



LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1038

Alle Abg

**Stellungnahme
der Gewerkschaft ver.di**

Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilhabeorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung der Qualität von Wohn und Betreuungsangeboten für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre Angehörigen (GEPA NRW)

Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 16/3388

Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales
12. und 13. September 2013

Kontakt:

Wolfgang Herbertz
Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)
Verbindungsbüro Landespolitik
Karlstr.123-127
40210 Düsseldorf
0211/61824324

Vorbemerkung:

ver.di ist sich der politischen Herausforderung bewusst, den der demographische Wandel mit sich bringt. Im Interesse der in den Gesetzen genannten Zielgruppen begrüßen wir die Neufassungen des ehemaligen Pflegegesetzes NRW und des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG).

Die Erfahrungen mit beiden Gesetzen haben gezeigt, dass eine Integration und Anpassung beider Gesetze sinnvoll ist.

Die Erweiterung des Pflegegesetzes NRW auf ältere *nicht pflegebedürftige* Menschen, wird von uns begrüßt. Nur durch frühzeitige Unterstützungsangebote kann dem Wunsch der Älteren entsprochen werden, so lange als möglich in der eigenen häuslichen Umgebung zu bleiben.

Nach unserer Auffassung muss sich unsere Gesellschaft daran messen lassen, wie sie mit alten Menschen, Menschen mit Behinderungen und Menschen mit Pflegebedarf unterschiedlichster Ausprägungen und Schwere umgeht und was sie bereit ist, dafür zu investieren. Dies gilt insbesondere für politische Vorhaben und Gesetze.

Damit Ältere, Pflegebedürftige und Behinderte in ihren spezifischen Lebenslagen in Selbstbestimmung entscheiden können, wie und wo sie trotz Einschränkungen leben wollen, müssen Bedingungen geschaffen und eine Infrastruktur vorgehalten werden, die ihnen eine Wahlmöglichkeit überhaupt erst erlaubt. Das gilt auch mit Blick auf pflegende Angehörige.

Die Reformen des Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen und des WTG werden zukünftig daran gemessen, ob für die Betroffenen, ihren Angehörige und auch den Beschäftigten Verbesserungen erreicht werden. Da eines der zentralen Probleme der Pflege in der unzureichenden Finanzierung durch die Pflegeversicherung liegt, müssen Kommunen und Land darauf drängen, dass das Pflegerisiko zukünftig besser abgesichert wird. Verdi schlägt dafür eine Vollversicherung der Pflegeversicherung vor.

Mehr Geld im System hieße, dass die hohen Anteile, die die Pflegebedürftigen selbst bezahlen oder in zunehmendem Maße die Sozialhilfe trägt, reduziert werden könnten. Wenn wir zukünftig keine Mehrklassenpflege wollen, ist eine weitere Reform der Pflegeversicherung erforderlich. Das Land NRW wird aufgefordert, seinen politischen Einfluss auf Bundesebene entsprechend geltend zu machen.

Auch wenn die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft als Fachgewerkschaft für die Beschäftigten in der Pflege, Betreuung und sozialen Arbeit den Schwerpunkt ihrer Stellungnahme auf deren

Arbeitsbedingungen legt, wollen wir auch die exponierte Rolle, die den Angehörigen im Gesetz zugedacht ist, aus unserer Sicht bewerten.

Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu den Gesetzentwürfen

1. Ambulant vor stationär: Die Rolle der Angehörigen

Zu Recht wird den Angehörigen im Gesetz eine zentrale Rolle bei der Pflege eingeräumt. Die unterstützende oder auch alleinige Pflege in privaten Haushalten wird mehrheitlich von Frauen geleistet. Von einem gender- und zukunftsorientiertem Alten- und Pflegegesetz erwarten wir deshalb, dass es die größte Herausforderung, mit der pflegende Angehörige konfrontiert sind, die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf, aufgreift und Lösungen anbietet. Der Gesetzesvorschlag weist hier eine Lücke auf. Weder in der Problembeschreibung des Gesetzesvorhabens noch in der Begründung wird das Thema Vereinbarkeit erwähnt. Ein Gesetz, das die Rolle der Angehörigen aufwerten will, muss sich dieser Thematik stellen.

