

**Der Vorsitzende  
der Arbeitsgemeinschaft  
der Spitzenverbände  
der Freien Wohlfahrtspflege  
des Landes  
Nordrhein-Westfalen**

**Arbeitsgemeinschaft  
der Spitzenverbände  
der Freien Wohlfahrtspflege  
des Landes  
Nordrhein-Westfalen**

AG Freie Wohlfahrtspflege, Lohrer Straße 7, 42283

**An den  
Landtagspräsidenten  
des Landes  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn Ulrich Schmi  
Platz des Landtags**

**40221 Düsseldorf**

**Fax-Nr. 0211/8842894**

Ihr Zeichen

Ihre Nachricht

st-ro

06.12.95

**Stellungnahme zum Gesetz zur Umsetzung des  
Pflegeversicherungsgesetzes (Landespflegegesetz Nordrhein-  
Westfalen - PFG NW)  
- Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 12/194 -**

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege dankt Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme anlässlich der Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung. Ein Gesetz auf Grundlage des Gesetzentwurfes der Landesregierung wird von uns in notwendiger Ergänzung des Pflegeversicherungsgesetzes ausgesprochen begrüßt.

Die im Gesetzentwurf enthaltene Zuständigkeitsregelung für die Gestaltung der ambulanten, teilstationären und stationären Versorgung für Pflegebedürftige in Nordrhein-Westfalen für die Kreise, kreisfreien Städte und Landschaftsverbände sehen wir in Teilen kritisch.

Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege spricht sich mit Nachdruck für den Erhalt der Zuständigkeit des Landes in der wichtigen Frage der Gestaltung der Qualität der Pflege aus, damit ein landesweiter Standard gewährleistet ist.



Arbeiterwohlfahrt  
Bezirksverbände



Diözesan-  
Caritasverbände



Deutscher Paritätischer  
Wohlfahrtsverband



Deutsches Rotes Kreuz  
Landesverbände



Diakonische Werke  
Landesverbände



Jüdische Kultusgemeinden

Durch Zuständigkeitsverlagerung der Standardsetzung auf die kommunale Ebene ist damit zu rechnen, daß im Land Nordrhein-Westfalen eine erhebliche Uneinheitlichkeit der Qualität und der Versorgung pflegebedürftiger Menschen entsteht und insbesondere die jeweilige Haushaltslage der Kommunen zum Maßstab für die Gestaltung der Arbeit wird. Wir sehen in dieser Verlagerung die Gefahr einer Verschlechterung des bisher erreichten Standards in der Versorgung pflegebedürftiger Menschen in Nordrhein-Westfalen.

Ungeklärt ist die Frage, in welcher Form die Freie Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen als ein wesentlicher Partner in der Gestaltung der Angebotsstrukturen in Zukunft an der Erarbeitung allgemein verbindlicher Mindeststandards beteiligt bleibt. Deutlich ist, daß die Freie Wohlfahrtspflege bzw. die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und die Vereinigungen der Träger kaum noch Erwähnung finden. An die Stelle bisheriger partnerschaftlicher Vereinbarungen in der Pflegesatzkommission mit den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen treten weitreichende einseitige hoheitliche Festsetzungen durch die Landesregierung.

Dies steht u.E. im Widerspruch zu dem klaren Bekenntnis des Ministerpräsidenten vom 24.11.1995: „In einer Zeit, in der viel über die Zukunft des Sozialstaates geredet wird, ist es wichtig, sich der Stützen dieses Sozialstaates bewußt zu sein. Und ganz ohne Zweifel zählen die Wohlfahrtsverbände zu den tragenden Säulen des Sozialstaates.“

Die Freie Wohlfahrtspflege kann aufgrund ihrer umfassenden Tätigkeit und Erfahrung in der Altenhilfe, der Behindertenhilfe und der ambulanten Pflege an der Qualifizierung der Arbeit maßgeblich mitwirken. Ihr waren insbesondere im Rahmen von Vereinbarungen Mitwirkungsmöglichkeiten eingeräumt, die im Landespflegegesetz so nicht mehr erkennbar sind. Als bedeutender Träger von Einrichtungen und Diensten in diesem Land sollte sie ihre fachliche Qualität, ihr fundiertes Wissen und die direkte Nähe zu den betroffenen Menschen weiterhin in die konkrete Arbeit einbringen können. Dies muß aus unserer Sicht gewährleistet sein, um eine bedarfsgerechte Versorgung in Nordrhein-Westfalen zu sichern.

