

SoVD NRW e.V.

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

Rückfragen: Stefan Koch
Durchwahl: 0211 / 3 86 03-13
E-Mail: s.koch@sovd-nrw.de

Düsseldorf, den 04.09.2013

An den
Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen
Ausschuss für Arbeit, Gesundheit & Soziales
- per E-Mail -

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE STELLUNGNAHME 16/998 Alle Abg
--

Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung eines
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) (Drs. Nr. 16/3388)

Vorbemerkung.....	2
Zusammenfassung.....	3
I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung	5
1. Uneingeschränkten Bewohnerschutz auch in Kleinst-Heimen sichern!.....	5
2. Effektiven Bewohnerschutz durch die Heimaufsicht sicherstellen!.....	7
3. UN-Behindertenrechtskonvention umsetzen!.....	8
3.1 Barrierefreiheit.....	8
3.2 Recht auf ein Einzelzimmer.....	9
3.3 Schutz vor Gewalt	10
4. Das Förderrecht als Instrument notwendiger Weiterentwicklung erhalten und nutzen!	11
II. Weitere Hinweise im Einzelnen.....	13
1. Zum Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW).....	13
1.1 Pflegewohngeld.....	13
1.2 Förderfähige Nettogrundflächen / Zimmergrößen.....	14
1.3 Verpflichtung der Kommunen zur Förderung nicht pflegerischer Angebote.....	14
1.4 Komplementäre ambulante Dienste	15
1.5 Angebote zur Unterstützung pflegender Angehöriger.....	15
1.6 Pflegeberatung (§ 6 APG NRW).....	16
1.7 „Trägereigenschaft“ von Interessenvertretungen Betroffener	16
1.8 Landesausschuss Pflege und Alter	17
1.9 Landesförderplan	18
2. Zum Wohn- und Teilhabegesetz (WTG 2013)	18
2.1 Allgemeine Anforderungen.....	18
2.2 Regelungen für klassische Heime	19
2.3 Regelungen für anbieterverantwortete Wohngemeinschaften (Kleinst-Heime).....	23
2.4 Regelungen für Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflegeeinrichtungen und Hospize („Gasteinrichtungen“)	25

Vorbemerkung

Als Interessenvertretung behinderter und pflegebedürftiger Menschen sowie ihrer Angehörigen nimmt der SoVD NRW die Gelegenheit wahr, zum Gesetzentwurf der Landesregierung, mit dem das Landespflegegesetzes (PfG NW) und das Wohn- und Teilhabegesetz (WTG) novelliert werden sollen, Stellung zu nehmen. Eine Überarbeitung der beiden Gesetze ist aus Sicht des SoVD NRW geboten, um Defizite des bestehenden Rechts zu überwinden.

Der Vorlage des Gesetzentwurfs ging ein termin- und zeitintensives Beteiligungsverfahren zur Novellierung des WTG voraus (2011/2012), das der SoVD NRW insoweit positiv bewertete, als es Gelegenheit zur Diskussion über einige Neuregelungs*absichten* des Ministeriums bot. Nach Prüfung des vorliegenden Entwurfs ist allerdings festzustellen, dass ein nicht unbedeutender Teil der darin enthaltenen Rechtsänderungen nach unserer Wahrnehmung nicht Gegenstand dieser Diskussionen war. Mehr noch gilt dies für den Entwurf des Alten- und Pflegegesetzes. Hier war das Beteiligungsverfahren (2011) ungleich knapper gehalten; auch eine annähernde Vorstellung von den Neuregelungsabsichten war für uns nicht zu entnehmen. Insoweit wird das gegenwärtige Anhörungsverfahren zum Gesetzentwurf eines GEPA NRW durch die Beteiligungsverfahren im Vorwege kaum entlastet. Zudem ist festzustellen, dass unsere Hinweise im Rahmen der Beteiligungsverfahren im vorliegenden Entwurf kaum Niederschlag gefunden haben, weshalb wir sie hier teils erneut einzubringen haben.

Zusammenfassung

Der SoVD NRW begrüßt die positiven Ziele, die die Landesregierung mit dem Referentenentwurf eines GEPA NRW zu verfolgen beabsichtigt. Hierzu zählen insbesondere die Absichten, „vom Menschen her zu denken“, kleinräumige, quartiersbezogene Versorgungsstrukturen zu entwickeln, einen Zubau vollstationärer Plätze durch den Aufbau eines Alternativangebots von Wohngemeinschaften entbehrlich zu machen und die Unterstützung pflegender Angehöriger zu verbessern. Jedoch kommt der SoVD NRW im Ergebnis eingehender Betrachtung zu der Einschätzung, dass die vorgesehenen Neuregelungen zur Erreichung solcher Ziele wenig geeignet sind, sondern eher neue Probleme schaffen können. Daher lehnen wir den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung ab und fordern vor allem wegen der nachfolgend benannten schwerwiegenden Mängel seine **grundlegende Überarbeitung**. Grundsätzliche Mängel sind aus unserer Sicht:

- Als maßgebliches „Förderinstrument“ für den Ausbau „anbieterverantworteter Wohngemeinschaften“ – tatsächlich handelt es sich eher um **Kleinst-Heime** – wird ein **substanzieller Abbau** der die Wohn- und Betreuungsqualität betreffenden **Mindeststandards des Bewohnerschutzes** vorgesehen, der sachlich und „vom Menschen her gedacht“ nicht zu rechtfertigen ist.
- Die regelmäßige Überwachung des Bewohnerschutzes durch die Heimaufsicht soll wesentlich geschwächt werden. Auch hierdurch können **neue Versorgungsrisiken** für die BewohnerInnen entstehen.
- Zentrale Anforderungen der UN-Behindertenrechtskonvention (BRK)¹ – diese konkretisiert die allgemeinen **Menschenrechte und Grundfreiheiten** für Menschen mit Behinderung, zu denen fachlich unstrittig auch alle pflegebedürftigen alten Menschen zählen – bleiben unberücksichtigt.
- Mit der „Harmonisierung“ der Standards von Förderrecht (PfG NW / APG NRW) und Ordnungsrecht (WTG) durch den Verzicht auf förderrechtliche Standards, die über die *Mindestanforderungen* des Ordnungsrechts für die „Zulässigkeit“ des Betriebes von Pflegeeinrichtungen hinausgehen, würde das Förderrecht als zentrales **Instrument notwendiger qualitativer Weiterentwicklungen** von Versorgungsstrukturen **weitgehend aufgegeben**.
- Entgegen der erklärten Absicht zieht sich zudem nicht ein neues „Denken vom Menschen her“ als roter Faden durch den Entwurf, sondern eher „**vom Geld her gedachte**“ **Kosten erwägungen** – nicht zuletzt infolge des Bestrebens, einen Rechtsanspruch der Kommunen auf Kostenausgleich für zusätzliche Aufgaben („Konnexität“) zu vermeiden. Ausdrücklich erklärt der letzte Satz des umfangreichen Gesetzeswerkes: *„Sofern im Zuge der [erstmalig 2017, danach alle fünf Jahre durchzuführenden / d.V.] Evaluation festgestellt werden sollte, dass das WTG zu einer wesentlichen Belastung bei den Kommunen führt, ist diese durch eine Änderung des WTG (z. B. Verlängerung der Prüfzyklen, Absenkung der Prüfstandards etc.) zu beseitigen. Das Entstehen einer Ausgleichsverpflichtung des Landes (Belastungsausgleich) nach dem Konnexitätsausführungsgesetz ist zu vermeiden.“* (vgl. S.

¹ Die BRK ist seit vier Jahren Teil des deutschen Rechts.

120 f.) Mehraufwendungen für eine „vom Menschen her gedachte“ Fortentwicklung des Landespflegerechts werden damit auch zukünftig ausgeschlossen.

- Teils langjährig beklagte Defizite des bisherigen Rechts würden mit der Reform fortgeschrieben. Manche zunächst positiv wirkende Neuerung im Einzelnen, insbesondere zur besseren Unterstützung pflegender Angehöriger und zur Pflege-Prävention, hält einer näheren Prüfung nicht stand, andere sind aus unserer Sicht fragwürdig oder auch kontraproduktiv.

I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung

1. Uneingeschränkten Bewohnerschutz auch in Kleinst-Heimen sichern!

Die Landesregierung verfolgt mit ihrem Gesetzentwurf das Ziel, einen weiteren Zubau klassischer Heime möglichst zu vermeiden und stattdessen vor allem das Angebot an „anbieterverantworteten Wohngemeinschaften“ (av-WGs) als quartiersbezogene Versorgungsform auszubauen. Hierbei ist der auf den „anbieterverantworteten“ statt auf von Betroffenen und Angehörigen „selbstverantworteten“ WGs gelegte Fokus vermutlich der Erwägung geschuldet, dass ein Ausbauschub in der Fläche eher durch die Beteiligung der großen Trägerverbände der professionellen Pflege erreicht werden kann. Der SoVD NRW setzt sich seit langem für eine weitgehende Abkehr vom klassischen Heim durch die Stärkung der ambulanten Versorgung und den Ausbau alternativer Wohn- und Versorgungsformen sowie für kleinräumige, quartiersbezogene Versorgungsstrukturen ein. Insoweit findet die Zielsetzung unsere grundsätzliche Unterstützung.

Um die Investitionsentscheidungen am Pflegemarkt in der erwünschten Richtung zu beeinflussen, müssen die Investitionen in av-WGs wirtschaftlich attraktiver (rentabler) erscheinen, als Investitionen in klassische Heime. Hierzu strebt die Landesregierung zum Einen im APG NRW (Förderrecht) eine bislang noch nicht konkretisierte und aufgrund des übergeordneten Gebots der Kostenneutralität in ihrer Reichweite absehbar begrenzte Förderregelung für av-WGs, die von ambulanten Diensten gegründet werden, an. Zweitens soll der Ausbau der av-WGs jedoch vor allem dadurch gefördert werden, dass deren Errichtungs- und Betriebskosten durch einen **substanziellen Verzicht auf Mindeststandards des Bewohnerschutzes** im WTG (Ordnungsrecht) reduziert werden. Dies ist aus Sicht des SoVD NRW weder sachlich zu rechtfertigen, noch mit den Interessen der BewohnerInnen vereinbar.

Im Unterschied zu einer „selbstverantworteten“ WG liegt die Entscheidungskompetenz über die Alltags- und Versorgungsgestaltung sowie das Zusammenleben in einer av-WG nicht allein bei den BewohnerInnen. Der Gesetzentwurf selbst vielmehr lässt erkennen, dass es sich bei der av-WG tatsächlich um ein „**Kleinst-Heim**“ handelt. Die zur Definition von „Einrichtungen mit umfassendem Leistungsangebot“ (Heimen) in § 18 Satz 1 WTG 2013 genannten Kriterien treffen auch für av-WGs zu, die Kriterien des Satz 2 sind für av-WGs zumindest nicht auszuschließen. Umgekehrt sind die definitorischen Merkmale von av-WGs in § 24 Abs. 3 gleichermaßen charakteristisch für das Leben im Heim. Als **einziges tatsächlich trennscharfes Unterscheidungskriterium** wirkt schließlich die Bestimmung des § 26 Abs. 6, wonach eine av-WG mit mehr als zwölf (z. B. 13) BewohnerInnen insgesamt den Regelungen für Heime unterliegt und somit vom Ordnungsrecht ungeachtet des Titels „Wohngemeinschaft“ vollumfänglich als Heim behandelt wird. Umgekehrt ist nicht ersichtlich, dass Einrichtungen der vollstationären Versorgung mit weniger als 13 Plätzen nicht einen Anspruch auf Einstufung als „Wohngemeinschaft“ mitsamt der eingeschränkten Schutzstandards hätten.²

Erfordernis und Umfang ordnungsrechtlichen Bewohnerschutzes können nicht von einer wie auch immer bestimmten Zahl der BewohnerInnen abgeleitet werden, sondern allein aus dem

² Dass die Begriffsbestimmung von § 24 Abs. 1 WTG, die für anbieterverantwortete wie selbstverantwortete WGs gleichermaßen gilt, mit den Begriffen „Wohnung“ und „Hausstand“ operiert, dürfte in einem solchen Fall kaum weiterhelfen.

