Städtetag Nordrhein-Westfalen

LANDKREISTAG NordRhein-Westfalen

Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

LVR Qualität für Menschen

LWL Für die Menschen. Für Westfalen-Lippe.

Frau
Carina Gödecke
Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Ansprechpartner:

Verena Göppert
Beigeordnete des Städtetages NRW

Reiner Limbach
Beigeordneter des Landkreistages NRW

Ernst Giesen
Geschäftsführer des Städte- und Gemeindebundes NRW

Renate Hötte
Erste Landesrätin des Landschaftsverbandes Rheinland

Matthias Löb
Erster Landesrat des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe

Datum: 9. September 2013

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)

Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/3388

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

Sehr geehrte Frau Gödecke,

die Landschaftsverbände und die Kommunalen Spitzenverbände in NRW nehmen gerne die Gelegenheit wahr, zu dem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Städtetag NRW
Lindenallee 13-17
50968 Köln
Tel.: 030 37711-400
Fax: 030 37711-409

Landkreistag NRW
Kavalleriestraße 8
40213 Düsseldorf
Tel.: 0211 300491-200
Fax: 0211 300491-5200

Städte- und Gemeindebund NRW
Kaiserswerther Str. 199/201
40474 Düsseldorf
Tel.: 0211 4587-241
Fax: 0211 4587-291

Landschaftsverband Rheinland (LVR)
Kennedy-Ufer 2
50679 Köln
Tel.: 0221 809-2608
Fax: 0221 809-2009

Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL)
Freiherr-vom-Stein-Platz 1,
48133 Münster
Tel.: 0251 591-215
Fax: 0251 591-252

Mit der vorgeschlagenen Änderung der bisherigen gesetzlichen Grundlagen wird der Weg der Rechtsentwicklung richtungsweisend und konsequent fortgesetzt. Die grundsätzlichen Zielsetzungen und neuen bzw. präzisierten Schwerpunktsetzungen werden ausdrücklich begrüßt.
Im Hinblick auf die demographische Entwicklung werden die den Entwürfen zugrunde liegenden Überlegungen grundsätzlich unterstützt und befürwortet.
Die mit dem Gesetzentwurf vorgeschlagenen neuen Fassungen des Alten- und Pflegegesetzes als auch des Wohn- und Teilhabegesetzes sind unserer Meinung nach geeignet, eine wohnortnahe inklusive Versorgung zu fördern. Dabei wird auch die soziale Infrastruktur im Lebensumfeld besonders in den Blick genommen, was sinnvoll erscheint. Eine restriktive Handhabung eines weiteren Ausbaus an Kapazitäten im stationären Bereich, wie ihn die Landesregierung mit dem Gesetz intendiert, wird begrüßt, wohlwissend, dass auf ausreichende Platzkapazitäten im stationären Bereich auch im Hinblick auf eine Begrenzung der Kosten nicht verzichtet werden kann. Die Stärkung der ambulanten Angebote und die bewusste Ausrichtung an den Wünschen und Orientierungen der betreuten Menschen tragen dazu bei, den Vorgaben der Konvention der Vereinten Nationen über die Rechte von Menschen mit Behinderungen gerecht zu werden.

Trotz grundsätzlicher Übereinstimmung mit der qualitativen und systematisch folgerichtigen Anpassung der gesetzlichen Grundlagen ergeben sich für die kommunale Familie aber Kostenfolgen, die einer finanziellen Ausgleichsregelung im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes bedürfen.

Zu den Entwürfen im Einzelnen:

1. Stellungnahme zum Alten- und Pflegegesetz (APG)

Die primäre Ausrichtung des bisherigen Landespflegegesetzes auf pflegebedürftige Menschen wurde zugunsten der Einbeziehung aller älteren Menschen aufgegeben. Diese Ausweitung ist grundsätzlich richtig, ebenso die Betonung des Selbstbestimmungsrechtes in jeder Lebensphase (§ 1 Abs. 1 und 2 APG). Diese Gedanken werden konsequent mit der Bildung eines Landesausschusses für Alter und Pflege fortgeführt (§ 3 Abs. 2 APG).

