

BAGüS beim LVR, Dr.-Simons-Str. 2, 50679 Köln

Bundesministerium für Gesundheit
Abteilung 4
Berlin

Carsten Mertins

Tel.: 0221 809-6417

Büro der Geschäftsstelle:

Andrea Sloot

Tel.: 0221 809-6401

Fax: 0221 809-7070

E-Mail: bagues@lvr.de

Internet: www.bagues.de

Köln, 30. September 2024

Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS) zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Pflegekompetenz – PKG) vom 06.09.2024

I. Vorbemerkung

Das aktuelle Hauptproblem der Pflegeversicherung, nämlich ihre Finanzierung, greift der Referentenentwurf nicht auf. Aufgrund der Dramatik der Kostensteigerungen, insbesondere der Eigenanteile im Verhältnis zu den Renten, einem dadurch immer schneller steigenden Anteil von Sozialhilfeempfängern und der Überforderung der öffentlichen Haushalte der Sozialhilfeträger, darf eine Finanzreform nicht länger verschoben werden. Es wird nochmals an den Konsens aus der Konzertierten Aktion Pflege erinnert, dass weitere Kostensteigerungen wie durch eine stärkere Tarifbindung und eine erhöhte Personalausstattung nicht zu Lasten der Pflegebedürftigen gehen dürfen. Eine echte Reform mit einer Begrenzung und Planbarkeit der Aufwendungen für die Pflegebedürftigen mit der Übernahme der weiteren Pflegekosten durch die Pflegeversicherung („Sockel-Spitze-Tausch“) ist dringend geboten. Schon länger besteht kein Erkenntnisproblem, vielmehr sind die auch im Bericht der Bundesregierung jüngst dargestellten Varianten zu diskutieren, zu entscheiden und zügig umzusetzen.

Mitglieder: Bezirk Mittelfranken, Ansbach - Bezirk Schwaben, Augsburg - Bezirk Oberfranken, Bayreuth - Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales, Berlin - Senatorin für Soziales, Jugend, Integration und Sport, Bremen - Landesamt für Soziales und Versorgung des Landes Brandenburg, Cottbus - Sozialagentur Sachsen-Anhalt, Halle/Saale - Behörde für Arbeit, Gesundheit, Soziales, Familie und Integration Hamburg - Niedersächsisches Landesamt für Soziales Jugend und Familie, Hildesheim - Landeswohlfahrtsverband Hessen, Kassel - Ministerium für Soziales, Jugend, Familie, Senioren, Integration und Gleichstellung, Kiel - Landschaftsverband Rheinland, Köln - Bezirk Niederbayern, Landshut - Kommunalen Sozialverband Sachsen, Leipzig - Landesamt für Soziales, Jugend und Versorgung Rheinland-Pfalz, Mainz - Landesverwaltungsamt Thüringen, Meiningen - Bezirk Oberbayern, München - Landschaftsverband Westfalen-Lippe, Münster - Bezirk Oberpfalz, Regensburg - Landesamt für Soziales, Saarbrücken - Kommunalen Sozialverband Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin - Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg, Stuttgart - Bezirk Unterfranken, Würzburg

Vorsitzender: Dirk Lewandrowski
Geschäftsführer: Carsten Mertins

Bankverbindung: Kontoinhaber:
**Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger der
Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS)**
IBAN DE74 3705 0198 1901 1887 04, BIC COLSDE33XXX

Der vorliegende Referentenentwurf setzt seine Schwerpunkte in der Kompetenzsteigerung der Pflegefachpersonen, der Stärkung von Wohngruppen und zahlreichen weiteren Detailregelungen, auch im Vertragsrecht. Der Entwurf ist deutlich praxisorientiert, teilweise sogar selbstkritisch. So werden einige Punkte aus den Beratungen u.a. mit bzw. Forderungen der BAGüS aufgegriffen. Dies sind z.B. die Beachtung der kommunalen Pflegeplanung beim Abschluss von Versorgungsverträgen, die Legitimation von vereinfachten bzw. pauschalen Verfahren zur Pflegesatzermittlung, die Anregung zur Bevollmächtigung einer Vertragspartei auf Kostenträgerseite bei den Pflegesatzverhandlungen oder die Modellvorhaben zur Erprobung digitaler Verhandlungen der Pflegevergütung.

