

Mitteilung des Senats vom 23. Mai 2000**Erstes Gesetz zur Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz**

Der Senat übermittelt der Bürgerschaft (Landtag) den Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz.

Artikel 1 des Gesetzes enthält Regelungen, die den Umfang der gesetzlichen Landesverpflichtung zur Förderung von Pflegeeinrichtungen vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen neu bemessen. Verschiedene Kosteneinflussgrößen haben zu steigenden Förderausgaben für die bestehenden Pflegeeinrichtungen geführt. Diese Entwicklung trifft unter dem Zwang zur Sanierung der bremischen Staatsfinanzen auf notwendigerweise restriktive Haushaltsvorgaben, so dass jeglicher Handlungsspielraum zur Förderung neuer Investitions- und Erhaltungsmaßnahmen verloren geht. Um insbesondere für zukünftig erforderliche Maßnahmen zur Sanierung und Modernisierung von Pflegeeinrichtungen trotzdem ausreichende Finanzierungsfreiräume zu schaffen, werden die Förderkonditionen so verändert, dass im Bereich der vollstationären Dauerpflege der Eigenanteil der Heimbewohner an den investitionsbedingten Aufwendungen der Einrichtungen von im Durchschnitt bisher 62 % auf 75 % steigt. Ergänzend wird das für innovative Projekte zur Unterstützung der ambulanten Pflege vorzuhaltende Förderbudget von 5 % auf 4 % der für die stationären Einrichtungen veranschlagten Regelfördersumme reduziert.

Durch diese Anpassungsmaßnahmen, die nach Artikel 2 des Gesetzes zum 1. Juli 2000 in Kraft treten sollen, entstehen im 2. Halbjahr 2000 Einsparungen bei den Förderausgaben des Landes von rd. 2,27 Mio. DM (2,2 Mio. DM stationäre Regelförderung plus 0,071 Mio. DM ambulante Projektförderung) und von ca. 4,55 Mio. DM (4,4 Mio. DM stationäre Regelförderung plus 0,150 Mio. DM ambulante Projektförderung) in 2001, die sich als Niveaueffekt in den Folgejahren fortsetzen. Etwa zur Hälfte werden diese Einsparungen allerdings durch wachsende Sozialhilfeausgaben kompensiert, da die erhöhten Eigenanteile für die Sozialhilfeempfänger unter den Pflegeheimbewohnern übernommen werden müssen. Die verbleibenden Nettowirkungen reichen indes aus, um die (notwendigen) Förderverpflichtungen im Rahmen der Haushaltsansätze für 2000 (= 15,52 Mio. DM) und 2001 (= 15,32 Mio. DM) erfüllen zu können. Ohne diese Anpassung würden die gesetzlichen Förderansprüche allein im Bereich der stationären Pflegeeinrichtungen in 2000 etwa 15,3 Mio. DM betragen und damit den zur Verfügung stehenden Förderhaushalt sprengen.

Beteiligt wurden die durch die Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vertretenen Einrichtungsträger und Verbände, wozu auch die bremische Vertretung des Bundesverbandes privater Alten- und Pflegeheime zählt, die Pflegekassenverbände im Lande Bremen und der Landespflegeausschuss. Die Deputation für Soziales, Jugend und Senioren hat den Gesetzentwurf zur Kenntnis genommen.

Die Bürgerschaft (Landtag) wird gebeten, das Gesetz in ihrer Sitzung vom 6. bis 8. Juni 2000 in 1. und 2. Lesung zu verabschieden. Es ist erforderlich, dass Gesetzgebungsverfahren noch möglichst frühzeitig vor dem 1. Juli 2000 abzuschließen, damit sich die Träger der Pflegeeinrichtungen ebenso wie die Förderbehörde auf die zu diesem Zeitpunkt vorgesehene Umsetzung mit entsprechender Sicherheit einstellen und vorbereiten können. Die aktuellen Förderbescheide für die Pflegeeinrichtungen wurden vorsorglich auf das erste Halbjahr 2000 begrenzt, so dass zum 1. Juli 2000 noch Anschlussbescheide für das zweite Halbjahr erteilt werden müssen.

Erstes Gesetz zur Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz

Der Senat verkündet das nachstehende von der Bürgerschaft (Landtag) beschlossene Gesetz:

Artikel 1

Das Bremische Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz vom 26. März 1996 (Brem.GBl. S. 85 — 2161-h-1) wird wie folgt geändert:

1. Dem § 6 Abs. 6 wird folgender Satz angefügt:

„Maßnahmen zur Sanierung und Modernisierung bestehender Pflegeeinrichtungen sollen bei der Aufnahme in die Förderung vorrangig berücksichtigt werden.“

2. § 7 wird wie folgt geändert:

a) In Absatz 1 Satz 1 wird die Zahl „12,50“ durch die Zahl „17,50“ ersetzt.

b) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) Der Senator für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung das Nähere zur Förderung, insbesondere zum Verfahren der Beantragung, Ermittlung, Bewilligung und Abrechnung der Förderbeträge zu regeln.“

3. In § 10 Abs. 3 Satz 1 wird das Wort „fünf“ durch das Wort „vier“ und die Angabe „Abschnitt 3“ durch die Angabe „Abschnitt 4“ ersetzt.