Mit § 8 Abs. 2 Nr. 7 APG hat die Landesregierung auf das Fehlen wirksamer Steuerungsinstrumente in der Pflegeplanung seit der - infolge der BSG-Rechtsprechung notwendig gewordenen - Abkehr von der Pflegebedarfsplanung im Jahr 2003 reagiert. Neubauvorhaben von Pflegeheimen sind in der Kommunalkonferenz Alter und Pflege zu beraten, wobei die anschließende Geltendmachung von Ansprüchen auf Investitionskostenförderung über die APG-DVO an die Durchführung dieser „Beratung" gekoppelt werden soll. Die Einführung dieser obligatorischen Beratung als Anstoß für einen Prozess der gegenseitigen Überzeugungsbildung wird als Möglichkeit, im Rahmen der rechtlichen Vorgaben steuernd Einfluss zu nehmen, begrüßt.

Nach wie vor ist eine investive Förderung der pflegerischen Angebote vorgesehen. Die Notwendigkeit der Investitionskostenförderung bzw. die Bereitstellung der finanziellen Mittel für investive Maßnahmen wird nicht grundsätzlich in Frage gestellt.

Es mehren sich jedoch Stimmen in den Kommunen, die auf ein qualitativ gut ausgebautes Angebot etwa im ambulanten Bereich hinweisen. Dies sollte Anlass sein, die Notwendigkeit sowie den Umfang einer investiven Förderung, welche den weiteren Ausbau der Strukturen intendiert, einer kritischen Überprüfung zu unterziehen.

In § 11 Satz 2 des APG wird ein Anspruch auf investive Förderung auch für anbieterverantwortete Wohngemeinschaften geschaffen. Ausweislich der Gesetzesbegründung liegen jedoch noch keine Erkenntnisse darüber vor, welcher Betrag als angemessene Förderung angesehen wird. Es wird kritisch gesehen, einen Anspruch zu schaffen, ohne dass seine Ausgestaltung und sein finanzieller Umfang bekannt sind.

Die Bündelung der Förderungszuständigkeit bei den örtlichen Trägern der Sozialhilfe (§ 10 Abs. 5 APG) wird ausdrücklich begrüßt.

- Pflegewohngeld

In der Vergangenheit hatte die kommunale Familie mehrmals darauf hingewiesen, dass das Pflegewohngeld als dritte Leistungssäule neben der Pflegeversicherung und der Hilfe zur Pflege nach SGB XII mit erheblichen Verwaltungsaufwand verbunden ist und vor diesem Hintergrund die Abschaffung gefordert. Angesichts anhaltender Signale aus der Landesregierung, dass am Pflegewohngeld festgehalten werden soll, hatten die Kommunen darauf hingewiesen, dass dies nur zu vertreten sei, wenn bei der Pflegewohngeldgewährung Angleichungen an die Vorschriften des SGB XII zur Verhinderung von Missbrauch vorgenommen werden. Die kommunale Familie geht davon aus, dass entsprechende Angleichungen in der noch in den Landtag einzubringenden Verordnung zum APG enthalten sein werden.

Ausdrücklich begrüßt wird, dass Personen, welche als Kriegsopfer Anspruch auf Versorgung nach § 1 in Verbindung mit § 26 c des Bundesversorgungsgesetzes (BVG) haben oder in den Fällen des § 25 Abs. 4 BVG mittelbar erhalten (§ 13 Abs. 2 APG) aus dem Kreis der Berechtigten ausgenommen werden. Hiermit wird erreicht, dass die entsprechenden Aufwendungen der Landschaftsverbände, wie in fast allen anderen Bundesländern, in die Bundeserstattung einbezogen werden.
Diese Regelung hätte aus Sicht der kommunalen Familie schon wesentlich früher in Kraft treten müssen, um eine aufgabengerechte Zuordnung der Kosten und somit eine nicht erforderliche Belastung der Kommunen zu vermeiden. Nunmehr beträgt die Entlastung im Kalenderjahr 2014 immerhin noch rd. 10,2 Mio. Euro.
Nach der Gesetzesbegründung zu § 13 APG ist nicht beabsichtigt, Menschen Leistungen zu entziehen. Bei der bislang noch nicht vorliegenden neuen Fassung der Durchführungsverordnung zum APG wird daher darauf zu achten sein, dass wegen der unterschiedlichen Höhe der Vermögensfreigrenzen (Schonbeträgen)

nach dem BVG bzw. für das Pflegewohngeld eine Gleichbehandlung sichergestellt bleibt.