Wir weisen erneut darauf hin, daß das Landespflegegesetz in Ausfüllung des SGB XI ebenfalls Leistungen für Menschen mit Behinderungen nur ganz am Rande erwähnt. Somit ist festzustellen, daß das Landespflegegesetz die Systematik des Bundesgesetzes fortsetzt mit der Folge, daß das Gesetz für die spezifischen leistungsrechtlichen Erfordernisse von Menschen

mit Behinderungen nicht hinreichend ausgestaltet ist. Diese Feststellung verliert auch vor dem gesetzestechnischen Hintergrund nicht an Bedeutung, daß das Landespflegegesetz im Kern ein Ausführungsgesetz des Bundesgesetzes ist.

Die Einführung des Pflegewohngeldes wird begrüßt. Das Pflegewohngeld schafft einen systematisch richtigen Ansatz zur Entlastung der Bewohner von Pflegeeinrichtungen mit investiven Kosten. Es muß jedoch Sorge dafür getragen werden, daß zeitliche Verschiebungen in der Anerkennung eines Anspruches des Bewohners nach SGB XI und auf das Pflegewohngeld nicht zu Lasten der Träger von Einrichtungen gehen. Mit Aufnahme des Pflegebedürftigen in die Pflegeeinrichtung nach Abschluß des Begutachtungsverfahrens sollte ein vorläufiger Zahlungsanspruch bis zur endgültigen Anerkennung und Festsetzung der Höhe des Pflegewohngeldes eingeräumt werden.

Eine Gesamtbeurteilung des Gesetzes wird durch die noch ausstehenden Rechtsverordnungen erschwert. Die Kenntnis und Mitberatung der Rechtsverordnungen ist von daher Voraussetzung für eine sachgerechte Gesamtbeurteilung. Schließlich wäre eine Ausweitung der Förderung von Investitionen in Pflegedienste und Pflegeeinrichtungen über die Absicherung von Grundpflege und hauswirtschaftlicher Versorgung hinaus erforderlich.

Eine detaillierte Beantwortung der von Ihnen uns aufgegebenen Fragen entnehmen Sie bitte den folgenden Einzelstellungnahmen.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Steinhausen.

## A. Allgemeine Fragen zum Gesetzentwurf

### Zu A 6

Die Priorität für den ambulanten und teilstationären Bereich gegenüber der stationären Versorgung ist im Grundsatz voll zu unterstreichen. Der Vorrang der Förderung von Tages- und Kurzzeitpflege darf jedoch nicht den Blick darauf verstellen, daß in einigen regionalen bzw. überregionalen Bereichen noch ein zusätzlicher Bedarf für vollstationäre Plätze in der Altenhilfe besteht, der bei der Förderung Berücksichtigung finden sollte.

### Zu A 7 und A 8

Die mit dem Gesetz vorgenommene Zuweisung der Zuständigkeiten für die Gestaltung der ambulanten, teilstationären und stationären Versorgung für Pflegebedürftige in Nordrhein-Westfalen an die Kreise, kreisfreien Städte und Landschaftsverbände wird kritisch gesehen. Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege Nordrhein-Westfalen hat sich mit Nachdruck für den Erhalt der Zuständigkeit des Landes in der wichtigen Frage der gestalterischen Qualität der Pflege ausgesprochen, um einen landesweiten Standard sicherzustellen. Wir befürchten nun, daß im Land Nordrhein-Westfalen eine erhebliche Uneinheitlichkeit der Qualität der Versorgung pflegebedürftiger Menschen entsteht und insbesondere die Haushaltslage der Kommunen ausschließlicher Maßstab für die Gestaltung der Arbeit wird. Wir sehen in dieser Verlagerung die Gefahr einer Verschlechterung des bisher erreichten Standes in der Versorgung pflegebedürftiger Menschen in Nordrhein-Westfalen.

