

Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände
der Freien Wohlfahrtspflege
des Landes Nordrhein-Westfalen

* LAG FW NRW o Sperlichstraße 25 o 48151 Münster *

Die Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1680

A01, A11

Der Vorsitzende

Sperlichstraße 25, 48151 Münster
Telefon: 0251/9739 - 290
Telefax: 0251/9739 - 298
E-Mail: lagfw@drk-westfalen.de

Per E-Mail anhoerung@landtag.nrw.de

Ihr Zeichen
I.1

Ihre Nachricht vom
10.04.2014

Datum
05.05.2014

**Entwurf einer Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen und nach § 92 SGB XI (APG DVO NRW) –
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und Soziales am 07. Mai 2014**

Hier: Stellungnahme der Freien Wohlfahrtspflege NRW

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin Gödecke,

in der Anlage übersende ich Ihnen die Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege NRW zum Entwurf einer Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes Nordrhein-Westfalen und nach § 92 SGB XI mit der Bitte um Berücksichtigung im weiteren Anhörungsverfahren.

Für Rückfragen oder weitergehende Beratungen steht Ihnen die Freie Wohlfahrtspflege gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Ludger Jutkeit
Vorsitzender

Stellungnahme der Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW

- 05.05.2014 -

**im Rahmen der öffentlichen Anhörung zum Entwurf einer
Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes
Nordrhein-Westfalen und nach § 92 SGB XI (APG DVO NRW) –
Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Arbeit, Gesundheit und
Soziales am 07. Mai 2014**

Mit Schreiben vom 10.04.2014 hat die Präsidentin des Landtages Nordrhein-Westfalen, Frau Carina Gödecke, die Verbände zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf einer Verordnung zur Ausführung des Alten- und Pflegegesetzes NRW und nach § 92 SGB XI (APG DVO NRW) eingeladen.

Die Landesarbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege NRW bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf der APG DVO NRW als Bestandteil des GEPA NRW Stellung beziehen zu können.

GRUNDSÄTZLICHE ANMERKUNGEN

Die im Folgenden genannten Ziele sind aus Sicht der Freien Wohlfahrtspflege im Rahmen einer Umsetzung der APG DVO wesentlich:

1. Der Erhalt und der Ausbau ansprechender und bedarfsgerechter Angebote, Einrichtungen und Orte für das Leben im Alter.
2. Die Schaffung von wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Träger, welche diesen eine zukunftsfähige und gesicherte Finanzierung der Angebote und Einrichtungen ermöglichen.

Diese Ziele werden durch die geplante APG DVO nicht erreicht.

Die Freie Wohlfahrtspflege stellt grundsätzlich fest, dass die demographische Entwicklung in Nordrhein-Westfalen zu einer erheblichen Zunahme pflegebedürftiger wie auch demenzkranker Menschen führen wird. Eine zentrale Herausforderung besteht darin, hierdurch keine Versorgungslücken entstehen zu lassen.

Der Bedarf zur Versorgung der künftig pflegebedürftigen Menschen ist nicht allein durch Angebote neuer Wohnformen, Quartiersentwicklung oder ehrenamtlicher und nachbarschaftlicher Hilfe zu leisten. Vielmehr sind und bleiben die Einrichtungen der ambulanten, teilstationären und stationären Altenhilfe unverzichtbares Instrument in der Pflegepolitik, um Versorgungssicherheit, Wahlrecht und Partizipation der Nutzer/-innen auch in der Zukunft zu sichern.

Die Freie Wohlfahrtspflege befürchtet eine Gefährdung der Versorgungssicherheit

Durch die systematisch restriktiven Finanzierungsmodalitäten des vorliegenden APG DVO-Entwurfs, wird eine bedarfsgerechte Anpassung des heutigen Platzzahlangebotes in NRW an die unzweifelhaften Erfordernisse für die stationäre Pflege massiv behindert.

In NRW lebten im Jahr 2011 etwa 550.000 pflegebedürftige Menschen im Sinne des SGB XI. Davon lebten ca. 70 % zuhause (ca. 390.000) und ca. 30 % in Heimen (31.12.2011: 158.747). Im Jahr 2030 werden 700.000 Menschen und im Jahr 2050 werden 950.000 Menschen pflegebedürftig sein.

Entsprechend werden im Durchschnitt jedes Jahr in NRW ca. 10.000 Menschen zusätzlich pflegebedürftig.

Der vollstationäre Bereich wird unter den Bedingungen des APG DVO-Entwurfes keine Ausweitung erfahren. Vielmehr ist sogar zu befürchten, dass durch Maßnahmen, die der Erreichung der 80%-Einbettzimmerquote dienen, es zu einem Platzabbau kommen wird, der sich vor dem Hintergrund der demographischen Entwicklung dramatisch auswirken wird.

Die Versorgungsquote in Heimen würde von heute ca. 30 % im Jahre 2030 auf 23 % und im Jahre 2050 auf 17 % sinken. Obwohl die Altenhilfe sich in der Vergangenheit ganz massiv zur ambulanten Versorgung hin entwickelt hat, ist die Quote der stationären Versorgung in den letzten 15 Jahren bei stetig ca. 30 % geblieben. Man darf auf keinen Fall bei komplexen und nachhaltig wirkenden gesellschaftlichen Umbauprozessen die Nachfragerealität ignorieren.

Es ist auch bei günstigsten Verhältnissen nicht davon auszugehen (und es widerspricht jeglicher Lebenserfahrung), dass ausnahmslos alle zusätzlich pflegebedürftigen Menschen zuhause ambulant adäquat versorgt werden können. Auch wenn wir den Vorrang der Modernisierung vor Neubau unterstützen, sind die künftigen Pflegebedarfe auf gar keinen Fall allein mit ambulanten, teilstationären und nachbarschaftlichen Pflegekonzepten zu bewältigen. Eine Ausweitung von stationärer Pflege und Betreuung (insbesondere für schwere somatische Problemlagen, finale Pflege, hochgradige demenzielle Erkrankung, komplexe Altersdepression) ist unabdingbar.

Diese bewusste Verknappung des Angebotes über unattraktive öffentlich gestaltete Refinanzierung fördert letztlich die Spaltung unserer Gesellschaft in Menschen, die sich einen Pflegeplatz (mit Sonderleistungen) leisten können und Menschen, die dieses nicht können und somit von Angehörigen versorgt werden müssen, die selbst oft schon ein höheres Alter erreicht haben. Das Thema zunehmender Individualisierung sowie die rasante Zunahme Alleinlebender in unserer Gesellschaft verschärft die Problematik nochmals wesentlich.

Die Einschränkung der Förderung moderner Versorgungsformen wird die Wahlfreiheit für ältere Mitbürger behindern.

Die unwirtschaftliche lineare Abschreibung über 50 Jahre wirkt wie eine „Platzzahl- ausweitungssperre“ und verhindert somit die Entwicklung alternativer und moderner stationärer Versorgungsformen. Vielfalt wird behindert und Wahlfreiheit im notwendigen Umfang nicht zugelassen. Dabei unterstützt ein kürzerer Abschreibungszeitraum für Modernisierung und Ersatzneubauten wesentlich Qualitätsverbesserungen im Bestand.

Die mancherorts vorherrschende starre Teilung in ambulant, teilstationär und vollstationär (einschl. Kurzzeitpflege) entspricht weitgehend nicht der Lebenswirklichkeit bzw. dem nachgefragten Bedarf von älteren hilfebedürftigen Menschen. So ist es gerade unter dem Begriff „Quartiersentwicklung“ angezeigt, alle Formen der Versorgung vorzuhalten. Hierzu gehören neben dem ambulanten Angebot, der Fachberatung oder eines ehrenamtlichen Besuchsdienstes, selbstverständlich auch die teilstationäre wie vollstationäre Versorgung. Im Hinblick auf die Sicherstellung einer angemessenen Versorgungsqualität ist dies bei dementiellen Erkrankungen als auch bei altersdepressiven Menschen grundsätzlich unabdingbar.

Nach der APG DVO können neue Formen nur durch Abbau/Umwidmung des bisherigen Angebotes und grundsätzlich nur vom selben Träger umgesetzt werden, da nur dieser über entsprechende Platzkapazität verfügt. Somit haben weder gestandene/erfahrene Träger, noch neue kreative Initiativen eine Chance zu Etablierung ihrer innovativen Modelle.

Wir kritisieren, dass die APG DVO keinerlei wirtschaftliche Entwicklungsmöglichkeiten von Systemen (insbes. des vollstationären Angebotes) öffnet. Entsprechend können hilfebedürftige Menschen vor Ort nicht auf eine differenzierte, qualitätsvolle Angebotspalette zurückgreifen.