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am 1. Juli 2000 in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Im Rahmen der Landesverantwortung für eine ausreichende, leistungsfähige und wirtschaftliche Pflegeinfrastruktur wurde mit dem Bremischen Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz (BremAGPflegeVG) vom 26. März 1996 und der dazugehörigen Ausführungsverordnung (BremAGPflegeVGV) vom 2. Oktober 1997 eine zweigliedrige finanzielle Förderung von Pflegeeinrichtungen eingeführt.

Im Rahmen einer verbindlichen Regelförderung werden erstens die investitionsbedingten Aufwendungen der teil- und vollstationären Einrichtungen

- der Tages- und Nachtpflege sowie der Kurzzeitpflege zu 100 Prozent,
- der Dauerpflege anteilig (80 Prozent des jeweils förderfähigen Teilbetrages)

vom Land finanziert.

Darüber hinaus werden zweitens in begrenztem Umfang (höchstens 5 Prozent der im jeweiligen Jahreshaushalt veranschlagten Regelfördersumme) Zuwendungen zur Förderung und Weiterentwicklung der häuslichen Pflege Zuwendungen für innovative Projekte eingesetzt.

Regel- und Projektförderung haben seit ihrer Einführung zu deutlich steigenden Ausgaben geführt. Vor allem die Regelförderung stationärer Pflegeeinrichtungen unterliegt einem nicht unerheblichen Kostendruck, der aus folgenden Quellen gespeist wird:

- Zunahme der förderfähigen Belegungen (Heimbewohner der Pflegestufen I, II, III) bei gegebener Platzzahl, d. h. immer weniger Plätze werden von Bewohnern der Stufe 0 genutzt, die von der Förderung ausgenommen sind;
- Ergänzung und Ersatzbeschaffung von beweglichen Anlagegütern zu erhöhten (Wiederbeschaffungs-) Preisen;
- Modernisierungen/Sanierungen von Einrichtungen, die ohne Kapazitätserweiterungen die investitionsbedingten Aufwendungen pro Platz erhöhen;
- Schaffung zusätzlicher Plätze durch Neu- bzw. Ausbau von Einrichtungen.

Demgegenüber sind durch Tilgung und/oder durch günstigere Anschlusskonditionen ersparte Fremdkapitalzinsen nur von marginaler Bedeutung.

Der so verursachte Kostendruck führt bei einem unter dem Zwang der Haushaltsanierung und -konsolidierung nicht auszuweitendem Förderbudget rasch an die Grenze des Finanzierbaren mit der Folge, dass keine neuen Maßnahmen im Sinne des § 3 BremPflegeVGV mehr in die Förderung aufgenommen werden können.

Selbst bei einem bereits bedarfsdeckenden Gesamtangebot sind im Hinblick auf die natürliche Alterung der pflegerischen Infrastruktur und den daraus unabweisbar folgenden Sanierungs- und Modernisierungsbedarfen zusätzliche Finanzierungsspielräume aber unverzichtbar.

In diesem Sinne finanzielle Handlungsspielräume neu zu erschließen und zu sichern ist Ziel dieses Änderungsgesetzes. Einziger Ansatzpunkt ist die Absenkung der Aufwandszuschüsse zu den laufenden Investitionsfolgekosten der bestehenden Einrichtungen, so dass durch die gesonderte Berechnung nach § 82 Abs. 3 SGB XI der nicht durch die Förderung gedeckten Kosten erhöhte Eigenanteile für die Heimbewohner entstehen.

Erhöhungsspielräume für die Eigenbeteiligung ergeben sich aus gestiegener und weiter steigender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit pflegebedürftiger älterer Menschen infolge verbesserter Altersbezüge und erhöhter Vermögensbildung im Verhältnis zur gegenwärtigen Belastung der Pflegebedürftigen, die sich nach Leistungsbereichen wie folgt darstellt:

Die Plätze im Bereich der Tages- und Nachtpflege sowie der Kurzzeitpflege werden zu 100 Prozent gefördert, so dass dort keine Eigenanteile entstehen. Daran etwas zu ändern, ist aufgrund der geringen Bedeutung dieses Leistungsbereichs aus pflegepolitischen Gründen verfehlt, da die Vollförderung als gezielter und wirksamer Beitrag zum Verbleib von Pflegebedürftigen im (vorrangigen) ambulanten Versorgungssystem anzusehen ist. Zudem greift in diesen Leistungsbereichen nicht die Begründung für einen Eigenanteil, die für die vollstationären Dauerpflege grundsätzlich zutrifft: Die Ersparnis der Kosten für eigenen Wohnraum bei Umzug in ein Heim.