### Zu A 9

Die sozialen Dienste sind auch nach unserer Auffassung unverrückbarer Bestandteil stationärer Einrichtungen, um den Rechtsanspruch alter, pflegebedürftiger Menschen zur Förderung der Kommunikation und Teilhabe am gesellschaftlichen Leben sicherzustellen. In dieser Frage gab es in der Vergangenheit nie einen Dissens mit der Landesregierung.

Der Gesetzentwurf verengt im § 13 die Aufgabenstellung vollstationärer Einrichtungen auf ein Minimum an grundpflegerischer Versorgung, Unterbringung und Verpflegung. Auch schließt sich das Landespflegegesetz in § 13 (1) an die Konzeption des SGB XI an und legt fest, daß die Pflege „unter ständiger Verantwortung einer ausgebildeten Pflegefachkraft“ zu leisten ist. Damit würde die bewährte Praxis der

Behindertenarbeit in NRW in Frage gestellt. Die Freie Wohlfahrtspflege hält die Weiterentwicklung interdisziplinärer Personalkonzepte in der Behindertenhilfe und die Festschreibung eines umfassenden Pflegeauftrages für geboten.

#### Zu A 10

Die Einbeziehung von Einrichtungen und Diensten für Behinderte oder aidskranke Menschen ist mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Dies ist aber auch durch die weiter ungelöste Zuordnung dieses Personenkreises in der Pflegeversicherung bedingt.

#### Zu A 11

Die Zuständigkeitsverteilung im Gesetz läßt nicht erwarten, daß die Kommunen gleiche Verhältnisse in Qualität und Leistung herstellen. Es sind erhebliche Abweichungen im Standard zu erwarten (siehe oben Antwort zu Fragen A 7 und A 8).

#### Zu A 12

Die Beurteilung des Gesetzes wird durch die ausstehenden Rechtsverordnungen erschwert. Ohne die Rechtsverordnungen ist eine Wertung der Wirkungen des Gesetzes kaum möglich. Die Kenntnis der Rechtsverordnungen ist daher Voraussetzung für eine sachgerechte Gesamtbeurteilung.

#### Zu A 13

Die Vorgaben des SGB XI haben sich auf die Ausgestaltung des Landespflegegesetzes dahingehend ausgewirkt, daß das Gesetz vornehmlich auf Altenpflege ausgerichtet ist. Einrichtungen und Dienste für jüngere Pflegebedürftige sind schwer mit den Fördervoraussetzungen in Einklang zu bringen und wenig berücksichtigt (siehe oben Antwort zu Frage A 10).

### B. Investitionen

#### Zu B 1

Der Anspruch wird erhoben, um die Aufrechterhaltung des gewachsenen Angebotes ambulanter Pflegedienste in Nordrhein-Westfalen zu gewährleisten. Die Zuordnung zur Finanzierung durch die Kommunen ist gerechtfertigt, da dies eine Aufgabe örtlicher sozialstaatlicher Verantwortung ist und dem Ziel entspricht, möglichst die Versorgung der Pflegebedürftigen in

der häuslichen Umgebung sicherzustellen. Das Gesetz und die Rechtsverordnungen haben für eine verlässliche Investitionsfinanzierung zur Sicherung der ambulanten Pflegedienste freigemeinnütziger Träger zu sorgen. Diese muß dabei durch rückwirkende Inkraftsetzung der entsprechenden Rechtsverordnung zum 01.01.96 gewährleistet sein, um wirtschaftlich das über lange Jahre u.a. mit Hilfe des Landes entwickelte und vernetzt arbeitende Angebot nicht zu gefährden und gleichzeitig aus sozialpolitischen Gründen eine ansonsten erforderliche Inanspruchnahme der Pflegebedürftigen zu vermeiden. Die im Gesetz vorgesehenen Pauschalen sind zu ungenau beschrieben. Die Pauschalen müssen wirklichkeitsnah festgesetzt und fortgeschrieben werden. Ebenso ist eine Konkretisierung der Ermächtigungsgrundlage für die Bestimmung der „Angemessenheit der betriebsnotwendigen Aufwendungen“ erforderlich.