Investitionen in die Standardmodernisierung

Im Jahre 2003 erfolgte die Umstellung vom traditionellen Förderrecht (subjekt-orientierte Objektförderung) auf eine marktwirtschaftlich orientierte Steuerung. Um die erforderlichen Darlehen am Kapitalmarkt refinanzieren zu können, wurde eine Abschreibungsquote von 4 % eingeführt, die der gemeinsam mit den Landschaftsverbänden und dem Ministerium festgestellten Haltedauer einer Einrichtung

entsprach und damit den Finanzierungsrealitäten gerecht wurde. Im Jahre 2008 wurde diese Abschreibungsquote auf 2 % reduziert, ohne dass, wie es in der Vergangenheit bei 2% Abschreibung für die Finanzierung notwendig war, die 50-prozentigen Landesdarlehen wieder in Kraft gesetzt wurden.

Damit war es den Einrichtungsträgern kaum mehr möglich, Kapitalmarktdarlehen aufzunehmen. Seit 2008 haben daher nur sehr wenige Modernisierungs- bzw. Neubauplanungen auf Basis dieser Veränderungen stattgefunden; nahezu alle seit diesem Datum erfolgten baulichen Maßnahmen beruhten auf den damals hinterlegten Übergangsregelungen und wurden somit mit 4% AfA anerkannt.

Damit standen den Trägern von den in Aussicht gestellten 15 Jahren Übergangsfrist bisher nur rd. fünf Jahre zu Verfügung. Ein Stillstand bei den Modernisierungsmaßnahmen und -planungen war und ist die Folge. Diese Situation ist bis heute unverändert. Wenn ab dem Jahre 2015 dieses Investitionshemmnis überwunden wird, ist festzustellen, dass von den ursprünglich veranschlagten 15 Jahren für die Anpassungsphase zur Standardmodernisierung de facto nur achteinhalb Jahre zur Verfügung standen, so dass die geforderte Modernisierung bis zur Jahresmitte 2018 nicht umfassend realisiert werden kann.

Die Durchführungsverordnung zum APG ist so ausgerichtet, dass sie rechtssystemisch eine vollkommene Rückkehr in die Regeln des Förderrechtes darstellt, und damit betriebswirtschaftliches Handeln behindert oder unmöglich macht. Sie ignoriert die völlig andere Grundlage des bisherigen Finanzierungsrechtes in Nordrhein-Westfalen und auch den 1996 im Rahmen der Reform der Pflegeversicherung vollzogenen Systemwechsel.

Die vorgesehene hohe Regelungsdichte der APG DVO gibt den Trägern Rahmenbedingungen für den Betrieb von Einrichtungen vor, deren Auswirkungen jedoch selbst durch verantwortungsvollstes Wirtschaften nicht kompensiert werden könnten. Die APG DVO führt auf Dauer zu existentieller Bedrohung der heutigen Träger und nachhaltig zur Zurückhaltung bei ihrem investiven Engagement in jedwede Art von Sozialimmobilien.

Der Entwurf der APG DVO wird in seinen Grundlinien auf die Urteile des Bundessozialgerichtes aus dem Jahr 2011 zur gesonderten Berechnung von Investitionskosten sowie die hiernach im Jahre 2012 erfolgten Änderungen des § 82 SGB XI zurückgeführt.

Das hierbei postulierte Tatsächlichkeitsprinzip und die gesetzlich vorgesehenen Optionen von pauschalierten Ansätzen werden in der DVO vermischt und führen eben nicht zu einer stringenten Refinanzierungspraxis, die alle Finanzierungsaufwendungen umfasst und den erforderlichen Fortbestand gewährleistet.

Einerseits bindet sich die APG DVO auf das Engste an das BSG Urteil 2011, rückt aber andererseits an anderen Stellen mehrfach vom Tatsächlichkeitsprinzip wiederum ab. Zudem wird bezweifelt, ob die vom BSG beurteilte Situation in Sachsen, in der es um drei zu 100% geförderte Einrichtungen ging, mit der Situation in NRW vergleichbar ist. Die Freie Wohlfahrtspflege teilt die durch das Ministerium vorgenommene Interpretation der Urteile des Bundessozialgerichtes in der

Anwendungspflicht auf NRW ausdrücklich nicht. Zur Schaffung von Rechtssicherheit empfiehlt sie dem Land NRW gegebenenfalls eine Bundesratsinitiative zur erneuten Änderung des § 82 SGB XI.

Der Bestandsschutz wird gefährdet

Die Nichtbeachtung des Bestandsschutzes der bisherigen Vereinbarungen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Art, verstößt gegen den Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Rückwirkungsverbot.

Das APG in seiner vom Kabinett beschlossenen Fassung sieht die Gewährung eines umfassenden Bestandsschutzes für Pflegeeinrichtungen vor, denen vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eine „Förderung der Investitionskosten in der jeweils geltenden Fassung bewilligt worden ist“.

Die APG DVO steht in weiten Passagen konträr zu dieser Vorschrift und missachtet den Willen des Gesetzgebers, einen moderaten Weg zu finden in der Umsetzung des § 82 SGB XI und den Konsequenzen aus den BSG-Urteilen aus September 2011. Offensichtlich ist angedacht, die Zusage des Bestandsschutzes gemäß § 22 Abs. 2-4 APG zu ändern und damit aufzukündigen.

Zentraler und wirtschaftlich wie rechtlich kritischster Punkt ist in § 8 Abs. 8 APG DVO beschrieben. Hiernach wird der aufgrund eines langfristig laufenden Mietvertrages geschuldete Mietzins, maximal mit dem nach APG DVO ermittelten Vergleichsbetrag (zuzüglich 10 %) refinanziert. Die Übergangszeit für die Anpassung soll 5 Jahre betragen. Dies würde bedeuten, dass die ehemalige rechtsverbindliche Zusage des überörtlichen Sozialleistungsträgers und die privatrechtlich geschlossenen Mietverträge zwischen Mieter und Vermieter keine Wirksamkeit mehr hätten.

Diese Rechtsauffassung wird von der Freien Wohlfahrtspflege mit Nachdruck nicht geteilt.

Der Hinweis auf § 1 Abs. 3 Nr. 2 APG DVO „Über Ausnahmen im Fall einer Überschreitung der Angemessenheitsgrenzen entscheidet die jeweils zuständige Behörde, wobei stets das Einvernehmen zwischen dem zuständigen örtlichen und überörtlichen Träger der Sozialhilfe herzustellen ist“, ist eher als Alibifunktion zu werten, als dass von dieser Ebene Zugeständnisse zu erwarten sind.

Zur Frage des Bestandsschutzes gehört auch, dass nicht nur bei Modernisierung, sondern auch bei Ersatzneubauten die bisherige Platzzahl beibehalten werden kann. Diese Frage ist nicht im Rahmen der APG DVO zu lösen, sondern macht eine Änderung im § 6 WTG-DVO erforderlich. Zu den Einzelheiten siehe die Bemerkungen zu § 3 Abs. 4-6.

Enormer Bürokratieaufbau

Nicht zuletzt stellt die Freie Wohlfahrtspflege fest, dass die Umsetzung der DVO zu einem erheblichen Bürokratieaufbau beitragen würde. Neue Formen der Datenaufbereitung und -darstellung sowie die neuen Nachweispflichten würden

erforderlich. Dies würde zu einem erheblichen personellen und sachlichen Mehraufwand bei den Trägern und Spitzenverbänden (auch bei den zuständigen Behörden) führen.

Diese Aufwendungen müssten für die Träger der Einrichtungen in den Vergütungen nach SGB XI refinanzierungsfähig gemacht werden.

Der geplante Refinanzierungsvorbehalt der Landschaftsverbände würde die Dispositionsfreiheit der Träger massiv einschränken und nicht zu einer wünschenswerten Verwaltungsvereinfachung führen.

Wir regen an, den zu erwartenden Prüfungsaufwand bei den Landschaftsverbänden (z. B. bei sonstigen Anlagegütern, Instandhaltung sowie der Abgrenzung von unterlassender Instandhaltung und Modernisierung) zu beschreiben und den personellen Mehraufwand zu berechnen.

Die Angemessenheitsgrenze (Quadratmeter) ist nicht sachgerecht

Die Fixierung auf maximal 50 qm ist nicht sachgerecht, da bei der Modernisierung von Alteinrichtungen dieser Wert in der Regel nicht eingehalten werden kann.

