

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

anne.gottmann@mgepa.nrw.de

Sozialverband Deutschland
Landesverband NRW e.V.
Erkrather Str. 343
40231 Düsseldorf
Tel.: 02 11 / 38 60 3-0
Fax: 02 11 / 38 21 75

Referent für Sozialpolitik
Dr. Michael Spörke
m.spoerke@sovd-nrw.de
Tel: 0211 / 38 6 03 – 13

Düsseldorf, den 24.11.2015

Stellungnahme

zum Entwurf einer Verordnung über die Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungs- und Entlastungsangebote und Förderung der Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur in Nordrhein-Westfalen (AnBEFVO),

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Weiterentwicklung des Landespflegerechts und Sicherung einer unterstützenden Infrastruktur für ältere Menschen, pflegebedürftige Menschen und deren Angehörige (Alten- und Pflegegesetz Nordrhein-Westfalen)

und zum Entwurf einer Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Anerkennung niedrigschwelliger Betreuungs- und Entlastungsangebote und Förderung der Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur in Nordrhein-Westfalen (AnBEFVO)

Inhalt

Vorbemerkung	3
Zusammenfassung	3
A. Fragen zur AnBEFVO	4
I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung	4
1. Kontinuierliche fachliche „Begleitung und Unterstützung“ der ehrenamtlich Helfenden	4
2. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit	4
II. Zu Einzelfragen der AnBEFVO	6
1. Zu § 9 Qualifizierung der leistungserbringenden Personen	6
2. Zu § 12 (Koordinierungsstelle)	6
3. Zu § 14 Nr. 1	6
4. Zu § 15 Abs. 2	7
5. Zu § 15 Abs. 5	7
B. Fragen zum APG NRW	8
Gewährleistung eines landesweit gleichwertigen Angebots an niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsangebote (B&E)?	8

Vorbemerkung

Als Interessenvertretung behinderter, pflegebedürftiger, chronisch kranker und sozial benachteiligter Menschen nimmt der SoVD NRW die Gelegenheit wahr, zu den vorgelegten Entwürfen der AnBEFVO und zur Änderung des APG NRW Stellung zu nehmen.

Die mit dem Pflegestärkungsgesetz I einhergehende Erweiterung des Leistungsspektrums, für das Aufwendungen erstattet werden, um zusätzlicher Entlastungsleistungen zu ermöglichen, begrüßt der SoVD. Er hatte sich bereits im vom Bundesministerium für Gesundheit eingesetzten Expertenbeirat zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs für die Weiterentwicklung der Leistungen nach § 45b SGB XI zu einem "Entlastungsbudget" eingesetzt und dies mit der großen Bedeutung niedrighschwelliger Betreuungs- und Entlastungsangebote für das dauerhafte Gelingen häuslicher Pflegearrangements begründet.

Zusammenfassung

Damit die niedrighschwelligigen Betreuungs- und Entlastungsangebote in der Praxis auch eine positive Wirkung entfalten können, sind aus Sicht des SoVD NRW jedoch noch **einige Änderungen in den vorliegenden Entwürfen notwendig**.

So sind, aus unserer Sicht, insbesondere eine **kontinuierliche und sachgerechte Qualifizierung** der ehrenamtlich Helfenden sowie eine **landesweit gleiche Bezahlung** der leistungserbringenden Personen notwendige Grundbedingungen für das Gelingen der niedrighschwelligigen Betreuungs- und Entlastungsangebote.

Im APG NRW sieht der SoVD NRW dringenden Ergänzungsbedarf dahingehend, dass die **qualifizierte, landeseinheitliche Rechtsanwendung** bzgl. der niedrighschwelligigen Betreuungs- und Entlastungsangebote gewährleistet werden muss.

