

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung - Landtag Nordrhein-Westfalen

Drucksache 17/1046

Prof. Dr. habil. Thomas Klie

Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I



Nachfolgend wird ausschließlich zu den durch Art. 10 des im Betreff bezeichneten Gesetzes geänderte Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG) Stellung genommen.

1. Vorbemerkung

Das Altenpflegegesetz Nordrhein-Westfalen, das in der vergangenen Legislaturperiode verabschiedet wurde, zeichnet sich zum einen durch seine alten- und pflegepolitische Programmatik und zum anderen durch die recht konsequent verfolgte Zielsetzung aus, einen verantwortlichen Umgang mit den Finanzierungsbeiträgen des Landes und der Sozialhilfeträger zu den Investitionskosten in der stationären Langzeitpflege durchzusetzen. Das Gesetz löste bei den Stakeholdern auf dem „Markt“ der Langzeitpflege zunächst nicht unerheblichen Widerstand aus, da der Gesetzgeber den ambitionierten Versuch unternahm, Einfluss auf die Infrastrukturentwicklung zu nehmen und dies nicht allein nach formalen und quantitativen Bedarfskriterien sondern konzeptionell, inhaltlich und Zielgruppen bezogen. Damit wurden insbesondere Investoren getriebene Projekte der Infrastrukturentwicklung in der Langzeitpflege in ein fachlich / inhaltliches Rahmenkonzept eingebunden und mit Anforderungen konfrontiert, die außerhalb reiner Wirtschaftlichkeitskriterien liegen. Auch die Umsetzung des Tatsächlichkeitsprinzips, das das Bundessozialgericht in seiner Rechtsprechung zu den Investitionskosten gemäß § 82 SGB XI entwickelt hat, stieß bei Trägern der Langzeitpflege auf erheblichen Widerstand respektive Irritation. Entsprechend der wirtschaftliche Umgang mit den für Investitionen entrichteten Entgeltanteilen mitnichten immer und überall der mit den Investitionskosten verbundenen Zweckbindung. In der Folge hatten und haben stationäre Einrichtungen in der Langzeitpflege in Nordrhein-Westfalen zum Teil erhebliche wirtschaftliche Probleme, so sie die für die Investitionsaufwendungen eingenommenen Entgeltanteile nicht für genau diesen Zweck respektive für entsprechende Rücklagenbildung genutzt haben.

Mit dieser pflegepolitischen Ausrichtung hat der Gesetzgeber in Nordrhein-Westfalen respektive das Land Nordrhein-Westfalen bundesweit pflegepolitisches Profil gewonnen und weithin Anerkennung gefunden. Durch den nun zur Beratung vorgelegten Gesetzesentwurf der neuen Landesregierung wird unter der Überschrift *Bürokratieabbau und Abbau unnötiger Vorschriften* das Altenpflegegesetz einer politischen Revision unterzogen. Dabei reagiert die neue Landesregierung auf evidente Umsetzungsprobleme des Altenpflegegesetzes (APG) - insbesondere mit Blick auf Fragen der Finanzierung von Langzeitpflegeeinrichtungen. Hier wurde schon in der vergangenen Legislaturperiode Nachbesserungsbedarf sichtbar. Die Programmatik des Gesetzes unter Bürokratieabbau einer Revision zu unterziehen erscheint dem gegenüber sowohl von der Semantik als auch vom Gegenstandsbereich der Pflegepolitik als wenig angemessen. Wird doch allenthalben auf der bundes- und landespolitischen Ebene aber auch im entsprechenden Fachdiskurs eine stärkere konzeptionelle und inhaltliche Steuerung der Infrastrukturentwicklung in der Langzeitpflege als notwendig angesehen. Dies gilt etwa mit Blick auf die Entwicklung wohnortnaher Versorgungsformen, wie etwa ambulant betreute Wohngemeinschaften, die in die Programmatik des Altenpflegegesetzes (APG) fallen. Nach neuesten demoskopischen Studien bevorzugen die Bundesbürger etwa für einen Lebens- und Versorgungsort

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung - Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 17/1046

