

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

[dirk.suchanek@mgepa.nrw.de](mailto:dirk.suchanek@mgepa.nrw.de)

Erkrather Str. 343

40231 Düsseldorf

Telefon: 0211 / 3 86 03-0

Telefax: 0211 / 38 21 75

Ansprechpartner:

Dr. Michael Spörke

Tel. 0211 / 3 86 03-13

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

Düsseldorf, den 14.9.2017

## Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung eines Gesetzes zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen (Entfesselungspaket I) Artikel 10 und Artikel 11

### Vorbemerkung

Als Interessenvertretung behinderter und pflegebedürftiger Menschen sowie ihrer Angehörigen nimmt der SoVD NRW die Gelegenheit wahr, zu Artikel 10 und Artikel 11 des Gesetzentwurfs eines Gesetzes zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen (Entfesselungspaket I) Stellung zu nehmen. Mit den im vorliegenden Gesetzentwurf vorgeschlagenen Änderungen im Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen und in der Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein Westfalen und nach § 92 SGB XI soll, so der Gesetzestext, neben einer Klarstellung zur Gleichwertigkeit stationärer Versorgungsformen vor allem zur Lösung von Problemen im Verfahren zur Investitionskostenförderung stationärer Einrichtungen beigetragen werden. „*Wirtschaft und Bürger entfesseln*“ lautet die Zwischenüberschrift des Koalitionsvertrags für NRW 2017-2022, unter der wesentliche beabsichtigte Maßnahmen eines „Entfesselungsgesetzes“ aufgezählt werden, wovon nun der Entwurf eines „Entfesselungspaket I“ (Artikelgesetz) vorliegt. Die darin enthaltene Unterstellung, die BürgerInnen unseres Landes seien nach ihrem Empfinden (oder gar in sachlicher Betrachtung) bislang durch landesrechtliche Maßgaben „gefesselt“, ist indes offensichtlich vollständig absurd. Es ist aus unserer Sicht befremdlich, dass eine Wortwahl, die in hitziger Stammtischdiskussion vorkommen mag, Eingang in eine das Regierungshandeln orientierende Koalitionsvereinbarung und nun auch noch in die Gesetzgebung findet.

## A Zu Art. 10 – APG NRW

### Zu § 2 Gestaltung der Angebote

In § 2, der grundsätzliche Aspekte für die Planung und Gestaltung der Versorgungsstrukturen fixiert, soll in **Abs. 1** die bisherige *vorrangige* Einbeziehung aller Wohn- und Pflegeangebote, die eine Alternative zur vollstationären Versorgung darstellen, durch die „gleichberechtigte“ Einbeziehung aller Angebotsformen einschließlich vollstationärer Einrichtungen ersetzt werden. Der Begründung zufolge stelle der bisherige Vorrang für Angebote zur Unterstützung der häuslichen Versorgung eine politische Entscheidung zum Nachteil des vollstationären Sektors dar, der die Wahlfreiheit der Pflegebedürftigen und ihrer Familien einschränke.

**Der SoVD NRW lehnt diese Änderung entschieden ab und fordert nachdrücklich, es bei der bisherigen Formulierung zu belassen.**

- Die bisherige Vorrang-Formulierung überträgt lediglich den im einschlägigen Sozialrecht allgemein anerkannten **Grundsatz „ambulant vor stationär“** in die grundsätzlichen Gestaltungs- und Planungsvorgaben. Die beabsichtigte „Gleichwertigkeit“ muss als landesrechtliche Abkehr von diesem Grundsatz gewertet werden.
- Empirische Untersuchungen bestätigen immer wieder, dass große Mehrheiten der Bevölkerung im Fall von Pflegebedürftigkeit eine Versorgung in eigener Häuslichkeit einer vollstationären Unterbringung vorziehen. Die Behindertenrechtskonvention postuliert das Recht auch aller pflegebedürftigen Menschen, wie Menschen ohne Beeinträchtigung *„ihren Aufenthaltsort zu wählen und zu entscheiden, wo und mit wem sie leben, und nicht verpflichtet sind, in besonderen Wohnformen zu leben“* (Art. 19 BRK Buchst. a)). Der entsprechenden Ausübung ihres Wahlrechts stehen häufig immer noch nicht ausreichend entwickelte (tragfähige und bezahlbare) Infrastrukturen häuslicher Versorgung (sowie ungeeigneter, nicht barrierefreier Wohnraum) entgegen, so dass gegen den Wunsch Betroffener doch eine vollstationäre Versorgung in Anspruch genommen werden muss. Im Gegensatz zur Behauptung der Entwurfsbegründung dient die vorrangige Berücksichtigung der Alternativen zur vollstationären Versorgung gerade einer Infrastrukturentwicklung, die eine freie Wahl der Wohn- und Versorgungsform durch die Betroffenen zunehmend ermöglichen und sichern soll. Eine Abkehr von diesem Wege führt mithin nicht zu mehr, sondern zu **weniger Wahlfreiheit**, als dies bei Fortgeltung der bisherigen Regelung erwartet werden kann. Aus Sicht der Interessen und Bedürfnisse der pflegebedürftigen Menschen und ihrer Familien wäre dies ein **drastischer Rückschritt, der nicht „entfesselt“, sondern einschränkt**.
- Nicht abschließend beantworten können wir die Frage, ob und ggf. in wieweit Kommunen, die in verbindlicher Bedarfsplanung einen vollstationären Bedarf verneinen und vorrangig auf die

