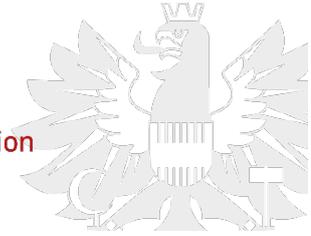


MonitoringAusschuss

Unabhängiger Monitoringausschuss zur Umsetzung der UN-Konvention
über die Rechte von Menschen mit Behinderungen



Juni 2022

Geschäftszahl: 2022-0.366.970

Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz (BPPG) geändert wird

Der Unabhängige Monitoringausschuss ist zuständig für die Überwachung der Einhaltung der UN-Konvention „Übereinkommen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen“ (UN-BRK)¹ vom 13. Dezember 2006 in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind. Er hat sich auf der Grundlage des damaligen § 13 des Bundesbehindertengesetzes (BBG)² in Umsetzung der Konvention konstituiert. Es obliegt dem Unabhängigen Monitoringausschuss gem § 13g Abs 2 Z 1 und 2 BBG³ in Angelegenheiten, die in Gesetzgebung und Vollziehung Bundessache sind, Stellungnahmen von Organen der Verwaltung mit Bezug auf die Umsetzung der UN-Behindertenkonvention einzuholen und Empfehlungen und Stellungnahmen betreffend die Umsetzung der UN-BRK abzugeben.

Nach § 13g Abs 4 BBG ist der Monitoringausschuss auch in Begutachtungen einzubeziehen. Er bedankt sich für die Übermittlung des Entwurfs des Bundespflegegeldgesetzes (BPPG)⁴ und nimmt dazu wie folgt Stellung:

¹ Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD); UN-Generalversammlung, A/RES/61/106; BGBl III 2008/155 ratifiziert mit 26. Oktober 2008 BGBl III 2008/155, neue Übersetzung: BGBl III 2016/195.

² BGBl 1990/283 idFd BGBl I 2008/115, in derzeit geltender Fassung §§ 13g-13l.

³ IdFd BGBl I 2018/59.

⁴ Bundesgesetz, mit dem ein Pflegegeld eingeführt wird (Bundespflegegeldgesetz – BPPG), BGBl 1993/110.

Einleitend

Der Unabhängige Monitoringausschuss begrüßt das Bestreben der Politik, sich den Problemfeldern der Pflege anzunehmen. Die Unterstützung von pflegenden und zu pflegenden Personen ist notwendig. In der Ausführung beinhaltet der vorliegende Entwurf jedoch einige Problemfelder, auf die der Unabhängige Monitoringausschuss wie folgt eingehen möchte:

Ad Anrechnung auf erhöhte Familienbeihilfe (§§ 7, 44 Abs 9, 48g Abs 4 und 6 BPGG neu):

Um Familien mit „*erheblich behinderten Kindern*“ iSd § 8 Abs 5 FLAG zu entlasten, soll ab 01. 01. 2023 der Betrag von **60 Euro** nicht mehr von der Erhöhung der Familienbeihilfe angerechnet werden. Dies soll ohne zwingende Neubemessung und von Amts wegen geschehen.⁵ Entsprechende Übergangsbestimmungen sollen dafür sorgen, dass die Änderungen sowohl für bestehende Fälle als auch für anhängige Verfahren gelten. Außerdem sollen Fälle umfasst sein, bei denen ein Anspruchsübergang nach § 13 BPPG ergeht.⁶

Diese Regelung ist positiv zu bewerten, weil den Familien so 60 Euro monatlich mehr bleibt. Sie kann jedoch nur **ein Teil der Verbesserungen** für Familien mit Kindern mit Behinderungen darstellen.

Ad Erschwerniszuschlag (§ 1 Abs 6 EinstV neu):

Menschen ab dem 15. Lebensjahr mit schwerer „*psychischen oder geistigen Behinderung, insbesondere einer demenzieller Beeinträchtigung*“⁷ sollen besser unterstützt werden.

Pflegeerschwerende Faktoren, die sich daraus ergeben, sollen durch einen pauschalen Erschwerniszuschlag abgegolten werden. Diese Faktoren sind schwere Verhaltensstörungen aufgrund von Defiziten in der Orientierung (Bsp.: Zurechtfinden in zeitlicher, räumlicher und situativer Dimension), im Antrieb (Bsp.: Überreaktionen bzw fehlende Reaktionen), im Denken (Bsp.: Konzentration, Auffassungsfähigkeit), in der planerischen und praktischen Umsetzung von Handlungen, in der sozialen Funktion (Bsp.:

⁵ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 2.

⁶ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 2.

⁷ Wortlaut ErläutME 204 BlgNR 27. GP 1.

