

Stellungnahme des Vereins VertretungsNetz – Erwachsenenvertretung, Patienten-anwaltschaft und Bewohnervertretung zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz (BPGG) geändert wird

Geschäftszahl: BMSGPK 2022-0.366.970

Der Verein VertretungsNetz – Erwachsenenvertretung, Patienten-anwaltschaft, Bewohnervertretung erlaubt sich, zu dem oben angeführten Ministerialentwurf Stellung zu nehmen, dies insbesondere auf Basis seiner langjährigen Erfahrung im Bereich der Vertretung von Menschen mit einer psychischen Erkrankung oder intellektuellen Beeinträchtigung.

VertretungsNetz setzt sich für den **Schutz der Grundrechte von Menschen mit psychischer Erkrankung oder intellektueller Beeinträchtigung** ein und hat wiederholt darauf aufmerksam gemacht, dass **Personalmangel in der Pflege** zur **Unterversorgung** führt bzw **Freiheitsbeschränkungen** in den Pflegeeinrichtungen deutlich zunehmen. Aus diesem Grund wird der vorliegende **Gesetzesentwurf** ebenso wie der gleichzeitig vorgelegte Entwurf des Bundesgesetzes über einen Zweckzuschuss an die Länder für die Jahre 2022 bis 2025 zur Attraktivierung der Ausbildung von Pflegeberufen (Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetz – PAusbZG) sowie der 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) **ausdrücklich begrüßt**.

VertretungsNetz hofft, dass die **geplanten Gesetzesänderungen** rasch **positive Auswirkungen** auf die Personalsituation und somit **auf Menschen mit Pflege- und Betreuungsbedarf** sowie deren **An- und Zugehörigen** zeigen werden.

Gleichzeitig erachtet VertretungsNetz die **Reform** als **nicht weitreichend genug**. Mit den punktuellen Einzelmaßnahmen kann die Verbesserung der Pflegesituation nur eingeleitet werden. Für die im Regierungsprogramm angekündigte „Personaloffensive“ und die zurecht als **dringend notwendig** angesehene „**gesamtheitliche Reform der Pflege**“ bedarf es fraglos **weiterer Maßnahmen**.

- VertretungsNetz – Erwachsenenvertretung, Patienten-anwaltschaft, Bewohnervertretung
- Geschäftsführer
- Zentrum Rennweg, Ungargasse 66/2/3. OG, 1030 Wien
- T 01/ 330 46 00, F 01/ 330 46 00-99
- peter.schlaffer@vertretungsnetz.at • www.vertretungsnetz.at
- Vereinssitz: Wien, ZVR: 409593435

Aus Sicht von VertretungsNetz sind zusätzliche Reformen in nachstehenden Bereichen dringend geboten:

- Eine adäquate Alternative zur Pflege im Heim bietet für viele Pflegebedürftige die **24h-Betreuung**. Diese muss oft aus **finanziellen und/oder baulichen Gründen verworfen** werden. Im Gegensatz zur Heimunterbringung, die bei Bedarf vollständig finanziert wird, wird die 24h-Betreuung zu Hause nur mit max € 550,- bzw € 1.100,- monatlich gefördert. Die **Zuschüsse** gem § 21b BPGG sind seit 2008 **nicht** mehr **wertangepasst** worden. Für eine Person mit einer **durchschnittlichen Alterspension** oder gar Mindestpension ohne Ersparnisse ist eine 24h-Betreuung **nicht finanzierbar**.¹ Auch die barrierefreie Ausgestaltung des eigenen Zuhauses ist in vielen Fällen nicht leistbar. Diese **finanzielle Ungleichbehandlung der Pflege zu Hause gegenüber der stationären Pflege** geht zu **Lasten der Angehörigenpflege** und verstärkt den Trend zur – für den Einzelnen leistbaren, für die öffentliche Hand aber teureren – Pflege in Alten- und Pflegeheimen, was häufig nicht dem vom Betroffenen bevorzugten Lebensmodell entspricht.² VertretungsNetz fordert erneut, den **barrierefreien Wohnbau** zu fördern und **ausreichende finanzielle Fördermittel für die 24h-Betreuung** zur Verfügung zu stellen.
- VertretungsNetz setzt sich für einen **niederschweligen und gemeindenahen Zugang zu Gesundheits- und Pflegeleistungen** ein. Erfreulicherweise werden aktuell mehr als 120 Pilotprojekte zu **Community Nursing** in Österreich etabliert.³ Dadurch soll gemeindenaher Gesundheitsförderung, Unterstützung, Beratung und Prävention ermöglicht werden. Zu Hause lebende Personen sowie deren (pflegende) **An- und Zugehörige** werden zum einen **professionell unterstützt und beraten**, zum anderen wird die **Selbstbestimmung und Autonomie** von Menschen mit Pflege- und Unterstützungsbedarf gefördert. Diese „Best Practice Modelle“ sind auszubauen und möglichst für alle Menschen zugänglich zu machen. VertretungsNetz weist darauf hin, dass **weitere Angebote**, wie aufsuchende multiprofessionelle gemeindepsychiatrische teambasierte Behandlung, peer-support, aufsuchende Sozialarbeit, Soteria Einrichtungen, housing first usw für jene Menschen geschaffen werden müssen, die bislang noch nicht erreicht werden konnten.

