

Ministerium für Gesundheit,
Emanzipation, Pflege und Alter
des Landes NRW
Herrn MD Markus Leßmann

Köln/Münster, 11. April 2013

Stellungnahme zum Entwurf des

Gesetzes 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)

Sehr geehrter Herr Leßmann,

für die beiden Landschaftsverbände in NRW bedanken wir uns ausdrücklich für die Möglichkeit, im Anhörungsverfahren zum o. g. Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können. In unserer Stellungnahme geben wir zunächst eine grundsätzliche Einschätzung der Weiterentwicklungen des Altenpflegegesetzes und des Wohn- und Teilhabegesetzes insgesamt ab. Unsere Positionierungen zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfes finden Sie in den Anlagen.

I. Allgemeines

Das Gesetz zur Weiterentwicklung des Landespflegerechtes und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige – Alten- und Pflegegesetz (APG NRW) und das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) als Hauptpfeiler - ist aus Sicht der Landschaftsverbände geeignet, eine ausreichende pflegerische Versorgung der Betroffenen sicherzustellen sowie entsprechend des Inklusionsgebotes der UN-BRK Selbstbestimmung und soziale Teilhabe zu gewährleisten.

Die Landschaftsverbände teilen die gesetzgeberischen Ziele des GEPA, wohnortnahe inklusive Versorgung zu fördern, ambulante Angebote zu stärken und für eine fachlich qualitative Pflege und Betreuung zu sorgen.

Das Spannungsverhältnis zwischen staatlicher Kontrolle, Wahrung der privaten Sphäre der Betroffenen und Berücksichtigung der wirtschaftlichen und gewerblichen Interessen der Einrichtungen und Dienste wird weitgehend normativ ausgeglichen.

Die Landschaftsverbände als überörtliche Sozialhilfeträger - zuständig für vollstationäre Leistungen der Eingliederungshilfe und der Hilfe zur Pflege sowie für ambulante Leistungen zur Ermöglichung und Sicherung des selbständigen Wohnens für Menschen mit Behinderungen - begrüßen ihre institutionelle Einbindung in das ordnungsrechtliche Geschehen.

Sie sehen allerdings Änderungsbedarf in der Koordination zwischen Ordnungs- bzw. Aufsichtsrecht einerseits und den leistungsrechtlichen Regelungen andererseits. Sie regen eine bessere Verzahnung dieser Bereiche an.

Die Landschaftsverbände befürchten, dass vor allem die hohen fachlichen Anforderungen und die Ausweitung des Geltungsbereiches des WTG sowie die verbesserten Refinanzierungsmöglichkeiten bei den Gebäude-/Investitionskosten höhere Entgelte und damit steigende Sozialleistungen zur Folge haben. Sie mahnen daher dringend an, einzelne Regelungen des Entwurfes zu überdenken. Angesichts der dramatischen Haushaltslage in den Kommunen sprechen sich die Landschaftsverbände gegen finanzielle Mehrbelastungen für die Kommunale Familie aus.

II. Zu Artikel 1 (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen –APG NRW)

1. Zielsetzung

Die Landschaftsverbände begrüßen nachdrücklich die Zielsetzung, die ambulante Versorgung in der eigenen Häuslichkeit oder alternative Wohnformen im Quartier zu stärken, um die wachsende Zahl von pflegebedürftigen Menschen bedarfsgerecht versorgen zu können. Es entspricht ihren eigenen Leitvorstellungen, einen weiteren Ausbau stationärer Kapazitäten im Sinne von sog. klassischen vollstationären Einrichtungen nicht anzustreben, sondern zur Abdeckung steigender Bedarfe auf quartiersnahe, kleinräumige Versorgungsangebote im Sinne der neuen Angebotsformen zu orientieren.

2. Trägerwechsel und Eigentümerwechsel

Das bisherige Verfahren zur Anerkennung von betriebsnotwendigen Investitions-/Gebäudekosten basiert seit den Gründerjahren der klassischen Heimfinanzierung auf Kontinuität bei den Eigentumsverhältnissen. Derartige Refinanzierungsmodalitäten müssen vermehrt neueren Entwicklungen auf dem Immobilienmarkt in Form des Kaufs von Pflegeimmobilien durch Fondsgesellschaften und Investoren standhalten. Für den Fall des Verkaufs von Immobilien, in denen Dauerpflegeeinrichtungen betrieben werden, sehen die Landschaftsverbände Regelungsbedarf über die Regelungen zum „Trägerwechsel“ hinaus. In Fällen, in denen die Immobilie verkauft und vom Träger der Einrichtung zurückgemietet wird, um die Pflegeeinrichtung weiter zu betreiben, dürfen sich nach der Auffassung der Landschaftsverbände die Grundlagen für die gesonderte Berechnung nicht mehr verändern (s. hierzu **Anlage 1**).

