

Stadt Bielefeld – Sozialamt– 33597 Bielefeld

- Landtag Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit
und Soziales
Herrn Günter Garbrecht
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME
16/1054
Alle Abg

Amt für soziale Leistungen
- **Sozialamt** -
Abteilung „Senioren und Men-
schen mit Behinderungen“

Neues Rathaus
Niederwall 23

Auskunft gibt Ihnen:
Gisela Krutwage
Raum D240

Datum und Zeichen Ihres Schreibens

Bitte bei der Antwort angeben

Mein Zeichen
500.3

Bielefeld
09.09.2013

Telefon 0521 51 - 6558
Telefax 0521 51 - 6197
Internet www.bielefeld.de
E-Mail gisela.krutwage@bielefeld.de

**Gesetz zur Entwicklung und Stärkung einer demographiefesten, teilha-
beorientierten Infrastruktur und zur Weiterentwicklung und Sicherung
der Qualität von Wohn- und Betreuungsangeboten für ältere Menschen,
pflegebedürftige Menschen, Menschen mit Behinderung und ihre An-
gehörigen – GEPA NRW**

Stellungnahme anlässlich der Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit
und Soziales des Landtages Nordrhein-Westfalen



Sehr geehrter Herr Garbrecht,

für die Einladung zur Anhörung am 12. und 13. September im Ausschuss für Arbeit,
Gesundheit und Soziales des Landtages NRW bedanke ich mich. Vorab möchte ich
die Gelegenheit nutzen, aus kommunaler Perspektive auf einzelne Aspekte des
Gesetzesentwurfes einzugehen. Dabei beziehe ich insbesondere die in Bielefeld
gesammelten Umsetzungserfahrungen im Hinblick auf das geltende Recht sowie
(pflege)infrastrukturelle Akzentuierungen der letzten Jahre mit ein.

Lieferanschrift

Stadt Bielefeld
Neues Rathaus
Niederwall 23
33602 Bielefeld

Rechnungsanschrift

Stadt Bielefeld
Amt für soziale Leistungen
Postfach 10 29 31
33529 Bielefeld

Sprechzeiten

Montag - Freitag 08.00 - 12.00 Uhr
Donnerstag 08.00 - 12.00 Uhr
14.30 - 18.00 Uhr

im Übrigen nach Vereinbarung

1. Allgemeine Anmerkungen

Unbestritten ist es eine richtige Entscheidung, den anstehenden Novellierungspro-
zess für eine Zusammenführung und Harmonisierung der auf Pflege und Betreuung
bezogenen landesgesetzlichen Regelungen zu nutzen. Im Nebeneinander von PFG
NW und WTG und dem hiermit verbundenen „Dschungel“ unzähliger Verordnungen
und Erlasse war und ist die Entwicklung einer demographiefesten, teilhabeorientier-

Konten der Stadtkasse Bielefeld

Sparkasse Bielefeld Kto.-Nr. 26
(BLZ 480 501 61)
IBAN: DE09 4805 0161 0000 0000 26
BIC: SPBIDE33XXX
Postbank Hannover Kto.-Nr. 20307
(BLZ 250 100 30)
IBAN: DE52 2501 0030 0000 0203 07
BIC: PBNKDEFF
Gläubiger-Identifikationsnummer:
DE192000000017669

ten, bedarfs- und bedürfnisgerechten, qualitätsgesicherten und auch finanzierbaren Infrastruktur für die handelnden Akteure nicht immer einfach.

Mit dem GEPA NRW liegt nun ein umfassendes Werk vor, das die Schwachstellen der bisherigen Gesetzgebung aufgreift und sich umfassend der Wohn-, Pflege und Betreuungssituationen der älteren Menschen, der Pflegebedürftigen und der Menschen mit Behinderungen annimmt.

Hierzu im Folgenden zunächst einige allgemeine Anmerkungen und Einschätzungen:

