

DIGITALISIERUNG IN DER PFLEGE VORANTREIBEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zum Entwurf eines Gesetzes zur digitalen Modernisierung
von Versorgung und Pflege (Digitale Versorgung und Pflege
– Modernisierungsgesetz – DVPMG)

8. April 2020

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Gesundheit und Pflege*

*Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin*

Gesundheit@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	5
III. ANMERKUNGEN UND FORDERUNGEN DES VZBV IM EINZELNEN	7
1. Ermöglichung einer digital gestützten Beratungsleistung	7
2. Pflegerische Unterstützungsleistungen bei Inanspruchnahme digitaler Pflegeanwendungen nach § 39a SGB XI neu	7
3. Erstattungsfähigkeit von digitalen Pflegeanwendungen nach § 40a SGB XI neu	8
4. Leistungsanspruch beim Einsatz digitaler Pflegeanwendungen nach § 40b SGB XI neu	9

I. ZUSAMMENFASSUNG

Mit dem vorliegenden Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung von Versorgung und Pflege (Digitale-Versorgung-und-Pflege-Modernisierungs-Gesetz – DVPMG), dem dritten großen Digitalisierungsgesetz in dieser Legislaturperiode, werden weitere Anstrengungen unternommen, die Gesundheits- und Pflegeversorgung zu digitalisieren.

Zu den wichtigsten Änderungen dieses Entwurfs zählen u.a.

- ❖ die erstmalige Einführung, respektive Weiterentwicklung, von digitalen Anwendungen in der Gesundheits- und Pflegeversorgung,
- ❖ die Weiterentwicklung des elektronischen Rezepts und der elektronischen Patientenakte sowie
- ❖ die Weiterentwicklung des im September 2020 eingeführten Nationalen Gesundheitsportals.

In seiner Stellungnahme vom 14. Dezember 2020 zum Referentenentwurf hat sich der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) bereits über die angestrebten gesetzlichen Änderungen sowohl in der Gesundheits- wie Pflegeversorgung geäußert¹.

Positiv zu bewerten ist, dass mit dem vorgelegten Entwurf weitere Schritte unternommen werden, die pflegerische Versorgung in Deutschland digitaler zu gestalten. So ergeben sich Verbesserungen für Verbraucherinnen und Verbraucher² insbesondere im häuslich-ambulantem Alltag, etwa bei der Einführung eines Erstattungsanspruchs für digitale Pflegeanwendungen und die Erweiterung der Pflegeberatung um digital gestützte Beratungselemente. Beide Vorhaben zielen grundsätzlich in die richtige Richtung. Gerade die andauernde Pandemie, die persönliche Kontakte auch in der pflegerischen Versorgung auf ein Minimum hat reduzieren lassen, zeigt, wie wichtig es ist, die digitale Versorgung auch in der Pflege voranzutreiben.

Der vzbv fordert

- ❖ eine Gesamtstrategie sowie weitere Maßnahmen, um die pflegerische Versorgung umfassend zu digitalisieren, da es sich bei den im Entwurf genannten Maßnahmen nur um einen kleinen Ausschnitt aus der pflegerischen Versorgung handelt,
- ❖ die Erstattungsfähigkeit von digitalen Pflegeanwendungen nach § 40a SGB XI neu ausgehend von der Zweckbestimmung pflegerischer Leistungen in § 2 SGB XI konsequent auch auf den teil- und vollstationären Sektor auszuweiten,
- ❖ die Entscheidung über die Notwendigkeit der Versorgung mit digitalen Pflegeanwendungen nach § 40a Absatz 2 SGB XI nicht nur von den Pflegekassen, sondern ebenso von qualifizierten Pflegekräften und ärztlichen Leistungserbringern zu ermöglichen,

¹ vzbv: „Wahlfreiheit für Patientenakte muss gesetzt sein“, Stellungnahme des vzbv zum Referentenentwurf des DVPMG vom 14.12.2020, <https://www.vzbv.de/dokument/wahlfreiheit-fuer-patientenakte-muss-gesetzt-sein> (abgerufen am 31.03.2021)

² Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

- ❖ digitale Anwendungen nicht auf automatisierte Anwendungen in der Beratung zu beschränken, weil Pflegebedürftige und ihre Angehörigen sich davon unter Umständen abschrecken lassen oder mit der Nutzung überfordert fühlen,
- ❖ die Verweisung in § 7a Absatz 2 Sätze 6 neu auf „sonstige Beratungsleistungen nach diesem Buch“ zu konkretisieren und direkt auf die Beratung nach § 7a Absatz 1 SGB XI zu verweisen,
- ❖ den Anspruch auf pflegerische Unterstützungsleistungen nach § 39a SGB XI neu auch auf § 40a SGB XI zu beziehen,
- ❖ den Kreis der zur pflegerischen Unterstützungsleistung berechtigten Leistungserbringer auszuweiten (Zudem sollte der stationäre Bereich bei der Inanspruchnahme digitaler Pflegeanwendungen mitgedacht werden, was beispielsweise auch teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen miteinschließt),
- ❖ die schnelle wissenschaftliche Evaluation dieses neu geschaffenen Unterstützungsanspruchs, damit die Ergebnisse für eine fortwährende Verbesserung eingesetzt werden können,
- ❖ bei der Feststellung des Umfangs dieser pflegerischen Unterstützungsleistungen auch die Expertise der Verbände nach § 118 SGB XI für die Wahrnehmung der Interessen und Selbsthilfe pflegebedürftiger und behinderter Menschen ausdrücklich mit in die Regelung aufzunehmen,
- ❖ die Zuständigkeit für die Zulassung von digitalen Pflegeanwendungen einschließlich der Einführung und Pflege eines Verzeichnisses dem Spitzenverband Bund der Krankenkassen (GKV-Spitzenverband) zu übertragen,
- ❖ den Wortlaut des § 40 Absatz 1 Satz 1 SGB XI entsprechend auf den § 40a SGB XI neu zu übertragen, und zwar in dem Sinne, dass digitale Pflegeanwendungen „zur Erleichterung der Pflege beitragen oder eine selbstständigere Lebensführung ermöglichen“,
- ❖ die Regelung des § 18 Absatz 6a Sätze 1 und 2 SGB XI dahingehend zu übernehmen, dass der Medizinische Dienst oder die von der Pflegekasse beauftragten Gutachter neben konkreten Empfehlungen zur Hilfsmittel- und Pflegehilfsmittelversorgung auch Empfehlungen zur Versorgung mit digitalen Pflegeanwendungen abgeben können, die dann bei Einwilligung des Pflegebedürftigen ebenso als Antrag gelten,
- ❖ eine konsequente Teilung der Budgets für pflegerische Unterstützungsleistungen und der Anwendung selbst und eine Nachbesserung im Sinne des Referentenentwurfs. Zudem fordert der vzbv, ähnlich der Regelung im § 45b Absatz 1 Satz 4 SGB XI für den Entlastungsbetrag, auch für den Leistungsanspruch nach § 40b SGB XI neu eine Übertragungsmöglichkeit nicht verbrauchter Beträge in den Folgemonat bzw. das Folgejahr.

II. EINLEITUNG

Der vzbv begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Anhörung zum Kabinettsentwurf eines Gesetzes zur Modernisierung von Versorgung und Pflege und beschränkt sich in seinen weiteren Ausführungen auf pflegerelevante Aspekte betreffend die Änderungen im Elften Sozialgesetzbuch (SGB XI).

Zur Verbesserung der pflegerischen Versorgung im ambulanten Setting wird mit dem geplanten Gesetz erstmals die Prüfung, Zulassung und Erstattungsfähigkeit von Apps für mobile Geräte oder browserbasierte Anwendungen für Personalcomputer oder Laptop eingeführt. Digitale Assistenzsysteme in der Pflege können Pflegebedürftigen mehr Selbstständigkeit und Sicherheit im eigenen Zuhause ermöglichen und damit die pflegerische Versorgung erleichtern. Der vzbv kritisiert seit langem, dass es bisher an einer Erstattungsfähigkeit solcher Anwendungen fehlt, sofern diese einen pflegerischen Nutzen haben, und hat im Rahmen eines Rechtsgutachtens einen konkreten Lösungsvorschlag für eine gesetzliche Änderung in die Diskussion eingebracht³.