¹ Zapletal, Freie Wahl von Aufenthalt und Wohnsitz, Linde (2020) 163.

² Greifeneder, Weiterentwicklung des Pflegegeldsystems. Darstellung des bestehenden Systems. Analyse von Schwachstellen. Lösungsvorschläge, Gutachten im Auftrag der Caritas Österreich, 2021, 24.

³ vgl. <https://www.sozialministerium.at/Themen/Pflege/Community-Nursing.html> , abgefragt 09.06.2022.

- Die UN-Sonderberichterstatterin für die Rechte von Menschen mit Behinderungen hat in ihrem Bericht vom 17.07.2019 über die **Rechte von älteren Menschen mit Behinderungen**⁴ die vielfältigen Herausforderungen und Einschränkungen aufgezeigt, mit denen sich ältere Menschen mit Behinderungen bei der Ausübung ihrer Menschenrechte und Grundfreiheiten konfrontiert sehen. Aufgrund der Kombination der Merkmale Behinderung und Alter können ältere Menschen mit Behinderungen in besonderem Maß benachteiligt und diskriminiert werden und sind dementsprechend schutzberechtigt, insb müssen **ältere Menschen mit Behinderungen** ebenso **Zugang zu gemeindenahen Unterstützungsdiensten** haben und dürfen nicht zu Betreuungszwecken in Betreuungseinrichtungen untergebracht werden.
- Ein **modernes Teilhaberecht** kann nur dann verwirklicht werden, wenn die Leistungen der **sozialen Hilfe** nicht länger institutionenzentriert, sondern **personenzentriert** bereitgestellt werden. Nach der ersten Staatenprüfung im Jahr 2013 hat der Ausschuss für die Rechte von Menschen mit Behinderungen empfohlen, die verschiedenen Programme der **persönlichen Assistenz** zu **harmonisieren** und zu **erweitern** und diese auch **Menschen mit intellektuellen und psychosozialen Behinderungen verfügbar** zu machen.⁵ VertretungsNetz fordert die rasche Umsetzung dieser Empfehlungen.
- Rund **80 % der PflegegeldbezieherInnen** werden **zu Hause** gepflegt⁶. Pflegende Angehörige werden daher in den Erläuterungen zurecht als eine „wesentliche Säule im österreichischen Pflegesystem“ bezeichnet. Die im vorliegenden Entwurf vorgesehene Unterstützung kann die Belastungen nur unzureichend abfedern. Hier sind zusätzliche Maßnahmen wie der Ausbau **alternativer Betreuungsformen**, die Möglichkeit, Angebote flexibel, kurzfristig und stundenweise abrufen zu können, höhere Zuschüsse für vorhandene Dienste und Hilfsmittel, weitere Entlastungsangebote für pflegende Angehörige notwendig.
- **Menschen mit Behinderungen**, die den **Schritt aus der Wohneinrichtung in eine eigene Wohnung** und damit mehr Selbstständigkeit wagen, *bezahlen* dafür häufig einen **hohen Preis**. In den meisten Bundesländern werden Geldleistungen (für den Lebensunterhalt und den Wohnbedarf) für Menschen mit Beeinträchtigungen nicht in der Behindertenhilfe, sondern in der Sozialhilfe

⁴ UN, General Assembly (2019): Report of the Special Rapporteur on the rights of persons with disabilities, UN Doc. A/74/186, 17.07.2019

<https://www.un.org/Depts/german/menschenrechte/a74-186.pdf> (abgefragt 17.06.2022).

⁵ <https://www.bizeps.or.at/bizeps-uebersetzung-der-handlungsempfehlungen-der-un-staatenpruefung-oesterreichs/> (abgefragt 20.06.2022).