- Das Gesetz stellt insbesondere auf die Lebensentwürfe und -situationen der älteren und insbesondere der pflegebedürftigen Menschen ab, folglich spiegeln die Leistungstypen zuallererst die Strukturen der Pflege wider. Die Entwicklungen und Gestaltungsaufgaben im Bereich der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung spielen demgegenüber eine untergeordnete Rolle, von daher ist zu hinterfragen, wie tragfähig die einzelnen Regelungen diesbzgl. u.a. im Zuge von Ambulantisierung und personenbezogenen Hilfen sein werden.
- Das GEPA NRW zeichnet sich insgesamt durch eine hohe Programmatik aus und greift umfassend auf, was die Fachwelt aktuell i.Z. mit zielgruppenbezogenen Wohn-, Pflege- und Betreuungskonzepten vorrangig für pflegebedürftige Menschen diskutiert. Allerdings bleibt offen, wie die dargelegten Ziele und Versorgungsentwürfe flächendeckend umgesetzt werden können und mit welchen Instrumenten vor Ort entsprechende Konzepte und Standardsetzungen befördert werden können.
- Die Zukunft der Pflege und Betreuung wird vorrangig in quartiersnah organisierten ambulanten Strukturen gesehen, während sich der Bestand stationärer Angebote maximal auf Basis des Status quo bewegen soll. Diese Zielsetzung wird grundsätzlich begrüßt, wird im Zuge der demografischen Entwicklung ggf. aber anzupassen sein.
- Die Umsetzung der im Gesetz dargelegten Zielstellungen wird wesentlich davon beeinflusst, inwieweit es gelingt, in den Quartieren ausreichend bezahlbaren und barrierefreien, mindestens aber barrierearmen Wohnraum vorzuhalten. Die vor kurzem vorgelegte Studie des Pestel-Institutes hat hier auf einen erheblichen Handlungsbedarf verwiesen. Damit die im Gesetz dargelegten Wirkungen erreicht werden können, bedarf es spezieller wohnungspolitischer Förderprogramme. Hier kann das Land einen wichtigen Beitrag leisten, damit quartiersnahe Pflege und Betreuung möglich wird.
- Die stationäre Pflege bzw. die Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot spielen bei der Weiterentwicklung der quartiersnahen Strukturen so gut wie keine Rolle, die Pflege der Zukunft wird im ambulanten Setting gesehen. Demgegenüber wird die stationäre Pflege zz. überwiegend mit Großeinrichtungen, schlechter Pflegequalität, hohen Kosten etc. in Verbindung gebracht. Nicht verkannt werden sollte, dass stationäre Pflegeeinrich-

tungen einen wichtigen Beitrag einer wohnortnahen Versorgung leisten können und in vielen Kommunen wichtige Ankerpunkte im Quartier sind. Von daher sind diese Einrichtungen stärker in eine wohnortnahe Versorgungsplanung einzubinden, sind Konzepte zu favorisieren, die sich unterhalb eines Platzangebotes von „80 plus X“ bewegen und als kleinteilige Lösungen für einzelne Wohnquartiere entwickelt werden.

Mit dem GEPA NRW wird ein wichtiger Rahmen für die Weiterentwicklung der Pflege- und Betreuungsstrukturen gesteckt. Vor dem Hintergrund eingeschränkter Steuerungs- und Fördereinflüsse hängt die Umsetzung ganz wesentlich vom Gestaltungswillen der verantwortlichen Partnerinnen und Partner vor Ort ab. So ist es im gegenseitigen Miteinander von Politik und Verwaltung, freigemeinnützigen und privaten Trägern, der Wohnungswirtschaft, den Krankenhäusern, niedergelassenen Ärzten etc. in Bielefeld gelungen, differenzierte quartiersnahe Pflege- und Betreuungsstrukturen aufzubauen. Die gemeinsamen Anstrengungen in diesem Bereich haben im Ergebnis auch zu einem quantitativ konstanten, qualitativ aber deutlich verbesserten Angebot an stationären Pflegeplätzen geführt. Bei aller Kritik an einem Pflegemarkt haben hier die Marktgesetze gewirkt, d.h. bei entsprechender Nachfrage nach alternativen Versorgungsformen entstehen die Angebote, das Mehr an neuen Wohnangeboten hat in der Folge die Nachfrage belebt.

Die z.z. geltenden Rahmenbedingungen des WTG und der ergänzenden Erlasse konnten trotz aller Kritik in Bielefeld nicht verhindern, dass sich neue Pflege- und Betreuungsangebote entwickelt haben und ambulant betreute Wohngemeinschaften zahlreich entstanden sind. Von daher wird unterstellt, dass es jenseits von gesetzlichen Grundlagen, Erlassen, politischen Willensbekundungen u.a.m. Faktoren mit prägendem Einfluss auf die (Pflege)Infrastruktur gibt.

