



Gasselstiege 13, 48159 Münster
Tel: (02 51) 21 20 50
Fax: (02 51) 2 00 66 13
E-Mail: lsv-nrw@senioren-online.net
www.senioren-online.net/lsv-nrw

STELLUNGNAHME DER
LANDESSENIORENVERTRETUNG E. V.
(LSV NRW)

zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Umsetzung
des Pflegeversicherungsgesetzes
(Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen - PfG NW)
Gesetzentwurf der Landesregierung – Drucksache 13/3498
Anhörung am 30. April 2003

April 2003

Vorbemerkung

Die Landesseniorenvertretung NRW hat 1999, 2001 und 2002 (siehe Anlagen) zur Umsetzung und Weiterentwicklung des Landespflegegesetzes NRW (PfG NW) sowohl grundsätzlich als auch detailliert Stellung genommen.

Im folgenden wird zu ausgewählten Fragen des „Fragenkatalogs zur öffentlichen Anhörung - Änderung des Landespflegegesetzes“ Stellung genommen, um anschließend zentrale Hinweise und Forderungen an die Gesetzesnovellierung zu formulieren.

Ausgangslage

Die Nutzung vorhandener Gestaltungsspielräume des SGB XI bei der Ausführung der Pflegeversicherung auf nordrhein-westfälischer Ebene wurde von der LSV NRW in der Vergangenheit stets begrüßt.

Grundsätzlich wurde dabei die Ausrichtung der Bundes-Pflegeversicherung nach marktwirtschaftlichen Prinzipien - unter verschiedenen Gesichtspunkten – kritisiert. Insbesondere die *schwache Marktstellung* pflegebedürftiger Menschen stellt den *Pflegemarkt* als angemessenes Instrument für die Bewältigung der Pflege nach wie vor grundsätzlich in Frage.

Trotz enormer öffentlich aufgebrachter Mittel für den Pflegebereich und hoher Einsparungen für Kommunen und Landschaftsverbände (Eifert, Krämer, Roth 1999) kann aktuell nicht von einer gesicherten und im Sinne der betroffenen Menschen qualitativ hochwertigen pflegerischen Versorgung ausgegangen werden. Die Gründe dafür sind vielfältig und nicht allein auf Kostenaspekte reduzierbar (s. Stellungnahmen der LSV NRW).¹

¹ Die durchschnittlich mangelhafte Situation in der vollstationären Pflege wurde durch die Ergebnisse der nordrhein-westfälischen Studie „Pflegebedarf und Leistungsstruktur in vollstationären Pflegeeinrichtungen“ (s. Stellungnahme der LSV NRW) eindrucksvoll belegt. Eine bundesweit durchgeführte Studie belegt zudem durchschnittliche Mängel in der ambulanten Pflege (Roth 2002).

Stellungnahme

Zu Frage 1:

Neben der Aufführung allgemein wünschenswerter Ziele, misst sich der Wert solcher Zielsetzungen vor allem daran, welche Umsetzungschancen für diese bestehen.

Nicht erkennbar ist, wie das bürgerschaftliche Engagement gestärkt werden soll und wie in diesem Zusammenhang die bekannte Haupt- und Überbelastung von Frauen insbesondere in der häuslichen Pflege reduziert werden kann. Daher verweist die LSV NRW auf ihre in diesem Zusammenhang bereits in der Stellungnahme zu den Eckpunkten der PfG-Novellierung formulierten Fragen (s. Stellungnahme Nr. 6 der LSV NRW).

Zu Frage 2:

Die Rechtsverordnungen müssen **mit** dem Gesetz verabschiedet werden um Klarheit und Planungssicherheit zu ermöglichen.

Zu den Fragen 3, 4 und 14:

Den Ländern obliegt nach § 9 SGB XI die Planung und Förderung der Pflegeinfrastruktur. Auf die Widersprüchlichkeit zwischen Planungsauftrag und Marktorientierung des Pflegeversicherungsgesetzes wurde in der Evaluation des PfG NRW hingewiesen (Eifert, Krämer, Roth 1999).

Mit dem Urteil des Bundessozialgerichtes (BSG-Urteil vom 28.06.2001, Az: B 3 P 9/00) ist die Kopplung von Investitionskostenförderung und Bedarfsbestätigung - wie sie in NRW praktiziert wurde - als unzulässig, da wettbewerbsverzerrend, erklärt worden.