Beeinträchtigung der zwischenmenschlichen Beziehungen) und in der emotionalen Kontrolle (Bsp.: unangemessene Reaktionen etwa auf Herausforderungen).⁸

Für die Gewährung des Erschwerniszuschlags ist die Pflegeerschwernis maßgeblich.⁹ Es geht ausdrücklich nach der Intension des Gesetzgebers nicht um den Grad der Behinderung nach dem medizinischen Modell.¹⁰ Dieser Zugang wird ausdrücklich von Unabhängigen Monitoringausschuss begrüßt, da es nach Art 2 UN-BRK auch auf die Wechselwirkung mit der Umwelt und Gesellschaft für die Definition von Behinderung ankommt (**soziale Modell der Behinderung**). Nach Art 2 UN-BRK werden Menschen, *„die langfristige körperliche, psychische, intellektuelle oder Sinnesbeeinträchtigungen haben, die sie in Wechselwirkung mit verschiedenen Barrieren an der vollen und wirksamen Teilhabe, gleichberechtigt mit anderen, an der Gesellschaft hindern können“*, als Menschen mit Behinderungen bezeichnet. Der Zugang, dass es bei der Erschwerniszulage auf die Pflegeerschwernis ankommt, entspricht dieser Definition. Damit betrifft diese Zulage folglich alle Personen, die jene Pflegeerschwernis trifft. Somit wären etwa auch Menschen mit Lernschwierigkeiten davon erfasst.

Durch die wiederholte Erwähnung von Menschen mit **demenzieller Beeinträchtigung** wird jedoch der Eindruck geschaffen, dass nur diese Personengruppe von der Erschwerniszulage profitieren kann. Somit besteht in der Praxis die Gefahr, dass alle anderen Personen, die aus anderen Gründen als einer Demenz vom Pflegeerschwernis betroffen sind, vom Erschwerniszuschlag ausgeschlossen werden. Dies ist nicht im Sinn des Gesetzgebers. Um diese Situation klarzustellen, ist eine zusätzliche beispielhafte Erwähnung von Menschen mit Lernschwierigkeiten oder der ausdrückliche Bezug zum Pflegeerschwernis zumindest in den Materialien notwendig.

Der Erschwerniszuschlag soll vom bisherigen Ausmaß von 25 Stunden auf 45 Stunden angehoben werden.¹¹ Dies ist nicht ausdrücklich im BPGG, sondern in der **Einstufungsverordnung zum BPGG**¹² geregelt. Unserem aktuellen Kenntnisstandes liegt

⁸ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 4 iVm ErläutRV 677 BlgNR 23. GP 9.

⁹ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 4.

¹⁰ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 4 iVm ErläutRV 677 BlgNR 23. GP 8.

¹¹ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 1.

¹² Einstufungsverordnung zum Bundespflegegeldgesetz (EinstV), BGBl II 1999/37.

eine Änderung dieser Verordnung noch nicht vor, wobei jedoch davon ausgegangen wird, dass diese unmittelbar auf die Novelle folgen wird.

Ad Angehörigenbonus (§ 21g BPPG neu):

Aufgrund der Abschaffung des Pflegeregresses soll die häusliche Pflege besonders unterstützt werden.¹³ Dies soll durch einen **Angehörigenbonus in Höhe von 1.500 Euro** jährlich erfolgen. Die pflegenden Personen haben Anspruch auf monatliche Auszahlung dieses Bonus.¹⁴ Dazu müssen sie „nächste Angehörige“¹⁵ sein und eine Person mit zumindest einem Pflegegeldanspruch der Stufe 4 pflegen. Die Pflege muss in „häusliche Umgebung“¹⁶ erfolgen. Außerdem muss eine Selbstversicherung bzw eine Weiterversicherung in der Pensionsversicherung erforderlich sein.¹⁷ Beim Angehörigenbonus werden mehrere Schwierigkeiten aufgeworfen. Diese sind aus Sicht des Unabhängigen Monitoringausschusses folgende:

Ad Paradigmenwechsel: Verschiebung der Führungsgewalt

Durch Anspruch der Angehörigen kommt es zu einem Paradigmenwechsel, da der Bonus entkoppelt von der Person mit Behinderungen stattfindet. Anders als beim Pflegegeld ist nicht die zu pflegende Person anspruchsberechtigt, sondern der*die pflegende*r Angehörige*r. Es kommt damit zu einer **Verschiebung der Führungsgewalt**.

Damit die pflegende Person den Angehörigenbonus erhält, muss sie die zu pflegende Person auch tatsächlich pflegen. Durch diese Verschiebung der Führungsgewalt können unerwünschte Szenarien entstehen. Die zu pflegende Person kann etwa dazu gedrängt werden, sich von einer*m bestimmten Angehörigen pflegen zu lassen.