Prof. Dr. habil. Thomas Klie

bei Demenz ambulant betreute Wohngemeinschaften, die wohnortnah ausgerichtet sind. 20 respw. 22% der Bundesbürgerinnen und Bürger sprechen ihre Präferenz für diese neue Wohnform aus (Haumann 2017).¹ Lediglich 1,9% der Menschen mit Demenz haben aktuell die realistische Chance, einen Platz in einer ambulant betreuten Wohngemeinschaft zu finden. Insofern entspricht die konzeptionelle und inhaltliche Ausrichtung des bisherigen Landesgesetzgebers nicht nur fachlichen Orientierungen, die etwa im Siebten Altenbericht der Bundesregierung (BMFSFJ 2016) zusammengefasst und konsentiert wurden, sondern auch den Präferenzen in der Bevölkerung. Die Einsicht in die Notwendigkeit politischer Steuerung in der Infrastrukturentwicklung wird von der neuen Landesregierung unter dem Vorzeichen des Bürokratieabbaus relativiert, wengleich ansonsten an den programmatischen Aussagen des APG festgehalten wird.

2. Stellungnahme zu den vorgesehenen Änderungen:

Zu § 2 Gestaltung der Angebote

§ 2 Altenpflegegesetzes Nordrhein-Westfalen enthält die programmatischen Kernaussagen des Gesetzes. Es knüpft an die individuellen Bedarfe pflegebedürftiger Menschen und deren Angehörigen an, es griff genderspezifische Präferenzen auf und gab als verbindliche Orientierung für die Infrastrukturentwicklung eine orts- bzw. stadtteilbezogene Ausrichtung der Einrichtungen und Dienste hervor. Nicht die Wahl zwischen verschiedenen Einrichtungen, die als Wahlfreiheit im SGB XI bereits niedergelegt ist, steht im Zentrum des bisherigen § 2 APG-NRW sondern der gewünschte Ort des Wohnens und der Versorgung. Mit dieser Ausrichtung entspricht das Gesetz den Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger in Deutschland. Auch aus der gerontologischen Forschung ist bekannt, dass der bisherige Wohnort oder aber der Wohnort von nahen An- und Zugehörigen maßgeblich ist für die Sicherung der sozialen Teilhabe und der Lebensqualität für Menschen mit Pflegebedarf, die in eine Einrichtung ziehen. Auch die Alternativen zu einer vollständigen stationären Versorgung werden in § 2 APG besonders hervorgehoben und als politisch wünschenswert und förderwürdig herausgestellt. Auch mit dieser programmatischen Orientierung entspricht das Gesetz dem Wunsch einer relativen Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger, für den Fall, dass eine häusliche Versorgung nicht mehr möglich ist, auf eine kleine Wohneinheit oder Wohngemeinschaft in der Nähe des bisherigen Wohnortes oder eines Wohnortes von An- und Zugehörigen zurückgreifen zu können. Auch dem relevanten Aspekt der kulturellen Heterogenität unter älteren Menschen wurde der Gesetzgeber des Altenpflegegesetzes gerecht, indem er Aspekte kultursensibler Ausrichtung mit in die programmatischen Vorgaben für die Gestaltung der Angebote aufnahm. Auch hat sich der Gesetzgeber um eine menschenrechtliche Ausrichtung der Angebote in der Langzeitpflege bemüht und insofern Bezug genommen auf die UN-Behindertenrechtskonventionen, die sowohl hinsichtlich des Wunsch- und Wahlrechtes verbindliche Implikationen für die Ausgestaltung des nationalen Rechts enthält als auch mit Blick auf die Prävention von in der Langzeitpflege immer noch verbreiteten Formen von Gewaltanwendungen gegenüber pflegebedürftigen Menschen.

¹ Haumann, W. (2017): Leben mit Demenz. Einstellungen und Beobachtungen der deutschen Bevölkerung in: Klie, Thomas (2017): DAK Pflegereport 2017. Gutes Leben mit Demenz: Daten, Erfahrungen und Praxis. 1. Aufl. Unter Mitarbeit von Christine Bruker, Birger Dittmann, Wilhelm Haumann, Helmut Hildebrandt, Laura Lange, Timo Schulte und Florian Wernicke. Hg. v. Andreas Storm. Heidelberg (Beiträge zur Gesundheitsökonomie und Versorgungsforschung, 19). S. 18-49

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung - Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 17/1046

Prof. Dr. habil. Thomas Klie

Mit dieser fachlich programmatischen Ausrichtung, verbunden mit der Integration der Vorgaben der Behindertenrechtskonvention bewegte sich der Landesgesetzgeber in Übereinstimmung mit dem gerontologischen Fachdiskurs in Deutschland, der zuletzt sowohl im Sechsten als auch im Siebten Altenbericht der Bundesregierung zusammengefasst und von der Bundesregierung überwiegend in seinen Empfehlungen aufgenommen und konsentiert wurde.