Die Komplexität der Regelungen nimmt allerdings weiter deutlich zu, was die ohnehin stark belastete Praxis, die sich teilweise noch in der Umsetzung vorheriger Reformen befindet, weiter belastet. Vor der Zielsetzung einer höheren Flexibilisierung von Leistungen und der Vereinfachung von Prozessen sowie einiger Klarstellungen sind die Regelungen grundsätzlich nachvollziehbar. Aktuelle Probleme werden aufgegriffen und es wird in plausibler Weise versucht, sie einer Lösung zuzuführen.

Die Fristen für die Erarbeitung von Empfehlungen auf Bundesebene dürfen insbesondere aufgrund ihrer Parallelität zu eng bemessen sein.

Eine seit Jahren von der BAGüS, der Selbsthilfe und vielen Verbänden geforderte Überwindung des § 43a SGB XI und der damit verbundenen Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen in besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe in der Pflegeversicherung wird in dem Gesetzentwurf mit keinem Wort erwähnt. Dies kann sozialpolitisch auch nach der jüngsten Entscheidung des BSG nicht akzeptiert werden. Vielmehr muss der Leistungstatbestand für die pflegebedürftigen Menschen mit Behinderung an ihren jeweiligen Pflegegrad anknüpfen und eine dem pflegerischen Bedarf entsprechende Höhe haben.

II. Stellungnahme im Einzelnen

Zu Artikel 1 (Änderung SGB XI)

Nr. 6, 7, 11 und 33 (§§ 8a, 9, 12 und 72- Beachtung der Pflegeplanung beim Abschluss von Versorgungsverträgen)

Die Empfehlungen der Ausschüsse nach § 8a Abs. 1 bis 3 zur Weiterentwicklung der Versorgung sind nach der Neuregelung des § 8a Absatz 5 verbindlich von den Vertragsparteien nach dem Siebten Kapitel beim Abschluss der Versorgungs- und Rahmenverträge und von den Vertragsparteien nach dem Achten Kapitel beim Abschluss der Vergütungsverträge zu beachten. Diese Verpflichtung zur Übernahme würde dem Empfehlungscharakter der Beschlüsse der Ausschüsse nach § 8a nicht gerecht werden und in das Prinzip der Selbstverwaltung in der Pflege eingreifen. Darüber hinaus würde ein Kompetenzkonflikt mit den Pflegesatzkommissionen nach § 86 SGB XI entstehen. Insofern

wird diese Neuregelung abgelehnt und dafür plädiert, es bei der bisherigen Formulierung des § 8a Absatz 5 zu belassen.

Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die deutliche Mehrzahl der Pflegebedürftigen ambulant versorgt wird und es eine deutliche und zunehmende Anzahl von pflegebedürftigen Menschen mit Behinderungen gibt, sollte der Appell an die Länder so formuliert werden, dass durch eine umfassende Datenlage ein belastbares Gesamtbild zu allen pflegebedürftigen Personen entsteht.

Es sollte klargestellt werden, dass die Mitglieder der BAGüS bzw. die Träger der Sozialhilfe zu den an der Versorgung Beteiligten nach § 12 Abs. 2 gehören, um entsprechend ihrer Aufgaben einbezogen zu werden. Zudem sollten ein Abgleich mit der amtlichen Pflegestatistik erfolgen, um Widersprüche oder begriffliche Unklarheiten zu vermeiden. Zudem muss die Kostenregelung präziser gefasst werden; ggf. könnte sie zum Gegenstand der Empfehlungen gemacht werden, die von den Vertretern der Träger der Sozialhilfe auf Bundesebene mitzugestalten wären.

Nr. 12 (§ 15 - Evaluierung des Begutachtungssystems)

Die Evaluierung des Begutachtungssystems nach sieben Jahren ist nachvollziehbar, zumal der Anstieg der Pflegebedürftigen um ein vielfaches höher liegt, als vorausgesagt. Die in der Begründung angedeutete Neujustierung der Schwellenwerte müsste auch im SGB XII entsprechend angepasst werden. Sie darf nicht dazu führen, dass wichtige Feststellungen der Beeinträchtigungen als Erkenntnisse für die Bedarfsdeckung entfallen und durch weitere Stellen nacherhoben werden müssten.

