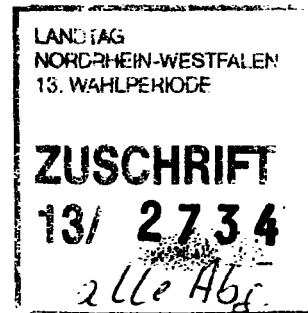


Dr. Heinz Rothgang
Zentrum für Sozialpolitik
der Universität Bremen



**Schriftliche Stellungnahme zum Gesetz zur Änderung des Ge-
setzes zur Umsetzung des Pflegeversicherungsgesetzes
Gesetzentwurf der Landesregierung
Drucksache 13/3498**

Stellungnahme für die Landtagsanhörung am 30.4.2003 in Düsseldorf

Kontaktadresse:

Dr. Heinz Rothgang
Zentrum für Sozialpolitik
Parkallee 39
28209 Bremen
Tel.: (0421) 218 - 4132
Fax.: (0421) 218 - 7540
e-mail: rothgang@zes.uni-bremen.de

Bremen, im April 2003

A. Notwendigkeit für eine Weiterentwicklung der Investitionsförderung

Gemäß dem derzeit geltenden Recht können die Investitionskosten vollstationärer Pflegeeinrichtungen in Nordrhein-Westfalen durch vorschüssige Objektförderung und – für die so geförderten Einrichtungen – nachschüssige Subjektförderung öffentlich (re)finanziert werden. Voraussetzung hierfür ist eine Bedarfsbestätigung der Einrichtung aufgrund der kommunalen Bedarfsplanung. Hilfe zur Pflege nach §§ 68 BSHG wird dann nur in solchen Einrichtungen gewährt, die gefördert werden. Aus einer Reihe von Gründen bedarf diese Fördersystematik dringend der Weiterentwicklung:

1. Vor dem Hintergrund einer extrem schwierigen Haushaltslage sehen sich die Landschaftsverbände nicht in der Lage, hinreichende Mittel zur Investitionsförderung bereitzustellen. So hat der Landschaftsverband Rheinland bereits in seinem Haushalt für 2002 und haben beide Landschaftsverbände für 2003 keine Mittel für neue Bewilligungen vorgesehen. Die Landschaftsverbände sehen sich daher außer Stande, den *Investitionsstau*, der von ihnen selbst auf 4,7 Mrd. Euro beziffert wird, in einem akzeptablen Zeitrahmen aufzulösen.
2. In *wettbewerbstheoretischer* Hinsicht ist der freie Marktzutritt die *conditio sine qua non* für einen funktionsfähigen Wettbewerb. Indem die Investitionsförderung und in der Folge auch die Gewährung von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen an die Bedarfsbestätigung geknüpft wird, ist dieser freie Marktzugang *de facto* nicht gegeben. Damit wird die Wettbewerbsorientierung des PflegeVG effektiv konterkariert.
3. In *wettbewerbsrechtlicher Hinsicht* hat insbesondere das Urteil des Bundessozialgerichts vom 28. Juni 2001 (AZ: B3 P 9/00 R) den Ländern „im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit und aus dem Gesichtspunkt der Bundestreue“ untersagt, Pflegeeinrichtungen, die von den Pflegekassen zugelassen sind, als nicht bedarfsgerecht von der finanziellen Förderung auszuschließen.“ Dieser Leitsatz des Urteils kann unmittelbar auf die Fördersystematik in NRW angewandt werden, in

- der jegliche öffentliche finanzielle Förderung eine Bedarfsbestätigung der Einrichtung voraussetzt.
4. Bezogen auf die Ziele, ein „Überangebot“ an Pflegeeinrichtungen zu vermeiden und / oder Bedarfslücken zu schließen, ist die *Effektivität* der derzeitigen Angebotssteuerung begrenzt. Insbesondere wenn der freie Marktzutritt aus den oben genannten Gründen gesichert wird, dürfte die Fähigkeit, via Bedarfsplanung „Überangebote“ zu verhindern, gegen Null sinken.
 5. Eine Evaluation des Bedarfsplanungsmodells zeigt, daß dessen Prognosefähigkeit – auch bei vergleichsweise kurzem Prognosezeitraum – begrenzt ist. Die damit sichtbar werdenden *technischen Schwierigkeiten* einer Bedarfsplanung sprechen ebenfalls nicht für die Beibehaltung einer Bedarfsplanung klassischer Prägung.

B. Grundzüge und Ausgestaltungsoptionen eines Alternativmodells

Um den genannten Schwierigkeiten zu begegnen, muß die Investitionsförderung weiterentwickelt werden. Ein Alternativmodell sollte dabei zumindest folgende Elemente aufweisen:

- a) Eine Förderung der Investitionskosten muß *unabhängig von einer Bedarfsplanung* erfolgen.
- b) Der Abschluß von *Vereinbarungen nach § 93 Abs. 7 BSHG* muß rechtlich und tatsächlich unabhängig von einer Bedarfsbestätigung und einer Investitionsförderung erfolgen, so daß allen zugelassenen Einrichtungen die Versorgung Pflegebedürftiger zu Lasten des Sozialhilfeträgers ermöglicht wird.
- c) Eine klassische Bedarfsplanung, die in eine *Bedarfsbestätigung als Fördervoraussetzung* mündet, scheidet damit als Option aus.
- d) Ohne Bedarfsplanung scheidet eine *Objektförderung als Regelförderung* für bereits ausgebaute Versorgungsbereiche wie die vollstationäre Pflege aus, da sonst die Gefahr öffentlich geförderter Investitionsruinen zu groß ist.

