

Mitteilung des Senats vom 29. November 2005***Zweites Gesetz zur Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz***

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

Artikel 1 des Gesetzes regelt den Umfang der Landesförderung der Investitionskosten der stationären Pflegeeinrichtungen neu.

Die Regelförderung der Investitionskosten der stationären Pflegeeinrichtungen durch Aufwandszuschüsse nach den Bestimmungen des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz (BremAGPflegeVG) in Verbindung mit der Verordnung zur Durchführung dieses Gesetzes (BremAGPflegeVGV) sowie dem Ersten Gesetz zur Änderung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz vom Juni 2000 unterliegt einem fortgesetzten Finanzierungsdruck, der insbesondere durch den Neu- bzw. Ausbau sowie durch die Modernisierung bzw. Sanierung von Einrichtungen verursacht wird.

Im Rahmen der Haushaltsanschlüsse für die Jahre 2005 und 2006 war und ist es nicht möglich, den gesetzlichen Förderansprüchen auf der Grundlage der geltenden Förderbedingungen zu genügen. Um dieses Ungleichgewicht nachhaltig zu beseitigen, wird die Investitionskostenförderung für die vollstationären Dauerpflegeeinrichtungen aufgehoben, so dass die verfügbaren Landesmittel auf die pflegepolitisch und pflegeökonomisch als vorrangig zu betrachtenden Formen der teilstationären (Tages- und Nacht-)Pflege und der Kurzzeitpflege und deren Absicherung und Weiterentwicklung konzentriert werden können. Darüber hinaus sollen im Dauerpflege-sektor frei werdende Mittel auch dazu genutzt werden, die bisherige Projektförderung zu einer umfassenderen Innovationsförderung aufzustocken, um neue, vor allem die vollstationäre Dauerpflege vermeidende oder ersetzende Maßnahmen und Angebotsformen (wie z. B. Wohngemeinschaften, Mehrgenerationenhäuser u. a.) durch finanzielle Förderung „marktfähig“ zu machen.

Durch den Wegfall der Förderung für die Dauerpflegeheime entstehen für die Heimbewohner Mehrbelastungen von bis zu maximal ca. 317 € pro Monat. Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes und zur Vermeidung unbilliger Härten wird deshalb eine Übergangsregelung geschaffen, der zufolge die bislang geförderten Heime auf abgesenktem Niveau noch ein Jahr weiter gefördert werden, so dass sich für deren Bewohner der Anpassungsbetrag auf zwei Jahre verteilt (maximal 196 € in 2006 und maximal 121 € in 2007).

Das Fördergesetz wird insgesamt mit einer zeitlichen Befristung von fünf Jahren versehen, so dass über die Fortgeltung rechtzeitig neu entschieden werden muss.

Beteiligt wurden die in der Landesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege zusammengeschlossenen Verbände der Einrichtungsträger, der Magistrat der Stadt Bremerhaven sowie die Pflegekassenverbände im Land Bremen.

Um das frühzeitige In-Kraft-Treten des Gesetzes sicherzustellen, bittet der Senat die Bürgerschaft (Landtag) um dringliche Behandlung und Beschlussfassung in erster und zweiter Lesung.

Zweites 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), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 18. Dezember 2003 (Brem.GBl. S. 413) geändert worden ist, wird wie folgt geändert.

1. In § 6 Abs. 1 werden die Wörter „Kurzzeit- und Dauerpflege“ durch das Wort „Kurzzeitpflege“ ersetzt.
2. § 7 wird wie folgt geändert:
 - a) Absatz 1 wird aufgehoben.
 - b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 1 und erhält folgende Fassung:

„(1) Berechnungsgrundlage für die Förderung von teilstationären Pflegeeinrichtungen und von Einrichtungen der Kurzzeitpflege sind die auf den Normalbelegungstag verrechneten Folgekosten im Sinne des § 6 Abs. 4 bis zu einer Förderhöchstgrenze von 11,50 Euro für teilstationäre Pflegeeinrichtungen und von 23,05 Euro für Einrichtungen der Kurzzeitpflege. Die jeweils darauf anzuwendende Förderquote beträgt 100 Prozent.“
 - c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 2 und erhält folgende Fassung:

„(2) 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 sowie die Förderhöchstgrenzen nach Absatz 1 neu zu bemessen, wenn sich dazu die Notwendigkeit aufgrund wesentlicher Veränderungen des Preisniveaus für den Bau, die Ausstattung und die Nutzung von Pflegeeinrichtungen unter Beachtung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit ergibt.“
3. Die Überschrift von Abschnitt 5 wird wie folgt gefasst:

