



© Danny Elskamp - Fotolia.com

# Pflegereform 2011/2012

## 1. Reformziele

Die Pflegereform 2011/2012 ist ein Meilenstein einer Verwaltungsreform von Bund und Ländern bei der Vollziehung des Pflegegeldes und bewirkt zusätzlich die erstmalige Schaffung eines Pflegefonds zur Absicherung und Verbesserung der Pflegesachleistungen. Hiefür mussten sowohl Verfassungsbestimmungen als auch präzise Übergangsbestimmungen geschaffen werden, um die Übernahme von mehr als 74.000 Landespflegegeldbeziehern durch die Entscheidungsträger des Bundes mit laufenden Leistungen möglichst reibungslos zu bewerkstelligen. Die nachstehende Tabelle zeigt die Aufgliederung der Landesleistungen an Pflegegeld nach Pflegestufen.

| Landespflegegeldbezieher |               |
|--------------------------|---------------|
| Anzahl der Bezieher      | Länder gesamt |
| Stufe 1                  | 15.248        |
| Stufe 2                  | 21.987        |
| Stufe 3                  | 12.841        |
| Stufe 4                  | 8.545         |
| Stufe 5                  | 5.707         |
| Stufe 6                  | 4.083         |
| Stufe 7                  | 2.370         |
| Ausgleiche               | 3.549         |
| <b>Gesamt</b>            | <b>74.330</b> |

Stand: 31. Dezember 2010

Allein im Jahr 2010 gab es auf Länderebene 30.567 Pflegegeldverfahren, die zu 18.893 Zuerkennungen und 10.647 Erhöhungen eines bestehenden Pflegegeldes führten. Im Bereich der Zuständigkeit der Pensionsversicherung wurden in diesem Jahr 57.080 Zuerkennungen und 61.065 Erhöhungen gewährt. Dies bei 165.994 Gesamtanträgen.

Das Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ist in intensiven Gesprächen vor allem mit der Pensionsversicherungsanstalt und der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter, bemüht, dieser großen Herausforderung wirksam zu begegnen und am 1. Jänner 2012 einwandfreie Pflegegeldleistungen durch die statt 303 nur mehr acht verbliebenen Entscheidungsträger auf Bundesebene sicherzustellen.

Gleichzeitig soll der Pflegefonds zumindest bis 2014 die Pflegesachleistungen der Länder sicherstellen und ausbauen.

## 2. Werdegang des Pflegegeldreformgesetzes 2012

Wiederholt wurde in den letzten Jahren von der Volksanwaltschaft und dem Rechnungshof die Zersplitterung der Entscheidungsträger und die lange Dauer der Pflegegeldverfahren, vor allem



Prof. Dr. Johannes Ruddy ist Referatsleiter mit den Schwerpunkten Pensionsversicherung, Pflegevorsorge und medizinische Rehabilitation im Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger.

**Zeittafel Pflegegeldreformgesetz 2012**

| Datum           | Meilenstein   |
|-----------------|---|
| 16.3.2011       | politische Vereinbarung Länder/Bund<br>Landesfinanzreferentenkonferenz / BMASK, BMF |
| 15.4.2011       | Versendung des Ministerialentwurfs zur Begutachtung                                 |
| 26. + 27.5.2011 | Landessozialreferentenkonferenz / BMASK   |
| 31.5.2011       | Beschluss der Regierungsvorlage   |
| 28.6.2011       | Ausschuss für Arbeit und Soziales des Nationalrats                                  |
| 8.7.2011        | Beschluss im Plenum des Nationalrats  |
| 20.7.2011       | Beschluss im Plenum des Bundesrats  |
| 29.7.2011       | Kundmachung im BGBl. I Nr. 58/2011  |

bei Zuständigkeit der Länder in Pflegegeldangelegenheiten, kritisiert. Anlässlich einer politischen Einigung der Länder, vertreten durch die Landesfinanzreferenten, mit dem Bund, vertreten durch den Sozial- und Finanzminister, auf die gänzliche Übertragung der Landespflegegeldzuständigkeiten an den Bund und die Errichtung eines Pflegefonds wurde noch im März 2011 vom Bundesministerium für Arbeit, Soziales und Konsumentenschutz ein Ministerialentwurf erstellt, der am 15. April 2011 zu einer vierwöchigen Begutachtung versendet wurde.