Bei Neubauten ist es sicherlich gut möglich, die Vorgabe von 50 qm NGF einzuhalten. Dies stellt sich jedoch bei Modernisierungen – insbesondere im Hinblick auf die 80 %-EZ-Quote – i.d.R. als sehr schwierig dar, wenn nicht sogar im wirtschaftlichen/bautechnischen Sinne als unmöglich. Ein Korridor oder eine Anhebung der Maximalgrenze ist unbedingt notwendig, wobei auch – und dies ist entscheidend – die Angemessenheitsgrenze der Baukosten angepasst werden muss. Gerade unter der Voraussetzung der 80%-EZ-Quote in Bestandseinrichtungen wird zwangsläufig der Quadratmeteranteil pro Platz enorm größer.

Dem Entwurf der APG DVO mangelt es an Datengrundlagen

Jede Zukunftsgestaltung hat auf einer soliden Datenbasis zu fußen.

Ein sehr schwerer Mangel des vorliegenden APG DVO-Entwurfes ist die fehlende Datenlage, der auch nicht durch eine zukünftige Evaluation geheilt werden könnte.

Einschätzungen und Annahmen ohne jegliche Verlässlichkeit können nur zu gravierenden Fehlern führen. Jedoch die wichtigsten und zentralen Parameter über die demographische Entwicklung unserer Gesellschaft werden außen vor gehalten. Es ist für die FW NRW nicht hinnehmbar, dass allseits bekannte und auf wissenschaftlicher Grundlage erarbeitete Daten für die APG DVO ignoriert werden. Auch wenn fiskalpolitische oder versorgungsideologische Gründe vorliegen, muss dennoch die demografische Realität anerkannt werden.

Eine in allen Bereichen umfassende Bewertung und vor allem Berechnung der wirtschaftlichen Folgewirkungen gerade für bestehende und lang etablierte Einrichtungen im Lande kann so kurzfristig nicht erfolgen.

Gleichwohl ist die Freie Wohlfahrtspflege bereit, unverzüglich mit diesen Bewertungen und Berechnungen zu beginnen und diese dann darzustellen.

EINZELANMERKUNGEN

Unter diesen Vorgaben nehmen wir zur Entwurfsfassung der APG DVO NRW zu nachfolgenden Regelungstatbeständen im Einzelnen Stellung:

Teil 1 Finanzierung von Pflegeeinrichtungen im Sinne des § 71 SGB XI

§ 1 Allgemeine Bestimmungen, Begriffsdefinitionen

§ 1 Abs. 2

Entgegen der Entwurfsfassung vom 04.02.2014 ist nunmehr vorgesehen, dass nicht nur die Zuschüsse öffentlicher Stellen, sondern alle zweckgebundenen Zuwendungen sich mindernd auf die Höhe der Investitionskosten auswirken sollen. Das hieße, dass beispielsweise auch Zuschüsse von Spendenorganisationen (z. B. Deutsches Hilfswerk) zu einem entsprechenden Abzug bei der Berechnung des Abschreibungsbedarfes führen würde. Hierzu stellen wir fest, dass der Landesgesetzgeber aus für uns nicht nachvollziehbaren Gründen über die bundesgesetzlichen Vorgaben im § 82 SGB XI hinausgehen will. Nach § 82 Abs. 3 und 5 SGB XI sollen sich lediglich öffentliche Zuschüsse mindernd auf investive Kosten bzw. Pflegevergütung auswirken. Diese geplanten Änderungen in der Bewertung des Charakters von Spendengeldern stehen diametral zu dem, was bisher im bisher gültigen Landespflegegesetz, in der GesBerVO Recht war bzw. was Grundlage früherer sozialhilferechtlicher Regelungen war. Die Zuschussgeber von Spendengeldern geben Mittel subsidiär als Verstärkung des Eigenkapitals der Träger und legen in ihren Vergaberichtlinien Wert darauf, dass ihre Fördermittel eine öffentliche Landesförderung (z. B. Pflegewohngeld) nicht ersetzen oder mindern. Eine solche Regelung würde die wirtschaftlichen Handlungsmöglichkeiten der Träger noch weiter einengen.

Die Einbeziehung auch privater Zuwendungen ist ebenfalls nicht mit der Rechtslage vereinbar, da diese in keinem Fall zur Entlastung der öffentlichen Finanzierungspflichten gegeben werden. Hier ist eine deutliche Korrektur erforderlich.

§ 1 Abs. 4 (insbesondere in Verbindung mit § 2 Abs. 2 und § 4 Abs. 1 und 2)

Die in § 1 Abs. 4 vorgenommene Abgrenzung der Anlagegüter nach langfristigen Anlagegütern und sonstigen Anlagegütern ist nicht akzeptabel, da sie dem tatsächlich höheren Abschreibungsbedarf, insbesondere bei technischen Anlagen und Betriebsvorrichtungen, nicht entspricht und zudem eine Schlechterstellung zu bisherigen Regelungen darstellt.

Die vorgesehene Abschreibungsregelung auf das sonstige Anlagevermögen mit einem einheitlichen Satz von 10% beinhaltet eine Durchschnittsbetrachtung von Anlagegütern über eine Nutzungsdauer von 10 Jahren – also Wirtschaftsgütern mit sehr unterschiedlicher Nutzungsdauer, z.B. zwischen 3 Jahren auf EDV und beispielsweise 15 Jahren bei Aufzügen (Quelle: AfA-Tabellen des Bundesfinanz-

Seite 7 von 22

ministeriums). Dazu gehören auch technische Anlagen und Betriebsvorrichtungen, auch wenn diese Gebäudebestandteile sind. Diese waren im Rahmen der bisherigen 15%-igen Pauschale komplett im sonstigen Anlagevermögen sachgemäß zugeordnet. Die vorgesehene Veränderung der Zuordnung von Gebäudebestandteilen vom bisherigen sonstigen Anlagevermögen in das langfristige Anlagevermögen würde bei bestehenden Einrichtungen dazu führen, dass Verluste entstehen, die im langfristigen Anlagevermögen nicht kompensiert werden können. Gemäß dem Tatsächlichkeitsprinzip muss jedoch in jedem Fall gewährleistet sein, dass alle Aufwendungen refinanziert werden.

Eine Lösung könnte daher darin bestehen, alle Güter mit einer Nutzungsdauer unterhalb von 25 Jahren gemäß steuer-/handelsrechtlicher Regelungen in den Einrichtungen dem sonstigen Anlagevermögen zuzuordnen.

§ 2 Aufwendungen für die erstmalige Herstellung und Anschaffung von langfristigen Anlagegütern

§ 2 Abs. 2 (Angemessenheitswert/Höchstwert)

Laut Begründung berücksichtigt der Angemessenheitswert bereits neue Forderungen der APG DVO bzw. des WTG – wie zum Beispiel die hundertprozentige Einzelzimmerquote und die Anforderung Rollstuhlgerechtigkeit. Beides führt unseres Erachtens notwendigerweise zu einem Flächenausbau.

Da der in der Verordnung genannte Wert ($1.870 \text{ €} \times 50 \text{ m}^2 = 93.500 \text{ €}$) unterhalb der reinen Fortschreibung liegt, bedeutet bereits dies eine Reduktion. Diese wird noch verschärft, wenn damit weitere Anforderungen verbunden werden.

Der Pro-Platz-Wert von 93.500,-€ ist als Angemessenheitsobergrenze damit nicht auskömmlich. Faktisch ist es seit 2003 zu einer Absenkung des Pro-Platz-Wertes um ca. 17 % gekommen.

Unseres Erachtens ist eine Präzisierung des Fortschreibungsverfahrens erforderlich, und zwar wie folgt:

„Zur Berücksichtigung von Preissteigerungen erfolgt für verschiedene Bezugsgrößen (Basisjahr 2014 = 100) eine Fortschreibung je Kalenderjahr nach den Preisindizes für Wohngebäude (Bauleistungen am Bauwerk) in Nordrhein-Westfalen. Die Fortschreibung bemisst sich für das Folgejahr nach der Veränderung des Mai-Index-Wertes des laufenden Jahres gegenüber demjenigen des Vorjahres. Die Festlegung erfolgt durch Erlass der obersten Landesbehörde.“

§ 2 Abs. 3

Es liegt die Erkenntnis vor, dass Einrichtungsträger mit der Vorgabe von maximal 50 qm Nettogrundfläche pro Platz nicht in jedem Fall eine den Anforderungen entsprechende vollstationäre Pflegeeinrichtung errichten und betreiben können. Daher ist hier eine Öffnung der Regelung notwendig. Bei Vorliegen bestimmter Tatbestände sollten bis zu 55 qm Nettogrundfläche anerkennungsfähig sein.