Stärkung ambulanter und teilstationärer Angebotsstrukturen setzen, aus der beabsichtigten Neuformulierung **rechtliche Risiken** erwachsen können. Könnte ein Investor, der trotz eines von der Kommune verneinten vollstationären Bedarfs wegen entsprechender Gewinnerwartungen ein Pflegeheim plant, unter Berufung auf den Grundsatz der Gleichwertigkeit der Wohn- und Pflegeangebote eine „Benachteiligung“ geltend machen und sich in die öffentliche Investitionsförderung (Pflegewohngeld) einklagen?

Der SoVD NRW weist im Übrigen darauf hin, dass vollstationäre Versorgungsbedarfe, soweit sie trotz aller Bemühungen um Ambulantisierung fortbestehen, selbstverständlich **zu jeder Zeit gedeckt sein müssen** und gewisse freie Kapazitäten die **Wahlfreiheit** bezüglich des Pflegeheims zu sichern haben. Dies gilt auch und gerade für die **Kurzzeitpflege** als vorübergehende vollstationäre Versorgung, die als rehabilitatives, auf die Rückkehr in häusliche Versorgung zielendes Angebot konzeptionell fortentwickelt und gestärkt werden muss.

#### **Zu § 10 Ermittlung der anerkennungsfähigen Aufwendungen stationärer Pflegeeinrichtungen**

Durch einen neuen **Absatz 11** soll die Aufgabe der Ermittlung der anerkennungsfähigen Aufwendungen von den Landschaftsverbänden künftig als Pflichtausgabe zur Erfüllung nach Weisung wahrgenommen werden. Dem für Pflege zuständigen Ministerium wird ein allgemeines und besonderes Weisungsrecht eingeräumt, um eine landeseinheitlich rechtmäßige bzw. zweckmäßige Aufgabenerfüllung sicherzustellen.

Der SoVD NRW begrüßt die Ergänzung. Die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung im Lande ist ein wichtiges Ziel. Insbesondere kann so vermieden werden, dass es infolge unterschiedlicher Berechnungsmethoden zu unterschiedlich hohen Belastungen Pflegebedürftiger mit von ihnen zu tragenden ungeforderten Investitionsaufwendungen kommt.

#### **Zu § 14 Förderung vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen (Pflegewohngeld)**

##### **a) zu Absatz 1**

Die beabsichtigte Änderung in § 14 Abs. 1 bezweckt, pflegebedürftige Menschen mit einer Einstufung unterhalb von Pflegegrad (PG) 2 verbindlich vom Pflegewohngeld auszuschließen, nachdem sie bereits durch die „Pflegestärkungsgesetze“ II und III vom vollstationären Leistungsanspruch nach SGB XI bzw. nach der Hilfe zur Pflege des SGB XII ausgeschlossen wurden. Deshalb soll § 14 Abs. 1 künftig nicht mehr nur allgemein auf die Anspruchsberechtigung nach § 43 SGB XI verweisen, sondern gezielt auf dessen Abs. 1, der den Ausschluss vom vollstationären Anspruch normiert.

**Der SoVD NRW lehnt diese Änderung ab.**

Auch der Landkreistag NRW geht in seinen Empfehlungen zur SGB XII-Leistungsgewährung unterhalb von PG 2 vom 01.08.2017 dass es „nicht selten“ Fälle unterhalb von PG 2 gibt, in denen ein

über die für PG 1 vorgesehenen Leistungen des SGB XII (und auch des SGB XI) hinausreichender Leistungsbedarf besteht, der im Einzelfall (mangels hinreichender ambulanter Möglichkeiten) auch vollstationär gedeckt werden muss. Besteht nach den Umständen des Einzelfalls eine Heimnotwendigkeit, so könne diese zwar nicht (mehr) über die Hilfe zur Pflege gedeckt werden, wohl aber ggf. unter Heranziehung anderer Leistungsregelungen des SGB XII.