Vorliegen eines **strukturellen Abhängigkeitsverhältnisses** von dem/den Anbieter/n und den daraus resultierenden **Gefährdungen ihres Selbstbestimmungsrechts**. Bezeichnenderweise nimmt der Gesetzentwurf auf diese Fragen keinerlei Bezug. „Vom Menschen her gedacht“ sind aber diesbezüglich die BewohnerInnen von av-WGs und klassischen Heimen in grundsätzlich der gleichen Lage. Sie müssen von der av-WG eine vergleichbar umfassende Versorgung wie im klassischen Heim erwarten – sonst wäre die WG keine Alternative hierzu.³ Unterkunft, Verpflegung, pflegerische und soziale Betreuung, Tagesstruktur – alle Fragen der täglichen Lebensgestaltung werden auch hier letztlich in Verantwortung des/der Anbieter/s gestaltet. „Vom Menschen her gedacht“ haben deshalb die BewohnerInnen ein vergleichbares Schutzbedürfnis wie im klassischen Heim und somit Anspruch auf gleichwertige Schutzstandards. Die beabsichtigte substanzielle Beschränkung des Bewohnerschutzes in av-WGs lässt sich „vom Menschen her gedacht“ nicht rechtfertigen.

Dennoch: Für nicht wenige Pflegebedürftige wäre ein als „Wohngemeinschaft“ firmierendes Kleinstheim im Quartier zweifellos eine wünschenswerte Alternative zum größeren klassischen Heim, wenn die (leistungsrechtlich durchgreifend zu stärke) ambulante Versorgung in der angestammten Wohnung nicht mehr möglich ist. Deshalb fordert auch der SoVD NRW einen erheblichen Ausbau solcher Angebote. Damit die av-WG zu Recht eine attraktive Alternative zum klassischen Heim werden kann, muss sie aber eine **gleichwertige Wohn- und Versorgungsqualität und gleichwertige Schutzstandards**, einschließlich deren Überwachung, bieten können.

Würden die Anbieter die ihnen im Gesetzentwurf eröffneten ordnungsrechtlichen Spielräume ausnutzen, könnte die Zahl der betroffenen Menschen künftig erheblich wachsen, die in nicht barrierefreien und beengten Räumlichkeiten mit einem nicht barrierefreien Duschbad/WC (bei Einrichtungen im Baubestand sogar für je vier Personen) und überwiegend von Hilfskräften (ohne Fachkraftquote) versorgt werden. Die „Attraktivität“ der av-WG könnte sich vor allem auf die im Vergleich zum klassischen Heim geringeren Kosten beziehen. Der SoVD NRW sieht die Gefahr, dass auf dem mit der WTG-Novelle beabsichtigten „Förderweg“ die Entstehung pflegepolitischer „Altlasten“ von morgen befördert wird. Die Vermutung liegt nahe, dass die (eher missbräuchliche) Nutzung des Ordnungsrechts zur „Förderung“ von av-WGs maßgeblich dem Mangel an Finanzmitteln geschuldet ist, der eine angemessene Förderung dieser Angebotsform im Wege des Förderrechts (APG NRW) bei Beachtung aller erforderlichen Mindeststandards des Bewohnerschutzes aus Sicht der Landesregierung nicht ermöglicht. Dies aber wäre gerade nicht „vom Menschen her“, sondern „vom Geld her gedacht“.

Darüber hinaus sehen wir Anlass zu der Befürchtung, dass der Ausbau von av-WGs Einschränkungen des Wunsch- und Wahlrechts nach § 9 Abs. 2 SGB XII nach sich ziehen könnte. Sollte die av-WG, wie § 11 APG nebst Begründung dies in Aussicht stellt, als „angemessene“ Alternative zur Heimunterbringung und „zur vormaligen eigenen Wohnung“⁴ gelten, stellt sich die Frage, ob der

³ Vor diesem Hintergrund ist weiterhin nicht nachvollziehbar, dass im Vergleich zu neu errichteten av-WGs noch einmal abgesenkte Standards für Einrichtungen im Baubestand angelegt werden sollen. So sollen sich nach § 26 WTG-DVO in av-WGs in *Bestandsbauten* bis zu vier BewohnerInnen ein Bad teilen (neu errichtete av-WGs: mindestens Tandembäder) und kleinere Raumgrößen im Individual- und Gruppenbereich möglich sein, sofern diese im jeweils anderen Bereich eine Kompensation erfahren.

⁴ Vgl. Begründung zu § 11, S. 70.

Sozialhilfeträger Pflegebedürftige, die einen Heimplatz oder eine aufwändigere ambulante Versorgung benötigen, aus Kostengründen auf eine billigere av-WG verweisen könnte.

Schließlich bleibt festzustellen, dass die vom MGEPA vielfältig betonte Absicht, „abgestufte, an den jeweiligen Angebotstypen orientierte, passgenaue Anforderungen“⁵ zu regeln, kein anderes Ergebnis zeitigt als eben jene Standardreduzierungen für av-WGs. Für alle anderen Angebotstypen gelten nach dem WTG 2013 entweder umfassende Anforderungen wie für klassische Heime, oder gar keine. Ob die Übertragung der Kompetenzen des allgemeinen Ordnungsrechts auf die Heimaufsicht das gebotene „schnelle Eingreifen einer pflege- und betreuungsfachlich kompetenten Behörde“ im Fall akuter Gefahren ermöglicht⁶, steht dahin. In jedem Fall muss hier sichergestellt bleiben, dass zur akuten Gefahrenabwehr die Notrufnummern 110 und 112 auch weiterhin gelten. Von der Möglichkeit zur statistischen Erfassung der Angebotslandschaft abgesehen, stellt sich durchaus die Frage nach der Sinnhaftigkeit einer eher deklaratorischen „Ausweitung des Geltungsbereichs“ auf alle Wohn- und Betreuungsangebote.

2. Effektiven Bewohnerschutz durch die Heimaufsicht sicherstellen!

Der SoVD NRW begrüßt, dass der bisherige Vorrang von MDK-Prüfungen (nach Leistungsrecht) gegenüber (dann stark eingeschränkten) Prüfungen der Heimaufsicht (nach Ordnungsrecht/Bewohnerschutzrecht) des WTG 2008 aufgegeben wird. Wir werten dies dem Grunde nach als Ausdruck einer gewissen (noch unzureichenden) Öffnung für die Einsicht, dass es sich bei den Prüfungen der beiden Institutionen keineswegs um „Doppelprüfungen“ handelt, weil sie auf Basis unterschiedlicher Rechtsgrundlagen unterschiedlichen Gewährleistungszwecken dienen und keine der beiden Institutionen zur Wahrnehmung der Aufgaben der anderen befugt und in der Lage wäre.

Dieser Fortschritt wird jedoch dadurch überkompensiert, dass gemäß §§ 23 und 30 WTG 2013 das **Prüfintervall der Heimaufsicht von jährlich auf zweijährlich verlängert** werden kann, sofern die vorangehende Prüfung keine wesentlichen Mängel ergeben hat. Demzufolge kann von einer erneuten Kontrolle einer Einrichtung nach einem Jahr abgesehen werden, sofern die vorangehende möglicherweise nicht beanstandungsfrei, jedoch ohne eine behördliche Anordnung zur Mängelbeseitigung endete – eine Möglichkeit, die der Gesetzentwurf den Trägern der Heimaufsicht zur Konnexitätsvermeidung ausdrücklich nahelegt und von der umfassend Gebrauch gemacht werden dürfte.⁷ Nach § 14 Abs. 1 sollen die Prüfungen künftig zudem „regelmäßig in festgelegten Zeitabständen“ erfolgen. Damit werden die Zeiträume, in denen mit einer Prüfung zu rechnen ist, im Voraus kalkulierbar und die **Errungenschaft der unangemeldeten Regelprüfung wird weitgehend entwertet**. Die bisherige – und fortbestehende – Befürchtung des SoVD NRW, dass die Mehrbelastung der (nicht selten unzureichend ausgestatteten) Heimaufsichten infolge des Einbezugs weiterer Angebotsformen in den Geltungsbereich des WTG (privat organisierte Wohngemeinschaften, ambulante Dienste)⁸ die angemess-

⁵ So auch in der Allgemeinen Begründung, S. 61, Nr. 18.

⁶ Vgl. Allgemeine Begründung, S. 60, Nr. 16.

⁷ Vgl. Allgemeine Begründung, S. 62 (Nr. 20.1), S. 64.

⁸ Grundsätzlich bestehen vor dem Hintergrund des Art. 16 Abs. 3 BRK, der eine wirksame Überwachung aller Einrichtungen und Programme für behinderte Menschen durch unabhängige Behörden fordert, allerdings keine Einwände zu deren Einbezug in den Geltungsbereich des WTG, soweit das Gesetz und dessen Vollzug zugleich den Schutzziele des Art. 16 Rechnung trägt.

sene Wahrnehmung ihrer Kernaufgabe, den Bewohnerschutz in stationären Einrichtungen zu überprüfen, zusätzlich gefährdet, wird mit diesen Regelungen weit übertroffen.

Die Verdoppelung des Prüfintervalls auf zwei Jahre und die Kalkulierbarkeit des Prüfzeitraums erhöhen das Risiko, dass aus wirtschaftlichen Motiven bestimmte Anforderungen des WTG nicht oder nur unzureichend erfüllt werden (z. B. Fachkraftmindestquote). Es könnte nach dem Beispiel des ortskundigen Autofahrers verfahren werden, der im Bereich der Blitzgeräte die Geschwindigkeitsbegrenzung einhält, auf den Strecken dazwischen aber Gas gibt – umso eher, je länger die Strecke dazwischen ist. Zudem wird eine (zurzeit noch nicht konkretisierte) **Reduzierung des Prüfumfangs** in Aussicht gestellt.⁹ Auch hinsichtlich der Verpflichtung zur Kontrolle, ob die Schutzrechte der Betroffenen auch tatsächlich eingehalten werden, ist der Gesetzentwurf vom Geld, statt „vom Menschen her gedacht“.

Der SoVD NRW fordert, dass es zur Sicherstellung des Bewohnerschutzes bei der Verpflichtung zu einer unangemeldeten Prüfung je Kalenderjahr bleibt und deren Unkalkulierbarkeit durch Streichung der „festgelegten Zeitabstände“ gesichert wird. Die dem Bewohnerschutz dienenden Normen sind umfassend zu prüfen.

3. UN-Behindertenrechtskonvention umsetzen!

Fachlich ist unstrittig, dass pflegebedürftige alte Menschen im Sinne des SGB XI stets auch behinderte Menschen im Sinne des SGB IX sind.¹⁰ Obwohl daher den in der UN-Behindertenrechtskonvention konkretisierten Menschenrechten und Grundfreiheiten bei der Reform beider mit dem GEPA NRW zu novellierenden Gesetze zentrale Bedeutung zukommt, lässt der vorliegende Gesetzentwurf wesentliche Anforderungen der BRK unberücksichtigt. Auch diesbezüglich wird nicht „vom Menschen“, sondern „vom Geld her“ gedacht, welches nämlich zur Umsetzung von BRK-Anforderungen in die Hand zu nehmen wäre.

