

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände
der Freien Wohlfahrtspflege
des Landes Nordrhein-Westfalen



Arbeiterwohlfahrt
Bezirksverbände



Diözesan-
Caritasverbände



Deutscher Paritätischer
Wohlfahrtsverband
Landesverband



Deutsches Rotes Kreuz
Landesverbände



Diakonische Werke
Landesverbände



Jüdische
Kultusgemeinden
Landesverbände



**Stellungnahme¹ zum Gesetzentwurf der Landesregierung
"Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur
Umsetzung des Pflegeversicherungsgesetzes
(Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen – PfG NW)"**

Landtag Nordrhein-Westfalen
Drucksache 13/3498 vom 28.01.2003

Kontakt/Nachfragen:

Dr. Jörg Steinhausen (Vorsitzender)
Gerhard Schulte (Koordinator)
Loher Straße 7 – 42283 Wuppertal
Tel. (02 02) 28 22-424 – Fax (02 02) 28 22-429
E-mail: lag@paritaet-nrw.org

Internet: <www.freiewohlfahrtspflege-nrw.de>

Dieser Stellungnahme liegen im wesentlichen die in der Landtagsdrucksache vom 28.01.2003 dargestellten Änderungen zum PfG NW zugrunde. Da die zugehörigen Rechtsverordnungen bisher nicht vorliegen, wurde - soweit der Gesetzentwurf Lücken aufweist - auf die Erkenntnisse aus dem Eckpunktepapier vom 25.07.2002 abgestellt.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassende Bewertung	3
2. Ausgangspunkte	
2.1 Anliegen des Gesetzgebers	6
2.2 Situation der Freien Wohlfahrtspflege	7
3. Künftige Förderung ambulanter Dienste	9
4. Ersetzung der Pflegebedarfsplanung durch eine kommunale Pflegeplanung ..	11
5. Aufgabe der vorschüssigen Objektförderung durch Umstellung auf eine vollständig nachschüssige Förderung	13
5.1 Bewohnerorientierter Aufwendungszuschuss für Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen	15
5.2 Bewohnerorientierter Aufwendungszuschuss für vollstationäre Dauerpflegeeinrichtungen (Pflegeteilegeld)	17
6. Sicherung der Qualität von Pflegeeinrichtungen als Voraussetzung für die Förderung der Investitionskosten	18
6.1 Sicherung der baulichen Qualität	18
6.2 Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur	20
7. Absenkung der anererkennungsfähigen Pro-Platz-Kosten	20
7.1 Neubau	21
7.2 Umbau und Modernisierung	22
7.3 Übergangsregelungen	23
8. Wegfall der Pauschalen für Beratung und Pflegekonferenzen	24
9. Änderung in der Vergabepaxis von Pflegeteilegeld	27

1. Zusammenfassende Bewertung

Die Freie Wohlfahrtspflege anerkennt die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Investitionskostenfinanzierung für Pflegeeinrichtungen in NRW. Der Evaluationsbericht hat gezeigt, dass ein unaufschiebbarer Handlungsbedarf zur Novellierung der seit 1996 unveränderten Rahmenbedingungen vorliegt. Im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens muss dabei ein geordnetes Beteiligungsverfahren im Hinblick auf die Gesetzgebung und - insbesondere - den Verordnungserlass sichergestellt sein. Eine abschließende Bewertung der Novellierungsabsichten ist erst nach Kenntnis der zugehörigen Rechtsverordnungen möglich. Insofern bezieht sich diese Stellungnahme auf die in der Landtagsdrucksache vom 28.01.2003 dargestellten Änderungen zum PFG NW sowie das Eckpunktepapier vom 25.07.2002.

Die Stellungnahme folgt dem von der Freien Wohlfahrtspflege NRW unterstützten Prinzip "ambulant vor stationär".

Die bisher bekannten Änderungsvorschläge in Bezug auf die ambulante Pflege verkennen, dass sich dieser Leistungsbereich bereits in einer wirtschaftlich prekären Lage befindet. Unzureichende Regelungen in anderen Bundesländern dürfen daher für NRW kein Vorbild sein. Die häusliche Pflege hat nach dem SGB XI Vorrang vor stationären und teilstationären Pflegeleistungen. Vor diesem Hintergrund ist die Investitionskostenförderung ambulanter Pflegedienste eine besonders wichtige Aufgabe, um Pflegebedürftigen einen möglichst langen Verbleib in ihrem häuslichen Umfeld zu ermöglichen. Eine Absenkung der Investitionskostenpauschalen würde die Infrastruktur der ambulanten Pflege erheblich verschlechtern und den Erhalt eines flächendeckenden Angebots gefährden. Notwendige Anpassungen an Bedarfsentwicklungen und den technischen Fortschritt würden damit deutlich erschwert. Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege kann eine Schwächung der ambulanten Pflegeinfrastruktur nur dazu führen, dass der Nachfragedruck auf stationäre Leistungen zunimmt.

Die Novellierungsvorschläge laufen auf einen Systemwechsel bei der Investitionskostenförderung von teil- und vollstationären Angebotsformen hinaus. Schon die Gestaltung eines wettbewerbsneutralen Übergangs vom heutigen sog. objektgeförderten System zur vollständig nachschüssigen Förderung wirft für die Träger der Freien Wohlfahrtspflege viele Fragen - insbesondere in Bezug auf die Kapitalbeschaffung - auf. Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege sollte das Land im Zusammenhang mit der Problematik der Restfinanzierung über Bürgschaften oder durch Mittel der Investitionsbank seinen Anteil an der zukünftigen Pflegeinfrastruktur leisten.

2. Wie wird der Gesetzentwurf - vor allem vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Einzelheiten der Regelung durch Rechtsverordnung vorbehalten bleiben - unter dem Aspekt der Planungssicherheit für Einrichtungs- und Sozialhilfeträger beurteilt?

15. Muss das Landespflegegesetz geändert werden, um auch zukünftig eine ausreichende Zahl von Pflegesätzen in stationären Einrichtungen zu gewährleisten?

8.1 Wie bewerten Sie die Halbierung der Förderung der Investitionskosten ambulanter Dienste?

9.1 Halten Sie die Finanzierung und die Stellung der ambulanten Pflege im Landespflegegesetz für angemessen?

10 Wie wird sich die wirtschaftliche Situation der ambulanten Pflegeeinrichtungen durch die geplante Neuregelung voraussichtlich verändern?

13 Welche alternative Finanzierungsmodelle sind denkbar?

25 Wie werden die Chancen der Träger stationärer Einrichtungen beurteilt, bei einer reinen Kapitalmarktfinanzierung der Investitionskosten unter Basel II-Bedingungen Kredite in hinreichender Höhe und zu akzeptablen Konditionen aufnehmen zu können? Sind Finanzierungsprobleme für kleinere und mittlere Träger von Pflegeeinrichtungen, die über wenig oder gar kein Eigenkapital verfügen, zu erwarten? Sehen Sie die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs, dem insbesondere kleinere und mittlere Anbieter von Pflegeeinrichtungen zum Opfer fallen würden und der die Pluralität der Anbieterstruktur gefährdet?

Beim Wechsel zur nachschüssigen Förderung wird die Last bei der Auflösung des Investitionsstaus im ersten Schritt den Privathaushalten, d.h. den betroffenen Pflegebedürftigen selbst, übertragen. Diese dürften kaum in der Lage sein, diese finanziellen Lasten allein zu schultern. Die verbleibenden Anteile fallen über das Pflegegeld auf die örtlichen Sozialhilfeträger, diese müssen für die Last der steigenden Fallzahlen gerüstet sein. In diesem Zusammenhang spricht sich die Freie Wohlfahrtspflege für eine Streichung der Obergrenze für das Pflegegeld bzw. für die Einführung einer flexiblen Pflegegeldobergrenze aus.

In einem vernetzten Hilfesystem für Pflegebedürftige sind die Angebote der Tages- und Nachtpflege sowie der Kurzzeitpflege unverzichtbar. Ohne deren Leistungen ist ein integriertes pflegerisches Gesamtkonzept, das den aus sozialen und volkswirtschaftlichen Gründen wünschenswerten Vorrang ambulanter Angebote fördert, nicht realisierbar. Vor diesem Hintergrund bedeuten die geplanten Änderungen hin zu einer belegungsabhängigen Förderung und die Nichtberücksichtigung der Pflegebedürftigen der Pflegestufe 0 eine deutliche Schwächung dieser Angebotsformen. Gerade vor dem Hintergrund der Gesetzgebung im Pflegeleistungsergänzungsgesetz (PfLEG) sieht die Freie Wohlfahrtspflege diese Entwicklung mit großer Sorge.

Eine Neuausrichtung der Investitionsfinanzierung stationärer Pflegeeinrichtungen ist dringend erforderlich. Der erhebliche Finanzierungsstau insbesondere bei Modernisierungs- und Sanierungsmaßnahmen ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, dass die mit mehr als 1,02 Mrd. € jährlich zu veranschlagenden Einsparungen im Bereich der Hilfen zur Pflege nach dem BSHG nicht - wie vom Bundesgesetzgeber in § 9 SGB XI vorgesehen - im notwendigen Umfang für die Förderung der pflegerischen Infrastruktur eingesetzt wurden. Hinzu kommt, dass die Landschaftsverbände vor dem Hintergrund der schwierigen Lage der kommunalen Haushalte die Förderung von Investitionskosten faktisch eingestellt haben.

Seit Einführung der Pflegeversicherung ist das „Pflegeheim“ einem Wandel unterworfen. Ambulante und teilstationäre Angebote werden mehr und länger in Anspruch genommen. Stationäre Pflegeeinrichtungen werden immer mehr zu Stätten der Pflege- und Krankheitsbewältigung in den Spät- und Endphasen des Lebens. Wenn also stationäre Pflegeeinrichtungen in der langen Kette der Hilfemaßnahmen am Ende stehen, müssen die qualitativen Rahmenbedingungen - d.h. die Standards - so gestaltet werden, dass der Mensch in seiner letzten Lebensphase Lebensqualität erfährt. Die Festsetzung von Standards kann jedoch nur im Zusammenhang mit einer entsprechenden Mittelbereitstellung erfolgen. Um die Zukunftsfähigkeit des PfG NW zu gewährleisten, spricht sich die Freie Wohlfahrtspflege dafür aus, im neuen Landespflegegesetz Regelungen für Erprobungsmodelle ausdrücklich vorzusehen.

18 Wie bewerten Sie die Regelung zum Bewohnerorientierten Aufwendungszuschuss für Investitionskosten vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen (Pflegegeld)?

22 Welche Auswirkungen hat die geplante Umstellung auf eine nachschüssige Förderung im Wege von Pflegegeld auf die Kommunen?

23 Sind die bisherigen Höchstsätze für Pflegegeld nach einer Umstellung der Förderung noch angemessen und ausreichend?

17 Wie bewerten Sie die in § 11 vorgeschlagenen Regelungen zum Bewohnerorientierten Aufwendungszuschuss für Investitionskosten von Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen?

28 Wird den Besonderheiten bei Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen bezüglich der Refinanzierung der Investitionskosten hinreichend Rechnung getragen?

15 Muss das Landespflegegesetz geändert werden, um auch zukünftig eine ausreichende Zahl von Pflegesätzen in stationären Einrichtungen zu gewährleisten?

