

SoVD NRW e.V. • Erkrather Str. 343 • 40231 Düsseldorf

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation,  
Pflege und Alter des Landes Nordrhein-  
Westfalen

Herr Suchanek

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME**  
**16/1655**

A01, A11

**Sozialverband Deutschland  
NRW e.V.**

Erkrather Str. 343  
40231 Düsseldorf  
Telefon: 0211 / 3 86 03-0  
Telefax: 0211 / 38 21 75

Rückfragen: Dr. Michael Spörke

Durchwahl: 0211 / 3 86 03-13

E-Mail: [m.spoerke@sovd-nrw.de](mailto:m.spoerke@sovd-nrw.de)

Düsseldorf, den 17.2.2014

## Stellungnahme

### **zum Entwurf des Ministeriums für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen einer Ver- ordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen und nach §92 SGB XI (APG DVO NRW)**

#### **Vorbemerkung**

Der vorliegende Entwurf der Durchführungsverordnung zum Alten- und Pflegegesetz NRW (APG-DVO) regelt die Finanzierung und Förderung stationärer, teilstationärer und ambulanter Pflegeeinrichtungen (Teil 1) sowie die Zusammensetzung und das Verfahren des künftigen Landesausschusses Alter und Pflege (Teil 2) nach dem Entwurf des APG NRW. Der Entwurf des APG NRW bildet seinerseits den ersten Teil des GEPA NRW-Entwurfs, der auch die Novelle des Wohn- und Teilhabegesetzes (WTG) beinhaltet. Der SoVD NRW hat zum GEPA NRW – in diesem Kontext auch zum APG-E – kritisch Stellung genommen, u. a. auch zur beabsichtigten Neugestaltung des Verhältnisses von Förderrecht (APG) und Ordnungsrecht (WTG) und zum damit verbundenen Verzicht auf besondere förderrechtli-

che Qualitätsstandards.<sup>1</sup> Vorliegend beschränken wir uns auf die APG-DVO, ohne erneut Fragen zu behandeln, die das APG selbst oder das GEPA NRW betreffen.

Es sei darauf hingewiesen, dass wir als Interessenverband pflegebedürftiger und behinderter Menschen, der nicht selbst Trägerin von Einrichtungen der Pflege oder der Eingliederungshilfe ist, die Wirkungen der Regelungen zur Finanzierung und Förderung für die Wirtschaftlichkeit der Angebote nicht zureichend beurteilen können. Daher wird auf solche Fragen allenfalls ausnahmsweise Bezug genommen.

## 1. Barrierefreiheit

### • Förderfähige Nettogrundfläche

Aus der Landesbauordnung und der UN-Behindertenrechtskonvention ergibt sich die Verpflichtung zur barrierefreien Gestaltung stationärer Pflegeeinrichtungen. Allerdings ist eine regelmäßige Anwendung der DIN 18040, die Standards der Barrierefreiheit definiert, in NRW bislang bauordnungsrechtlich noch nicht gesichert<sup>2</sup>.

Aus Sicht des SoVD NRW müssen die nach der APG-DVO regelhaft **förderfähigen Nettogrundflächen** so bemessen sein, dass sie die räumlichen Voraussetzungen von Barrierefreiheit zuverlässig gewährleisten. Ob dies mit der jetzt vorgesehenen Festlegung der Obergrenze je BewohnerIn auf 50 qm (vollstationär) bzw. 18 qm (teilstationär) sichergestellt würde, bleibt zweifelhaft. Die hierzu vom MGEPA gegebene Erklärung<sup>3</sup>, dass diese Werte auf Planungserfahrungen der Landschaftsverbände beruhen würden, ist ohne genaue Angaben darüber, wie diese Erfahrungen empirisch zu bewerten sind, nicht als Begründung ausreichend. Unsere Forderung, die Flächengrößen anhand der Kriterien der DIN 18040 plausibel zu machen (etwa durch Aufnahme eines beispielhaften differenzierten Raumprogramms in die Begründung), blieb unberücksichtigt.