„Innovationsförderung“.
4. § 9 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 wird das Wort „Projekte“ durch das Wort „Maßnahmen“ ersetzt.
 - b) In Absatz 2 Satz 1 Nr. 1 werden hinter dem Wort „leisten“ die Wörter „und insbesondere dem Eintritt vollstationärer Dauerpflegebedürftigkeit vorbeugen“ eingefügt.
5. § 10 wird wie folgt geändert:
 - a) In Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „für einen begrenzten Zeitraum“ gestrichen.
 - b) Absatz 3 wird wie folgt gefasst:

„(3) Ausmaß und Umfang der Förderung sind abhängig von den im jeweiligen Haushaltsjahr für diesen Zweck zur Verfügung gestellten öffentlichen Haushaltsmitteln. Ein Rechtsanspruch auf Förderung besteht nicht.“
 - c) In Absatz 4 wird das Wort „Projektförderung“ durch „Innovationsförderung“ ersetzt.
6. Dem § 14 wird folgender Absatz 3 angefügt:

„(3) Einrichtungen der vollstationären Dauerpflege, die auf der Grundlage der im Jahr 2005 geltenden Fassung des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz bis zum 31. Dezember 2005 Fördermittel erhalten haben, werden zur Vermeidung unbilliger Härten für ihre Heimbewohner bis zum 31. Dezember 2006 weiter finanziell gefördert mit der Maßgabe, dass Berechnungsgrundlage die auf den Normalbelegungstag verrechneten Folgekosten im Sinne des § 6 Abs. 4 bis zu einer Förderhöchstgrenze von 23,05 Euro, abzüg-

lich eines nicht förderfähigen Sockelbetrages von 17,00 Euro ist. Die darauf anzuwendende Förderquote beträgt 80 Prozent.“

7. Nach § 14 wird folgender § 15 eingefügt:

„ § 15

Außer-Kraft-Treten

Dieses Gesetz tritt mit Ablauf des 31. Dezember 2011 außer Kraft.“

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am in Kraft.

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Die Regelförderung der Investitionskosten der Tages-, Kurzzeit- und Dauerpflegeeinrichtungen durch Aufwandszuschüsse auf der Grundlage des Bremischen Ausführungsgesetzes zum Pflege-Versicherungsgesetz (BremAGPflegeVG) unterliegt einem fortgesetzten Finanzierungsdruck, der insbesondere durch den Neu- bzw. Ausbau sowie die Modernisierung bzw. Sanierung von vollstationären Einrichtungen verursacht wird.

Da unter dem anhaltenden Zwang zur Haushaltssanierung und -konsolidierung das Förderbudget nicht entsprechend erhöht werden konnte, wurden seit 2002 keine neuen Investitionsmaßnahmen im Sinne des § 3 BremPflegeVGV mehr in die Förderung aufgenommen.

Dem steht entgegen, dass aufgrund der Ausgestaltung des BremAGPflegeVG und der allgemeinen Rechtsprechung (einschließlich des Bundessozialgerichts) zur Investitionsförderung von Pflegeeinrichtungen nach dem SGB XI von einem einklagbaren Rechtsanspruch aller Pflegeheimplätze auf Aufnahme in die Förderung auszugehen ist, sofern die zugrunde liegenden Investitionsmaßnahmen die Kriterien der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit erfüllen.

Inzwischen hat sich die Schere zwischen den grundsätzlichen Förderansprüchen der Träger von Pflegeeinrichtungen und den finanziellen Fördermöglichkeiten des Landes so weit geöffnet, dass nur eine grundlegende Veränderung des Förderrechts den Dauerkonflikt auflösen kann.

Eine Angleichung der Förderrechte an die finanziellen Fördermöglichkeiten bzw. eine Herstellung des finanziellen Gleichgewichts kann auf zweierlei Weise erfolgen: Entweder wird das Niveau der Förderung bei prinzipiell unveränderter Teilhabe aller Einrichtungstypen gesenkt, oder bestimmte Einrichtungen werden von der Förderung ausgenommen.