31 Benötigen wir zur Weiterentwicklung und Erprobung neuer Pflegekonzepte eine Experimentierklausel auch für die baulichen Rahmenbedingungen von Pflegeeinrichtungen im Landespflegegesetz?

Die vorgeschlagene **Absenkung von Bau- und Einrichtungskosten** bei Pflegeeinrichtungen muss an der Situation der alten, kranken und hochgradig pflegebedürftigen Menschen gemessen und verantwortet werden. Die vorliegende Lösung **gefährdet eine moderne Wohnqualität in der Pflege**. Insbesondere die **Wahlmöglichkeit eines Einzelzimmers** wird Pflegebedürftigen zukünftig nur noch eingeschränkt zur Verfügung stehen. Die geplanten Kürzungen werden sich ohne Standardabbau nicht realisieren lassen. Damit sich diese Entwicklung in der Zukunft nicht noch verschärft, sollte eine **jährliche Anpassung der Kostenobergrenzen** in die künftigen Regelungen aufgenommen werden.

Um dem im Gesetz formulierten **Vorrang von Sanierung und Modernisierung vor Neubau** Rechnung zu tragen, sollte die zur Zeit geltende **75-%-Quote für Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen aufgehoben** werden

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist zu **bezweifeln, ob die vorgesehene Übergangsfrist von 10 Jahren zur Anpassung an die baulichen Anforderungen angemessen ist. Zudem sind Übergangsregelungen für die nach aktuellem Recht bereits vollständig geplanten Pflegeeinrichtungen zwingend erforderlich.**

Gerade diese Einschätzung legt die Forderung nach einer Überprüfung nahe.

Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege genießen bei Ihrer Arbeit für Pflegebedürftige besonderes Vertrauen und tragen eine hohe Verantwortung für diese Menschen. Dies findet u.a. seinen Ausdruck in der beträchtlichen Zahl freiwillig Engagierter, die die Arbeit in den Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege unterstützen. Eine Neuordnung der Finanzierung von Investitionen muss diesem Anspruch gerecht werden. Das bisherige System der Investitionskostenförderung hat dies maßgeblich durch die gemeinsame Beteiligung von Land, Kommunen, Träger und der Pflegebedürftigen selbst gewährleistet. Ein Abgehen von dieser Verteilung, insbesondere das Entfallen der Landesförderung, führt unausweichlich zu einem **Anstieg der Finanzlast für Selbstzahlerinnen und Selbstzahler sowie Kommunen bei gleichzeitiger Verlagerung in zukünftige Dekaden.**

Für die nächsten Jahre ist von einem deutlichen **Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen** auszugehen. Die politischen Diskussionen um eine neue Lösung im Landespflegegesetz sind daher wichtig und mit Nachdruck zu unterstützen. Die Freie Wohlfahrtspflege verbindet mit ihr positive Erwartungen an zukunftsfähige neue Grundlagen. **Die grundlegende Zielsetzung der Pflegeversicherung, Pflege in Deutschland bezahlbar zu machen, darf dabei nicht gefährdet werden.** Die Regelungen zur Investitionskostenförderung in NRW dürfen das Risiko der Unbezahbarkeit der Pflege- und Wohnkosten aus eigenem Einkommen nicht erhöhen.

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?
27.1 Können die vorgegebenen Qualitätsstandards auch bei einer Senkung der anererkennungsfähigen Baukosten pro Platz eingehalten werden?

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?
11.2 Was passiert mit den Bauvorhaben, die bereits durchgeplant und -finanziert sind und jetzt von der neuen Rechtslage erfasst werden?

1 Welche Zielsetzung sollten im Landespflegegesetz verankert und welche Änderungen bzw. Ergänzungen sollten diesbezüglich vorgenommen werden?
2 Wie wird der Gesetzentwurf - vor allem vor dem Hintergrund, dass zahlreiche Einzelheiten der Regelung durch Rechtsverordnung vorbehalten bleiben - unter dem Aspekt der Planungssicherheit für Einrichtungs- und Sozialhilfeträger beurteilt?

9.2 Wird das derzeitige Angebot der ambulanten Pflegeeinrichtungen für ausreichend erachtet?
15 Muss das Landespflegegesetz geändert werden, um auch zukünftig eine ausreichende Zahl von Pflegesätzen in stationären Einrichtungen zu gewährleisten?

2. Ausgangspunkte

2.1. Anliegen des Gesetzgebers

Der Bundesgesetzgeber hat mit dem § 9 SGB XI den Ländern die Verantwortung für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur übertragen. Diesem bundesrechtlichen Auftrag folgend hat das Land Nordrhein-Westfalen (NRW) zum 01. Juli 1996 das Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen (PfG NW) mitsamt den dazugehörigen Rechtsverordnungen in Kraft gesetzt. Als einziges Landespflegegesetz enthält das PfG NW im § 21 eine Evaluationsklausel. Als Ergebnis dieser Überprüfung hat die Landesregierung im Herbst 2000 einen Evaluationsbericht veröffentlicht. Dieser Bericht und die anschließenden Beratungen im Landtag offenbaren einen dringenden Reformbedarf für das PfG NW. In dem Eckpunktepapier vom 25. Juli 2002 und dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf vom 28.01.2003 beschreiben das zuständige Ministerium und die Landesregierung ihre Vorstellungen zu den Rahmenbedingungen der zukünftigen Investitionskostenförderung von Pflegeeinrichtungen und -diensten in NRW.

Anstöße zur Novellierung sind u.a. die Notwendigkeit zum Abbau des Investitionsstaus bei der Sanierung und Modernisierung (3,79 Mrd. €) sowie der demographisch bedingte Ausbau von Pflegeheimplätzen (veranschlagter Kostenrahmen 0,92 Mrd. € bis zum Jahr 2005). Zielsetzungen sind der effektivere Einsatz öffentlicher Haushaltsmittel, die stärkere finanzielle Inanspruchnahme der Pflegebedürftigen selbst, sowie eine vermehrte Aktivierung des Kapitals privater Investoren. Ferner sieht sich die Landesregierung veranlasst, die durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) vorgegebenen, wettbewerbsrechtlichen Rahmenbedingungen für die Förderung von Investitionskosten aufzugreifen.

Darauf aufbauend sind im Einzelnen geplant:

- Bei den ambulanten Pflegediensten soll die Förderung der Investitionskosten in der Höhe begrenzt bzw. abgesenkt werden.
- Die bisherige Bedarfsplanung und die darauf aufbauende Bedarfsbestätigung als Instrumente zur Förderung und Steuerung des Angebots von Einrichtungen und Diensten sollen durch eine kommunale Pflegeplanung ersetzt werden.
- Für teil- und vollstationäre Pflegeeinrichtungen soll das Prinzip der vorschüssigen Objektförderung aufgegeben werden. Die Förderung von Investitionskosten wird auf eine auf die Individualität des Einzelfalls abgestellte, nachschüssige Förderung umgestellt:
 - Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen erhalten - unabhängig von der Einkommens- und Vermögenssituation der Pflegebedürftigen - einen Aufwendungszuschuss für alle Plätze, die von Personen genutzt werden, die als pflegebedürftig im Sinne des SGB XI anerkannt sind.
 - Bei vollstationären Dauerpflegeplätzen werden nur noch die Investitionskosten für solche Plätze gefördert, die von Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern genutzt werden, die die auf sie entfallenden Investitionskostenanteile nicht selbst tragen können. Diese Einrichtungen haben einen Anspruch auf Pflegegeld.

- Zur Sicherung der baulichen Qualität von Pflegeeinrichtungen werden Investitionskosten nur für solche Pflegeplätze gefördert, die die gesetzlichen Voraussetzungen und Qualitätsanforderungen erfüllen. Hierzu gehören u.a. eine ortsnahe, überschaubare Bebauung, die Begrenzung der Platzkapazitäten (bei Neubau von Pflegeheimen grundsätzlich maximal 80 Plätze) und die Einhaltung des nordrhein-westfälischen Raumprogramms.
- Die als betriebsnotwendig maximal anzuerkennenden Investitionskosten vollstationärer Dauer- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen werden von derzeit 92.799 € inklusive Einrichtungskosten auf rd. 76.700 € begrenzt.
- Bei der Gewährung von Pflegegeld für Bewohnerinnen und Bewohner vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen soll nun - neben dem Einkommen - auch das Vermögen bis auf einen Freibetrag von 10.000 € angerechnet werden.

Diesen Ankündigungen sind bisher keine konkreten Ausgestaltungsvorschläge durch das zuständige Ministerium oder die Landesregierung gefolgt. Eine Vorlage zu den Inhalten der beabsichtigten Regelungen in den verbundenen Rechtsverordnungen liegt derzeit nicht vor.

2.2 Situation der Freien Wohlfahrtspflege

Die Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege in NRW sieht den Gesetzgeber verpflichtet, mit der Investitionskostenfinanzierung Rahmenbedingungen zu schaffen, die auch bei Eintritt von Pflegebedürftigkeit eine angemessene Lebensqualität der Betroffenen sichern. Bei der Neugestaltung der Investitionskostenfinanzierung sollen Situation und Perspektive der Pflegebedürftigen der Ausgangspunkt aller Überlegungen sein. Die Freie Wohlfahrtspflege beteiligt sich nach Auftrag und Selbstverständnis an dieser Aufgabe.

In NRW leben ca. 460.000 pflegebedürftige Menschen, bis zum Jahr 2010 wird diese Zahl auf rd. 500.000 weiter ansteigen. Derzeit werden ca. 92.400 Pflegebedürftige mit der Unterstützung ambulanter Dienste zu Hause gepflegt. Die mehr als 1.000 Pflegedienste in der Trägerschaft der Freien Wohlfahrtspflege haben wesentlichen Anteil an dieser Versorgung. Hinzu kommen ca. 200 Tages- und Nachtpflegeeinrichtungen mit 2.600 Plätzen zur Entlastung pflegender Angehöriger. In diesen Einrichtungen sind insgesamt ca. 15.850 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (Vollzeitstellen) in der pflegerischen Versorgung tätig.

Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege in NRW betreiben ca. 1.150 stationäre Einrichtungen, damit rd. 65 % dieser Angebotsformen. In diesen Einrichtungen werden rd. 102.500 pflegebedürftige Menschen von ca. 53.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Pflege und Betreuung (Vollzeitstellen) und einer Vielzahl an ehrenamtlich Tätigen betreut.

Die Freie Wohlfahrtspflege hat damit einen erheblichen Anteil an der Verantwortung für das Leistungsgeschehen in der Pflege in NRW und für die betroffenen Pflegebedürftigen. Sie sieht sich von daher zu Recht vom Land in die Überlegungen zur zukünftigen Investitionskostenförderung von Pflegeeinrichtungen einbezogen.

Die Freie Wohlfahrtspflege kann feststellen, dass das bisherige System der Investitionskostenfinanzierung den Anforderungen strukturell und qualitativ gerecht geworden ist. Es konnten moderne Pflegeeinrichtungen und Dienste zu bezahlbaren Preisen für die Betroffenen geschaffen werden. Dies wurde unter anderem auch durch die Lastenverteilung in Förderung und Finanzierung auf Land, Kommunen, Träger und Pflegebedürftige gewährleistet. Nach wie vor ist die Freie Wohlfahrtspflege der Auffassung, dass angesichts der Bedeutung der Aufgabe für das Land und seine pflegebedürftigen Menschen eine Verteilung auf viele Schultern der beste Weg zur Lösung ist.

