

Ministerium für Arbeit, Gesundheit
und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen
Herrn Leßmann/ Herrn Suchanek
40190 Düsseldorf

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE

Im Teelbruch 132
45219 Essen
Fon 0 20 54 / 95 78-0
Fax 0 20 54 / 95 78-40
E-Mail bgs@vdab.de
Internet www.vdab.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
17/276**

A01

**Betreff: Entwurf eines Gesetzes zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften in
NRW (Entfesselungspaket I)
Anhörung der Verbände**

Sehr geehrter Herr Minister Laumann, sehr geehrte Herren,

wir bedanken uns zunächst für die Möglichkeit, zu dem oben genannten Entwurf eines
ersten Entfesselungspaketes Stellung nehmen zu dürfen.

Ihr Ansinnen, über mehrere noch folgende Anpassungen des Alten- und Pflegegesetz NRW
(APG) und seiner Durchführungsverordnung (APG-DVO). Die Unzulänglichkeiten in der
Ausgestaltung der BSG-Urteile aus 2011 und die sich abzeichnenden problematischen
Umsetzungsschritte zu prüfen, halten wir für längst überfällig und für kurzfristig geboten.

Unsere Stellungnahme möchten wir in einem ersten Schritt zunächst auf die
angekündigten Änderungen des APG und der APG-DVO laut Artikel 10 und 11 des
Entfesselungspaketes I begrenzen.

In einem zweiten Schritt erlauben wir uns, die drängendsten und wesentlichsten
Dissenzpunkte zur APG-DVO abzubilden, ohne einen Anspruch auf Vollständigkeit aller
Anpassungsbedarfe zu reklamieren.

Mit freundlichen Grüßen



Stephan Baumann
Bundesvorsitzender

Stellungnahme zu den Änderungen im Entfesselungspaket I

Alten- und Pflegegesetz

§ 2 APG – Gestaltung der Angebote

Wir unterstützen aus der Sicht der Pflegebedürftigen den Ansatz, alle Wohn- und Pflegeangebote gleichberechtigt nebeneinander zu stellen. Im Sinne eines selbstbestimmten Lebens auch im Alter ist die gesetzliche Bevorzugung einer Leistungsart diesem Ansinnen gegenläufig.

Die Frage, welche sich stellt ist, inwiefern sich dieser Grundsatz auch auf ein selbstbestimmtes Recht in der Nutzung von Einzelzimmern und Doppelzimmern abbilden müsste.

§ 3 APG – Trägerinnen und Träger, Kooperationsgebot, Landesausschuss

Aufgrund der neuen Regelungen des § 21 APG sehen wir die politische Willensbildung über das Einbinden der jeweils zuständigen Ausschüsse im Landtag als gegeben und begrüßen entsprechende Verfahrensbeschleunigungen und –vereinfachungen.

§ 7 APG – Örtliche Planung

Siehe Ausführungen zu § 3 APG

§ 9 APG – Datenverarbeitung und Auskunftspflichten

Siehe Ausführungen zu § 3 APG

§ 10 APG – Ermittlung der anerkennungsfähigen Aufwendungen stationärer Pflegeeinrichtungen

Die Ergänzung des § 10 Abs. 7 APG ist aus unserer Betrachtung heraus sachlogisch der APG-DVO zuzuordnen. § 10 Abs. 7 APG regelt die maximale Anerkennungsfähigkeit von Aufwendungen des langfristigen Anlagevermögens, nicht den tatsächlich nachzuweisenden Aufwand.

Darüber hinaus erscheint es uns unmöglich, durch ein aktuell beizubringendes Wertgutachten (Verkehrswertgutachten) einen Rückschluss auf die ursprünglichen Aufwendungen bei Erstinbetriebnahme der Einrichtung zu schließen. Im Übrigen zeigt sich hier eines der wohl größten Defizite in der praktischen und pragmatischen Ausgestaltung der APG-DVO. Die enorme Anzahl von Widersprüchen gegen Bescheide bei Eigentümermodellen rühren aus der unterschiedlichen Bemessung und Anerkennung historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten (AHK) des langfristigen Anlagevermögens. Die Einführung unstrukturierter Wertgutachten ohne klar definierte Inhalte und Auslegungsanweisungen löst keines der bisher vorhandenen Probleme bei der Ermittlung historisch entstandener Aufwendungen.