- e) Investitionsförderung kann daher nur als *nachschüssige subjektorientierte Förderung* erfolgen, und zwar in Form eines pauschalen Zuschusses ohne Zweckbindung oder in Form einer zweckgebundenen Förderung. Hierbei kann die Förderung auf finanziell Bedürftige beschränkt werden („Pflegehohngeld“), muß es aber nicht.

Innerhalb dieses Rahmens verbleiben eine Reihe von Ausgestaltungsoptionen in bezug auf

- die zukünftige Rolle der Bedarfsplanung,
- die zukünftige Rolle der Objektförderung,
- die Bedürftigkeitsprüfung einer subjektbezogenen Förderung,
- die Berechnung und die Höhe der anrechenbaren Kosten,
- die institutionellen Zugangsvoraussetzungen für Investitionsförderung,
- die individuellen Zugangsvoraussetzungen für Investitionsförderung im Hinblick auf die Heranführung eines etwaigen Pflegehohngeldes an die Hilfe zur Pflege und
- verbleibende Steuerungspotentiale,

auf die im folgenden kurz eingegangen wird.

6. Die *Bedarfsplanung* sollte in eine institutionalisierte *Marktbeobachtung* umgewandelt werden. Aufgabe dieser Marktbeobachtung wäre es zum einen, Hemmnisse auch, aber nicht nur rechtlicher Art aufzuspüren, die einer dynamischen Marktentwicklung entgegenstehen, etwa im Bereich innovativer Versorgungsstrukturen zwischen ambulanter und stationärer Versorgung. Zum anderen müßte eine Marktbeobachtung die innovativen Versorgungselemente identifizieren, die einer gezielten Anschubfinanzierung bedürfen. Drittens sollte durch Marktbeobachtung geprüft werden, ob eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Pflegeeinrichtungen sichergestellt ist, da, um der Gewährleistungspflicht gemäß § 9 SGB XI zu genügen, andernfalls – so auch das Bundessozialgericht in seinem unter Ziffer 3 genannten Urteil – eine staatliche Förderung durch das Land bzw. dem nach Landesrecht zuständigen Gebietskörperschaften, in Nordrhein-Westfalen demnach den Kreisen bzw. kreisfreien Städten, notwendig wird. Schließlich soll durch Publikation der Ergebnisse der Marktbeobachtung die Transparenz am Pflegemarkt erhöht werden,

- um so die Konsumentensouveränität zu erhöhen und einen funktionsfähigen Pflegemarkt zu ermöglichen.
7. Ohne eine Bedarfsplanung scheidet eine *Objektförderung* als Regelförderung aus, da sonst die Gefahr staatlich subventionierter Investitionsruinen in erheblichem Ausmaß besteht. Allerdings kann Objektförderung nach wie eingesetzt werden, wenn es gilt – etwa im Rahmen einer Förderung von Modellprojekten – innovativen Versorgungsformen durch eine Anschubfinanzierung zum Durchbruch zu verhelfen.
 8. Für die Regelförderung verbleibt daher nur die Möglichkeit einer subjektbezogenen Förderung. Diese kann für alle zugänglich oder bedürftigkeitsgeprüft sein. Da die Einführung der Pflegeversicherung – im Vergleich zum Status quo – eine „Umverteilung von unten nach oben“ bewirkt hat, erscheint eine *bedürftigkeitsgeprüfte Förderung* aus sozialpolitischen Überlegungen heraus vertretbar und – angesichts der Finanzlage der öffentlichen Haushalte – fiskalisch geradezu geboten.
 9. Bei der Festlegung der maximalen *Höhe der anrechnungsfähigen Kosten* sind wirtschaftliche Aspekte zu berücksichtigen, die vom Verfasser nicht geprüft werden können. Allerdings bietet der Ländervergleich Anlaß zu Spekulationen, daß hier eine Absenkung der derzeit geltenden Margen möglich ist. Dies wird von Fachleuten bestätigt. Eine entsprechende Festlegung kann – insbesondere wenn sie in einer Ausführungsverordnung erfolgen sollte – auch Gelegenheit bieten, über die anerkennungsfähigen Investitionskosten von angemieteten Objekten nachzudenken. Die derzeit übliche Praxis, die ortsübliche Vergleichsmiete für den freien Wohnungsbau heranzuziehen, erscheint fragwürdig, da bei Einrichtungen, die dem Heimgesetz unterliegen, zusätzliche mit Kosten behaftete Auflagen erfüllt werden müssen. Dies ist auch bereits in einigen Gerichtsurteilen anerkannt worden.
 10. Der derzeit in § 14 PFG NW bestehende Verweis auf den § 82 Abs. 3 SGB XI wird bereits jetzt von vielen Beteiligten als unglücklich angesehen, da er zu verschiedenen Interpretationen führt, ob eine Pflegegeldförderung als „Förderung“ in diesem Sinne anzusehen ist und die so geförderte Einrichtung § 82 Abs. 3 SGB XI unterfällt. Hier wäre im Sinne der Rechtsklarheit eine eindeutigere Formulierung wünschenswert.