Ver.di teilt die Aussage im Koalitionsvertrag, dass pflegende Angehörige „mehr Wertschätzung, Unterstützung und Entlastung“ brauchen. Trotz schwieriger Haushaltslagen sind wir der Auffassung, dass eine Entlastung der pflegenden Angehörigen dringend erforderlich ist. Pflegende Angehörige brauchen zusätzliche Angebote, die ihnen Pflegearbeit abnehmen und sie nicht nur dabei unterstützen. Das ist jedoch nicht zum Nulltarif zu haben.

Im Bericht zur Evaluation des Landespflegegesetzes NRW zu komplementären ambulanten Diensten heißt es, dass die Kommunen die Bedeutung dieses Handlungsfeldes erkannt hätten und an die örtlichen Gegebenheiten angepasste Konzepte entwickelten. Gleichzeitig wird aber auch die Befürchtung formuliert: „Es bleibt zu hoffen, dass diese guten Ansätze nicht den durch die aktuelle Wirtschaftskrise begründeten Haushaltseinsparungen zum Opfer fallen.“¹

Wir können Modellrechnungen nicht ignorieren, die zeigen, dass familiäre Unterstützung abnehmen wird. Vor allem die Pflege der Pflegebedürftigen durch Töchter wird abnehmen. Die Ursachen dafür sind bekannt. Auf eine solche Entwicklung fehlen Antworten im Gesetz.

¹ Evaluation des Landespflegegesetzes NRW, Bericht der TU Dortmund zur Evaluation des zum 1.8.2003 novellierten Landespflegegesetzes NRW, S. 83

Nachbarn, Freiwillige aus Initiativen und Ehrenamtliche aus Kirchengemeinden können die Lücken, die Angehörige bei der Betreuung und Pflege hinterlassen, nicht schließen. Für Ältere mit Unterstützungsbedarfe ist auf Nachbarschaftshilfe und Ehrenamtlichkeit zu setzen. Für Pflegebedürftige und Demenzerkrankte ist professionelle Pflege aber unverzichtbar. Deshalb braucht es neben Entlastungsangeboten für Angehörige parallel einen systematischen Ausbau professioneller Hilfeangebote.

2. Personalbemessung/Personelle Anforderungen

Die konkrete Umsetzung des Wohn- und Teilhabegesetzes kann ein wichtiger Beitrag zur Wertschätzung der Pflege sein. Die in § 1 Abs. 4 beschriebene Unterstützung älterer oder pflegebedürftiger Menschen und Menschen mit Behinderung setzt professionelles Handeln von Beschäftigten voraus. Damit der Zweck des Gesetzes, so wie in § 1 beschrieben, erreicht werden kann, brauchen wir flankierende Maßnahmen. Allem voran braucht professionelle Pflege und Betreuung eine gute Personalausstattung.

In einer ver.di-Veröffentlichung „Zur Situation Pflegebedürftiger und professionell Pflegenden in NRW“ kritisieren wir, dass es in NRW trotz entsprechender Vorschriften keine einheitlichen Personalrichtwerte für stationäre Pflegeeinrichtungen gibt, die verbindlich festlegen, wie viele Bewohner und Bewohnerinnen im Durchschnitt durch eine Pflegekraft versorgt werden.² Gute Pflege aber braucht eine gute Personalausstattung, die durch ein Personalbemessungsverfahren ermittelt wird, das am Bedarf und dem Aufwand pflegebedürftiger Menschen ausgerichtet ist.

Wenn es in § 2 des Alten- und Pflegegesetzes heißt: „Ausgangspunkt für Planungen und Gestaltungen der Angebote sind die Bedarfe älterer Menschen, pflegebedürftiger Menschen und deren Angehöriger“, gehen wir davon aus, dass der Gesetzgeber eine am Bedarf ausgerichtete Personalbemessung anstrebt. Dieser bedarfsorientierten Personalbemessung widerspricht jedoch die Formulierung in § 21 Abs. 2 Wohn- und Teilhabegesetz, wo auf die zu leistende Tätigkeit abgestellt wird. Dort heißt es: „Die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter und die Einrichtungsleitung haben sicherzustellen, dass die Gesamtzahl der Beschäftigten und ihre Qualifikation für die von ihnen zu leistende Tätigkeit ausreichen.“

Diese Ausrichtung an der zu leistenden Tätigkeit stand wortgleich schon im „alten“ WTG, § 12 Abs. 3. Allerdings ergänzt durch die Formulierung: „Dies ist der Fall, wenn Zahl und Qualifikation der

