



Bundesministerium für Soziales,  
Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz  
Stubenring 1  
1010 Wien

Wien, 20. Juni 2022  
GZ 300.556/009–P1–3/22

## **Bundespflegegeldgesetz/Pflegeausbildungs–Zweckzuschussgesetz – PAusbZG/Entgelterhöhungs– Zweckzuschussgesetz – EEZG**

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) weist zu den mit Schreiben vom 31. Mai 2022, GZ: 2022–0.366.970, GZ: 2022–0.365.449 und GZ: 2022–0.372.830, übermittelten, im Betreff genannten Entwürfen aus der Sicht der Rechnungs– und Gebarungskontrolle auf folgende ausgewählte Punkte hin:

### **1. Inhaltliche Bemerkungen**

#### **Allgemein**

Der RH hat in seinem Bericht „Pflege in Österreich“ (u.a. Reihe Bund 2020/8) auf den grundsätzlichen und strukturellen Reformbedarf des österreichischen Pflegesystems hingewiesen.

In diesem Bericht empfahl der RH dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und den Ländern insbesondere

- ein koordiniertes Vorgehen im Bereich der Pflege durch zur Steuerung geeignete Gremien und Instrumente, wie z.B. Finanzpläne, Bedarfs– und Entwicklungspläne, sicherzustellen (TZ 4),
- ein nachhaltiges Finanzierungssystem zu entwickeln und dabei insbesondere die Anforderungen einer koordinierten Gesamtsteuerung und einer klaren Zuordnung der Verantwortung über die Gesamtkosten der Pflege und der damit verbundenen Mittelherkunft und Mittelverwendung sowie einer Schnittstelle zwischen Gesundheit und Pflege zu berücksichtigen (TZ 8),
- ein einheitliches Verständnis zur Qualität in Pflegeheimen für die wesentlichen Bereiche (z.B. Fachpflege, Lebensqualität, ärztliche oder soziale Betreuung) zu erarbeiten (TZ 23) und
- auf Basis von verbesserten Datengrundlagen fachliche Festlegungen (Personalschlüssel, Qualitäts-

standards) und die für eine gute Versorgung der Pflegebedürftigen nötigen Entscheidungen über die Gestaltung des Angebots und dessen Finanzierung zu treffen (TZ 40).

Der RH hält fest, dass die vorliegenden Entwürfe keine entsprechenden Regelungen enthalten.

#### Zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz geändert wird

Der Entwurf dient zufolge seiner Erläuterungen dazu, „die Position pflegebedürftiger Menschen und ihrer betreuenden Angehörigen nachhaltig zu stärken und zu unterstützen“.

Dazu sieht der Entwurf im Wesentlichen

- den Entfall der Anrechnung eines Betrags von 60 EUR von der erhöhten Familienbeihilfe auf das Pflegegeld,
- die Einführung eines Angehörigenbonus,
- Änderungen beim Pflegekarenzgeld,
- Zuwendungen zu den Kosten von Pflegekursen für pflegende Angehörige einer Person, der zumindest ein Pflegegeld der Stufe 1 gebührt, aus dem Unterstützungsfonds für Menschen mit Behinderung (die Richtlinien für die Gewährung dieser Zuwendungen sind nach den Erläuterungen noch entsprechend zu ergänzen) sowie
- die erforderliche gesetzliche Grundlage für eine in der Einstufungsverordnung zum Bundespflegegeldgesetz vorzunehmende Erhöhung des pauschalen Erschwerniszuschlags bei der Pflegegeldeinstufung von Menschen mit einer schweren geistigen oder einer schweren psychischen Behinderung, insbesondere einer demenziellen Erkrankung, von 25 auf 45 Stunden im Monat

vor.