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege spricht vieles dafür, die Grundlagen des bisherigen Systems mit Klugheit und Flexibilität weiter zu entwickeln, ohne die Grundprinzipien zur Disposition zu stellen. Dabei dürfen die einzelnen Elemente der Pflegeinfrastruktur nicht isoliert betrachtet werden. Vielmehr sichert jedes einzelne Pflegeangebot - als ein Glied der Versorgungskette - die Stabilität des Gesamtsystems. Die begonnenen politischen Diskussionen um eine neue Lösung im Landespflegegesetz sind daher wichtig und mit Nachdruck zu unterstützen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Träger der Freien Wohlfahrtspflege als Betreiber von stationären Pflegeeinrichtungen vom gegenwärtigen Investitionsstau besonders betroffen sind. Die Freie Wohlfahrtspflege verbindet mit der Gesetzesnovellierung positive Erwartungen an zukunftsfähige neue Grundlagen.

3. Künftige Förderung ambulanter Dienste

Die Freie Wohlfahrtspflege teilt die Einschätzung, dass auch nach der Kommunalisierung der Infrastrukturverantwortung für die Pflege die Förderung ambulanter Pflegedienste nicht aufgegeben werden darf.

Die Länder sind nach § 9 SGB XI für die Vorhaltung einer leistungsfähigen pflegerischen Versorgungsstruktur verantwortlich. Die häusliche Pflege hat nach § 3 SGB XI Vorrang vor stationären und teilstationären Pflegeleistungen. Vor diesem gesetzlichen Hintergrund ist die Investitionsförderung ambulanter Pflegedienste eine besonders wichtige Aufgabe, denn sie trägt dazu bei, dass es Pflegebedürftigen finanziell ermöglicht wird, möglichst lang in ihrem häuslichen Umfeld zu verbleiben. Eine Schwächung der ambulanten Pflegeinfrastruktur führt nur dazu, dass der Nachfragedruck auf stationäre Leistungen, deren Kosten für die öffentlichen Kassen deutlich höher liegen, zunimmt.

Der seitens der Landesregierung in den Landtag eingebrachte Gesetzentwurf zur Novellierung des Landespflegegesetzes sieht für die ambulanten Pflegeeinrichtungen einen durchschnittlichen, betriebsnotwendigen Investitionsbedarf durch angemessene Pauschalen vor. Hinsichtlich des notwendigen Investitionsbedarfes soll die Rechtsverordnung insbesondere die Voraussetzungen, das Verfahren, die Angemessenheit sowie Art und Höhe der Pauschale regeln. Die in Rede stehenden Pauschalen sind jedoch aus nachstehenden Gründen für die Freie Wohlfahrtspflege nicht hinnehmbar. Unzureichende Regelungen in anderen Bundesländern dürfen für Nordrhein-Westfalen kein Vorbild sein.

Dabei greift das Argument zu kurz, dass inzwischen allein eine Refinanzierung vorhandener Investitionsgüter vorgenommen werden muss. Die Investitionskostenförderung diene und muss auch weiterhin dazu dienen, eine flächendeckende Versorgung in kleinen, überschaubaren und stadtteilbezogenen Formen zu gewährleisten - wie in dem Gesetzentwurf erneut festgestellt. Ein solches flächendeckendes Versorgungsangebot ist in der Summe der Investitionskosten teurer als ein stärker zentralisiertes Angebot. Eine Absenkung der Investitionskostenpauschale würde die Infrastruktur der ambulanten Pflege in NRW erheblich verschlechtern und notwendige Anpassungen an Bedarfsentwicklungen und den technischen Fortschritt - auch im Sinne einer verbesserten Wirtschaftlichkeit - deutlich erschweren. Darüber hinaus lässt die Berechnungsformel des Förderbetrages die Investitionskostenförderung mit steigendem Punktwert sinken. (Je höher der Punktwert, desto geringer die Zahl der abrechenbaren Punkte bis zu Erreichen der Höchstgrenzen der einzelnen Pflegestufen.)

8.1 Wie bewerten Sie die Halbierung der Förderung der Investitionskosten ambulanter Dienste?
9.1 Halten Sie die Finanzierung und die Stellung der ambulanten Pflege im Landespflegegesetz für angemessen?

9.2 Wird das derzeitige Angebot der ambulanten Pflegeeinrichtungen für ausreichend erachtet?
10 Wie wird sich die wirtschaftliche Situation der ambulanten Pflegeeinrichtungen durch die geplante Neuregelung voraussichtlich verändern?

8.1 Wie bewerten Sie die Halbierung der Förderung der Investitionskosten ambulanter Dienste?
9.1 Halten Sie die Finanzierung und die Stellung der ambulanten Pflege im Landespflegegesetz für angemessen?
10 Wie wird sich die wirtschaftliche Situation der ambulanten Pflegeeinrichtungen durch die geplante Neuregelung voraussichtlich verändern?

Die bisherige Investitionskostenförderung deckt Ausgaben in den Bereichen Fahrzeugkosten, Räumlichkeiten der Dienste, vorzuhaltende Arbeitsmittel sowie eine adäquate Büro-, Sach- und technische Ausstattung (EDV) ab. Da die Dienste *seit 1996 (!)* den jährlichen Preisanstieg von 2 % zudem abfedern müssen, kann eine Absenkung der Investitionskostenförderung nicht verkräftet werden.

Der Kostendruck in den ambulanten Einrichtungen macht es auch weiterhin nötig, flexibel auf Nachfrage und Veränderungen zu reagieren. Dadurch kommt es zu Umstrukturierungen und Neugründungen, die erhebliche Investitionen nach sich ziehen. Deren Finanzierung muss auch weiterhin gesichert sein, um ein flächendeckendes Angebot aufrecht erhalten zu können. Eine Verschlechterung der Infrastruktur der ambulanten Pflege in NRW wäre ansonsten die Folge.

Die wirtschaftliche Situation der ambulanten Pflegedienste ist auch deshalb so angespannt, weil die Leistungsansprüche der Versicherten seit Einführung der Pflegeversicherung gesetzlich festgeschrieben sind. Ferner sind in den letzten Jahren die fachlichen und finanziellen Anforderungen an die Pflegedienste erheblich gestiegen. Diese zusätzlich entstehenden Kosten gehen zu Lasten der ambulanten Dienste, da der Kostenanstieg durch das begrenzte Budget der Versicherten nur bedingt weitergegeben werden kann.

Die Verordnung zur Förderung der Investitionskosten schließt eine Zuzahlung zu bereits geförderten Investitionskosten durch die Pflegebedürftigen aus, so dass eine landesrechtliche Änderung notwendig wäre, damit die zugelassenen ambulanten Pflegedienste den nicht refinanzierten Teil den Pflegebedürftigen in Rechnung stellen können. Bei einer Reduzierung der Investitionskostenförderung wäre diese Rechtsänderung erforderlich, um der landespolitischen Verantwortung für die ambulante Pflegeinfrastruktur gerecht zu werden. Im Interesse der Pflegebedürftigen müssen wir gleichzeitig auf die sozialpolitischen Auswirkungen einer derartigen Zuzahlungsverpflichtung hinweisen:

- Die Mehrheit der Pflegebedürftigen ist durch die - mit der Pflegebedürftigkeit verbundenen - vielfältigen Belastungen, in einer auch finanziell schwierigen Situation. Bei der finanziellen Belastung ist auch die zunehmende Verschiebung von Leistungen der Krankenkasse in die Pflegeversicherung zu berücksichtigen. Gleichzeitig wurden die Budgets der Pflegebedürftigen seit Jahren nicht der Kostenentwicklung angepasst.

9.2 Wird das derzeitige Angebot der ambulanten Pflegeeinrichtungen für ausreichend erachtet?

8.1 Wie bewerten Sie die Halbierung der Förderung der Investitionskosten ambulanter Dienste?

9.1 Halten Sie die Finanzierung und die Stellung der ambulanten Pflege im Landespflegegesetz für angemessen?

10. Wie wird sich die wirtschaftliche Situation der ambulanten Pflegeeinrichtungen durch die geplante Neuregelung voraussichtlich verändern?

9.2 Wird das derzeitige Angebot der ambulanten Pflegeeinrichtungen für ausreichend erachtet?

- Die Leistungen der Pflegeversicherung sichern nur eine bestimmte Teilversorgung, decken aber nicht den tatsächlichen Versorgungsbedarf ab, so dass eine teilweise Umlage der Investitionskosten auf das Haushaltseinkommen jedes einzelnen Pflegebedürftigen zu Folge hätte, dass noch weniger Pflegeleistungen in Anspruch genommen werden können. Ein Abwälzen der Investitionskosten auf die Pflegebedürftigen verschärft die häusliche Versorgung bis hin zur Unterversorgung oder zu einer weiteren Belastung des Sozialhilfeträgers.

10 Wie wird sich die wirtschaftliche Situation der ambulanten Pflegeeinrichtungen durch die geplante Neuordnung voraussichtlich verändern?

Fazit: Die ambulante Pflegeinfrastruktur wird bedroht, der Grundsatz "ambulant vor stationär" wird konterkariert und ein notwendiger Ausbau ambulanter Angebote unterbunden. Die bei einer drastischen Absenkung der Investitionskostenförderung zwingende landesrechtliche Änderung bedeutet darüber hinaus eine (aufwendige) Verschiebung der Kostenerstattung bzw. in nicht unerheblichem Maße soziale Härten.

Die Auswirkungen der Abbaus der ambulanten Pflegeinfrastruktur erfasst für den Bereich der Freien Wohlfahrtspflege mit über 1.000 Diensten gleichermaßen negativ auch das soziale ehrenamtliche Engagement, das hier wie auch im stationären Bereich wichtige Ergänzungsleistungen abdeckt – eine sicherlich ungewollte jedoch logische Konsequenz.

4. Ersetzung der Pflegebedarfsplanung durch eine kommunale Pflegeplanung

Das Urteil des BSG vom 28.06.2001 (AZ B 3 P 9/00 R) stellt einen hohen Anspruch an die Wettbewerbsneutralität der landesrechtlichen Investitionskostenförderung. Die Landesregierung geht davon aus, dass die vermeintlich gebotene Gleichbehandlung aller Einrichtungen aufgrund der derzeit nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mittel nicht gewährleistet ist. Die gegenwärtige Form der Objektförderung sei daher rechtlich nicht zulässig. Die Bedarfsplanung und die darauf aufbauende Bedarfsbestätigung /-zulassung als Instrumente zur Förderung und Steuerung erzeugen angeblich unzulässige wettbewerbsverzerrende Wirkungen. Daher soll die Pflegebedarfsplanung durch eine institutionalisierte Pflegeplanung ersetzt werden. Diese soll durch das Zusammenführen von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte erfolgen.

In diesem Sinne besteht die staatliche Planungsaufgabe vorrangig in der Bestandsaufnahme über das vorhandene Angebot an Pflegediensten und Einrichtungen sowie der Überprüfung, ob ein qualitativ und quantitativ ausreichendes sowie wirtschaftliches Hilfeangebot an Pflegeeinrichtungen (gemessen an den Empfehlungen der Landesbehörde) zur Verfügung steht. Dabei soll die vom SGB XI geforderte Trägervielfalt sowie deren Selbständigkeit, Selbstverständnis und Unabhängigkeit beachtet werden.

Daran anschließend steht die Frage, ob und ggf. welche - kommunalen - Maßnahmen zur Sicherung und Weiterentwicklung des Hilfeangebots ergriffen werden müssen. Nach Lesart der Landesregierung hat das BSG es dem Landesgesetzgeber freigestellt, jegliche Investitionsförderung einzustellen, falls ein Überangebot vorhanden ist. Dagegen ist eine Förderung notwendig, wenn unter den Regeln des Marktwettbewerbs eine ausreichende Versorgung nicht sicher zu stellen ist. Ein Eingreifen soll also erst im Nachhinein bei festgestellten Defiziten in der Pflegeinfrastruktur erfolgen.

Die beabsichtigten Änderungen bergen die Gefahr von regionalen Überkapazitäten einerseits und unterversorgten Regionen andererseits. Bereits unter den jetzigen Finanzierungsbedingungen ist der Standort (z.B. Stadt oder Land) ein wichtiger Kostenfaktor. Mit dem Systemwechsel steht zu befürchten, dass künftige Investoren neue Pflegeeinrichtungen überwiegend "auf der grünen Wiese" oder auf Industriebrachen und nicht mehr in den Wohnvierteln bzw. Stadtzentren errichten werden, weil diese dort preiswerter zu realisieren sind. Dies steht in klarem Widerspruch zum Postulat einer ortsnahen Pflegeinfrastruktur. Zwar erlegt das Grundgesetz in Art. 28 den Gemeinden bei dem Auftreten von Versorgungslücken die Sicherstellungsverpflichtung auf; ob allerdings die Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung und der Einfluss der örtlichen Pflegekonferenzen ausreichend sind, um regionalen Fehlentwicklungen wirksam entgegenzuwirken, darf bezweifelt werden.

Einrichtungen, die im Rahmen der Bedarfssteuerung geplant und errichtet worden sind, drohen Belegungsausfälle und damit Existenzgefährdungen. Bereits vergebene öffentliche Mittel würden damit vernichtet. Für die betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner dieser Einrichtungen kann dies den Verlust des „Zuhause“ bedeuten, in dem sie verlässliche Versorgung, Wohnung und Pflege gefunden haben. Das Risiko der Insolvenz des Eigentümers bedeutet somit für die Pflegebedürftigen eine unzumutbare Bedrohung, vor der sie geschützt werden müssen. Diesen Menschen muss der Verbleib in der einmal gewählten Einrichtung ermöglicht werden, im Pflegebereich sollte ein Verdrängungswettbewerb daher ausgeschlossen werden. Hierin besteht eine zentrale Aufgabe der staatlichen Daseinsvorsorge. Insofern ist das Gut der Pflege nur eine bedingt marktfähiges Gut.

Aus juristischer Sicht sind die Schlussfolgerungen der Landesregierung aus der BSG-Rechtsprechung umstritten. Der Rechtsstreit wurde aufgrund einer sachlich unrichtigen, jedoch rechtlich bindenden Rechtswegverweisung an die Sozialgerichte verwiesen. Grundsätzlich haben jedoch die Verwaltungsgerichte über die Investitionskostenförderung zu entscheiden. Es ist deshalb nicht von vornherein unwahrscheinlich, dass die zuständigen Verwaltungsgerichte die Sach- und Rechtslage anders beurteilen würden. Auch die kategorische Ablehnung einer Bedarfszulassung wegen des vermeintlichen Bestehens eines freien Pflegemarkts ist bestrittbar. Aus Wortlaut und Systematik des SGB XI ergeben sich eine Reihe von Anhaltspunkten dafür, dass eine Bedarfszulassung zwar nicht nach dem jetzigen Muster der aktuellen Regelungen erfolgen darf, eine Bedarfszulassung durch die Pflegekassen indessen zulässig erscheint.

3.2 Wie wird die Gesetzmäßigkeit der nach dem Gesetzentwurf der Landesregierung entfallenden Bedarfsplanung beurteilt?

32 Welche Möglichkeiten der Beeinflussung von Standorten für Pflegeheime gibt es auf der kommunalen Ebene, um den Bau von Pflegeheimen, z.B. auf Industriebrachen zu verhindern?

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?

11.2 Was passiert mit den Bauvorhaben, die bereits durchgeplant und -finanziert sind und jetzt von der neuen Rechtslage erfasst werden?

3.1 Kann die im Landespflegegesetz enthaltene Regelung zur Bedarfsplanung beibehalten werden?

Im Rahmen der im vorliegenden Gesetzentwurf dargestellten kommunalen Pflegeplanung fehlen den Kreisen und kreisfreien Städten die faktischen Durchgriffsmöglichkeiten, um die von der Landesregierung erwartete, aktive Rolle in der Gestaltung der Pflegeinfrastruktur übernehmen zu können. Eine wirksame Steuerung ist jedoch ein entscheidendes Mittel, um die Finanzierbarkeit des Systems zu erhalten.

4.2 Kann auf eine kommunale Pflegeplanung verzichtet werden?
4.3 Welche institutionalisierte Verfahren zur Planung halten Sie für sinnvoll bzw. notwendig und welche Strukturen müssen für eine Qualifizierung der örtlichen Pflegeplanung weiterentwickelt werden?

5. Aufgabe der vorschüssigen Objektförderung durch Umstellung auf eine vollständig nachschüssige Förderung

Vor dem Hintergrund des Investitionsstaus in Höhe von 4,71 Mrd. € beabsichtigt die Landesregierung, das Prinzip der vorschüssigen Förderung bei voll- und teilstationären Pflegeeinrichtungen aufzugeben. Anstelle dessen soll eine vollständig nachschüssige Förderung in Form von bewohnerorientierten Aufwendungszuschüssen an die Einrichtungen erfolgen. Mittels dieser Maßnahme sollen die Kreise und kreisfreien Städte durch den effizienteren und zielgenaueren Einsatz ihrer Mittel und die vermehrte Aktivierung privaten Kapitals vor finanzieller Überforderung bewahrt werden.

Nach der bisherigen Finanzierungssystematik erhielten vollstationäre Pflegeeinrichtungen zinslose Darlehen in Höhe von 50 % der anererkennungsfähigen Kosten. Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen erhielten einen Zuschuss von 80 %. Unter diesen Voraussetzungen war die Beschaffung von Kapital insofern unkompliziert, da nur 50 % bzw. 20 % der erforderlichen Mittel am Kapitalmarkt zu beschaffen waren. Durch die Sicherung dieser Mittel im ersten Rang war dies für die Banken als Kreditgeber im Grunde unproblematisch.

Zukünftig müssen 100 % der Mittel vom Einrichtungsträger selbst beschafft werden. Die Träger der Freien Wohlfahrtspflege können meist das Grundstück als Eigenkapital einbringen. Darüber hinaus stehen in der Regel nur geringe Rücklagen zur Verfügung. Über Bankkredite werden zukünftig ca. 70 % bis maximal 80 % der erforderlichen Mittel zu beschaffen sein. Weitere Kreditaufnahmen zur Erlangung der vollen Kapitaldecke dürften kaum möglich sein, da ggf. weitere vorhandene Sozialimmobilien als Sicherheiten nur bedingt geeignet sind.

25.2 Sind Finanzierungsprobleme für kleinere und mittlere Träger von Pflegeeinrichtungen, die über wenig oder gar kein Eigenkapital verfügen, zu erwarten?

Da gleichzeitig das System der Bedarfsplanung aufgegeben werden soll, somit die Zulassung zum Pflegemarkt praktisch freigegeben wird, erhöht sich das Belegungsrisiko für die Einrichtungsträger erheblich. Dieses zusätzliche Risiko wird nach den neuen Eigenkapital-Richtlinien der Banken (Basel II-Abkommen) in die Beurteilung bei der Kreditvergabe einbezogen und die Kreditkonditionen verschlechtern. Die Aussicht auf nachschüssige Finanzierung durch bewohnerorientierte Aufwendungszuschüsse hat in diesem Zusammenhang für Banken keinen Bürgschaftscharakter bzw. keine Garantiefunktion.

25.1 Wie werden die Chancen der Träger stationärer Einrichtungen beurteilt, bei einer reinen Kapitalmarktfinanzierung der Investitionskosten unter Basel II-Bedingungen Kredite in hinreichender Höhe und zu akzeptablen Konditionen aufnehmen zu können?

Die von der Landesregierung angestrebte Aktivierung von Privatkapital dürfte dabei als Lösungsweg nur bedingt greifen. Bei einem langfristig durchschnittlichen Kapitalmarktzins von 7 % und dem engen Rahmen zur Refinanzierung dürfte kaum ausreichend Raum für attraktive Renditen sein. Dabei ist zu bedenken, dass die - von der Landesregierung offensichtlich favorisierten - Investorenmodelle mittels Betreibergesellschaften nicht zwingend billiger sein werden. Darüber hinaus benachteiligen Betreibermodelle jene Anbieter, die gemäß der bisherigen Förderungssystematik gefördert worden sind. Dabei wurde eine Identität von Eigentümer und Betreiber vorausgesetzt und z.T. mit erheblichen Kosten bewerkstelligt. Die Trennung von Eigentümer und Betreiber verursacht wegen der geltenden Grunderwerbssteuerregelungen neuerliche Kosten und damit Wettbewerbsnachteile. Sofern Mietmodelle den Bedingungen des Landespflegegesetzes Rechnung tragen, müssen hierzu in den Verordnungen Refinanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden, die nicht durch den örtlichen Mietspiegel begrenzt werden.

Die angestrebte Änderung des Finanzierungssystems wird daneben zu einer Verringerung der Trägervielfalt führen, da allein kapitalstarke Träger oder Trägerverbände - also Einrichtungen, die einem horizontal oder vertikal verknüpften System angehören - die Voraussetzungen für rentable Investitionen schaffen können. Damit steht eine Verdrängung freigemeinnütziger Anbieter zu befürchten. Private Investoren haben zudem unter steuerlichen Aspekten gegenüber den freigemeinnützigen Trägern Wettbewerbsvorteile, weil sie in der Lage sind Verluste abzuschreiben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Wettbewerbsvorteile privater Investoren, die sich aus Abschreibungsmöglichkeiten ergeben, zudem erkaufte werden durch Steuermindereinnahmen und damit eine indirekte Verfügung über öffentliche Mittel bedeuten. Außerdem müssen die von gewinnorientierten Investoren erwarteten höheren Renditen erwirtschaftet bzw. aus öffentlichen Mitteln aufgebracht werden.

Die gemeinnützigen Träger der Freien Wohlfahrtspflege genießen seitens der ihnen anvertrauten Menschen zu Recht ein besonderes Vertrauen. Sie werden deshalb in Fällen von Schlecht- oder Minderleistung auch besonders heftig kritisiert. Es steht zu befürchten, dass ein stärkeres Vordringen anderer Interessengruppen (z.B. Investorengruppen mit gesteigerten Renditeerwartungen; Investoren aus dem Gesundheitssektor, die mit der Investition in den Pflegesektor vorrangig Synergien für Apotheken, Arztpraxen etc. verbinden) in diesen Bereich, für die Menschen in den Pflegeeinrichtungen mit einem qualitativen Wandel im Leistungsgeschehen verbunden sein wird. Die Favorisierung von Investorenmodellen provoziert außerdem einen Rückzug ehrenamtlicher Kräfte, die eine Identifikation mit den Zielen und ethischen Grundsätzen der Pflegeeinrichtung voraussetzen.

25.3 Sollen Sie die Gefahr eines Verdrängungswettbewerbs, dem insbesondere kleinere und mittlere Anbieter von Pflegeeinrichtungen zum Opfer fallen würden und der die Pluralität der Anbieterstruktur gefährdet?

Im Übrigen wird die Umstellung der Förderung durch den Wegfall der zinslosen Darlehen und Zuschüsse einen massiven Anstieg der gesondert zu berechnenden Investitionskosten zur Folge haben. Die Folge ist eine Wettbewerbsverzerrung zwischen den bestehenden vorschüssig geförderten und den neuen nachschüssig geförderten Einrichtungen. Bisher ist unklar, wie dieser Marktbeeinträchtigung begegnet werden soll.

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Verordnungsermächtigung für das Ministerium vor, soweit Regelungen für Hilfen zur Darlehensabsicherung wegen des Gebotes der Trägervielfalt und unter Beachtung der Wirtschaftlichkeit erforderlich werden. Diese soll greifen, sofern im Vollzug des Gesetzes erkennbar wird, dass bei kleineren und mittleren Trägern die Bonität für die Kapitalmarktfinanzierung nicht ausreicht. Da gleichzeitig die bisherige Evaluationsklausel des § 21 ersatzlos wegfallen soll, bleibt offen, unter welchen Bedingungen welche Maßnahmen im Einzelnen ergriffen werden sollen und wer dies festzustellen bzw. zu veranlassen hat.

Aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege sollte das Land im Zusammenhang mit der Problematik der Restfinanzierung über Bürgschaften oder durch Mittel der Investitionsbank seinen Anteil an der zukünftigen Pflegeinfrastruktur leisten und gesetzlich verankern. Damit wäre ein Äquivalent zur - auf politischer Ebene breit diskutierten - Mittelstandsförderung geschaffen.

13 Welche alternative Finanzierungsmodelle sind denkbar?

5.1 Bewohnerorientierter Aufwendungszuschuss für Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen

Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen sollen zukünftig einen Aufwendungszuschuss für alle Plätze, die von Personen genutzt werden, die als pflegebedürftig im Sinne des SGB XI anerkannt sind, erhalten. Dieser Zuschuss soll unabhängig von der Einkommens- und Vermögenssituation der Pflegebedürftigen vom örtlichen Träger der Sozialhilfe gewährt werden und höchstens 100 % der anerkennungsfähigen Investitionskosten nach § 82 Abs. 3 SGB XI betragen.

Die Angebote der Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflege stellen für Pflegebedürftige eine bedeutsame Ergänzung zur häuslichen Betreuung und eine Alternative zur Heimunterbringung dar. Kurzzeitpflege wird überwiegend nach einem Krankenhausaufenthalt oder während des Jahresurlaubes der pflegenden Angehörigen in Anspruch genommen. Die Tagespflege stellt neben ihrer wichtigen Funktion für den Alltag der pflegebedürftigen Menschen selbst, einen wichtigen Faktor zur Entlastung pflegender Angehöriger dar und sichert damit die Wirksamkeit ambulanter Angebote.

17 Wie bewerten Sie die in § 11 vorgeschlagenen Regelungen zum Bewohnerorientierten Aufwendungszuschuss für Investitionskosten von Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen?

Die Nachfrage wird (leider) stark durch die begrenzte leistungsrechtliche Absicherung des SGB XI bestimmt. Ohne Förderung der investiven Kosten sind diese Angebotsformen wirtschaftlich für die Betroffenen vielfach nicht tragbar. So reichen die Pauschalen nach dem SGB XI bspw. beim Zusammentreffen von ambulanten Pflegeleistungen und der Tagespflege vielfach nicht aus, um die Kosten zu decken. Zusammen mit den Kosten für die eigene Wohnung ist dies im Einzelfall teurer als eine vollstationäre Heimunterbringung. Eine Weiterförderung der Investitionskosten ist daher zwingend geboten, um die Tragbarkeit dieses Angebotes zu erhalten.

Vor diesem Hintergrund ist aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege der geplante Wechsel von einem platzzahlabhängigen - und damit fixen - Zuschuss auf eine nun belegungsabhängige Förderung problematisch. Sowohl Tages- und Nacht- sowie Kurzzeitpflegeeinrichtungen unterliegen vielfältigen saisonalen Belegungsschwankungen. Bspw. vertrauen pflegende Angehörige vorrangig in der Urlaubszeit Pflegebedürftige der Obhut von Kurzzeitpflegeeinrichtungen an. Die Einbeziehung dieses Faktors in die Fördersystematik könnte existenzbedrohend für bestehende Einrichtungen sein. Sicherlich ist sie nicht förderlich, den weiter steigenden Bedarf nach diesen Angeboten zu decken.

Ein weiterer, entscheidender Einschnitt der geplanten Regelung ist die Begrenzung des Aufwendungszuschusses auf die Menschen, die pflegebedürftig im Sinne des SGB XI sind. Eine Förderung für Personen mit einem Pflegebedarf unterhalb der Regelungen des SGB XI (Pflegestufe 0) ist nach zukünftigem Recht nicht mehr vorgesehen. Dies bedeutet eine massive Leistungseingrenzung für die Betroffenen, die nun diese Kosten selbst tragen müssen, oder, sofern das Angebot unter finanziellen Gesichtspunkten nun nicht mehr oder nicht in vollem Umfang genutzt werden kann, eine zusätzliche Belastung für pflegende Angehörige.

Für die Angebote der Kurzzeitpflege gilt weiter, dass die Förderung unter dem Gesichtspunkt der verfassungsrechtlich gebotenen Gleichbehandlung aller Angebote erfolgen muss - gleichgültig, ob eingestreut, angebunden oder solitär.

Die geplante Begrenzung der Förderung für Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen ist aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege nicht nachvollziehbar - insbesondere angesichts der gerade erfolgten leistungsrechtlichen Verbesserung im Pflegeleistungsergänzungsgesetz (PfLEG). Jede Eingrenzung der finanziellen Hilfen in diesem Leistungsbereich erhöht die Belastung für pflegende Angehörige und führt tendenziell zu einem früheren Einzug in vollstationäre Pflegeeinrichtungen.

17 Wie bewerten Sie die in § 11 vorgeschlagenen Regelungen zum Bewohnerorientierten Aufwendungszuschuss für Investitionskosten von Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen?

28 Wird den Besonderheiten bei Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen bezüglich der Refinanzierung der Investitionskosten hinreichend Rechnung getragen?

28 Wird den Besonderheiten bei Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen bezüglich der Refinanzierung der Investitionskosten hinreichend Rechnung getragen?

17 Wie bewerten Sie die in § 11 vorgeschlagenen Regelungen zum Bewohnerorientierten Aufwendungszuschuss für Investitionskosten von Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen?

28 Wird den Besonderheiten bei Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen bezüglich der Refinanzierung der Investitionskosten hinreichend Rechnung getragen?

14 Welchen Einfluss hat eine aktive kommunale Pflegeplanung und -politik die einen besonderen Schwerpunkt in den Ausbau der ambulanten und komplementären Hilfen, der Pflegeberatung und der Schaffung eines breiten Angebotes an unterstützten ambulanten Wohnen, Haus- und Siedlungsgemeinschaften legt, auf die Entwicklung der Infrastruktur bezüglich stationärer Einrichtungen?

5.2 Bewohnerorientierter Aufwendungszuschuss für vollstationäre Dauerpflegeeinrichtungen (Pflegewohngeld)

Wie im bisherigen System werden bei vollstationären Dauerpflegeplätzen die gesondert zu berechnenden Investitionskosten nach § 82 Abs. 3 SGB XI zunächst den Heimbewohnerinnen und Heimbewohnern in Rechnung gestellt. Sofern diese nicht in der Lage sind, diesen Investitionskostenanteil selbst zu tragen, hat die Einrichtung einen Anspruch auf eine - an die Bedürftigkeit der Bewohnerinnen und Bewohner gebundene - nachschüssige Objektförderung (Pflegewohngeld) gegen den örtlichen Sozialhilfeträger.

Bedingt durch die Umstellung der Förderungssystematik werden zukünftig die gesondert zu berechnenden Investitionskosten deutlich höher ausfallen, da die Zinsaufwendungen durch den Wegfall der Objektförderung erheblich steigen (bei Neubauten im ersten Jahr der Inbetriebnahme rd. 7,50 € täglich). Diese Kosten sind zunächst durch die betroffenen Pflegebedürftigen selbst zu tragen. Mithin soll im ersten Schritt die Hauptlast zur Auflösung des Investitionsstaus auf die Privathaushalte übertragen werden. Sofern diese nicht in der Lage sind, die finanziellen Lasten zu tragen, tritt an ihre Stelle der örtliche Sozialhilfeträger, um mittels Pflegewohngeld die verbleibenden Beträge zu übernehmen. Insofern handelt es sich beim Systemwechsel von der vor- zur nachschüssigen Förderung um eine Privatisierung und zeitliche Streckung der öffentlichen Anteile. In welchem Umfang durch den Anstieg der in Rechnung zu stellenden Investitionskosten ein Anstieg der Pflegewohngeldberechtigten zu verzeichnen sein wird, ist unklar. Ein Anstieg dürfte jedoch unvermeidbar sein. Die Kommunen müssen auf diese Lasten vorbereitet sein.

Im Rahmen der aktuellen gesetzlichen Regelungen ist das Pflegewohngeld auf 716 € (1.400 DM) monatlich begrenzt. Bei einer Umstellung auf nachschüssige Förderung werden die in Rechnung zu stellenden Investitionskosten durch die höhere Zinsbelastung deutlich ansteigen. Bei steigendem Marktzins würde das Pflegewohngeld dann nicht mehr ausreichen. Der Restbetrag müsste durch die Sozialhilfe gedeckt werden. Dies würde eines der Hauptziele bei der Einführung des Pflegeversicherungsgesetzes - so viele Pflegebedürftige wie eben möglich von den Leistungen nach dem BSHG unabhängig zu machen - unterlaufen. Hinzu kommt, dass für diesen Restbetrag ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand sowohl für die betroffenen Menschen als auch die Einrichtungsträger und insbesondere die Träger der Sozialhilfe entstehen würde. Dabei ist zu bedenken, dass die gesondert zu berechnenden Investitionskosten bereits durch die Begrenzung der anererkennungsfähigen Pro-Platz-Kosten gedeckelt sind. Insofern ist eine Begrenzung des Pflegewohngelds obsolet.

12 Welche Auswirkungen hat eine reine Kapitalmarktfinanzierung auf die Gesamtkosten der Investitionen und für den einzelnen Pflegeplatz? Zu welchen Mehrbelastungen kann es für die Pflegebedürftigen und für die Sozialhilfeträger im Einzelfall kommen?

22 Welche Auswirkungen hat die geplante Umstellung auf eine nachschüssige Förderung im Wege von Pflegewohngeld auf die Kommunen?

18 Wie bewerten Sie die Regelung zum Bewohnerorientierten Aufwendungszuschuss für Investitionskosten vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen (Pflegewohngeld)?

23 Sind die bisherigen Höchstsätze für Pflegewohngeld nach einer Umstellung der Förderung noch angemessen und ausreichend?

Die Freie Wohlfahrtspflege spricht sich daher dafür aus, die Obergrenze für das Pflegegeld zu streichen oder zumindest eine flexible Pflegegeldobergrenze (z.B. Anpassung an das jeweilige Zinsniveau) in die entsprechende Verordnung aufzunehmen.

18 Wie bewerten Sie die Regelung zum Bewohnerorientierten Anwendungszuschuss für Investitionskosten vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen (Pflegegeld)?

23 Sind die bisherigen Höchstsätze für Pflegegeld nach einer Umstellung der Förderung noch angemessen und ausreichend?

6. Sicherung der Qualität von Pflegeeinrichtungen als Voraussetzung für die Förderung der Investitionskosten

Eine Zielsetzung des Gesetzentwurfs ist die Orientierung der Versorgungsstruktur in NRW an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen und der Pflegenden. Dazu soll diese nach dem Grundsatz des Vorrangs der häuslichen Versorgung ortsnah, aufeinander abgestimmt und nach dem allgemein anerkannten medizinisch-pflegerischen Erkenntnisstand sichergestellt werden. Die Freie Wohlfahrtspflege begrüßt grundsätzlich das Anliegen der Landesregierung, mit der Gesetzesnovelle die Voraussetzungen für eine leistungs- und zukunftsfähige Angebotsstruktur zu schaffen.

14 Welchen Einfluss hat eine aktive kommunale Pflegeplanung und -politik die einen besonderen Schwerpunkt in den Ausbau der ambulanten und komplementären Hilfen, der Pflegeberatung und der Schaffung eines breiten Angebotes an unterstützten ambulanten Wohnen, Haus- und Siedlungsgemeinschaften legt, auf die Entwicklung der Infrastruktur bezüglich stationärer Einrichtungen?

6.1 Sicherung der baulichen Qualität

Zur Sicherung der baulichen Qualität von Pflegeeinrichtungen sollen Investitionskosten nur für solche Pflegeplätze gefördert werden, die bestimmten Standards entsprechen. Hierzu gehören - neben Überschaubarkeit und Ortsnähe - die Einhaltung des nordrhein-westfälischen Raumprogramms sowie eine angemessene Größe. Dabei soll die Platzzahl für Neubauten vollstationärer Einrichtungen auf in der Regel 80 Plätze begrenzt werden, bei Modernisierungen soll zumindest das bisher vorgehaltene Platzzahlangebot nicht ausgeweitet werden. Zuständige Stelle für diese Feststellungen soll der örtliche Sozialhilfeträger sein.

19 Halten Sie die im Gesetzentwurf verankerten qualitativen Standards als Voraussetzung für die Gewährung von Pflegegeld für angemessen und ausreichend? Lassen sich diese Standards unter Berücksichtigung der rechtlichen Möglichkeiten erweitern?

Bereits in der bisherigen Praxis war die Förderung voll- und teilstationärer Pflegeeinrichtungen an die Erfüllung von Voraussetzungen geknüpft. Neben anderen - bundesrechtlichen - Auflagen (u.a. Heimmindestbauverordnung) war eine Bedingung zur Erlangung der vorschüssigen Förderung die Erfüllung der Raumprogramme der Landschaftsverbände. Die Einhaltung dieser Raumprogramme war bereits bei Antragstellung auf Basis der vorzulegenden Pläne nachzuweisen.

Die Freie Wohlfahrtspflege wünscht die Festlegung verbindlicher Standards für eine angemessene bauliche Ausstattung. Im Interesse der pflegebedürftigen Menschen ist es richtig und wichtig, dass von öffentlicher Seite die Ausstattung von Räumen, Verkehrsflächen, sanitären Anlagen und technischer Einrichtung festgesetzt und überwacht wird. Es ist dabei jedoch zu berücksichtigen, dass Pflegebedürftige heute in eine stationäre Pflegeeinrichtung einziehen, wenn die familialen und ambulanten Hilfen den Pflege- und Betreuungsbedarf nicht mehr sicherstellen können. Umso vordringlicher ist es, diesen Menschen bis zum Lebensende eine gesicherte Pflege und einen angemessenen Lebensraum garantieren zu können.

Nur mittels verbindlicher qualitativer Vorgaben ist außerdem gewährleistet, dass es nicht zu einer überzogenen Marktsegmentierung kommt, und auch für Bewohnerinnen und Bewohner in Einrichtungen, die sich eher im unteren (Preis-)Segment bewegen, eine würdige, ihren Lebenserfordernissen angemessene Wohnumgebung bereitsteht. Die Festlegung von Standards kann daher nicht losgelöst von der Höhe der Investitionskostenfinanzierung und der Bereitstellung entsprechender Mittel gesehen werden. Die Freie Wohlfahrtspflege regt deshalb an, den Erlass der entsprechenden Rechtsverordnungen zu einer Flexibilisierung spezifischer Standards insbesondere für Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen zu nutzen.

Problematisch erscheint in jedem Fall die Betriebsgrößenbegrenzung auf maximal 80 Plätze. Größere Einrichtungen bieten eher die Möglichkeit das Angebot an Gemeinschaftsräumen und -einrichtungen flexibel in die Raumplanung einzubeziehen. Weiterhin schwierig dürfte bei kleineren Einrichtungen das Erreichen von Zielgrößen, wie einer möglichst hohen Anzahl an Einbettzimmern, sein. Zudem haben kleinere Einrichtungen im laufenden Betrieb mit erheblichen Problemen im Bereich der Finanzierung von zentralen Diensten zu rechnen, bspw. im Bereich der Hauswirtschaft und der Küche. Hier liegen i.d.R. für größere Einheiten erheblich günstigere Kostenverteilungen vor. Für die Organisationsstruktur bedeuten kleinere Einheiten, dass zentrale Aufgaben in Personalunion (z.B. Heimleitung und Pflegedienstleitung) geführt werden müssen. Die Betriebsgröße sollte insofern eher unter dem Gesichtspunkt der organisatorischen und fachlichen Gestaltungsmöglichkeiten sowie der planerischen Flexibilität diskutiert werden.

Eine Festlegung von Standards, insbesondere eine Platzzahlbegrenzung, ist - neben den damit verbundenen betriebswirtschaftlichen und organisatorischen Problemen - juristisch umstritten, da eine entsprechende Vorgabe aus dem SGB XI nicht ableitbar ist. Weitergehende Regulierungen durch den Landesgesetzgeber sind nur dann gerechtfertigt, wenn von ihm entsprechende Fördermittel bereitgestellt werden. Andernfalls sind solche Normierungen nicht nachvollziehbar, weil sie unter den Bedingungen des Marktes dazu führen können, den Wettbewerb zwischen den Pflegeeinrichtungen zu verfälschen

19. Halten Sie die im Gesetzentwurf verankerten qualitativen Standards als Voraussetzung für die Gewährung von Pflegegeld für angemessen und ausreichend? Lassen sich diese Standards unter Berücksichtigung der rechtlichen Möglichkeiten erweitern?

27 Können die vorgegebenen Qualitätsstandards auch bei einer Senkung der anererkennungsfähigen Baukosten pro Platz eingehalten werden? Wie bewerten Sie die Regelungen zur Standardabsicherung?

24 Wie wird die Beschränkung des Anspruchs auf Fördermittel für Häuser mit maximal 80 Plätzen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit beurteilt?

24 Wie wird die Beschränkung des Anspruchs auf Fördermittel für Häuser mit maximal 80 Plätzen unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit beurteilt?

27 Können die vorgegebenen Qualitätsstandards auch bei einer Senkung der anererkennungsfähigen Baukosten pro Platz eingehalten werden? Wie bewerten Sie die Regelungen zur Standardabsicherung?

6.2 Weiterentwicklung der Versorgungsstruktur

Um aktuelle und zukünftige Veränderungen in den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner einzubeziehen, sollen die unterschiedlichen Auswirkungen der gesetzlichen Regelungen auf Männer und Frauen (gender mainstreaming), die besonderen Belange von Menschen mit gleichgeschlechtlichem Lebenskonzept sowie von Migrantinnen und Migranten berücksichtigt werden. Dazu soll das zuständige Ministerium Empfehlungen für die Weiterentwicklung geeigneter Wohnformen geben.

Die Novelle des Landespflegegesetzes ist Grundlage der zukünftigen Versorgungsstruktur für pflegebedürftige Menschen in NRW. Stationäre Pflegeeinrichtungen werden immer stärker zu Stätten der Pflege- und Krankheitsbewältigung in den Spät- und Endphasen des Lebens, sind also immer weniger Orte langjährigen Wohnens. Ferner stehen die Einrichtungen einer wachsenden Anzahl von behinderten Pflegebedürftigen gegenüber. Um diesen und weiteren Herausforderungen gerecht zu werden, wird es auf die Erprobung und Etablierung neuer Versorgungskonzepte ankommen. Ob es im Rahmen von Empfehlungen in ausreichendem Umfang zur Weiterentwicklung alternativer Angebotsformen wie Wohnbereichs- und Hausgemeinschaftskonzepten oder stationsintegrierter Demenzwohngruppen kommen wird, darf bezweifelt werden.

Die Freie Wohlfahrtspflege begrüßt die Zielsetzung der Landesregierung die Weiterentwicklung geeigneter Wohnformen zu fördern. Sie spricht sich jedoch dafür aus, im Rahmen der Novellierung des Landespflegegesetzes Regelungen für Erprobungsmodelle ausdrücklich vorzusehen. Dies ist umso wichtiger, da eine Überprüfung der Auswirkungen des Gesetzes durch den Wegfall der Evaluationsklausel (§ 21) nicht mehr vorgesehen ist.

5 Welche Eckpunkte wollen Sie in den Empfehlungen zur kommunalen Pflegeplanung und zur Weiterentwicklung geeigneter Wohnformen für Pflegebedürftige verankert wissen?
33.3 Sehen Sie die Notwendigkeit und Möglichkeit die Weiterentwicklung der Infrastruktur bezüglich Beratung und Case-Management stärker über das Landespflegegesetz zu fördern?

7. Absenkung der anererkennungsfähigen Pro-Platz-Kosten

In den aktuellen Regelungen des Landespflegegesetzes sind verbindliche Quadratmeterpreise als Höchstgrenzen für die maximal anererkennungsfähigen Investitionskosten festgeschrieben. Bei vollstationären und Kurzzeitpflegeplätzen ist die derzeitige Nettogrundrissfläche auf 50 qm je Platz normiert. Diese Normierung soll beibehalten werden. Dagegen sollen die maximal anererkennungsfähigen Quadratmeterkosten von derzeit 1.856 € (3.630 DM) inklusive Einrichtungskosten nun auf 1.534 € - also den identischen Wert wie in der Tages- und Nachtpflege - begrenzt werden. Dieser Oberwert der anrechnungsfähigen Pro-Platz-Kosten wird sich in der Praxis nur bei einem gleichzeitigen Absenken der Standards einhalten lassen, während die Gesetzesnovelle die Förderung der Pflegeplätze gerade an die Einhaltung entsprechender Standards binden will (vgl. Punkt 6 dieser Stellungnahme).