Absolut im Vordergrund stehen dabei die Einrichtungen der vollstationären Dauerpflege, da sie – bedingt durch die (relativ) hohe Zahl von rd. 5.500 Plätzen – rd. 94 % der gesamten Fördermittel binden. Ein nachhaltiges finanzielles Gleichgewicht lässt sich über eine Absenkung des Förderniveaus in diesem Bereich nur noch zu Bedingungen erreichen, die den Zweck der Förderung (Investitionsanreiz, Sozialhilfevermeidung und Stützung der Belegung in Bremen), nicht mehr zu erfüllen geeignet sind. Bis zu einer gänzlichen Aufhebung der Förderung wäre es nur ein kleiner Schritt, so dass die Vorteile dieser Option in den Vordergrund treten. Ohne die Förderung der Dauerpflegeheime entfällt die Kostendynamik im Förderbereich, da Neuinvestitionen und Sanierungen gerade in diesem Leistungssektor zu verzeichnen sind. Die verfügbaren Landesmittel können auf die pflegepolitisch und pflegeökonomisch als vorrangig zu betrachtenden Formen der teilstationären (Tages- und Nacht-)Pflege und der Kurzzeitpflege und deren Absicherung und Weiterentwicklung fokussiert werden. Darüber hinaus können im Dauerpflegesektor frei werdende Mittel (auch) dazu genutzt werden, die bisherige Projektförderung zu einer umfassenderen Innovationsförderung aufzustoßen, um neue, vor allem die vollstationäre Dauerpflege vermeidende oder ersetzende Maßnahmen und Angebotsformen (wie z. B. Wohngemeinschaften, Mehrgenerationenhäuser u. a.) durch – wenn nötig auch dauerhafte – finanzielle Unterstützung „marktfähig“ zu machen.

Tages- und Kurzzeitpflege haben speziell das Ziel, die nach § 3 SGB XI als vorrangig zu betrachtende häusliche Pflege zu ergänzen und zu stärken, so dass Pflegebedürftige möglichst lange in ihrer häuslichen Umgebung bleiben können. Dieses Ziel kann nur dann in befriedigendem Umfang erreicht werden, wenn durch die Inanspruchnahme der Tages- und Kurzzeitpflege für die Pflegebedürftigen bzw. die pflegenden Angehörigen keine erhebliche Mehrkosten entstehen. Da in diesen Fällen die Kosten der eigenen Häuslichkeit (Eigenmiete, Eigenverpflegung) – anders als bei Einzug in ein Dauerpflegeheim – uneingeschränkt weiterlaufen und damit in den genannten Kostenbereichen für die Betroffenen unvermeidbar eine Doppelbelastung entsteht, bedarf es der maximal möglichen Entlastung durch öffentliche Förderung, um dem Vorranggrundsatz praktische Geltung zu verschaffen. Deshalb wird an der bisherigen Vollförderung der Investitionskosten festgehalten, auch wenn dadurch die Entlastungswirkung im Vergleich zu den nicht mehr geförderten Dauerpflegeeinrichtungen größer wird. Gerade diese ungleiche Entlastung der verschiedenen Pflegeformen erscheint notwendig, um den gesetzlich geforderten Vorrang der häuslichen gegenüber der vollstationären Dauerpflege zu realisieren.

Insgesamt wird damit die Investitionsförderung des Landes strategisch so ausgerichtet, dass die dauerhaft knappen Fördermittel gezielt für einen pflegerisch und -ökonomisch erstrebenswerten Umbau des pflegerischen Versorgungssystems hin zu mehr ambulanten und (neuen) vorstationären Angebotsformen eingesetzt werden; zugleich soll damit ein nachhaltiges finanzielles Gleichgewicht zwischen rechtlichen Förderansprüchen und Finanzierungsmöglichkeiten gesichert werden.

Mit diesem Ziel wird das Bremische Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz angepasst, indem die Förderansprüche für vollstationäre Dauerpflegeheime regelnden Vorschriften aufgehoben und die Vorschriften zur Projektförderung so verändert werden, dass sie eine erweiterte Innovationsförderung ermöglichen.

Gleichzeitig wird eine Übergangsregelung geschaffen, um die durch den Wegfall der Förderung für die Dauerpflegeheime entstehenden Mehrbelastungen der Heimbewohner, die ihre Wahl für ein bestimmtes Heim in Kenntnis der bisherigen Investitionsförderung getroffen hatten, unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes und der Vermeidung unbilliger Härten auf zwei Anpassungsschritte verteilt. Bisher geförderte Heime erhalten letztmalig für 2006 eine gegenüber 2005 allerdings reduzierte Förderung ihrer Investitionskosten. Die Reduzierung wird über eine Anhebung des nicht förderfähigen Investitionskostensockels von bisher 8,95 € auf 17,00 € pro Belegungstag hergestellt; nur Einrichtungen oberhalb dieser Grenze bekommen dann noch 80 % der darüberliegenden Investitionskosten vom Land erstattet.