11. Derzeit unterscheidet sich das Pflegewohngeld von der Hilfe zur Pflege insbesondere dadurch, daß
- das Vermögen des Pflegebedürftigen nicht berücksichtigt werden soll,
 - das Einkommen der unterhaltspflichtigen Angehörigen nicht herangezogen und
 - ein zusätzlicher Einkommensschonbetrag von 100 DM gewährt wird.
- Diese Besonderheiten des Pflegewohngeldes könnten bei einer Weiterentwicklung der Investitionsförderung aufgehoben werden. Hierbei wird derzeit vor allem an die *Vermögensanrechnung bei der Pflegewohngeldgewährung* gedacht. Gegen eine solche Anrechnung sprechen sozialpolitische und steuerungstheoretische Argumente, dafür fiskalische.
12. Aus *sozialpolitischer Sicht* sei daran erinnert, daß die Einführung einer Pflegeversicherung über zwei Jahrzehnte vor allem gefordert wurde, da die Kosten der Pflege ansonsten zur Verarmung im Alter führen und die gesamte Lebensleistung, die sich insbesondere im selbstgenutzten Einfamilienhaus dokumentiere, vernichtet werde. Dies sei mit den Grundkonzepten des deutschen, auf Lebensstandardsicherung orientierten Sozialstaat unvereinbar. Auch bei Einführung des Pflegewohngeldes in NRW wurde hierauf abgehoben und der Verzicht auf die Vermögensanrechnung und den Rückgriff auf das Einkommen der Kinder als Markenzeichen des Pflegewohngeldes hervorgehoben.
13. Aus *steuerungstheoretischer Sicht* ist zu bedenken, daß alle konzeptionellen Auflagen, die als Voraussetzung für den Bezug des Pflegewohngelds formuliert werden können, nur dann marktsteuernd wirken, wenn der Ausschluß der Einrichtung vom Pflegewohngeld für den Bewohner negativ wirkt und die Anbieter – um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden – dadurch gezwungen werden, diese Auflagen bei der Konzeption ihrer Einrichtung zu berücksichtigen. Verschwindet der Unterschied zwischen Pflegewohngeld und Hilfe zur Pflege, besteht für die Einrichtungsträger keinerlei Anreiz, konzeptionelle landesrechtliche Anforderungen an den Pflegewohngeldbezug zu berücksichtigen, da der Sozialhilfebezug für dieselben Klienten, die dann berechtigt wären, Pflegewohngeld zu beziehen, auch ohne Auflagen möglich ist, und es für die Bewohner keinen Unterschied bedeutet, ob Pflegewohngeld oder Sozialhilfe bezogen wird. Insofern sind verbleibende Steuerungsintentionen

und die Angleichung der individuellen Leistungsvoraussetzungen für Pflegegeld und Hilfe zur Pflege inkompatibel.

14. Die *fiskalischen Effekte* einer Vermögensanrechnung beim Pflegegeld sind schwer zu prognostizieren. Derzeit praktizieren drei nordrhein-westfälischen Kommunen eine Vermögensanrechnung bei der Frage, ob Pflegegeld gewährt wird. Die nachstehende Tabelle enthält die Effekte, die sich im Vorher-Nachher-Vergleich ermitteln lassen.

Tabelle 1: Effekte der Vermögensanrechnung in drei nordrhein-westfälischen Kommunen im Überblick

in %	Bonn	Rhein-Sieg-Kreis	Oberhausen
Fallzahlreduktion	(380 Fälle in 2001)	30-35	9
Ausgabenreduktion	33	34	8

Auffällig ist hierbei, daß sich die Effekte in Oberhausen deutlich von denen in Bonn und im Rhein-Sieg-Kreis unterscheiden. Diese *Unterschiede* dürften vor allem darauf zurückzuführen sein, daß Bonn und der angrenzende Rhein-Sieg-Kreis im Vergleich zu Oberhausen sozialstrukturell begünstigt sind. Zu verweisen ist aber auch auf eine Besonderheit der Verwaltungspraxis in Oberhausen: Hier wird nur das Vermögen berücksichtigt, daß innerhalb von drei Tagen verfügbar gemacht werden kann. Immobilienbesitz wird daher de facto nicht berücksichtigt. In den beiden anderen Kommunen wird Immobilienbesitz ebenfalls nur dann berücksichtigt, wenn er veräußert oder beliehen werden kann. Allerdings werden hierfür keine so engen zeitlichen Grenzen gezogen, so daß Immobilienbesitz zumindest zum Teil berücksichtigt wird.

Bei der Interpretation dieser Ergebnisse ist allerdings zu beachten, daß

- aus dem Vorher-Nachher-Vergleich nicht auf Kausalität geschlossen werden kann, solange die Einwirkungen von Drittvariablen nicht ausgeschlossen wurde und
- die ausgewiesenen Werte durch Einführungseffekte überlagert sind.

Eine Einsparung ergibt sich nämlich nur solange, bis die Vermögensbestände aufgezehrt sind. Für die Heimbewohner, die länger im Heim leben, wird nach Aufzehrung des Vermögens dann nicht nur Pflegegeld gezahlt werden müssen. Durch den schnelleren Vermögensverzehr sind auch im Vergleich zum Status quo ante vorzeitigere Sozialhilfezahlungen fällig. Insofern kommt es beim Übergang zur Vermögensanrechnung zu einem überschießenden Rückgang der Zahl der Pflegegeldempfänger und damit auch der Pflegegeldzahlungen. Der Einspareffekt ist dann – ceteris paribus – wieder rückläufig, wenn bei einem Teil der Vermögenden dieses Vermögen aufgezehrt ist. Aus diesem Grund überschätzen die obigen Zahlen den nachhaltigen Effekt der Vermögensanrechnung und lassen den konterkarierenden Effekt auf die Sozialhilfe außer Acht.