Insbesondere bei der Realisierung der geforderten mindestens 80%igen Einbettzimmerquote bei Bestandseinrichtungen (z.B. durch Zweibettzimmerabbau stehen den Bewohnern mehr Flächen zur Verfügung) werden Nettogrundflächen von über 55 qm entstehen Auch diese müssen im vollen Umfang anerkennungsfähig sein (auf das Dortmunder Modell wird verwiesen).

Die APG DVO muss es Trägern darüber hinaus ohne Nachteile ermöglichen, auch Einrichtungen mit 100% Einbettzimmern zu errichten.

§ 2 Abs. 5

Die angesetzte Abschreibungsdauer von 50 Jahren wäre eine willkürliche Festlegung die mit der tatsächlichen Nutzungsdauer nicht in Einklang steht.

§ 2 Abs. 7 (Finanzierung von Tilgungsbeträgen für Bestandseinrichtungen)

Die Regelung soll die Möglichkeit schaffen, eine Inkongruenz von Tilgungsleistungen und Refinanzierungszuflüssen bei den Bestandseinrichtungen zu beheben. Insoweit wird die Möglichkeit begrüßt, zwecks Vermeidung von Liquiditätsproblemen für unsere Einrichtungen bei Rückzahlung von Kapitalmarktdarlehen einen „Tilgungszuschlag“ berechnen zu können. Die Refinanzierung von Abschreibungsbeträgen von 2% für das langfristige Anlagevermögen reicht in der Regel nicht aus, um bei üblichen Darlehenslaufzeiten von 25-30 Jahren den Kapitaldienst (Tilgung) zu bedienen. Der Regelungstatbestand muss jedoch in der Umsetzung noch genauer auf verschiedene Falllagen angepasst werden.

Diese Regelung kann jedoch nicht nur für Bestandseinrichtungen gelten. Auch bei der Finanzierung von Neubauten (einschließlich Ersatzneubauten) sind auf dem Kapitalmarkt oder bei der KfW Darlehenslaufzeiten über 30 Jahre nicht realisierbar. Somit ist zu erwarten, dass in der Regel auch die im Quartier notwendigen und bedarfsgerechten Neubaumaßnahmen scheitern würden, da die Liquidität für die Rückzahlung der Darlehen über die 2%-ige Abschreibung nicht aufgebracht werden könnte.

Bei einer neuen 80-Betten-Einrichtung kann die jährliche Unterdeckung p. a. bis zu rund 150.000,- € betragen.

Es sollte eine entsprechende Lösungsmöglichkeit über einen „Tilgungszuschlag“ bei entsprechendem Nachweis der entstandenen Aufwendungen auch für Neubauten ermöglicht werden.

§ 3 Aufwendungen für Erweiterung und wesentliche Verbesserung von langfristigen Anlagegütern

§ 3 Abs. 1

Die vorgesehene restriktive Voraussetzung, dass nur dann bauliche Maßnahmen anerkannt werden können, wenn es sich um zwingend umzusetzende gesetzliche Vorgaben handelt, ist für uns nicht nachvollziehbar. Wir befürchten im Verwaltungshandeln der zuständigen Behörde eine restriktive Praxis – z.B. in der Form, dass nur

noch per Einzelaufgabenbescheid abverlangte Maßnahmen umgesetzt werden können. Es muss z.B. klar gestellt werden, dass hierzu alle Maßnahmen, die sich aus der entsprechenden Anwendung und Umsetzung von § 6 bis 8 WTG-DVO (Raumprogramm) ergeben, anzuerkennen sind.

Deshalb werden folgende Änderungen vorgeschlagen:

Im Satz 1 sollten die Worte "und zwingend umzusetzenden" gestrichen werden.

Satz 2 sollte mit den Worten beginnen: "Sie sind anzuerkennen, ...".

Die in § 3 Abs. 1 letzter Satz formulierten Regelungstatbestände sind in ihrer Ausgestaltung in der Praxis nicht ausreichend präzisiert. Sie stellen de facto einen Schritt zur Rückkehr in die Bedarfssteuerung dar und würden eine Schlechterstellung für Bestandseinrichtungen bewirken. Aufgrund der Abhängigkeit von der behördlichen Zustimmung würden sie die unternehmerische Freiheit der Einrichtungsträger ungerechtfertigt einschränken.

Der Entwurf der DVO sieht vor, dass lediglich die Kosten für die Realisierung gesetzlich zwingend umzusetzender Vorgaben mit 4% refinanziert werden. Dies würde bedeuten, dass alle Maßnahmen, die eine Einbettzimmer-Quote von mehr als 80% realisieren, für den über 80% realisierten Anteil nur mit in der Regel 2% refinanziert werden.

Bei der Anerkennung betriebsnotwendiger Baukosten von Modernisierungsmaßnahmen, die über die gesetzliche Verpflichtung hinaus nach § 3 (1) Satz 2 („Kann“ Maßnahme) zu beurteilen sind, soll unter Berücksichtigung von Restwerten die Angemessenheitsobergrenze gelten. Die Sinnhaftigkeit einer solchen Regelung erschließt sich uns nicht. Damit würden insbesondere Maßnahmen zu fachlichen Weiterentwicklung stationärer Pflegeeinrichtungen („*aktueller Stand pflegefachlicher* (...) *Erkenntnisse*“ – vgl. § 3 Abs. Satz 2) unter den Deckel der Neubaukosten fallen. Die Umsetzung wichtiger und notwendiger fachlicher Weiterentwicklungen würden damit behindert und erschwert.

Wenn es das erklärte Ziel der Landesregierung ist, mindestens eine 80% EZ-Quote umzusetzen, ist es kontraproduktiv, bei Umsetzung einer höheren EZ-Quote die damit verbundenen Kosten nicht zu refinanzieren.

Sollte es bei der Angemessenheitsobergrenze bleiben, so ist bei allen Modernisierungsmaßnahmen in der stationären Pflege davon auszugehen, dass diese sowohl Pflicht- als auch Kann-Maßnahmen beinhalten. Es ist zu befürchten, dass die gesamte Baumaßnahme unter den Deckel der Neubaukosten fällt.

Wir schlagen daher vor, alle Maßnahmen, die entweder gesetzlich gefordert oder aus anderen Gründen („*pflegefachlicher, energetischer und sonstiger baufachliche Erkenntnisse*“) vorzunehmen sind, nach erfolgter Abstimmung gleichermaßen ohne weitere Deckelung anerkannt werden.

Für eine so wichtige, in der letzten Fassung ohne Beratung vorgenommene Änderung, bedarf es unbedingt der Klärung was hier im Detail gemeint ist.

§ 3 Abs. 4

Dieser Absatz regelt die Falllagen des Ersatzneubaus und eines teilweisen Leerzugs

Seite 10 von 22

nicht. Hier bedarf es ergänzender Formulierungen.

§ 3 Abs. 4 - 6

§ 3 Abs. 4 - 6 APG-DVO sieht den Erhalt bisheriger Platzkapazitäten im Rahmen von Umbau- und Modernisierung vor, mit der Folge einer Abschreibungsbasis von 4% für das langfristige Anlagevermögen. Bei der Notwendigkeit, Altgebäude aufzugeben und dafür Ersatz zu errichten, erfolgt jedoch gemäß § 6 Abs. 1 WTG-DVO eine Begrenzung auf 80 Plätze. Dies hätte zur Folge, dass die sowohl qualitativ (Raumprogramm), als auch wirtschaftlich bessere Lösung (Ersatzneubau) häufig nicht zum Zuge kommt.

Ebenso muss bei vorübergehender Platzzahlabsenkung zum Erreichen der Einzelzimmerquote (2018) Einrichtungsträgern der langfristige Anspruch auf die ursprüngliche Platzzahl - nach abgeschlossener Anpassungsmodernisierung nach 2018 - bestätigt werden.

Wir schlagen daher vor, § 6 Abs. 1 Satz 3 WTG-DVO wie folgt neu zu fassen:

"Bestehende Einrichtungen, deren bisherige Platzzahl über 80 Betten umfasst hat, bleiben im Falle notwendiger baulicher Veränderungen (Umbau / Modernisierung / Ersatzneubau) in ihrer Platzzahl geschützt, sofern die Grundsätze der Überschaubarkeit, Wohnortnähe und Dezentralität gewahrt bleiben. Eine vorübergehende Platzzahlreduzierung vor Anpassungsmodernisierung, die dem Erreichen der gesetzlich geforderten Einzelzimmerquote dient, ist dabei unschädlich."