Kernstück des Entwurfs war eine deutliche Reduktion der Entscheidungsträger auf 12 und die Übernahme der Landespflegegeldleistungen mit 1. Jänner 2012 durch Entscheidungsträger des Bundes mit einer fixen jährlichen Abgeltung der Leistungen durch die Länder auf Basis des Jahres 2010 (EUR 371,8 Mio.) für die Jahre 2012 bis 2014.

Bereits am 31. Mai 2011 wurde die Regierungsvorlage zum Pflegegeldreformgesetz 2012 beschlossen. Diese sah nun eine endgültige Reduktion von 303 auf acht Entscheidungsträger vor. Obwohl die Länder (die Finanzreferenten am 16. März 2011, die Sozialreferenten am 27. Mai 2011) sich prinzipiell für nur einen Entscheidungsträger (Pensionsversicherungsanstalt) aussprachen, bedeutet die Reduktion auf acht Entscheidungsträger im Wesentlichen einen Zuständigkeitsübergang auf den leistungszuständigen Pensionsversicherungsträger. Es wäre nicht mit dem Servicegedanken vereinbar, wenn der Versicherte seine Pensions- und Pflegegeldleistung von zwei verschiedenen Pensionsversicherungsträgern erhält, ganz abgesehen vom zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Auch das Bundessozialamt hat eine bestimmte Klientel (z. B. Kriegsofferrentenbezieher) zu versorgen, sodass auch diese Zuständigkeit gerechtfertigt erscheint.

Anlässlich der Erstellung der Regierungsvorlage des Pflegegeldreformgesetzes 2012 hat das Land Vorarlberg eine Verfassungsbestimmung gefordert,

mit der die Bundeskompetenz für das Landespflegegeld auf den Zeitraum bis 2014 begrenzt wird.

Wenn aber alle Landesregierungen der Weiterführung der ausschließlichen Bundeszuständigkeit für das Pflegegeld zustimmen, sollte die neue Rechtslage weiter bestehen bleiben können.

Am 28. Juni 2011 wurde der Gesetzesvorschlag der Regierungsvorlage des Pflegegeldreformgesetzes 2012 vom Ausschuss für Arbeit und Soziales im Nationalrat behandelt. Die Oppositionsparteien sprachen sich einhellig gegen den Vorschlag der Vorarlberger Landesregierung aus. Sogar drohte das Gesetz im Plenum des Nationalrats zu scheitern, zumal es für die notwendigen Verfassungsbestimmungen keine 2/3-Mehrheit gegeben hätte. Nach einigen erfolgreichen Interventionen wurde von Vorarlberg auf die befristete Regelung der Bundeskompetenz verzichtet. Neu geregelt wurde die künftige Bestellung (Verfahren) des Behindertenanwalts und seines Stellvertreters.

Am 8. Juli 2011 wurde dieses Gesetz schließlich im Plenum des Nationalrats mit den Stimmen der Regierungsparteien und der Grünen sowie des BZÖ beschlossen. Nach der Behandlung im Bundesrat wurde das Pflegegeldreformgesetz 2012 am 29. Juli 2011 kundgemacht (BGBl. I Nr. 58/2011).

### 3. Kern des Pflegegeldreformgesetzes 2012

#### 3.1 Änderungen der Bundesverfassung

- Eine wichtige Bestimmung ist die Erweiterung des Kompetenzartikels 10 des B-VG (Gesetzgebung und Vollziehung ist Bundessache), der neben den bisherigen Tatbeständen Sozial- und Vertragsversicherungswesen um den Tatbestand „Pflegegeldwesen“ ergänzt wurde (so auch in Art. 102 Abs. 2).
- Ferner wurde dem Art. 151 ein Abs. 45 angefügt. Damit wurde eine Transformation aller landesgesetzlichen Pflegegeldbestimmungen in das Bundesrecht vorgenommen. Ebenfalls wurden die Verordnungen auf Landesebene mit automatischer Anpassung an das Pflegegeldreformgesetz 2012 sinngemäß geändert.
- Am 1. Jänner 2012 anhängige Verfahren unterliegen den Ländern zur Durchführung unter Anwendung des neuen Bundesrechts. Nähere Übergangsbestimmungen kann der Bundesgesetzgeber treffen.
- Der Sozialminister erstattet dem National- und Bundesrat bis spätestens 31. Dezember 2014 Bericht über die Vollziehung des Pflegegeldwesens.