15. Die Ergebnisse von *Modellrechnungen* zur Vermögensanrechnung bei der Pflegegeldgewährung werden weiter unten präsentiert. Allerdings hängt die Höhe des fiskalischen Effektes immer auch davon ab, ob vorhandenes Vermögen verschleiert werden kann und wie sich die Verwaltungspraxis darstellt. Wie die Modellrechnungen zeigen, ist ein deutlicher fiskalischer Effekt aber nur in Bezug auf Immobilienvermögen zu erwarten. Andere Vermögensbestände sind in der Heimbewölkerung so gering, daß die Einsparungen, die sich durch deren Anrechnung zunächst bei Pflegegeld ergeben, durch spätere Mehrausgaben bei der Hilfe zur Pflege annähernd wieder ausgeglichen werden. Diese Mehrausgaben beruhen darauf, daß der Leistungsbezug in der Hilfe zur Pflege eher einsetzt, wenn das Vermögen durch die Anrechnung auch auf das Pflegegeld schneller verzehrt wird.
16. Durch den Wegfall der Bedarfsplanung und den Übergang zu einer nachschüssigen Finanzierung werden die Potentiale des Landes und der Kommunen, die baulichen Standards zu beeinflussen, deutlich verringert. Als *Steuerungsmöglichkeiten* verbleiben die
 - Rahmenverträge nach § 75 SGB XI,
 - die Festlegung konzeptioneller Vorgaben für die Gewährung von Pflegegeld und
 - die Novellierung der Heimmindestbauverordnung, auf die das Land über den Bundesrat Einfluß nehmen kann.

Die erstgenannte Option setzt dabei aber die Einigkeit aller relevanten Akteure im Land voraus und ist systematisch dem Bereich der gemeinsamen Selbstverwaltung zuzuordnen und nicht dem der direkten staatlichen Einflußnahme. Bei der letztgenannten Option sind die Steuerungsmöglichkeiten des Landes NRW ebenfalls begrenzt, so daß eine aus Landessicht insbesondere die zweite Option eine nähere Betrachtung verdient.

17. Um konzeptionelle und qualitative Standards sicher zu stellen, kann die Gewährung von Pflegewohngeld an *konzeptionelle Erfordernisse* geknüpft werden. Solche Anforderungen müssen sachgerecht und wettbewerbsneutral ausgestaltet sein. Eine bloße Festlegung der Platzzahl einer Einrichtung dürfte dabei – so ein Urteil des VG Hannover vom 4. Juli 2000 (Az: VG 3 A 4112/98) – nicht genügen. Werden Pflegewohngeld und Hilfe zur Pflege durch eine Vermögensanrechnung auch bei ersterem weiter angenähert, reduzieren sich zudem die Steuerungspotentiale, da die Versagung von Pflegewohngeld für Einrichtung und Bewohner keine gravierenden Folgen hat, wenn statt dessen Hilfe zur Pflege gewährt wird. Ein Erhalt von Steuerungspotentialen setzt daher voraus, daß Hilfe zur Pflege nur gewährt wird, wenn die Einrichtung grundsätzlich die Voraussetzungen für den Bezug von Pflegewohngeld erfüllt. Eine solche Verknüpfung der Sozialhilfegewährung an eine Investitionsförderung ist aber rechtlich sehr kritisch (vgl. Urteil des Niedersächsischen Obergerverwaltungsgerichts Lüneburg vom 14.3.2001 – Az: 4 L 2155/00) und wettbewerbstheoretisch dysfunktional.

C. Risiken eines Alternativmodells

Aus den bereits genannten Gründen ist die Umgestaltung der Investitionsförderung im Sinne des skizzierten Alternativmodells unumgänglich. Wenn im folgenden die Risiken eines solchen Alternativmodells diskutiert werden, so bleibt die Notwendigkeit einer Umgestaltung davon unberührt. In der öffentlichen Diskussion werden dabei insbesondere die folgenden Risiken genannt:

- Standardabsenkung und Zweiklassengesellschaft,

- Modernisierungswelle,
- „ruinöse Konkurrenz“,
- Steigerung der Gesamtausgaben für Investitionskosten,
- Steigerung der Zahl von Sozialhilfe- und Pflegegeldempfängern und
- regionale Konzentration von Einrichtungen.

18. Im Hinblick auf die erstgenannten Befürchtungen ist zu fragen, ob es zu einer *Standardabsenkung* und einer *Zweiklassengesellschaft* kommt und wie diese zu bewerten wäre. Zwar führt der Wegfall der Bedarfssteuerung dazu, daß der bauliche Standard oberhalb der Heimmindestbauverordnung nicht mehr in gleichem Maße gesteuert werden kann. Dies ist aber nicht gleichbedeutend mit einer automatischen Standardabsenkung. Vielmehr wird sich das Angebot stärker an den Wünschen und der Zahlungsbereitschaft der Nachfrager orientieren. Hierbei ist eher mit einer Ausdifferenzierung als mit einer generellen Standardabsenkung zu rechnen.

Für die normative Bewertung einer solchen denkbaren Entwicklung, gilt es zunächst den Bewertungsmaßstab festzulegen. Der deutsche Sozialstaat ist dabei insbesondere der Lebensstandardsicherung verpflichtet, die die soziale Schichtung im Erwerbsleben im Alter nicht einebnen, sondern reproduziert. Auch die Diskussion bei Einführung der Pflegeversicherung ging von dieser Prämisse aus. Insofern sind auch baulich differenzierte Standards oberhalb eines – in der Heimmindestbauverordnung – kollektiv festgelegten Minimalstandards mit dem Sozialstaatskonzept der Bundesrepublik gut vereinbar.