⁶ Nagl-Cupal, M., Kolland, F., Zartler, U., Mayer, H., Bittner, M., Koller, M., Parisot, V., Stöhr, D., Bundesministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Konsumentenschutz (Hg.) (2018): Angehörigenpflege in Österreich. Einsicht in die Situation pflegender Angehöriger und in die Entwicklung informeller Pflegenetzwerke. Universität Wien, 26

<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=664> (abgefragt 17.06.2022).

geregelt. So lange ein Mensch mit Behinderung Wohnen, Verpflegung und Betreuung im Rahmen des vollbetreuten Wohnens in der Behindertenhilfe erhält, sind seine Eltern von Kostenbeiträgen befreit und bleiben seine Ersparnisse unangetastet. Zieht er in eine eigene Wohnung und wird zum Sozialhilfebezieher, muss er zunächst seine **Ersparnisse verbrauchen** und seine Eltern auf Unterhalt, schlimmstenfalls klagsweise, in Anspruch nehmen. Der Weg, den die meisten Bundesländer eingeschlagen haben, um die in der UN-Behindertenrechtskonvention geforderte „**De-Institutionalisierung**“ voranzutreiben, **führt Menschen mit Behinderungen direkt in die Armut**. Damit entsteht ein Widerspruch zu Art 28 Abs 1 UN-BRK, wonach eine stetige Verbesserung der Lebensbedingungen angestrebt werden soll. VertretungsNetz erinnert an das Vorhaben im Regierungsprogramm⁷, Rechtssicherheit für Eltern und deren (erwachsene) Kinder mit chronischer Erkrankung bzw Behinderung zu schaffen, und fordert, dass Bund und Länder gemeinsam Wohn- und Arbeitsmodelle erarbeiten und zur Verfügung stellen, die **Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes und finanziell abgesichertes Leben** ermöglichen.

- Es hat sich leider gezeigt, dass **Personalknappheit** sehr rasch zu einer **Rückkehr** zu einem veralteten und längst überwunden geglaubten Konzept, das sich auf „**warm, satt und sauber**“ beschränkt, führt. So sehr die geplante Erhöhung des Entgelts von Pflege- und Betreuungspersonal und die Unterstützung im Bereich der Pflegeausbildung nach dem GuKG und die damit verbundene Erleichterung zu begrüßen sind, so sehr muss davor gewarnt werden, dass diese zu Lasten **anderer wichtiger Bereiche des Gesundheits- und Sozialwesens**, zB in sonder- und sozialpädagogischen Einrichtungen, in der Sozialarbeit sowie Behindertenbetreuung geht, wenn nicht alle betreuenden Personen einbezogen werden. Aus Sicht von VertretungsNetz wäre es auch hier dringend geboten, entsprechende Maßnahmen – insbesondere die **Attraktivierung der Ausbildung** sowie **Verbesserung der Entgelt- und Arbeitsbedingungen** - zu setzen, um Versorgungsmängeln entgegenzuwirken.
- VertretungsNetz hat in seinen Stellungnahmen vor den negativen Auswirkungen der immer strenger gestalteten Zugangsvoraussetzungen zum **Pflegegeld (von 50 auf 60 Stunden⁸ und weiter auf 65 Stunden⁹)** bzw zur **Pflegegeldstufe 2 (von 75 auf 85 Stunden¹⁰ und weiter auf 95 Stunden¹¹)** gewarnt. Da ein sehr großer Teil der zu Hause lebenden PflegegeldbezieherInnen in den niedrigeren Pflegegeldstufen eingestuft ist, war von diesen Einsparungsmaßnahmen vor allem die Angehörigenpflege betroffen. **Pflegende Angehörige** wünschen sich vor allem

⁷ Aus Verantwortung für Österreich, Regierungsprogramm 2020 – 2024, 174.

⁸ BGBl I 2010/111.

⁹ BGBl I 2015/12.

¹⁰ BGBl I 2010/111.

¹¹ BGBl I 2015/12.

eine **finanzielle Unterstützung**, gefolgt von einer Verbesserung in Bezug auf die Bewältigung des „Pflegealltags“ (Unterstützung, mehr Personal, mehr Angebote) sowie der Möglichkeit, eine „Auszeit“ vom Pflegealltag nehmen zu können.¹² Da Art und Ausmaß sozialer Dienstleistungen von der Pflegegeldeinstufung abhängig sind, tritt VertretungsNetz dafür ein, die **Verschärfung der Zugangsvoraussetzungen zu den Pflegegeldstufen 1 und 2 zurückzunehmen**. Nur so kann das bestmögliche Zusammenspiel zwischen der professionellen Pflege und der Betreuung zu Hause gelingen und die Angehörigenpflege so früh wie möglich unterstützt werden.