Dass nun neben den digitalen Gesundheitsanwendungen auch eine Verfahrens- und Erstattungsstruktur für digitale Pflegeanwendungen eingeführt wird, bewertet der vzbv als Schritt in die richtige Richtung. Dies fügt sich ein in weitere Reformmaßnahmen, etwa die zunehmende Digitalisierung der Pflegehilfsmittelversorgung, die im letzten Jahr durch das Gesundheitsversorgungs- und Pflegeverbesserungsgesetz (GVPG) in die Wege geleitet wurde und jüngst durch einen Beschluss des GKV-Spitzenverbands zur Aktualisierung der Produktgruppe 52 (Pflegehilfsmittel zur selbstständigeren Lebensführung) des Pflegehilfsmittelverzeichnisses weiter verfestigt wurde. So können die Weichen für eine umfassende Erstattungsfähigkeit von digitalen Pflegehelfern mit pflegerischem Nutzen gelegt werden.

Auch wenn die meisten Pflegebedürftigen ambulant versorgt werden, gibt es dennoch einen wachsenden Anteil von Betroffenen, die vollstationär in Pflegeeinrichtungen versorgt werden. Zu bemängeln ist daher, dass sich die Erstattungsfähigkeit von digitalen Pflegeanwendungen dem Gesetzeswortlaut zufolge auf den ambulanten Bereich beschränkt. Ausgehend von dem in § 40a Absatz 1 Satz 1 SGB XI normierten Zweck *„um Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten des Pflegebedürftigen zu mindern und einer Verschlimmerung der Pflegebedürftigkeit entgegenzuwirken“* erscheint nicht nachvollziehbar, warum diese Anwendungen nicht gleichermaßen Bewohnern von Pflegeheimen zugutekommen sollten. Auch wenn das Maß an Selbstständigkeit von Pflegebedürftigen in Heimen grundsätzlich um einiges mehr gemindert sein dürfte, haben sie ausgehend von der Zweckbestimmung pflegerischer Leistungen in § 2 SGB XI ebenso Anrecht auf Leistungen, die im Sinne einer aktivierenden Pflege, Erhalt und Förderung von Selbstständigkeit ausgerichtet sind.

Der vzbv fordert, die Erstattungsfähigkeit von digitalen Pflegeanwendungen nach § 40a SGB XI neu ausgehend von der Zweckbestimmung pflegerischer Leistungen im § 2 SGB XI konsequent auch auf den teil- und vollstationären Sektor auszuweiten.

Der Gesetzesentwurf macht deutlich, dass sich der Gesetzgeber bei der Einführung eines neuen Erstattungsanspruchs für digitale Pflegeanwendungen in weiteren Teilen

³³ vzbv: „Digitale Pflegehelfer – Kassen sollten Kosten erstatten“, Pressemitteilung vom 12.02.2020 und Rechtsgutachten von der Rechtsanwaltskanzlei dierks + company im Auftrag des vzbv vom November 2019, <https://www.vzbv.de/pressemitteilung/digitale-pflegehelfer-kassen-sollen-kosten-erstatten> (abgerufen am 29.03.2021)

der gleichen Struktur bedient wie bei der Prüfung, Zulassung und Erstattung digitaler Gesundheitsanwendungen. Während bei digitalen Pflegeanwendungen eine Verordnungsfähigkeit durch Ärzte, Physiotherapeuten oder mit Genehmigung der Krankenkassen möglich ist, beschränkt sich der vorliegende Entwurf jedoch ohne nähere Begründung lediglich auf eine Entscheidungsbefugnis der Pflegekassen.

Der vzbv fordert für § 40a Absatz 2, dass die Entscheidung über die Notwendigkeit der Versorgung mit digitalen Pflegeanwendungen nicht nur von den Pflegekassen, sondern ebenso von qualifizierten Pflegekräften und ärztlichen Leistungserbringern getroffen werden kann.