19. Die Ergebnisse von Marktprozessen sind grundsätzlich nicht vorhersagbar, da der Markt als „*Such- und Entdeckungsverfahren*“ gerade auch die Lösungen produzieren soll, die nicht antizipiert wurden. Schon aus diesem Grund ist nicht prognostizierbar, in welchem Tempo etwa der Abbau des Modernisierungstaus vonstatten geht. Allerdings kann abgeschätzt werden, welche fiskalischen Effekte eine *Modernisierungswelle* höchsten auslösen kann. Entsprechende Modellrechnungen finden sich unter Ziffer 40ff.

20. Die derzeitige Bedarfsplanung wirkt wie eine Bestandsgarantie für die im Markt etablierten Anbieter. Der Wegfall dieses „Bestandsschutzes“ und die damit verbun-

dene Marktöffnung dürfte zu regionalen und temporären Überangeboten und damit auch zur Insolvenz einzelner Anbieter führen. Dies wird in der Diskussion zum Teil unter dem Begriff der „ruinösen Konkurrenz“ thematisiert. Dem ist entgegen zu halten, daß Insolvenzen zum Wesen eines Wettbewerbsmarktes gehören und daher nicht immer negativ zu bewerten sind. Insbesondere wäre es aus fachlicher Sicht zu begrüßen, wenn Einrichtungen mit Substandard aus dem Markt ausscheiden müßten. Auch ein temporär überschießendes Angebot mit anschließender Marktbereinigung ist in volkswirtschaftlicher Perspektive keine Verschwendung, da die volkswirtschaftlichen Verluste, die durch Insolvenzen immer entstehen, durch die Effizienzgewinne mehr als aufgewogen werden, die ein funktionsfähiger Wettbewerb generiert.

Allerdings muß der Schutz der Heimbewohner vor den Folgen einer Insolvenz sichergestellt sein. Bei den bisherigen Insolvenzen hat sich dies als unproblematisch dargestellt. Wird durch die Marktöffnung ein stärkerer Wettbewerbsdruck erzeugt, der mehr Insolvenzen nach sich zieht, kann aber nicht unbedingt davon ausgegangen werden, daß dies auch in Zukunft so sein wird. Insofern ist zu prüfen, ob die Einrichtungsträger auf Landesebene einen Fond einrichten müssen, der eine Zwischenfinanzierung bereit stellt, um den ordnungsgemäßen Betrieb einer Einrichtung nach einer Insolvenz bis zur Übernahme durch einen anderen Träger oder bis zur erfolgten Umsiedlung der Heimbewohner sicher zu stellen.

21. Bei der Abschätzung der Folgen einer Umstellung der Investitionsförderung auf die *Gesamtfördervolumina der öffentlichen Hand* sind – zum Teil gegenläufige – Preis- und Mengeneffekte zu berücksichtigen.
 - a) Im Hinblick auf *Preiseffekte* ist darauf zu verweisen, daß die öffentliche Hand auf dem Kapitalmarkt günstigere Konditionen erzielen kann, da ihre Bonität außer Frage steht. Stellt sie selbst aber diese Mittel den Trägern von Pflegeeinrichtungen als zinslosen oder zinsgünstigen Kredit zur Verfügung, so übernimmt sie damit auch einen Teil des Insolvenzrisikos. Der geringer Zins ist somit in volkswirtschaftlicher Perspektive nichts anderes als eine Lohn für die Übernahme eines Risikos.

Weiterhin wird zum Teil argumentiert, daß die öffentliche Hand die Mittel, die sie bisher im Rahmen der Objektförderung als Kredite vergeben hat, nicht notwendigerweise vollständig auf dem Kapitalmarkt aufgenommen hat und daher auch keine Zinsen anfallen. Das ist zwar grundsätzlich richtig, gilt aber nur, wenn die entsprechende Gebietskörperschaft nicht verschuldet ist, da andernfalls die zur Kreditvergabe eingesetzten Mittel grundsätzlich zur Schuldentilgung eingesetzt werden könnten. Angesichts des Verschuldungsstandes der Gebietskörperschaften in Nordrhein-Westfalen ist dies daher kein gültiges Argument.

- b) Neben diesen grundsätzlichen Erwägungen wird die Ermittlung des Preiseffektes dadurch erschwert, daß es sich hierbei um langfristige Investitionen handelt, die abgeschrieben werden müssen. Einer aufgrund der Tilgung im Zeitablauf abnehmenden Zinsbelastung stehen zunehmende Ausgaben für die Wiederbeschaffung der Investitionsgüter gegenüber. In bezug auf die *intertemporale Verteilung der Kosten* unterscheiden sich Objekt- und Subjektförderung dabei: Da der für die Kapitalmarktfinanzierung angesetzte Tilgungszeitraum kürzer ist als der auf 50 Jahre berechnete öffentliche zinslose Kredit an den Einrichtungsträger (bei der Objektförderung) und letzterer zudem durch eine lineare Tilgung gekennzeichnet ist, ergibt sich bei der Objektförderung gegenüber der Subjektförderung eine Verschiebung der Zinslast in die Zukunft, die dazu führt, daß die Objektförderung zunächst günstiger, im Lauf der Zeit dann aber ungünstiger ist.
- c) *Mengeneffekte* beziehen sich auf die Zahl der geförderten Plätze. Da eine bedürftigkeitsgeprüfte nachschüssige Förderung wie das Pflegewohngeld nicht für reine Selbstzahler gewährt wird, reduziert sich die Zahl der geförderten Plätze deutlich, wenn die Modernisierung / der Neubau der gleiche Zahl von Plätzen nicht mehr per Objektförderung, sondern nur noch per Pflegewohngeld gefördert wird. In dieser Hinsicht führt eine bedürftigkeitsgeprüfte nachschüssige Finanzierung eindeutig zu Einsparungen der öffentlichen Haushalte.