3. Pflegewohngeld für Versorgungsberechtigte nach dem BVG

Die Landschaftsverbände begrüßen, dass ihre Anregung aufgegriffen wurde, die Kriegsopferfürsorgeberechtigten nach dem BVG aus dem Bezug von Pflegewohngeld herauszunehmen. Sie regen an, aus Gründen der Gleichbehandlung diese Regelung auch für Personen, die nach den Nebengesetzen (HHG, SVG, ZDG, OEG, StrRehag, VwRehaG sowie dem IfSG) anspruchsberechtigt sind, zu übernehmen (s. hierzu **Anlage 2**).

4. Mehraufwand und Mehrkosten

Die Zusammenfassung der bisherigen – breit gestreuten - Gesetze und Verordnungen in Artikel 1 des GEPA ist für die Festsetzung der Investitionskosten im Bereich der SGB XI-Einrichtungen eine Arbeitserleichterung. Die Zuständigkeit der Landschaftsverbände als überörtliche Träger der Sozialhilfe für die Zustimmung zur Gesonderten Berechnung der Investitions-/Gebäudekosten bleibt im Rahmen der regionalen Aufgabenerfüllung bestehen. Die Entwürfe von APG und APG-VO enthalten allerdings eine Vielzahl von modifizierten Regelungen, insbesondere im Bereich der Refinanzierung von betriebsnotwendigen Investitions-/Gebäudekosten, die die kommunale Familie in Zukunft als Folge der Veränderung dieser Finanzsystematik sowohl im personellen als auch finanziellen Bereich zusätzlich belasten werden.

Finanzieller Mehraufwand für die Träger der Sozialhilfe, insbesondere bezogen auf das Pflegewohngeld wird durch folgende gesetzliche Vorhaben entstehen:

- Erhöhung der generellen Abschreibung von 2 % auf 4 % und somit Verkürzung der Nutzungsdauer auf 25 Jahre bei Umbaumaßnahmen, bei Ersatzneubauten sowie beim Neubau von Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege.
- Die mögliche Erweiterung der Fläche auf 55 qm pro Platz führt zu rd. 10 % höheren Kosten.
- Festschreibung des Eigenkapitalzinses auf 4 % trotz derzeit niedrigerem Kapitalmarktzins.
- Zusätzliche Berücksichtigung von Erbpachtzinsen.
- Festlegung von mindestens 18 qm pro Platz bei der Tagespflege bei fehlender Obergrenze.
- Evtl. Instandhaltungsaufwendungen oberhalb der bisherigen Pauschale erhöhen die anerkennungsfähigen Investitionsaufwendungen in nicht absehbarem Umfang.
- Eine Öffnung des max. anerkennungsfähigen Kostenrahmens auf die Höhe des aktuellen Neubauniveaus führt zu erheblichen Kostensteigerungen.
- Ein Wechsel bei den Refinanzierungsvarianten vom Eigentums- ins Mietmodell ist in der APG-VO nicht explizit ausgeschlossen und führt – z. B. nach Umbaumaßnahmen - zu erheblichen Mehrkosten

Nachfolgende Vorhaben werden von den Landschaftsverbänden als erweiterte Prüf- und Kostensteuerungsmöglichkeiten verstanden und begrüßt.

- Ausweitung der Wirtschaftlichkeitsprüfung auf Neubauten.
- Einführung von Prüfmöglichkeiten über die Verwendung der Instandhaltungspauschale.
- Abstimmung über betriebsnotwendige Instandhaltungsmaßnahmen.
- Erweiterte Spitzabrechnung tatsächlich entstandener Aufwendungen mit den bereits anerkannten Aufwendungen.
- Prüfung der möglichen Anerkennung von Erbpachtzinsen und der entsprechenden Erbpachtverträge.

Sie gehen davon aus, dass hierdurch entstehender personeller Mehraufwand kompensiert werden kann, wenn die vorgesehenen Prüfungen zu Kosteneinsparungen führen. In der Anlage 1 der Stellungnahme geben die Landschaftsverbände weitere konkrete Hinweise zur Verbesserung der Kostensteuerung.