In NRW wurde eine Kommunalisierung der Aufgaben zur Umsetzung der Pflegeversicherung vorgenommen. Dies geschah angesichts der Einsparungen, die durch die Pflegeversicherung auf der kommunalen Ebene erzielt wurden und unter der Prämisse der Konexität von Aufgaben- und Finanzverwaltung. Diese grundsätzliche Entscheidung wurde bereits 1996 mit der Verabschiedung des PfG NW getroffen.

Eine Bedarfsplanung im Sinne eingreifender Planung ist mit dem oben genannten BSG-Urteil nicht mehr zulässig. Künftig wird es daher für die Kommunen darum gehen, ihren - nach wie vor bestehenden - Auftrag zur *qualitativen Planung* (s. 3. Phase

der Bedarfsplanung und § 75 BSHG) im koordinierenden und dienstleistenden Sinne² zu erfüllen. Die aktive Gestaltung und Nutzung der Pflegekonferenzen bietet dazu auch unter veränderten Bedingungen Möglichkeiten. Die *Bündelung* und *Koordinati-on* von Informationen über den kommunalen Pflegemarkt bleibt auch bei einer durch das Pflegeversicherungsgesetz forcierten Marktorientierung eine notwendige und durchaus erfüllbare Aufgabe für die Kommunen. Zudem kann durch eine aktive Pflegepolitik im präventiven, beratenden und komplementären Bereich mittel- und langfristig Einfluss auf die Nachfrage am Pflegemarkt genommen werden.

Gleichwohl sind mit der Reduzierung der kommunalen Planung auf eine Pflegemarktbeobachtung Risiken verbunden. (s. Stellungnahme der LSV NRW Nr. 6).

Zu Frage 5

Künftig wird kommunale Pflegeplanung für eine Stärkung der präventiven, beratenden und komplementären Pflegeangebote Sorge tragen müssen. Insbesondere vor dem Hintergrund einer nachwachsenden Generation älterer Menschen, für die selbstbestimmte Lebens- und Wohnformen an Bedeutung gewinnen, sind jene Wohnformen zu unterstützen bei denen Pflegebedürftigkeit präventiv verhindert bzw. hinausgezögert wird, in denen Selbstständigkeit durch die Übernahme von Aufgaben gefördert wird und sich im Bedarfsfall „Betroffene für Betroffene“ engagieren. Mittel- und langfristig sind daher Wohn- und Lebensformen dieser Art zu unterstützen und zu forcieren statt weiterhin vollstationäre Pflegeeinrichtungen zu präferieren.

Zu Frage 7

Insbesondere vor dem Hintergrund der Kommunalisierung von Aufgaben bei der Umsetzung der Pflegeversicherung und den damit verbundenen Gefahren können abgestimmte und praxisbezogene Empfehlungen von Pflegearrangements von Seiten des Landes eine impulsgebende Funktion erfüllen.

Zu den Fragen 8, 9 und 10

Die Halbierung der Förderung von Investitionskosten ambulanter Dienste ist ein falsches Signal für diese künftig weiter an Bedeutung gewinnenden Versorgungsformen

² Was kann Gegenstand aktiver Pflegemarktpolitik sein? Informationen über den Pflegemarkt sammeln, diese austauschen um Transparenz herzustellen, eine Vernetzung der Akteure in Bezug auf Leistungen, Angebote und Bedarfe herbeiführen, Qualitätssicherung, Pflegeinfrastrukturmaßnahmen ermitteln und entwickeln (Rosendahl 2001: 48).

in der Pflege. Es besteht die Gefahr, dass durch die Absenkung der Förderung Kosteneinsparungen an anderer Stelle erfolgen, die in der Konsequenz zu einer Reduzierung statt eines weiter zu forcierenden Ausbaus an ambulanten Angeboten führen. Dies wird die Situation pflegebedürftiger Menschen in häuslicher Umgebung und der sie Pflegenden verschlechtern. Zudem laufen derartige, zu befürchtende Angebotsverschlechterungen dem Postulat der Pflegeversicherung „ambulant vor stationär“ zu wider. Daher wird eine Kürzung zu Lasten ambulanter Dienste abgelehnt.

Zu Frage 17

Die Beurteilung der Auswirkungen dieser Regelungen kann erst nach einem gewissen Erfahrungszeitraum beurteilt werden. Es bestehen Befürchtungen, dass die geplanten Regelungen zu einem Abbau statt zu einem weiteren notwendigen Ausbau dieser Angebote führen.

Zu den Fragen 18 und 21

Das sogenannte Pflege Wohngeld hat sich in NRW als sozialpolitisch wirksam erwiesen.