Gleichzeitig ist allerdings ein zweiter *Mengeneffekt* zu beachten, der gegenläufig ist. Es ist nämlich zu erwarten, daß die Zahl der neu entstehenden und der

modernisierten Plätze bei Wegfall der Bedarfsplanung deutlich höher liegt. Dies wirkt ausgabensteigernd, ist letztlich aber nur Ausdruck für den Abbau des beklagten Investitionsstaus. Insofern steht diesen Mehrausgaben ein sozialpolitischer Nutzwert gegenüber. Eine verlässliche Quantifizierung dieses Effektes ist kaum möglich, da Wettbewerbsprozesse grundsätzlich ergebnisoffen sind. Allerdings ist – angesichts des konstatierten Modernisierungsstaus – davon auszugehen, daß Modernisierungen und Ersatzneubauten zumindest kurzfristig von größerer Bedeutung sind als die Schaffung neuer Kapazitäten. Für die nachstehenden Modellrechnungen (ab Ziffer 41) werden für die Zahl der modernisierten Plätze Schätzungen der Landschaftsverbände zum Modernisierungs- und Neubaubedarf verwendet.

22. Insgesamt wird jede Novellierung des PflegeVG, die zu einem zügigen Abbau des Modernisierungsstaus und zu einem Ausbau der Versorgungskapazitäten führt, Mehrausgaben der öffentlichen Hand nach sich ziehen, denen aber der angestrebte sozialpolitische Nutzen gegenübersteht. Mindestens ebenso interessant ist daher die Frage, wie die *Zahl der Leistungsempfänger* allein aufgrund der veränderten Investitionsfördermodalitäten reagiert, wenn – bei einer differenziellen Betrachtung – ein gleiches Modernisierungs- / Ausbauvolumen, aber unterschiedliche Förderungsmodi gegenüber gestellt werden. Durch den Wegfall der Objektförderung kommen die reinen Selbstzahlen nicht mehr in den Genuß öffentlicher Förderung, so daß Zahl der Geförderten grundsätzlich sinkt. Allerdings steigen durch den Wegfall der Objektförderung – ceteris paribus – die den Bewohnern gesondert in Rechnung gestellten Investitionskosten. Ein Teil der Personen, die im „alten Regime“ zu den Selbstzahlern zählen würde, wird damit zu Pflegewohngeldempfängern, und der Anteil der Pflegewohngeldempfänger steigt. Wird davon ausgegangen, daß die (maximalen) Pflegewohngeldzahlungen auch weiterhin ausreichen, die Investitionskosten abzudecken, wird durch die Umstellung der Investitionsförderung kein Pflegewohngeldempfänger zum Sozialhilfeempfänger. Auch Selbstzahler rutschen nicht in die Sozialhilfe ab, wenn sie pflegewohngeldberechtigt sind. Allerdings hat ein beträchtlicher Anteil der Heimbewohner keinen Anspruch auf Pflegewohngeld. Hier sind insbesondere zu nennen

- die Bewohner, die nicht pflegebedürftig im Sinne des SGB XI sind (sogenannten „Stufe 0“)
- nicht pflegeversicherte Heimbewohner und
- Beihilfeberechtigte.

Für diesen Personenkreis kann die Erhöhung der gesondert berechneten Investitionskosten daher dazu führen, daß sie Anspruch auf Hilfe zur Pflege in Einrichtungen erhalten.

23. Bei einer Abschaffung der Bedarfsplanung wird sich der *Standort neuer Einrichtungen* noch stärker als bisher an der zu erwartenden Nachfrage orientieren. Im Hinblick auf die Gestaltung eines attraktiven Preises ist dabei mit einer bevorzugten Ansiedlung in weniger verdichteten Räumen zu rechnen. Allerdings ist auf der anderen Seite zu fragen, ob eine Einrichtung in den Stadtzentren für die nachwachsenden Kohorten an Pflegebedürftigen nicht deutlich attraktiver ist – und das womöglich auch bei höheren Heimentgelten. Insofern können hier keine verlässlichen Prognosen abgegeben werden. Jedenfalls sinkt bei einer Abschaffung der Bedarfsplanung und einem Übergang zur nachschüssigen Investitionsförderung aber die Möglichkeit, eine räumliche Konzentration zu verhindern und eine ortsnahe Versorgung zu garantieren.

D. Bewertung des vorliegenden Gesetzentwurfs

Der vorliegende Referentenentwurf genügt den vorstehend skizzierten Anforderungen an eine Weiterentwicklung der Investitionsförderung in hohem Maße. Insbesondere

- wird die Aufnahme in eine Bedarfsplan als Fördervoraussetzung abgeschafft,
- die Objektförderung für vollstationären Pflegeeinrichtungen aufgegeben und
- die Investitionskostenförderung auf eine ausschließlich nachschüssige bedürftigkeitsgeprüfte Förderung, das Pflegewohngeld, umgestellt.

Damit wird den wettbewerbstheoretischen und -rechtlichen Bedenken in vollem Umfang Rechnung getragen und die Grundlage dafür gelegt, daß der Investitionsstau durch

Zufluß privaten Kapitals zügig abgebaut wird. Auf folgende Besonderheiten ist hinzuweisen.