A. Fragen zur AnBEFVO

I. Fragen von grundsätzlicher Bedeutung

1. Kontinuierliche fachliche „Begleitung und Unterstützung“ der ehrenamtlich Helfenden

§ 45 c Abs. 3 Satz 4 SGB XI fordert u. a. eine „kontinuierliche fachliche Begleitung und Unterstützung der ehrenamtlich Helfenden“. Die Anforderung der „Anleitung, Begleitung und Unterstützung“ ist zwar in § 7 Abs. 2 Nr.1 sowie § 10 Abs. 2 Nr. 2 AnBEFVO wiedergegeben, und § 14 (Betreuungsgruppen) Nr. 2 AnBEFVO spricht von Unterstützung und Anleitung. Auf die für die Praxis höchst bedeutsame Kontinuitätsanforderung wird allerdings weder im Verordnungstext noch in der Begründung Bezug genommen. Zudem sind auch in der Begründung die Begriffe der „Begleitung“ und „Unterstützung“ nicht näher bestimmt. Die Begründung zu § 7 spricht nur von „Aufsicht“ und „Begleitung“; der Begriff „Unterstützung“ wird dort (wie auch im Eingangssatz der Begründung zu § 11 (Einzelkräfte)) vermieden. Er findet sich lediglich singular in der Beschreibung der Koordinierungsstelle des Caritas-Modellprojekts (S. 9), nicht aber in Text und Begründung des § 12, der die Koordinierungsstelle regelt. Eine Begründung zu den §§ 10 und 14 fehlt.

Im Ergebnis bleibt unklar, womit tatsächlich die leistungserbringenden, meist ehrenamtlich tätigen Kräfte (mindestens) regelhaft rechnen können. Es scheint nicht ausgeschlossen, dass die Zuständigkeit einer Fachkraft für „Anleitung, Begleitung und Unterstützung“ lediglich formal darzustellen ist, ohne dass damit regelhaft bestimmte und kontinuierliche Aktivitäten der Fachkraft verbunden wären.

Aus unserer Sicht müssen **die Kontinuitätsanforderung im Verordnungstext ergänzt** und die unbestimmten Begrifflichkeiten der „Anleitung“, „Begleitung“ und – insbesondere – „Unterstützung“ zumindest in der Begründung näher erläutert werden. Erst dadurch wird den Beteiligten – insbesondere den ehrenamtlich Helfenden – verdeutlicht, was unter den Anforderungen der VO zu verstehen ist.

2. Gleicher Lohn für gleiche Arbeit

Nach § 12 Abs. 2 AnBEFVO soll die Koordinierungsstelle u. a. die Beachtung des **Mindestlohngesetzes** bei von Pflegebedürftigen oder pflegenden Angehörigen im Haushalt direkt angestellten Einzelkräften sicherstellen. Dagegen unterliegen Pflegeeinrichtungen (etwa ambulante Pflegedienste), die zur Erbringung von B&E-Leistun-

gen gleichartig qualifizierte ArbeitnehmerInnen einsetzen, der **Zweiten Pflegearbeitsbedingungenverordnung** (2. PflegeArbbVO) nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz, die einen höheren Branchen-Mindestlohn vorsieht. Nach § 1 Abs. 4 der 2. PflegeArbbVO gilt dieser für ArbeitnehmerInnen, „soweit sie im Rahmen der von ihnen auszuübenden Tätigkeiten in nicht unerheblichem Umfang gemeinsam mit Bewohnerinnen und Bewohnern tagesstrukturierend, aktivierend, betreuend oder pflegend tätig werden“, „insbesondere“ auch für AlltagsbegleiterInnen, Betreuungskräfte für Demenzkranke und Assistenzkräfte. Abs. 5 regelt darüber hinaus die Geltung ab 01.10.2015 für Kräfte nach § 87 b SGB XI, auf deren Qualifizierung in der AnBEFVO verschiedentlich maßgeblich Bezug genommen wird (§§ 9, 11, 31). Die 2. PflegeArbbVO datiert vom November 2014 und konnte das „Pflegestärkungsgesetz I“ nicht vorwegnehmen.