Bis zum PSG II galt der Anspruch nach § 43 Abs. 1 SGB XI auf vollstationäre Versorgung für alle Pflegebedürftigen im Sinne des SGB XI, wenn häusliche/teilstationäre Versorgung nicht ausreicht oder nicht in Betracht kam. Auch nach der PSG II-Reform sind Menschen mit PG 1 zweifelsfrei pflegebedürftig im Sinne des Gesetzes. Allerdings wurde diese Gruppe von Pflegebedürftigen ausdrücklich vom vollstationären Leistungsanspruch ausgeschlossen, und der Ausschluss wurde mit dem PSG III ins SGB XII übertragen.

Wenn aber jemand mit PG 1 einer Versorgung in einem Pflegeheim bedarf – aus welchen Gründen auch immer – dann wäre es aus Sicht des SoVD NRW zutiefst ungerecht, ihm oder ihr den Pflegegeldanspruch zu versagen. Zwar werden im Falle einer ohnehin bestehenden SGB XII-Bedürftigkeit die ansonsten vom Betroffenen zu tragenden Investitionskosten vom Sozialhilfeträger übernommen. Es können aber auch Fallkonstellationen auftreten, wo eigenes Einkommen und ggf. Vermögen zwar noch in gewissem Umfang vorhanden sind, aber ohne die Übernahme der Investitionskosten durch das Pflegegeld Sozialhilfebedürftigkeit eintreten würde. Dies zu verhindern, gehört von jeher zu den sozialpolitischen Zwecken des Pflegegelds.

Wenn also im Einzelfall eine Heimnotwendigkeit unterhalb von PG 2 besteht, ist eine Gleichstellung beim Pflegegeld-Anspruch aus Gerechtigkeitsgründen unerlässlich. Da es sich landesweit nur um eine sehr überschaubare Zahl von Einzelfällen handeln dürfte, können Kostengesichtspunkte vernachlässigt werden.

Um eine Gleichbehandlung von HeimbewohnerInnen mit PG 1 zu erreichen, reicht ein Verzicht auf die vorgesehene Änderung allerdings nicht aus. Schon der bisherige Verweis auf die Anspruchsberechtigung nach § 43 SGB XI würde aufgrund der Neufassung von Abs. 1 der Norm zum Ausschluss führen.

**Der SoVD NRW fordert deshalb, Menschen mit anerkannter Heimnotwendigkeit und Einstufung unterhalb von PG 2 ausdrücklich in den Kreis der Pflegegeldberechtigten einzubeziehen.** Dies könnte vorschlagsweise durch folgende Formulierung in § 14 Abs. 1 Satz 1 erreicht werden:

*„Pflegegeld wird in vollstationären Dauerpflegeeinrichtungen in Nordrhein-Westfalen als Unterstützung der Personen (Anspruchsberechtigte) geleistet, die gemäß § 14 des Elften Buches Sozialgesetzbuch pflegebedürftig und entweder nach § 43 des Elften Buches Sozialgesetzbuch oder im Rahmen einer privaten Pflegeversicherung anspruchsberechtigt sind, oder bei denen die Notwendigkeit einer vollstationären Versorgung anerkannt ist und deren Einkommen und Vermögen...“*

**b) zu Absatz 3** (keine Änderung vorgesehen)

Der SoVD NRW fordert eine Anhebung der beim Pflegegeld geltenden Vermögensfreibeträge sowie des „weiteren Selbstbehalts“, um einen angemessenen Abstand zu fürsorgerechtlichen Regelungen wiederherzustellen.

Die Einführung des Pflegegelds 1996 verfolgte das sozialpolitische Ziel, zur besseren Einlösung des mit der Schaffung des Pflegeversicherungsgesetzes verbundenen Versprechens der Überwindung pflegebedingter Armut und Fürsorgeabhängigkeit beizutragen. Deshalb wurden bei der Einkommens- und Vermögensanrechnung im Rahmen des Pflegegelds günstigere Regelungen getroffen, als sie das Sozialhilferecht vorsieht.

Der „weitere Selbstbehalt“ von 50 Euro (§ 14 Abs. 3 Nr. 4) gilt dem Grunde nach unverändert seit 1996 (100 DM) und hat im Verlauf der vergangenen 21 Jahre bereits erheblich an Wert (Kaufkraft) verloren. Der allgemeine Verbraucherpreisindex stieg in diesem Zeitraum um 27,6 %. Aus Sicht des SoVD NRW ist eine Anhebung zum Ausgleich des Wertverfalls sowie für die Zukunft eine Dynamisierung des Betrages längst überfällig und dringend geboten.