Damit steht diese Regelung auch im **Spannungsverhältnis zur Selbstbestimmung** der zu pflegenden Person nach Art 19 UN-BRK. Demnach haben alle Personen mit Behinderungen das Recht, „*mit gleichen Wahlmöglichkeiten wie andere Menschen in der Gemeinschaft zu leben*“. Wird nun eine Person mit Behinderungen in die Pflege eines*r

¹³ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 3.

¹⁴ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 3 f.

¹⁵ Wortlaut xx

¹⁶ Wortlaut xx

¹⁷ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 4.

Angehörigen gedrängt, damit diese den Angehörigenbonus bekommt, widerspricht die Regelung der Gewährleistung der Selbstbestimmung. Dieser Gefahr ist entgegenzuwirken. Eine Möglichkeit wäre uU, die Auszahlung des Bonus an die zu pflegende Person, mit der Auflage, das Geld an die pflegende Person weiterzuleiten.

Ad Begriff „nächster Angehöriger“:

Der Begriff „nächster Angehöriger“ richtet sich nach §§ 18a und 18b ASVG sowie § 77 Abs 6 ASVG, § 28 Abs 6 BSVG oder § 33 Abs 9 GSVG, wobei in keinem der angeführten Gesetzesstellen eine **Definition** des „nahen Angehörigen“ zu finden ist. Ohne eine solche ist unklar, wer von dieser Personengruppe genau erfasst ist, ob es auf ein Blutverwandtschaftsverhältnis ankommt oder ob auch die Person, die sich um einen Verwandten ihres Lebensgefährten kümmert, davon erfasst ist.

Ad Begriff „häusliche Umgebung“:

Welche **Konstellationen** unter den Begriff „häusliche Umgebung“ genau fallen ist ebenfalls nicht definiert. Dadurch drängt sich die Frage auf, ob pflegende und zu pflegende Person in einem Haushalt miteinander leben müssen.

Zu beachten ist, dass § 18a Abs 1 ASVG vom „*gemeinsamen Haushalt*“ spricht. Demnach ist darauf zu schließen, dass die zu pflegende und die pflegende Person **zusammenleben** müssen. Diese Konstellation ist nicht immer realitätsnah, da auch Personen, die etwa in unmittelbarer Umgebung leben und faktisch den Hauptteil der Pflege übernehmen ausgeschlossen werden.

Hierbei ist auch die **unabhängige Lebensführung** von zu pflegenden Personen ein wesentlicher Punkt. Nach Art 19 UN-BRK haben Menschen mit Behinderungen dasselbe Recht wie andere Menschen, sich aussuchen zu können, wie, wo und mit wem sie wohnen. Dies umfasst auch das Recht etwa aus dem Elternhaus auszuziehen oder allein bzw mit ausgesuchten, nicht unbedingt verwandten Personen, zusammen zu leben.

Wird der Angehörigenbonus ausschließlich dann gewährt, wenn die pflegende und zu pflegende Person im selben Haushalt leben, widerspricht dies der Gewährleistung der Selbstbestimmung. Der Gesetzgeber hat demnach klarzustellen, dass unter dem Begriff

„häusliche Umgebung“ ausdrücklich nicht das Zusammenleben im gleichen Haushalt gemeint ist.

Ad Ausmaß der Pflege:

Auch wird nicht näher darauf eingegangen, in welchem Ausmaß die Pflege zu erfolgen hat. Die Erläuterungen¹⁸ selbst sprechen das Modell an, in welchem die Pflege sowohl durch Angehörige als auch durch eine **externe Hilfe** erfolgt. Somit könnte der Bonus auch dann zustehen, wenn die Pflege nicht allein von der*dem Angehörigen erbracht wird. Auch hier hat eine Klarstellung zu erfolgen.

Ad Teilen der Pflege:

Der Angehörigenbonus kann nicht zwischen Angehörigen **geteilt** werden, da nach §§ 18a f ASVG sowie § 28 BSVG und § 33 Abs 9 GSVG sich nur eine Person selbstversichern kann. Diese Regelung spiegelt damit nicht immer die Realität wider, in der es auch Modelle gibt, in der eine Person von mehreren Angehörigen gepflegt wird.

Ad Voraussetzung Pflegestufe 4:

Der Angehörigenbonus wird nur vergeben, wenn die zu pflegende Person ebenfalls gewisse Voraussetzungen erfüllt. So muss sie etwa einen **Pflegegeldanspruch der Stufe 4** haben. Warum erst ab dieser Stufe der Bonus für den pflegenden Angehörigen möglich ist, ist nicht klargestellt worden.