² Altenpflege braucht Bewegung – Was ist und was sein soll; Zur Situation Pflegebedürftiger und professionell Pflegenden in NRW, S. 20

Beschäftigten dem in einem allgemein anerkannten und wissenschaftlichen Anforderungen entsprechenden Personalbemessungssystem ermittelten Bedarf entsprechen.“ Im neuen WTG § 21 Abs. 2 fehlen diese Anforderungen an eine Personalbemessung

Begründet wird der Wegfall dieser Formulierung damit, dass ein solches Personalbemessungssystem nicht existiere. Sobald es entwickelt sei, „kann es – auch für Teilbereiche – durch Rechtsverordnung zur Grundlage der Personalbemessung gemacht werden.“³

Einen alleinigen Rückgriff auf die Möglichkeiten einer Personalausstattung nach SGB V, XI und XII im neuen § 21 WTG sehen wir als völlig unzureichend an.

Als ver.di halten wir aus drei Gründen an der bisherigen Formulierung im Gesetz fest:

1. In NRW gibt es keine landesweit verbindlichen Personalrichtwerte, die von uns als Schritt in Richtung einer besseren Personalbemessung gewertet werden könnten.
2. Mit der Entwicklung eines Verfahrens zur Ermittlung des Personalbedarfs, das an den Bedarfen der Nutzerinnen und Nutzer ausgerichtet ist, wurde in NRW noch nicht einmal begonnen. Es ist deshalb nicht abzusehen, wann erste Ergebnisse vorliegen werden.
3. Die Formulierung im „alten“ WTG gibt zumindest einen Hinweis darauf, wie Personalbemessung erfolgen müsste.

Eine Behaltung des oben zitierten Satzes auch im neuen Gesetz hält die Notwendigkeit präsent, das Problem der Personalbemessung endlich anzugehen; seine Streichung bedeutet umgekehrt, das Problem zu vertagen.

Eine qualitativ hochwertige Pflege und Betreuung hängt ab von einer Personalbemessung, die am Bedarf der pflegebedürftigen Menschen orientiert ist.

Nur durch eine ausreichende Personalausstattung, die eine gute Pflegequalität mit entsprechender Pflegezeit garantiert, wird es möglich sein, Beschäftigte für den Beruf zu gewinnen und im Beruf zu halten.

3. Fachkraftquoten

³ In der Begründung des Gesetzes zum § 21 Abs. 2, S.97

Pflegebedürftige Menschen und Menschen mit Behinderungen brauchen fachlich qualifizierte Beschäftigte, die ihnen Pflege, Unterstützung und Teilhabe ermöglichen.

Die stationäre Betreuung ist das Herzstück unserer Pflegeinfrastruktur. Auch wenn „nur“ ein Drittel der Pflegebedürftigen stationär untergebracht sind, zeigt sich dort, was die Pflege und Betreuung alter Menschen unserer Gesellschaft wert ist.

In der stationären Pflege hat sich die Zusammensetzung der Bewohnerinnen und Bewohner verändert. Die Menschen sind älter als früher, wenn sie in eine Pflegeeinrichtung kommen. Die Zahl der Hochbetagten steigt. Viele weisen altersbedingt Mehrfacherkrankungen auf, die Zahl der Menschen mit Demenz nimmt zu. Auch wenn der Einsatz von Betreuungsassistentinnen und –assistenten, diese Veränderungen teilweise kompensiert, wachsen die fachlichen Anforderungen für die Pflege weiter.

Eine Fachkraftmindestquote von 50 v.H. ist vor diesem Hintergrund nicht hinreichend. Kritisch sehen wir die Höhe der Fachkraftquote auch deshalb, weil sie nicht an dem darüber hinausgehenden Bedarf orientiert wird.

Als Mindestbesetzung in der Nacht und an Wochenenden nur eine Fachkraft vorzusehen, ist dagegen völlig unzureichend und wird abgelehnt. Die Beschäftigten in der Pflege wissen das, und Studien belegen es. „Dass es in vielen Wohnbereichen schwerwiegende Probleme im Nachtdienst gibt, die ohne verbesserte Personalbesetzung nicht lösbar sind erscheint uns vor dem Hintergrund der empirischen Ergebnisse unbestreitbar.“⁴, so das Fazit in einem Forschungsbericht.