§ 3 der Verordnung über die allgemeinen Grundsätze der Förderung von Pflegeeinrichtungen (AllgFörderPflegeVO) regelte bislang für Heime eine „Soll“-Obergrenze der regelhaft förderfähigen Nettogrundfläche je BewohnerIn (NGF) von 50 qm, von der auf Antrag des Einrichtungsträgers auch nach oben abgewichen werden konnte. Der DVO-Arbeitswurf sah vor, Abweichungen nach oben nur noch a) mit Zustimmung des örtlichen Sozialhilfeträgers, b) in fünf definierten Ausnahmefällen und c) begrenzt auf maximal 55 qm zuzulassen. Dass einer der definierten Ausnahmefälle Erfordernissen „auf Grund der Anforderungen an die Barrierefreiheit“ galt, ließ darauf schließen, dass auch die Autoren des Arbeits-

<sup>1</sup>Vgl. <http://www.sovd-nrw.de/24850.0.html>

<sup>2</sup> Vgl. auch die Stellungnahme der Architektenkammer NRW zum Entwurf des GEPA NRW, Ds. 16/986, S. 2.

entwurfs Zweifel hatten, ob 50 qm zur Gewährleistung von Barrierefreiheit stets ausreichen. Zu diesen Zweifeln mag beigetragen haben, dass das künftige Ordnungsrecht (WTG 2013) bei Neubauten ausschließlich Einzelzimmer zulässt. Denn dadurch wird für die Unterbringung einer gleichen Bewohnerzahl eine größere Fläche für die Bewohnerzimmer beansprucht, als dies bei einem Anteil von Doppelzimmern der Fall wäre.

In der vorliegenden APG-DVO wird die NGF-Obergrenze verbindlich auf 50 qm festgelegt; definierte Ausnahmen für eine höhere NGF finden sich nicht mehr. Zwar ist im Ausnahmefall eine Überschreitung der Grenze im Wege der allgemeinen Ausnahmeregelung von § 1 Abs. 3 Nr. 2 nicht grundsätzlich ausgeschlossen, doch insgesamt wird die 50 qm-Grenze erheblich verfestigt.

Mit der Begrenzung der NGF auf 50 qm liegt die beabsichtigte förderrechtliche Regelung noch unterhalb des bislang geltenden *ordnungsrechtlichen* Standards, der für vollstationäre Einrichtungen (mit rollstuhlnutzenden BewohnerInnen und interner Tagesstruktur, wovon in Pflegeheimen regelmäßig auszugehen ist) eine NGF von 55 qm definiert (§ 2 Abs. 4 WTG-DVO 2008)<sup>4</sup>. Die Begründung wies damals darauf hin, dass die NGF-Werte auf die in der Eingliederungshilfe konsentierten Größen abstellten („Grundlagen zur Förderung einer Wohneinrichtung für Menschen mit Behinderung“ des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe<sup>5</sup>). Eine solche Harmonisierung von Standards der Eingliederungshilfe und der Pflege war dem Grunde nach auch notwendig, weil alle pflegebedürftigen Menschen zu den behinderten Menschen zählen.

Der SoVD NRW fordert, einen Rückschritt zum Nachteil pflegebedürftiger Menschen, abzuwenden und 55 qm als regelhaft förderfähige NGF vorzusehen. Günstigere Standards aus der Eingliederungshilfe sollten generell in das Landespflegerecht überführt werden. Der SoVD NRW bekräftigt zudem seine Forderung, die Barrierefreiheitstauglichkeit der NGF-Werte nachvollziehbar unter Zugrundelegung der DIN 18040 zu belegen.