Sind Wertgutachten nach Ansicht aller Beteiligten notwendig und unumgänglich, kann die Finanzierung solch kostenintensiver Gutachten nicht zu Lasten der Trägerinnen und Träger gehen. Es bedarf einer Refinanzierung über die gesondert berechenbaren Investitionsaufwendungen.

Eine alternative Herangehensweise wäre eine Orientierung an der Angemessenheitsgrenze zum jeweiligen Baujahr der Einrichtung. Hierzu liegen über die sogenannte Anlage I sachdienliche Bezugswerte vor.

Der neugefasste § 10 Abs. 9 APG legt aus unserer Sicht ebenfalls Verfahrensregelungen fest, die deshalb eher der Durchführungsverordnung zuzuordnen sind als den allgemeinen Regelungen des Gesetzes.

Im Sinne eines Ausschlusses von „fiktiven“ Aufwendungen und/oder Aufwendungen für „Rückstellungen“ ist eine detailliertere Festlegung in der Begründung aufzunehmen.

Zu der Anpassung des Abs. 10 verweisen wir auf unsere Anmerkungen zu § 3 APG.

§ 10 Abs. 11 APG regelt grundsätzlich das Beziehungsgeflecht zwischen den überörtlichen Trägern der Sozialhilfe als mandatierte Institutionen der örtlichen Sozialhilfeträger sowie dem Ministerium als zuständige Rechtsaufsicht. Insofern können und wollen wir uns dazu nicht näher äußern. Aus Sicht unseres Verbandes wünschen wir uns jedoch durch die Rechtsaufsicht genau so viel Eingriff wie nötig, um eine einheitliche Rechtsanwendung (Bewertung von Grundstücken, Bestandsschutzmiete) zu gewährleisten und genau so viel Zurückhaltung wie möglich, um praktikable Einzelfalllösungen (komplexe Sonderfälle) nicht zu gefährden.

§ 11 APG – Allgemeine Grundsätze der Förderung von Pflegeeinrichtungen
Siehe Ausführungen zu § 3 APG

§ 12 APG – Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen
Siehe Ausführungen zu § 3 APG

§ 13 APG – Förderung von Tages-, Nacht- und Kurzzeitpflegeeinrichtungen
Siehe Ausführungen zu § 3 APG

§ 14 APG – Förderung vollstationärer Dauerpflegeeinrichtungen (Pflegewohngeld)
Zu Absatz 1 nehmen wir keine Ausführungen vor.

Die Änderungen des Absatzes 6 begrüßen wir grundsätzlich. Aufgrund der Pflegebedarfsplanung vieler Kommunen wird die Bezugsmöglichkeit eines Platzes für Pflegebedürftige in eine Einrichtung im unmittelbaren Wohnumfeld des Angehörigen erheblich eingeschränkt.

Zu der Anpassung des Abs. 9 verweisen wir auf unsere Anmerkungen zu § 3 APG.

§ 21 APG – Verfahren, Verordnungsermächtigung
Siehe Ausführungen zu § 3 APG

§ 22 APG – Übergangsregelungen

Die Streichung der Absätze 1, 3 und 4 begrüßen wir und halten es aus Sicht des Zeitversatzes für folgerichtig.

Bezüglich des neu gefassten Abs. 1 halten wir die Verfahrensweise für die Träger, die zumindest ihr langfristiges Anlagevermögen nicht im Eigentum halten (Mieteinrichtungen), aufgrund der zeitlichen Betrachtung für angemessen. Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass jeder Träger im Mietmodell einen Anspruch auf maximale Geltung seiner jetzigen Investitionskostenregelung bis 31.12.2018 hat. Unabhängig davon begrüßen wir, dass es auf begründeten Antrag eines Trägers auch im Falle eines Mietmodells möglich ist, einen neuen Bescheid nach APG-DVO vor dem 01.01.2019 erhalten zu können.