Eigenbeteiligungsreserven werden dagegen im Bereich der vollstationären Dauerpflege gesehen. Dort kann nach jetzigen Förderbedingungen der Eigenanteil pflegebedürftiger Heimbewohner maximal 578 DM pro Monat betragen. Zwar ist nicht auszuschließen, dass erhöhte Eigenanteile die Zahl der Sozialhilfeempfänger in Pflegeeinrichtungen ansteigen lässt. Hier mehr zu entlasten als unbedingt notwendig, wäre allerdings zu Recht der verteilungspolitischen Kritik an der Förderung von Pflegeeinrichtungen unabhängig von subjektiver Bedürftigkeit ausgesetzt. Und um Sozialhilfeabhängigkeit bei stationärer Pflegebedürftigkeit zu vermeiden, bedarf es ohnehin der Einflussnahme auf andere, viel gewichtigere Kostenfaktoren der Heimunterbringung und ihre Finanzierung.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte erscheint es nicht unangemessen, die Eigenbeteiligung im Bereich vollstationärer Pflegeeinrichtungen auf maximal 700 DM pro Monat zu erhöhen, um damit nachhaltig finanzielle Förderspielräume zur Verbesserung der pflegerischen Infrastruktur zu sichern. Zugleich wird die an die Regelförderung gebundene Projektförderung nach Abschnitt 5 des BremAGPflegeVG zu einem vertretbaren Konsolidierungsbeitrag herangezogen. Statt der nach § 10 Abs. 3 BremAGPflegeVG bereitzustellenden 5 % der im Haushalt veranschlagten Regelförderausgaben sollen zukünftig nur noch 4 % vorzuhalten sein, wobei — wie schon bisher — ein Rechtsanspruch auf Projektförderung ausgeschlossen bleibt.

II. Einzelbestimmungen

Zu Artikel 1 — Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflegeversicherungsgesetz

Zu Nummer 1 (§ 6)

Bei der Anmeldung und Abstimmung neuer Investitionsmaßnahmen zur Aufnahme in die Landesförderung sind angesichts knapper Fördermittel Konkurrenzbeziehungen zwischen verschiedenen Projekten unausweichlich. Ausgehend von der Einschätzung, dass in Bremen im Großen und Ganzen ausreichende stationäre Versorgungskapazitäten vorhanden sind, wird deshalb in Absatz 6 ergänzend festgelegt, dass die Förderung von Maßnahmen zur Sanierung und Modernisierung bestehender Pflegeeinrichtungen der Förderung neuer Einrichtungen vorzugehen hat. Dies gilt allerdings nur grundsätzlich, damit im konkreten Einzelfall nicht andere wichtige Auswahlkriterien wie pflegeartenspezifische oder regionale Bedarfsstrukturen/Versorgungsgrade und die

Wirtschaftlichkeit von Maßnahmen ungerechtfertigterweise verdrängt werden können. So wird z. B. die Sanierung und Modernisierung einer Einrichtung, die wesentlich kostenintensiver ist als ein Neubau an anderer Stelle und womöglich nicht einmal dessen Bau- und Ausstattungsstandard erreicht, keine Vorrangstellung mehr beanspruchen können. Ebenso wenig ist der Sanierung/Modernisierung eines vollstationären Dauerpflegeheimes dann ein unbedingter Vorrang einzuräumen, wenn dringend weitere Einrichtungen der Tages-, Nacht-, Kurzzeit- oder sonstiger Sonderpflege (z. B. Hospiz) benötigt werden.

Zu Nummer 2 (§ 7)

Zu Buchstabe a

Mit dieser Veränderung wird der Eigenanteil der pflegebedürftigen Heimbewohner an den investitionsbedingten Aufwendungen der vollstationären Dauerpflegeheime erhöht. Dies geschieht über eine Aufstockung des nicht-förderfähigen Sockelbetrags, der ganz wesentlich den Umfang der Eigenbeteiligung bestimmt, von 12,50 DM auf 17,50 DM pro Belegungstag.

Das führt bei gleichbleibender Förderquote (80 %) und Förderobergrenze (45 DM pro Belegungstag) dazu, dass alle Einrichtungen, die bislang gefördert werden, weil ihre Investitionsfolgekosten im Bereich zwischen 12,50 DM und 45 DM liegen, pro belegten Platz nunmehr 4 DM täglich (17,50 DM — 12,50 x 80 %) oder rd. 122 DM monatlich weniger an Fördermitteln erhalten; entsprechend erhöht sich der Eigenanteil der pflegebedürftigen Bewohner dieser Einrichtungen.