- *Greifeneder* hat in seinem Gutachten „Weiterentwicklung des Pflegegeldsystems“ **Mängel im Begutachtungsverfahren** aufgezeigt und **Lösungsvorschläge** unterbreitet¹³. VertretungsNetz unterstützt die Vorschläge zur Verbesserung der Begutachtungspraxis und der Gutachtensqualität ausdrücklich und regt an, die **Ausbildung der GutachterInnen**, die Kontrolle der Einhaltung der rechtlichen Vorgaben betreffend **Außenanamnese** sowie die **Qualitätssicherung** im Begutachtungswesen, insb des **Fehlermanagements**, dringend zu verbessern, den Einsatz von **Gesundheits- und Krankenpflegepersonen als Sachverständige** zu verstärken und die erforderlichen Ressourcen bereit zu stellen. Weiters befürwortet VertretungsNetz, dass zur Vorbereitung auf die Begutachtung ein detaillierter **Fragebogen** übermittelt wird.

Zu den einzelnen Bestimmungen:

Zu § 4 Abs 5 und 6 BPGG iVm § 48g Abs 1 und 2 des Entwurfs: Erschwerniszuschlag – Erhöhung des Zeitwerts

Gem § 1 Abs 6 Einstufungsverordnung zum Bundespflegegeldgesetz, BGBl II 2008/468 idF BGBl II 2011/453 ist ein fixer Zeitwert von 25 Stunden pro Monat als Erschwerniszuschlag zu berücksichtigen. Nach den Erläuterungen soll der Zeitwert **um 20 Stunden** auf 45 Stunden pro Monat **erhöht** werden. Diese Erhöhung wird von **VertretungsNetz** ausdrücklich **begrüßt**. Allerdings wird die Erhöhung nicht vielen Personen zugutekommen, weil der für den Erschwerniszuschlag vorausgesetzte **erweiterte Pflegebedarf** in der **Begutachtungspraxis** nur **äußerst selten**

¹² Angehörigenpflege in Österreich 2018, 107.

<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=664> (abgefragt 17.06.2022).

¹³ *Greifeneder*, Weiterentwicklung des Pflegegeldsystems. Darstellung des bestehenden Systems. Analyse von Schwachstellen. Lösungsvorschläge, Gutachten im Auftrag der Caritas Österreich, 2021, 33ff.

anerkannt wird. VertretungsNetz führt dies auf eine große Unsicherheit bei der Gesetzesauslegung zurück und fordert eine **Präzisierung der Anspruchsvoraussetzungen** in § 4 Abs 5 und 6 BPGG. Aus der nachfolgenden Darstellung ist ersichtlich, dass die Erhöhung des Zuschlags um 20 Stunden die **PflegegeldbezieherInnen der Pflegegeldstufen 5 bis 7 nicht erreichen** wird, weil der Pflegebedarf ab der Stufe 5 mit 180 Stunden im Monat „gedeckt“ ist.

Stufe 1: mehr als 65 Std	€ 165,40
Stufe 2: mehr als 95 Std	€ 305,00
Stufe 3: mehr als 120 Std	€ 475,20
Stufe 4: mehr als 160 Std	€ 712,70
Stufe 5: mehr als 180 Std + qualifizierter Pflegeaufwand	€ 968,10
Stufe 6: mehr als 180 Std + qualifizierter Pflegeaufwand	€ 1.351,80
Stufe 7: mehr als 180 Std + qualifizierter Pflegeaufwand	€ 1.776,50

Im Fall der Einstufung in Pflegegeldstufe 1 bis 4 kann die Erhöhung um 20 Stunden nur dann die Einstufung in die nächst höhere Pflegegeldstufe bewirken, wenn der Pflegebedarf bereits weit über den für diese Stufe vorgesehenen Zeitwert liegt. Wurde beispielsweise ein Pflegegeld der Stufe 1 gewährt, weil der Pflegebedarf 75 Stunden beträgt, wirkt sich die Erhöhung (noch) nicht aus.