Nr. 14 (§ 18e - Begutachtung durch in der Versorgung tätige Pflegefachpersonen)

Die modellhafte Erprobung einer Verlagerung der Begutachtung auf die Seite der Leistungserbringer wird vor dem Hintergrund möglicher Interessenkonflikte und den Erfahrungen mit den Beratungsbesuchen nach § 37 Abs. 3 SGB XI kritisch gesehen. Dies zumal im SGB IX gerade die Steuerungsfunktion und die Bedarfsermittlungsverantwortung der Sozialleistungsträger stärker betont worden ist und der Medizinische Dienst Bund vom GKV SV entkoppelt wurde. Kompetenzen in der Definition der Aufgaben der Pflegefachpersonen werden zudem weiter auf die Vertretung der Pflegeberufe verlagert, auch wenn diese beim GKV SV eingerichtet wird.

Nr. 21, 22, 35 (§§ 40a, 40b, 78a - Erweiterung und Klarstellung zu digitalen Pflegeanwendungen)

Die Regelungen werden ausdrücklich begrüßt.

Nr. 25 (§ 45a - Weitere Ausgestaltung der Unterstützungsangebote)

Die Ausgestaltung wird grundsätzlich begrüßt, da der ambulante Sektor durch Flexibilität gestärkt wird. Die Regelung ist aber sehr bürokratisch ausgestaltet und mit vielen unbestimmten Rechtsbegriffen versehen. Zudem ist im Rahmen der Anerkennungen ein deutliches Absinken der Kompetenzen zu beobachten. Bei Ein-Personen-Unternehmen bedarf es der Präzisierung, da dort oft eine Vertretung nicht sichergestellt werden kann. So sollte in die VO aufgenommen werden, dass eine Vertretung zu gewährleisten ist. Bei aller Niedrigschwelligkeit sind ein Grund- und Notfallwissen weiterhin erforderlich. Es muss zudem sichergestellt werden, dass die Preise leistungsgerecht sind bzw. bleiben und dem jeweiligen Qualitätsniveau entsprechen. Daher sollten die Angebote mindestens veröffentlicht werden müssen, Abs. 5 sollte gestrichen werden.

Nr. 29 (§ 45e - Förderung der Zusammenarbeit in regionalen Netzwerken)

Die Regelung wird dann begrüßt, wenn den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe bzw. der Eingliederungshilfe eine Teilnahme ermöglicht würde. Die Einengung auf die Berliner Bezirke ist nicht sachgerecht.

Nr. 29 (§ 45f - Umwandlungsansprüche)

Die Umwandlungsregelungen sind komplex aber nachvollziehbar und inhaltlich richtig.

Nr. 30, 40 (§§ 45h, i, j, 92c - ambulant betreute Wohngruppen)

Für gemeinschaftliche Wohnformen mit Verträgen nach § 92c werden zusätzliche Mittel zur Verfügung gestellt, um Synergien zu nutzen, ohne dass der Begriff „stambulant“ fällt. Die Regelungen zu ambulanten Wohngemeinschaften werden flexibilisiert. Eine Stärkung des ambulanten Sektors wird für sinnvoll erachtet. Das Basispaket nach Nummer 1 in den Verträgen zur pflegerischen Versorgung in gemeinschaftlichen Wohnformen hat den Charakter einer partiellen Versorgungsgarantie, vergleichbar der vollstationären Pflege, während die nach Nummer 2 darüber hinausgehenden ambulanten pflegerischen, betreuenden und hauswirtschaftlichen Leistungen der klassischen ambulanten Versorgung entsprechen. Es wird ein Spannungsverhältnis zwischen individuellem Anspruch („Einkaufsprinzip“) und einem Basispaket (nicht abwählbare Leistung im Umlageprinzip) aufgebaut.

Die Abgrenzung zu weitergehenden Versorgungsformen ist schwierig und dürfte kritisch werden. Dies gilt auch für das Ordnungsrecht. Unklar bleibt, inwieweit das Basispaket bezüglich der beschriebenen bzw. verhandelten Leistungen bedarfsdeckend ist bzw. wie das Verhältnis zur Bedarfsfeststellung zur Gewährung der Hilfe zur Pflege ist. Es ist zu befürchten, dass in das Basispaket insoweit nur der kleinste gemeinsame (Bedarfs-)Nenner als Mindestbedarf einfließt. Aus Sicht der BAGüS wäre es besser selbst organisierte Wohngemeinschaften weiter zu stärken, da in diesem Konstrukt wieder Abhängigkeiten

befürchtet werden. So haben bisherige Erfahrungen gezeigt, dass das Basispaket mit bis zu 180 € pro Tag bereits sehr teuer ausgestaltet wird.