- Erhöhung der Abschreibung von 2 auf 4%

Im Gesetzentwurf der Landesregierung wird in der Vorbemerkung (S. 4 letzter Absatz, vorletzter Spiegelstrich) darauf hingewiesen, dass u.a. die Abschreibung für Investitionsaufwendungen für Modernisierungen verbessert werden soll. Sie soll im Interesse einer zügigen Modernisierung von fünfzig (2 %) auf fünfundzwanzig (4 %) Jahre geändert werden, um auskömmliche Rahmenbedingen zu schaffen. Zwar findet sich eine entsprechende Regelung nicht in den vorgelegten Gesetzentwürfen; die Ankündigung in der Vorbemerkung der Landtagsdrucksache legt nahe, dass eine entsprechende Umsetzung in der später getrennt zu beratenden APG DVO vorgenommen wird .
Eine Anhebung des Abschreibungssatzes von 2 auf 4 % wird nach gegenwärtiger Verwaltungspraxis zu erheblichen Mehrbelastungen bei der kommunalen Familie führen.
Dieser Mehraufwand schlägt sich nieder im festzusetzenden Invest-Kostensatz, der von der kommunalen Familie bzw. von den Bewohner/innen (Selbstzahler/innen) zu tragen ist. Im letzteren Fall werden durch einen erhöhten Invest-Kostenbetrag die Selbstzahler/innen ihr einzusetzendes Vermögen schneller verbrauchen und somit früher auf Sozialhilfe angewiesen sein, was zu einer weiteren Mehrbelastung der kommunalen Familie führen wird.

- § 17 APG

§ 17 sollte ersatzlos gestrichen werden. Finanzielle Auswirkungen sind mit der Streichung nicht verbunden. In Einrichtungen der Behindertenhilfe nach SGB XII erfolgt die Berücksichtigung von Investitionsaufwendungen bei den Vergütungsvereinbarungen nach § 76 Abs. 2 SGB XII und zwar unabhängig davon, ob auch Pflegeleistungen nach dem SGB XI erbracht werden. Eine objekt- oder subjektorientierte Förderung erfolgt nicht.

2. Zu den Regelungen des Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) und der WTG-DVO

Die neue Struktur des WTG und die Gliederung der WTG-Durchführungsverordnung nach verschiedenen Angebotstypen werden befürwortet.

Die kommunalen Spitzenverbände hatten im Rahmen der Verbändeanhörung Mehraufwände für die WTG-Behörden prognostiziert, von denen nicht auszugehen war, dass sie, wie von der Landesregierung erwartet, durch Deregulierungen an anderer Stelle ausgeglichen würden. Der nunmehr im Landtag eingebrachte Gesetzentwurf entschärft die vorgebrachte Kritik zum Teil. Zu begrüßen ist, dass die Prüfzuständigkeit der örtlichen Behörden im Bereich des Servicewohnens auf eine Anzeigepflicht beschränkt wurde. Vor diesem Hintergrund wird nach den derzeiti-

gen Berechnungen die Wesentlichkeitsgrenze des Konnexitätsausführungsgesetzes nicht überschritten. Insbesondere mit Blick auf eine mögliche Dunkelziffer im Bereich der zukünftig unter das WTG fallenden Wohngemeinschaften lassen sich Mehraufwände der WTG-Behörden zum jetzigen Zeitpunkt jedoch nicht abschließend einschätzen. Auch bleibt abzuwarten, ob die mögliche Verlängerung der Prüfintervalle der WTG-Behörde auch in Einrichtungen der Eingliederungshilfe zu einer Entlastung führen wird. Die Aufnahme einer „Evaluationsklausel", nach der das Ministerium erstmals zum 01.01.2017 und danach alle fünf Jahre in Abstimmung mit den kommunalen Spitzenverbänden zu prüfen hat, ob das Gesetz zu einer wesentlichen Belastung im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes führt, soll dem Rechnung tragen und wird insoweit begrüßt. Sollte in der Zeit bis zum ersten Evaluationstermin eine solche Belastung aufgelaufen sein, ist diese nachträglich auszugleichen, auch wenn es in der Gesetzesbegründung heißt, dass eine Ausgleichsverpflichtung durch Anpassung der Vorschriften in Form von Deregulierungen zu vermeiden sei.