24. Mit der *Einführung einer Vermögensanrechnung* bei der Prüfung, ob Pflegegeld gewährt wird, wird den fiskalischen Argumenten, die für eine solche Regelung sprechen, der Vorzug vor den sozialpolitischen und steuerungstheoretischen Argumenten gegeben, die dagegen sprechen. Unklar bleibt daher wie die Steuerungsinentionen des § 9 PFG NW (n.F.) umgesetzt werden können, da die Nichtgewährung von Pflegegeld eine vergleichsweise wirkungslose Sanktion darstellt.
25. Die *Höchstgrenze der als betriebsnotwendig anerkanntsfähigen Investitionskosten* wird gesenkt. In den Eckpunkten ist dabei ein Betrag von 150.000 DM (einschließlich Einrichtungskosten) genannt worden. Nach Aussagen von Fachleuten, die an dieser Stelle allerdings nicht überprüft werden können, ist dieser Wert ausreichend. Eine aus einem entsprechenden Kredit resultierende Zinsbelastung ist jedenfalls im Rahmen der Höchstgrenze des Pflegegeld (von derzeit 1.400 DM / Monat bzw. dem betreffenden Euro-Betrag) finanzierbar.
26. Bemerkenswert ist auch, daß das Pflegegeld nunmehr ausdrücklich sowohl an die Einrichtungen gezahlt werden soll, die ihre Investitionskosten nach § 82 Abs. 3 als auch an die Einrichtungen, die diese Kosten nach § 82 Abs. 4 SGB XI berechnen und anzeigen (§ 12 Abs. 2 Satz 1 PFG NW n.F.). Damit wird größere Rechtsklarheit geschaffen.
27. Das Landespflegegesetz ist in der neuen Fassung erkennbar dem Wettbewerbsprinzip verpflichtet. Ein funktionsfähiger Wettbewerb setzt aber die Existenz einer Vielzahl von Anbietern voraus. Aus qualitativen Gesichtspunkten kann ergänzt werden, daß gerade auch kleine und mittlere Unternehmungen mit hohem Innovationspotential Anbieter sind, denen Marktzugang verschafft werden sollte. Mit dem Wegfall der Bedarfsplanung und -bestätigung werden formale Marktzugangsbarrieren beseitigt und der Marktzugang für diese Anbieter im Vergleich zum Status quo ante wesentlich erleichtert. Allerdings ist zu fragen, ob – auch angesichts der durch „Basel II“ ausgelösten Verschärfung der Kriterien, nach denen Banken Kredite bewilligen, – diese Anbieter hinreichend Kapital mobilisieren können. In diesem Kontext wäre zu prüfen, ob die öffentliche Hand oder ein von den Betreibern von Ein-

richtungen zu finanzierender *Risikofond* eingerichtet werden soll, der den Teil einer Kreditgewährung absichert, der nicht über eine Hypothek gesichert werden kann, um so den Wettbewerb durch erleichterten Marktzutritt für neue Anbieter zu intensivieren. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht diese Möglichkeit in § 11 Abs. 4 ausdrücklich vor. Allerdings bedarf es genauer weiterer Prüfung, ob derartige Hilfen zur Darlehensabsicherung wettbewerbsneutral ausgestaltet werden können und die öffentliche Hand nicht übermäßig belasten.

E. Fiskalische Effekte der Weiterentwicklung der Investitionsförderung

Von entscheidender Bedeutung für die Bewertung des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist schließlich die Frage nach den fiskalischen Effekten dieser Neuregelungen. Hierzu werden im folgenden die Ergebnisse von Modellrechnungen präsentiert. Dabei

- wird zunächst auf Daten und Methoden eingegangen (I.) und werden dann
- Ergebnisse der Modellrechnungen zu den fiskalischen Effekten von Modernisierung und Ersatzbauten auf der einen sowie von Neubauten auf der anderen Seite auf Basis der Schätzungen Modernisierungs-, Ersatzneubau- und Neubaubedarfe der Landschaftsverbände präsentiert (II.).

Hierbei werden immer *vier Finanzierungsmodelle* miteinander verglichen:

- *Modell 0*: Objektförderung und Subjektförderung nach geltendem Rechte und geltenden Höchstgrenzen der als betriebsnotwendig anererkennungsfähigen Investitionskosten von 181.500 DM (bei Neubauten),
- *Modell 1*: Objektförderung und Subjektförderung nach geltendem Rechte und „neuen“ Höchstgrenzen der als betriebsnotwendig anererkennungsfähigen Investitionskosten von 150.000 DM (bei Neubauten),
- *Modell 2*: (ausschließliche) Pflegewohngeldförderung ohne Vermögensanrechnung und „neuen“ Höchstgrenzen der als betriebsnotwendig anererkennungsfähigen Investitionskosten sowie

- *Modell 3*: (ausschließliche) Pflegewohngeldförderung mit Vermögensanrechnung und „neuen“ Höchstgrenzen der als betriebsnotwendig anerkennungsfähigen Investitionskosten.