#### Zu B 2

Es ist zu bezweifeln, ob mit den Förderregeln für die Tages- und Kurzzeitpflege das derzeitige Defizit behoben werden kann. Eine Übernahme von 100 % der Investitionskosten für nur drei Jahre ist halbherzig. Wegen der finanziellen Belastung der Betroffenen müßte die Förderung in dieser Höhe als Regelförderung weitergeführt werden.

#### Zu B 4

Vollstationäre Pflegeeinrichtungen haben einen umfassenden Pflege- und Betreuungsauftrag. Eine eingeschränkte Aufgabenbeschreibung nur abgestellt auf den Grundversorgungsbereich des SGB XI ist unzulässig, selbst wenn das Landespflegegesetz zur Umsetzung des SGB XI dient. Die derart verkürzte Definition wird abgelehnt, da in der stationären Altenhilfe neben SGB XI auch Leistungen gem. BSHG erbracht werden und diese abgestellt werden müssen auf den individuellen Anspruch der alten Menschen. Die Beschränkung bei der Förderung betriebsnotwendiger Investitionen auf 50 % der anererkennungsfähigen Gesamtkosten in Form von Darlehen durch den überörtlichen Träger der Sozialhilfe erscheint als nicht ausreichend, um den betroffenen Personenkreis angemessen zu entlasten. Eine Förderung von Miet- und Pacht aufwendungen kann nur dann Wirkung zeigen, wenn diese in Form von Zuschüssen erfolgt. Die Zuordnung der Finanzierung zum überörtlichen Träger der Sozialhilfe entspricht weitgehend dem bisherigen Zustand, da die Landesförderung auf Darlehensbasis maximal 40 % der Investitionskosten abdeckte und die kapitalmarktfinanzierten Anteile über die Pflegesätze finanziert werden.

## Zu B 5

Siehe oben Antwort zu B 2. Ergänzend muß allerdings darauf hingewiesen werden, daß die derzeit erkennbaren Schwierigkeiten der Sicherung der Betriebskostenfinanzierung für die Tages- und Kurzzeitpflege über das SGB XI die Situation erheblich verschärfen.

## Zu B 13

Eine vollständige Altschuldenentlastung wäre gegenüber der nunmehr vorgesehenen „Pflegergeldregelung“ die erheblich teurere Variante, weil sie auch die Personenkreise entlastet hätte, die aufgrund ihrer individuellen Einkommenssituation ohne weiteres die Investitionsanteile aus eigener Kraft bestreiten können. Die vorgesehene „Pflegergeldregelung“ entlastet zielgenau die Personen, die ansonsten in die Sozialhilfebedürftigkeit fallen würden.

## C. Pflegergeld

## Zu C 2

Die Einführung des Pflegergeldes wird begrüßt. Das Pflegergeld schafft einen systematisch richtigen Ansatz zur Entlastung der Bewohner von Pflegeeinrichtungen mit investiven Kosten. Das gewählte Verfahren kann jedoch nur dann im Interesse freigemeinnütziger Einrichtungen sein, wenn ihnen nicht die individualrechtliche Darlegungs- und Beweislast des Falles des Bewohners auferlegt wird. Außerdem muß Sorge dafür getragen werden, daß zeitliche Verschiebung in der Anerkennung eines Anspruches des Bewohners nach SGB XI und auf das Pflegergeld nicht zu Lasten der Träger von Einrichtungen gehen. Mit Aufnahme in die Pflegeeinrichtung nach Abschluß des Verfahrens nach SGB XI muß ggf. ein vorläufiger Zahlungsanspruch bis zur endgültigen Anerkennung und Festsetzung der Höhe des Pflegergeldes eingeräumt werden.

