

## Stellungnahme zum Verfahren zur Evaluation und zur Novellierung des APG NRW

Infolge technisch-organisatorischer Probleme beim Mailverkehr unserer Landesgeschäftsstelle konnten wir von der am 22.01.19 gesendeten Einladung zur Mitwirkung an der Evaluation des APG NRW nebst DVO (Az. VI B 3) erst am 14.02.19 Kenntnis nehmen. Die Kürze der verbleibenden Zeit bis zum Fristablauf ist jedoch nicht der Hauptgrund, weshalb wir uns vorliegend weder zu den Wirkungen noch zu Novellierungsbedarfen des APG äußern. Vielmehr hält der SoVD NRW das von der Landesregierung gewählte Verfahren, soweit aus dem Anschreiben des MAGS ersichtlich, nicht für geeignet, dem Evaluationsauftrag von § 23 Abs. 2 APG zu entsprechen.

Eine **Evaluation** ist eine nach wissenschaftlichen Methoden der Datenerhebung, -auswertung und -bewertung erfolgende Wirkungs- und Wirksamkeitsanalyse, die Kriterien wie Objektivität, Reliabilität und Validität entspricht. Sie soll Auskunft über die tatsächlichen Entwicklungen (Wirkungen) geben und der Frage nachgehen, in welchem Verhältnis diese zu den erklärten Zielstellungen stehen (Wirksamkeit). Damit kann sie ggf. auch empirisch basierte Hinweise auf mögliche Änderungsbedarfe geben. Um nicht von vornherein in den Verdacht interessenpolitischer Beeinflussung zu geraten und möglichst objektive, valide Befunde zu generieren, ist sie maßgeblich von einer qualifizierten unabhängigen Stelle durchzuführen. Entsprechend hatten die Landesregierungen zur Evaluation des früheren PfG NW wissenschaftliche Einrichtungen

beauftragt, deren Evaluationsberichte empirisch fundierte Grundlagen für die weiteren Debatten und politischen Bewertungen lieferten.<sup>1</sup> Die Mitwirkung der an der pflegerischen Versorgung beteiligten Interessengruppen fand in Gestalt von Anhörungen zu den Evaluationsberichten statt.

Statt eines solchen Evaluationsverfahrens soll jetzt der Auftrag von § 23 Abs. 2 offenbar zu einem wesentlichen Teil dadurch erledigt werden, dass die unterschiedlichen Akteure aus Sicht ihrer jeweiligen subjektiven Interessenlagen Wirkungen und Wirksamkeit der gesetzlichen Regelungen bewerten.<sup>2</sup> Eine objektive und sachgerechte Einschätzung der tatsächlichen Wirkungen und der zielorientierten Wirksamkeit des APG ist damit aus unserer Sicht nicht möglich. Anders als die Landesverbände der Kostenträger und der Leistungserbringer sowie das MAGS verfügen die Interessenvertretungen der pflegebedürftigen Menschen und ihrer Angehörigen zudem über keine Datengrundlagen, die landesweite Betrachtungen und Einschätzungen ermöglichen würden. Auch der SoVD NRW als Betroffenenvertretung ist daher in besonderer Weise darauf angewiesen, dass eine unabhängige (wissenschaftliche) Evaluation eine objektivierte Plattform systematisch strukturierter Feststellungen bereitstellt, auf deren Grundlage eine fachpolitische Debatte „auf Augenhöhe“ erst möglich wird.

Wesentlicher Zweck der (wissenschaftlichen) Evaluation des Gesetzes wäre nicht zuletzt, valide Hinweise auf etwaige Anpassungsbedarfe der gesetzlichen Regelungen (oder auch untergesetzlicher Maßnahmen) zu gewinnen, um den Zielen des Gesetzes besser entsprechen zu können. Eine „umfassende“ Novelle des Gesetzes sollte daher stattfinden, nachdem die Evaluationsbefunde vorliegen und beraten wurden. Stattdessen verknüpft das Anschreiben des MAGS die „Mitwirkung an der Evaluation“ mit der Einholung von Wünschen der beteiligten Interessenvertretungen an eine umfassende Gesetzesnovelle, die offenbar bereits parallel vorbereitet wird. Auch darin drückt sich aus Sicht des SoVD NRW eine Geringschätzung des gesetzlichen Evaluationsauftrags aus.<sup>3</sup>

Das aktuell gewählte Verfahren zur „Evaluation“ wirkt auch deshalb befremdlich, weil die Evaluation nach der Vorschrift des § 23 Abs. 2 bereits **„beginnend mit dem Inkrafttreten“** des APG am 16.10.2014 – also als „formative“ oder umsetzungsbegleitende Evaluation – stattzufinden hatte. Demnach war davon auszugehen, dass das Evaluationsverfahren bereits seit vier Jahren läuft, so dass bereits vielfältige Befunde vorliegen müssten, die der Beratung zugänglich gemacht werden könnten und müssten. Dass uns als Interessenvertretung pflegebedürftiger Menschen und ihrer Angehörigen im Landesausschuss Alter und Pflege (LAP) hierüber nichts

---

<sup>1</sup> Vgl. die Evaluationen des PFG NW 1999 durch die Forschungsgesellschaft für Gerontologie e. V. (Universität Dortmund) und 2009 durch die TU Dortmund.

<sup>2</sup> Vgl. Anschreiben des MAGS zur „Evaluation“ des APG vom Januar 2019. Darin findet sich keinerlei Hinweis auf eine (wissenschaftlich fundierte) Evaluation.