- **Bestandschutz für rechtswidrige Barrieren**

Mit großer Enttäuschung hat der SoVD NRW zur Kenntnis nehmen müssen<sup>6</sup>, dass ein Barriereabbau selbst dann nicht zu den regelhaft förderfähigen („zwingenden“) **Modernisierungsmaßnahmen** stationärer Pflegeeinrichtungen nach § 3 Abs. 1 zählt, wenn die Baugenehmigung unter Missachtung der zum damaligen Zeitpunkt geltenden bauord-

---

<sup>3</sup> Erläuterungstermin des MGEPA zur APG-DVO am 14.02.2014.

<sup>4</sup> Die WTG-DVO 2013 sieht hier nur noch eine allgemeine Untergrenze von 45 qm vor (§ 6 Abs. 3).

<sup>5</sup> Siehe unter [http://www.lwl.org/spur-download/projektfoerderung/raumprogramm\\_wh\\_stand\\_juni\\_2013.pdf](http://www.lwl.org/spur-download/projektfoerderung/raumprogramm_wh_stand_juni_2013.pdf)

nungsrechtlichen Barrierefreiheitsvorschrift (§ 55 Abs. 3, zuvor § 51 Abs. 3 BauO NRW) erteilt wurde. Ungeachtet der Verpflichtung zur Beseitigung von Barrieren nach Art. 9 der UN-Behindertenrechtskonvention sollen Barrieren bei Einrichtungen, die *gezielt für behinderte* (nämlich pflegebedürftige) Menschen errichtet wurden, auch dann noch Bestandsschutz behalten, wenn sie Folge langjährig beklagter baurechtlicher Vollzugsdefizite waren. Dies betrifft nicht wenige Pflegeheimbauten, die nach dem 31.07.1984 genehmigt wurden.

Der SoVD NRW fordert nachdrücklich, Umbauten, die der Herstellung von Barrierefreiheit dienen, generell in die regelhaft förderfähigen Modernisierungsmaßnahmen aufzunehmen. Eine Missachtung der Verpflichtung zum Barriereabbau im Pflegebereich würde grundsätzliche Zweifel wecken, ob das Land NRW *überhaupt* eine Umsetzung der Konventionsanforderung beabsichtigt. Denn wenn nicht hier, wo dann?

## 2. Pflegewohngeld

Der SoVD NRW begrüßt, dass die Absicht, die Beantragung von Pflegewohngeld auf die HeimbewohnerInnen zu übertragen (§ 3 Abs. 6 DVO-Arbeitsentwurf 2013), unserem Hinweis entsprechend fallengelassen wurde. Unsere Sorge gilt jedoch weiterhin der schleichenden **Aushöhlung der sozialpolitischen Zielstellung** des Pflegewohngelds, die mit der APG-DVO fortschreiten würde.

Die Einführung des Pflegewohngelds 1996 diente dem Ziel, zur besseren Einlösung des mit der Schaffung des Pflegeversicherungsgesetzes verbundenen Versprechens der **Überwindung pflegebedingter Armut und Fürsorgeabhängigkeit** beizutragen. Dazu bezuschusst das Pflegewohngeld die von den HeimbewohnerInnen zu tragenden, nicht öffentlich geförderten und deshalb gesondert zu berechnenden Investitionskosten bei BewohnerInnen, die bereits im Sozialhilfebezug sind oder die wegen zu geringer Einkommen durch die Belastung mit diesen Kosten sozialhilfeabhängig würden.

Bei Einführung des Pflegewohngelds (1996) wurde zur Feststellung des Anspruchs nur das Einkommen berücksichtigt; von einer Verwertung vorhandenen Vermögens wurde im Unterschied zum Sozialhilferecht abgesehen. Mit Einführung des vorrangigen Vermögenseinsatzes (2003) wurden dann die Voraussetzungen des Pflegewohngeldanspruchs stärker an fürsorgerechtliche Bedürftigkeitskriterien angenähert. Die in der APG-DVO vorgesehene weitere Übernahme sozialhilferechtlicher Voraussetzungen und Regelungen würde eine Entwicklung fortsetzen, die das Pflegewohngeld immer stärker von einer vor-

---

<sup>6</sup> Erläuterungstermin des MGEPA zur APG-DVO am 14.02.2014.

rangigen Sozialleistung zu einer Leistung werden lässt, die die Sozialhilfe im engen Rahmen fürsorgerechtlicher Logik ergänzt.