Damit verschiebt bzw. verengt sich das gesamte Förderspektrum wie folgt:

- Wurden bisher bereits Einrichtungen mit monatlichen Investitionsfolgekosten ab 380 DM durch Förderung entlastet, so nunmehr erst Einrichtungen ab 532 DM, d. h. die ersten 532 DM gehen nun stets voll zu Lasten der Pflegebedürftigen.
- Konnte bisher in Abhängigkeit von den jeweils tatsächlichen Investitionsfolgekosten der Einrichtungen die Förderung bis auf maximal 791 DM pro Monat und Platz (= 58 % effektiver Förderanteil) ansteigen, so nunmehr nur noch bis auf maximal 669 DM (= 49 % effektiver Förderanteil); entsprechend endet der Eigenanteil in Einrichtungen mit Investitionsfolgekosten an der Förderhöchstgrenze von 45 DM/Tag nun nicht mehr bei maximal 578 DM (= 42 %), sondern erst bei maximal 700 DM (= 51 %) pro Tag und Bewohner.

Trotz der Niveauabsenkung bleibt die Struktur des Fördersystems — relativ höhere Entlastung (Förderanteil) in neuen und deshalb teureren Einrichtungen, so dass auch in diesen die Eigenanteile sich nicht sehr wesentlich von denen in älteren und deshalb günstigeren Einrichtungen abheben — unverändert erhalten. Insbesondere werden deshalb Wettbewerbsverzerrungen zwischen Einrichtungen unterschiedlicher Alters- und deshalb Preisklassen weiterhin im Großen und Ganzen vermieden und die Pflegebedürftigen weiterhin gezielt in den Einrichtungen am stärksten entlastet, wo der Entlastungsbedarf (aufgrund der relativ höheren Investitionsfolgekosten) auch am größten ist.

Zu Buchstabe b

Die Streichung dient der Schaffung eindeutiger Regelungen zur Änderung materieller Inhalte des Gesetzes. Absatz 3 des bislang geltenden Rechts enthält in den Ziffern 1 und 2 die Ermächtigung zu Gunsten des Senators für Frauen, Gesundheit, Jugend, Soziales und Umweltschutz, durch Rechtsverordnung die Förderobergrenze und/oder den nicht-förderfähigen Sockelbetrag neu festzulegen, wenn der Entwicklungsverlauf bestimmter Preise bzw. Mieten das erfordert bzw. angezeigt sein lässt. Die zulässige Änderung der Förderbedingungen mittels Rechtsverordnung unterliegt demnach einer gesetzlich definierten Regelbindung.

Zugleich steht der hier beschrittene Weg offen, dieselben Förderparameter auch auf gesetzgeberischen Weg zu verändern, und zwar ohne Bindung an die ja nur für den Verordnungsgeber aufgestellte Regel.

Um Friktionen und Widersprüchlichkeiten zwischen beiden Möglichkeiten gänzlich auszuschließen, erscheint es sinnvoll, die regelgebundene Ermächtigung aufzuheben und Veränderungen der zentralen Förderbedingungen nach § 7 Absatz 1 und 2 ausschließlich dem Gesetzgeber zu überlassen.

Zu Nummer 3 (§ 10)

Mit dieser Änderung wird die Obergrenze für die Vergabe von Projektfördermitteln zur Unterstützung und Weiterentwicklung der ambulanten Pflege und der sie ergänzenden

Pflegeformen um einen Prozentpunkt von 5 % auf 4 % der für die Regelförderung von stationären Pflegeeinrichtungen veranschlagten Haushaltsmittel abgesenkt. Damit wird auch dieser Förderbereich, wie alle übrigen Zuwendungsbereiche, die nicht auf die Erfüllung subjektiver Rechtsansprüche gerichtet sind, in moderatem Umfang in die grundlegende Haushaltssanierungs- und -konsolidierungsstrategie einbezogen. Eine Einschränkung der Entwicklungsmöglichkeiten der ambulanten Pflege ist dadurch insbesondere dann nicht zu erwarten, wenn bei der Auswahl förderungswürdiger Projekte um so kritischere Maßstäbe angelegt werden.

Die Gesetzesänderung wird zugleich zum Anlass genommen, eine fehlerhafte Verweisung auf eine andere Stelle im Gesetz zu korrigieren: Die Regelförderung, auf die Bezug genommen wird, ist in Abschnitt 4 und nicht in Abschnitt 3 geregelt.

Zu Artikel 2 — Inkrafttreten

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten.