

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

Unterstuetzung-im-Alltag@mags.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

Düsseldorf, den 6.9.2018

Stellungnahme zum Entwurf der Verordnung über die Anerkennung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag und Förderung der Weiterentwicklung der Ver- sorgungsstruktur in NRW (AnFöVO)

Die AnFöVO regelt im Wesentlichen die Anerkennung von Unterstützungsangeboten im Alltag nach § 45 a SGB XI, die aus Mitteln des Ausgleichsfonds der Pflegekassen (ko-)finanziert werden. Dabei geht es um Betreuungsangebote für zu Hause lebende Pflegebedürftige, die – etwa wegen demenzieller Erkrankung oder anderweitiger gerontopsychiatrischer Einschränkung - einen allgemeinen oder besonderen Betreuungsbedarf haben, um hauswirtschaftliche Hilfen für Pflegehaushalte sowie um gezielte Angebote für pflegende Angehörige. Für die Inanspruchnahme solcher Angebote können Pflegebedürftige den sog. „Entlastungsbetrag“ bei häuslicher Versorgung von 125 Euro monatlich zur Kostenerstattung einsetzen. Pflegebedürftige mit mindestens Pflegegrad 2 können zudem bis zu 40 Prozent ihres monatlichen Zuschussanspruchs für ambulante Pflegeleistungen hierfür verwenden (je nach Pflegegrad also 275 bis 798 Euro monatlich). Es handelt sich also um Angebote, deren Aufbau und deren Inanspruchnahme als reguläre SGB XI-Leistung aus Beitragsmitteln der Versicherten gefördert werden.

Wie bereits unserer Stellungnahme im Anhörungsverfahren zur geltenden Fassung der AnFöVO (damals: AnBEFVO) angemerkt, steht der SoVD NRW einer Erbringung von SGB XI-Leistungen durch ehrenamtliche Kräfte jenseits pflegender Angehöriger grundsätzlich kritisch gegenüber

und würde daher eine verstärkte Professionalisierung der Leistungserbringung begrüßen – anständige Arbeitsbedingungen vorausgesetzt.

Nach Auffassung des SoVD NRW müssen Leistungsangebote der Sozialversicherung **hochwertigen Qualitätsanforderungen** genügen und - mit Blick auf den einheitlichen Leistungsanspruch der Versicherten - **flächendeckend** verfügbar sein. Inhaltlich handelt es sich vor allem um Leistungsangebote „komplementärer ambulanter Dienste“ sowie zur Unterstützung pflegender Angehöriger nach §§ 16 und 17 APG NRW. Die Sicherstellung bzw. Vorhaltung solcher Angebote obliegt danach den Kreisen und kreisfreien Städten, die diesen Verpflichtungen nach bisherigem Stand der Erkenntnis in recht unterschiedlichem Maße und insgesamt nur unzureichend nachkommen.¹ Wir hielten es insoweit für förderlich, in § 1 der Verordnung einen **klarstellenden Verweis auf §§ 16, 17 APG** aufzunehmen, statt die Verbreitung und regionale Verteilung der Angebote dem Markt zu überlassen, der weniger auf Bedarfe und Bedürfnisse, sondern vor allem auf zahlungsfähige Nachfrage wirtschaftlich attraktiven Umfangs reagiert.

Qualitätsanforderungen, Qualitätssicherung

Der allgemeine Teil der Begründung hebt insbesondere die Einbeziehung „gewerblicher“ Anbieter hervor² und behauptet: „Konkurrenz und Marktgeschehen fördern Qualität“. Allerdings dreht sich der Wettbewerb auf Märkten maßgeblich um den Preis, und niedrigere Preise sind häufig mit minderer Qualität verbunden. Bei pflegebedürftigen Menschen mit Betreuungsbedarf und oft auch bei pflegenden Angehörigen handelt es sich um besonderes verletzbare Zielgruppen, die durch sozialstaatliche Regulierung vor Marktrisiken zu schützen sind. Da die Angebote nach § 45 a SGB XI vom WTG nicht erfasst werden, kommt der AnFöVO faktisch auch eine gleichsam „ordnungsrechtliche“ Schutzfunktion zu. Dagegen ist der Verordnungsentwurf von **weitreichenden Deregulierungsabsichten** geprägt, wobei die Verantwortung für etwaige Risiken wegen Minderqualität ausdrücklich den betroffenen NutzerInnen zugewiesen wird (vgl. Begründung zu § 7). Deregulierung bedeutet auch hier, die Regelung des Tatsächlichen und Näheren den Marktkräften zu überantworten.

- Nach § 45 a Abs. 2 SGB XI müssen Angebote über ein Konzept verfügen, das neben Angaben zu Leistungsumfang und Kosten sowie zur Qualifizierung der Helfenden auch „Angaben zur Qualitätssicherung des Angebots“, zur nicht nur tätigkeitsgerechten, sondern auch „zielgruppengerechten“ Qualifizierung sowie zur „kontinuierlichen“ fachlichen Begleitung und Unterstützung der leistungserbringenden Personen enthält. Für Betreuungsangebote fordert § 45 a Abs. 1 Nr. 1, dass sie „unter pflegfachlicher Anleitung“ stehen.

Der Verordnungsentwurf lässt diese gesetzlichen Anforderungen unberücksichtigt. „Angaben zur Qualitätssicherung“ müssen danach im Konzept des Anbieters nicht mehr enthalten

¹ Vgl. die Befunde der Evaluation des PfG NRW (2009) sowie der Studie zu Stand und Bedarfen der Kurzzeitpflege (2017). Die Kommunalen Spitzenverbände erklärten sich 2017 bis auf weiteres außerstande, dem Landesausschuss Alter und Pflege über die Wirkungen des § 17 APG zu berichten.

² Soweit ersichtlich, waren diese schon bisher einbezogen.

sein. Der Begriff der (pflegefachlichen) „Anleitung“ würde aus der Verordnung komplett eliminiert (vgl. §§ 6 Abs. 2 [Fachkraftaufgaben], 7 Abs. 2 [Konzeptanforderungen], 9 Abs. 3 [Betreuungsgruppen]), ebenso wie die „zielgruppengerechte“ Qualifizierung (weitestgehend) und die „kontinuierliche“ Begleitung und Unterstützung. (Vgl. auch Abschnitt zu Unterstützung und Begleitung unten.)

- Nicht mehr umgesetzt sind auch Aspekte der Empfehlungen der Pflegekassen nach § 45 c Abs. 7, die von den Landesregierungen bei Verordnungen nach § 45 a berücksichtigt werden sollen. So fordern die Empfehlungen auch eine „psychosoziale Anleitung“ durch Fachkräfte, zu deren Aufgaben „insbesondere“ auch „fallbezogene und regelmäßige Teambesprechungen“ gehören. Zudem sollen die Angebote auf Dauer, Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit (Vertretungsregelungen) ausgerichtet sein. (vgl. § 6 Abs. 2; § 7 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs).

Aus Nutzersicht sind Dauerhaftigkeit, Regelmäßigkeit und Verlässlichkeit der Angebote von hoher Bedeutung und sollten stets vorausgesetzt werden können. Ob ein Anbieter Vertretungsregelungen vorsieht soll jedoch offensichtlich zukünftig allein vom Angebotsnutzer selber überprüft werden. So heißt es in der Begründung zu § 7 Abs. 2 es sei im Sinne der „Transparenz“ sinnvoll, wenn aus dem Konzept beispielsweise hervorgeht, dass eine Vertretung bei Abwesenheit oder Krankheit einer leistungserbringenden Person nicht gewährleistet ist. „Die Entscheidung für die Inanspruchnahme eines Angebots obliegt allein den Nutzenden.“ M. a. W.: wenn sie die Einschränkung im Kleingedruckten übersehen sollten, wäre das ihr Problem; sie hätten ja auch ggf. ein anderes Angebot mit Vertretungsregelung wählen können.

- Von erheblicher Qualitätsrelevanz sind auch die Mindestanforderungen an die **Qualifizierung** der leistungserbringenden Personen (§ 8). Aus der „Basisqualifizierung“ soll nun die Vermittlung von Grundwissen zur UN-Behindertenrechtskonvention gestrichen werden, obwohl diese ausdrücklich „die Schulung von ... mit Menschen mit Behinderungen arbeitendem Personal auf dem Gebiet der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte“ verlangt (Art. 4 Abs. 1 Buchst. i).³ Unberücksichtigt bliebe ferner die Qualifizierungsanforderung aus den Empfehlungen der Pflegekassen bezüglich Basiswissen über „Behandlungsformen und Pflege der zu betreuenden Menschen“.

Die Basisqualifizierung für hauswirtschaftliche Unterstützungskräfte soll um ein Viertel der ansonsten geforderten 40 Unterrichtsstunden verkürzt werden. Dazu soll auch die „Erweiterung von Kommunikations-, Handlungs- und Reflexionskompetenz insbesondere bei herausforderndem Verhalten“ entfallen, obwohl diese Kompetenzen von hoher Bedeutung sein können. Auch hauswirtschaftliche Kräfte können herausforderndem Verhalten seitens

³ Mit der Aufnahme der Behindertenrechtskonvention in den Katalog der Basisqualifizierung wurde seinerzeit einer Forderung des SoVD NRW entsprochen.

demenziell eingeschränkter Pflegebedürftiger begegnen und müssen ggf. in der Lage sein, damit situationsgerecht und vor allem gewaltfrei umzugehen.

- Die Basisqualifizierung müsste auch nicht mehr durch Fachkräfte, sondern nur noch von „geeigneten Personen“ (?) vermittelt werden (§ 8 Abs. 3). Sie soll der Begründung zufolge auch online stattfinden können, wobei fraglich ist, ob und wie mit Rückfragen und Diskussionsbedarfen umgegangen wird und welche Fachlichkeit die „geeigneten Personen“ dabei aufbieten (können). Und schließlich sollen die Schulungskonzepte künftig nicht mehr der Anerkennung durch die zuständige Behörde bedürfen, so dass eine präventive Bearbeitung etwaiger Defizite kaum noch möglich wäre.
- Künftig sollen die leistungserbringenden Personen ihre Tätigkeit auch ohne vorherige Qualifizierung beginnen und bis zu drei Monaten ohne abgeschlossene Basisqualifizierung tätig sein können (vgl. § 8 Abs. 1 nebst Begründung). Damit würden die NutzerInnen Risiken durch fehlende oder unzureichende Qualifizierung ausgesetzt, während die Leistungserbringenden mit Herausforderungen konfrontiert werden könnten, auf die sie nicht oder nicht ausreichend vorbereitet sind.
- Die bisherige jährliche Fortbildungsverpflichtung im Umfang eines Schulungstages (§ 8 Abs. 6-alt) soll entfallen.
- Sind Betreuungsgruppen bislang von einer erfahrenen Fachkraft zu unterstützen und anzuleiten, die zudem spezielle Kompetenzen (gerontopsychiatrisch, psychiatrisch oder heilpädagogisch) aufweisen soll, soll künftig „im Bedarfsfall die Verfügbarkeit einer Fachkraft vor Ort sichergestellt sein“ (§ 9 Abs. 3). Diese Soll-Bestimmung wäre nur für im Vorhinein absehbare Bedarfsfälle anwendbar, weil nur dann die Verfügbarkeit der Fachkraft vor Ort planerisch sichergestellt werden kann. Für Bedarfsfälle, die erst während der Gruppenarbeit auftreten, liefe sie ins Leere. (Gleichwohl hätte die Fachkraft das Gruppenangebot zu verantworten.)
- Für selbständige oder vom Pflegehaushalt abhängig beschäftigte Einzelkräfte wird bislang aus guten Gründen (eigenverantwortliche Aufgabenwahrnehmung) eine Fachkraft-Qualifikation, zumindest aber eine Qualifizierung entsprechend der von Betreuungskräften in stationären Pflegeeinrichtungen (§ 53 c SGB XI) verlangt. Diese hat mit 160 Unterrichtsstunden den vierfachen Umfang der Basisqualifizierung. Künftig soll auch hier in aller Regel die Basisqualifizierung ausreichen.

Die genannten weitreichenden Deregulierungen bezüglich der Angebotsqualität würden Anbieter von Anforderungen entlasten und offensichtlich eine Verbilligung von Angeboten unter Inkaufnahme von Minderqualität ermöglichen.

Der SoVD NRW spricht sich mit Nachdruck gegen diese Deregulierungspolitik aus und fordert **konkrete, verbindliche und aufgabengerechte Qualitäts- und Qualifikationsstandards**, zumindest

entsprechend der Vorgaben des SGB XI und der Empfehlungen der Pflegekassen, um die betroffenen Menschen vor unterwertigen Billigangeboten zur Ausführung der Sozialversicherungsleistungen zu schützen und zugleich den Vergleich von Angeboten zu erleichtern.

Unterstützung und Begleitung durch Fachkräfte

Auf den Wegfall der „Anleitung“ und „kontinuierlichen“ Begleitung durch Fachkräfte sowie der regelmäßigen Team- und Fallbesprechungen haben wir bereits oben Bezug genommen. Die Anerkennungsvoraussetzung des Vorhandenseins mindestens einer Fachkraft „in Aufsichts- und Anleitungsfunktion“ soll ersetzt werden durch „angemessene“ (?) fachliche Unterstützung und Begleitung. Diese kann auch durch eine Kooperationsvereinbarung mit einer externen Fachkraft oder - in ausdrücklich begrenztem Umfang - mit einer der geplanten „regionalen oder überregionalen“ Servicestellen sichergestellt werden (§ 7 Abs. 3).

Vor allem bei solchen externen Lösungen dürfte stets eine Initiative der leistungserbringenden Personen erforderlich sein, um eine Unterstützung und/oder Begleitung erreichen zu können. Dass entsprechende Bedarfe auch deutlich gemacht werden, ist allerdings ungewiss. So könnten leistungserbringende Personen befürchten, sich eine Blöße zu geben, wenn sie um Unterstützung nachsuchen. Auch könnten sie einen Bedarf aufgrund mangelnder Fachlichkeit nicht erkennen oder nicht hinreichend bewerten. Oder sie könnten sich im Wissen um eine hohe Arbeitsbelastung der Fachkraft scheuen, diese wegen vermeintlich geringer Probleme zu befehlen. Das anstelle der Team- und Fallbesprechungen vorgesehene „Angebot eines fachlichen Austausches“ (§ 6 Abs. 2) wäre offenbar unverbindlich und der Entwurf lässt offen, wie oft und zu welchen Bedingungen ein solcher Austausch angeboten wird. In der Zusammenschau der vorgesehenen Regelungen über das Zusammenwirken von Fachkräften und Nicht-Fachkräften werden Szenarien denkbar, in denen die Leistungserbringenden über längere Zeiträume weitestgehend auf sich selbst gestellt bleiben, ohne dass sich Anlässe fachlicher Kontrolle und Intervention eröffnen.

Nach Auffassung des SoVD NRW müssen Anleitung, Unterstützung und kontinuierliche Begleitung hinreichend bestimmt geregelt werden, um zu gewährleisten, dass sie den leistungserbringenden Personen tatsächlich regelhaft zugutekommen und ihre **qualitätssichernde Funktion** erfüllen.

Qualitätssichernde Überwachung?

Manche, abstrakt mit unbestimmten Rechtsbegriffen umschriebene Anforderungen werden pauschal in die Verantwortung der Anbieter übertragen, die sie „sicherzustellen“ haben. Hierzu zählen über die Basisqualifizierung „hinausgehende angebotsbezogene Qualifikationen“, etwa bei hauswirtschaftlichen Hilfen „ausreichende hauswirtschaftliche Grundkenntnisse“, sowie

„aktuelles tätigkeitsspezifisches und adressatengerechtes Wissen“ nebst den „hierfür notwendigen Fortbildungen“. Auch Anforderungen an Gruppenbetreuungen fallen unter allgemeine „Sicherstellungsverpflichtungen“ der Anbieter (welche genau dies sind, lässt sich der Begründung (zu § 12) wegen einer verfehlten Bezugsformulierung nicht entnehmen). Sowohl den Anbietern als auch den zuständigen Behörden dürfte es nicht leicht fallen zu definieren, was genau denn (mindestens) sicherzustellen ist; die unbestimmten Formulierungen eröffnen weite Interpretationsspielräume, die sich Anbieter im Zweifel zunutze machen können.