So soll mit § 15 Abs. 6 nun auch die Regelung des § 41 Abs. 4 SGB XII übernommen werden, wonach kein Leistungsanspruch besteht, wenn die Bedürftigkeit innerhalb von 10 Jahren vor ihrem Eintritt „vorsätzlich oder grob fahrlässig“ herbeigeführt wurde – etwa durch eine Vermögensschenkung an Angehörige.

Die Begründung gibt weder Hinweise auf reale Probleme, die einen solchen Regelungsbedarf auslösen könnten, noch darauf, unter welchen Umständen hier von Vorsatz oder grober Fahrlässigkeit ausgegangen werden kann. Im allgemeinen Teil der Begründung (S. 4) findet sich lediglich der Hinweis, dass die Sicherung von Erbschaften zulasten öffentlicher Kassen nicht Zielsetzung der Sozialgesetzgebung sein könne. Damit bemüht die Landesregierung ein Argument, das Mitte der 1990er Jahre gegen die Schaffung der sozialen Pflegeversicherung verwendet wurde. Von interessierter Seite wurde die Pflegeversicherung damals als „Erbenschutzprogramm“ denunziert und das Erfordernis einer solidarischen Absicherung des großen Lebensrisikos der Pflegebedürftigkeit in Abrede gestellt. Es ist beunruhigend, dass die Landesregierung heute in ähnlicher Weise einseitig die private Tragung von Kosten der Pflege betont, anstatt – wie es notwendig wäre – auf einen durchgreifenden Ausbau der solidarischen Pflegeabsicherung hinzuwirken.

**Zu kritisieren ist insbesondere auch**, dass die in § 16 Absatz 3 aufgeführte Regelung bei unrichtiger oder unvollständiger Mitwirkung des Pflegebedürftigen zwar zunächst § 66 SGB I entspricht, aber ohne zu erwähnen, dass Sozialleistungen wegen fehlender Mitwirkung nur versagt oder entzogen werden dürfen, nachdem der Leistungsberechtigte auf diese Folge schriftlich hingewiesen worden ist und seiner Mitwirkungspflicht nicht innerhalb einer ihm gesetzten angemessenen Frist nachgekommen ist. Dies wird zwar durch anschließenden Verweis auf eine entsprechende Geltung von § 67 SGB I (Nachholung der Mitwirkung) geheilt, aber die unvollständige Formulierung von Absatz 3 Satz 2 muss als „Drohung“ gegenüber Pflegebedürftigen verstanden werden.

Die sozialpolitische Zielsetzung des Pflegewohngelds wird auch geschwächt durch den stetigen **Wertverfall der betragsmäßig fixierten Freibeträge**. Der Kaufkraftverlust des Einkommensfreibetrags, der seit 1996 bei 50 Euro liegt, beträgt nach dem allgemeinen Verbraucherpreisindex mittlerweile 24 %. Der 2003 zusammen mit der Vermögensanrechnung eingeführte Vermögensfreibetrag von 10.000 Euro ist heute 17 % weniger wert.

Der SoVD NRW fordert, den bereits eingetretenen **Wertverfall auszugleichen** und eine künftige Entwertung durch eine **Dynamisierungsregelung** zu vermeiden. Darüber hinaus sollte zur bis 2003 geltenden **Anrechnungsfreiheit von Vermögen** zurückgekehrt werden. Die – auch aus Sicht des SoVD NRW dringend notwendige – Heranziehung von (größeren) Vermögen muss im Wege der Besteuerung erfolgen und der Allgemeinheit zugutekommen. Zudem ist auf einen Ausbau der solidarischen Pflegeabsicherung hinzuwirken, so dass der Schutz vor pflegebedingter Fürsorgeabhängigkeit auch ohne Pflege-wohngeld gewährleistet wird.