#### Zum Entwurf eines Pflegeausbildungs–Zweckzuschussgesetzes

(1) Mit dem Entwurf soll der Bund den Ländern die Möglichkeit bieten, zur Attraktivierung der Ausbildung in Pflegeberufen finanzielle Anreize zu setzen, die sich vorrangig direkt an die Auszubildenden richten. Dazu sieht der Entwurf Zweckzuschüsse gemäß §§ 12 und 13 Finanz–Verfassungsgesetz 1948 (F–VG 1948) des Bundes an die Länder in Höhe von 225 Mio. EUR für die Ausbildung von Pflegeberufen für den Zeitraum 1. September 2022 bis 31. August 2025 vor. Unter Einrechnung der Kofinanzierungsmittel der Länder (112,50 Mio. EUR) sollen insgesamt 337,50 Mio. EUR verfügbar sein (Finanzierung zu einem Drittel durch die Länder und zu zwei Dritteln durch den Bund). Die Zweckzuschüsse sollen für monatliche Ausbildungsbeiträge jeweils in Höhe von 600 EUR an Auszubildende verwendet werden.

(2) Bezogen auf die Personalproblematik empfahl der RH im Bericht „Pflege in Österreich“ dem Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und den Ländern, rechtzeitig Maßnahmen (z.B. Ausbildungsplätze, Entlohnung) zu setzen, um die Verfügbarkeit des erforderlichen Pflegepersonals sicherzustellen (TZ 33/SE 23).

(3) Der Entwurf sieht einen Zweckzuschuss des Bundes an die Länder für Maßnahmen in der Pflegeausbildung vor. Insofern kann die vorgesehene Maßnahme einen Beitrag zur rechtzeitigen und bedarfsgerechten Verfügbarkeit von zusätzlichem Pflegepersonal leisten.

Der RH weist jedoch darauf hin, dass es sich dabei lediglich um eine zeitlich begrenzte Finanzierungslösung von Seiten des Bundes handelt, die konkreten Maßnahmen im Ausbildungsbereich jedoch von den Ländern erst zu treffen sind. Harmonisierungsmaßnahmen in der Pflegeausbildung sind damit nicht verbunden, auch bleibt die längerfristige Finanzierung unklar. Der Entwurf berücksichtigt die genannte Empfehlung des RH damit nur teilweise.

(4) Der RH verweist in diesem Zusammenhang auf die weitergehenden Empfehlungen in seinem o.g. Bericht, die bislang nicht berücksichtigt wurden. Hervorzuheben sind in diesem Zusammenhang insbesondere folgende Empfehlungen des RH zum Thema Pflegepersonal:

- Das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und die Länder sollten die Regelungen über die Personalausstattung harmonisieren, am tatsächlichen Pflegebedarf und der angestrebten Pflegequalität ausrichten und regelmäßig (z.B. alle fünf Jahre) an geänderte Rahmenbedingungen anpassen (TZ 30/SE 21).
- Bei der Harmonisierung der Personalschlüssel hätten das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz und die Länder auch die Nachtdienste, Pflegedienstleitungen, zusätzliches Fachpersonal und die tatsächliche Personalanwesenheit zu berücksichtigen (TZ 31/SE 22).
- Die Länder sollten die Bedarfsprognosen für Pflegedienstleistungen in den Bedarfs- und Entwicklungsplänen um eine Abschätzung der dafür benötigten Personalressourcen und -qualifikationen sowie Ausgabenschätzungen ergänzen (TZ 16/SE 30).

#### Zum Entwurf eines Entgelterhöhungs-Zweckzuschussgesetzes

(1) Ziele des Entwurfs sind eine bessere Bezahlung von Pflege- und Betreuungspersonal und die Abdeckung der Zusatzleistungen durch Bundes- und Landesmittel für die Jahre 2022 und 2023. Dazu sieht der Entwurf Zweckzuschüsse des Bundes gemäß §§ 12 und 13 Finanz-Verfassungsgesetz 1948 (F-VG 1948) an die Länder für die Jahre 2022 und 2023 von insgesamt 520 Mio. EUR (jährlich 260 Mio. EUR) für die angemessene Entlohnung des Pflege- und Betreuungspersonals vor. Die Auszahlung der Zweckzuschüsse soll im Mai 2023 erfolgen.