§ 3 Abs. 6 letzter Satz

Die Aufgabe der bisherigen Nutzung muss auf die Plätze bezogen werden.

§ 4 Aufwendungen für die erstmalige Herstellung, Anschaffung und Aufrechterhaltung des betriebsnotwendigen Bestandes an sonstigen Anlagegütern

§ 4 Abs. 1 letzter Satz

Dieser Satz sollte wie folgt ergänzt werden: "... mit ihrem marktüblichen Kaufpreis zuzüglich Finanzierungskosten zu berücksichtigen."

Andernfalls würde Miet- bzw. Leasing-Entscheidungen über eine verkürzte Vergleichsbetrachtung unbillig benachteiligt. Bekanntlich enthalten Preise für Miete bzw. Leasing neben der Abschreibungs- auch eine nicht unerhebliche Finanzierungs-komponente.

§ 4 Abs. 5 und § 11 Abs. 6

Der hier formulierte Bürokratieaufbau stellt eine enorme Belastung dar und ist unseres Erachtens kaum vertretbar. Die Regelung ist zudem unverständlich und muss anhand von Praxisbeispielen erläutert werden. Die Sicherung der notwendigen Refinanzierung des Wiederbeschaffungs- und Instandhaltungsaufwandes lässt sich aus dieser Formulierung des Berechnungsweges nicht erkennen. Wir erwarten im Sinne konsequenter Anwendung des Tatsächlichkeitsprinzips die vollständige

Seite 11 von 22

Refinanzierung von Ersatzbeschaffung und Instandhaltung.

Wie bereits an anderer Stelle verdeutlicht, ist es für die betriebswirtschaftliche Steuerung und Administration der Abschreibungs- und Instandhaltungsbedarfe für die Einrichtungsträger von Bedeutung, flexibel handeln zu können bzw. wirtschaftlich sinnvolle Entscheidungen zu treffen. Es muss eine Möglichkeit geschaffen werden, zwischen der Refinanzierung der Abschreibungsaufwendungen im sonstigen Anlagevermögen und den Instandhaltungsaufwendungen einen Ausgleich vorzunehmen. Es wird in diesem Kontext bezweifelt, dass der Vorschlag des Ministeriums zur Einführung sogenannter „virtueller Konten“ zielführend und umsetzbar ist.

Die Verfahrensregelungen im § 11 Abs. 6 ist betriebswirtschaftlich nicht angemessen, und es ist praktisch nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand umzusetzen, die historischen „Sonstigen Aufwendungen“ aus der oft Jahrzehnte zurückliegenden Inbetriebnahmezeit zu ermitteln bzw. nachzuweisen.

Vor allem aber ist ein Rückgriff auf historische Kosten des Inventars nicht sachgerecht, da diese nicht der Definition des „sonstigen Anlagevermögens“ entsprechen (technische Anlagen, Betriebsvorrichtungen fehlen).

Wir fordern daher – an dieser Stelle gemeinsam mit den Landschaftsverbänden –, dass bei den Bestandseinrichtungen in der Überleitung in das neue Recht die Aufwendungen für sonstige Anlagegüter gemäß Ausweis im zuletzt gültigen Zustimmungsbescheid berücksichtigt werden.

§ 11 Absatz 6 der APG-DVO soll daher wie folgt lauten:

„(6) Bei Einrichtungen mit einer erstmaligen Inbetriebnahme vor Inkrafttreten dieser Verordnung wird bei der erstmaligen Feststellung nach dieser Verordnung für sonstige Anlagegüter der Gesamtbetrag entsprechend § 4 Absatz 1 Satz 2 und Absatz 6 berücksichtigt, soweit die Aufwendungen nach den bei ihrem Entstehen gültigen gesetzlichen Vorschriften als betriebsnotwendig anerkannt wurden.“

Sofern ein Zustimmungsbescheid zur gesonderten Berechnung nach § 13 Landespflegegesetz Nordrhein-Westfalen vom 08.07.2003 vorliegt, ist der dort ausgewiesene Betrag als Aufwendungen für sonstige Anlagegüter anzusetzen. Dieser Betrag ist bis zum Zeitpunkt der erstmaligen Feststellung nach dieser Verordnung nach den Preisindizes für Wohngebäude (Bauleistungen am Bauwerk) in Nordrhein-Westfalen (Basisjahr 2010= 100, Maiindex des der Feststellung vorangehenden Jahres) fortzuschreiben. Sind die ursprünglichen Aufwendungen für das sonstige Anlagevermögen dem zuständigen überörtlichen Träger der Sozialhilfe nicht bekannt, erfolgt die Festsetzung des Gesamtbetrages (...)

Es wird insoweit auch auf § 6 Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen für langfristige Anlagegüter, Abs. 3 und § 11 Abs. 6 verwiesen.

§ 5 Finanzierungsaufwendungen

Grundsätzlich ist festzustellen, dass weiterhin unklar bleibt bzw. als Regelungslücke anzusehen ist, ob bzw. in welchem Umfang Finanzierungsaufwendungen für die Ersatz- und Ergänzungsbeschaffung im kurzfristigen und sonstigen Anlagevermögen gesondert berechnet werden können. Diese Frage ist für die Träger von stationären Pflegeeinrichtungen insofern von zentraler Bedeutung, da die zufließenden Abschreibungen aus der Erstinvestition in aller Regel für die Rückführung von Fremd- oder Eigenkapital (d.h. für Tilgungen) eingesetzt werden müssen. Eine Rücklagen- bzw. Eigenkapitalbildung ist nicht oder nur im geringen Umfang möglich.

§ 5 Abs. 1 Satz 2

Dieser Satz beschreibt dem Grunde nach nur den Fall der Anerkennung von Finanzierungsmitteln in diesem Bereich für die Erstinvestition. Es muss im Verordnungstext oder mindestens in der Begründung klar gestellt sein, dass der Anspruch auf Refinanzierung der Finanzierungsaufwendungen für Ersatz- und Ergänzungsinvestitionen im sonstigen Anlagevermögen in vollem Umfang besteht. Die DVO sieht vor, dass im Bereich des sonstigen Anlagevermögens in Höhe der durchschnittlich zufließenden Mittel Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen getätigt werden, sowohl infolge von Abnutzung etc. als auch zur Anpassung an technische und fachliche Entwicklungen. Diese Ersatz- und Ergänzungsbeschaffungen müssen zeitgleich über Darlehen (vor)finanziert werden; deren Zinsen sind somit betriebsbedingt und umlagefähig; dieser Sachverhalt muss in der DVO verständlich und eindeutig geregelt und formuliert werden.

Die Angemessenheitsobergrenze sollte im Umfang der nach Tilgung frei werdender Finanzierungsmittel festgelegt sein (Beispiel: Erstinvestition € 1 Mio. Darlehen über 10 Jahre Laufzeit, Rückzahlung nach 3 Jahren: $3 \times 10 \% \text{ Tilgung} = € 300.000$ als anerkennungsfähiges Investitionsvolumen für Ersatzinvestitionen.).

Im Zusammenhang mit §3 Abs. 1 fehlen Festlegungen, welche die Anerkennung von Ersatzmaßnahmen regeln, wenn beispielsweise Anlagengüter vorzeitig verbraucht sind, oder aus anderen Gründen vor Ende der Abschreibungszeiträume ausgetauscht werden müssen.

Wir erwarten die Kongruenz von Abschreibung und Finanzierung.

Die bisherige mit pauschal 4 % festgelegte Eigenkapitalverzinsung soll abgelöst werden durch die Einführung eines neuen Zinsberechnungsmaßstabes auf Basis einer entsprechenden Bundesbankstatistik bzgl. der Rendite festverzinslicher Wertpapiere inländischer Emittenten. Es ist davon auszugehen, dass die dort abgebildeten Zinsmargen von derzeit 1 – 1,5 % kaum geeignet sind, für die Träger Anreize zum Einsatz von Eigenkapital zu bieten. Das MGEPA sieht aus diesem Grund einen 0,5-prozentigen Risikozuschlag vor. Dies ist aus Sicht der FW nicht ausreichend. 2 % werden als angemessen betrachtet.