2. Besondere Anmerkungen zu einzelnen Regelungen

Artikel 1: Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen

§ 6 Beratung

Die Stadt Bielefeld hat den Auftrag des geltenden Landespflegegesetzes von Beginn an sehr ernst genommen. Seit 1997 unterhält die Stadt eine kommunale Pflegeberatungsstelle, die im Verbund mit der Wohnberatung, der Beratungsstelle für Menschen mit Behinderungen, der Hörgeschädigtenberatung und der Initiative Nachbarschaft trägerunabhängig berät. Seit zwei Jahren ist die Kommune zudem Träger des Pflegestützpunktes gemäß § 92 c SGB XI und erbringt im Verbund mit drei Pflegekassen sowohl in zentraler als auch in dezentraler Struktur das Beratungsangebot. Vor dem Hintergrund der hier eingeführten guten Infrastruktur besteht

die Erwartung, dass in der angekündigten Rahmenvereinbarung ein Bestandsschutz für funktionierende Beratungsstrukturen aufgenommen wird.

Bezogen auf die in der Begründung ins Gespräch gebrachte „Pantoffelnähe“ sei darauf verwiesen, dass eine Beratungsstruktur in dieser Kleinteiligkeit (Pantoffelnähe bezieht sich wohl nicht auf einen Stadtteil) nicht erklärtes Ziel sein kann.

§ 7 Örtliche Planung

Die gemäß Absatz 3 normierte Abstimmung mit anderen entscheidungsbefugten Behörden erfolgt idealerweise nicht erst im Hinblick auf die Ergebnisse. Gerade die frühzeitige Einbindung der für Stadtentwicklung und Bauleitplanung verantwortlichen Dienststellen sichert die Entwicklung einer bedarfsgerechten Infrastrukturentwicklung.

§ 8 Kommunale Konferenz Alter und Pflege

Die Relevanz der in Absatz 2 Nummer 7 dargelegten Steuerungsmöglichkeiten im Hinblick auf den Neubau von Pflegeheimen sollte nicht überbewertet werden. So ist offen, wie sich entsprechende Überlegungen mit den Sitzungsregularien – die Bielefelder Pflegekonferenz tagt zwei Mal im Jahr, legt die Termine lange Zeit vorher fest, spricht einvernehmliche Empfehlungen aus u.a.m - vereinbaren lassen. Zudem wäre zu klären, inwieweit ein negatives Votum einer rechtlichen Prüfung im Hinblick auf Bedarfssteuerung standhalten wird.

Bezogen auf die in Absatz 3 gelisteten regelhaften Mitglieder wird vorgeschlagen, auch Vertreterinnen und Vertreter der niedergelassenen (Haus)Ärzte und der Wohnungswirtschaft aufzunehmen. Mit der Aufführung im Gesetz wird die Bedeutung und Wichtigkeit dieser Gruppierungen bei der Sicherung und Weiterentwicklung der örtlichen Infrastruktur zum Ausdruck gebracht.

§ 11 Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen

Zu der hier ins Gespräch gebrachten angemessenen Förderung von Investitionskosten für Einrichtungen nach § 24 Absatz 3 WTG liegen derzeit noch keine weitergehenden Informationen vor, hierzu bleibt ein wissenschaftliches Gutachten abzuwarten. Vor dem Hintergrund von aktuell 25 ambulant betreuten Wohngemeinschaften, die auch ohne entsprechende Invest-Regelungen entstanden sind, erscheint diese Regelung entbehrlich. Soweit es um Kosten z.B. aufgrund der erforderlichen Barrierefreiheit geht sind diese Kosten im Rahmen von Wohnungsbaumitteln oder hier aufgelegten Förderprogrammen zu finanzieren. Soweit Pflegedienste in den Wohngruppen Pflegeleistungen erbringen, werden diese vollumfänglich bei der Investitionskostenförderung berücksichtigt. Dabei ergeben sich bereits in der Leistungserbringung erhebliche Synergien weil z.B. die Pflegekräfte kaum Wegezeiten, dafür aber mehr Zeit für unmittelbare Leistungserbringung haben.