Die neue Landesregierung folgt dieser Programmatik weitgehend und stellt sie nicht in Frage. Lediglich den Vorgang von Wohn- und Pflegeangeboten, die sich als Alternativen zu einer ständigen stationären Versorgung darstellen, wird die Sonderstellung genommen. Hierfür gibt es weder aus fachpolitischen noch aus empirischen Gründen eine nachvollziehbare Begründung. Ambulant betreute Wohngemeinschaften und andere Alternativen zu Formen stationärer Versorgung sind von ihrer Platzzahl immer noch marginal in der Versorgungslandschaft der Langzeitpflege in NRW – vor allem im Vergleich zu stationären Versorgungsangeboten. Dies gilt insbesondere unter der Prämisse, dass ambulant betreute Wohngemeinschaften im Sinne des Konzeptes der geteilten Verantwortung, wie in der Gesetzesbegründung zu §38a SGB XI vorgesehen, gestaltet und verantwortet werden sollen. Dies ist jüngst in einer Studie des Bundesgesundheitsministeriums zu ambulant betreuten Wohngemeinschaften in aller Deutlichkeit herausgearbeitet worden (Klie et al 2017).² Gerade für die Verbreitung von neuen Wohn- und Versorgungsformen bedarf es landes- und kommunalpolitischer Anstrengungen, sollen sie in einem wohlfahrtspluralistischen Sinne gestaltet und etabliert werden. Genau hierin sieht etwa die Kommission zum Siebten Altenbericht der Bundesregierung eine der zentralen Reformperspektiven für die Weiterentwicklung der Pflegesicherung – und dies nicht zuletzt vor dem Hintergrund der insgesamt angespannten Personalsituation. Insofern ist es in jeder Hinsicht unverständlich, dass die neue Landesregierung den Vorrang von alternativen zu stationären Versorgungsformen streicht und damit auch die landespolitischen Unterstützungsprogramme für die Entwicklung derartiger, auf eine neue Pflegekultur hin zielenden Versorgungs- und Wohnformen in Frage stellt. Dass auch stationäre Einrichtungen, insbesondere solche mit einer innovativen Konzeptionsentwicklung weiterhin gefragt sein werden, steht außer Frage. Sie finden jedoch hinreichend günstige Rahmenbedingungen durch das geltende Pflegeversicherungsrecht und seine Finanzierung - auch in Nordrhein-Westfalen - vor, so dass es einer politisch programmatischen Rückbesinnung auf die Bedeutung stationärer Pflegeangebote nicht bedarf. Auch setzt sich die neue Landesregierung in Widerspruch zu den Präferenzen in der Bevölkerung hinsichtlich der überwiegend gewünschten Wohn- und Versorgungsformen. Genau hier ist politisch-programmatische Unterstützung gefragt, genau hier lohnt ggf. auch der Einsatz von Landesmitteln, da ambulant betreute Wohngemeinschaften in der vom Bundesgesetzgeber präferierten Form nicht ohne entsprechende Investitionen in den Aufbau wohlfahrtspluralistischer Strukturen entstehen. Insofern wird dringend empfohlen, die von der Landesregierung vorgeschlagene Änderung von § 2 Absatz 1 Satz 4 APG zu verwerfen.

Ansonsten scheint es als ausgesprochen begrüßenswert, dass die neue Landesregierung an der Programmatik des Altenpflegegesetzes festhält. Das gilt namentlich auch für den Aspekt der sozialen Ungleichheit, der bei der Angebotsentwicklung zu berücksichtigen ist als auch mit Blick auf die

² Klie, Thomas; Heislbetz, Claus; Schuhmacher, Birgit; Keilhauer, Anne; Rischard, Pablo; Bruker, Christine (2017): Ambulant betreute Wohngruppen. Bestandserhebung, qualitative Einordnung und Handlungsempfehlungen. Abschlussbericht. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit. Hg. v. AGP Sozialforschung und Hans-Weinberger-Akademie. Berlin.

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung - Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 17/1046

Prof. Dr. habil. Thomas Klie

Berücksichtigung der UN-Behindertenrechtskonvention. Es ist offenbar gelungen eine Art überparteilichen Konsens in der Ausrichtung der Altenpflegepolitik in der NRW Politik zu verankern. Die Pflegeenquete hatte hierfür wichtige Voraussetzungen geschaffen.

Zu § 5

Die Vorschrift regelt das Zusammenwirken von Pflegeeinrichtungen, Krankenhäusern, Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen. Es ist sachgerecht, dass die Kooperation vertraglich geregelt wird. Die vorgesehene Änderung in § 5 Absatz 2 APG würdigt die Stellung der privaten Kranken- und Pflegeversicherung und reagiert auf Defizite in der Verbindlichkeit in der bisherigen Vereinbarung.

Zu § 10

Gegenstand der Regelung in § 10 APG war die Ermittlung der anererkennungsfähigen Aufwendungen stationärer Pflegeeinrichtungen. Sie dienten insbesondere dazu, die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts zum Tatsächlichkeitsprinzip umzusetzen. Die Vorschrift begegnete in der Praxis zum Teil nicht unerheblichen Umsetzungsproblemen, denen mit den vorgesehenen Veränderungen begegnet werden soll. Die Änderungen beziehen sich insbesondere auf die in der Praxis schwierige Darlegung in der Vergangenheit getätigter Investitionen und ihrer Werthaltigkeit. Insofern stellen die Vorschriften zumindest einen plausiblen Versuch dar, den Praxisproblemen pragmatisch zu begegnen, ohne die Zielsetzung, die der Gesetzgeber mit § 10 APG verfolgt hat, in Frage zu stellen. Damit signalisiert die neue Landesregierung insofern, eine pflegepolitische Kontinuität zu verfolgen. Ähnlich wie in § 10 APG wird auch in anderen Vorschriften in pragmatischer Weise versucht, den Anwendungsproblemen des APG entgegenzuwirken.

Zu §§ 7, 10, 11, 14 ff

An verschiedenen Stellen sieht der Gesetzesentwurf vor, dass das zuständige Ministerium für den Erlass von Rechtsverordnungen nicht weiter das Einvernehmen des Landtages bedarf. Damit wird auf der einen Seite der Pflegepolitik etwas an Resonanzboden in der Landespolitik entzogen. Es kann aus hiesiger Warte allerdings nicht beurteilt werden, ob das im APG bisher vorgesehene Einvernehmen des Landtages zu einer entsprechenden Debattenkultur und zur Qualifizierung der Rechtsverordnungen beigetragen hat.

3. Zusammenfassung

Die durch das Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen der vorgesehenen Änderungen im Altenpflegegesetz sind begrenzt. Sie stellen die programmatische Ausrichtung des Landesgesetzes, die sich auch im Bundesvergleich als durchaus vorbildlich darstellt, nicht in Frage. Das gilt allerdings nicht durchgängig. Die Rücknahme der

Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Landesregierung - Landtag Nordrhein-Westfalen Drucksache 17/1046

Prof. Dr. habil. Thomas Klie

besonderen Förderung und programmatischen Unterstützung von Alternativen zu stationärer Versorgung überzeugt nicht. Dies gilt aus fachlich konzeptioneller Sicht ebenso wie mit Blick auf die in der Infrastrukturentwicklung bisher nicht berücksichtigten Präferenzen in der Bevölkerung. Die sich aus dieser programmatischen Ausrichtung ergebenden Governanceanforderungen insbesondere auf kommunalpolitischer aber auch auf landespolitischer Ebene werden damit in unnötiger Weise zurückgenommen. Damit setzt offenbar die neue Landesregierung weiterhin auf die klassischen Marktmechanismen, die in ihrer Steuerungswirkung gerade als ergänzungsbedürftig angesehen werden. Die vorgesehenen Änderungen in den Fragen der Darlegung von Finanzierungsfragen sind als Versuch zu qualifizieren, die Praktikabilitäts- und Anwendungsprobleme der bisherigen Regelungen aufzugreifen bzw. ihnen entgegenzutreten. Sie sind insofern als plausibel zu qualifizieren.

Freiburg/Berlin, 08.01.2018

Prof. Dr. habil. Thomas Klie