Die unbedingte Bevorzugung von Eigenkapital vor Fremdkapital widerspricht dem

betriebswirtschaftlichen Selbstbestimmungsrecht des Trägers und bedeutet eine Fremdbestimmung in der Verwendung des Eigentums. Eigenkapitaleinsatz ist eine trägerindividuelle Entscheidung. Gerade bei hochdiversifizierten Trägern, die in unterschiedlichen Handlungsfeldern der Freien Wohlfahrtspflege agieren (Kinder-/Jugendhilfe, Familienzentren, Altenhilfe, Krankenhäuser, Beratungsdienste usw.) ist die Herleitung bzw. die Herkunft bezogen auf einzelne Bauprojekte in der stationären Altenpflege nicht darstellbar. Es sollte unstrittig sein, dass erwirtschaftetes Eigenkapital in vollem Umfang dem Eigentumsrecht der Träger unterliegt. Die Investitionsfinanzierung nach dem SGB XI ist keine Zuteilung des Staates sondern ein Rechtsanspruch aus dem Eigentum des Trägers.

So muss ausdrücklich auch die Möglichkeit gegeben sein, das unter den bisherigen Bedingungen einer 4-%-igen Eigenkapitalverzinsung in der Finanzierung der Objekte enthaltenes Eigenkapital umzufinanzieren in verzinsliches Fremdkapital, da die Geschäftsgrundlage für die ursprüngliche Entscheidung durch die in der DVO vorgesehene Neuregelung wegfallen wird.

§ 5 Abs. 2 und Abs. 3

Die vorgesehenen Regelungen der Refinanzierung von Finanzierungsaufwendungen unter bestimmten Voraussetzungen erschließen sich in der Gesamtwirkung nicht und rufen innerhalb der FW deutlich unterschiedliche Interpretationen hervor. Insbesondere die Auswirkungen auf die „virtuellen Konten“ sind unklar (z.B. Finanzierung der Tilgungen von Darlehen bei Ersatzinvestitionen in den ersten 10 Jahren). Vor Inkrafttreten dieses völlig neuen Ansatzes in der Betrachtung dieser Aufwendungen ist es dringend erforderlich, mit dem Ministerium und den Landschaftsverbänden präzise Verfahrensabsprachen, Berechnungsbeispiele abzustimmen. Die diesbezüglich normierten Regelungen müssen eindeutig sein.

§ 5 Abs. 6

§ 5 Abs. 6 sieht eine veränderte Regelung zur Eigenkapitalverzinsung vor, die im Ergebnis zu einer (gegenüber der bisherigen 4%-Quote) deutlich verschlechterten Situation führt. Für die betroffenen Einrichtungsträger stellt das eine Änderung der Geschäftsgrundlage im Nachhinein dar. Von daher muss die Möglichkeit gegeben sein, den bisherigen Eigenkapitaleinsatz abzulösen und dafür Fremdkapital (Kapitalmarktdarlehen) aufzunehmen. U.E. sollte zumindest in der Begründung ein entsprechender Hinweis aufgenommen werden, dass diese Möglichkeit besteht.

§ 6 Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen für langfristige Anlagegüter

Der Gesetzgeber lässt für die Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen langfristiger Anlagegüter Pauschalen zu. Voraussetzung für Pauschalierungen ist eine Prüfung der Angemessenheit der Höhe der Pauschalen. Nach der Festlegung der Pauschalen besteht dann allerdings kein Raum mehr für weitere Nachweiserfordernisse. Die Angemessenheit von Instandhaltungspauschalen kann auf der Einrichtungsebene kaum geklärt werden, da dies wegen des im Zeitablauf sehr unterschiedlichen Bedarfs an Instandhaltung erst am Ende der Nutzungsdauer einer

Einrichtung ermittelt werden kann. Von daher ist der Verordnungsgeber gefordert, die Frage der Angemessenheit grundsätzlich und einrichtungsübergreifend – z.B. in Form einer pro Platz bezogenen Instandhaltungspauschale – zu klären.

Zur Begründung wird ausgeführt:

Auch gemäß unserer Ausführungen zu § 2 Abs. 2 und 4 sollte als Berechnungsbasis für Instandhaltungspauschalen ein Pro-Platz-Wert angesetzt werden. Dies ist auch insofern die sachgemäßere Lösung, da neben dem Flächenumfang die bauliche Ausstattung, die sich im qm-Preis niederschlägt, maßgeblicher Einflussfaktor auf die Höhe von Instandhaltungsaufwand ist.

Zwar entspricht der vorgesehene Pauschalwert für Instandhaltungsaufwendungen in Höhe von 15,90 € pro qm NGF für das langfristige Anlagevermögen dem Grunde nach den bisher gültigen Regelungen (allerdings auf Basis einer Pro-Platz-Wert-Betrachtung), kann jedoch unter den neuen Prämissen, die der Verordnung zugrunde liegen - also Aufwandsbetrachtung statt Pauschalen - , nicht mehr aufrecht erhalten werden. Bei der bisherigen Lösung, also Abschreibungs- und Instandhaltungspauschalen (zum Teil unabhängig vom tatsächlichen Aufwand), war die Einzelbetrachtung der Position "Instandhaltungspauschale" von untergeordneter Bedeutung, da der Ausgleich mit pauschalierten Abschreibungsbeträgen jederzeit und unbegrenzt möglich war. Da diese betriebswirtschaftlichen Spielräume mit vorliegendem Verordnungsentwurf in dieser Form nicht mehr gegeben sind, ist es essenziell, dass der tatsächlich benötigte Aufwand in diesem Bereich in voller Höhe in Form einer angemessenen Pauschale refinanziert wird.

Uns liegen die Daten von rd. 600 Einrichtungen mit einer Gesamtplatzzahl von über 55.000 Plätzen vor (Instandhaltungsaufwendungen 2008-2013). Hieraus ergibt sich im arithmetischen Mittel ein Instandhaltungsaufwand von 1.129,- € einschließlich sonstigem Anlagevermögen pro Platz gegenüber einem Maximalwert bei 50 qm gemäß Verordnungsentwurf von 935,- € pro qm. Ebenso liegt der Kostenansatz laut Verordnung deutlich unterhalb der Instandhaltungskosten, die für öffentlich geförderten Wohnraum nach der 2. Berechnungsverordnung angesetzt werden können. Hierzu überreichen wir Ihnen nochmals die dem MGEPA bereits bekannte Gegenüberstellung. Die Werte liegen bezogen auf das Jahr 2012 je nach Gebäudealter zwischen 987,- € und 1.240,- € pro Platz.

§ 7 Aufwendungen bei Erbpacht von Grundstücken

§ 7 Abs. 1 Satz 2

Die Begrenzung des anerkennungsfähigen Wertes für Freiflächen auf maximal 50 m² pro Platz bedarf einer nachvollziehbaren Begründung.

§ 8 Miet- und Pachtaufwendungen

Die gegenüber Vorentwürfen ergänzte Regelung zur Refinanzierung von Mietauf-

Seite 15 von 22

wendungen auf Basis einer sog. konkreten Vergleichsberechnung wird begrüßt. Hierzu stellen wir folgendes fest:

Auch im alten Recht gab es selbstverständlich die Möglichkeit, dass faktisch bestehende Mietregelungen (z.B. zwischen Kirchengemeinden und kirchlichen Trägern) nicht Grundlage der Festsetzung gesondert berechenbaren Kosten waren, sondern die vom Vermieter dem Mieter zur Verfügung gestellten Informationen zu den Kosten des Eigentümers. Insofern stellt dieses Verfahren zwar eine begrüßenswerte Klärung, aber dem Grunde nach nichts Neues dar.

Unklar bleibt, wie aus der konkreten Vergleichsberechnung eine wirkliche Miete, also eine über einen bestimmten Zeitraum gleichbleibende für Vermieter an Mieter kalkulierbare Größe werden soll. So müsste auch die konkrete Vergleichsberechnung zu einem Mietansatz führen, auf Basis gleichbleibender durchschnittlicher Kosten für einen bestimmten Zeitraum (10 Jahre).

§ 8 Abs. 8

Die in § 8 Abs. 8 formulierte Übergangsregelung ist unzureichend und könnte sich existenzgefährdend auswirken, da sie grundlegende Fragen zum Vertrauensschutz nicht ausreichend beantwortet.