**Das Pflegegeldreformgesetz 2012 ist die Konzentration aller Pflegegeldbezieher in der Zuständigkeit des Bundes.**



### 3.2 Änderung des Bundespflegegeldgesetzes – Erweiterung der anspruchsberechtigten Personen

Der Gesetzgeber musste auch im Durchführungsgesetz (Bundespflegegeldgesetz = BPGG) den Personenkreis genau definieren. Die Tabelle auf dieser Seite zeigt die wesentlichsten Gruppen von Pflegegeldbeziehern, die nun ab 2012 dem Bundespflegegeldgesetz unterliegen.

Es wurde darauf Bedacht genommen, dass ein Pflegegeldbezieher ohne Grundleistung zwar primär in die Zuständigkeit der Pensionsversicherungsanstalt fällt, dass aber, wenn er eine Grundleistung erhält (z. B. späterer Pensionsanspruch), die Zuständigkeit zum anderen Pensionsversicherungsträger wechselt (z. B. ein behinderter Jugendlicher erwirkt später einen Erwerbsunfähigkeitspensionsanspruch bei der Sozialversicherungsanstalt der gewerblichen Wirtschaft; dann wird dieser Träger auch für die Auszahlung des Pflegegeldes zuständig).



© iStockphoto.com/Alexander Rathfs

### 3.3 Meldungs- und Mitwirkungspflichten, Kostenersatz

Der Gesetzgeber hat die Länder, Gemeinden, Abgabenbehörden des Bundes, Sozialhilfeverbände und andere Institutionen verpflichtet, auf begründetes Ersuchen der Entscheidungsträger oder Gerichte im Ermittlungsverfahren mitzuwirken, wenn dies im Interesse der Einfachheit, Zweckmäßigkeit und Kostenersparnis gelegen ist (§ 33 Abs. 3 BPGG). Die Ämter der Landesregierungen, der Landesrat für Oberösterreich, die Österreichische Post AG und die Telekom Austria AG sind verpflichtet, der Versicherungsanstalt öffentlich Bediensteter sowie der Pensionsversicherungsanstalt sämtliche für die Übernahme der Pflegegeldfälle aufgrund des Pflegegeldreformgesetzes 2012 erforderlichen Daten in elektronisch verwertbarer Form zeitgerecht zu überlassen. Auch der Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger hat bei seiner Bundespflegegelddatenbank eine Abfrage zu ermöglichen, und zwar mit folgenden Informationen:

Der Pflegefonds wird vom Sozialminister im Einvernehmen mit der Finanzministerin verwaltet.

1. Pflegegeldstufe, Anweisungsbetrag der Leistung und Anwesenheitsmonat
  2. Beginn der Leistung
  3. Datum und Grund der Einstellung der Leistung.
- Der Gesetzgeber sieht vor, dass die dafür anfallenden Kosten dem Hauptverband von den Ländern zu ersetzen sind.

### 3.4 Übergangsbestimmungen

Es musste bei einem so weitreichenden Vorhaben auch auf einen möglichst reibungslosen Übergang Bedacht genommen werden.

- a) Grundsätzlich wird das Pflegegeld im Nachhinein ausbezahlt. Für jene Fälle, wo das Pflegegeld im Vorhinein ausbezahlt wurde (in Niederösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg), musste eine Vorschussleistung

| Landesgesetz/Sondergesetz  | Bundesgesetz (BPGG) Entscheidungsträger |
|--|---|
| Pensions-, Ruhegenuss-, Versorgungsgenussbezieher mitversicherte Personen, behinderte Kinder                   | PVA, BVA                                |
| Fremde, die österreichischen Staatsbürgern aufgrund des EU-Rechts oder von Staatsverträgen gleichgestellt sind | PVA                                     |
| Fremde, denen Asyl gewährt wurde oder die einen Aufenthaltstitel haben   | PVA                                     |
| Personen mit Opferrenten   | PVA                                     |
| Landeslehrer (pragmatisiert)   | BVA                                     |
| Post-, Telekom-, Postbusbedienstete (unkündbar)  | BVA                                     |
| Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs   | BVA                                     |


© CHW - Fotolia.com

**Das Pflegefondsgesetz ist mit einem Zweckzuschussvolumen von insgesamt 685 Millionen Euro für die Pflegesachleistungen eine finanzielle Hilfe bis 2014.**

vorgesehen werden. Diese wurde dem Strukturanpassungsgesetz 1996 (BGBl. Nr. 201/1996) nachgebildet.