Aus den noch bis 2018 zu erwartenden Umbaumaßnahmen bei ca. 800 bis 1000 Pflegeeinrichtungen in NRW werden erheblich finanzielle und personelle Mehraufwendungen resultieren. Dieser Mehraufwand wird sowohl durch die höhere Abschreibung von 4 % und die Verkürzung der Nutzungsdauer auf 25 Jahre entstehen als auch durch die bis 2018 zu erfüllenden Anforderungen an die Wohnqualität.

Nach vorsichtigen Schätzungen hat die kommunale Familie in NRW dadurch sukzessive, spätestens ab dem Jahr 2018 jährlich ca. 270 Mio. € zusätzlichen Aufwand zu tragen. Mit ca. 90 Mio. € entfällt ein Drittel davon auf die von 2 % auf 4 % angehobene Abschreibungsquote und damit auf die Regelungen des vorgelegten Gesetzentwurfes.

Die Landschaftsverbände weisen darauf hin, dass das Ziel einer Standardanpassung aller Einrichtungen bis zum Jahr 2018, nur mit erheblichem Personalmehraufwand bei allen an den Planungs- und Umsetzungsprozessen Beteiligten realisierbar ist.

III. Zu Artikel 2 (Wohn- und Teilhabegesetz -WTG)

1. Allgemein

Die Landschaftsverbände begrüßen, dass der Gesetzentwurf die zunehmende Entwicklung ambulanter Wohnformen aufnimmt und 5 Gruppen von Angeboten ausdifferenziert. An diese Angebotsformen werden unterschiedliche bauliche, personelle und sonstige qualitative Anforderungen gestellt. Sie weisen darauf hin, dass die übliche Terminologie des Sozialgesetzbuches modifiziert wird und regen an, in der Gesetzesbegründung auf das Verhältnis zu den §§ 13, 75 ff. SGB XII und § 71 SGB XI einzugehen. Dies betrifft insbesondere das Verhältnis zu den in der Zuständigkeit der Landschaftsverbände liegenden Angeboten des selbstständigen Wohnens für Menschen mit Behinderung nach § 2 AV-SGB XII NRW.

Die Landschaftsverbände empfehlen, den in der Begründung zu § 3 WTG genutzten Begriff der sozialen Betreuung unter Berücksichtigung der Neuregelungen durch das Pflegeeneuausrichtungsgesetz in §§ 123, 124 SGB XI zu präzisieren. Das SGB XI rechnet nunmehr auch „soziale Betreuung“ zur Pflege im weiteren Sinne. Das WTG trennt dagegen scharf zwischen

Pflege und Betreuung. Aus Sicht der Landschaftsverbände sind von sozialer Betreuung die Leistungen zur sozialen Teilhabe nach §§ 53 ff. SGB XII, §§ 55 SGB IX umfasst.

2. Wohn- und Betreuungsangebote

• Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot

Die Landschaftsverbände begrüßen, dass Wohnheime nicht mehr als eine große Einheit zu verstehen sind. Es soll ein haushaltsähnliches Zusammenleben in kleinen Gruppen gefördert werden. Durch diese kleineren Gruppen kann der Übergang in selbstständige Wohnformen erleichtert werden.

Sie richten ihre eigenen Steuerungsaktivitäten im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen für Behinderung auf die konsequente Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ aus und halten durchaus einen weiteren Abbau stationärer Plätze im Bereich der Eingliederungshilfe zu Gunsten von ambulant unterstützten Wohnformen für möglich. Bei sog. Komplexeinrichtungen gehen sie davon aus, dass es gemeinsamer Anstrengungen bedarf, um konzeptionelle und bauliche Weiterentwicklungen zu ermöglichen.

Die Landschaftsverbände weisen darauf hin, dass Standardverbesserungen in der Wohnqualität unvermeidlich mit erheblichen finanziellen Mehraufwendungen im investiven Bereich wie auch bei den Leistungsentgelten verbunden sind. Dies gilt z.B. für die Neuregelung zu den Quadratmeteransätzen pro Person oder die Definition von Fachkräften über die Regelungen des Leistungsvereinbarungsrechtes nach §§ 75 ff. SGB XII hinaus.

• Ambulant betreute Wohngemeinschaften

Selbständiges Einzelwohnen und Haushalte mit Ehepartnern, sonstigen Partnern und/oder mit Angehörigen sind vom Anwendungsbereich des WTG ausgenommen. Die Landschaftsverbände regen an, den Kreis der gemeinten Angehörigen präziser zu bestimmen.

Sie gehen davon aus, dass ein großer Teil der in ihrer Zuständigkeit liegenden Angebote des selbständigen Wohnens mit ambulanter Unterstützung hiermit erfasst sind.