Grundsätzlich müssen rechtskräftig geschlossene Mietverträge zwischen Dritten und Betreiber zwingend in vollem Umfang Bestandsschutz bis zum Ende ihrer vereinbarten Laufzeit genießen. Ergänzend zu diesem unabdingbaren Grundsatz stellen wir erläuternd fest:

Bei einer durch Anwendung der DVO abgesenkten Miete hat der Mieter einer durch Dritte errichteten Pflegeimmobilie bei langfristig abgeschlossenem Mietvertrag, der auch nach 5 Jahren keine reguläre Kündigung zulässt, keine Möglichkeit, seinen mietvertraglichen Verpflichtungen zu entgehen. Andererseits haben auch Vermieter bei einer aufgezwungenen Mietkürzung dann gegebenenfalls das Problem, ihre Finanzierung, also ihre Darlehensverpflichtungen, nicht mehr bedienen zu können. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass Mietregelungen auch abgeschlossen wurden, weil Regelungen über das Eigentümermodell aufgrund nicht auskömmlicher Baukostenobergrenzen nicht darstellbar waren und insofern eine „Gewinnreserve“ nicht vorhanden ist.

Die Möglichkeit abweichender örtlicher Vereinbarungen (Überschreitung der Angemessenheitsgrenze) dürfte in den allermeisten Fällen in der Realität nicht zielführend sein.

Insgesamt sehen wir auch vor dem Hintergrund der BSG-Urteile (Miete ist Aufwand) keinen wirklichen Sachgrund, die in der Vergangenheit nach gültigem Recht getroffenen Mietvereinbarungen in dieser Weise zur Disposition zu stellen. Träger von Pflegeeinrichtungen haben sich auf die Dauerwirkung dieser Regelung verlassen und ihre wirtschaftliche Gesamtplanung des Pflegebetriebes auf diese Basis gestellt.

Eine Änderung der Geschäftsgrundlage im Nachhinein kann die Leistungsfähigkeit bzw. wirtschaftliche Existenz der Einrichtung in Frage stellen.

§ 8 Abs. 9

Hier sollte der letzte Halbsatz "wie sie sich in den zeitlichen und prozentualen Grenzen einer nach § 558 BGB zulässigen Mieterhöhung hält." gestrichen werden, weil er unseres Erachtens nicht sachgerecht ist.

Pflegeeinrichtungen sind Spezialimmobilien und können generell nicht in die ortsübliche Vergleichsmiete einbezogen werden.

§ 9 Verfahrensgrundsätze

§ 9 Abs. 4 Satz 2

Nach § 9 Abs. 4 Satz 2 wären Einrichtungen verpflichtet, Belege über Aufwendungen über den gesamten Zeitraum der linearen Verteilung vorzuweisen. Dies würde bedeuten, dass beispielsweise Unterlagen zu Baukosten bis zu 50 Jahre aufbewahrt werden müssten oder Darlehensverträge über 30 Jahre. Dies ist weder in der Sache erforderlich, noch aufgrund anderer gesetzlicher Aufbewahrungsfristen in diesem Umfang nötig (in der Regel 10 Jahre Aufbewahrungsfrist). Es stellt einen unnötigen bürokratischen Aufwand dar.

§ 11 Verfahren zur Feststellung anerkennungsfähiger Investitionsaufwendungen

Das Antragsverfahren muss grundsätzlich auch auf der Basis vorläufiger Kosten möglich sein, da die tatsächlichen Baukosten häufig erst im Nachhinein feststehen. Das Verfahren würde wesentlich mehr Verwaltungsaufwand mit sich bringen. Diese Aufwendungen müssten in den Vergütungen nach SGB XI refinanzierungsfähig sein.

§ 11 Abs. 6

Die zum sonstigen Anlagevermögen zählenden Anlagegüter der EDV-Ausstattung (Hardware, Software) wurden aufgrund einer besonderen Absprache zwischen den Landschaftsverbänden und den Verbänden der Leistungserbringer unter Beteiligung des Ministeriums für bestimmte Einrichtungen im Rahmen einer sog. EDV-Pauschale refinanziert. Man hat seinerzeit ganz bewusst auf den Einzelkostennachweis der Träger verzichtet, insbesondere wegen des erheblichen bürokratischen Aufwandes in Bezug auf Datenermittlung und Bewertung der Betriebsnotwendigkeit. Diese beträgt derzeit bis zu rd. 0,70 € pro Pfl egetag und wirkt sich bei einer 80-Betten-Einrichtung mit einem Erlösvolumen von rd. 20.000,- € p.a. aus. Diese Pauschale soll nach den vorgesehenen Regelungen ersatzlos wegfallen. Diese Regelungen waren als Ausgleich dafür vorgesehen, dass die aufgrund der Einführung der Pflegeversicherung wesentlich höheren Aufwendungen im Bereich EDV-Ausstattung nicht in den bestehenden Investitionskostensätzen abgebildet waren. Insofern gehören sie bei bestehenden Einrichtungen im Sinne von § 11 Abs. 6 zu den "Sonstigen Anlagegütern ..., die bei ihrem Entstehen nach den zu diesem Zeitpunkt gültigen Vorschriften als betriebsnotwendig anerkennungsfähig waren". Zumindest ist ein

Seite 17 von 22

entsprechender Hinweis in der Begründung unerlässlich, damit Klarheit bezüglich dieses Refinanzierungsanspruches besteht.

§ 12 Verfahren zur jahresbezogenen Festsetzung der anererkennungsfähigen Aufwendungen

§ 12 Abs. 1

Die Festsetzung der anererkennungsfähigen Aufwendungen sollte zur Begrenzung des Verwaltungsaufwandes grundsätzlich 2-jährig erfolgen. Auf Antrag des Einrichtungsträgers kann die Festsetzung jedoch auch jährlich erfolgen.

Beim Verfahren zur Festsetzung des Investitionsbetrages ergibt sich das grundsätzliche Problem, dass die Zustimmungsbescheide für ein zukünftiges Jahr auf Basis einer Antragstellung im Vorjahr ausgestellt werden müssen.

Aufwendungen für Ersatzbeschaffungen im sonstigen Anlagevermögen sind erst im Rahmen des Jahresabschlusses des Vorvorjahres verfügbar (oder noch 1 Jahr weiter zurück im zweijährigen Verfahren). Diese Problematik ist grundsätzlich nicht neu, sondern wurde bisher in der Form bewältigt, dass in die aktuelle Bescheidfeststellung prospektive Annahmen einfließen, die im Folgeverfahren auf Basis nachgewiesener Aufwendungen überprüft werden mit ggf. entsprechender Spitzabrechnung. Diese Verfahren haben sich bewährt und könnten auch im neuen Recht fortgeführt bzw. um die neuen Tatbestände erweitert werden.

Wir schlagen daher folgende Formulierung vor:

"Die Feststellungsbescheide können auch auf Basis vorläufiger Aufwendungen ausgestellt werden, wenn sichergestellt ist, dass diese in Folgeverfahren durch tatsächlich nachgewiesene Aufwendungen ersetzt werden. Die Differenz zwischen tatsächlichem Aufwand und vorläufigem Aufwand wird im Rahmen eines Ausgleichsbetrages berücksichtigt."

§ 12 Abs. 3

Das nunmehr grundsätzlich vorgesehene zweijährige Verfahren wird von uns begrüßt, dennoch muss den Einrichtungsträgern das Wahlrecht eingeräumt werden, aus bestimmten Gründen die Festsetzung einjährig vorzunehmen. Vor allem bei Belegungseinbrüchen muss die Anwendung der Auslastungsregelung (90 %) zeitnah erfolgen können.

§ 12 Abs. 5

Im § 12 Abs. 5 werden für die Verteilung der Aufwendungen auf die Bewohner Mindestauslastungsquoten von 90 % für Bestandseinrichtungen und von 80 % für Neueinrichtungen festgelegt. Die zugrunde zu legende Auslastungsquote wird ermittelt aus dem Durchschnitt der Jahresdurchschnitte der letzten 3 Kalenderjahre.

Ein Bezug zum BSG-Urteil vom 8.9.2011 greift hier unseres Erachtens nicht. Wir betonen, dass die Einrichtungsträger das mit dieser Regelung einhergehende wirtschaftliche Risiko und die Bewohner der Einrichtung die finanziellen Auswirkungen starker Auslastungsschwankungen zu tragen hätten. Daher sollte es nach unserer

Auffassung bei der bisherigen Regelung bleiben.

Dies kann durch ein außerordentliches Antragsrecht geschehen, wenn die tatsächlichen Rahmenbedingungen dies notwendig machen.

§ 16 Verfahren

§ 16 Abs. 2

Die mit dem Zustimmungsvorbehalt zum Ausdruck kommende Sorge, dass unberechtigte Anträge seitens des Einrichtungsträgers gestellt werden, ist nicht nachvollziehbar. Denn die Einrichtung wird zur Rechtswahrung der pflegebedürftigen Person tätig. Das Antragsverfahren kann von der pflegebedürftigen Person bzw. ihrem Vertreter jederzeit beendet werden. Die Zustimmung der pflegebedürftigen Person stellt insoweit lediglich ein weiteres bürokratisches Hemmnis dar und sollte daher unseres Erachtens als Anforderung gestrichen werden.