3.1 Barrierefreiheit

Wo sonst wäre eine zügige und uneingeschränkte Umsetzung des Art. 9 BRK zu erwarten, wenn nicht bei Einrichtungen und Dienstleistungen, die gezielt für den Personenkreis der behinderten Menschen bereitgestellt werden? Aus Sicht des SoVD NRW ist daher zu begrüßen, dass § 4 Abs. 1 zur barrierefreien Angebotsgestaltung und Leistungserbringung nach dem jeweiligen Stand der fachlichen und wissenschaftlichen Erkenntnisse verpflichtet. Die Begründung zu Abs. 7 konterkariert dies jedoch, indem davon ausgegangen wird, dass die baurechtlichen Vorschriften (Landesbauordnung) den aktuellen Stand der fachlichen Erkenntnisse einschließlich der Bezugnahme auf die entsprechenden DIN-Normen abbilden würden. Verbreitete Vollzugsdefizite unterstreichen indes die Dringlichkeit ausdrücklicher Klarstellungen der baurechtlichen Barrierefreiheitsnormen entsprechend langjähriger Forderungen der Interessenvertretungen behinderter Menschen. Und selbst wenn dies mit Blick auf Neubauten und große Umbaumaßnahmen gewährleistet wäre, bestünde das große Problem der „Feststellung

⁹ Vgl. Vorblatt, S. 7 f.

¹⁰ Im vorliegenden Gesetzentwurf wird dieser Zusammenhang verkannt, wenn die Bedeutung der BRK lediglich als für die Überarbeitung des WTG relevant dargestellt wird, da dieses „– anders als das Landespflegegesetz – ausdrücklich und altersunabhängig auch Regelungen für Wohn- und Betreuungsleistungen für Menschen mit Behinderung trifft“ (vgl. Vorblatt, S. 5). Diese Formulierung verengt den Begriff der behinderten Menschen allein auf KlientInnen der Eingliederungshilfe.

und Beseitigung“ (Art. 9 BRK) von Barrieren bei den die Versorgungsstrukturen prägenden Bestandseinrichtungen fort.

Auch im Referentenentwurf der APG-DVO¹¹ zeigte sich die restriktive Haltung gegenüber der Herstellung von (baulicher) Barrierefreiheit. Es bestehen ernste Zweifel, ob die regelhaft zugrunde gelegten förderfähigen Nettogrundflächen zur barrierefreien Gestaltung ausreichen. Zugleich stuft § 4 (Fördermaßstäbe für teilstationäre und stationäre Einrichtungen) Abs. 2 eine wegen Barrierefreiheitsanforderungen erforderliche höhere Nettogrundfläche als *Ausnahmetatbestand* ein, deren Berücksichtigung nur mit Zustimmung des Sozialhilfeträgers zulässig sein soll. Dem Kostenträger werden damit Spielräume eröffnet, erforderliche Maßnahmen der Barrierefreiheit aus Kostengründen abzuwehren.

Der SoVD NRW fordert, in den allgemeinen Anforderungen des WTG 2013 eine verbindliche Regelung zur Herstellung von Barrierefreiheit für alle Bestandseinrichtungen (nicht nur Heime, sondern sämtliche Wohnformen) zu treffen, die nach Ablauf einer angemessenen Frist erfüllt sein muss. Das APG NRW ist um eine Förderregelung zu ergänzen, die die Anbieter bei der Erfüllung der Verpflichtung unterstützt.

Nach unserem Verständnis bedeutet eine barrierefreie Gestaltung der Angebote und Leistungen nach dem WTG neben der baulichen Barrierefreiheit zudem eine barrierefreie Leistungserbringung. Dies betrifft insbesondere die Barrierefreiheit der Kommunikation. Pflegerische und soziale Betreuungsprozesse müssen für Betroffene mit Einschränkungen des Sehens, Hörens und Sprechens sowie mit kognitiven Einschränkungen nachvollziehbar und beeinflussbar sein. Der SoVD NRW fordert daher, die Verpflichtung der Angebotsbetreiber, bei Bedarf eine barrierefreie Kommunikation herzustellen, gesetzlich zu verankern. Konkretisierungen (z.B. zur Verwendung von Gebärdensprache oder leichter Sprache) sollten im Rahmen der Durchführungsverordnung erfolgen.

Die veröffentlichten **Prüfberichte** müssen Auskunft über den **Barrierestatus** (baulich und kommunikativ) geben. Die Anlagen zu §§ 4, 5 WTG-DVO sind um entsprechende aussagefähige Feststellungen zu ergänzen.

3.2 Recht auf ein Einzelzimmer

Gemäß Art. 19 der BRK muss jeder Mensch selbst entscheiden können, wo und mit wem er leben möchte. Er muss über eine geschützte Privat- und Intimsphäre verfügen können. Hieraus folgt unmittelbar das **Recht auf ein Einzelzimmer**. Jede Unterbringung im Doppelzimmer, die nicht von beiden BewohnerInnen erwünscht ist, verstößt gegen dieses Recht. Bereits bei Verabschiedung des WTG 2008 haben sich alle Landtagsfraktionen politisch dazu bekannt, dass ein privater Rückzugsraum eine Voraussetzung für Selbstbestimmung ist.

Wenngleich zu begrüßen ist, dass nach § 20 Abs. 2 WTG 2013 sowie § 27 Abs. 1 in Heimneubauten sowie in „anbieterverantworteten Wohngemeinschaften“ nur noch Einzelzimmer zulässig sind, soll es für alle Bestandsheime auch zukünftig dabei bleiben, dass bei voller Belegung **ein Drittel der BewohnerInnen in Doppelzimmern** untergebracht werden kann. Nicht anderes ist nämlich die Botschaft der (seit 1996 förderrechtlichen, künftig ins Ordnungsrecht

¹¹ Zu unserer Kritik an der Abtrennung des APG-DVO-Entwurfes vom Gesetzgebungsverfahren zum GEPA NRW siehe Abschnitt II.1.

übernommenen) Einzelzimmerquote von mindestens 80 %, die nach der Übergangsregelung von § 49 Abs. 3 bis Mitte 2018 zu realisieren ist. Es ist realitätsfern, wenn die Landesregierung mit der Formulierung von § 20 Abs. 2 Satz 1 und 2 unterstellt, jede dritte BewohnerIn wünsche (!) im Doppelzimmer untergebracht zu werden. Das auf die „Verfügbarkeit“ von Einzelzimmern beschränkte „Wunschrecht“ des Satz 1 wird so vielfach bloße Fiktion bleiben.

Der SoVD NRW fordert daher, das Recht auf ein Einzelzimmer im WTG 2013 verbindlich zu regeln, so dass es nach Ablauf einer angemessenen Frist in jedem Fall gewährleistet wird. Eine Förderregelung im APG NRW sollte die Anbieter bei der Erfüllung der Vorgabe unterstützen. Als „angemessene Vorkehrung“ im Sinne der BRK¹² sollte darüber hinaus für die Übergangszeit bestimmt werden, dass auf die Neubelegung eines freiwerdenden Platzes in einem Doppelzimmer zu verzichten ist, wenn die Einrichtung dem Wunsch der verbleibenden Bewohnerin auf ein Einzelzimmer ansonsten nicht entsprechen kann.

3.3 Schutz vor Gewalt

Im Lichte der Art. 14 (Freiheit und Sicherheit der Person) und 16 (Freiheit von Ausbeutung, Gewalt und Missbrauch) der BRK muss Gewalt in der Pflege und Betreuung auch durch regelhafte Implementierung präventiver Maßnahmen systematisch zurückgedrängt werden. Der SoVD begrüßt, dass die Landesregierung die Leistungsanbieter durch die Regelungen des § 8 WTG 2013 zu geeigneten Maßnahmen der Gewaltprävention verpflichten will. Gleichwohl besteht aus unserer Sicht diesbezüglich ein Weiterentwicklungs- und Konkretisierungsbedarf. Die in § 8 Abs. 2 vorgesehene Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten zur Vermeidung freiheitsbeschränkender und –entziehender Maßnahmen sollte um allgemeine Gewaltprävention (Umgang mit eskalationsgeneigten Konflikt- und Krisensituationen) erweitert und in der Regelung des § 3 WTG 2013-DVO konkretisiert werden. Nicht nur Leitungskräfte und „verantwortliche Fachkraft“, sondern alle Kräfte, die im Versorgungsalltag unmittelbar mit entsprechenden Situationen konfrontiert sein können, sollten eine solche Qualifizierung erfahren. Darüber hinaus wäre die Bestellung einer/eines einrichtungsinternen **Beauftragten für Gewaltprävention** – nach dem Beispiel der betrieblichen Beauftragten für Arbeitssicherheit – aus unserer Sicht ein geeigneter Schritt. Zudem sollte an geeigneter Stelle geregelt werden, dass die Heimaufsicht bei Vorliegen freiheitsbeschränkender Maßnahmen regelmäßig prüft, ob Probleme der Struktur- (insb. hinsichtlich der Personalausstattung) oder Prozessqualität (mit-)ursächlich sind.

Freiheitsbeschränkende oder gar freiheitsentziehende Maßnahmen – offenkundig gewaltsame Eingriffe in das Selbstbestimmungsrecht – sind noch immer weit über das Maß des unbedingt Notwendigen hinaus verbreitet. Der SoVD NRW unterstützt die Absicht der Landesregierung, den Betreuungsgerichten in NRW die Anwendung des „Werdenfelser Weges“ zur Vermeidung von Fixierungen nahelegen. Die Formulierung des § 8 Abs. 2 WTG 2013 erscheint allerdings wenig geeignet, das Augenmerk hinreichend auf die *Vermeidung* freiheitsbeschränkender Maßnahmen zu richten. In Satz 1 wird nach der Anforderung, die Maßnahmen auf das unbedingt notwendige Maß zu beschränken, im gleichen Satz - verknüpft mit „und“ - zu deren *Anwendung* übergegangen. Dies erweckt den Eindruck, als sei stets von einem bestimmten, unvermeidlichen Maß von physischen oder medikamentösen Fixierungen

¹² Die BRK (Art. 2) legt fest, dass auch die „Versagung angemessener Vorkehrungen“ diskriminierend ist.

auszugehen. Die Formulierung des Satz 2 legt zudem nahe, dass Vermeidungskonzepte für freiheitsbeschränkende und –entziehende Maßnahmen erst dann festgelegt werden müssen, wenn solche Maßnahmen bereits ergriffen worden sind, gleichsam das „Kind bereits in den Brunnen gefallen“ ist.¹³ Erst der Begründungstext legt nahe, dass diese unglückliche Formulierung meint, dass solche Konzepte auch dort vonnöten sind, wo derlei Maßnahmen „zu erwarten“ sind. Grundsätzlich wäre eine klare Gliederung und Formulierung wünschenswert, die (versuchsweise) lauten könnte:

Freiheitsbeschränkende und freiheitsentziehende Maßnahmen sind schwerwiegende Grundrechtseingriffe. Sie sind zu vermeiden. Jeder Leistungsanbieter muss schriftlich in einem Konzept Möglichkeiten der Vermeidung freiheitsbeschränkender und freiheitsentziehender Maßnahmen festlegen. Die Beschäftigten sind mit Alternativen zu freiheitsbeschränkenden und freiheitsentziehenden Maßnahmen vertraut zu machen.