Mit nur einer Fachkraft sind die arbeitsrechtlichen Regelungen sowie tarifvertraglichen Pflichten nicht zu gewährleisten. So haben Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer u.a. das Recht ihre Pausen - die weder an den Anfang noch das Ende der Arbeitszeit gelegt werden dürfen - außerhalb des Arbeitsplatzes zu verbringen. Ist nur eine Fachkraft eingesetzt, ist in dieser Zeit die Fachkraftquote nicht erfüllt. Vor allem aber ist die Versorgungssicherheit für die zu pflegenden Menschen nicht mehr gewährleistet. Pflegemängel, die in diesen Zeiten auftreten könnten, würden in der Regel den Beschäftigten haftungs- und strafrechtlich zugerechnet werden, und nicht dem Arbeitgeber als Organisationsversagen. Verdi wird diese Form der Unterversorgung nicht länger hinnehmen.

Letztlich ist die Praxis der Aufsichtsbehörden in diesem Bereich völlig uneinheitlich und entspricht in erheblichem Maße auch nicht den gesetzlichen und. z.T.. schon durch die Rechtsprechung

⁴ K. Wingenfeld, E. Schnabel, Pflegebedarf und Leistungsstruktur in vollstationären Einrichtungen o.J. S. 114

konkretisierten Maßstäben (VG Sigmaringen vom 31.1.2007 - 1 K 473/05).

Wir fordern die Landesregierung auf, für den einheitlichen Vollzug des Gesetzes eine Orientierungshilfe zu erlassen, wie es sie in Baden-Württemberg gibt. In ihr müsste die erforderliche Mindestbesetzung mit Fachkräften für den Nachtdienst sowie an Wochenenden, Sonn- und Feiertagen dargelegt werden.

Der zuvor dargelegte Mehrbedarf an Personal und Fachpersonal ist Voraussetzung für gute Pflege.

3. Weitere Änderungsvorschläge zum Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen

Die Rolle der Kommunen für die Planung

a) zu § 7 Örtliche Planung

Die Evaluation des Landespflegegesetzes hat gezeigt, dass - aus welchen Gründen auch immer - 11 Kommunen keine Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot an Pflegediensten und Pflegeeinrichtungen durchgeführt hatten. Darüber hinaus hatten weitere Kommunen noch keine abschließenden Ergebnisse der Auswertung ihrer Daten vorliegen. Da eine Bestandsaufnahme der Angebote Voraussetzung für weitere Planungen ist, muss durch das Gesetz sichergestellt werden, dass die Kommunen im Interesse ihrer Bürgerinnen und Bürger dieser Verpflichtung aus dem Gesetz nachkommen. Aus diesem Grund plädieren wir für die Ergänzung des Paragraphen 7 Abs. 5 und schlagen vor:

„Das zuständige Ministerium kann auf der Grundlage der Berichte in Gespräche mit den Kreisen und kreisfreien Städten eintreten, sie bei der kommunalen Pflegeplanung beraten und dazu mit der jeweiligen Kommune einvernehmliche Planungsziele in Zielvereinbarungen niederlegen.“ (s. Stellungnahme H. Fuchs)

b) § 8 Kommunale Konferenz Alter und Pflege

Beschäftigte und ihre Gewerkschaften müssen Mitglied der kommunalen Konferenz sein. Der Katalog unter Abs. 3 ist entsprechend zu ergänzen. Diskussionen und Entscheidungen über pflegerische Angebote und zwar sowohl qualitativ als auch quantitativ, können auf den Sachverstand der Beschäftigten nicht verzichten.

§ 19 Bericht der Landesregierung zur Lage der Älteren in Nordrhein-Westfalen

Die verpflichtende Berichterstattung der Landesregierung muss sich auch auf die Entwicklung der Pflegeberufe erstrecken.

4. Weitere Änderungsvorschläge zum Wohn- und Teilhabegesetz

§ 4. Abs. 7 – Anforderungen auf Grundlage der BRK

Zugänglichkeit und Barrierefreiheit des Art. 9 BRK ist mehr als Abbau von Zugangshindernissen an Gebäuden und Wohnungen. Deshalb greift der Hinweis nur auf bauliche Anlagen an dieser Stelle zu kurz. Eine Bezugnahme des Absatzes 4 auch auf das Landesbehindertengleichstellungsgesetz schlagen wir deshalb vor.