Das Vermögen des pflegebedürftigen Menschen blieb zunächst gänzlich unberücksichtigt, nur das Einkommen wurde herangezogen. Mit der Novelle des PfG NW (2003) und dem Übergang zu APG (2014) wurden die Voraussetzungen für das Pflegegeld unter Vernachlässigung seiner sozialpolitischen Zielsetzung erkennbar fürsorgerechtlichen Regelungen angenähert. Der Schonvermögensbetrag von 10.000 Euro (Einzelperson) ist seit 2003 unverändert und unterliegt einem entsprechenden Wertverfall; der Verbraucherpreisindex stieg seither um rund 20 %.

Zudem wurde mit Wirkung zum 01.04.2017 das Schonvermögen nach § 90 SGB XII für ältere oder dauerhaft voll erwerbsgeminderte Menschen von 2.600 Euro auf 5.000 Euro pro Person erhöht. Durch diese (begrüßenswerte) Entwicklung verringert sich die sozialpolitisch gewollte Besserstellung der Pflegegeldberechtigten gegenüber dem Fürsorgerecht weiter.

Soweit nicht zur ursprünglichen Anrechnungsfreiheit des Vermögens zurückgekehrt werden kann (die hohen, vom SGB XI ungedeckten Teile der Heimkosten sorgen ohnehin für einen raschen Vermögensverzehr, der durch die Anrechnung beim Pflegegeld noch beschleunigt wird), ist aus Sicht des SoVD NRW zumindest eine Anhebung der Vermögensfreibeträge zum Ausgleich des Wertverfalls und zur Sicherung eines angemessenen Abstands zum SGB XII-Schonvermögen sowie eine Überprüfungsregelung auf Anpassungsbedarf zur Kaufkraftsicherung (in angemessenen Zeitabständen) geboten.

**c) zu Absatz 6**

Die beabsichtigte Änderung weitert die Ausnahme von der Beschränkung des Pflegegeldanspruchs auf „Landeskinder“ auf die Nachbarkommunen des Ortes aus, in dem Angehörige des pflegebedürftigen leben. Dadurch soll der Zuzug in ein den Angehörigen nächstgelegenes Heim auch dann ermöglicht werden, wenn dieses jenseits der Grenze zur Nachbarkommune liegt.

Die Neuregelung wird begrüßt.

### **Ersetzung des „Einvernehmens“ mit dem Landtag bei Verordnungen durch „Anhörung“**

Wir können nachvollziehen, dass die Gemeinsame Geschäftsordnung (GGO) der Landesregierung samt deren Anlage 4, der zufolge bei Neufassung oder Änderung von gesetzlichen Verordnungsermächtigungen etwaige Einvernehmensregelungen durch Anhörungsregelungen zu ersetzen sind, das Handeln der Ressorts bei Gesetzentwürfen bindet und daher im vorliegenden Gesetzentwurf nichts anderes vorzusehen war.

Eine Bindungswirkung für den Landtag als Gesetzgeber kann aus der GGO naturgemäß nicht erwachsen. Soweit ersichtlich, hat er unverändert die Möglichkeit, gesetzliche Verordnungsermächtigungen an das Einvernehmen mit dem Landtag bzw. dessen fachlich zuständigen Ausschuss zu binden. Hierzu werden wir dem Landtag im Rahmen des parlamentarischen Verfahrens auch aus guten Gründen raten.

### **Zu den Änderungen mit vorrangiger Bedeutung für die Träger von Pflegeeinrichtungen**

Zu den §§ 10 Abs. 7 und 9 (neu) sowie 22 Abs. 1 und 3 (neu) **nehmen wir nicht Stellung**. Als Interessenvertretung Betroffener, die nicht Träger von Pflegeeinrichtungen ist, ist uns eine eigenständige Beurteilung tatsächlicher Auswirkungen für die Einrichtungen (sowie ggf. deren Folgewirkungen für Pflegebedürftige) nicht möglich.

Auch das Erörterungsgespräch des MAGS zu den beabsichtigten Änderungen von APG und –DVO vom 06.09.17 ergab für uns diesbezüglich keine Interventionsbedarfe. Auf unsere dort gestellte Frage, welche Regelungen zu der Einschätzung des Vorblatts führen, dass bei HeimbewohnerInnen ohne Pflegewohngeldanspruch (SelbstzahlerInnen) „mit geringfügigen finanziellen Mehrbelastungen zu rechnen“ sei (S. 12), erhielten wir die Auskunft, diese Aussage sei einseitig formuliert. Ebenso bestehe die Möglichkeit zu geringfügigen finanziellen Entlastungen.

## **B Zu Artikel 11 – APG-DVO**

Da für die Änderungen der DVO insgesamt das gleiche gilt wie im vorstehenden Abschnitt über „Änderungen von vorrangiger Bedeutung für die Träger von Pflegeeinrichtungen“ beschrieben, **nehmen wir zu Art. 11 nicht Stellung**.