Die Regelungen des § 35 sehen vor, dass die WTG-Behörden den Prüfinstanzen nach dem SGB XI zunächst Gelegenheit zu einer vorrangigen Prüfung geben sollen. Eine Beschränkung der möglichen vorrangigen Prüfung auf ambulante Pflegedienste erschließt sich nicht. Vorgeschlagen wird, dass im Abs. 1 Satz 1 der Begriff „ambulante Dienste" in „ambulante Pflegedienste" geändert wird.
Zusätzlich zum Text des bisherigen Abs. 1 sollte für ambulante Dienste, die mit den Landschaftsverbänden eine Leistungs- und Prüfungsvereinbarung gem. §§ 75 ff. SGB XII für den Leistungsbereich Ambulant Betreutes Wohnen für Menschen mit Behinderungen haben, ergänzt werden, dass es für den zuständigen Sozialhilfeträger die Gelegenheit einer vorrangigen Prüfung gibt.

WTG und WTG-DVO enthalten darüber hinaus Standardverbesserungen, die, wenn auch zum Teil wünschenswert und sinnvoll, kostenträchtige Investitionen nach sich ziehen werden und damit im Ergebnis zu Mehrbelastungen der Bewohner und schließlich auch der kommunalen Familie über das Pflegewohngeld und die Hilfe zur Pflege führen werden. Auf solche Standardverbesserungen möchten wir vor diesem Hintergrund ausdrücklich hinweisen.

Im Einzelnen sind folgende Standardverbesserungen zu berücksichtigen:

a) § 6 Abs. 1 WTG-DVO

„Einrichtungen sollen nicht mehr als 80 Plätze umfassen."

Damit Träger von Komplexeinrichtungen realisierbare Konzepte zu deren Verkleinerung entwickeln können, sollten entweder Regelungen zum Bestandsschutz aufgenommen oder die erforderlichen Finanzmittel bereitgestellt werden. Die Landschaftsverbände verfolgen bereits heute mit den Spitzenverbänden der Freien Wohlfahrtspflege und mit Einrichtungen erfolgreich das Ziel der Verkleinerung der sog. „Großeinrichtungen" im Sinne der Inklusion. Auf diesem Weg hängt das Maß des Fortschritts auf vom Landesplanungs- und Förderrecht ab. Beide sind mit den WTG-rechtlichen Vorgaben zu harmonisieren.

b) § 6 Abs. 3 WTG-DVO

„Bei der baulich-räumlichen Ausgestaltung darf eine Nettogrundfläche von 45 qm je Nutzerin oder Nutzer nicht unterschritten werden."

Die bisherige Regelung von 40 qm je Bewohner und zusätzlich 10 qm für Rollstuhlfahrer wird mit der Begründung einer leichteren Handhabbarkeit in der Praxis vereinheitlicht auf 45 qm je Nutzerin oder Nutzer. Nur bei Anteilen von je 50 % Nutzerinnen und Nutzern mit und ohne Rollstuhl hätte diese Regelung keine finanzielle Auswirkung. Tatsächlich findet eine Anhebung der Mindest-NGF von 40 qm auf 45 qm je Nutzerin und Nutzer statt und führt zu einer allgemeinen Standardverbesserung. Der Anteil der Nutzerinnen und Nutzer in Einrichtungen der Eingliederungshilfe an der Gesamtzahl, die keine Rollstuhlfahrer sind, ist wesentlich höher als der Anteil der Rollstuhlfahrer. Hierdurch entstehen höhere Aufwendungen, da sich die Investitionskosten für Neubauten, Ersatzneubauten oder Umbaumaßnahmen im Bestand erhöhen. Aus Sicht der Unterzeichner ist es vertretbar, die bisherige Regelung (§ 2 Abs. 4 WTG-DVO 2008), 40 qm NGF und 50 qm NGF je Rollstuhlfahrer, beizubehalten. Sollte der Gesetzgeber die Standardverbesserung beschließen, sind die Mehrkosten für die kommunalen Träger im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes auszugleichen.

c) § 7 Abs. 1 WTG-DVO

„Grundsätzlich soll jedem Zimmer ein eigenes Duschbad mit WC zugeordnet sein; sogenannte Tandemlösungen, bei denen ein Bad für zwei Einzelzimmer errichtet wird, sind ausnahmsweise zulässig."

Die bisherige DVO zum WTG 2008 als auch die AllgFörderPflegeVO haben Tandembäder grundsätzlich zugelassen.

Ausschlaggebend für die Entscheidung, ob ein Einzelbad bzw. Tandembad errichtet wurde, war der Bedarf der Bewohner/innen. Nach Ermittlungen der Landschaftsverbände sind zwei Einzelbäder um 7.500 Euro teurer als ein Tandembad.