## Zu C 4

Falls nach 3 Jahren die Förderung auf 80 % abgesenkt wird, ist eine weitere Kostenbelastung um 20 % der investiven Kosten vom Nutzer zu finanzieren. Die „Pflegergeldregelung“ würde eine abmildernde Wirkung zeigen. Wichtig ist jedoch gerade für den teilstationären/Kurzzeitpflegebereich, daß der administrative Aufwand für alle Beteiligten verträglich bleibt.

## D. Strukturregelungen/Pflegekonferenzen/Pflegebedarfsplanung

### Zu D 1

Die Frage einer ausreichenden flächendeckenden Versorgung sehen wir als nicht gesichert an (siehe auch die Antwort zu Frage A 11). Darüber hinaus ist auffällig, daß die Freie Wohlfahrtspflege bzw. die Spitzenverbände und die Vereinigung der Träger kaum noch erwähnt werden. An die Stelle bisheriger partnerschaftlicher Vereinbarungen in der Pflegesatzkommission mit den örtlichen und überörtlichen Trägern der Sozialhilfe in Nordrhein-Westfalen tritt weitreichend einseitige hoheitliche Festsetzung durch das Ministerium.

Als bedeutendster Träger von Einrichtungen und Diensten in diesem Land können wir fachliche Qualität, fundiertes Wissen und die direkte Nähe zu den betroffenen Menschen in die Arbeit einfließen lassen. Die Standardfestschreibungen in Nordrhein-Westfalen sollten nicht ohne die Mitwirkung der Freien Wohlfahrtspflege geschehen.

### Zu D 2

Im Interesse einer gleichmäßigen Versorgung in Nordrhein-Westfalen ist die Ausrichtung kommunaler Planung an Vorgaben des Landes unverzichtbar. Es besteht die Gefahr einer uneinheitlichen Förderung im Lande zu Lasten der betreuungsbedürftigen Menschen. Zu fordern ist, daß dem Verfahren der regionalen Planung die Überprüfung eines regionalen Ausgleiches vorgeschaltet wird. Damit ist gemeint, daß nicht aufgrund gewachsener Entwicklungen nunmehr öffentliche Fehlbedarfe festgestellt werden, die in angrenzenden Regionen zu Überkapazitäten führen.

### Zu D 3

Grundsätzlich befürwortet die Freie Wohlfahrtspflege in Nordrhein-Westfalen ein indiziertes Verfahren zur Bedarfsermittlung. Das Naegele-Gutachten bewertet die Ist-Situation 1992-1994. Veränderte Rechtslagen und veränderte Leistungsgewährungen sowie die Gruppe der pflegebedürftigen behinderten Menschen konnten in das Gutachten nicht einfließen.

- Wer kann denn heute die mittel- und langfristigen Wirkungen des SGB XI einschätzen?

- Wer kann denn heute, noch bevor die 2. Stufe des Pflegeversicherungsgesetzes umgesetzt ist, mit einer Planungssicherheit bewerten, wie sich die Inanspruchnahme von Geldleistungen langfristig auswirken wird?
- Kann es nicht sein, daß die familiäre Belastungssituation falsch eingeschätzt wurde und mit einer zeitlichen Verzögerung eine verstärkte Nachfrage nach stationärer Pflege einsetzt?

Darüberhinaus halten wir für erforderlich, daß im Landespflegegesetz eine Verzahnung zwischen dem Sicherstellungsauftrag der Pflegekassen und der kommunalen Planungsverantwortung hergestellt wird.

#### Zu D 4

Die Pflegekonferenzen ohne direkte Beteiligung der Wohlfahrtsverbände werden kritisch gesehen. Mit der Einrichtung dieser Konferenzen soll scheinbar seitens des Landesgesetzgebers der Versuch unternommen werden, zum Teil die in den §§ 8 und 9 SGB XI für die Länder vorgesehenen Aufgaben weiter nach unten zu delegieren. Das Land sollte sich auf diesem Weg nicht still und heimlich aus seiner Verantwortung verabschieden. Zu fordern ist, daß

- die Aufgabenstellung der kommunalen Pflegekonferenzen im Gesetzestext umschrieben werden und
- eine landesweit einheitliche Satzung/Geschäftsordnung im Gesetzestext vorgegeben wird.