### 3. Spezialisierte Kurzzeitpflegeeinrichtungen

Aus Sicht des SoVD NRW sollten spezialisierte Kurzzeitpflegeeinrichtungen – als „solitäre“ Einrichtung oder in Kombination mit Tages- und Nachtpflege - besser gefördert werden. Das Kurzzeitpflegeangebot wird bislang dominiert von zeitweilig unbelegten Dauerpflegeplätzen in Pflegeheimen („eingestreute“ oder „flexible“ Kurzzeitpflegeplätze). Dort kann dem besonderen Rehabilitationsauftrag der Kurzzeitpflege, die der Überleitung bzw. Rückkehr in ein häusliches Pflegearrangement dient, meist nur unzureichend entsprochen werden. Zudem sind diese Plätze auch wegen ihrer eingeschränkten Verfügbarkeit nicht als vollwertige Kurzzeitpflegeplätze anzusehen<sup>7</sup>; bei entsprechender Nachfrage können sie als Dauerpflegeplatz genutzt werden. Spezialisierte Kurzzeitpflegeeinrichtungen können der Aufgabe konzeptionell besser und mit verlässlicher Verfügbarkeit gerecht werden. Unter den gegebenen Refinanzierungsbedingungen ist ein wirtschaftlicher Betrieb von Solitäreinrichtungen wegen stark schwanker Belegung jedoch häufig nur schwer darstellbar. Nach Befund der Evaluation des Landespflegegesetzes (2009) waren 2007 landesweit nur ein Drittel der Kurzzeitplätze „originäre“ (spezialisierte; vollwertige) Plätze. In nicht wenigen Kommunen war das Angebot gegenüber 2003 rückläufig. Der in dieser Zeit zu verzeichnende Zuwachs an Kurzzeitpflegeplätzen entfiel weit überwiegend auf „eingestreute“ („flexible“) Plätze in Pflegeheimen.

Die APG-DVO schreibt nun die bisherige Regelung der GesBerV weiter fort, wonach für die Förderung von solitären Kurzzeitpflegeeinrichtungen eine durchschnittliche Belegungsquote von 80 % zugrunde gelegt wird. Wir vermuten, dass dieser recht hohe Wert zu den Schwierigkeiten eines wirtschaftlichen Betriebs von Solitäreinrichtungen beiträgt, zumal diesen auch während einer dreijährigen Anlaufphase nach Betriebsaufnahme keine niedrigere Belegungsquote zugestanden wird (Für Pflegeheime wird in der Regel eine Be-

<sup>7</sup> Vgl. TU Dortmund, Evaluation des Landespflegegesetzes NRW, Dortmund 2009, S. 90.

legungsquote von 90 %, während der ersten drei Jahre jedoch von mindestens 80 % zugrunde gelegt; § 12 Abs. 5). Daher halten wir hier Nachbesserungen zugunsten der spezialisierten Kurzzeitpflege für erforderlich.

#### 4. Landesausschuss Alter und Pflege

Der SoVD NRW begrüßt, dass seiner Kritik an den im DVO-Arbeitsentwurf vorgesehenen Regelungen weitgehend entsprochen wurde. Zu begrüßen ist insbesondere auch die Beschränkung auf drei Vertretungen der zuständigen Behörden nach dem WTG (Heimaufsicht) anstelle der im Arbeitsentwurf vorgesehenen 53 Vertretungen; ebenso die grundsätzliche Öffentlichkeit der Sitzungen.