In Verbindung mit den beabsichtigten Veränderungen im Rahmen der kommunalen Pflegeplanung verstärkt dieser zusätzliche Kostendruck die Gefahr von Disparitäten in der regionalen Versorgungsstruktur. Es steht zu befürchten, dass Standortentscheidungen für Pflegeeinrichtungen künftig weniger unter Bedarfsaspekten, denn unter Kostengesichtspunkten getroffen werden. Zudem könnten einzelne Träger sich aufgrund des engen Finanzierungsrahmes schon in der Planungsphase gezwungen sehen, das zukünftige Klientel zu segmentieren, d.h. - außerhalb der nach dem Landespflegegesetz vorgesehenen Förderungsmöglichkeiten - als zukünftige Bewohnerinnen und Bewohner ausschließlich Selbstzahler ins Auge zu fassen. Diese Einrichtungen ständen damit für einen Großteil der Pflegebedürftigen nicht zur Verfügung.

Die Freie Wohlfahrtspflege weist darauf hin, dass die bisher gültigen Pro-Platz-Kosten seit nunmehr 6 Jahren nicht angepasst wurden, während in anderen Bundesländern wie Baden-Württemberg die einmal festgelegten Kostenrichtwerte jährlich indexiert werden. Die stetig steigenden Anforderungen an den Bau und den Betrieb von Pflegeeinrichtungen (z.B. bei Brandschutzmaßnahmen) erhöhen den notwendigen Kapitalbedarf im Zeitablauf. Bei dauerhafter Fixierung der Richtwerte können Baumaßnahmen zukünftig nur noch zu Lasten der bewohnerbezogenen Qualität (Verzicht auf Einzelzimmer und separate Nasszellen, Reduzierung der betreuungsbezogenen Infrastruktur) durchgeführt werden. Dies steht im Widerspruch zur angestrebten Sicherstellung einer angemessenen baulichen Ausstattung der Pflegeeinrichtungen.

Die Freie Wohlfahrtspflege spricht sich deshalb dafür aus, in die künftige Investitionskostensystematik eine Indexierungsregelung für die als betriebsnotwendig anerkannten Höchstbeträge aufzunehmen.

7.1 Neubau

Die geplante Reduzierung der maximal anererkennungsfähigen Quadratmeterkosten auf 1.534 € entspricht einer Absenkung pro Platz von derzeit 92.799 € inklusive Einrichtungskosten auf rd. 76.700 €, mithin einer Reduzierung um über 17 %.

Dieser Schritt wird u.a. mit Blick auf die Regelungen anderer Bundesländer ins Auge gefasst. Es lassen sich auch Gegenbeispiele finden. So gilt in Baden-Württemberg derzeit ein Anhaltswert von rd. 93.055 € pro Platz. Ferner ist ein reiner Kostenvergleich dann unzulässig, wenn landesspezifische Standards bzw. Qualitätsvorgaben - wie im Falle von NRW mit dem Raumprogramm - vorliegen. Insbesondere im Vergleich mit Niedersachsen zeigt der Baukostenvergleich der Bundesländer, dass das Preisniveau für Wohnheime bezogen auf den Bruttorauminhalt (DM/m³) zwar nur 85 % des Wertes für NRW erreicht, bezogen auf die Nutz- und Wohnfläche (DM/m²) jedoch den NRW-Wert um 15 % übersteigt. Ländervergleiche sind insofern ohne Hinzuziehung aller Rahmenbedingungen nicht oder nur bedingt aussagefähig.

23 Sind die bisherigen Höchstsätze für Pflegewohngeld nach einer Umstellung der Förderung noch angemessen und ausreichend?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

23 Sind die bisherigen Höchstsätze für Pflegewohngeld nach einer Umstellung der Förderung noch angemessen und ausreichend?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

23 Sind die bisherigen Höchstsätze für Pflegewohngeld nach einer Umstellung der Förderung noch angemessen und ausreichend?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

Ein Blick über die Landesgrenzen hinweg zeigt zwar, dass sich mit einer Summe von 76.700 € pro Platz der Neubau vollstationärer Pflegeplätze durchaus realisieren lässt. Jedoch müssen dazu verschiedene Bedingungen erfüllt sein:

Nach der derzeit gültigen Regelung sind Einrichtungsträger an die nach der Verdingungsordnung für Bauleistungen (VOB) vorgeschriebenen Ausschreibungsverfahren gebunden. Sofern mit dem neuen Landespflegegesetz die VOB nicht mehr zur Anwendung kommen wird, könnten Einsparpotentiale von 6 % bis maximal 8 % möglich sein. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Nachverhandlungsmöglichkeiten keineswegs immer zu Kostensenkungen führen, sondern i.d.R. das Ziel haben, zum Zwecke der Qualitätssicherung die Leistungsfähigkeit der Bauunternehmer zu überprüfen. Ferner sind dabei die Folgen für die heimische, regionale Bauwirtschaft zu bedenken. Erfahrungsgemäß bietet insbesondere die Auftragsvergabe an Unternehmen aus den neuen Bundesländern größere Einsparpotentiale.

Diese allein werden jedoch nicht ausreichen, die geplante Kostenreduzierung umzusetzen. Weitere Einsparpotentiale werden ohne Qualitätsverlust nicht realisierbar sein, d.h. die geplanten Kürzungen lassen sich ohne reale Qualitätseinbußen für den Lebensraum der betroffenen Menschen nicht realisieren. In der Konsequenz würde dies u.a. einen rückläufigen Anteil an Einbettzimmern von derzeit ca. 90 % auf rd. 65 % zugunsten von Doppel- und ggf. sogar Mehrbettzimmern bewirken. Denkbar ist ferner die Einrichtung von nur einer Nasszelle für zwei Zimmer (Einsparvolumen ca. 7.700 € pro eingesparte Nasszelle).

Durch den Wegfall der öffentlichen Ausschreibung allein wird die Umsetzung der geplanten Begrenzung der anerkennungsfähigen Pro-Platz-Kosten nicht realisierbar sein. Die geplanten Kürzungen lassen sich ohne reale Qualitätseinbußen für den Lebensraum der betroffenen Menschen - d.h. Standardabbau - nicht realisieren.

7.2 Umbau und Modernisierung

Bisher war bei Umbau- und Modernisierungsmaßnahmen die Förderung an 75 % der förderfähigen Kosten für Neubaumaßnahmen von 1.687 € (3.300 DM) ohne Einrichtungskosten je qm Nettogrundrissfläche auszurichten. Die maximal anerkennungsfähigen Kosten pro Platz beliefen sich auf 63.272 €.

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

Aus Sicht der Anbieter in der Freien Wohlfahrtspflege liegt eine zentrale Herausforderung der Gesetzesnovelle in der Verfahrensweise bei Umbau und Modernisierung von bestehenden Einrichtungen. In NRW leben ca. 134.000 pflegebedürftige Menschen in stationären Pflegeeinrichtungen. In diesem Bereich beläuft sich der Investitionsstau auf rd. 3,79 Mrd. €. D.h. eine nennenswerte Anzahl der heute in stationären Einrichtungen lebenden Bewohnerinnen und Bewohner erlebt räumliche Bedingungen, die den gegenwärtigen Anforderungen an eine fach- und sachgerechte Wohnumgebung nicht mehr gerecht werden. Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass die anerkennungsfähigen Baukosten mit der 75 %-Regelung schon zu gering angesetzt sind. Sofern diese Regelung - bei gleichzeitiger Absenkung der maximal anerkennungsfähigen Pro-Platz-Kosten - beibehalten werden sollte, ist das angestrebte Ziel einer angemessenen Modernisierung bzw. Sanierung des Einrichtungsbestandes gefährdet.

Die besondere Problematik für Umbaumaßnahmen liegt darin, dass sich ein Kostenrahmen nicht grundsätzlich von vornherein benennen lässt. Hier sind nur Einzelaussagen im Rahmen einer Zielplanung möglich. Vielfach belaufen sich die Kosten für Umbau oder Modernisierungsmaßnahmen in der Konsequenz in identischer Höhe wie bei Neubaumaßnahmen. Als Ursache dafür sind u.a. zu nennen: Bausicherungskosten, Abbruchkosten, Einhaltung von Auflagen (z.B. neue Standards insbesondere bei Brandschutzmaßnahmen und Asbestsanierung), längere Bauzeiten bei Teilausquartierung der Heimbewohnerinnen und -bewohner, Wärmedämmung und in vielen Fällen höhere Installationsaufwendungen. Hinzu kommen u.U. auf der Einrichtung liegende Vorbelastungen. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass es regelmäßiges Ergebnis eines qualitativen Umbaus ist, dass der Wohnwert der Pflegeeinrichtung in seiner Marktfähigkeit anschließend dem eines Neubaus vergleichbar ist.

Daher sollte die zur Zeit geltende 75%-Quote - insbesondere vor dem Hintergrund der generellen Absenkung der maximal anerkennungsfähigen Kosten - aufgehoben werden. Die Freie Wohlfahrtspflege weist mit Nachdruck darauf hin, dass ein unrealistisch niedriger Wert bei den Pro-Platz-Kosten die Flexibilität der Träger, modern und bewohnergerecht bauen zu können, bedroht. Der im Gesetzentwurf eingeräumte Vorrang von Sanierung und Modernisierung vor Neubau wäre dann nicht aufrecht zu halten.

7.3 Übergangsregelungen

Die geplanten Umgestaltungen in der Investitionskostenförderung bedeuten einen massiven Systemwechsel. Die einschneidenden Änderungen in den Rahmenbedingungen des Landes werden zu einer deutlichen Differenzierung am Markt zwischen Bestandseinrichtungen älteren Datums, in jüngster Zeit erstellten oder modernisierten Einrichtungen sowie nach neuem Recht geförderten Einrichtungen führen. Um weitere nachteilige Entwicklungen für einzelne, bereits bestehende Einrichtungen abzumildern, sind aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege Übergangsregelungen dringend erforderlich:

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?

26 Ist mit dem vorgesehenen Höchstbetrag von 76.700 € ein Pflegeheimplatz zu errichten?

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?

Der vorliegende Gesetzentwurf der Landesregierung sieht vor, dass bereits bestehende teil- und vollstationäre Einrichtungen, die die Vorgaben bezüglich Überschaubarkeit, Ortsnähe, Größe und Ausstattung nicht erfüllen, für eine Übergangszeit von 10 Jahren weiterhin Anspruch auf Aufwendungszuschüsse bzw. Pflegegeld haben. Innerhalb dieses Zeitraums müssen diese Einrichtungen an die gesetzlichen Anforderungen angepasst werden, wenn weiterhin eine Förderung nach dem PFG NW in Anspruch genommen werden soll. Die Freie Wohlfahrtspflege gibt in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Fördersystematik von Einrichtungen, die seit dem 01.07.1996 den Betrieb aufgenommen haben und denen eine Förderung nach dem Landespflegegesetz bewilligt worden ist, auf 50 Jahre ausgelegt ist.

Die Freie Wohlfahrtspflege bezweifelt die Angemessenheit der vorgesehenen Übergangsfrist von 10 Jahren zur Anpassung an die baulichen Voraussetzungen des Landespflegegesetzes.

Die nach geltendem Recht bereits vollständig geplanten Pflegeeinrichtungen, denen wegen der Haushaltssperre der Landschaftsverbände keine Genehmigung mehr ausgesprochen worden ist, brauchen einen Vertrauensschutz, der die Absenkung der anrechnungsfähigen Investitionskosten nach Abschluss des Planungsverfahrens ausschließt. Für die Träger dieser Einrichtungen sind bereits erhebliche Kosten für u.a. Grundstücksankauf, Planungsvorbereitungen (Architektenleistungen etc.) entstanden. Eine Nachbesserung der erstellten Plandaten ist aufgrund der komplexen Änderungsvorhaben in der Gesetzesnovelle kaum möglich. Die betroffenen Träger wären gezwungen, die bereits investierten Mittel abzuschreiben und erneut in die erste Phase der Planung einzutreten.