Dies ist erforderlich, damit die Pflegekonferenzen eine klare Orientierung und Aufgabenbeschreibung erhalten und nicht jede Pflegekonferenz auf kommunaler Ebene ihren Auftrag individuell definiert sowie Mechanismen vorgesehen sind, die sicherstellen, daß die Ergebnisse der örtlichen Pflegekonferenzen in die Arbeit des Landespflegeausschusses einbezogen werden.

#### Zu D 5

Eine ausreichende Berücksichtigung von Vertretern der unmittelbar betroffenen pflegebedürftigen Menschen ist in den Pflegekonferenzen sicherzustellen, da diese sonst keinen Einfluß im übrigen Gefüge des SGB XI nehmen können.

## Zu D 6

Die Zielsetzung der umfassenden Beratung Pflegebedürftiger wird unterstützt. Dies darf jedoch in keinem Fall zu einer lenkenden Einflußnahme auf Angebot und Nachfrage führen. Von daher wendet sich die Freie Wohlfahrtspflege gegen die vorgesehene Funktion der Beratungs- und Vermittlungsstellen als Vermittlungsstelle.

## Zu D 7

In der jetzigen Konzeption sollte keine Delegation vorgesehen werden, da sie zu Wettbewerbsverzerrungen führen kann. Die Kommunen sind zu Neutralität verpflichtet.

## Zu D 8

Die Notwendigkeit der Kooperation ist gegeben. Ob diese Kooperation jedoch durch die vorgesehenen Vertragsvereinbarungen verbessert wird, ist fraglich. Es bestehen über das SGB XI und die allgemeinen Rechtsnormen des Sozialhilferechts zahlreiche Verpflichtungen zur Abstimmung und Zusammenarbeit für alle Beteiligte.

## Zu D 9

Die Kreise und kreisfreien Städte erhalten eine weitgehende Planungsverantwortung. Das Verhältnis zwischen kommunaler und staatlicher Bedarfsplanung auf der einen Seite und des erklärten Verzichts auf Bedarfsplanung nach dem SGB XI auf der anderen Seite ist an dieser Stelle nicht geklärt. Es wird darauf hingewiesen, daß ein Widerspruch zwischen der vom SGB XI gewünschten Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie zentraler Planung besteht. Da der Zugang zu Fördermitteln vom Bedarfsplan abhängig ist, muß die Wirkung des kommunalen Planes unter Gesichtspunkten der Gleichbehandlung betrachtet werden. Der Pflegeplan darf geeigneten Trägern den Zugang zu Fördermitteln nicht versperren.

## Zu D 10

Das Landespflegegesetz kennt zwei Bestimmungen über die sich Planungen für die Behindertenhilfe realisieren lassen: Es handelt sich um die §§ 6 und 16. Diese beiden Bestimmungen stehen unverbunden im Gesetz und es gibt deshalb keine Verpflichtung der beiden Planungsinstanzen, die Belange von Menschen mit Behinderungen in die Planung koordinierend aufeinander zu beziehen.

Die Einfügung von gegenseitigen Verweisen in das Gesetz wird empfohlen.

**Zu D 12**

Eine Pflicht zur Pflegeberichtserstattung durch das Land wird unterstützt.

**Zu D 13**

Die Qualitätssicherungsregeln im SGB XI und die Aufgabenverteilung zwischen Pflegekassen, Sozialhilfeträgern und Leistungsanbietern reichen aus, um den Pflegebedürftigen die nötige Qualität der pflegerischen Versorgung zu gewährleisten. Weitere Regeln sind nicht erforderlich.

**Zu D 15**

Die Bestätigung durch die Landschaftsverbände ist notwendig, um die übergreifenden planerischen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Siehe oben die Antwort zu den Fragen A 7 und A 8 und D 2.