Im Sinne der Gleichbehandlung aller Anbieter wäre von einer rückwirkenden Bescheiderteilung auch für die Eigentumseinrichtungen Abstand zu nehmen, die zum jetzigen Stand noch nicht beschieden sind. Für diese Einrichtungen wäre eine Neufestsetzung zum 01.01.2018 vorzunehmen. Für Einrichtungen, die aufgrund bereits erteilter Bescheide nachteilige Festsetzungen hinnehmen mussten, ist eine Kompensationsmöglichkeit im nächsten Festsetzungszeitraum herzustellen.

Die Regelung des neuen Abs. 3 zur Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen begrüßen wir ausdrücklich. Im Zuge der Planungssicherheit ambulanter Pflegedienste halten wir es für sinnvoll, zunächst an den Altregularien festzuhalten.

APG – Durchführungsverordnung

§ 4 APG-DVO – Aufwendungen für die erstmalige Herstellung, Anschaffung und Aufrechterhaltung des betriebsnotwendigen Bestandes an sonstigen Anlagegütern
Die rein strukturelle Anpassung des Abs. 4 bedarf aus unserer Sicht keiner Kommentierung.

Bezüglich der Änderungen des Abs. 5 siehe „Ausführungen zu § 10 Abs. 9 APG“

§ 6 APG-DVO – Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen für langfristige Anlagegüter

Siehe Ausführungen zu § 10 Abs. 9 APG

§ 8 APG-DVO – Miet- und Pachtaufwendungen

Aufgrund der derzeitigen Berechnungssystematik fiktiver Mietmodelle, die wir generell für überarbeitungswürdig ansehen, erscheint ein Rückgriff auf tatsächlich vorliegende Zinssätze der Zeitreihen SUD119 und WU3975 für sinnvoll und notwendig. Insgesamt lehnen wir generell die Berechnungssystematik von Miet- und Pachtaufwendungen mangels praktikabler Umsetzung ab und verweisen auf unsere nachgelagerten Ausführungen(siehe 2.). Wir dürfen bereits jetzt hierzu deutlich machen, dass die Grundlagen der fiktiven Vergleichsberechnung aus der GesBerVO vom 15.10.2003 dieser Problematik sachgerechter entgegen gewirkt hat.

Mit Verweis auf § 22 APG zur Übergangsregelung und der entsprechenden Fristen ist die Verlängerung der Bestandsschutzregelung von 31.12.2019 auf den 31.12.2020 nicht ausreichend. Die Weitergeltung der anerkannten Mietaufwendungen vor Inkrafttreten der APG-DVO muss ohne erneute Antragsstellung ihren Bestandsschutz bis zum Ende der bestehenden Pachtverträge bestehen bleiben.

Der letzte Satz des Absatzes 9 wird nach unserer Forderung obsolet.

§ 11 APG-DVO – Verfahren zur Feststellung anerkennungsfähiger Investitionsaufwendungen
Unserer Ansicht folgend ist die Streichung des § 4 aus Absatz 1 Satz 4 Nr. 5 nicht gesetzeskonform. Die Anschaffung sonstiger Anlagegüter muss auch in der Zukunft über Darlehen finanzierbar bleiben.

Ebenso ist unseres Erachtens die Änderung der Absätze aus § 8 APG DVO nicht sachgerecht. Sowohl die seitens des Vermieters (§ 8 Abs. 6 APG -DVO) wie des Mieters (§8 Abs. 12 APG -DVO) konkret nachgewiesenen Modernisierungsaufwendungen, wie auch die Aufwendungen der konkreten Mietvergleichsberechnung (§8 Abs. 11 APG -DVO) sowie der Aufwendungen für sonstiges Anlagegut bei reiner Gebäudemiete (§8 Abs. 7 APG -DVO) müssen anteilig im Fremd- wie Eigenkapital Berücksichtigung finden.

Den Änderungen des Abs. 1 Satz 4 Nr. 9 sowie Satz 5 haben wir nichts hinzuzufügen.