• Selbstverantwortete ambulante Wohngemeinschaften

Wohngemeinschaften sollen bei Bekanntwerden einer amtlichen Prüfung unterzogen werden, ob sie selbstverantwortet oder anbieterverantwortet sind. Die Kriterien für eine Selbstverantwortung werden kumulativ festgelegt (freie Wahl des Leistungsanbieters, Schlüsselgewalt, selbstbestimmte Lebensgestaltung und Haushaltsführung usw.). Die selbstverantworteten Wohngemeinschaften werden erstmals dem Anwendungsbereich des WTG unterstellt, indem den sie betreuenden ambulanten Pflege- und Betreuungsdiensten gesetzliche Pflichten auferlegt werden.

Mit dieser Ausdehnung des ordnungsrechtlichen Geltungsbereiches werden auch Sozialleistungsverhältnisse nach § 2 AV-SGB XII NRW berührt. Die freie Wahl des Leistungsanbieters, ist charakteristisch für selbständiges Wohnen, so wie es die Landschaftsverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit durch ambulante Eingliederungshilfen unterstützen.

Bei der Statusprüfung für das Vorliegen einer selbstverantworteten Wohngemeinschaft soll die Selbsteinschätzung der Nutzerinnen und Nutzer besonders berücksichtigt werden. Damit kommt nach Auffassung der Landschaftsverbände das Selbstbestimmungsrecht von Menschen mit Behinderungen nicht ausreichend zur Geltung. Letztendlich liegt es allein in der Hand der WTG-Behörde, über die objektiven Voraussetzungen für das Vorliegen einer selbstverantworteten Wohngemeinschaft zu entscheiden.

Die Landschaftsverbände regen an, die „Selbsteinschätzung“ der Wohngemeinschaftsmitglieder zur Richtschnur der amtlichen Entscheidung zu machen. Nur wenn trotz einer schriftlich vorzulegenden einvernehmlichen Stellungnahme der Bewohner und Bewohnerinnen der Wohngemeinschaft, die die Selbstverantwortung bejaht, aus anderen Umständen bzw. Tatsachen begründeter Anlass besteht, an dieser zu zweifeln, sollten die Behörde weitere Ermittlungen und Prüfungen durchführen können.

- **Anbieterverantwortete ambulante Wohngemeinschaften**

Wohngemeinschaften sollen einem intensiven ordnungsrechtlichen Schutz unterliegen, wenn sie anbieterverantwortet sind. Es wird bezogen auf Wohngemeinschaften von Menschen mit Behinderung vorgeschlagen, die Landschaftsverbände im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Hilfeplanung, Bedarfsfeststellung oder allgemein der Leistungsgewährung im Rahmen der nunmehr verpflichtenden Mitwirkung und Mitbestimmung der Nutzerinnen und Nutzer mit einzubeziehen.

- **Ambulante Dienste**

Ambulante Dienste werden sowohl in selbstverantworteten als auch anbieterverantworteten Wohngemeinschaften tätig. Für ambulante Dienste, die pflegerische Leistungen und andere (soziale) Betreuungsleistungen in erbringen, gelten die gleichen fachlichen Anforderungen wie für stationäre Einrichtungen und sog. anbieterverantwortete Wohngemeinschaften. Die ambulanten Dienste müssen ihre Tätigkeit behördlich anzeigen und sind anlassbezogenen Qualitätsprüfungen unterworfen.

Die Interessen der Landschaftsverbände in ihrer Funktion als Leistungsträger sind durch die Einbeziehung der ambulanten Dienste berührt, weil auch die Dienste derjenigen sozialen Betreuung darunter fallen, die Leistungen für Menschen mit Behinderungen erbringen. Die im Gesetzentwurf vorgesehenen fachliche Anforderungen gehen weiter als die bisher bestehenden Leistungs-, Prüfungs- und Qualitätsvereinbarungen mit den ambulanten Diensten der Eingliederungshilfe nach §§ 75 ff. SGB XII. Dies betrifft insbesondere die Definition der Fachkräfte, die allein Gesundheits- und Krankenpflegern überlassenen Aufgaben der gesundheitlichen Beratung, das Erfordernis der Durchführung betreuender Tätigkeiten allein durch Fachkräfte bzw. unter deren angemessener Beteiligung.

