

Münster, den 25.08.2020

**Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft
der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe zum
Referentenentwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung
und Pflege, (Versorgungsverbesserungsgesetz – GPVG)
vom 06. August 2020**

I. Vorbemerkung

Der Gesetzentwurf fasst sieben unterschiedliche Themen mit aktuellem gesetzlichen Handlungsbedarf zusammen. Die Pflege und damit die Aufgaben der BAGüS berühren vor allem die Regelungen zur Umsetzung des Personalbemessungsverfahrens. Daneben werden Pandemiebedingte befristete Regelungen zur Verwendbarkeit des Entlastungsbetrages (§ 45b SGB XI) sowie des Pflegeunterstützungsgeldes (§ 44a SGB XI) verlängert und Verfahrensvereinfachungen hinsichtlich der Hilfsmittelpfehlungen bei der Pflegebegutachtung entfristet, was befürwortet wird.

II. Stellungnahme

Zu Artikel 3 Nr. 1 (§ 8 SGB XI-E)

Im Schwerpunkt der „zukunftsorientierten Personalausstattung für vollstationäre Pflegeeinrichtungen“ werden neben den bereits ermöglichten 13.000 Stellen über das Pflegepersonalstärkungsgesetz „als erster Schritt in Richtung eines verbindlichen Personalbemessungsinstrumentes für Pflegeeinrichtungen“ nach § 113c SGB XI weitere bis zu 20.000 zusätzliche Stellen für Pflegehilfskräfte in der Altenpflege vollständig über einen Vergütungszuschlag durch die Pflegekassen finanziert.

Die BAGüS begrüßt, dass eine finanzielle Belastung der von den Pflegeeinrichtungen versorgten Pflegebedürftigen vermieden wird. Dies entspricht aufgrund der stark gestiegenen Belastungen, insbesondere hinsichtlich des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (+ 7,5 % im ersten Halbjahr 2020) den gegenwärtigen Notwendigkeiten und auch den Vereinbarungen in der Konzierten Aktion Pflege.

Es ist vorgesehen außerhalb bzw. neben dem Pflegesatzverfahren, in § 8 Abs. 6a SGB XI-E zum 01.01.2021 neu zu regeln, dass vollstationäre Pflegeeinrichtungen zur Unterstützung der Leis-

tungserbringung auf Antrag einen Vergütungszuschlag zur Finanzierung zusätzlicher Pflegehilfskraftstellen (Qualifikationsniveau 1 bis 3) erhalten. Dabei wird auch die Nachqualifizierung eingeleitet, denn sofern die Pflegehilfskraft keine landesrechtlich anerkannte Assistenz- oder Helferausbildung (Qualifikationsniveau 1) abgeschlossen hat, ist sie zu qualifizieren, sodass sie mindestens Qualitätsniveau 2 erreicht.

Es ist davon auszugehen, dass mit dieser richtiger Weise geforderten Qualifizierungsmaßnahme Kosten für die vollstationäre Pflegeeinrichtung einhergehen. Da die Pflegebedürftigen und damit auch die Sozialhilfeträger nicht mit weiteren Kosten belastet werden sollen, dürften diese Kosten nicht über den Pflegesatz refinanziert werden. Es muss daher klargestellt werden, dass der Vergütungszuschlag auch die Personalkosten in Form der Qualifizierungsmaßnahmen umfasst.

Der Vergütungszuschlag für das zusätzliche Personal (einschließlich der Qualifizierungsmaßnahmen) ist durch die tatsächlichen Aufwendungen begrenzt und ergibt sich leistungsseitig durch einen nach Pflegegraden differenzierten Schlüssel pro Pflegebedürftigen. Damit soll das Verhältnis der Mehrbedarfsergebnisse aus der wissenschaftlichen Untersuchung im Rahmen der Entwicklung eines Personalbemessungsverfahrens nach § 113c SGB XI aufgegriffen werden. Die Anwendung würde bei einer Einrichtung mit 100 Plätzen und der bundesdurchschnittlichen Belegungsstruktur (2017, vgl. Zweiter Zwischenbericht S. 233) eine mögliche Aufstockung von 2,66 Vollzeitkraftäquivalente bedeuten und wird jährlich an die Belegungsstruktur angepasst.

Die BAGüS befürwortet grundsätzlich ein positives Signal, insbesondere an die Pflegekräfte, dass die Umsetzung der Vereinbarungen, vor allem der verbesserten Personalausstattung weiter betrieben wird.

Die BAGüS bewertet die vorgesehene Pauschalität jedoch kritisch.

Richtig ist an dem Ansatz, dass die wissenschaftliche Untersuchung von Prof. Rothgang den Personalbedarf fast ausschließlich im Bereich der Pflegehilfskräfte gesehen hat. Im Bereich der Hilfskräfte muss laut Gutachten die Personalmehrung 69 % zum bisherigen Stand, bei den Pflegefachkräften „nur“ 3,5 % betragen. Es wird nachvollziehbar vermutet, dass Pflegehilfskräfte eher am Personalmarkt zur Verfügung stehen als Pflegefachkräfte.