(2) Betreffend die Personalproblematik und die angemessene Entlohnung des Pflege- und Betreuungspersonals hebt der RH seine oben erwähnten Ausführungen in den Absätzen (2) und (3) zum Entwurf eines Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetzes hervor.

(3) Zu den weitergehenden Empfehlungen in seinem Bericht „Pflege in Österreich“, die bislang nicht berücksichtigt wurden, verweist er auf die Ausführungen in Absatz (4) ebenfalls zum Entwurf eines Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetzes.

## Weitergehende Zielsetzungen

### Allgemein

(1) Der RH betont darüber hinaus die weitergehenden Zielsetzungen im Ergebnisbericht der im Auftrag des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz tätigen „Taskforce Pflege“<sup>1</sup>. Diese betreffen insbesondere

- die Weiterentwicklung des Pflegegeld-Systems,
- die Reduktion von Hürden für die Bevölkerung rund um das Pflegegeld und
- die Verbesserung der Prozesse.

(2) Der RH merkt an, dass die Entwürfe keine Regelungen zu diesen Zielsetzungen enthalten.

### Zu den Entwürfen eines Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetzes und eines Entgelterhöhungs-Zweckzuschussgesetzes

(1) Der RH hält fest, dass im Rahmen der aktuellen Pflegereform ein Pflegestipendium für Wiedereinsteigende und Umsteigende in Höhe von bis zu 1.400 EUR angekündigt wurde. Weiters sollten eine Pflegelehre eingeführt und Schulversuche zur Ausbildung zur Pflegeassistentin bzw. Pflegefachassistentin in das Regelschulwesen überführt werden. Diese Projekte sind bislang nicht umgesetzt.

(2) Gemäß § 7 Abs. 1 des Entwurfs eines Pflegeausbildungs-Zweckzuschussgesetzes und § 5 Abs. 1 des Entwurfs eines Entgelterhöhungs-Zweckzuschussgesetzes soll das Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz die Abrechnung der Zweckzuschüsse auch einer von ihm beauftragten Stelle übertragen können.

Da die Entwürfe keine konkrete Festlegung von Art und Umfang der Tätigkeit der Abrechnungsstellen enthalten, regt der RH entsprechende Ergänzungen an.

Sowohl im Hinblick auf den Gebarungsumfang als auch zur Vermeidung kontrollfreier Räume weist der RH auf das Erfordernis hin, dass seine Prüfkompetenz auch für die allenfalls vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz mit der Abrechnung der Zweckzuschüsse beauftragten Stellen (wie dies etwa § 3 Abs. 4 KMU-Förderungsgesetz normiert) gewährleistet wird.

## 2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

### Zum Entwurf eines Bundesgesetzes, mit dem das Bundespflegegeldgesetz geändert wird

(1) Die Erläuterungen erwarten für die Jahre 2023 bis 2026 einen Mehraufwand von insgesamt 370,54 Mio. EUR. Der auf das Jahr 2023 entfallende Betrag von 85,76 Mio. EUR umfasst u.a. die geplante

<sup>1</sup> abrufbar unter: <https://www.sozialministerium.at/Services/News-und-Events/Archiv-2021/Februar-2021/Taskforce-Pflege-Ergebnisbericht.html>.

Erhöhung des Erschwerniszuschlags für Bestandsfälle in Höhe von rd. 21,44 Mio. EUR, den Entfall der Anrechnung der erhöhten Familienbeihilfe in Höhe von 33,15 Mio. EUR und den Angehörigenbonus in Höhe von 27,00 Mio. EUR.

(2) Der RH hält fest, dass ein Entwurf zur Änderung der Einstufungsverordnung derzeit noch nicht vorliegt. Entsprechendes gilt für die Zuwendungen aus dem Unterstützungsfonds, weil die erforderliche Richtlinie erst erlassen werden muss.