- b) Für den Zuständigkeitswechsel vom Land zum Bund gilt ein Verschlechterungsverbot. Dies bedeutet, dass die Landesleistung weder herabgesetzt noch entzogen werden darf, es sei denn, es liegt eine wesentliche Veränderung im Pflegebedarf vor. Grundsätzlich besteht daher die Wahrung der landes- oder sondergesetzlich zuerkannten Pflegestufe.
- c) Die am 31. Dezember 2011 rechtskräftigen Entscheidungen nach den bisherigen landesgesetzlichen Regelungen gelten ab 1. Jänner 2012 als rechtskräftige Entscheidungen nach dem Bundespflegegeldgesetz.
- d) Die am 31. Dezember 2011 anhängigen Verfahren werden von den bisher zuständigen Entscheidungsträgern zu Ende geführt und erst dann in den Zuständigkeitsbereich des Bundes transferiert.

## 4. Pflegefondsgesetz – PFG

### 4.1 Grundlage des Pflegefonds

Gleichzeitig mit der Beschlussfassung und Kundmachung des Pflegegeldreformgesetzes 2012 wurde mit einem Bundesgesetz (BGBl. I Nr. 57/2011) ein Pflegefonds eingerichtet und ein Zweckzuschuss an die Länder zur Sicherung und Verbesserung der Pflegesachleistungen für die Langzeitpflege normiert. Der Pflegefonds wird vom Sozialminister im Einvernehmen mit der Finanzministerin verwaltet.

Das Pflegefondsgesetz (PFG) ist die gesetzliche Grundlage für die Vereinbarung der Landesfinanzreferenten mit der Bundesregierung vom 16. März 2011 über einen Pflegefonds. Er wird folgendermaßen dotiert:

| Jahr | Zweckzuschussvolumen |
|------|----------------------|
| 2011 | EUR 100 Mio.         |
| 2012 | EUR 150 Mio.         |
| 2013 | EUR 200 Mio.         |
| 2014 | EUR 235 Mio.         |

Die Länder sind im Sinne des Finanzverfassungsgesetzes 1948 verpflichtet, den Gemeinden im Verhältnis ihrer nachgewiesenen Aufwendungen für Pflegedienstleistungen Zuschüsse weiterzugeben.

### 4.2 Kern des Pflegefondsgesetzes

Kernstück des Pflegefondsgesetzes ist jene Regelung (§ 3), die eine Widmung mit genau festgelegten Kriterien und Legaldefinitionen vorsieht. Maßgebend sind:

- Sicherung der Sachleistungen
- Aus- und Aufbau der Betreuungs- und Pflegedienstleistungen der Länder
- laufender Betrieb im Bereich der Langzeitpflege

Die Angebote der Langzeitpflege hat der Gesetzgeber taxativ definiert:

1. mobile Betreuungs- und Pflegedienste
2. stationäre Betreuungs- und Pflegedienste
3. teilstationäre Tagesbetreuung
4. Kurzzeitpflege in stationären Einrichtungen
5. Case- und Caremanagement
6. alternative Wohnformen

Angebote eines Case- und Caremanagements umfassen eine Sozial-, Betreuungs- und Pflegeplanung mit individueller Bedarfsfeststellung, die Organisation notwendiger Pflegedienste und ein Nahtstellenmanagement.

Neben verpflichtend zu erstellenden Sicherungs-, Aus- und Aufbauplänen der Länder an den Bund ist auch eine Pflegedienstleistungsdatenbank samt Statistik einzurichten. Als Strukturqualitätskriterien sind betriebswirtschaftliche Kennzahlen vorgesehen, die der Gesetzgeber bindend vorschreibt. Schließlich sieht der Gesetzgeber auch Bestimmungen über die Auszahlung und Abrechnung der Zweckzuschüsse vor.

Eine Arbeitsgruppe zur Strukturreform im Pflegebereich soll bis Ende 2012 Ergebnisse vorlegen, die eine Überführung dieser Lösung in den nächsten Finanzausgleich ermöglichen (Landesfinanzreferentenkonferenz vom 16. März 2011).

