

Unterrichtung

Hannover, den 31.07.2020

Die Präsidentin des Niedersächsischen Landtages
- Landtagsverwaltung -

Ambulante Pflege sichern - Tarifvertrag Soziales zügig realisieren

Antrag der der Fraktion der SPD und der Fraktion der CDU - Drs. 18/3663

Beschluss des Landtages vom 29.01.2020 - Drs. 18/5690 - nachfolgend abgedruckt:

Ambulante Pflege sichern - Tarifvertrag Soziales zügig realisieren

Die Existenz von ambulanten Pflegediensten und damit die flächendeckende ambulante Versorgung mit pflegerischen Leistungen auch in den ländlichen Regionen Niedersachsens sind bedroht. Der Fachkräftemangel in diesem Bereich führt derzeit dazu, dass mancherorts Pflegebedürftige abgewiesen werden. In aktuellen Schiedsverfahren wurden für den Schiedsspruch wieder Mittelwerte der anfallenden Kosten einzelner Anbieter gebildet, was sich negativ für die Pflegedienste auswirkt, deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nach Tarifvertrag entlohnt werden. Pflegedienste prognostizieren einen möglichen Versorgungsengpass der durch Schließungen bzw. Reduzierung von Leistungen entstehen könnte. So verkleinerte die Caritas Hildesheim bereits Mitte April ihren Einzugsbereich für die Pflege und kürzte verfügbare Leistungen. Insbesondere die Vergütung der Anfahrtszeiten ist durch eine Pauschale (Wegpauschale) häufig nicht kostendeckend. Ein Lösungsansatz für die Sicherstellung der flächendeckenden ambulanten Pflege findet sich in der Einigung zwischen den Trägerverbänden der Pflegedienstleister und den Krankenkassen. Diese konnten sich im März auf eine rückwirkende Steigerung der Vergütung häuslicher Besuche und eine Erhöhung der Wegpauschale einigen.

Der Landtag bittet daher die Landesregierung,

1. gemeinsam mit den Arbeitnehmervertretungen, den privaten, kommunalen und freigemeinnützigen Pflegeanbietern sowie den Sozialhilfeträgern in einen erneuten Dialog zu treten und auf eine schnelle Realisierung eines Tarifvertrages Soziales in der Altenpflege in Niedersachsen hinzuwirken,
2. den Bund aufzufordern, die Voraussetzungen zu schaffen, um eine auskömmliche Finanzierung der Wegpauschalen durch die Pflegekassen insbesondere für ländliche Bereiche zügig umzusetzen und sich auf Landesebene dafür einzusetzen, dass die gesetzlichen Spielräume für die Finanzierung von auskömmlichen Wegpauschalen ausgenutzt werden,
3. nach Abschluss des Tarifvertrags Soziales gegenüber dem Bundesministerium für Arbeit und Soziales auf eine Allgemeinverbindlichkeitserklärung hinzuwirken,
4. sich im Bund dafür einzusetzen, ein Verbandsklagerecht für Pflegeanbieter einzuführen, um die Position einzelner Pflegeträger zu stärken, damit Verbände im Namen der einzelnen Träger auch gegen Schiedssprüche juristisch vorgehen können,
5. sich im Bund dafür einzusetzen, die Voraussetzungen zu schaffen, damit Vergütungsvereinbarungen mit Dachverbänden der Leistungsanbieter abgeschlossen werden können,
6. alle aufsichtsrechtlichen Möglichkeiten gegenüber den Kostenträgern landesseitig auszuschöpfen,
7. die Entlohnung nach Tarif als Voraussetzung für die Zusage von Investitionsmitteln ins Niedersächsische Pflegegesetz mit aufzunehmen,
8. die Voraussetzung zu schaffen, dass Entscheidungen der Schiedsstelle in anonymisierter Form regelmäßig veröffentlicht werden.