Aus Sicht des SoVD NRW würde es dem Grundsatz „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ widersprechen, wenn für vergleichbar qualifizierte B&E-Kräfte unterschiedliche Mindestentgelt-Regelungen angewendet würden, je nachdem, ob ihr Arbeitgeber eine Pflegeeinrichtung (§ 6 Nr. 1 AnBEFVO), ein „sonstiger Anbieter“ (§ 6 Nr. 2) oder ein pflegebedürftiger Mensch bzw. ein/e pflegende/r Angehörige/r (§ 6 Nr. 3) ist. Zugleich käme es zu einer **Wettbewerbsverzerrung** zwischen Pflegeeinrichtungen und „sonstigen Anbietern“ (auf B&E-Leistungen spezialisierte Dienste) sowie abhängig beschäftigten Einzelkräften zum Nachteil der Pflegeeinrichtungen.

Der SoVD NRW hält es deshalb für dringend geboten, für abhängig beschäftigte B&E-Kräfte eine **einheitliche Mindestentlohnung nach der 2. PflegeArbbVO** vorzusehen. In § 12 Abs. 2 wäre entsprechend auf die PflegeArbbVO in der jeweils geltenden Fassung Bezug zu nehmen. Darüber hinaus sollte klarstellend § 6 Nr. 2 etwa wie folgt ergänzt werden: „sonstigen Anbieterinnen und Anbietern ohne Versorgungsvertrag nach § 72 des Elften Buches Sozialgesetzbuch mit sozialversicherungspflichtigen, unter entsprechender Anwendung der PflegeArbbVO entlohnten Beschäftigten“. Und schließlich sollte sich die Landesregierung für eine möglichst rasche Ergänzung der PflegeArbbVO einsetzen, die abhängig beschäftigte B&E-Kräfte generell in deren Geltungsbereich einbezieht.

II. Zu Einzelfragen der AnBEFVO

1. Zu § 9 Qualifizierung der leistungserbringenden Personen

§ 9 Abs. 2 Nr. 1 AnBEFVO sieht die Vermittlung von Basiswissen über Krankheits- und Behinderungsbilder vor. Würde man es hierbei belassen, besteht die Gefahr, dass lediglich ein veraltetes, medizinisches Modell von Behinderung vermittelt würde. Die Behindertenrechtskonvention (BRK) verpflichtet jedoch die Vertragsstaaten, *„die Schulung von Fachkräften und anderem mit Menschen mit Behinderungen arbeitendem Personal auf dem Gebiet der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte zu fördern, damit die aufgrund dieser Rechte garantierten Hilfen und Dienste besser geleistet werden können“* (Art. 4 Abs. 1 Buchst. i). Erkenntnisse darüber, dass und wie dieser Verpflichtung Rechnung getragen wird, liegen uns bislang nicht vor.

Angesichts dieser BRK-Anforderung sowie des Umstands, dass alle pflegebedürftigen Menschen (unstreitig) zu den behinderten Menschen zählen, halten wir es für geboten, die Mindestinhalte der Basisqualifizierung in § 9 Abs. 2 AnBEFVO um eine Ziffer zu ergänzen, die auf **Basiskenntnisse der BRK** und dem in ihr **verorteten Behinderungsbegriff mit aufgabenbezogener Schwerpunktbildung** abstellt.

2. Zu § 12 (Koordinierungsstelle)

Es findet sich in § 12 AnBEFVO keine Regelung über die Qualifikationsanforderungen an die Personen, die die Aufgaben der Koordinierungsstelle wahrnehmen. Auch § 15 Abs. 3 AnBEFVO fordert keinerlei Angaben zur Qualifikation der dort tätigen Personen. Um aber im Einzelfall beurteilen zu können, ob die pflegerische Versorgung sichergestellt ist und arbeitsrechtliche Regelungen eingehalten werden, sind nach unserer Auffassung den Aufgaben entsprechende (Mindest-)Qualifikationsanforderungen unverzichtbar, deren Erfüllung auch nach § 15 Abs. 3 AnBEFVO nachzuweisen wäre. Die Realisierung der mit der Einrichtung von Koordinierungsstellen zu Recht verfolgten Zwecke hängt **entscheidend** von der Qualität der Aufgabenwahrnehmung und damit von der Qualifikation des dort tätigen Personals ab. Daher sind § 12 und § 15 Abs. 3 AnBEFVO entsprechend zu ergänzen.