Endziel soll eine österreichweite Harmonisierung

Ein mit Verordnung des Sozialministers im Einvernehmen mit der Finanzministerin festzulegender „Richtversorgungsgrad“ soll im Betreuungs- und Pflegedienstleistungsbereich eines Bundeslandes der maßgebende Parameter für die Versorgung älterer Menschen sein.



im Bereich der Dienstleistungen in der Langzeitpflege sein. Die Verteilung des Zweckzuschusses auf die Länder soll nach dem für das jeweilige Kalenderjahr ermittelten Schlüssel der Wohnbevölkerung erfolgen. Ein mit Verordnung des Sozialministers im Einvernehmen mit der Finanzministerin festzulegender „Richtversorgungsgrad“ soll im Betreuungs- und Pflegedienstleistungsbereich eines Bundeslandes der maßgebende Parameter für die Versorgung älterer Menschen sein.

### 4.3 Meldepflichten der Länder

Zwecks einwandfreier Feststellung der Sachleistungen für die Langzeitpflege durch die Länder sind diese verpflichtet, der Bundesanstalt Statistik Österreich die Daten entsprechend der Anlage 1 des Pflegefondsgesetzes bis spätestens 30. September 2011 elektronisch, unentgeltlich und vollständig zu übermitteln.

Der Gesetzgeber sieht hierbei auch eine Sanktion vor: Der jeweils zweite Teilbetrag des Zweckzuschusses wird erst dann ausbezahlt, wenn die Daten nach § 5 Abs. 2 bis 4 PFG vollständig in die

Pflegedienstleistungsdatenbank übermittelt wurden. Nicht widmungsgemäß verwendete Finanzmittel sind aufzurechnen oder zurückzuzahlen. Nach Auskunft des Sozialministeriums sind auch Hospizleistungen in den Ländern zweckzuschussfähig. Bisher führt dieser Bereich bei manchen Landesförderungen ein Schattendasein.

### 4.4 Ausblick

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass Österreich im internationalen Vergleich in der Pflegevorsorge weiterhin eine führende Position einnimmt. Dennoch sollte die gegenwärtige Pflegefondslösung mit dem nächsten Finanzausgleichsgesetz als Dauerlösung mit entsprechender finanzieller Dotierung vorgesehen werden. Das Rad muss nicht neu erfunden werden, aber es sollte einwandfrei laufen. Daher sollte auch im Sachleistungsbereich der Langzeitpflege permanent eine Vorsorge für eine ausreichende Finanzierung eines harmonisierten, den Anforderungen der Pflegebedürftigen entsprechenden Dienstleistungsangebotes sichergestellt werden.

© K.-U. Häbeler - Fotolia.com

| Anlage 1: Kernprodukte der Länder für die Pflege und Betreuung 2010 |                  |      |                   |                               |                         |                              |   |          |                    |                            |
|---|------------------|------|-------------------|-------------------------------|-------------------------|------------------------------|---|----------|--------------------|----------------------------|
| Produkt   | Messeinheit      | Wert | Betreute Personen | Beschäftigte Personen (Köpfe) | Personaleinheiten (VZA) | Voll- bzw. Brutto-lohnkosten | Kostenbeiträge der Pflegebedürftigen Personen und ihrer Angehörigen | Regresse | Sonstige Einnahmen | Nettoaufwand <sup>1)</sup> |
| Mobile Dienste  | Leistungsstunden |      |                   |                               |                         |                              |   |          |                    |                            |
| Stationäre Dienste  | Verrechnungstage |      |                   |                               |                         |                              |   |          |                    |                            |
| Teilstationäre Dienste  | Besuchstage      |      |                   |                               |                         |                              |   |          |                    |                            |
| Kurzzeitpflege  | Verrechnungstage |      |                   |                               |                         |                              |   |          |                    |                            |
| Alternative Wohnformen  | Plätze           |      |                   |                               |                         |                              |   |          |                    |                            |
| Case- und Caremanagement  | Leistungsstunden |      |                   |                               |                         |                              |   |          |                    |                            |

**Nettoaufwendungen:** Gesamtkosten abzüglich Kostenbeiträgen, Regressen und sonstiger Einnahmen