Artikel 2: Wohn- und Teilhabegesetz

Teil 1, Kapitel 3 Qualitätssicherung

§ 14 Durchführung der behördlichen Qualitätssicherung i.V. mit § 4 der WTG-DVO

Die gemäß Absatz 8 angestrebte Veröffentlichung von Prüfergebnissen wird von hier kritisch gesehen, auch wenn nach geltendem Recht bereits eine entsprechende Rechtsverordnung in Aussicht gestellt wurde. Die hiesige WTG-Behörde arbeitet seit Jahren mit nahezu allen Trägern konstruktiv an der Bearbeitung von Mängeln und konnte nachhaltig zur Qualitätsverbesserung beitragen. Zukünftig wird nicht unerheblich viel Zeit in die fristgerechte Bearbeitung und die gerichtsfeste Abbildung des Prüfgeschehens verwandt werden müssen. Daneben ist kritisch anzumerken, dass das vorgelegte Muster für den im Internet einzustellenden Prüfbericht sehr mangelbehaftet ist und kaum Raum bietet für die Darstellung der positiven Aspekte der Einrichtung oder Wohngemeinschaften.

Ausgehend von den Erfahrungen i.Z. mit der Veröffentlichung von Pfegenoten dürfte insbesondere die Einstellung in ein Internet-Portal zusätzliche Aufmerksamkeit und kritische Würdigung zur Folge haben. Der Mehrwert des Verfahrens ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht zu erkennen, zumal das Auslegen in der Einrichtung und das Recht auf Einsichtnahme gemäß § 6 Absatz 3 bereits Transparenzwünsche aufgreifen. Von daher sollten hier zunächst einmal modellhaft erste Erfahrungen – auch im Hinblick auf die einzelnen Instrumente und die Terminsetzungen - gesammelt werden. Insgesamt steht bei dieser Regelung zu erwarten, dass die Umsetzung wertvolle personelle Ressourcen der WTG-Behörde binden wird, die sinnvoller für Prozessbegleitung und Qualitätsentwicklung der Angebote eingesetzt werden sollten.

Teil 2, Kapitel 2 Wohngemeinschaften mit Betreuungsleistungen

Zunächst einmal ist positiv hervorzuheben, dass mit der Novellierung des WTG der einheitliche Einrichtungsbegriff zugunsten differenzierter Wohn- und Betreuungsangebote aufgegeben werden soll. In der Rechtsanwendung des WTG haben sich gleichlautende Standards für ganz unterschiedliche Angebote – Pflegeheim vs. Wohngruppe – regional unterschiedlich als Hemmnis erwiesen, auch wenn auf dem Erlasswege nachträglich Möglichkeiten für Befreiungen eingeräumt worden sind. Unter den jetzigen Bedingungen lassen sich aus den Erfahrungen der Bielefelder WTG-Behörde u.a. folgende Rückschlüsse i.Z. mit ambulant betreuten Wohngemeinschaften ziehen:

- Die bereits erwähnten 25 Wohngruppen richten sich ganz überwiegend an Menschen mit einer dementiellen Erkrankung, einige wenige Ausnahmen sind auf beatmungspflichtige Menschen spezialisiert.
- Pflegewohngruppen sind für Pflegebedürftige und ihre Angehörigen eine gute Alternative und leisten einen wertvollen Beitrag bei der Aufrechterhaltung sozialräumlicher Bindungen.

- Bezogen auf die vorrangige Zielgruppe der hier entstandenen Wohngruppen ist das Kriterium der Selbstverantwortlichkeit obsolet. Soweit Angehörige bereits über Jahre einen nahestehenden Angehörigen gepflegt haben besteht der Wunsch nach geteilter Verantwortung mit einem Pflegeanbieter, nicht aber mit weiteren Pflegenden.
- Die im WTG normierten baulichen und fachlichen Erfordernisse konnten ggf. im Wege von Ausnahmegenehmigungen und Befreiungen zielführend aufgelöst und eine Umsetzung mithin ermöglicht werden.
- Im Vergleich zur stationären Pflege ist festzustellen, dass im Hinblick auf die Implementation von Expertenstandards, Qualitätssicherung, Pflegeplanung und -dokumentation der stationäre Bereich deutlich besser aufgestellt ist.
- Überwiegend stellt nicht die behördliche Qualitätssicherung nach WTG ein „Problem“ für die Anbieter von Pflegewohngruppen dar, vielmehr ist es die in der Folge greifende Rechtsanwendung anderer Gesetzgebungen wie z.B. im Zusammenhang mit Auflagen des Brandschutzes oder des Infektionsschutzes.