III. ANMERKUNGEN UND FORDERUNGEN DES VZBV IM EINZELNEN

1. ERMÖGLICHUNG EINER DIGITAL GESTÜTZTEN BERATUNGSLEISTUNG

Der vzbv begrüßt den im Kabinettsentwurf erweiterten Anspruch auf Pflegeberatung nach § 7a SGB XI, der darauf abzielen soll, die bisherige Beratungsleistung um digitale Angebote zu erweitern. Das Beratungsangebot muss allerdings vielfältig bleiben und darf nicht auf digitale Beratung reduziert werden. Die im Entwurf gewählte Formulierung „Beratung im Wege barrierefreier digitaler Anwendungen“ ist allerdings sehr weit gefasst: Unklar bleibt an dieser Stelle, ob damit auch Künstliche-Intelligenz-Instrumente zur Anwendung kommen, die automatisierte, nicht persönliche Dienstleistungen beinhalten.

Der vzbv fordert, digitale Anwendungen nicht auf automatisierte Anwendungen in der Beratung zu beschränken, weil Pflegebedürftige und ihre Angehörigen sich davon unter Umständen abschrecken lassen oder mit der Nutzung überfordert fühlen. Des Weiteren fordert der vzbv, die Verweisung in § 7a Absatz 2 Sätze 6 neu auf „sonstige Beratungsleistungen nach diesem Buch“ zu konkretisieren und direkt auf die Beratung nach § 7a Absatz 1 SGB XI zu verweisen.

Diese Konkretisierung stellt klar, dass bei einer Inanspruchnahme barrierefreier digitale Anwendungen zusätzlich auch persönliche Pflegeberatungsleistungen nach § 7a Absatz 1 SGB XI in Anspruch genommen werden können.

2. PFLEGERISCHE UNTERSTÜTZUNGSLEISTUNGEN BEI INANSPRUCHNAHME DIGITALER PFLEGEANWENDUNGEN NACH § 39A SGB XI NEU

Der vzbv begrüßt, dass Versicherte für die optimale Nutzung von digitalen Pflegeanwendungen nach § 40a SGB XI neu auch einen Anspruch auf Versorgung mit pflegerischen Unterstützungsleistungen beim Einsatz dieser Anwendungen erhalten.

Da im GPVG jüngst geregelt wurde, auch bei Pflegehilfsmitteln nach § 40 Absatz 1 SGB XI digitale Technologien zukünftig stärker zu berücksichtigen, fordert der vzbv, den Anspruch auf pflegerische Unterstützungsleistungen nach § 39a neu auch auf § 40a SGB XI zu beziehen.

Unklar bleibt, warum die Erbringung pflegerischer Unterstützungsleistungen allein auf ambulante Pflegeeinrichtungen beschränkt ist.

Der vzbv fordert daher, den Kreis der berechtigten Leistungserbringer auszuweiten, der die pflegerische Unterstützungsleistung erbringen darf. Zu denken wäre etwa an ärztliche wie nichtärztliche Leistungserbringer (zum Beispiel Physiotherapeuten). Zudem sollte der stationäre Bereich bei der Inanspruchnahme digitaler Pflegeanwendungen wie unter II. erörtert mitgedacht werden, was beispielsweise auch teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen miteinschließt.

Ferner fordert der vzbv, diesen neu geschaffenen Unterstützungsanspruch schnell wissenschaftlich zu evaluieren, damit die Ergebnisse für eine fortwährende Verbesserung eingesetzt werden können.

3. ERSTATTUNGSFÄHIGKEIT VON DIGITALEN PFLEGEANWENDUNGEN NACH § 40A SGB XI NEU

Nachdem mit dem Digitale Versorgungsgesetz (DVG) die Erstattungsfähigkeit von digitalen Gesundheitsanwendungen eingeführt wurde, ist es folgerichtig, dies auch auf den Bereich der pflegerischen Versorgung auszudehnen.

Unklar bleibt daher, inwieweit sich digitale Pflegeanwendungen im Sinne des § 40a SGB XI neu zukünftig von den jüngst im Gesetz zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung und Pflege neu geregelten Pflegehilfsmitteln auf der Grundlage digitaler Technologien gemäß § 78 Absatz 2 Satz 4 SGB XI unterscheiden. Eine Trennung zwischen digitalen Pflegeanwendungen im Sinne des § 40a und digitalen Pflegehilfsmitteln im Sinne des § 40 Absatz 1 wird im Hinblick auf Produktdienstleistungskombinationen aus Hardware- und Software-Komponenten schwer gelingen. Für Nutzer wie Hersteller sind solche detaillierten juristischen Unterscheidungen jedenfalls kaum verständlich.