Ist dennoch eine freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahme im Einzelfall unvermeidbar, ist sie unter Angabe der Genehmigung des Betreuungsgerichts oder der rechtswirksamen Einwilligung der Nutzerin oder des Nutzers sowie der oder des für die Anordnung und Überwachung der Durchführung der Maßnahme Verantwortlichen zu dokumentieren.

4. Das Förderrecht als Instrument notwendiger Weiterentwicklung erhalten und nutzen!

Das Landespflegegesetz (PfG NW) unterstützte seit seiner Einführung 1996 qualitative Weiterentwicklungen insbesondere bei vollstationären Einrichtungen, indem die Förderung an bestimmte eigene Standards geknüpft wurde, die deutlich über das damalige Heimrecht hinausgingen – etwa die Begrenzung von Heimneubauten auf maximal 80 Plätze, die Einzelzimmerquote von 80 % (bei Bestandsheimen bis 2018) oder größere Bewohnerzimmer.

Eine „Harmonisierung“ von Förder- und Ordnungsrecht, die dazu führt, dass Standards der Wohnqualität nur noch durch das Ordnungsrecht bestimmt werden und auf die Nutzung des Förderrechts als Instrument notwendiger Weiterentwicklungen künftig weitgehend verzichtet wird, ist aus unserer Sicht **abzulehnen**. Die vom Ordnungsrecht „abweichenden“ Standards im PfG NW haben deren Überführung in das Ordnungsrecht vorbereitet und erleichtert. Die Absicht der „Standard-Harmonisierung“ verkennt den grundlegenden funktionalen Unterschied zwischen den beiden Rechtsbereichen. Es ist irreführend, wenn der Gesetzentwurf den Eindruck erweckt, die Evaluation des PfG NW (2009) habe eine wie auch immer geartete „Notwendigkeit“ belegt, die Anforderungen des Ordnungs- und des Förderrechts „kongruent“ zu gestalten (vgl. Vorblatt, S. 4). Vielmehr wies der Evaluationsbericht der TU Dortmund auf gravierende Defizite bei der Anwendung der Fördermaßstäbe hin. Öffentliche Fördermittel wurden bewilligt, ohne zu prüfen, ob die begünstigten Einrichtungen die Fördervoraussetzungen erfüllten. Deshalb ist nicht bekannt, ob und in welchem Umfang Fördermittel zweckentfremdet wurden.

¹³ vgl. § 8 Abs. 2 Satz 2: „Sofern im Rahmen des Angebotes freiheitsbeschränkende oder freiheitsentziehende Maßnahmen umgesetzt werden, müssen die Leistungsanbieterinnen und Leistungsanbieter schriftlich in einem Konzept Möglichkeiten der Vermeidung freiheitsbeschränkender und freiheitsentziehender Maßnahmen festlegen.“

Ordnungsrechtliche Standards sind Mindeststandards, von deren Erfüllung die *Zulässigkeit* des Betriebs von Einrichtungen regelmäßig abhängt. Sie können immer nur in dem Maße angehoben werden, wie den Bestandsanbietern die Erfüllung billigerweise und ggf. unter Berücksichtigung des Vertrauensschutzes zugemutet werden kann. Prozesse der Veränderung baulicher Strukturen im Bestand sind mit Mitteln des Ordnungsrechts *allein* kaum zu bewirken. Wie oben dargelegt, hat insbesondere die BRK neue – dem Grunde nach zwingende – Anpassungserfordernisse mit sich gebracht (Barrierefreiheit, Recht auf Einzelzimmer). Während deren Realisierung bei Neubauten kaum Probleme bereitet, ist sie im Bestand mit nicht unerheblichen Aufwendungen verbunden. Ohne Unterstützung durch öffentliche Förderung ist erstens kaum zu erwarten, dass die Träger der Bestandseinrichtungen allein aus Eigen- und Drittmitteln die entsprechenden Anpassungen innerhalb angemessener Zeiträume realisieren können. Zweitens müsste der Investitionsaufwand ohne öffentliche Förderung durch Mehrbelastungen der BewohnerInnen im Rahmen der gesonderten Berechnung refinanziert werden und damit (vorrangig privat zu tragende) Kostensteigerungen auslösen, die sozialpolitisch inakzeptabel wären. Unvereinbar mit den staatlichen Verpflichtungen zur Umsetzung der BRK wäre drittens, die Nutzung unangepasster Gebäude bis zum natürlichen Ende ihrer Nutzungsdauer einfach hinzunehmen und zuzuwarten, bis sich der gesamte Bestand „irgendwann“ erneuert haben wird. Aktives staatliches Handeln ist hier unerlässlich.

Eine richtige und zeitgemäße „Harmonisierung“ von Ordnungs- und Förderrecht im Zeichen der BRK würde nach Auffassung des SoVD NRW darin bestehen, die (letztlich menschenrechtlich begründeten) Anpassungserfordernisse der BRK mit angemessenen Übergangsfristen im WTG zu verankern, und zugleich das Förderrecht mit Instrumenten und Finanzmitteln auszustatten, die den Bestandsanbietern die Erfüllung dieser Vorgaben ermöglichen und zugleich die BewohnerInnen vor unzumutbaren finanziellen Mehrbelastungen bewahren. So würden Ordnungs- und Förderrecht gleichsam „Hand in Hand“ („harmonisiert“) auf die Realisierung notwendiger Weiterentwicklungen der Infrastruktur ausgerichtet.

Zur finanziellen Förderung der Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen sollen nach § 9 SGB XI Einsparungen eingesetzt werden, die den Trägern der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung entstehen. Bei Verabschiedung des Pflegeversicherungsgesetzes konkretisierte die Politik dies mit der (nicht rechtsverbindlichen, aber öffentlichen) Zusage, dass *die Hälfte* der Einsparungen für die Infrastrukturförderung zur Verfügung gestellt werde. Der SoVD NRW fordert die Landesregierung auf, eine Berechnung der seitherigen Einsparungen und Förderaufwendungen vorzulegen. Er bekräftigt zugleich seine Forderung, den enormen privatisierten Reichtum in Deutschland heranzuziehen, um eine den Aufgaben entsprechende Finanzausstattung von Bund, Ländern und Gemeinden sicherzustellen.

II. Weitere Hinweise im Einzelnen

Neben den obenstehenden grundlegenden Anmerkungen zur Gesetzesnovelle gehen wir im Folgenden auf einzelne Punkte ein, die uns bei der Durchsicht des Gesetzentwurfes auffielen. Wiederholungen der Grundsatzfragen sind weitestgehend vermieden.

1. Zum Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen (APG NRW)

Wesentliche Regelungsbereiche des APG NRW (z.B. zum Pflegewohngeld, den förderfähigen Grundflächen in verschiedenen Einrichtungstypen, zur Beteiligungsstruktur auf Landesebene) werden im Rahmen der Verordnung konkretisiert, so dass eine valide Abschätzung der praktischen Auswirkungen des APG NRW ohne Kenntnis des Verordnungsentwurfes – auch für den Landtag - kaum möglich ist. Der SoVD NRW kritisiert daher die Herausnahme des Verordnungsentwurfes aus dem Gesetzgebungsverfahren. Um die Regelungen des APG NRW im Einzelnen zu bewerten greifen wir im Folgenden behelfsmäßig auf den Verordnungsentwurf zurück, der mit dem Referentenentwurf des GEPA NRW veröffentlicht wurde.

In diesem Zusammenhang weist der SoVD NRW darauf hin, dass die Verordnungsermächtigung nach § 20 APG NRW es dem zuständigen Ministerium ermöglicht, die Rechtsverordnung „im Benehmen“ mit dem für Alter und Pflege zuständigen Landtagsausschuss zu erlassen. Aus unserer Sicht erscheint es geboten, dass vielmehr ein *Einvernehmen* über die Verordnungsinhalte als Voraussetzung definiert wird, um dem Landesgesetzgeber ein sachlich angemessenes Mitbestimmungsrecht zu sichern.

1.1 Pflegewohngeld

Die Einführung des Pflegewohngelds 1996 verfolgte das sozialpolitische Ziel, zur verbesserten Einlösung des mit der Schaffung des Pflegeversicherungsgesetzes verbundenen Versprechens der **Überwindung pflegebedingter Armut und Fürsorgeabhängigkeit** beizutragen. Das Pflegewohngeld bezuschusst die grundsätzlich von den BewohnerInnen vollstationärer Einrichtungen zu tragenden, nicht öffentlich geförderten und deshalb gesondert zu berechnenden Investitionskosten bei BewohnerInnen, die bereits im Fürsorgebezug sind oder die wegen zu geringer Einkommen durch die Belastung mit diesen Kosten fürsorgeabhängig würden. Da vorhandenes Vermögen durch den von der Pflegeversicherung nicht gedeckten, privat zu tragenden Anteil der Heimentgelte zumeist ohnehin rasch verzehrt wird, wurde zunächst nur auf das Einkommen abgestellt. Die Einführung des vorrangigen Vermögenseinsatzes (2003) war ein erster Schritt der stärkeren Annäherung des Pflegewohngelds an fürsorgerechtliche Kriterien. Zudem trat im Zeitverlauf ein stetiger Wertverfall der betragsmäßig fixierten Freibeträge bei Einkommen (50 Euro, seit 1996) und Vermögen (10.000 Euro, seit 2003) ein. Im Ergebnis wurde die sozialpolitische Wirksamkeit des Pflegewohngelds geschwächt. Statt dieser Entwicklung entgegenzuwirken, setzt der vorliegende Entwurf die Annäherung des Pflegewohngelds an fürsorgerechtliche Kriterien weiter fort.

- Während in den bisherigen Regelungen der Pflegeeinrichtungsförderungsverordnung (PflFEinrVO) die Regelungen des fünften Abschnittes des elften Kapitels des SGB XII (Verpflichtungen anderer) keine Anwendung fanden, soll mit § 3 Abs. 2 des Referentenentwurfes der APG-VO lediglich die Anwendung von § 94 SGB XII ausgeschlossen werden. Wie bisher würden damit Unterhaltsansprüche, mit Ausnahme gegenüber Ehe- oder Lebens-

partnern, unberücksichtigt bleiben. Allerdings fände zukünftig § 93 SGB XII Anwendung, demzufolge Ansprüche von Leistungsberechtigten gegenüber Anderen, die nicht Sozialleistungsträger sind, auf den Sozialhilfeträger übergehen. Damit wird ein weiteres Nachrangigkeitselement in die Regelungen zur Erbringung des Pflegegeldes eingezogen.

- § 3 Abs. 8 des Referentenentwurfes der APG-VO übernimmt den Ausschlussstatbestand von § 41 Abs. 4 SGB XII, nach dem kein Leistungsanspruch besteht, wenn die Bedürftigkeit in den letzten zehn Jahren vorsätzlich oder grob fahrlässig herbeigeführt wurde. Ein entsprechendes reales Problem in der Pflegegeldpraxis, auf das damit reagiert werden soll, ist nicht bekannt. Die Verordnungsbegründung stellt ausschließlich abstrakt auf das vorherrschende „Eigenverantwortungsparadigma“ ab. Mangels ersichtlichen Regelungsbedarfs besteht der Verdacht, dass die Annäherung an restriktives Fürsorgerecht als Selbstzweck verfolgt wird.