II. Einzelbestimmungen

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1 (§ 6)

Die Änderung des § 6 Abs. 1 bewirkt den Ausschluss der vollstationären Dauerpflegeheime aus dem Kreis der förderberechtigten Einrichtungen. Damit werden die begrenzten Fördermittel auf die nach den Grundsätzen der Pflegeversicherung vorrangigen Leistungsbereiche der teilstationären und Kurzzeitpflegeeinrichtungen konzentriert; nur diese werden in Zukunft noch regelhaft finanziell gefördert.

Zu Nummer 2 (§ 7)

Zu Buchstabe a)

Die Aufhebung von Absatz 1 des den Förderumfang regelnden § 7 folgt dem Ausschluss der vollstationären Dauerpflegeheime aus der Regelförderung. Damit entfällt die Notwendigkeit, den Förderumfang für diesen Leistungstyp weiterhin festzulegen.

Zu Buchstabe b)

Infolge der Änderung nach Buchstabe a) wird aus Absatz 2 nunmehr Absatz 1. Gleichzeitig wird eine Regelungslücke geschlossen, indem für teilstationäre

Pflegeeinrichtungen eine eigenständige Förderhöchstgrenze von 11,50 € pro Belegungstag eingeführt wird. Die bisher genannte Grenze von 23,05 € ist unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nur für vollstationäre Einrichtungen angemessen.

Zu Buchstabe c)

Es handelt sich um eine Anpassung an die Veränderungen nach den Buchstaben a) und b).

Zu Nummer 3 (Abschnitt 5)

Die veränderte Überschrift zu Abschnitt 5 soll deutlich machen, dass die bisherige Projektförderung zu einer weiter gefassten Innovationsförderung umgestaltet wird.

Zu Nummer 4 (§ 9)

Zu Buchstabe a)

Mit der Änderung sollen die im Förderrecht mit dem Projektbegriff verbundenen Einschränkungen aufgehoben werden.

Zu Buchstabe b)

Durch die Einfügung wird die Vermeidung vollstationärer Dauerpflege als Zielsetzung förderungswürdiger innovativer Maßnahmen in den Vordergrund gerückt.

Zu Nummer 5 (§ 10)

Zu Buchstabe a)

Die Streichung in Absatz 1 ist Folge der Öffnung von der Projektförderung zu einer weiter gefassten Innovationsförderung.

Zu Buchstabe b)

Die Neufassung von Absatz 3 stellt klar, dass die Innovationsförderung unter Haushaltsvorbehalt steht und es keinen Rechtsanspruch auf sie gibt.

Zu Buchstabe c)

Es handelt sich um eine begriffliche Folgeanpassung.

Zu Nummer 6 (§ 14)

Der neue Absatz 3 schafft eine Übergangsregelung bis zur endgültigen und umfassenden Aufhebung der Investitionsförderung für vollstationäre Dauerpflegeheime. Da bei der Wahl des Pflegeheimes auch die jeweilige Entlastung durch Landesförderung mit ausschlaggebend gewesen ist, sollen die Bewohner der in 2005 finanziell geförderten Heime unter dem Aspekt des Vertrauensschutzes und zur Vermeidung unbilliger Härten nicht in einem Schritt die Investitionskosten in vollem Umfang selbst übernehmen müssen. Ihre Heime werden deshalb in 2006 nochmals gefördert, wengleich auf niedrigerem Nivevau, welches sich aus der Anhebung des nicht förderfähigen Sockelbetrages von bisher 8,95 € auf 17,00 € ergibt. Die Mehrbelastung mit Investitionskosten wird dadurch auf zwei Anpassungsschritte verteilt; so dass die Bewohner der nach dieser Regelung letztmalig in 2006 geförderten Heime die vollen Investitionskosten erst ab dem 1. Januar 2007 als Eigenanteil zu tragen haben, sofern diese nicht subsidiär vom Sozialhilfeträger übernommen werden.

Vollstationäre Dauerpflegeheime, die bis zum 31. Dezember 2005 keine Fördermittel nach dem Bremischen Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz erhalten haben, sind von dieser Übergangsregelung nicht erfasst und können deshalb auch keinen Förderanspruch mehr geltend machen.

Zu Nummer 7 (§ 15)

Mit der Einfügung des § 15 wird dem Grundgedanken der zeitlichen Befristung von Gesetzen und Vorschriften Rechnung getragen. Das Bremische Ausführungsgesetz zum Pflege-Versicherungsgesetz tritt demnach nach Ablauf von fünf Jahren in Gänze außer Kraft, wenn bis dahin nichts anderes beschlossen wird.

Zu Artikel 2

Die Vorschrift regelt das In-Kraft-Treten.