In diesem Zusammenhang ist es sehr bedauerlich, dass die im Koalitionsvertrag vorgesehene Klärung der Schnittstellenproblematik von Pflege und Eingliederungshilfe auch in diesem Artikelgesetz nicht genutzt wird. Die Schnittstelle zum SGB IX ist gar nicht berücksichtigt. Entsprechende Änderungswünsche wurden bereits mehrfach auch von der BAGüS angemeldet. Grundsätzlich sollte für § 103 SGB IX klargestellt werden, dass die Leistungen der Pflegeversicherung vorrangig sind, soweit über § 103 Abs.2 SGB IX Leistungen der häuslichen Pflege nach SGB XII von der Eingliederungshilfe umfasst sind. Wünschenswert wäre darüber hinaus eine Klarstellung, dass - zumindest nach Erreichen der Rentenaltersgrenze SGB VI - die Leistungen der Pflege und Hilfe zur Pflege vorrangig gegenüber den Leistungen der Eingliederungshilfe sind.

Nr. 36 (§ 85 - Vorfristige Schiedsstellenanrufung durch beide Parteien)

Dem Grundprinzip der Prospektivität mit der Ausnahme der Anrufung der Schiedsstelle folgend, wird die Regelung begrüßt, wobei die aktuelle Situation der Verhandlungsrückstände nicht zur Regel gemacht werden sollte. Für die Anrufung ist die Vollständigkeit des Antrags erforderlich, was durch die einvernehmliche Anrufung sichergestellt werden kann.

Ausdrücklich sollen durch Satz 2 hinsichtlich des Wirksamwerdens von geänderten Anträgen insbesondere Erhöhungsverlangen erfasst, aber Kompromisse bzw. Teileinigungen und in der Folge insoweit geänderte Anträge nicht erschwert werden.

Nr. 37 (§ 86a - Erarbeitung von Verfahrensleitlinien für die Vergütungsverhandlungen und Vergütungsvereinbarungen, bevollmächtigte Person, Legitimation vereinfachter Verfahren und Bundesempfehlungen)

Positiv zu bewerten ist das Bestreben, das Vertragsrecht zu vereinfachen. Neben einzelnen Punkten direkt im Gesetz wie die Bevollmächtigung und die frühzeitige Anrufung der Schiedsstelle im zeitlichen Einvernehmen, liegt der Schwerpunkt auf der Erarbeitung von Verfahrensleitlinien. Damit werden die Lösung der Kernstreitigkeiten weitgehend auf die Selbstverwaltung übertragen. Dies gilt auch für die vorgeschalteten Bundesempfehlungen hierzu.

Vielen Mitgliedern dürfte die erstmalige ausdrückliche Erwähnung von pauschalen Fortschreibungen von Personal- und Sachaufwendungen entgegenkommen, die zunehmend insbesondere in den Konflikt mit der Beachtung der konkreten tariflichen Bindung geriet. Hierzu sollen die zu Grundlagen so festgelegt werden, dass sie mit einem Steigerungsfaktor versehen werden können. Auch die Verlängerung des Meldezeitraums auf drei Monate entspricht einer Forderung der BAGüS-Mitglieder.

Die strikte Vorgabe einer Bevollmächtigung in Abs. 1 wird dort nicht begrüßt, wo auch schon jetzt von den bisherigen rechtlichen Möglichkeiten differenziert Gebrauch gemacht wird. So ist insbesondere die Abschluss- oder Empfangsbevollmächtigung geeignet, das Unterschriftenverfahren deutlich zu verkürzen. Es sollte im Rahmen der Bevollmächtigung auf Seiten der Kostenträger klargestellt werden, dass die Vertragspartnereigenschaft und das Stimmverhalten im Innenverhältnis unberührt bleibt. Insoweit verlagert sich die materielle Abstimmung im Mehrheitsprinzip, die sich oft bis zum Verhandlungsergebnis erstreckt, auf die Bevollmächtigung. Zwar ist das Innenverhältnis von der formalen Bevollmächtigung rechtlich zu trennen. Dennoch muss die Bevollmächtigung auf Verlangen nachgewiesen werden, was einem robusten Verhandlungsmandat nahekommt. Insoweit wird die Anregung sehr begrüßt, die Ausgestaltung sollte aber offener formuliert werden. Richtig ist insoweit, dass offen ist, wer die Verhandlungen führt bzw. für diese bevollmächtigt ist. Sinnvoll kann auch eine Aufgabenteilung zwischen Ansprechperson und verschiedenen Bevollmächtigten sein. Der Sinn eines zeitsparenden Handelns für eine Seite würde erhalten bleiben.

Zudem darf das Widerspruchsrecht des Trägers der Sozialhilfe nach § 85 Abs. 5 Satz 2 SGB XI in Verbindung mit § 76a SGB XII nicht ausgehebelt werden. Die Verhandlungsvollmacht selbst hat zudem Eingruppierungsrelevanz. Offen ist auch, was bei einer Nichteinigung über die Bevollmächtigung erfolgt.

Für das Festhalten der Verhandlungsgrundlagen nach Abs. 2 können auch Personalkostenblätter, Ergebnisblätter oder Protokolle dienen, sofern sie eine pauschale Fortschreibung insgesamt oder von einzelnen Positionen ermöglichen. Klar muss aber sein, dass mit einer Pauschalierung Unstimmigkeiten zu den Personalkostenabgleichen einhergeht und ein jederzeitiger Nachweis der Bezahlung nach den Verhandlungsgrundlagen nicht mehr treffsicher ist.

Bei unbenommen richtiger Zielsetzung werden die Regelungsinhalte in Abs. 3 als zu weitgehend und nicht passgenau empfunden. Auch wenn eine größere Einheitlichkeit begrüßt wird, stehen zu detaillierte Regelungen in einem Konflikt mit den Sichtweisen und gewachsenen Strukturen auf Landesebene. Sofern hier Vorgaben erfolgen, die nicht kompatibel sind, erschwert dies die Verhandlungen auf Landesebene auf Jahre, nicht nur zu den Landesrahmenverträgen. Insoweit sollte, ggf. in einem ersten Schritt, eine Fokussierung auf eine Empfehlung zu den Verfahren und Methoden erfolgen. Dies ggf. mit einer Fristsetzung bis zu einer Verbindlichkeit der Empfehlungen, die durch Landesrahmenverträge oder die Pflegesatzkommissionen nach § 86 SGB XI angepasst werden können. Ansonsten könnten Landesrahmenverträge nur die Nichtanwendung der Empfehlungen und die Fortsetzung der bisherigen Verfahrensweise festlegen.

Insoweit wird zu Abs. 4 stark bezweifelt, ob eine Schiedsperson bzw. eine Festsetzung auf Bundesebene allgemeinverbindlich, praxistauglich, kompatibel und für alle Beteiligten akzeptabel ist, damit die Praxis in dieser angespannten Lage erleichtert und nicht erschwert wird.

Nr. 46 (113c - Umsetzung und Erweiterung des Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen, Entlastungskräfte, Erweiterung der Qualifikationen, Einrichtung einer Institution/Geschäftsstelle zur Unterstützung der Pflegeeinrichtungen)

Es wird nochmals betont, dass die Organisationsentwicklung wesentlich ist. Die Entwicklung bei den Entlastungskräften sollte evaluiert werden, wenn die Anforderungen weiter abgesenkt werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass diese nur im indirekten Bereich und nicht unmittelbar am Menschen eingesetzt werden.

Nr. 55 (§ 125c - Modellvorhaben zur Erprobung digitaler Verhandlungen der Pflegevergütung mit wissenschaftlicher Begleitung)

Den Anstoß zur Ermöglichung bzw. Erprobung digitalen Verhandlungen gab die BAGüS im Kontext des Kompetenzzentrums Digitalisierung und Pflege wie auch in den Gesprächen zur Vereinfachung des Verhandlungsgeschehens. Erfreulich ist auch, dass die Idee einer wissenschaftlichen Begleitung der Modelle aufgegriffen wurde. Aus Reihen der BAGüS-Mitglieder gibt es bereits mit dem Landschaftsverband Rheinland, dem Bezirk Oberfranken und dem Kommunalen Sozialverband Sachsen erste Interessenten.

Insgesamt sind die meisten Regelungen gut, aber eine Fortsetzung der bisherigen punktuellen Verbesserung und insgesamt mangels dringend notwendiger Finanzierungsregelungen nicht ausreichend. Vereinfachungen sind erkennbar gewollt, aber sehr mühsam und teilweise überkompensiert. Generell gilt, dass die Fristen für die Entwicklung von Empfehlungen auf Bundesebene durch die sog. Pflegeselbstverwaltung anzustreben, aber realistischer Weise zu ambitioniert sind.

Mit freundlichen Grüßen