§ 18 Fördermaßstab, Berechnung der Förderung

Der § 18 Abs. 1 des DVO-Entwurfs lautet:

„(1) Grundlage der Förderung ist grundsätzlich die volle Höhe der nach § 12 festgesetzten Aufwendungen. Bei Einrichtungen, die ausschließlich Kurzzeitpflege anbieten (solitäre Kurzzeitpflegeeinrichtungen), ist abweichend von § 12 Absatz 3 mindestens eine durchschnittliche Belegungsquote von 80 Prozent vom Hundert der Berechnung zugrunde zu legen.“

Hier ist der Verweis u.E. zu korrigieren auf § 12 Absatz 5; dies entspräche auch der Verweisung für die Tagespflege (von § 21 Abs. 1 Nr. 3 ebenfalls auf § 12 Absatz 5).

Abschnitt 4 Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen

Der Aufrechterhaltung der Investitionskostenförderung für die ambulanten Pflegedienste kommt eine enorme Bedeutung zu und wird daher ausdrücklich begrüßt.

Dabei müssen wir feststellen dass, seit der Einführung der Landesförderung im Jahr 1996, die Beträge gleich geblieben sind und z.B. ein Inflationsausgleich nie vorgenommen wurde.

Gerade in der Umsetzung des Grundsatzes „ambulant vor stationär“ muss aber dafür Sorge getragen werden, dass im Zuge einer Umstellung des Systems ambulante Dienste nicht in wirtschaftliche Bedrängnis geraten.

Die Umstellung auf den Umsatz als Bezugsgröße der Förderung wird befürwortet. Im Hinblick auf die Zielsetzung eines einfachen bürokratischen Verfahrens wäre zwar eine weniger komplizierte Förderungsregelung wünschenswert gewesen, gleichwohl wird der gefundene Lösungsansatz grundsätzlich nicht kritisiert. Es wird jedoch

Seite 19 von 22

betont, dass die Berechnungsgrundlage für die Investitionskostenförderung eindeutig und klar geregelt sein muss, um Missverständnisse zwischen den Pflegediensten, den Wirtschaftsprüfern und den Kommunen zu vermeiden. Die Durchführungsverordnung muss hier entsprechende Vorgaben schaffen.

§ 24 Berechnung der Förderung

§ 24 Abs. 1

Die Umstellung der Berechnungssystematik insgesamt wird grundsätzlich begrüßt. Bei der hier formulierten Berechnungssystematik zur Ermittlung der Gesamthöhe der Förderung sind die zuletzt vom MGEPA genannten Werte zu 1) prozentualer Anteil von 7,02 % sowie zu 2) Förderbetrag von 0,28 € im Jahr 2015 zu überprüfen. Dabei können die Verbände der freien Wohlfahrtspflege dem Ergebnis nur zustimmen, wenn sichergestellt ist, dass besondere Härten aus der Umstellung für die betroffenen ambulanten Dienste auch im Einzelfall auf vertretbare Größenordnungen begrenzt sind. Sofern erforderlich, müssen dazu auch die investiven Mittel für den ambulanten Bereich insgesamt aufgestockt werden.

§ 25 Verfahren

§ 25 Abs. 1 letzter Satz

Zur Vermeidung unnötigen bürokratischen Aufwandes sollte die Einschränkung "im begründeten Einzelfall" ergänzt werden.

Teil 3 Schlussvorschriften

§ 32 Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelungen

Nach der im APG vorgesehenen, also vom Kabinett beschlossenen und auch nach der Anhörung im Landtag im September 2013 unveränderten Fassung der Übergangsregelung im § 22 in den Absätzen 1, 2 und 4 soll allen Pflegeeinrichtungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes eine "Förderung der Investitionskosten in der jeweils geltenden Fassung bewilligt worden ist" umfassender Bestandsschutz gewährt werden, nach den zum jeweiligen Zeitpunkt gültigen Regelungen, hier insbesondere die Verordnung über die Gesonderte Berechnung.

Der Verordnungsentwurf zum APG steht in weiten Passagen konträr zu dieser Vorschrift! Der Wille des Gesetzgebers, hier einen moderaten Weg zu finden in der Umsetzung von SGB XI (§ 82) und den Konsequenzen aus den BSG-Urteilen aus September 2011 wird u.E. deutlich missachtet. Hier sind insbesondere die Einrichtungen betroffen, die nach den veränderten Regelungen im Landespflegegesetz und in der GesBerVO unter deutlich verschlechterten Bedingungen neu in Betrieb gegangen sind (Reduzierung der maximal anererkennungsfähigen Baukosten um 17%, keine Objektfördermittel mehr). Diesen Einrichtungen - unabhängig ob im Eigentum betrieben oder angemietet - ist es nicht zuzumuten,

Seite 20 von 22

dass ihnen die zum damaligen Zeitpunkt rechtsgültigen Refinanzierungsregelungen auf Basis von Pauschalen im Nachhinein entzogen werden. Die Entscheidung zur Durchführung der Bauprojekte sind auf Basis von gültigem Recht einvernehmlich mit den Landschaftsverbänden, auch in Kenntnis des Ministeriums, getroffen worden und stellen bis heute die wirtschaftliche Basis für leistungsfähige und qualitätsvolle Pflege dar. Teile der nunmehr vorgesehenen Regelungen würden dies gefährden.

§ 32 Abs. 1

Sollte die Inkraftsetzung der neuen DVO mit ihrer grundsätzlich anderen Berechnungssystematik beschlossen werden, wäre ein erheblicher Aufwand von den Bestandseinrichtungen zu leisten.

§ 32 Abs. 3

Die vorgesehene Regelung zur Überprüfung der Wirksamkeit der Verordnung wird von uns begrüßt. Da wir davon ausgehen, dass hiermit eine in alle Richtungen ergebnisoffene Evaluation gemeint ist, ist es dringend erforderlich, hier auch die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege als Vertreter der eigentlich Betroffenen gleichberechtigt und frühzeitig einzubeziehen.

§ 32 Abs. 6

Wir begrüßen es, dass eine Übergangsregelung zur Umstellung auf die grundlegende neue Berechnungssystematik geschaffen werden soll. Unsere Einschätzung geht jedoch dahin, dass die vorgesehene Verlängerung um ein halbes Jahr voraussichtlich nicht ausreichen wird, um die neuen Verfahren geordnet abwickeln zu können.

§ 32 Abs. 6 und Abs. 8

Zur Rechtssicherheit und Planbarkeit ist es unseres Erachtens erforderlich, festzulegen, wann die Landschaftsverbände als zuständige Behörden die Bescheide auszustellen haben. Wegen des notwendigen zeitlichen Vorlaufs (WBVG-Anforderungen) ist analog zu § 12 (3) der 15.11.2014 vorzusehen.

SCHLUSSBEMERKUNG

Abschließend möchten wir an die im Jahre 2003 gemeinsam von allen Akteuren – insbesondere Landesregierung, Landschaftsverbände, örtliche Sozialhilfeträger sowie Träger von Pflegeeinrichtungen und deren Spitzenverbände – getragene politische Zielsetzung erinnern, mit dem Ausstieg aus der direkten objektbezogenen Förderung von Pflegeheimen den Modernisierungstau in Höhe 3-5 Milliarden Euro bis zum Jahr 2018 abzubauen und für alle Pflegeeinrichtungen (und damit für die Pflegebedürftigen im Lande) einen zukunftsweisenden Standard zu erreichen.

Die Regelungen (Novellierung des Landespflegegesetzes 2003) boten den Eigentümern und Betreibern Anreiz, Planungssicherheit und damals eine langfristige wirtschaftliche Perspektive. Kern dieses Konzepts war, die erforderlichen Investitionen über Kapitalmarktmittel, private Investoren und/oder Mietlösungen aufzubringen. Die Träger sind im Vertrauen auf diese Rahmenbedingungen erhebliche finanzielle und wirtschaftliche Risiken eingegangen bzw. haben ihre Planungen darauf abgestellt.

Wir erwarten, dass diese damalige Handlungsgrundlage auch bei den anstehenden Neuregelungen materiell erhalten bleibt, sowohl bezüglich der Bestands- und Übergangsregelungen als auch hinsichtlich der Finanzierung noch anstehender Modernisierungen, Ersatz- bzw. Neubauten.

Münster, 05.05.2014