Die Streichung des Absatzes 5 sehen wir bedenklich. Als Grund für die Streichung des Abs. 5 sehen wir das Ansinnen der Landesregierung, anstatt bilanzierte Werte eher Wertgutachten als Grundlage der Feststellung historischer Anschaffungs- und Herstellungskosten für langfristiges Anlagevermögen heranzuziehen. Wir haben in den Ausführungen zu den Änderungen des APG hinsichtlich der Einbeziehung von Wertgutachten bereits Stellung bezogen. Es erschließt sich uns nicht, warum bilanzierte Werte von Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern nicht übernommen werden sollten.

§ 12 APG-DVO - Verfahren zur Festsetzung anerkennungsfähiger Investitionsaufwendungen

Die Ergänzung des Abs.3 zur Einreichung vollständiger Antragsunterlagen vor dem Beginn des neuen Festsetzungszeitraums ist sinnvoll und müsste unseres Erachtens gleichermaßen einen Bezug zu § 11 APG-DVO bekommen. Sofern der Grundsatz der Fristwahrung die Vollständigkeit von Antragsunterlagen bedingt, muss sichergestellt sein, dass die überörtlichen Träger der Sozialhilfe unmittelbar nach Antragsstellung die Vollständigkeit prüfen und dem Träger Kenntnis über evtl. noch nachzufordernde Unterlagen geben.

Zu den Absätzen 4, 6 und 8 nehmen wir keine Ausführungen vor.

§ 35 APG-DVO –Inkrafttreten, Außerkrafttreten, Übergangsregelungen

Die Anpassungen des Abs. 3 zur Förderung ambulanter Pflegeeinrichtungen begrüßen wir ausdrücklich. Im Zuge der Planungssicherheit ambulanter Pflegedienste halten wir es für sinnvoll zunächst an den Altregularien festzuhalten und wohlüberlegte Berechnungsparameter für die Folgejahre ab 2019 festzulegen.

Erste Anmerkungen zu weiterführenden Änderungen der APG-DVO

§ 2 Abs. 7 APG-DVO – Aufwendungen für die erstmalige Herstellung und Anschaffung von langfristigen Anlagegütern

Die Regelung des § 2 Abs. 7 (Tilgungsfinanzierung) benötigt eine dringende Klarstellung in Hinblick auf den Umgang mit „teilgeförderten“ Einrichtungen. Die bisherige Auslegungspraxis, wonach ein Förderdarlehen mit festgelegtem Förderzeitraum von 50 Jahren alle anderen Darlehen dahingehend infiziert, dass eine Refinanzierung der tatsächlichen Tilgung nach diesem Paragraphen nicht mehr möglich ist, entbehrt aus unserer Sicht jeder gesetzlichen oder verordnungsrechtlichen Grundlage. Eine derartige Auslegung kann aus den Regelungen der Verordnung nicht abgeleitet werden, des Weiteren widerspricht die gesamte Herangehensweise dem Tatsächlichkeitsgebot. Der Paragraph sollte daher zur Klarstellung insofern ergänzt werden, als dass eine notwendige Finanzierung geschuldeter Tilgungsleistungen auch bei geförderten Einrichtungen möglich ist.

§ 3 APG-DVO – Aufwendungen für Erweiterung und wesentliche Verbesserung von langfristigen Anlagegütern

Anerkannte bzw. abgestimmte Folgeinvestitionen nach diesem Paragraphen sind gesetzlich geforderten Auflagen oder dem aktuellen Fortschritt des medizinisch-pflegerischen Standards geschuldet. In jedem Fall sind diese Maßnahmen als betriebsnotwendig zu deklarieren. Aus unserer Sicht muss somit folgerichtig die Regelung des § 2 Abs. 7 APG-DVO, nämlich die Tilgungsfinanzierung, in gleichem Maße auf die Darlehen zur Finanzierung von Folgeinvestitionen nach diesem Paragraphen erweitert bzw. ein entsprechender Paragraph § 3 Abs. 8 APG-DVO geschaffen werden.

§ 8 Abs. 3 Nr. 3 APG-DVO – Miet- und Pachtaufwendungen

Seitdem die BSG-Urteile aus 2011 ihre Rechtskraft erlangt haben und seit dem Zeitpunkt, als die ersten Entwürfe zur APG-DVO einen Einblick in den § 8 APG-DVO zugelassen haben, stehen wir mit dem zuständigen Ministerium in kritischen Auseinandersetzungen. Aus unserer Sicht lassen sich die vielen Unstimmigkeiten, die auch Bestandteil diverser Anhörungsverfahren im Landtag waren, auf zwei wesentliche Punkte zurückführen.

