geschaffen. Der neue § 21b Bundespflegegeldgesetz beinhaltet lediglich, dass nach Maßgabe der zur Verfügung stehenden Mittel aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung Zuwendungen an pflegebedürftige Personen oder deren Angehörige gewährt werden können. Die vorliegende Vereinbarung statuiert ebenfalls keinen Rechtsanspruch. Im Sinne der notwendigen Prinzipien moderner Sozialstaatlichkeit ist es unabdingbar, klare Rechtsansprüche mit entsprechender Überprüfbarkeit im Instanzenweg zu schaffen. Daran fehlt es auch an der bundesrechtlichen Regelung, zumal zu § 21b Bundespflegegeldgesetz lediglich in den Richtlinien unter Punkt 4.6 statuiert ist, dass auf Ersuchen des Zuschusswerbers/der Zuschusswerberin die Entscheidung des Bundessozialamtes auf Gewährung eines Zuschusses vom Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz auf Rechtmäßigkeit überprüft werden kann.
5. Ein Vergleich der Einkommens- und Vermögensgrenzen, die für die öffentliche (Mit-)Finanzierung von stationärer Pflege (geschlossene Sozialhilfe), ambulanten Pflege und nunmehr 24-Stunden-Betreuung gelten, zeigt, dass unterschiedliche Regime bzw. Grenzen zum Einsatz gelangen, die sich auf Personen mit höherem Einkommen günstiger auswirken, als auf jene mit niedrigem Einkommen: Bei der stationären Pflege und der Inanspruchnahme ambulanten Dienste wird auf eigenes Vermögen einschließlich Wohnungseigentum zurückgegriffen bzw. wird dieses verwertet; Bei der 24-Stunden-Betreuung bleibt Wohnraum im Wohnungseigentum, sofern es zur Befriedigung des Wohnbedürfnisses der zu betreuenden Person dient, unangetastet. Eigenes Einkommen wird in viel höherem Maße zur Finanzierung der stationären und ambulanten Pflege herangezogen, als dies für die 24-Stunden-

Betreuung der Fall ist. Wer im Bundesland Salzburg in den letzten drei bis fünf Jahren vor der Inanspruchnahme geschlossener Sozialhilfe Vermögen verschenkt hat muss damit rechnen, dass der Geschenkenehmer zur Finanzierung der stationären Pflege in Anspruch genommen wird; Bei der 24-Stunden-Betreuung kann Vermögen offenbar bis zur letzten Sekunde verschenkt werden – auch hier zeigt sich ein deutliches Ungleichgewicht.

Bezieher kleiner und mittlerer Einkommen werden sich die 24-Stunden-Betreuung trotz Förderung nicht leisten können. Man muss davon ausgehen, dass für die Finanzierung unselbstständiger Betreuungskräfte monatlich circa € 3.000,- inklusive Sonderzahlungsanteil und Dienstgeberbeitrag zur Sozialversicherung aufgewendet werden muss. Die Förderung beträgt monatlich € 800,--. Wenn daher ein Eigenkostenanteil von monatlich circa € 2.200,-- verbleibt, so werden sich dies selbst Personen, die an der Einkommensgrenze von € 2.500,-- verdienen, kaum leisten können!

6. Hinsichtlich der Vermögensgrenze, die nicht überschritten werden darf, um eine Förderung für die 24-Stunden-Betreuung zu erhalten, setzt die vorliegende Vereinbarung die Grenze bei € 5.000,--. Gleichzeitig wurde vereinbart, dass davon abweichend über die Berücksichtigung von Vermögen einvernehmlich zwischen dem Bund und dem jeweiligen Bundesland abweichende Regelungen getroffen werden können. Auch dazu und insbesondere zur Forderung, die Vermögensgrenze bei der Förderung der 24-Stunden-Betreuung gänzlich abzuschaffen, muss darauf hingewiesen werden, dass die Vermögensfreibeträge bei der stationären Pflege und der Inanspruchnahme geschlossener Sozialhilfe in den einzelnen Bundesländern sehr unterschiedlich gestaltet sind und in Salzburg zum Beispiel € 4.500,-- betragen. Bei der Inanspruchnahme ambulanter Pflege gibt es im Bundesland Salzburg keinen Freibetrag. Es wäre daher jedenfalls darauf zu achten, dass eine Abschaffung der Vermögensgrenze für die Förderung der 24-Stunden-Betreuung nur dann gerechtfertigt wäre, wenn auch für die stationäre und ambulante Pflege und Betreuung die Vermögensgrenzen aufgehoben würden, was zweifellos nur bei einer völligen Neustrukturierung der öffentlichen Finanzierung von Pflege und Betreuung denkbar wäre. Denn der zusätzliche finanzielle Aufwand wäre keinesfalls ohne die Eröffnung neuer Finanzierungsquellen – und hier vor allem von Vermögen bzw. Vermögenserträgen denkbar. Auf einen weiteren Widerspruch in Bezug auf die Vermögensgrenzen sei hier verwiesen: Während in der vorliegenden Vereinbarung die Vermögensgrenze von € 5.000,-- herangezogen wird, und sich dieser Betrag auch in § 21b des Bundespflegegeldgesetzes findet, geht doch die dazu ergangene Richtlinie davon aus, dass der Vermögensfreibetrag € 7.000,-- ausmacht. Hier besteht legislatischer Handlungsbedarf.
7. Die vorliegende Vereinbarung beinhaltet keine Festlegung, bis zu welcher Einkommenshöhe zu betreuende Personen die Förderung der 24-Stunden-Betreuung beanspruchen können. Im Gegensatz dazu beinhaltet § 21b Bundespflegegeldgesetz eine Einkommensgrenze von monatlich € 2.500,--. Wenn daher in den erläuternden Bemerkungen der vorliegenden Vereinbarung auf die Richtlinien zu § 21b Bundespflegegeldgesetz hingewiesen wird, so kann man zwar schließen, dass auch Bund und Länder davon ausgehen wollten, diese Einkommensgrenze in Ansatz zu

bringen, textlich verankert wurde sie jedoch nicht. Eine Korrektur erscheint notwendig.

8. Die Komplexität der Materie wird durch die vorliegende Vereinbarung insofern verstärkt, als als Fördervoraussetzung der Anspruch auf Pflegegeld der Stufe 3 festgelegt wird, während die Anwendung des Hausbetreuungsgesetzes auch im Fall des Pflegegeldbezuges der Stufe 1 bei Demenzerkrankungen vorgesehen ist. Es ist nicht plausibel, warum Demenzerkrankte der Pflegegeldstufen 1 und 2, die einen besonders hohen Betreuungsaufwand haben, aus dem Kreis der Förderungsberechtigten ausgeschlossen wurden. Gleiches gilt für jene Personen, die zwar keinen Anspruch auf Bundes- oder Landespflegegeld haben - weil sie nie in einem Dienstverhältnis standen oder die österreichische Staatsbürgerschaft nicht besitzen – die aber dennoch einen Betreuungsbedarf haben.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die vorliegende Vereinbarung eine Reihe von Feststellungen und Klarstellungen vermissen lässt. Die über die Vermögensgrenzen entstandene politische Debatte zeigt den Bedarf nach einer Neustrukturierung öffentlich finanzierter Leistungsansprüche für Pflege und Betreuung. Die Abschaffung von Vermögensgrenzen sollte perspektivisch für den gesamten Pflege- und Betreuungsbereich (inklusive ambulanter Dienste und stationärer Versorgung) erfolgen, wenn gleichzeitig eine umfassende Reform der Finanzierung, etwa durch die Schaffung eines Pflegefonds, der durch vermögensbezogene Beiträge gespeist wird, oder einer Pflegeversicherung, die vor allem auch auf wertschöpfungsbezogene Elemente abstellt, vorgenommen wird.

Mit freundlichen Grüßen

Mag. Gerhard Schmidt
AK-Direktor

Siegfried Pichler
AK-Präsident