Die Annäherung des Pflege Wohngeldes an Kriterien der Sozialhilfe wird daher aus *grundsätzlichen* Erwägungen heraus abgelehnt. D.h. die nunmehr geplante Heranziehung des Vermögens bei der Gewährung von Pflege Wohngeld lehnt die LSV NRW im einzelnen aus folgenden Gründen ab:

1. Die Gewährung von Pflege Wohngeld war ein wichtiges Kennzeichen der engagierten nordrhein-westfälischen Umsetzung der Pflegeversicherung. Für pflegebedürftige Menschen stellte das Pflege Wohngeld in seiner bisherigen Form eine nicht nur wünschenswerte, sondern auch notwendige Verbesserung dar (Eifert, Krämer, Roth 1999). Die nunmehr geplante Heranziehung des Vermögens bei der Gewährung von Pflege Wohngeld stellt eine Abkehr davon dar.
2. Die geplante „Schongrenze“ liegt bei 10.000 €. Diese Grenze ist in der Höhe so gewählt, dass die Mehrzahl pflegebedürftiger Menschen davon in NRW betroffen sein wird.
3. Die Einführung der Vermögensgrenze von 10.000 € stellt nur einen ersten Schritt in Richtung einer vollständigen Einführung von Sozialhilfekriterien beim Pflege Wohngeld dar.

4. Angesicht der seit Jahren forcierten massiven Einsparungen im gesamten altenpolitischen Bereich auf der Landesebene und ebenso auf der kommunalen Ebene spricht sich die LSV NRW entschieden gegen eine Belastung pflegebedürftiger alter Menschen aus.

Zu Frage 25

Die Wirkungen dieser Umstellung bedürfen in jedem Fall der Überprüfung.

Zu Frage 31

Ja, eine solche Klausel sollte im Interesse der Weiterentwicklung von Pflegekonzepten und neuen Wohnformen in der Pflege in das PfG NW aufgenommen werden. Ferner spricht für eine solche Klausel, dass es zweifelhaft ist, ob mit dem vorhandenen und nunmehr fortgeschriebenen Raumprogramm in NRW (Standards) innovative Planungen und Weiterentwicklungen hin zu selbstbestimmten Wohn- und Gemeinschaftsformen in der Pflege möglich sind.

Zu 29 und 33

Vor dem Hintergrund der Kommunalisierung von Aufgaben bei der Umsetzung der Pflegeversicherung und der damit verbundenen Zusammenführung von Aufgaben- und Finanzverantwortung *erscheint* der Wegfall der ohnehin kommunal finanzierten Pauschalen für die Durchführung zugewiesener Aufgaben folgerichtig. Gleichwohl bot die zweckgebundene Pauschale bislang grundsätzlich die Gewähr, dass mit diesen Mitteln Beratungsangebote für Pflegebedürftige und davon potenziell Betroffene vorgehalten wurden. Mit dem Wegfall der Pauschalen ist die konkrete Gefahr der Einschränkung von unstrittig notwendigen Beratungsangeboten gegeben. Einschränkungen im dringend notwendigen Beratungsangebot widersprechen den Interessen der Betroffenen und werden daher abgelehnt.

Forderungen der Landessenorenvertretung an die Novellierung des PfG NW

Vor den aufgeführten Hintergründen (vgl. Stellungnahmen 1–7) fordert die LSV NRW ergänzend und zusammenfassend Folgendes:

1. Förderung selbstbestimmter Wohnformen bei Pflegebedarf,
2. Weiterförderung komplementärer Angebotsstrukturen,
3. Erhalt und Ausbau der Pflegeberatung,
4. keine Vermögensanrechnung beim Pflegegeld.
5. Eine Überprüfung der Wirkungen der Gesetzesnovelle nach zwei Jahren (d. h. der frühere § 21 hat mit der Novellierung des PfG NW eine besonders hohe Relevanz!)