1. Das Umsetzungsverfahren ist vollständig konträr zur praktischen und pragmatischen Umsetzung von Mietverhältnissen zwischen Investor und Betreiber.
2. Das Berechnungsverfahren des § 8 APG-DVO, insbesondere des Absatzes 3, widerspricht ebenfalls einer praxisüblichen Finanzierung von Pflegeeinrichtungen und gefährdet darüber den Grundsatz des Tatsächlichkeitsprinzips.

Zur Klarstellung möchten wir hierzu Näheres ausführen.

Das Modell einer sogenannten „fiktiven Mietvergleichsberechnung“ ist durch die APG-DVO nicht vollständig neu gestaltet. Ein solches Verfahren gab es bereits in der vor Inkrafttreten der APG-DVO maßgeblichen Verordnung (Verordnung über die gesonderte Berechnung nicht geförderter Investitionsaufwendungen für Pflegeeinrichtungen nach dem Landespflegegesetz [GesBerVO] vom

15.10.2003). Schaut man sich die Berechnungssystematik näher an, lassen sich folgende nachhaltige Veränderungen zur jetzigen Berechnungssystematik der DVO erkennen:

1. Gemäß § 4 Abs. 2 GesBerVo sind die kalkulatorischen Zinsaufwendungen begrenzt auf den über die Gesamtlaufzeit von 25 Jahren ermittelten Jahresdurchschnitt eines Annuitätendarlehens mit jährlicher Tilgung und mit festem kalkulatorischen Zinssatz.
Folge: Abschreibungssatz 4%
2. Der kalkulatorische Zinssatz wird ermittelt mit den Monatswerten einer Statistik und zwar als Durchschnitt aus dem 10-Jahres-Zeitraum der 12 Monate vor Inbetriebnahme endet.
Folge: Berücksichtigung volatiler Zinsen über einen längeren Zeitraum
3. Die Anpassung der anerkennungsfähigen Aufwendungen erfolgt alle zwei Jahre in Höhe von 50% einer Indexsteigerung.

In diesen drei Punkten weicht die APG-DVO in § 8 Abs. 3 wie folgt ab:

1. Anerkennung eines Abschreibungssatzes von 2% auf das langfristige Anlagevermögen.
2. Der kalkulatorische Zinssatz wird ebenfalls mit den Monatswerten einer Statistik ermittelt, jedoch mit den durchschnittlichen Zinsen der 12 Monate vor Inbetriebnahme bzw. der 12 Monate vor Ablauf eines fiktiven 10-Jahres-Darlehenszeitraums.
3. Eine Anpassung (Indexierung) der anerkennungsfähigen Aufwendungen des langfristigen Anlagevermögens erfolgt nicht.

Wir haben mehrfach zu Bedenken gegeben, dass die Anwendung dieser Regelung bei Bestandseinrichtungen zumindest nach Wegfall des Besitzstandes existentielle Auswirkungen haben wird. Gleichzeitig wird die Investitionsbereitschaft privater Investoren mit Blick auf den demographischen Wandel durch eine finanzierungsfeindliche Berechnung gehemmt.

Die langjährigen Erfahrungen sowie der enge Kontakt zu Banken und weiteren finanzierenden Instituten bestätigt, dass eine sichere und auf lange Sicht planbare Refinanzierung das Hauptkriterium zur Gewährung von Krediten darstellt.

Die oben geschilderten Änderungen der Zinsermittlung haben nunmehr zur Folge, dass viele Geldinstitute von Neubauprojekten in der Pflege Abstand nehmen. Weiterhin werden auch bereits langjährig bestehende Finanzierungen mit solventen und gut geführten Pflegeeinrichtungen möglichst abgestoßen, um sich komplett aus dem Pflegemarkt zurückzuziehen.

Wir können nur eindringlichst plädieren, eine umfassende Novellierung des § 8 APG-DVO vorzunehmen.