Der SoVD NRW fordert, das Pflegegeld wieder stärker an seinem ursprünglich vorgesehenen Schutzzweck auszurichten. Dazu sind insbesondere die bei der Berechnung zu berücksichtigenden Freibeträge (Selbstbehalt, Schonvermögen) entsprechend der Preisentwicklung seit ihrer Festlegung anzupassen und zukünftig zu dynamisieren. Auf die oben genannten Änderungen sollte verzichtet werden.

1.2 Förderfähige Nettogrundflächen / Zimmergrößen

Auf unsere oben dargelegte grundsätzliche Kritik an § 4 Abs. 2 des Referentenentwurfes der APG VO (Herstellung von Barrierefreiheit als ggf. vom Einvernehmen des Kostenträgers abhängiger Sondertatbestand) wird verwiesen.

Ein entscheidendes Kriterium für die Bemessung der regelhaft förderfähigen Nettogrundflächen muss sein, dass sie die räumlichen Voraussetzungen von **Barrierefreiheit zuverlässig gewährleistet**. Bereits der Sondertatbestand des § 4 Abs. 2 lässt erkennen, dass dies vorliegend nicht der Fall ist (sonst wäre er entbehrlich).

Der SoVD NRW fordert, die notwendigen Flächen bei der Überarbeitung der APG-DVO nachvollziehbar unter Heranziehung der Kriterien der **DIN 18040 für Rollstuhlfahrer** zu berechnen.

1.3 Verpflichtung der Kommunen zur Förderung nicht pflegerischer Angebote

§ 4 Abs. 2 verpflichtet die Kommunen im Rahmen ihres Auftrages zur Sicherstellung und Koordinierung der örtlichen pflegerischen Angebotsstruktur auch zur Finanzierung nicht pflegerischer, präventiver Angebote, soweit diese den späteren Bedarf an pflegerischen Angeboten vermeiden oder verringern. Diese zunächst sehr begrüßenswerte Regelung – der SoVD NRW fordert seit Jahren eine durchgreifende Stärkung vorpflegerischer präventiver Angebote – wird jedoch durch die weitere Anwendungsvoraussetzung eines bezifferten Nachweises künftiger Minderausgaben für Pflege konterkariert. Dürfte der Nachweis, dass der Bedarf an pflegerischen Angeboten verringert wird, zumeist noch unschwer zu erbringen sein, erscheint eine *konkrete und valide Bezifferung* der zu erwartenden Minderbedarfe sehr schwierig. Zur Beauftragung entsprechender wissenschaftlicher Gutachten müsste die Kommune zunächst deren Finanzierung sicherstellen, ohne dass von Ergebnissen ausgegangen werden kann, die

dies fiskalisch rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund und im Zeichen des EU-Fiskalpakts¹⁴ werden insbesondere Kommunen, die über nur geringe oder gar keine finanziellen Spielräume verfügen, Mehrausgaben zur Stärkung präventiver Angebote in der Gegenwart in der Hoffnung auf die Realisierung prognostizierter Minderausgaben in der Zukunft kaum vornehmen (können).

Der SoVD NRW sieht die Landesregierung im Rahmen ihres Ansatzes einer integrierten Alten- und Pflegepolitik in der Pflicht, die auch von ihr für notwendig erachtete Stärkung präventiver Angebote konzeptionell und finanziell zu hinterlegen.

1.4 Komplementäre ambulante Dienste

Komplementäre ambulante Dienste (kaD), eine Sammelkategorie nicht pflegerischer bzw. pflegeergänzender Dienste, sind häufig mitentscheidend für den Verbleib in der eigenen Häuslichkeit. Frühere Landesregierungen nannten sie die „dritte Säule der häuslichen Pflege“. Manche kaD können zur substanziellen Arbeitsentlastung pflegender Angehöriger beitragen (z. B. hauswirtschaftliche Hilfen, Mahlzeitenversorgung). Obwohl die Kommunen nach geltender Rechtslage (seit 1996) für die erforderlichen kaD „verantwortlich“ sind, gilt deren Förderung als „freiwillige Leistung“. In Verbindung mit der Einstellung der früheren Regelförderung durch das Land haben sich die Kommunen auf breiter Front aus ihrem vormaligen Engagement zurückgezogen. Daran dürfte der in § 15 APG NRW modifiziert aus dem PfG NW übernommene „Sicherstellungsauftrag“ nichts ändern, nicht nur wegen der vorgenannten Anwendungsprobleme der Förderverpflichtung nach § 4 Abs. 2, sondern auch, weil die Begründung zu § 16 (Angebote zur Unterstützung pflegender Angehöriger) nahelegt, dass nicht die Angebote nach § 15, sondern die nach § 16 der vorrangige Anwendungsfall von § 4 Abs. 2 sind.

Der SoVD NRW bekräftigt seine langjährige Forderung nach einem flächendeckenden (Wieder-) Aufbau komplementärer ambulanter Dienste, deren Nutzung auch für bereits durch Pflegekosten belastete BezieherInnen kleiner Einkommen möglich ist. Das Recht des möglichst langen Verbleibs in der angestammten Wohnung darf nicht vom Geldbeutel abhängig sein.

1.5 Angebote zur Unterstützung pflegender Angehöriger

Die mit § 16 APG NRW i. V. m. § 4 Abs. 2 angestrebte Leistungsverpflichtung der Kommunen zur Vorhaltung von Unterstützungsangeboten für pflegende Angehörige wäre im Grundsatz zu begrüßen, müsste nicht befürchtet werden, dass sie – nicht anders als die bisherige kommunale „Verantwortung“ für die kaD – ins Leere läuft. Die oben beschriebenen Anwendungsprobleme der Förderverpflichtung des § 4 Abs. 2 vergrößern sich hier zunächst dadurch, dass sich die „Mindestvorhaltepflcht“ nach Abs. 1 auf solche Angebote bezieht, „ohne deren Inanspruchnahme den pflegenden Angehörigen die Fortsetzung [sic!] ihrer pflegenden Tätigkeiten nicht möglich wäre“. Ausweislich der Begründung soll sich die „Mindestvorhaltepflcht“ auf die SGB XI-Regelangebote der Kurzzeit-, Verhinderungs- und Tagespflege beziehen, die demnach im Fall eines Angebotsmangels *und* der Anwendung des § 4 Abs. 2 vorrangig zu fördern wären. Diese Angebote fallen indes in den Bereich der (in NRW kommunalisierten) Strukturverantwortung des Landes nach § 9 SGB XI, so dass ein bedarfsdeckendes Angebot unmit-

¹⁴ Anders als die deutsche „Schuldenbremse“ bezieht sich der EU-Fiskalpakt auch auf die Verschuldung der Kommunen.

telbar über die regelhaften Förderkonditionen des APG und nicht auf dem schwer gangbaren Umweg des § 4 Abs. 2 sicherzustellen wäre.

Obwohl Absatz 2 Satz 1 offenbar den Zweck der regelbeispielhaften Konkretisierung von Angeboten nach Abs. 1 hat, treten die in der Begründung definierten Angebote der „Mindestvorhaltepflcht“ hier nicht in Erscheinung. Auch bei den jetzt in der Regelung hervorgehobenen Angeboten fällt auf, dass es sich überwiegend um solche handelt, die bereits von Pflege- oder Krankenkassen sowie anderen Trägern angeboten werden (müssten), so dass die Kommune eine Leistungsverpflichtung für sich selbst hier kaum sehen dürfte. Angebote zum Erfahrungsaustausch pflegender Angehöriger sind zwar noch selten und wären meist ehrenamtsbasiert für kleines Geld zu haben, dürften jedoch kaum das Potential haben, das Einsparerfordernis des § 4 Abs. 2 zu erfüllen. Zudem können sie zeitlich hochbelastete pflegende Angehörige kaum erreichen. Das substanzielle Entlastungspotenzial von komplementären ambulanten Diensten, die dem Zweck des § 16 in besonderer Weise entsprechen, bleibt hier unberücksichtigt.

Eine Wirkungsmacht von § 16 Abs. 2 Satz 2, wonach die Kommunen (diese sind Normadressat) bei der „Gestaltung“ von ambulanten Diensten, Tages-, Kurzzeit und Verhinderungspflege die Bedarfe der pflegenden Anhörigen zu berücksichtigen haben, ist mangels Ansatzpunkten für entsprechende kommunale Interventionen in die Gestaltungskompetenz der zugelassenen Leistungserbringer (oder, etwa bezüglich Bewilligungszeitpunkten: der Kostenträger) nicht erkennbar.

In der Gesamtbetrachtung des § 16 lässt sich keine substanzielle förderliche Wirkung erkennen, deren Eintreten durch die Regelung als „gesichert“ gelten könnte. Damit aber steht der Regelungsgehalt von § 16 schlechthin in Frage.

1.6 Pflegeberatung (§ 6 APG NRW)

Der SoVD NRW erinnert an seine seit langem vorgetragene Auffassung, dass Beratungsangebote der Kostenträger (Pflegekassen und Kommunen) nicht „trägerunabhängig“ sind. Eine gute Beratungsstruktur ist von Interessen der Kostenträger und Leistungserbringer gleichermaßen unabhängig und wirkt wie ein guter Anwalt parteilich im wohlverstandenen Interesse der Ratsuchenden.

Ob die mit § 6 APG angestrebten Rahmenvereinbarungen dazu beitragen, endlich zu einer landesweit einheitlichen Beratungsinfrastruktur zu kommen, die die in § 7 a SGB XI beschriebenen Aufgaben umfassend, qualifiziert und verlässlich umsetzt, bleibt letztlich abzuwarten. Die Erfahrungen mit der Rahmenvereinbarung über Pflegestützpunkte nach § 92 c SGB XI geben allerdings Anlass zur Skepsis.

1.7 „Trägereigenschaft“ von Interessenvertretungen Betroffener

Soweit die Interessenvertretungen behinderter/pflegebedürftiger, Älterer, chronisch Kranker und Angehöriger (der SoVD NRW vertritt all diese Gruppen) Angebote nach dem APG NRW vorhalten, werden sie mit § 3 Abs. 1 zu „Trägern“ erklärt und verpflichtet („soll“), ihre Angebote mit denen der übrigen Träger (Kostenträger und Leistungserbringer) bestmöglich aufeinander abzustimmen und mit diesen eng und vertrauensvoll zusammenzuarbeiten. Davon abgesehen, dass Vertrauen erworben werden muss und nicht angeordnet werden kann, bleiben die

möglichen Folgen der Abstimmungsverpflichtung im Dunkeln. Weder Gesetzestext noch Begründung liefern nähere Hinweise.

Der SoVD NRW unterhält für seine Mitglieder ein aus Mitgliedsbeiträgen finanziertes landesweites Netz von sozialrechtlichen Beratungsstellen mit hoher Kompetenz in allen Fragen, die der Kontrolle durch die Sozialgerichtsbarkeit unterliegen. Soweit diese oder andere seiner Angebote von der Regelung erfasst werden sollten (z. B. als Angebot der „Rechtsinformation“ nach § 16 Abs. 2), sieht er für eine gesetzliche Abstimmungsverpflichtung keinen Regelungsbedarf. Gegen zusätzliche kostenwirksame Verpflichtungen oder eine Einschränkung seiner verbandlichen Autonomie müsste er sich ggf. verwahren.