Folgende Fragen sind im Rahmen einer solchen Überprüfung zu beantworten:

- Wie hat sich der Pflegemarkt entwickelt? Reichen die Angebote aus?
- Findet ein Qualitätswettbewerb statt?
- Existiert Trägervielfalt in der vollstationären Pflege?
- Wie wird künftig mit Bewohnerinnen und Bewohnern vollstationärer Pflegeeinrichtungen ‚verfahren‘, deren Einkommen, Vermögen noch das (gedeckelte) Pflegegeld ausreichen Investitionskostenanteile zu finanzieren?
- Wie werden sich die Kommunen angesichts zu erwartender höherer Kostenbelastungen durch die Gewährung von Pflegegeld verhalten? Die LSV NRW vermutet hier ein restriktives Verhalten.
- In welchem Umfang sind neue Wohn- und Lebensformen für pflegebedürftige und potenziell davon betroffene Menschen entstanden?
- Wie entwickeln sich Angebote der ambulanten und teilstationären Pflege?
- Wie hoch sind die Belastungen für pflegebedürftiger Menschen?
- Ist das Armutsrisiko
- Welche Ziele des § 1 PfG NW wurden mit welchen Mitteln erreicht?
- Was leistet die Pflegemarktbeobachtung?
- Wer kontrolliert die Pflegequalität, ohne einen – mehr oder weniger – wirksamen
- Erfüllen die Kommunen ihren Gesetzesauftrag zur Vorhaltung von Beratungsangeboten nach § 4 PfG NW vorgehalten?

- Welchen Stellenwert haben Pflegekonferenzen?
- Welche Auswirkungen hat die nunmehr ausschließlich nachschüssige Förderung für pflegebedürftige Menschen?

Forderung der LSV NRW im Zusammenhang mit der Novellierung des PFG NW:

- Erhalt und Ausbau der Wohnberatung,
- Konkrete Unterstützungen für pflegende Angehörige,
- Forcierung von Qualitätsstandards in der Pflege,
- Änderung der Standards im Hinblick auf die Förderung selbständiger Pflege-, Wohn- und Gemeinschaftsformen.

Dr. Uta Renn, Vorstand der LSV NRW

Barbara Eifert, wissenschaftliche Beraterin der LSV NRW

Literatur

Eifert, Barbara /Krämer, Katrin /Roth, Günter (1999),

Die Auswirkungen des Gesetzes zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen – PfG NW – Landtag-Drucksache 13/11 vom 06.06.2000. Abschlußbericht einer Untersuchung im Auftrag des Ministeriums für Arbeit, Stadtentwicklung, Kultur und Sport des Landes Nordrhein-Westfalen, Forschungsgesellschaft für Gerontologie e.V., Dortmund.

Eifert, Barbara (2003),

Beratung nach dem Pflegeversicherungsgesetz (SGB XI) – Chancen eines unverzichtbaren Instruments der Qualitätssicherung, in: Schnabel, Eckart /Schönberg Frauke (Hg.) Qualitätsentwicklung in der Versorgung Pflegebedürftiger – Bilanz und Perspektiven, S. 103-120.

Reichert, Monika /Maly-Lukas, Nicole (2002),

Expertise „Gesundheitsgefährdungen, Erkrankungen und Ressourcen von Pflegenden Angehörigen in NRW“, Enquetekommission „Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW“.

Rosendahl, Bernhard (2001)

Seniorenvertretungen in Pflegekonferenzen. Handreichung für Vertreterinnen und Vertreter von Betroffeneninteressen. Hg. Landesseniorenvertretung Nordrhein-Westfalen, Münster.

Roth, Günter (2002)

Qualitätsmängel und Regelungsdefizite der Qualitätssicherung in der ambulanten Pflege. Nationale und internationale Forschungsergebnisse. Hg: BFSFJ, Band 226.

Anlagen 1 - 6

1. **LSV NRW (Hg.) 1999,**
Stellungnahme der LSV NRW zur Evaluation des Landespflegegesetzes (PfG NW).
2. **LSV NRW (Hg.) 2001**
Stellungnahme der LSV NRW zu den Ergebnissen der Studie Leistungsgeschehen in stationären Einrichtungen.
3. **LSV NRW (Hrsg.) 2002,**
Stellungnahme der LSV NRW zum Thema „Über-, Unter- und Fehlversorgung bzgl. Medikamenteneinnahme bei Frauen in Altenheimen“, Enquetekommission „Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW“.
4. **LSV NRW (Hrsg.) 2002,**
Stellungnahme der LSV NRW zur Expertise „Gesundheitsgefährdungen, Erkrankungen und Ressourcen von Pflegenden Angehörigen in NRW“, Enquetekommission „Zukunft einer frauengerechten Gesundheitsversorgung in NRW“.
5. **LSV NRW (Hrsg.) 2002,**
Stellungnahme der LSV NRW zu den Eckpunkten der Novellierung des Landespflegegesetzes (PfG NW), mündliche Erörterung am 25. September 2002, Düsseldorf.
6. **Gemeinsamer Brief von SoVD-NRW, VdK-NRW, LSV NRW und Landesbehindertenrat (2002)**