Allerdings ist ein wesentliches Element des neuen einheitlichen Personalbemessungsverfahrens die nach Qualifikationsniveaus differenzierte Betrachtung der Aufgabenwahrnehmung. Den einzelnen Tätigkeiten wurden Qualifikationsniveaus zugeordnet und nur so konnte ein *auch* nach Pflegegraden differenziertes Bild über den Mehrbedarf entstehen. Zu einem erheblichen Anteil übernehmen derzeit Fachkräfte Aufgaben der Hilfskräfte und leider auch umgekehrt. Daher müssen sich die Fachkräfte künftig auf Tätigkeiten konzentrieren, die ihrer Qualifikation entsprechen. Hierdurch lässt sich die Fachkraftzeitmenge um 130 % erhöhen. Dies ist unbedingt zu sichern, in dem die Fachkräfte kompetenzgetreu eingesetzt werden.

Die hierzu erforderliche Neuorganisation der Aufgabenwahrnehmung muss gesetzlich begleitet werden. Im noch nicht von den Vertragsparteien nach § 113 SGB XI, wozu auch die BAGüS gehört, abgenommenen Endbericht des Projekts werden statt der Erprobung des Algorithmus Expertenbefragungen wiedergegeben, die auf erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten, gerade hinsichtlich der neuen Aufgabenorganisation hinweisen. Die modellhafte Einführung ist daher kein „Selbstläufer“ und muss daher stringent erprobt und fachlich begleitet werden.

Zudem kann die im Rahmen der modellhaften Einführung von Prof. Rothgang vorgesehene Bewertung der Übersteuerung für die Neukalibrierung des Algorithmus nur durchgeführt werden, wenn das Personal entsprechend der Zielgrößen und der Qualifikation eingesetzt wird und so die Effizienzsteigerungen eintreten.

Daher wird eine einfache Mehrung des Personals ohne die zeitgleiche Sicherstellung einer kompetenzgerechten Aufgabenwahrnehmung sehr kritisch gesehen.

Die BAGüS schlägt daher vor, die Möglichkeit der Refinanzierung zusätzlicher Hilfskräfte von der Erfüllung von inhaltlichen, konzeptionellen, organisatorischen, prozessbegleitenden und evaluierenden Kriterien abhängig zu machen. Es sollte mit der Antragstellung bei den Pflegekassen erforderlich sein, ein Konzept zur Umsetzung der Aufgabenneustrukturierung einzureichen. Aus den Konzepten muss hervorgehen, wie den Pflegekräften in der Einrichtung der neue Ansatz vermittelt werden soll und wie die Umsetzung der kompetenzgetreuen Aufgabenwahrnehmung gesichert werden soll. Es muss deutlich werden, dass die „zukunftsorientierte Personalausstattung“ nicht bedingungslos erfolgen kann. Zumindest für die neuen Hilfskräfte muss eine klare Aufgabenbeschreibung entsprechend der Zuordnung der Tätigkeiten zu den Qualifikationsniveaus vorliegen. Nur so kann auch die (Teil-)Entlastung der Pflegefachkräfte greifen. Ggf. können bereits einzelne Wohnbereiche in die Umsetzung starten, da mit den 20.000 Stellen noch nicht der gesamte Mehrbedarf gedeckt werden kann.

Begleitend könnten bis zum Jahr 2021 Umsetzungsempfehlungen auf Bundesebene bzw. durch die Wissenschaft erarbeitet werden, welche an alle vollstationären Einrichtungen, mindestens aber die Antragsteller im Vorfeld als Richtschnur herausgegeben werden.

Die BAGüS bittet zudem um eine Klarstellung. Die Begründung ist auf Seite 31 missverständlich und eröffnet einen gewissen Interpretationsspielraum, ob die zusätzlichen - ausschließlich aus Mitteln der Pflegeversicherung refinanzierten - Hilfskräfte mit in die Berechnung der Fachkraftquote einbezogen werden oder nicht.

Um gerade dem Ergebnis der wissenschaftlichen Untersuchung hinsichtlich der Differenzierung des Mehrbedarfs gerecht zu werden, muss sichergestellt werden, dass sich die Fachkraftquote der Länder nicht auf die zusätzlichen 20.000 Stellen für Pflegehilfskräfte beziehen. Andernfalls würden im gleichen Umfang Fachkräfte erforderlich, was dem Ansatz widerspricht und vermutlich zu einer Verhinderung führen würde. Dies ist auch begründbar, denn der ordnungsrechtliche Zustand ist bereits ohne die zusätzlichen Kräfte sichergestellt und es erhöht sicherlich nicht die Gefahr, wenn weitere Hilfskräfte zur Unterstützung eingestellt werden, sofern sie ihren Qualifikationen getreu eingesetzt werden.

Daher sollte in § 8 Abs. 6a selbst aufgenommen werden:

„Die landesspezifischen Vorgaben zur Personalausstattung bleiben von diesem zusätzlichen Personalstellenförderprogramm unberührt. Bei der Berechnung der Fachkraftquoten nach den Landesheimrechten bleiben zusätzliche Pflegehilfskraftstellen nach Abs. 6a unberücksichtigt.“

Darüber hinaus wirken sich die neu einzustellenden Kräfte nach § 8 Abs. 6a SGB XI zumindest mittelbar auch auf die Durchführung eines Personalabgleichs nach § 84 Abs. 6 SGB XI aus. Für eine sachgerechte Durchführung eines Personalabgleichs wäre es hilfreich, wenn im Rahmen

eines Personalabgleichs neben den über die Pflegesatzvereinbarung vereinbarten Personalstellen auch die nach § 8 Abs. 6 SGB XI sowie nach § 8 Abs. 6a SGB XI finanzierten Stellen gesondert aufgeführt werden müssten.