In § 24 Absatz 2 und 3 sind nunmehr Definitionen für selbst- und anbieterverantwortete Wohngemeinschaften aufgeführt, die je nach Einordnung bestimmte Rechtsfolgen nach sich ziehen. Die bisher bekannt gewordenen Probleme mit dem Unterfallen von ambulant betreuten Wohngemeinschaften unter das WTG werden durch diesen Ansatz nicht gelöst, sondern nur auf die andere Ebene „selbstverantwortet“ übertragen. Die Problematik der rechtlichen Verbundenheit, zu der in Ostwestfalen-Lippe mehrere Klageverfahren geführt wurden, bleibt mit dieser Regelung weiterhin erhalten und bringt für alle Beteiligten nicht die erforderliche Klarheit. Auch steht zu befürchten, dass mit der gewählten Unterscheidung und der Möglichkeit, sich von der anbieterverantworteten Wohngemeinschaft nach erfolgter Gründungsphase hin zu einer selbstverantworteten Wohngemeinschaft zu entwickeln, mehr Fragen aufgeworfen werden als Klarheit im Hinblick auf einen wichtigen Baustein der Versorgung geschaffen wird.

Die Beschreibung typgerechter Anforderungen i.S. von ordnungsrechtlicher Mindestqualitätssicherung wird von hier ausdrücklich begrüßt, wobei die in der DVO dargelegten Anforderungen an die Wohnqualität hinter den in Bielefeld angewandten Standards zurückbleiben. Nicht nachvollziehbar ist die Forderung nach einem Dienstzimmer, während es als ausreichend gesehen wird, pro Bewohner drei m² je Nutzerin und Nutzer als Gemeinschaftsfläche vorzusehen. Stellt man den teilweise vorhandenen Bewegungsdrang oder aber die Angewiesenheit auf Hilfsmittel wie Rollatoren in Rechnung, sind hier die Prioritäten falsch gesetzt. Der ambulante Pflegedienst sollte auch bei einer Anbieterverantwortung Gast in der Wohnung sein, wozu nicht zwingend ein Dienstzimmer gehört.

Wie bereits eingangs erwähnt, stellen einzelne Regelungen nicht auf die unterschiedlichen Bedingungen und Entwicklungen der Behindertenhilfe und Pflege ab,

wobei die Regelungen primär für die pflegerischen Angebote eine hohe Passgenauigkeit besitzen.

Mit Blick auf die Behindertenhilfe und Sozialpsychiatrie sind einzelne Regelungen des § 24 ff und der DVO aber nur bedingt geeignet und stehen dem hier eingeleiteten Paradigmenwechsel eher entgegen. Im Bereich der Eingliederungshilfe sind die Menschen im Vergleich zur Pflege mit größeren Freiheitsgraden und tatsächlichen Wahlmöglichkeiten im Hinblick auf betreuende Dienste ausgestattet, das Leben spielt sich zumeist nicht nur in der Wohnung / der Wohngemeinschaft ab, sondern ergänzend erfolgt die Teilhabe u.a. an Arbeit und Freizeit. Häufig ist es den Menschen mit Behinderung aber nicht möglich, selbstverantwortet adäquaten Wohnraum anzumieten. Entgegen steht dem die Sorge der Vermieter, inwieweit die Menschen einen Mietvertrag mit allen Rechten und Pflichten eigenverantwortlich ausfüllen können. Soweit leistungs anbietende Träger hier zunächst Wohnraum anmieten ergibt sich eine rechtliche Verbundenheit, die mithin die Selbstverantwortung ausschließen kann. Um diesen ermöglichenden Rahmen zu gewähren bedarf es der Klarstellung und Handlungssicherheit bezogen auf die Angebote der Eingliederungshilfe.

Teil 2, Kapitel 4 Ambulante Dienste

Die Einbeziehung der ambulanten Dienste in den Geltungsbereich des WTG wird grundsätzlich positiv gewertet und ist beim deutlichen Vorrang der ambulanten Versorgung nur konsequent. Pflege und Betreuung wird somit ganzheitlich und umfassend betrachtet und die kommunale Verantwortung für alle diesbezüglichen Fragen manifestiert.

Völlig offen ist, in welchem Umfang sich hier neue Aufgabenstellungen für die Kommunen ergeben werden, zumal der Begriff der ambulanten Dienste sehr weit gefasst ist und sich nicht nur auf die Angebote mit einer Vergütungsvereinbarung nach SGB XI oder SGB XII bezieht. Vor dem Hintergrund, dass insbesondere der ambulante Bereich zz. noch ein großes Dunkelfeld im Hinblick auf die hier erbrachten Leistungen ist, bleibt abzuwarten und im Zuge der Evaluation kritisch zu begleiten, welcher Aufwand sich mit dieser neuen Aufgabe für die WTG-Behörde verbindet.

Mit freundlichen Grüßen

i.A.