Die Landschaftsverbände begrüßen, dass die beruflichen Qualifikationen für Fachkräfte mit denen in den gültigen Verträgen nach §§ 75 ff. SGB XII übereinstimmen. Erforderlich ist allerdings die Klarstellung, dass die erhöhten beruflichen Anforderungen an eine Einrichtungs-

und Pflegedienstleitung nicht für ambulante Dienste gelten kann, die Leistungen der sozialen Betreuung im Rahmen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderungen erbringen. Ferner unterstellen die Landschaftsverbände, dass die vorausgesetzte angemessene Beteiligung der Fachkräfte an der sozialen Betreuung der in ihren Leistungsvereinbarungen geregelten Fallverantwortung der Fachkraft insbesondere an der individuellen Hilfe- und Betreuungsplanung sowie des Einsatzes des Betreuungspersonals entspricht.

Die vorgesehene Beratung der Nutzerinnen und Nutzer über fachlich begründete Maßnahmen zur Sicherung der psychosozialen Versorgung und die Mitwirkung bei Entscheidungen über deren Anwendung allein durch bestimmte Pflegekräften (sog. Vorbehaltsaufgaben) geht an den Erfordernissen im Bereich der ambulanten Eingliederungshilfe vorbei. Im Sinne einer qualitätvollen und angemessenen Betreuung sollten vor allem Sozialarbeiter und Sozialpädagogen eine solche Beratung vornehmen. Als unmittelbare Betreuungskraft haben sie regelmäßig einen Überblick über die gesamte Lebens- und Wohnsituation der Nutzerinnen und Nutzer und aufgrund ihrer Ausbildung qualifiziert, über die Möglichkeiten etwa psychiatrischer ambulanter Versorgung, Soziotherapie und Ähnliches zu informieren und anzuleiten.

3. Verhältnis Ordnungsrecht und Sozialrecht

Die Landschaftsverbände halten es für bedenklich, dass mit einer eigenständigen Regelung zur Teilhabe am Leben in der Gesellschaft in leistungsrechtliche Tatbestände eingegriffen wird, deren Inhalte und Umfang sich allein aus der Anwendung und anerkannten Auslegung vor allem der §§ 53 ff. SGB XII i.V.m. §§ 55 ff. SGB IX ergeben.

Die Landschaftsverbände weisen darauf hin, dass sie individuelle Rechtsansprüche auf Sozialhilfeleistungen realisieren, dass lediglich die Bestimmung der Leistungsart (ob Geld- Sach- oder Dienstleistung) und des Leistungsumfang in ihrem Ermessen liegen. Damit bleibt für Ermessensentscheidungen kaum Raum, um die in § 12 WTG formulierten Ziele zu verwirklichen.

Die hier normierte Darlegungspflicht der Berücksichtigung der selbstbestimmten Teilhabe bürdet den Sozialhilfeträgern in leistungsrechtlich unzulässiger Weise zusätzliche Pflichten auf.

4. Einbindung der Sozialhilfeträger insb. in die Qualitätsprüfungen

Die Landschaftsverbände begrüßen die vorgesehene Zusammenarbeitspflicht der zuständigen Stellen und Behörden unter Einschluss der zuständigen Sozialhilfeträger bei der Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben des WTG.

Die Landschaftsverbände haben die Prüfung der qualitätsgerechten Erbringung der vereinbarten Sozialhilfeleistungen durch ambulante Dienste vertraglich einem engmaschigen Regiment von Qualitätskontrollen und -prüfungen unterworfen. Diese Prüfungen müssen nach Ansicht der Landschaftsverbände stärker an die WTG-Prüfungen angebunden werden.

Dazu regen sie an, die allgemeine Verpflichtung zur Zusammenarbeit durch speziellere Bestimmungen zu konkretisieren: vor einer Prüfung der ambulanten Dienste werden auch die

Landschaftsverbände informiert und ihnen Gelegenheit gegeben, an diesen Prüfungen teilzunehmen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Landschaftsverbände gehen davon aus, dass die im Gesetzentwurf vorgesehenen erhöhte fachliche und baulichen Anforderungen und Standards spätestens in Neuverhandlungen über Leistungsentgelte zu Forderungen nach Entgeltsteigerungen führen werden.

Gleichermaßen gilt, dass die den ambulanten Diensten auferlegten neuen Dokumentationspflichten den Aufwand für indirekte Leistungen im Rahmen einer sog. Fachleistungsstunde - als der wesentlichen Leistungseinheit für ambulante Eingliederungshilfen zum Wohnen - zu Lasten der unmittelbaren Betreuung erhöhen. Dies kann im Sinne einer qualitätsvollen und fachlich guten Betreuung von selbständig wohnenden Menschen mit Behinderungen aus der Sicht der Landschaftsverbände nicht beabsichtigt sein (s. hierzu **Anlage 3**).

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Martina Hoffmann-Badache
LVR-Dezernentin
Soziales und Integration

In Vertretung



Matthias Munning
LWL-Sozialdezernent