Antwort der Landesregierung vom 31.07.2020

Die Landesregierung begrüßt die im Entschließungsantrag des Landtages formulierten Zielsetzungen und ist auf verschiedenen Ebenen mit der Umsetzung befasst. Die Corona-Pandemie hat dazu geführt, dass die für die Umsetzung erforderlichen Partnerinnen und Partner seit März 2020 prioritär Krisenmanagement betreiben und sich somit einzelne Projekte verzögern.

Dies vorausgeschickt, wird zu den Nummern 1 bis 8 der Landtagsentschließung Folgendes ausgeführt:

Zu 1 und 3:

Die Landesregierung setzt sich für eine gerechte Bezahlung von Pflegekräften ein und hält nach wie vor einen allgemeinverbindlichen Tarifvertrag Soziales für notwendig, um in Niedersachsen flächendeckend eine angemessene Bezahlung der Pflegekräfte sicherzustellen. Eine solche Bezahlung erhöht die Attraktivität des Pflegeberufs und ist somit ein wesentliches Instrument zur Bekämpfung des Fachkräftemangels. In zahlreichen Gesprächen hat Sozialministerin Frau Dr. Reimann die Tarifvertragspartner dazu aufgerufen, einen Tarifvertrag Soziales auszuhandeln und abzuschließen. Aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Tarifautonomie (Art. 9 Abs. 3 GG) ist die Landesregierung nicht befugt, auf Vertragsverhandlungen, den Abschluss sowie den Inhalt der angestrebten Tarifverträge Einfluss zu nehmen. Vielmehr sind die Gewerkschaften und die Arbeitgeber bzw. deren Verbände gefordert, die Verhandlungen aufzunehmen und zu einem Abschluss zu bringen.

Liegt ein Tarifvertrag vor, können die Tarifvertragsparteien bei dem zuständigen Bundesministerium für Arbeit und Soziales nach § 5 Abs. 1 Tarifvertragsgesetz (TVG) einen gemeinsamen Antrag auf dessen Allgemeinverbindlicherklärung (AVE) stellen. Das Recht zur AVE kann das Bundesministerium dem Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung (MW) als der obersten Arbeitsbehörde des Landes übertragen. In diesem Fall würde MW das Verfahren in eigener Verantwortung und unter Einbeziehung des Tarifausschusses des Landes durchführen, der zu der angestrebten AVE sein Einverständnis erklären müsste.

Die Bundesparteien von SPD und CDU wollen laut Koalitionsvertrag auf Bundesebene dafür sorgen, dass Tarifverträge in der Altenpflege flächendeckend zur Anwendung kommen. Gesundheitsminister Jens Spahn (CDU) und Arbeitsminister Hubertus Heil (SPD) haben vereinbart, die Voraussetzungen dafür in diesem Jahr zu schaffen.

Die Landesregierung wird diesen Weg weiter nach Kräften unterstützen. Der unter Nummer 1 geforderte Dialog wird u. a. im Rahmen der Konzertierte(n) Aktion Pflege Niedersachsen (KAP.Ni) geführt.

Die Beschäftigten im medizinisch-pflegerischen Bereich sind in diesen Zeiten ganz besonders gefordert und leisten wertvolle Arbeit im Dienste der Gesellschaft. Eine symbolische Anerkennung ist deshalb grundsätzlich zu begrüßen. Daher hat die Landesregierung am 23.06.2020 beschlossen, die von Bundestag und Bundesrat beschlossene Corona-Prämie für Beschäftigte in der Altenpflege aufzustocken. Diese nach Funktion und Arbeitszeit gestaffelte Prämie dient ausdrücklich als Anerkennung der besonderen Belastung der Beschäftigten in der Altenpflege durch die Corona-Pandemie. Sie stellt jedoch nur eine Ergänzung der Bemühungen dar, durch tarifliche Entgeltzahlungen und bessere Arbeitsbedingungen die Pflegeberufe langfristig aufzuwerten.

Zu 2:

Niedersachsens Sozial- und Gesundheitsministerin Frau Dr. Carola Reimann setzt sich in Gesprächen mit den Pflegeanbietern und Pflegekassen in Niedersachsen, auf Bundesebene sowie in der Öffentlichkeit mit Nachdruck für eine bessere Vergütung der Wegezeiten ein. Für die Sicherstellung der ambulanten Versorgung insbesondere im ländlichen Raum und die leistungsgerechte Bezahlung der dort arbeitenden Pflegekräfte ist diese unbedingt erforderlich.

Durch das Pflegepersonalstärkungsgesetz (PpSG) wurde § 132 a SGB V – Versorgung mit häuslicher Krankenpflege – dahingehend ergänzt, dass in den Rahmenempfehlungen auf Bundesebene erstmals bis zum 30.06.2019 Grundsätze für die Vergütung von längeren Wegezeiten, insbesondere im ländlichen Raum, durch Zuschläge unter Einbezug der ambulanten Pflege nach dem SGB XI zu

regeln sind. Verhandlungspartner sind hier der Spitzenverband der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-SV) und die Spitzenverbände der Pflegedienste auf Bundesebene. Die Verhandlungen sind noch nicht abgeschlossen.

Nach den aktuell vorliegenden Informationen bewegen sich in Niedersachsen die im Rahmen der Vergütungsverhandlungen von den Vertragsparteien ausgehandelten Wegepauschalen derzeit zwischen 3,18 Euro und 4,01 Euro für einen Hausbesuch in der Zeit von 06:01 Uhr bis 20:00 Uhr. Von 20:01 Uhr bis 06:00 Uhr sowie an Samstagen, Sonntagen und Feiertagen verdoppeln sich die Beträge.

Bisher wurde immer davon ausgegangen, dass die langen Anfahrten im ländlichen Bereich besonders unwirtschaftlich für einen ambulanten Pflegedienst sind. Mittlerweile hat sich diese Auffassung aber dahingehend geändert, dass es auch in Großstädten durch hohes Verkehrsaufkommen und begrenzte Parkmöglichkeiten vergleichbare Probleme gibt.

Dementsprechend wurde das Thema „Wegepauschalen“ im Rahmen der Konzertierte Aktion Pflege Niedersachsen (KAP.Ni) aufgegriffen. Im Rahmen der KAP.NI haben sich die Kostenträger und Leistungserbringer dazu bereit erklärt, auch während bestehender Laufzeiten Neuregelungen für Vergütungsgrundsätze für längerer Wegezeiten vertraglich zu vereinbaren.

Die in die Bundesrahmenempfehlung aufzunehmenden Grundsätze der Vergütung inklusive der Regelungen für längere Wegezeiten sind auf der Bundesebene aktuell noch nicht entschieden. Am 30.01.2020 hatte unter Beteiligung des Vorstandsvorsitzenden des GKV-SV ein Spitzengespräch mit den Kassen und den Leistungserbringern zu den Verhandlungen bzgl. der Rahmenempfehlungen nach § 132a Abs. 1 SGB V in der häuslichen Krankenpflege auch zu diesem Thema stattgefunden. In der Folge wurden die gegenseitigen Entwürfe überarbeitet, sie werden derzeit weiter beraten.

Sofern Informationen über die Neuregelungen in der Bundesrahmenempfehlung vorliegen, werden Verhandlungen darüber auf der Landesebene aufgenommen werden.

Zu 4:

Nach § 85 Abs. 5 Satz 3 SGB XI ist gegen die Festsetzungen der Schiedsstelle der Rechtsweg zu den Sozialgerichten gegeben.

Funktional entscheidet gemäß § 29 Abs. 2 Sozialgerichtsgesetz (SGG) das Landessozialgericht. Ein Vorverfahren findet nicht statt; die Klage hat keine aufschiebende Wirkung (§ 85 Abs. 5 Satz 4 SGB XI).

Soweit die Vertragsparteien vor der Schiedsstelle einen Vergleich geschlossen haben, ist der Rechtsweg verschlossen, weil durch die vergleichsweise Regelung die vertragliche, vor Einleitung des Schiedsverfahrens umstrittene Regelung, ersetzt wird. Damit ist das Verfahren vor der Schiedsstelle beendet und der Rechtsweg erschöpft.

Es ist aus der Praxis bekannt, dass aufgrund des hohen Aufwandes und einer möglichen Niederlage der Rechtsweg nur sehr selten gewählt wird. Hinzu kommt, dass die erstrebte Erhöhung der Entgeltvereinbarungen erst nach rechtskräftigem Abschluss des Klageverfahrens eintreten würde und es bis dahin bei den bisherigen Vergütungssätzen bliebe, also nicht einmal die aus Sicht der Leistungserbringenden zu geringen Verbesserungen des Schiedsspruches umgesetzt würden.

Die Möglichkeit einer Verbandsklage besteht momentan nicht. Bislang ist die Pflegesatzvereinbarung für jedes zugelassene Pflegeheim gesondert abzuschließen. Ein Verbandsklagerecht würde somit das bisherige Verhandlungssystem sinnvoll ergänzen. Die Landesregierung wird daher Initiativen auf Bundesebene zur Einführung eines Verbandsklagerechts für Pflegeanbieter unterstützen und ggf. eigene Initiativen vorbereiten.

Zu 5:

Im Rahmen der Konzertierte Aktion Pflege Niedersachsen wurde bereits zur Verbesserung der Entlohnungsbedingungen in der Pflege zwischen den Leistungsanbietern und Kostenträgern vereinbart, dass es zukünftig verbindliche Empfehlungen zu Einzelverhandlungen ambulanter Pflegedienste geben soll. Die Einhaltung eines strukturierten Prozesses sowie die Erarbeitung eines Kalkulations-

schemas für ambulante Einzelverhandlungen bilden hierfür die Basis. Innerhalb des Kalkulationschemas sollen tatsächlich erbrachte Leistungspunktmengen sowie die Ermittlung eines Gesamtvergütungsbedarfs entsprechend berücksichtigt werden.

Parallel zu diesen Fortschritten auf Landesebene wird sich die Landesregierung auch auf Bundesebene dafür einsetzen, dass Vergütungsvereinbarungen mit Dachverbänden der Leistungsanbieter abgeschlossen werden können.

Zu 6:

Das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung (MS) übt die Rechtsaufsicht über die landesunmittelbaren Kassen (AOK Niedersachsen sowie BKK Public und BKK EWE) aus.

Die Aufsichtsmittel sind in § 89 SGB IV geregelt. In Absatz 1 heißt es: „Wird durch das Handeln oder Unterlassen eines Versicherungsträgers das Recht verletzt, soll die Aufsichtsbehörde zunächst beratend darauf hinwirken, dass der Versicherungsträger die Rechtsverletzung behebt. Kommt der Versicherungsträger dem innerhalb angemessener Frist nicht nach, kann die Aufsichtsbehörde den Versicherungsträger verpflichten, die Rechtsverletzung zu beheben. Die Verpflichtung kann mit den Mitteln des Verwaltungsvollstreckungsrechts durchgesetzt werden, wenn ihre sofortige Vollziehung angeordnet worden oder sie unanfechtbar geworden ist. Die Aufsicht kann die Zwangsmittel für jeden Fall der Nichtbefolgung androhen. § 13 Abs. 6 Satz 2 des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes ist nicht anwendbar.“ Zwangsmittel nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz sind insbesondere Ersatzvornahme und Zwangsgeld.

Die Rechtsaufsicht des Landes wird im notwendigen und ausreichenden Maße ausgeübt. Dabei werden insbesondere folgende Punkte beachtet:

- Voraussetzung für jegliches rechtsaufsichtliche Handeln ist die Feststellung einer Rechtsverletzung (§ 89 SGB IV).
- Zweckmäßige Überlegungen (Fachaufsicht) sind nicht Gegenstand der Rechtskontrolle.
- Für einen rechtsaufsichtlichen Eingriff müsste zum Beispiel die Versorgungssicherheit nachweislich gefährdet sein und die Pflegekassen müssen ihren Aufgaben nicht ordnungsgemäß nachkommen. Zur Sicherstellung der pflegerischen Versorgung wird den Pflegekassen eine enge Zusammenarbeit mit allen Akteuren aufgegeben. Dabei haben die Pflegekassen einen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Soweit sie sich in diesem bewegen, sind aufsichtsrechtliche Mittel unzulässig. Im Gegensatz zum SGB V mit seinem komplexen Regelwerk für Unter- und Überversorgung fehlen im SGB XI konkrete Rechtsvorschriften zur Bedarfsplanung.
- Das SGB XI schränkt den Sicherstellungsauftrag der Pflegekassen dadurch ein, dass die pflegerische Versorgung der Bevölkerung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe bezeichnet wird und die Länder, die Kommunen, die Pflegeeinrichtungen und die Pflegekassen unter Beteiligung des Medizinischen Dienstes der Krankenversicherung eng zusammenwirken sollen.

Zu 7:

Ein zentraler Baustein zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Pflegekräfte ist die Sicherstellung einer gerechten Bezahlung der Pflegekräfte. Daher setzt sich die Landesregierung verstärkt für eine flächendeckende Anwendung von Tarifverträgen ein.

In der Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und CDU in Niedersachsen für die 18. Wahlperiode des Landtages 2017 bis 2022 wurde vereinbart, dass die Förderung nach dem Nds. Pflegegesetz nur bei Sicherstellung einer tarifgerechten Entlohnung der Pflegekräfte durch die Pflegeeinrichtungen erfolgen soll. Die Landesregierung ist dabei, diese Vereinbarung umzusetzen, und hat eine entsprechende Regelung in den Gesetzentwurf zur Novellierung des Nds. Pflegegesetzes aufgenommen. Der Gesetzentwurf wurde am 22.10.2019 von der Landesregierung zur Verbandsbeteiligung freigegeben. Die Verbandsbeteiligung lief bis zum 3. Dezember 2019. Insgesamt sind 13 Stellungnahmen eingegangen. Die Stellungnahmen wurden bereits ausgewertet, und der Gesetzentwurf wird derzeit überarbeitet. Die Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag befindet sich also in Vorbereitung.

Zu 8:

Die Sitzungen der Schiedsstelle sind nach § 6 Abs. 1 der Niedersächsischen Verordnung über die Schiedsstelle nach § 76 des Elften Buchs des Sozialgesetzbuchs (SchVO-SGB XI) nicht öffentlich. Gegenüber der anonymisierten Veröffentlichung von Entscheidungen der Schiedsstelle bestehen grundsätzlich keine rechtlichen Bedenken. Voraussetzung dafür ist eine entsprechende Änderung der SchVO-SGB XI. Die Ermächtigungsgrundlage des § 76 SGB XI lässt eine Regelung zur Verkündung von Entscheidungen der Schiedsstelle zu.

MS prüft derzeit, ob und wie eine geeignete Form für die Änderung der SchVO-SGB XI gefunden werden kann. Von besonderer Bedeutung für die Fortentwicklung des Schiedsstellenverfahrens ist die Frage der Veröffentlichung von Schiedsstellenentscheidungen zwischen Verschwiegenheitsgebot und Transparenz. Die Entscheidungen der Schiedsstelle sind Verwaltungsakte, sodass es sich um Regelungen im Einzelfall (§ 31 SGB X) handelt.

Es besteht durchaus ein Interesse daran, Informationen über Schiedsstellenentscheidungen in anonymisierter Form den beteiligten Verbänden und Außenstehenden zugänglich zu machen. Freie Träger sind an Veröffentlichungen ebenso interessiert wie deren Rechtsvertretungen, aber auch Schiedsstellen anderer Bundesländer, um sich hinsichtlich der (unterschiedlichen) Entscheidungspraxen in den verschiedenen Ländern kundig zu machen.

Entscheidungsabschriften dürfen jedoch keine geschützten Daten, insbesondere keine wirtschaftlichen bzw. wirtschaftlich verwendbaren Kalkulationsgrundlagen und Personalangaben enthalten. Eine Veröffentlichung ist daher auch in anonymisierter Form nur in sehr eingeschränktem Umfang denkbar. Auch muss geklärt werden, ob dafür im Einzelfall die Zustimmung der Beteiligten eingeholt werden muss.