Um hier ein Auseinanderfallen von Zulassungs- und Erstattungswegen für digitale Pflegeanwendungen auf der einen Seite und digitale Pflegehilfsmitteln auf der anderen Seite im Versorgungssystem zu verhindern, fordert der vzbv die Zuständigkeit für die Zulassung von digitalen Pflegeanwendungen einschließlich der Einführung und Pflege eines Verzeichnisses dem GKV-Spitzenverband zu übertragen. Dies wäre auch insoweit logisch, als es sich bei der Mehrheit der digitalen Pflegeanwendungen gerade nicht um Medizinprodukte handelt und schon aus diesem Grunde eine Zuständigkeit des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) zu verneinen ist.

In Absatz 1 Satz 1 des § 40a neu ist die Rede davon, digitale Pflegeanwendungen einzusetzen, um Beeinträchtigungen der Selbstständigkeit oder der Fähigkeiten des Pflegebedürftigen zu mindern und eine Verschlimmerung der Pflegebedürftigkeit entgegenzuwirken. Fraglich ist, was in diesem Zusammenhang mit „Fähigkeiten des Pflegebedürftigen“ genau gemeint sein soll.

Im Sinne einer einheitlichen Betrachtung von Pflegehilfsmitteln im Sinne des § 40 und digitalen Pflegeanwendungen nach § 40a SGB XI neu fordert der vzbv, den Wortlaut des § 40 Absatz 1 Satz 1 entsprechend auf § 40a neu zu übertragen, und zwar in dem Sinne, dass digitale Pflegeanwendungen „zur Erleichterung der Pflege beitragen oder eine selbstständigere Lebensführung ermöglichen“.

Gemäß Absatz 2 Satz 2 des § 40a neu entscheidet die Pflegekasse auf Antrag über Notwendigkeit und Versorgung mit digitalen Pflegeanwendungen. Hier wurde bereits unter II. problematisiert, dass eine Genehmigung allein durch die Pflegekassen nicht sachgerecht erscheint und zumindest qualifizierte Pflegekräfte und ärztliche Leistungserbringer, die maßgeblich an der pflegerischen Versorgung beteiligt sind, eine Verordnungskompetenz erhalten sollten.

Ebenso fordert der vzbv die Regelung des § 18 Absatz 6a Sätze 1 und 2 SGB XI dahingehend zu übernehmen, dass der Medizinische Dienst oder die von der Pflegekasse beauftragten Gutachter neben konkreten Empfehlungen zur Hilfsmittel- und Pflegehilfsmittelversorgung auch Empfehlungen zur Versorgung mit digitalen Pflegeanwendungen abgeben können, die dann bei Einwilligung des Pflegebedürftigen ebenso als Antrag gelten.

4. LEISTUNGSANSPRUCH BEIM EINSATZ DIGITALER PFLEGEANWENDUNGEN NACH § 40B SGB XI NEU

Während im Referentenentwurf in § 39a Absatz 2 die Regelung vorgesehen war, die Aufwendungen für pflegerische Unterstützungsleistungen auf einen Betrag von 60 Euro im Monat zu begrenzen, sieht nunmehr der Kabinettsentwurf eine Zusammenlegung der Budgets für pflegerische Unterstützungsleistungen und der Anwendung selbst auf maximal 50 Euro im Monat vor.

Der vzbv fordert eine Nachbesserung dieser Regelung im Sinne des Referentenentwurfs und eine konsequente Teilung der Budgets für beide Leistungen. Zudem fordert der vzbv, ähnlich der Regelung in § 45b Absatz 1 Satz 4 SGB XI für den Entlassungsbetrag, auch für den Leistungsanspruch nach § 40b SGB XI neu eine Übertragungsmöglichkeit nicht verbrauchter Beträge in den Folgemonat bzw. das Folgejahr.