Aus Sicht der Unterzeichner ist es vertretbar, die bisherige Regelung beizubehalten. Sollte der Gesetzgeber die Standardverbesserung beschließen, sind die Mehrkosten für die kommunalen Träger im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes auszugleichen.

d) § 20 Abs. 2 WTG

„Den Nutzerinnen und Nutzern ist auf Wunsch bei Verfügbarkeit ein Einzelzimmer zur Verfügung zu stellen. Um dies zu gewährleisten, muss der Anteil der Einzelzimmer bei mindestens 80 vom Hundert innerhalb eines Gebäudes oder eines räumlich verbundenen Gebäudekomplexes liegen. In neu errichteten Einrichtungen sind nur Einzelzimmer zulässig."

Schon das WTG 2008 hat mit § 2a WTG-DVO und § 3 WTG-DVO i.V.m. AllgFörderPflegeVO mit einer Übergangsfrist bis zum 31.07 2018 eine 80% - Einzelzimmerquote festgelegt. Neu ist jedoch, dass in Neubauten zukünftig keine Zweibettzimmer mehr zulässig sein sollen. Dies führt zu Mehraufwendungen bei der Errichtung von Neu- und Ersatzneubauten.

Die Anforderungen an die Wohnqualität der Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot (§ 20 Abs. 2 in Verbindung mit § 47 Abs. 3 WTG) sind seit Erlass der GesBerVO aus dem Jahre 2003 bis zum 31.07.2018 umzusetzen. Seit Bekanntwerden der Frist (vor 10 Jahren) sind erst 34% der Pflegeeinrichtungen umgebaut und an die Standards angepasst worden. Ohne die politische Zielsetzung in Frage zu stellen, ist auf das zusätzliche Risiko hinzuweisen, dass diese Standardanpassungen (Umbauplanung und Umsetzung bis 2018) bei den umzubauenden 1.390 Pflegeeinrichtungen in der noch verbleibenden Zeitspanne von 5 Jahren nur mit erheblichem Personalmehraufwand realisierbar sind. Die Landschaftsverbände gehen aufgrund ihrer Praxiserfahrung davon aus, dass die Standardverbesserungen nicht im Rahmen der Frist umsetzbar sein werden.

e) § 38 Abs. 2 WTG-DVO

„Bei der baulich räumlichen Gestaltung ist eine Nettogrundfläche von mindestens 18 qm je vorgesehenem Betreuungsplatz vorzusehen."

Um die Refinanzierung der Tagespflegen im Rahmen der gesonderten Berechnung bezüglich der Flächen und der Refinanzierbarkeit von Flächen zu begrenzen, sollte eine Maximalfläche für Tagespflegeeinrichtungen pro Platz in die Verordnung aufgenommen werden. Im Gesetzestext ist die minimale Nettogrundfläche für die Tagespflege festgesetzt. Für die gesonderte Berechnung fehlen Angaben zur maximal berücksichtigungsfähigen Nettogrundfläche. Bisher waren 18 qm die maximale Berechnungsgröße bei der gesonderten Berechnung der Invest-Kosten. Sollte bei der gesonderten Berechnung der Invest-Kosten keine Begrenzung oberhalb von 18 qm erfolgen, ist mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen.
Fachlich ist nicht nachvollziehbar, warum die aktuelle Obergrenze von 18 qm im neuen Entwurf zur „Mindestgrenze" wurde. Es gibt keine Hinweise seitens der Träger, dass die 18 qm nicht ausreichend sind.

Aus Sicht der Unterzeichner ist es vertretbar, die bisherige Regelung beizubehalten. Sollte der Gesetzgeber die Standardverbesserung beschließen, sind die Mehrkosten für die kommunalen Träger im Sinne des Konnexitätsausführungsgesetzes auszugleichen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass wir die fachlichen Zielsetzungen des Gesetzentwurfes begrüßen.
Sollte es zu den beschriebenen Mehrkosten kommen, wären diese für die Kommunen nach dem Konnexitätsausführungsgesetz durch das Land auszugleichen.

Mit freundlichen Grüßen

Verena Göppert
Beigeordnete
des Städtetages Nordrhein-Westfalen

Reiner Limbach
Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen

Horst-Heinrich Gerbrand
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen

Renate Hötte
LVR-Landesrätin

Matthias Löb
LWL-Erster Landesrat