Zu § 7 zweiter Satz des Entwurfs: Ausnahme von der Anrechnung

VertretungsNetz wertet die geplante **finanzielle Entlastung von Familien mit erheblich behinderten Kindern** als positives Signal. Wie in den Erläuterungen beschrieben sind die Familien großen Belastungen, auch finanzieller Natur, ausgesetzt. Gerade deswegen kann die Ausnahme von der Anrechnung auf das Pflegegeld iHv € 60,- lediglich ein Mosaikstein für deren Entlastung sein, dem weitere Maßnahmen folgen müssen.

Zu kritisieren ist, dass **FamilienbeihilfenbezieherInnen**, die in **Pflegeeinrichtungen** leben, von der Ausnahmebestimmung **nicht profitieren** werden. Durch den in § 13 BPGG normierten Anspruchsübergang wird lediglich der Betrag für den Kostenträger erhöht. Durch die Heimunterbringung ist jedoch **keineswegs der gesamte Lebensunterhalt und Pflege gedeckt**, beispielsweise müssen Bekleidung, Schuhe, Toiletteartikel, Fußpflege, Friseur, Genussmittel, Dinge des persönlichen Bedarfs, Besuchs- und Begleitdienst, Therapien etc aus eigenen Mitteln bestritten werden. Die Praxis zeigt, dass Menschen, die in vollbetreuten Wohneinrichtungen leben, aufgrund der Legalzession vom verbleibenden Taschengeld **diese Bedarfe nicht (zur Gänze) decken können**. Ersparnisse sind aufgrund

dieser Situation rasch verbraucht und können dringend notwendige Therapien oft nicht bezahlt werden.

VertretungsNetz fordert, dass der Betrag von € 60,- auch Menschen in vollbetreuten stationären Pflege- und Betreuungseinrichtungen **in voller Höhe zugestanden** wird.

Zu § 21a Abs 1 Z 2 und 3 des Entwurfs: Kurse zur Wissensvermittlung im Bereich Pflege und Betreuung

VertretungsNetz erscheint die **Finanzierung von Kursen für pflegende Angehörige** als wichtig, gibt aber zu bedenken, dass das formulierte Ziel Wissensdefiziten zu begegnen, möglicherweise nicht erreicht werden kann, weil der **bürokratische Aufwand** (Vorfinanzierung, Ansuchen an Bundesamt für Soziales und Behindertenwesen; Nachweis der Voraussetzungen) **zu hoch** erscheint. Der „Wirkungsorientierten Folgenabschätzung“ ist die Schätzung zu entnehmen, dass (lediglich) 1.000 Betroffene von diesen Zuwendungen profitieren werden. In Entsprechung des Vorhabens, pflegende Angehörigen zu entlasten, und in Anbetracht der geringen Gesamtkosten wird angeregt, pflegenden Angehörigen auch ein **niederschwelliges Weiterbildungsangebot** (zB Gratiskurse) zu ermöglichen.

Zu § 21d des Entwurfs: Fristverlängerung

Die Fristverlängerung für die Beantragung des Pflegekarenzgeldes wird von VertretungsNetz uneingeschränkt begrüßt.

Zu § 21g des Entwurfs: Angehörigenbonus

Die Studie „Angehörigenpflege in Österreich“ aus dem Jahr 2018 belegt, dass rund 801.000 Personen zu Hause in die Pflege und Betreuung eines anderen Menschen involviert sind¹⁴. Vom Angehörigenbonus sollen schätzungsweise 24.000 pflegende Angehörige profitieren, das sind **nicht einmal 3 %!** Nachdem die Angehörigenpflege als wertvoll für das Funktionieren des österreichischen Pflegesystems erkannt wurde, fordert VertretungsNetz, pflegenden Angehörigen **unabhängig von der Pflegegeldstufe** und weiteren Voraussetzungen den **Angehörigenbonus zu gewähren**.

¹⁴ Angehörigenpflege in Österreich 2018, 11
<https://broschuerenservice.sozialministerium.at/Home/Download?publicationId=664>
(abgefragt 17.06.2022).

VertretungsNetz tritt dafür ein, den **Schutz der Menschenwürde in der Verfassung** zu verankern und soziale Rechte, insbesondere das **Recht auf Gesundheitsversorgung und Pflege**, verfassungsrechtlich zu gewährleisten.

Wien, am 21.06.2022

Dr. Peter Schlaffer e.h.
Geschäftsführer

VertretungsNetz – Erwachsenenvertretung, Patientenanwaltschaft, Bewohnerververtretung
Zentrum Rennweg, Ungargasse 66/2/3. OG, 1030 Wien
e-mail: verein@vertretungsnetz.at
www.vertretungsnetz.at