Ad Daten:

Problematisch ist die Angabe der Daten der zu pflegenden Person. Diese sind nach § 21g Abs 5 BPPG neu zu verarbeiten, um den Bonus zu beantragen, beinhalten jedoch **sensible Informationen** über eine Person, wie die Sozialversicherungsnummer oder die Pflegegeldstufe. Dies ist vor allem bedenklich, weil die Person deren Daten verarbeitet werden, nicht selbst vom Anspruch umfasst ist. Demzufolge muss vor der Antragstellung die ausdrückliche Zustimmung der zu pflegenden Person eingeholt werden. Da

¹⁸ „Mischformen mit mobilen Diensten“ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 3.

Vorgehensweisen und weitere Angaben dazu fehlen, erscheint diese Regelung nicht durchdacht.

Ad Pflegekarenz (§ 21d Abs 3 und § 48g Abs 5 BPGG):

Die Verlängerung der Antragsfrist ist zu begrüßen, weil damit eine der Realität besser entsprechenden Regelung geschaffen wird. Die Pflegekarenz hat jedoch in einem anderen Punkt ebenfalls einen Nachbesserungsbedarf, dem mit der Novelle des BPGG nicht nachgekommen wurde:

Bei der Pflegekarenz wird nach wie vor der **gemeinsame Haushalt** verlangt. Dies entspricht nicht der Realität, weil etwa Co-Parenting-Modelle nicht davon erfasst sein können. Auch wenn die Pflege nicht hauptsächlich durch die zusammenlebende Person übernommen werden kann. Auch widerspricht die Regelung der Gewährleistung der Selbstbestimmung der zu pflegenden Person nach Art 19 UN-BRK. Hier besteht Handlungsbedarf durch den Gesetzgeber.

Ad Pflegekurse (§ 21 Abs 1 Z 2 und 3 BPGG neu):

Pflegende Angehörige sind oft einem **Informationsmangel** ausgesetzt.¹⁹ Um diesen zu bekämpfen, sollen Angehörige, die eine Person, die zumindest Pflegegeld der Stufe 1 bezieht, bei der Finanzierung von Kursen bis zu 200 Euro pro Jahr und pro zu pflegender Person unterstützt werden.²⁰ Dies ist grundsätzlich zu begrüßen.

Nach den Erläuterungen²¹ sind Kurse **unterstützungswürdig**, die Wissen im Bereich Pflege und Betreuung vermitteln, wie Basiswissen, Sturzvermeidung, Tipps zur Körperpflege, aber auch Kurse zum Umgang mit dementieller Beeinträchtigung.

Die Nennung von Rechten von Menschen mit Behinderungen oder die Sensibilisierung hinsichtlich der Autonomie von zu pflegenden Personen ist weder in den Erläuterungen noch im Gesetzestext zu finden. Kurse bzw Kursinhalte für die **Selbstbestimmung** und die Rechte von Menschen mit Behinderungen würden auch wesentlich zur Bewusstseinsbildung iSd Art 8 UN-BRK beitragen. Demnach ist Österreich dazu

¹⁹ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 2.

²⁰ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 3.

²¹ ErläutME 204 BlgNR 27. GP 2 f.

verpflichtet, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, damit insbesondere auf der Ebene der Familien das Bewusstsein für die Achtung der Rechte von Menschen mit Behinderungen zu fördern.

Pflegende Angehörige sind sehr oft sehr bemüht, alles „richtig“ zu machen, vor allem, wenn sie noch keine Erfahrung in der Pflege haben. Diese durchaus sehr löbliche Einstellung birgt jedoch auch die Gefahr, dass das Verhältnis paternalistische Züge annimmt. Die pflegende Person weiß schon was richtig ist und fragt nicht einmal mehr die zu pflegende Person. Um dies zu vermeiden, wäre auch die Nennung von Kursen, die auf die Rechte der zu pflegenden Personen eingeht, als unterstützungswürdig zu empfehlen.

Ad pflegende Kinder:

Die Erläuterungen²² erwähnen **3,5% pflegende Kinder und Jugendliche**, sehen jedoch keine Maßnahme zur Verhinderung vor. Kinder und Jugendliche sind ua nach dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes sowie dem Bundesverfassungsgesetz über die Rechte von Kindern zu schützen. Pflegende Tätigkeiten für ihre Eltern, Großeltern oder andere Personen sind unter keinen Umständen von ihnen zu leisten. Die Politik hat dementsprechend Maßnahmen zum Schutz von Kindern und Jugendlichen zu erlassen!

Für den Ausschuss

Mag.a Christine Steger

(Vorsitzende)

²² ErläutME 204 BlgNR 27. GP 1.