Eine regelmäßige und einheitliche Überprüfung der Erfüllung sowohl der ausdrücklichen Anforderungen der Verordnung als auch der „Sicherstellungsverpflichtungen“ des Anbieters ist nicht mehr vorgesehen. Ob und welche konkreten Nachweise bei der Antragstellung zur Anerkennung gefordert werden, scheint - soweit ersichtlich – künftig im Ermessen der zuständigen Behörde (Kreis oder kreisfreie Stadt) zu liegen. Nach § 12 Abs. 1 überprüft die zuständige Behörde die Anerkennungsvoraussetzungen sowie „Sicherstellungsverpflichtungen“ lediglich durch „Stichproben“. In ihrem „Jahresbericht“ nach § 15 Abs. 1 müssen die Anbieter weiterhin nur „durch ausdrückliche Erklärung bestätigen“, dass die Anforderungen weiterhin erfüllt sind. Nachweise sind nur vorzulegen, wenn die zuständige Behörde dies im Einzelfall verlangt. Da konkrete Überprüfungen Personalkapazitäten binden, dürften die Kommunen vielfach bestrebt sein, sie eher auf ein Maß des unbedingt Notwendigen zu begrenzen – wobei offen bleibt, was dies wäre.

Im Interesse wirksamer Qualitätssicherung hält es der SoVD NRW für erforderlich, dass die Erfüllung der Anforderungen an Angebote im Interesse wirksamer Qualitätssicherung **regelmäßig bei Antragstellung sowie regelmäßig wiederkehrend** von den zuständigen Behörden überprüft wird.

Leistungserbringung durch Mini-JobberInnen

Der Verordnungsentwurf sieht nunmehr gesonderte ausdrückliche Regelungen für Mini-JobberInnen in Pflegehaushalten vor, die Leistungen nach § 45 a SGB XI erbringen (§§ 5 Nr. 4, 10). Damit würden Minijobs künftig eine gleichsam reguläre Form der Erbringung von SGB XI-Leistungen. Eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung von Einzelkräften in Form eines Beschäftigungsverhältnisses soll dagegen nur im Rahmen der „Modellklausel“ nach § 10 Abs. 2 nach Anerkennung durch das Ministerium möglich sein.⁴

Der SoVD sieht Minijobs grundsätzlich außerordentlich kritisch und fordert deren Zurückdrängung und möglichst Abschaffung. Nach Auffassung des SoVD NRW ist insbesondere sicherzustellen, dass Leistungen im Rahmen des Leistungsrechts der Sozialversicherung und auf Kosten bzw. mit Zuschüssen der Sozialversicherung mittels **sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung** erbracht werden. Dies könnte ggf. auch durch „Dienstleistungspools“ erfolgen, wie sie bereits

⁴ Nur in diesem Kontext soll auch die höhere Qualifikationsanforderung entsprechend § 53 c SGB XI fortgelten.

vor Jahren zur Erbringung haushaltsnaher Dienstleistungen auf Landesebene diskutiert und erprobt wurden.

Entlohnung bzw. Vergütung leistungserbringender Personen

Soweit ersichtlich, soll als Mindeststandard für die Entlohnung leistungserbringender Personen in abhängiger Beschäftigung ohne Tarifbindung weiterhin der gesetzliche Mindestlohn gelten (vgl. den Hinweis in § 10 Abs. 2 Nr. 2). Wie bereits seinerzeit im Anhörungsverfahren zur damaligen AnBEFVO dargelegt, müsste nach Auffassung des SoVD NRW hier jedoch in analoger Anwendung der 3. PflegeArbbV der Pflege-Mindestlohn gelten. Danach (§ 1 Abs. 4) gilt der **Pflege-Mindestlohn** ausdrücklich auch für AlltagsbegleiterInnen und Betreuungskräfte von Pflegebetrieben – also etwa auch, wenn ein ambulanter Pflegedienst Betreuungsleistungen nach der AnFöVO erbringt. Wenn von Anbietern, die keine „Pflegebetriebe“ sind, inhaltsgleiche Leistungen erbracht werden, ist es ein Gebot des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ sowie von „Wettbewerbsfairness“, dass auch hier der Pflege-Mindestlohn Anwendung findet. Auch bei selbständig tätigen Einzelkräften sollte vermieden werden, dass Leistungen nach dem SGB XI unter prekären Einkommensverhältnissen erbracht werden.