<sup>3</sup> Im Referentenentwurf für die jüngste Novelle des WTG war vorgesehen, die Evaluationsklausel ersatzlos zu streichen. Wengleich dies nicht Eingang in den Gesetzentwurf der Landesregierung fand, stimmt das APG-Verfahren auch bezüglich der Evaluation des WTG bedenklich.

bekannt wurde, nährt den Verdacht, dass es nicht erst in jüngster Zeit an der sachgerechten Umsetzung der Evaluationsklausel des APG mangelt.

Zur Gewinnung empirischer Grundlagen für die entsprechenden Themenfelder beauftragte das vormalige MGEPA bzw. das MAGS auf Wunsch des LAP eigens zwei gesonderte wissenschaftliche Studien zu den Finanzierungsstrukturen ambulant betreuter Wohngemeinschaften und zu Stand und Bedarfen der Kurzzeitpflege, deren Abschlussberichte im April 2016 bzw. im Dezember 2017 erschienen. Befunde dieser Studien könnten zwar grundsätzlich in den Evaluationsbericht 2019 eingehen, sie betreffen aber nur einzelne Aspekte, und insbesondere bezüglich des Angebots an ambulanten Wohngemeinschaften besteht nach drei Jahren Aktualisierungsbedarf.

Beispielhaft sei auch an folgenden Vorgang erinnert: Auf Bitte des SoVD NRW war für die LAP-Sitzung vom November 2016 ein Bericht über die Wirkungen der APG-Neuregelungen zur Unterstützung pflegender Angehöriger und von Pflegehaushalten (§ 17 i. V. m. § 4 Abs. 2 APG) zugesagt worden. Dennoch unterblieb ein solcher Bericht bis heute, nachdem die Kommunalen Spitzenverbände schließlich im Juni 2017 schriftlich erklärten, bis zur Verfügbarkeit einer landesweiten und einheitlichen Datenbasis hierzu nicht sprechfähig zu sein. Der Vorgang unterstreicht die Notwendigkeit einer (wissenschaftlichen) Evaluation des APG, um Aufschlüsse über die Wirkungen des Gesetzes auch in diesem Bereich zu erhalten.

Von besonderer Dringlichkeit erscheint eine ordnungsgemäße Evaluation vor dem Hintergrund vielfältig kursierender Botschaften über **Kapazitätsengpässe in der ambulanten und stationären Versorgung** (auch jenseits der Kurzzeitpflege), die die Verantwortung des Landes zur Sicherstellung der Versorgungsstrukturen nach § 9 SGB XI betreffen und akute Besorgnisse hinsichtlich der **Versorgungssicherheit** und der Einlösbarkeit von Leistungsansprüchen nach dem SGB XI begründen. Gegebenenfalls wären auf Basis der Evaluationsbefunde auch gesetzliche oder untergesetzliche **Maßnahmen zur Krisenreaktion und –bewältigung** im Rahmen einer APG-Novelle 2019 zu erwägen.

## Fazit

Das von der Landesregierung mit Anschreiben vom Januar 2019 in Gang gesetzte Verfahren zur „Evaluation“ des APG und zur Vorbereitung einer umfassenden Novelle erscheint aus Sicht des SoVD NRW in beiden Hinsichten **sachlich ungeeignet und wenig seriös**. Weder kann eine unabhängige wissenschaftliche Evaluation durch die Einholung von Meinungen von Interessengruppen sowie Wahrnehmungen des zuständigen Ministeriums ersetzt werden, noch sollte eine umfassende Novelle ohne vorherige Beratung empirischer Evaluationsbefunde, die tatsächliche Entwicklungen und Problemlagen erhellen, in Angriff genommen werden.

Seit dem letzten Evaluationsbericht zum PFG NW vom August 2009 wurde das PFG NW bzw. das APG nicht mehr evaluiert. Eine erneute und **umfassende Evaluation** des Landesförderrechts und

der pflegerischen, vorpflegerischen und pflegeergänzenden<sup>4</sup> Infrastrukturentwicklungen, die wegen der landesrechtlichen Kommunalisierung der Strukturverantwortung die Entwicklungen in allen Kreisen und kreisfreien Städten in den Blick nehmen muss, ist nach Auffassung des SoVD NRW **überfällig und unverzichtbar**. Die Verfahren zur (validen) Evaluation und zur umfassenden Novellierung des APG müssen zeitlich so entzerrt werden, dass die **Novelle im Lichte umfassender Evaluationsbefunde** stattfinden kann. Die Verpflichtung der Landesregierung, ggf. mit gezielten Änderungen des Landesförderrechts der Pflege auf eine Abwendung oder rasche Bewältigung von Versorgungsengpässen hinzuwirken, bleibt unberührt.

Pflegebedürftige Menschen und pflegende Angehörige sind von Wirkungen und Wirksamkeit des APG, von der tatsächlichen Entwicklung der Unterstützungs- und Versorgungsstrukturen im Guten oder im Schlechten existenziell betroffen. Aufgrund ihrer Lebenssituation verfügen sie aber nur über sehr eingeschränkte Möglichkeiten, sich öffentlich und politisch Gehör zu verschaffen. Umso mehr muss es **ständiges Anliegen verantwortlicher Pflegepolitik** sein, Wirkungen und Wirksamkeit gesetzlicher Regelungen in der Lebenswirklichkeit nachzugehen und Transparenz und Öffentlichkeit darüber herzustellen (Pflege-Monitoring).

---

<sup>4</sup> Wegen der erweiterten Zielstellung des *Alten- und Pflegegesetzes* müssen die vorpflegerischen und pflegeergänzenden Angebote weit stärker als zu Zeiten des PfG NW ebenfalls Gegenstand der Evaluation sein.