Die Zulassung von **Mehrheitsbeschlüssen**, soweit es nicht um eine „Empfehlung“ nach § 92 SGB XI geht (§ 30 Abs. 3), kommt einer langjährigen Forderung des SoVD NRW entgegen. Problematisch erscheint allerdings, eine qualifizierte Mehrheit vorzusehen, die den beiden Maßstäben „Mehrheit der Mitglieder“ und „zwei Drittel der anwesenden Mitglieder“ gleichzeitig entsprechen muss. Ausweislich der Begründung sollen diese Vorgaben die Orientierung auf möglichst einvernehmliche Empfehlungen unterstützen. Indes belegen die Erfahrungen des Landespflegeausschusses zur Genüge, dass der (abstrakte) Wunsch nach Einvernehmen nicht selten an materiellen Interessenkonflikten scheitert, so dass das Erfordernis des Einvernehmens zur Handlungsunfähigkeit in substantziellen Fragen führte. Auch mit zwei Dritteln der Anwesenden wäre keine Mehrheit *aller* Mitglieder mehr erreichbar, wenn ein Viertel der Mitglieder in der Sitzung fehlt (obwohl das 50 %-Quorum der Beschlussfähigkeit mit 75 % Anwesenheit noch weit übertroffen ist). Auch könnte eine Interessengruppe, die mindestens ein Viertel der Mitglieder umfasst, womöglich durch vorübergehendes Verlassen der Sitzung einen unliebsamen Beschluss blockieren.

Deshalb plädieren wir dafür, für Beschlüsse, die keine Empfehlung im Sinne des § 92 SGB XI sein sollen, entsprechend allgemeiner demokratischer Gepflogenheiten die **einfache Mehrheit** der Anwesenden ausreichen zu lassen. Die Gefahr eines „Missbrauchs“ des Mehrheitsrechts, der hier vorzubeugen wäre, ist nicht erkennbar. Mindestens aber wäre die Zweidrittelmehrheit klarstellend auf die *zu Sitzungsbeginn* anwesenden Mitglieder zu beziehen.

Die **Fahrtkostenregelung** (§ 30 Abs. 6) muss aus Sicht des SoVD NRW auch die Kosten für eine ggf. notwendige Begleitung durch eine Assistenzperson einschließen. Da das zugrundeliegende Ausschussmitglieder-Entsündigungsgesetz hierzu keine Regelungen trifft, erscheint hier eine Klarstellung erforderlich.

## 5. „Anbieterverantwortete Wohngemeinschaften“

Die nach § 11 APG-E erwartete, im DVO-Arbeitsentwurf aber noch nicht konkretisierte besondere Förderregelung für „anbieterverantwortete Wohngemeinschaften“ (av-WGs) in Trägerschaft ambulanter Pflegedienste findet sich nun in der APG-DVO nicht. Aus Sicht des MGEPA werde dem Wortlaut des § 11 APG-E dennoch dadurch Rechnung getragen, dass sich der Betrieb von av-WGs erhöhend auf die nach den allgemeinen Kriterien bemessene Förderung ambulanter Dienste auswirke.

Nicht trotz, sondern wegen seiner kritischen Haltung gegenüber der Konstruktion der av\_WGs im WTG 2013 bedauert der SoVD NRW den Verzicht auf eine besondere Förderung, hätte diese doch die Möglichkeit eröffnet, in der APG-DVO die in der WTG-DVO bestehende Lücke der fehlenden Bestimmung einer barrierefreien Nettogrundfläche zu schließen. Da nun auch diese Chance nicht mehr besteht, bekräftigt der SoVD NRW seine Befürchtung, dass es am künftigen av-WG-Angebotsmarkt zur Ausbildung eines „unteren Segments“ mit unangemessenen Wohnverhältnissen kommen kann.

Es ist die erklärte Absicht der Landesregierung, die Bedeutung von (av-)WGs als Teil der pflegerischen Versorgungsstrukturen und Alternative zum klassischen Heim deutlich zu erhöhen. Allerdings können die Kosten hochwertiger Angebote durchaus die Kosten einer vollstationären Versorgung erreichen oder diese im Einzelfall sogar übersteigen. Aus Sicht des SoVD NRW sollte daher ein **modifiziertes Pflegewohngeld für Pflege-WGs** geschaffen werden, um die BewohnerInnen in vergleichbarer Weise wie bei Heimunterbringung vor pflegebedingter Fürsorgeabhängigkeit zu schützen.