### Zum Entwurf eines Pflegeausbildungs–Zweckzuschussgesetzes

(1) Die Erläuterungen erwarten aufgrund der geplanten Maßnahmen für den Bund (UG 21) folgenden Aufwand: 2022: 50 Mio. EUR, 2023: 75 Mio. EUR, 2024: 75 Mio. EUR, 2025: 25 Mio. EUR. Die Länder sollen die Ausbildungsmaßnahmen zu einem Drittel mitzufinanzieren haben; für sie wird folgender Aufwand ausgewiesen: 2022: 25 Mio. EUR, 2023: 37,5 Mio. EUR, 2024: 37,5 Mio. EUR, 2025: 12,5 Mio. EUR.

Für den RH ist nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage der Finanzierungsbedarf ermittelt wurde. So wird weder dargelegt, von wie vielen Auszubildenden in den Jahren bis Ende 2025 ausgegangen wird, noch wird erläutert, wie viele (zusätzliche) Ausbildungsplätze als erforderlich erachtet werden. Es ist daher nicht beurteilbar, ob die Höhe der geplanten Mittel für die Erreichung der/des in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung definierten Ziele/Zielzustands – u.a. Ausbildung von Pflegeberufen attraktiveren, Personalmangel entgegenwirken – zweckmäßig bzw. angemessen ist.

(2) Der Entwurf sieht die Beauftragung der Gesundheit Österreich GmbH mit der Einrichtung und Führung einer Pflegeausbildungsdatenbank vor. Laut Erläuterungen fallen dafür jährlich 40.000 EUR an Werkleistungen an, die vom Bundesministerium für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz an die Gesundheit Österreich GmbH zu entrichten sind.

Die Erläuterungen enthalten keine Herleitung der angegebenen Höhe der Werkleistung, weshalb die diesbezüglichen Angaben nicht nachvollziehbar sind. Dies auch vor dem Hintergrund, dass der Entwurf selbst in § 5 Abs. 6 den Ersatz des gesamten Aufwands „unlimitert“ vorsieht („hat (...) zu ersetzen“) und der Aufwand zulasten der Zweckzuschüsse gehen soll.

(3) Ebenso bleibt offen, welche Kosten für die Verwaltung (u.a. Abwicklung, Verrechnung, Verwendungsnachweis, Kontrolle) der Bundes– und Landesmittel und für die Evaluierung anfallen werden.

(4) Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hierzu ergangenen WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV), BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

### Zum Entwurf eines Entgelterhöhungs–Zweckzuschussgesetzes

(1) Die Erläuterungen erwarten aufgrund des Vorhabens einen Aufwand für den Bund (UG 21) in den Jahren 2022 und 2023 in Höhe von jeweils 260 Mio. EUR.

(2) Für den RH ist nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage der Finanzierungsbedarf ermittelt wurde. Diesbezüglich verweist er auf seine oben erwähnten Ausführungen im Absatz (2) zum Entwurf eines Pflegeausbildungs–Zweckzuschussgesetzes.

(3) Weiters bleibt offen, welche Kosten für die Verwaltung (u.a. Abwicklung, Datenmanagement, Verrechnung, Verwendungsnachweis, Kontrolle) der Mittel und für die Evaluierung anfallen werden.

(4) Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen daher insofern nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen WFA–Finanzielle–Auswirkungen–Verordnung (WFA–FinAV), BGBl. II Nr. 490/2012 i.d.g.F.

### 3. Zur Begutachtungsfrist

Der RH betont, dass gemäß § 9 Abs. 3 WFA–Grundsatz–Verordnung (WFA–GV), BGBl. II 489/2012 i.d.g.F., den zur Begutachtung eingeladenen Stellen im Regelfall eine Begutachtungsfrist von mindestens sechs Wochen zur Verfügung stehen soll. Da die Entwürfe am 31. Mai 2022 beim RH einlangten, stand zur Begutachtung lediglich eine Frist von 13 Arbeitstagen zur Verfügung.

Die genannte Frist von sechs Wochen wurde seitens des Bundesministeriums für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz ohne nähere Angabe von Gründen signifikant unterschritten.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Die Präsidentin:  
Dr. Margit Kraker

F.d.R.d.A.:  
Beatrix Pilat