3. Zu § 14 Nr. 1

Satz 1 sollte lauten: *„Das Verhältnis von leistungserbringenden zu betreuten Personen ist an den Grad des jeweiligen Hilfebedarfs anzupassen.“*

4. Zu § 15 Abs. 2

Anhand der Antragsunterlagen muss bei „sonstigen Anbietern“ auch überprüfbar sein, ob die Anforderung sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse (§ 6 Nr. 2) erfüllt wird. Gleiches gilt für die geforderte Ergänzung einer entsprechenden Anwendung der PflegeArbbVO. Die Liste der Antragsunterlagen ist daher um eine entsprechende Ziffer zu ergänzen.

5. Zu § 15 Abs. 5

In die Regelung einzubeziehen wäre auch § 45b Abs. 1a, der auch Pflegebedürftigen ohne erheblich eingeschränkte Alltagskompetenz einen Erstattungsanspruch für B&E-Leistungen einräumt.

6. § 24 Abs. 1 Nr. 2

Bisher waren Wohnberatung und Wohnungsanpassung in § 6 Abs. 3 HBPfVO explizit erwähnt. Dieser bildete die Basis zur Mitfinanzierung der Wohnberatungsagenturen durch die Landesverbände der Pflegekassen. In der Neuformulierung des § 24 Abs. 1 (2) in der AnBEVO würden wir es sehr begrüßen, dass ‚Wohnberatung‘ oder ‚Wohnberatungsagenturen‘ als Begrifflichkeit erneut aufgenommen werden, beispielsweise durch eine angehängte Klammer, (z.B. Wohnberatungsagenturen)‘.

B. Fragen zum APG NRW

Gewährleistung eines landesweit gleichwertigen Angebots an niedrigschwelligen Betreuungs- und Entlastungsangebote (B&E)?

Der Leistungsanspruch nach § 45 b Abs. 1 und 1 a SGB XI besteht für alle leistungsberechtigten Versicherten. Daher müssen landesweit gleichwertige Angebotsstrukturen entwickelt und sichergestellt werden. Die Einlösbarkeit des Rechtsanspruchs darf nicht allein einer - örtlich unterschiedlichen - Entwicklung entsprechender Angebotsmärkte überlassen bleiben. Der Sicherstellungsauftrag der Länder nach § 9 SGB XI bezieht sich indes unverändert nur auf die „pflegerische“ Versorgungsstruktur. Und der grundsätzliche kommunale Sicherstellungsauftrag nach § 4 Abs. 2 bzw. § 17 Abs. 1 APG kommt auch bezüglich der B&E-Angebote nur insoweit zum Tragen, als die hierfür aufzuwendenden kommunalen Kosten nachweislich durch Einsparungen bei der Hilfe zur Pflege kompensiert werden (§ 4 Abs. 2, Sätze 2 und 3). Eine Verpflichtung der Kommunen, eine entsprechende Kostenfolgeabschätzung vorzunehmen, besteht - soweit ersichtlich - nicht. Deshalb ist es aus Sicht des SoVD NRW notwendig, im APG einen Sicherstellungsauftrag für B&E-Angebote (sei es des Landes oder der Kommunen) vorzusehen, damit der Rechtsanspruch der Versicherten nicht von Zufälligkeiten des Wohnorts und der Marktentwicklung abhängt.

Ein weiteres Risiko bei der Entwicklung eines landesweit gleichwertigen Angebots kann darin bestehen, dass die Aufgaben nach der AnBEFVO (Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung) je nach Kommune unterschiedlich wahrgenommen werden.

Deshalb erwartet der SoVD NRW, dass die Landesregierung ihre Unterrichts- und Weisungsrechte aktiv wahrnimmt mit dem Ziel, eine **qualifizierte landeseinheitliche Rechtsanwendung** zu gewährleisten.