1.8 Landesausschuss Pflege und Alter

Die mit § 6 des Referentenentwurfs der APG-DVO bekannt gewordenen Regelungsabsichten zu dem auf Basis von § 3 Abs. 2 APG NRW einzurichtenden „Landesausschuss Pflege und Alter“ (LAPA), der als Beratungsgremium fungieren und den Landespflegeausschuss (LPfA) ersetzen soll, zeigten wenig Licht und viel Schatten. Begrüßenswert ist, dass der beim LPfA praktizierte Ausschluss des überwiegenden Teils der Betroffenenorganisationen nicht fortgeführt werden soll.¹⁵ Mit dem Verzicht auf eine Regelung, die dem LAPA erlaubt, seine Arbeit auf einer Basis einer eigenen Geschäftsordnung selbst zu organisieren, einem fixierten Sitzungsrhythmus von einmal jährlich und der thematischen Ausweitung gegenüber dem LPfA wäre der deutlich vergrößerte LAPA jedoch kein selbständiges Arbeitsgremium mehr. Eine annähernd zeitnahe Beeinflussung des Geschehens im Pflegebereich und der Pflegepolitik wäre damit kaum noch möglich. Der LAPA dürfte dann kaum mehr werden als eine **Kulisse zur Simulation von Partizipation**, ähnlich den früheren Landesseniorenkonferenzen.

Der „Ständige Ausschuss“ (§ 6 Abs. 5 DVO-RefE) – ein Kreis von nur noch zehn Personen, die der LAPA aus seiner Mitte bestimmen kann, damit sie der Landesregierung zur unterjährigen Beratung „zur Verfügung stehen“ – hätte keine Steuerungskompetenz für den LAPA. Diese läge allein bei dem/der LAPA-Vorsitzenden und würde damit im Vergleich zum LPfA (vorbereitende Arbeitsgruppe) entdemokratisiert.

Der „Ständige Ausschuss“ wäre zudem kein selbsttätiges Arbeitsgremium; er träte nur in Funktion, wenn die Landesregierung einen Beratungsbedarf hat. In welchem Verhältnis zu den anderen Interessengruppen die „Betroffenenbank“ sich darin wiederfinden soll, bliebe vorerst offen.

Entgegen den Bestrebungen zur „Harmonisierung“ von APG NRW und WTG soll die Reisekostenregelung des § 17 WTG 2013¹⁶ hier nicht übernommen werden, so dass ehrenamtlich Mitwirkende bzw. deren Entsendeorganisationen ihre Reisekosten selbst tragen müssen.

In der Gesamtbetrachtung wertete der SoVD NRW die Regelungen des Referentenentwurfes der APG-VO zum LAPA als **deutlichen Rückschritt bei der Partizipation**. Von einer ange-

¹⁵ Was dies in der Gesamtbetrachtung für die Vertretungsgewichte der „Interessenbanken“ bedeuten würde, können wir derzeit jedoch nicht übersehen.

¹⁶ Diese sollte auch entstehende Kosten für die ggf. notwendige Begleitung durch eine Assistenzperson einschließen. Da das zugrundeliegende Ausschussmitglieder-Entsündigungsgesetz hierzu keine Regelungen trifft, ist ggf. gesetzliche Klarstellung notwendig.

messenen Umsetzung des Partizipationsgebots nach Art. 4 Abs. 3 BRK würde sich das Land weiter entfernen.

1.9 Landesförderplan

Im Landesförderplan sollen bereits vorhandene Haushaltsmittel im Gesamtvolumen von 8,7 Mio. Euro, die in erheblichem Umfang bereits rechtlich oder faktisch gebunden sind und die schon bisher bestimmten Förderzwecken dienen, zusammengeführt werden. Mangels nennenswerter verfügbarer Finanzmittel dürfte der Landesförderplan kaum bedeutsamer sein als die früheren Landesseniorenpläne oder –leitlinien (deren öffentlicher Vorstellung die Landes seniorenkonferenz als Kulisse diene). Einem Vergleich mit den (stark pflegepolitisch geprägten und mit dreistelligen Millionenbeträgen unterlegten) „Landesaltenplänen“ des früheren Sozialministers Hermann Heinemann hält das Vorhaben nicht annähernd stand. Von einer „verlässlichen Fördergrundlage“ (§ 18 Abs. 2 APG NRW) kann wegen der Unwägbarkeiten des Haushalts keine Rede sein.

In merkwürdigem Kontrast zur substanziellen Schwäche steht das aufwändige Beteiligungsverfahren des § 18 Abs. 3, das bei gegebenem Finanzierungskorsett eher einer finanziellen „Mangelverwaltung“ dienen dürfte. Eine Vermehrung von Beteiligungsverfahren mit nur geringer sachlicher Relevanz sieht der SoVD NRW aus Gründen der Ressourcenökonomie kritisch. Im Übrigen bedarf die Aufstellung eines Landesförderplanes – ggf. einschließlich des Erlasses von Förderrichtlinien – durch das zuständige Ministerium aus Sicht des SoVD NRW keiner gesetzlichen Regelung. Ein Mehrwert gesetzlicher Regelung bestünde u. E. erst dann, wenn dadurch ein substanzieller und landesweiter finanzieller Gestaltungsspielraum gesichert würde (nach dem Beispiel von § 16 Abs. 1 Kinder- und Jugendfördergesetz).

2. Zum Wohn- und Teilhabegesetz (WTG 2013)

2.1 Allgemeine Anforderungen

Durch die Bezugnahme auf die „Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen“ (vgl. § 1 Abs. 4 WTG 2013) ergibt sich der Gesetzesbegründung zufolge auch „die Verpflichtung einer Betreuungseinrichtung, alle organisatorischen Möglichkeiten auszuschöpfen, um eine gleichgeschlechtliche Pflege zu gewährleisten“ (vgl. S. 112). Dies ist unseres Erachtens unzureichend. Der SoVD NRW setzt sich seit vielen Jahren für einen **Rechtsanspruch für Frauen auf gleichgeschlechtliche Pflege ein**. Frauen fühlen sich häufig in ihrer Intimsphäre und in ihrem Schamgefühl verletzt, wenn sie sich von einer männlichen Pflegekraft an- und auskleiden, waschen oder beim Toilettengang helfen lassen müssen. Sind Frauen im Laufe ihres Lebens von sexueller Gewalt betroffen gewesen, können sie Retraumatisierungen erleiden, wenn sie körperliche pflegerische Verrichtungen von Männern vornehmen lassen müssen. Im Zuge der Bemühungen, verstärkt auch Männer für den Pflegeberuf zu gewinnen, könnten entsprechende Probleme künftig vermehrt auftreten. Vergleichbare Probleme männlicher Pflegebedürftiger wurden bislang hingegen nicht bekannt. Gleichwohl wird die Ablehnung einer entsprechenden Regelung damit begründet, dass sie aus Gründen der Gleichbehandlung auch für Männer gelten müsse, dann aber kaum umsetzbar sei.

Aus Gründen der Klarstellung und um die Überprüfung durch die Heimaufsicht zu sichern, fordert der SoVD NRW ein ausdrückliches Recht von Frauen auf Pflege durch Personen gleichen

Geschlechts, etwa durch Ergänzung in den gemeinsamen Anforderungen an alle Wohn- und Betreuungsangebote (Kap. 2 WTG 2013). Da die Problematik die beiden Geschlechter in sehr unterschiedlicher, geschlechtsspezifischer Weise betrifft, sollte der Gesetzgeber hier durchaus „Ungleiches ungleich behandeln“.

2.2 Regelungen für klassische Heime

Personalbemessung

Nach § 4 Abs. 1 WTG 2013 sind die individuellen Bedarfe der NutzerInnen maßgebend auch für die personelle Ausstattung von Wohn- und Betreuungsangeboten. Da ein valides Personalbemessungssystem für vollstationäre Einrichtungen nicht existiert, fehlt der Heimaufsicht hinsichtlich der Personalausstattung ein verlässlicher Prüfmaßstab. Die Regelung des § 21 Abs. 2 WTG 2013, nach der Zahl und Qualifikation der Beschäftigten ausreichen, wenn mindestens das in den mit den Kostenträgern ausgehandelten Entgeltverträgen vereinbarte Personal eingesetzt wird, hilft hier faktisch nicht weiter, da die Personalbemessung (in vollstationären Pflegeeinrichtungen) noch heute auf Orientierungswerten aus alten BSHG-Zeiten vor Einführung des SGB XI basiert. Diese standen und stehen in keinem Bezug zum individuellen Versorgungsbedarf und sind nach dem Stand der Erkenntnis deutlich unzureichend. Die Schaffung von wissenschaftlich fundierten, verbindlichen Personalbemessungsverfahren bleibt eine entscheidende Schlüsselfrage für die Gewährleistung einer hochwertigen Versorgungsqualität. Nur so lange anerkannte Personalbemessungssysteme nicht angewendet werden, kann die vertragliche Personalausstattung in Ermangelung einer besseren und praktikablen Möglichkeit übergangsweise hingenommen werden.

Der SoVD NRW lehnt daher die beabsichtigte Streichung des vorrangigen Hinweises auf ein Personalbemessungssystem und des nur nachrangigen Rückgriffs auf die vertragliche Personalausstattung (vgl. § 12 Abs. 3 WTG 2008) ab.

Fachkraft-Mindestquote

Die getrennte Berechnung der Quote für Kräfte der pflegerischen und der sozialen Betreuung (§ 21 Abs. 2 WTG 2013) entspricht einer Forderung des SoVD NRW zum WTG 2008 und wird begrüßt.

Während die Nichtanrechnung von zusätzlichen Betreuungskräften nach § 87 b SGB XI hinzunehmen ist, um den Zweck dieser SGB XI-Regelung nicht zu gefährden, hält der SoVD NRW es für unerlässlich, andere über den vereinbarten Personalumfang hinaus beschäftigte Nicht-Fachkräfte – soweit sie an der Erbringung vertraglich geschuldeter Leistungen mitwirken – in die Quotenberechnung einzubeziehen, damit deren Gewährleistungszweck nicht unterlaufen wird.

„Angemessene Beteiligung“ von Fachkräften

Der SoVD NRW bekräftigt seine bereits zum WTG 2008 erhobene Forderung, die „angemessene Beteiligung“ von Fachkräften am Versorgungsgeschehen maßgeblich durch Rückkehr zu der Regelung aus § 5 Abs. 1 der früheren Heimpersonalverordnung, nämlich durch die Fach-

kraft-Mindestquote zu regeln¹⁷. Die ergänzenden Regelungen des § 4 Abs. 10 WTG 2013 blieben unberührt.

Wir sind besorgt über erkennbare Tendenzen, die unmittelbar bewohnerbezogene Leistungserbringung so weit wie möglich durch (billigere) Nicht-Fachkräfte erledigen zu lassen, während die (teureren) Fachkräfte vorrangig mit (zunehmenden) Planungs-, Steuerungs-, Überwachungs- und Beratungsaufgaben beschäftigt werden. Zum wesentlichen Sinn der Fachkraftquote zählt nach unserer Auffassung, dass sie den BewohnerInnen die Sicherheit geben muss, mindestens in entsprechendem Umfang unmittelbar von fachlich qualifizierten Kräften im Alltag begleitet und unterstützt zu werden. Eine Zerlegung pflegerischer Arbeitsprozesse in Anteile, die jeweils von Fachkräften, Helferberufen, „Betreuungskräften“ (§ 87 b SGB XI), Ehrenamtlichen oder Angehörigen wahrgenommen werden (können), steht einem ganzheitlichen Pflegeverständnis und der (besonders bei Demenzkranken gebotenen) möglichst hohen personellen Kontinuität im Pflege- und Betreuungsprozess entgegen.

Versorgung nachts und am Wochenende

In der Begründung zu § 21 Abs. 3 WTG 2013 heißt es: *„Die Zahl der tatsächlich erforderlichen Pflegefachkräfte richtet sich nach der Grundregel des Absatzes 2 nach der Zahl der Nutzerinnen und Nutzer und deren Pflege- und Betreuungsbedarf“* (S. 98). Diese zutreffende Feststellung, die eine Kritik des SoVD NRW am WTG 2008 aufgreift, bildet sich aber im Wortlaut der Regelung nicht ab. Vielmehr kann diese ohne weiteres so gelesen werden, dass nicht nur (wie bisher) zur nächtlichen Versorgung die Anwesenheit „einer“ Fachkraft ausreiche, sondern dass dies künftig auch noch an Wochenenden gelten soll! Diese – vom Wortlaut her naheliegende – Lesart würde langjährig beklagte Probleme bei der nächtlichen Versorgung fortschreiben und könnte zusätzliche an Wochenenden schaffen.

Der SoVD NRW plädiert deshalb *dringend* dafür, zur Klarstellung den zitierten Satz aus der Begründung inhaltlich umfassend in Abs. 3 aufzunehmen. Dies wäre die notwendige Voraussetzung dafür, eine (anschließende) Regelung zur (absoluten) „Mindestbesetzung“ (vgl. Begründung, ebenda) überhaupt zu treffen. Der Zusammenhang legt die Vermutung nahe, dass die (absolute) „Mindestbesetzung“ auch dann sichergestellt sein soll, wenn die Einrichtungsleitung den Versorgungsbedarf der BewohnerInnen nachts oder am Wochenende als eher gering einstufen sollte, so dass aus ihrer Sicht Hilfskräfte ausreichen könnten. In einem solchen Kontext – aber auch nur dann – ist die Regelung zur „Mindestbesetzung“ sachgerecht.

Anforderungen an die Wohnqualität

Gemeinsam genutzte Bäder/WCs führen immer wieder zu Konflikten und damit zu Beeinträchtigungen der Lebensqualität. Deshalb fordert der SoVD NRW, bei Heimneubauten ausschließlich individuelle Bäder/WCs vorzusehen. Von der bisherigen Maßgabe des § 7 Abs. 1 WTG 2013-DVO, nach dem Tandembäder „ausnahmsweise“ weiterhin zulässig sein sollen, ist Abstand zu nehmen, da auch der Begründungstext keinerlei Hinweise liefert, wie eine solche Ausnahme zu rechtfertigen wäre.

¹⁷ Die Regelung lautete: „Betreuende Tätigkeiten dürfen nur durch Fachkräfte oder unter angemessener Beteiligung von Fachkräften wahrgenommen werden. Hierbei [sic!] muss mindestens einer, bei mehr als 20 nicht pflegebedürftigen Bewohnern oder mehr als vier pflegebedürftigen Bewohnern mindestens jeder zweite weitere Beschäftigte eine Fachkraft sein.“

Für Bestandseinrichtungen sollte mittels Übergangsvorschriften die perspektivische Abschaffung von Tandembädern geregelt werden. Soweit notwendig, sollte eine Förderregelung im APG NRW diese Fortentwicklung unterstützen.

Möglichkeiten der Unterschreitung von Mindeststandards

Mit Blick auf § 13 Abs. 1 WTG 2013 bekräftigt der SoVD NRW seine bereits zum WTG 2008 vorgetragene Kritik: Es ist nicht nachvollziehbar, warum die Umsetzung oder Erprobung besonderer oder innovativer Versorgungsformen eine *Unterschreitung* ordnungsrechtlicher Bewohnerschutzstandards verlangen sollte. Derartige „Innovationen“ sind aus unserer Sicht abzuwenden. Ebenso wenig ist begründbar, warum eine (unbestimmte) „geringe“ Platzzahl zur Unterschreitung von Standards berechtigen sollte. § 13 Abs. 1 sollte daher gestrichen werden.

Unabhängigkeit der Heimaufsicht

Der SoVD NRW erneuert seine langjährige Kritik, dass die kommunalen Heimaufsichten nicht unabhängig sind, weil die Kommune nicht nur teils zugleich Träger von Pflegeeinrichtungen, sondern als Sozialhilfeträger immer auch Kostenträger der Pflege ist. Interessenkollisionen können nicht nur gegeben sein, wenn die Kommune selbst Leistungserbringer ist, sondern auch mit ihrer Kostenträgereigenschaft. Um die Unabhängigkeit der Heimaufsicht und zugleich ihre landesweit einheitliche Aufgabenwahrnehmung sicherzustellen, muss sie **in Trägerschaft des Landes überführt** werden. (Eine Ansiedlung bei den Landschaftsverbänden kommt wegen deren Kostenträgereigenschaft im Bereich der Eingliederungshilfe nicht in Betracht.)

Die in § 43 Abs. 3 getroffene Regelung bezüglich der Vermeidung von Interessenkollisionen in Kommunen, die zugleich Leistungserbringer sind, fällt hinter die des § 16 Abs. 1 WTG 2008 zurück. Die bisherige Bestimmung, wonach in solchen Fällen die Prüfergebnisse der Bezirksregierung vorzulegen sind, soll nicht übernommen werden. Damit ist noch unklarer als bisher, wie die Bezirksregierungen tatsächlich sicherstellen sollen und können, dass Interessenkollisionen ausgeschlossen bleiben.

Beschäftigte und deren Interessenvertretungen

Wir begrüßen die Aufnahme der „Beschäftigten und ihrer Vertretungen“ (von/in Pflege- und Betreuungseinrichtungen) in den Kreis derer, die ausdrücklich einen Beratungsanspruch gegenüber der Heimaufsicht haben (§ 11 Abs. 1). Entsprechend sollten in § 14 Abs. 4 Nr. 6 Betriebsräte bzw. Mitarbeitervertretungen auch in den Kreis derer aufgenommen werden, die Ansprechpartner der Heimaufsicht sind.

Mittel der behördlichen Qualitätssicherung

Gemäß § 15 Abs. 2 sind die über die Beratung hinausgehenden Möglichkeiten der Heimaufsicht (Beseitigungsanordnung, Aufnahmestopp, Betriebsstilllegung) bei festgestellten oder drohenden Mängeln mit einer Kette von „kann-Regelungen“ verbunden. Sofern Mängel fortbestehen, ist nicht ersichtlich, warum von den vorhandenen Mitteln durch die Heimaufsicht kein Gebrauch gemacht werden sollte. Insofern sollte die Regelung eine „soll-Verkettung“ vorsehen, die der Heimaufsicht auch weiterhin Ermessensspielräume einräumen würde.

Größenbegrenzung klassischer Heime

Aus Sicht des SoVD NRW sollte zumindest die 80 Plätze-Grenze¹⁸ (§ 6 Abs. 1 WTG 2013-DVO) ab 2018, spätestens aber ab 2023, verbindlich und ohne Ausnahmeregelungen gelten. Es sind keine konzeptionellen Gründe vorstellbar, die eine darüber hinausgehende Einrichtungsgröße rechtfertigen. Betriebsorganisatorische und wirtschaftliche Gründe sollten dem pflegepolitischen Ziel des Abbaus von Großeinrichtungen nicht dauerhaft entgegenstehen. Die Dezentralisierung von Großeinrichtungen ist eine Voraussetzung für die Entwicklung kleinräumiger, quartiersorientierter Strukturen. Zu prüfen wäre indes, in wieweit Träger bisheriger Großeinrichtungen hierfür eine Unterstützung durch Fördermittel benötigen, um die Dezentralisierung ohne unzumutbare wirtschaftliche Schäden auch bewerkstelligen zu können. Soweit notwendig, müssten entsprechende Fördermöglichkeiten eröffnet werden (APG NRW).

Flächenbedarf

Mit § 6 Abs. 3 der DVO wird eine Untergrenze hinsichtlich des **Flächenbedarfs** (Nettogrundfläche) je NutzerIn für klassische Heime eingezogen. Zwar ist diese mit 45 qm um 5 qm höher angesetzt, als in der DVO zum WTG 2008, jedoch sollen im Gegenzug die damaligen Zusatzregelungen entfallen, nach denen für Rollstuhlfahrer weitere 10 qm und für Einrichtungen mit interner Tagesstruktur weitere 5 qm zu berücksichtigen waren. Es bestehen erhebliche Zweifel, ob die genannte Grundfläche geeignet ist, Anforderungen der Barrierefreiheit, die den Flächenbedarf von Rollstuhlfahrenden regelhaft einschließt, gerecht zu werden.

Auf unsere o.g. Forderung, den Flächenbedarf (Zimmer, Gemeinschaftsflächen, Nettogrundfläche) zur Herstellung von Barrierefreiheit unter Berücksichtigung der DIN 18040 nachvollziehbar zu ermitteln, wird an dieser Stelle verwiesen.

Mitwirkung / Mitbestimmung

Der Wegfall bisheriger Beschränkungen von externen Kandidaturen von Angehörigen, Mitgliedern örtlicher Seniorenvertretungen oder Behindertenorganisationen für die Wahl in den Heimbeirat in § 14 Abs. 1 DVO wird begrüßt. Analog zum Wahlrechtsausschluss (§ 22 Abs. 3 WTG 2013) ist jedoch auch hinsichtlich der Beendigung der Beiratsmitgliedschaft in § 18 Abs. 1 DVO zu regeln, dass diese mit dem Eintritt in ein Beschäftigungsverhältnis zum Leistungserbringer, Kostenträger oder der Heimaufsicht endet.

Anzeigepflichten bei personellen Veränderungen

Nach § 23 Abs. 3 DVO müssen Änderungen bei der Zahl der BewohnerInnen und der Beschäftigten klassischer Heime erst dann gemeldet werden, wenn sich deren Zahl gegenüber dem vorherigen Quartal um mehr als 10 % verändert. Im Extremfall könnte dies bedeuten, dass die Zahl der BewohnerInnen im genannten Zeitraum um bis zu 10 % steigt, während die der Beschäftigten in ähnlichem Umfang sinkt. Angesichts der ohnehin unzureichenden Personalausstattung würde dies **die Versorgungsqualität unmittelbar gefährden**. Satz 2 ist deshalb zu streichen.

¹⁸ Je nach Siedlungsstruktur können auch 80 Plätze noch eine erhebliche, wenig quartiersbezogene Größe sein; zudem sind vielfach längst deutlich kleinere Heime am Markt, so dass wirtschaftliche Gründe einer weiteren Reduzierung nicht im Wege zu stehen scheinen.

2.3 Regelungen für anbieterverantwortete Wohngemeinschaften (Kleinst-Heime)

Personelle Anforderungen

Maßstab der Versorgung müssen nach § 4 Abs. 1 WTG 2013 auch in av-WGs die individuellen Bedarfe der BewohnerInnen sein. **Klar unzureichend** ist daher die Regelung von § 28 Abs. 2 die auch bei entsprechend gegebenem Versorgungsbedarf einer BewohnerIn dessen Deckung durch die ständige Anwesenheit einer Fachkraft ins Ermessen der Heimaufsicht stellt („kann...anordnen“). Zudem legt der Begründungstext eine diesbezüglich sehr restriktive Aufgabenwahrnehmung der Heimaufsicht nahe. Wenn ein solcher Versorgungsbedarf besteht, muss der/die Anbieter unmittelbar verpflichtet sein, die ständige Anwesenheit einer Fachkraft sicherzustellen. Darüber hinaus neigen wir zu der Auffassung, dass die Regelung zur „Mindestbesetzung“ durch eine jederzeit anwesende Fachkraft (§ 21 Abs. 3) auch hier gelten muss.

Barrierefreiheit / Flächenbedarf

Die für alle Wohneinrichtungen gleichermaßen notwendige Anforderung der Barrierefreiheit muss auch das Flächenkonzept von av-WGs prägen. Ob bei Neubauten oder baurechtlich genehmigungspflichtigen Umbaumaßnahmen von/für av-WGs die Vorschriften des § 55 Abs. 3 BauO NRW gelten, könnte umstritten sein.¹⁹ Bei Einrichtung von av-WGs in Bestandswohngebäuden dürfte dies jedenfalls nicht der Fall sein. Die Barrierefreiheit ist aber auch dann sicherzustellen und zu überprüfen, wenn baurechtliche Verfahren zur Einrichtung nicht erforderlich erscheinen.

Die Flächengrößen der Bewohnerzimmer, des Gemeinschaftsraums und der Küche in §§ 26, 27 WTG-DVO müssen entsprechend definiert werden. Beim Gemeinschaftsraum ist dabei zu berücksichtigen, dass er für gemeinsame Mahlzeiten nicht nur der BewohnerInnen selbst, sondern zusammen mit Pflege- und Betreuungskräften sowie Angehörigen nutzbar sein muss. Eine Unterschreitung der Mindestfläche des Gemeinschaftsraums bei entsprechend größeren Bewohnerzimmern (§ 27 Abs. 2 DVO) ist wegen der unterschiedlichen Funktionen der Räume unsachgerecht. Sie könnte das Gemeinschaftsleben beeinträchtigen und sollte ausgeschlossen bleiben.

Zudem sind dringend Regelungen zu ergänzen, die barrierefreie **Verkehrsflächen** sowie ausreichend bemessene **Wirtschafts- und Abstellräume** gewährleisten. Der Platzbedarf für Wirtschafts- und Abstellflächen für zwölf BewohnerInnen ist nicht unerheblich (z. B. Stellflächen für Rollstühle und Rollatoren, Waschmaschinen und für Wäschetrocknung). Ohne ausreichende Flächen besteht die Gefahr, dass Gemeinschaftsraum, Küche oder Bewohnerzimmer auch zu Abstell- und Wirtschaftszwecken genutzt werden müssen und dadurch für ihre eigentlichen Funktionen nicht mehr ausreichen. Beengte Wohnverhältnisse können die Folge sein.

Ungeregelt ist schließlich die Frage des Vorhandenseins und der Zugänglichkeit eines Freiluftbereichs (Garten, Terrasse oder Balkon).

¹⁹ Zwar nennt § 55 Abs. 3 BauO NRW ausdrücklich auch „Altenwohnungen“, worunter auch av-WGs fallen sollten. Andererseits gilt die Norm grundsätzlich nur für „öffentlich zugängliche bauliche Anlagen“ (Normüberschrift und Abs. 1), nicht aber für Gebäude des privaten Wohnens. Welchem Bereich die av-WG in der Rechtsanwendung zugeordnet wird, bleibt vorerst abzuwarten.

Notrufanlage

Während § 7 Abs. 4 WTG-DVO für klassische Heime das Vorhandensein einer Notrufanlage „auf Wunsch oder wenn der konkrete Pflege- oder Betreuungsbedarf der Nutzerinnen und Nutzer es erfordert“, verlangt § 26. Abs. 4 für av-WGs unter den gleichen Voraussetzungen nur die Vorhaltung der „technischen Voraussetzungen zur Inbetriebnahme“. Dies erscheint sinnfrei, weil damit noch keinem realen Bedarf oder Wunsch entsprochen wäre. Dabei ist der Bedarf an einer Notrufanlage in av-WGs, soweit sie wie vorgesehen nicht über Präsenzkräfte rund um die Uhr verfügen müssen, eher deutlich höher einzustufen als im klassischen Heim. Zumindest sollte die Regelung von § 7 Abs. 4 auch für av-WGs gelten.

Möglichkeiten der Unterschreitung von Mindeststandards

§ 13 Abs. 2 lässt Unterschreitungen von Anforderungen an die Wohnqualität zu, wenn deren Erfüllung durch die Gegebenheiten von Bestandsgebäuden aus technischen, denkmalschutzrechtlichen²⁰ oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist. Wie aus der Begründung ersichtlich ist, geht es hierbei in erster Linie um die Schaffung anbieterverantworteter Wohngemeinschaften (Kleinst-Heime) im Gebäudebestand.

Die Regelung ist in der vorliegenden Form problematisch, weil sie Gefährdungen der Wohnqualität infolge der geplanten generellen Standardabsenkung für av-WGs noch verstärken kann. Der laut Begründung anzulegende „enge Maßstab“ für Abweichungsmöglichkeiten und die Berücksichtigung möglicher Kompensationen fehlender Anforderungen durch andere Aspekte gehen aus dem Wortlaut nicht hervor. Sofern es sich um neu zu schaffende Angebote handelt (anbieterverantwortete Wohngemeinschaften) liegt die Definitionsmacht darüber, ob Abweichungen mit den Interessen und Bedürfnissen der BewohnerInnen vereinbar sind, allein bei Anbieter und Heimaufsicht, da BewohnerInnen noch nicht vorhanden sind. Die weiteren Kriterien der Vereinbarkeit der Angebote mit Maßstäben häuslichen Alltagslebens, der Privatsphäre und der „durch dieses Gesetz geschützten Interessen“ der „betroffenen“ BewohnerInnen erwecken zudem den Eindruck, dass alle weiteren Aspekte zur Disposition stehen könnten. In diesem Zusammenhang wäre z.B. denkbar, dass fehlende Barrierefreiheit den „geschützten Interessen“ der „betroffenen“ BewohnerInnen nicht zuwiderläuft, weil diese beim Einzug keinen diesbezüglichen Bedarf haben. Einrichtungen für pflegebedürftige (auch: von Pflegebedürftigkeit bedrohte) Menschen müssen aber **in jedem Fall barrierefrei** gestaltet sein.

Insbesondere in Ballungsräumen ist barrierefreier, ausreichend großer (allerdings ggf. durch Zusammenlegung mehrerer Wohnungen auf einer Etage erreichbar) und vom Zuschnitt her geeigneter Wohnraum in den Quartieren eher selten im Bestand verfügbar. Eine vermehrte Nachfrage nach Ausnahmeregelungen nach § 13 Abs. 2 könnte die Folge sein.

Aus Sicht des SoVD NRW besteht bei § 13 Abs. 2 Nachbesserungsbedarf, um die Unterschreitungen von Mindestanforderungen der Wohnqualität bei Einrichtungen im Gebäudebestand möglichst zu verhindern.

²⁰ Kollisionen von Denkmalschutz und Barrierefreiheit werden seit langem diskutiert.

Mitwirkung und Mitbestimmung

Die §§ 29 und 30 WTG 2013-DVO gehen davon aus, dass die NutzerInnenversammlung die Mitbestimmungs- und Mitwirkungsrecht stets im Kollektiv wahrnimmt. Unseres Erachtens sollte hier bereits klarstellend die Möglichkeit erkennbar werden, die/den Vorsitzende/n der NutzerInnenversammlung fallweise oder generell mit der Interessenvertretung zwischen den Versammlungen zu beauftragen (vgl. § 32 Abs. 1).

In die Liste der Mitwirkungstatbestände von § 30 Abs. 1 sollte die **Einstellung von Präsenzkraften** aufgenommen werden, da diese das tägliche Zusammenleben eher stärker beeinflussen als die verantwortliche Fachkraft. Zudem sollten Baumaßnahmen und Instandsetzungsarbeiten generell – nicht nur bei „umfassenden“ Maßnahmen – der Mitwirkung unterliegen. In einer WG können auch nicht „umfassende“ Arbeiten das Zusammenleben erheblich beeinträchtigen.

Anzeigepflichten bei personellen Veränderungen

Eine Änderung der Bewohner- oder Beschäftigtenzahl sollte **uneingeschränkt anzeigepflichtig** sein. Bei 10 BewohnerInnen ist der analog zu § 23 Abs. 3 WTG 2013-DVO geplante Schwellenwert von 10 % bereits bei Ein- oder Auszug einer BewohnerIn erreicht. Bei 12 BewohnerInnen hat eine BewohnerIn einen Anteil von 8,33 %; eine Überschreitung der Höchstgrenze von zwölf wäre trotz der vorgesehenen erheblichen Rechtsfolgen nicht anzeigepflichtig. Eine Veränderung um zwei BewohnerInnen würde mit 16,67 % die 10 %-Schwelle bereits um mehr als die Hälfte überschreiten. Die 10 %-Schwelle ist kaum „vom Menschen her gedacht“, sondern erscheint eher unsachgerecht und bürokratisch.

2.4 Regelungen für Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege, Kurzzeitpflegeeinrichtungen und Hospize („Gasteinrichtungen“)

Personelle Anforderungen

Während für Kurzzeitpflegeeinrichtungen und Hospize personelle Anforderungen analog zu Heimen formuliert werden, gelten für Einrichtungen der Tages- und Nachtpflege neben den grundsätzlichen Anforderungen des § 37 nur die gemeinsamen Anforderungen von Teil 1 Kapitel 2 WTG 2013. Maßstab für die personelle Ausstattung müssen demnach die individuellen Bedarfe der Pflegebedürftigen sein (vgl. § 4 Abs. 1 WTG 2013). Der SoVD NRW hält auch hier überprüfbare konkretisierende Regelungen für eine **Mindestausstattung mit Personal und mit Fachkräften** für unerlässlich. Die Regelungen des § 21 WTG 2013 sollten (unter Berücksichtigung unserer o. g. Hinweise hierzu) für Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen entsprechend gelten.

Barrierefreiheit / Flächenbedarf

Wie alle Flächenangaben des GEPA NRW ist die Nettogrundfläche in § 38 Abs. 2 WTG 2013-DVO unter Berücksichtigung von DIN 18040 (Rollstuhlfahrende) zu überprüfen und ggf. anzupassen.

Behördliche Qualitätssicherung

Die beabsichtigte **Ausweitung des Regelprüfrhythmus auf drei Jahre** (§ 41 WTG 2013) weist der SoVD NRW mit Nachdruck zurück. Kurzzeitpflegeeinrichtungen und Hospize sind zweifelsfrei ebenso Einrichtungen vollstationärer Versorgung wie Pflegeheime, weshalb hier zu Recht auch die Anforderungen des Teil 2 Kapitel 1 WTG 2013 gelten sollen. Der SoVD NRW fordert, dass auch „Gasteinrichtungen“ einmal je Kalenderjahr unangemeldet geprüft werden.

Anzeige- und Dokumentationspflichten

In Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen muss eine qualitativ hochwertige Versorgung ansonsten zuhause Gepflegter sichergestellt werden. Deren Gewährleistung muss bei der Aufnahme von Angeboten transparent gemacht werden. Insofern ist nicht nachvollziehbar, dass abweichend zu den Anzeigepflichten von Heimen auf Angaben zur vorgesehenen Zahl der NutzerInnen sowie zu Zahl und Qualifikation der Beschäftigten verzichtet werden kann (§ 43 Abs. 1 WTG 2013-DVO).

Gleiches gilt für die Ausnahme der Angaben zu den räumlichen Gegebenheiten und zur Anzahl und Qualifikation der Beschäftigten von den Dokumentationsverpflichtungen der Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen (§ 44 Abs. 2 WTG 2013-DVO). Um die Erfüllung des Gesetzeszweckes prüfen zu können, muss die sich Heimaufsicht auch hiervon ein Bild machen können. Der Einbezug von § 24 Abs. 1 Nr. 1 und 2 in die Dokumentationsverpflichtungen dieser Einrichtungsformen ist daher zu ergänzen.