Freien Wohlfahrtspflege spricht sich dafür aus, für die nach aktuellem Recht bereits vollständig geplanten Pflegeeinrichtungen Übergangsregelungen in die Gesetzesnovelle aufzunehmen.

8. Wegfall der Pauschalen für Beratung und Pflegekonferenzen

Nach den bisherigen gesetzlichen Regelungen erhielten Kommunen eine Pauschale von 4,09 € (8,00 DM) jährlich pro Einwohner über 65 Jahre vom überörtlichen Träger der Sozialhilfe für die Bereitstellung von Beratungsangeboten für Pflegebedürftige, von Pflegebedürftigkeit Bedrohte und deren Angehörige, sowie für die Durchführung der Pflegekonferenzen und der Pflegeplanung. Der Gesetzentwurf zur Novellierung des Landespflegegesetzes sieht einen ersatzlosen Wegfall dieser Pauschalen vor.

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?

11.1 Wie bewerten Sie insgesamt die im Gesetzentwurf enthaltenen Übergangsregelungen und die darin enthaltenen Fristen?

11.2 Was passiert mit den Bauvorhaben, die bereits durchgeplant und -finanziert sind und jetzt von der neuen Rechtslage erfasst werden?

11.2 Was passiert mit den Bauvorhaben, die bereits durchgeplant und -finanziert sind und jetzt von der neuen Rechtslage erfasst werden?

Die Beratung von Pflegebedürftigen und deren Angehörigen soll individuell auf die konkrete Situation des Ratsuchenden eingehen und mit Hilfe einer gezielten, umfassenden und möglichst abschließenden Information eine freie, selbstverantwortliche Entscheidung ermöglichen. Daher muss die Beratung die vorhandenen Angebotsstrukturen umfassend darstellen und kompetent über die Leistungen der Sozialversicherungssysteme informieren. Die Beratung macht somit die Analyse der individuellen Situation, die Aufnahme von persönlichen Wünschen und Möglichkeiten sowie die gemeinsame Gestaltung eines individuellen Hilfekonzpts notwendig.

Unter diesem Gesichtspunkt hält die Freie Wohlfahrtspflege fest, dass es bislang nicht gelungen ist, die im Landespflegegesetz formulierte Zielsetzung zu erreichen. Zum einen muss festgestellt werden, dass der vom Gesetzgeber intendierte Ausbau und die Einrichtung von Beratungsstellen flächendeckend bislang nicht erfolgt sind. Bestehende kommunale und oft unzureichende örtliche Angaben wurden lediglich umfinanziert, ohne die Beratungsaufgaben entsprechend fachlich neu und umfassend zu definieren. Zudem ist es bislang nur begrenzt gelungen, eine landesweite Diskussion um die Beratungsbedürfnisse, die Beratungsmethodik und eine fachlich sinnvolle Trägerschaft von Beratung Pflegebedürftiger, von Pflegebedürftigkeit Bedrohter und ihrer Angehörigen zu etablieren.

In einer Reihe von Kommunen reduziert sich das Beratungsangebot auf Information zur regionalen Angebotsstruktur oder zur Vertragsgestaltung. Es fehlen Angebote für spezifische Beratungsbedarfe, wie z. B. Demenzerkrankte und ihre Angehörigen, Migranten, psychosoziale Unterstützung als dezentrales, zugehendes Beratungsangebot, institutionelle Schnittstellen zur ärztlichen Versorgung etc. Aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ist es daher nicht verwunderlich, wenn die Dienste und Einrichtungen der Freien Wohlfahrtspflege für viele betroffenen Menschen und ihre Angehörigen wichtigste Anlaufstelle in der Beratung sind. Im Rahmen der Umsetzung der Pflegeversicherung und des Landespflegegesetzes haben viele Dienste und Einrichtungen ihr Angebot für Ratsuchende weiterentwickelt und sind bemüht, die betroffenen Menschen nach fachlichen Regel zu unterstützen: Dies schließt vor allem ein, sich an den individuellen Themen und Problemen der ratsuchenden Menschen zu orientieren, so dass viele Dienste und Einrichtungen für sich in Anspruch nehmen können, trägerunabhängig zu beraten. Trägerunabhängigkeit einer Beratung lässt sich damit vor allem durch deren fachliche und methodische Ausrichtung sichern.

Die Pflegekonferenzen haben sich auf kommunaler Ebene zu wichtigen Diskussions- und Aktionsforen entwickelt. U.a. sind die Kommunale Seniorenvertretung, die Arbeitsgemeinschaften der örtlichen Selbsthilfegruppen Pflegebedürftiger, Behinderter und chronisch Kranker Mitglieder der Pflegekonferenzen. Diese Regelung soll gewährleisten, dass in den Pflegekonferenzen nicht nur Leistungserbringer und Sozialleistungsträger "unter sich" beraten und beschließen, sondern dass auch Vereinigungen beteiligt sind, in denen sich Pflegebedürftige, von Pflegebedürftigkeit Bedrohte und ihre Angehörigen organisieren.

29 Welche Auswirkungen hat Ihrer Einschätzung nach der Wegfall der über die Landschaftsverbände finanzierten Pauschale für die Durchführung der im Gesetz festgelegten Aufgabe für die Beratung nach § 4, für die Durchführung der Pflegekonferenzen und die örtliche Pflegeplanung?

33.2 In wie weit muss die unabhängige Pflegeberatung weiterentwickelt werden und dies über das Landespflegegesetz geregelt werden?

29 Welche Auswirkungen hat Ihrer Einschätzung nach der Wegfall der über die Landschaftsverbände finanzierten Pauschale für die Durchführung der im Gesetz festgelegten Aufgabe für die Beratung nach § 4, für die Durchführung der Pflegekonferenzen und die örtliche Pflegeplanung?

Es ist die Erfahrung der Freien Wohlfahrtspflege vor Ort, dass vielfach die bloße Beteiligung der o.g. sozialen Vereinigungen keineswegs ausreichend ist, um Bedürfnisse und Interessen von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen in die Diskussionen der Pflegekonferenz einzubringen. Daher plädiert die Freie Wohlfahrtspflege für ein Konzept der qualifizierten Betroffenenbeteiligung. Danach ist die Arbeit insbesondere der sozialen Vereinigung in den kommunalen Pflegekonferenzen durch regelmäßige Informationen, durch den gemeinsamen Austausch auf Landesebene sowie durch entsprechende Qualifizierungsangebote in fachlichen Fragen zu begleiten. Die soziale Nähe dieser Vereinigungen zu den betroffenen Menschen sowie deren eigene Kompetenz in Information und Beratung ist aus der Sicht der Freien Wohlfahrtspflege ein wesentliches Element einer kommunalen Infrastruktur im Bereich Pflege.

Vor diesem Hintergrund ist die ersatzlose Streichung der Pauschalen - bei gleichzeitiger Beibehaltung der Verantwortlichkeiten - kritisch zu hinterfragen. Ohne eine explizite Förderung dieser wichtigen Bausteine der Pflegeinfrastruktur in NRW besteht kaum Aussicht diese weiterzuentwickeln. Die Pflegeberatung sollte dabei eine Lotsenfunktion im Sinne des Vorrangs ambulanter Leistungen analog zu allgemeinmedizinischen Praxen übernehmen. In einem künftigen Beratungsnetz sollten kommunale und freigemeinnützige Angebote gleichberechtigt miteinander verknüpft werden: Das Land sollte dabei insbesondere die Entstehung eines eigenen Beratungsverständnisses fördern, dass die Bedürfnisse und Interessen von Pflegebedürftigen, von Pflegebedürftigkeit Bedrohten und deren Angehörigen in den Mittelpunkt stellt. Das Zusammenwirken von Kommunen, Pflegekassen und den anderen an der pflegerischen Versorgung Beteiligten hat sich an einem solchen Verständnis zu orientieren. Bei der Weiterentwicklung der Beratung ist daher die Freie Wohlfahrtspflege als kompetenter Partner, Multiplikator und Träger von unabhängigen Beratungsstellen einzubeziehen. Für die Weiterentwicklung der Pflegekonferenzen hält die Freie Wohlfahrtspflege einen geregelten Informationstransfer zu anderen Pflegekonferenzen und zur Landesebene (Landespflegeausschuss) für erforderlich.

29. Welche Auswirkungen hat Ihrer Einschätzung nach der Wegfall der über die Landschaftsverbände finanzierten Pauschale für die Durchführung der im Gesetz festgelegten Aufgabe für die Beratung nach § 4 für die Durchführung der Pflegekonferenzen und die örtliche Pflegeplanung?

29. Welche Auswirkungen hat Ihrer Einschätzung nach der Wegfall der über die Landschaftsverbände finanzierten Pauschale für die Durchführung der im Gesetz festgelegten Aufgabe für die Beratung nach § 4 für die Durchführung der Pflegekonferenzen und die örtliche Pflegeplanung?

33.3 Sehen Sie die Notwendigkeit und Möglichkeit die Weiterentwicklung der Infrastruktur bezüglich Beratung und Case-Management stärker über das Landespflegegesetz zu fördern?

9. Änderungen in der Vergabepaxis von Pflegewohngeld

Zur Kostenentlastung der Kreise und kreisfreien Städte soll zukünftig bei der Gewährung von Pflegewohngeld für vollstationäre Dauerpflegeeinrichtungen neben dem Einkommen - bei einem Selbstbehalt von 50 € monatlich - auch das Vermögen der Bewohnerinnen und Bewohner bis auf eine Schongrenze von 10.000 € angerechnet werden. Für selbstbewohnte angemessene Hausgrundstücke/Familienheime sollen die Freistellungsbestimmungen des § 88 Abs. 2 und 3 BSHG gelten. Die nach dem BSHG unterhaltsverpflichteten Angehörigen sollen weiterhin nicht zur Finanzierung der Investitionskosten herangezogen werden

Mit dieser Neuerung werden vermögende Pflegebedürftige stärker an der Finanzierung der Investitionskosten beteiligt und sollen so einen Teil zum Abbau des Investitionskostenstaus beitragen. Als fiskalischer Lösungsansatz ist dieser Vorstoß durchaus diskutabel.

20 Wie bewerten Sie der Heranziehung von Vermögen der im Heim lebenden Pflegebedürftigen insbesondere die Höhe des zugrunde gelegten Freibetrags?

Aus sozialpolitischer Sicht gibt die Freie Wohlfahrtspflege zu bedenken, dass es eine der großen Errungenschaften des bisherigen PfG NW ist, mit der geltenden Pflegewohngeldregelung ein Instrument geschaffen zu haben, dass pflegebedürftige Menschen vor dem Abgleiten in die Sozialhilfe schützt. Mit der nun anstehenden Anrechnung des Vermögens rückt das Pflegewohngeld, dessen Vergabe schon heute in weiten Teilen an die Regelungen des BSHG anknüpft, deutlich näher an die Sozialhilfe heran.

Da der bisherige Entwurf offenlässt, ob die bisherigen Empfängerinnen und Empfänger von Pflegewohngeld Bestandschutz erhalten sollen, fordern wir eine entsprechende Regelung ausdrücklich.