I. Daten und Methoden

28. Da die Investitionsförderung vollständig auf eine einkommensabhängige Förderung umgestellt wird, setzen alle Modellrechnungen *Kenntnis über die Einkommens- (und Vermögens)verteilung* der Heimbewohner voraus. Insoweit auch Vermögen herangezogen werden, sind zudem Annahmen über die Verweildauer in Pflegeheimen notwendig, um den Vermögensverzehr zu modellieren.
29. Verlässliche Einkommensdaten über die Heimbevölkerung sind jedoch in Deutschland *nicht* vorhanden:
 - Die Infratest-Studie für das Bundesgesundheitsministerium zu den Wirkungen der Pflegeversicherung (Schneekloth/Müller 2000) hat keine Einkommensangaben erhoben.
 - Im sozio-ökonomischen Panel (SOEP) wird der sozialrechtlichen Pflegebedürftigkeitsbegriff nicht erhoben. Zudem zielt die Erhebung auf Personen in Privathaushalten und enthält kein repräsentatives Sample der Heimbevölkerung.
 - Im Mikrozensus wird die sogenannte „Anstaltsbevölkerung“, d.h. die Personen, die nicht in privaten Haushalten, sondern in Einrichtungen wie Heimen und Justizvollzugsanstalten leben, zwar erfaßt. Differenzierte Einkommensangaben werden für diesen Personenkreis aber nicht erhoben.
 - Die im Auftrag des Bundesarbeitsministeriums von Infratest durchgeführte Erhebung zur Alterssicherung in Deutschland (ASID) weist die „Anstaltsbevölkerung“, d.h. insbesondere auch die Personen in Pflegeheimen), nicht aus. Mikrodaten aus der ASID sind zudem nicht zugänglich.
 - In der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes werden ebenfalls nur Personen in Privathaushalten erfaßt.
 - In der 1989 durchgeführten Erhebung von Krug und Reh werden zwar Einkommensdaten erhoben. Allerdings sind diese – insbesondere angesichts der Verän-

derungen der Struktur der Heimbewohner auch in Folge der Einführung der Pflegeversicherung – inzwischen vollkommen veraltet.

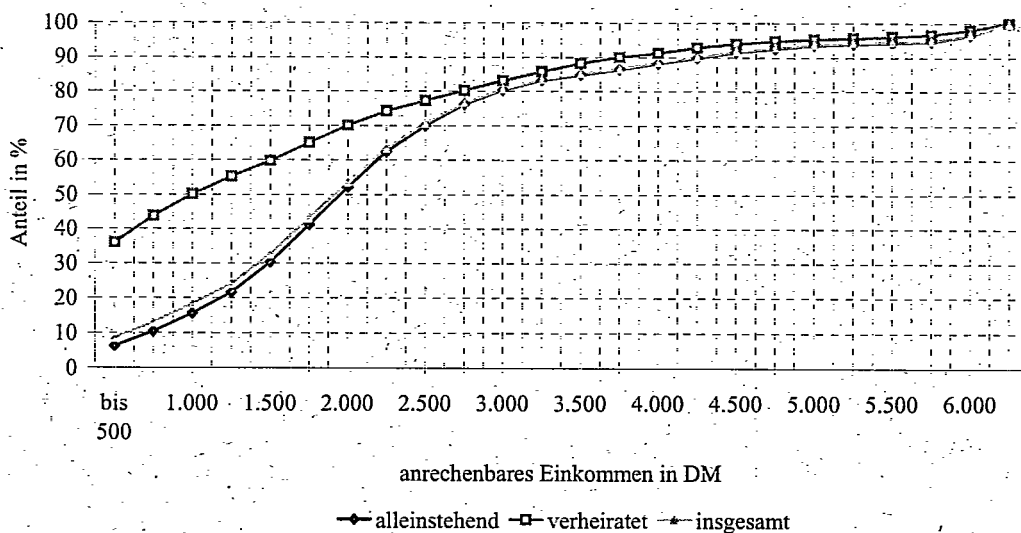
Aus diesem Grund muß mit *simulierten Einkommen* gearbeitet werden.

30. Einkommen der Heimbewohner können simuliert werden, indem die *Einkommen der Altenbevölkerung in Privathaushalten* nach Alter, Geschlecht und Familienstand per Gewichtungungsverfahren an die entsprechenden multivariaten Verteilungen der Heimbewölkerung angepaßt werden. Die Verteilung der Heimbewölkerung nach Alter und Geschlecht kann dabei der PG 2 – Statistik der Pflegekassen entnommen werden. Kontrollrechnungen ergaben dabei, daß sich die Heimbewölkerung in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich dieser Merkmale nicht signifikant von der des Bundesgebietes unterscheidet, so daß auf bundesweite Daten zurückgegriffen werden kann.
31. Einkommensdaten zur Altenbevölkerung können grundsätzlich verschiedenen repräsentativen Einkommenserhebungen entnommen werden. Anbieten würden sich das SOEP, der Mikrozensus, die EVS sowie eine aktuelle Infratest-Erhebung.
 - Die Infratest-Erhebung zur Einkommenslage der Altenbevölkerung in NRW ist für die hier interessierende Fragestellung nicht geeignet, da sie auf die Gruppe der 55-80jährigen abzielt. Da das durchschnittliche Heimeintrittsalter bereits bei über 80 liegt, bezieht sich die Infratest-Studie auf die falsche Zielgruppe.
 - Die EVS als Spezialerhebung gerade auch zur Einkommenssituation von Haushalten hat den Vorteil, gleichzeitig eine große Fallzahl und eine lückenlose Einkommenserhebung, die aus der Verpflichtung zum Führen von Haushaltsbüchern resultiert, zu kombinieren. Sie ist daher für diese Fragestellung besonders geeignet.
 - Der Mikrozensus erfaßt die Einkommen dagegen nur über eine summarische Frage zum Haushaltsnettoeinkommen, deren Beantwortung auf subjektiver Selbsteinstufung beruht.
 - Im SOEP sind deutlich weniger Personen befragt als in der EVS. Zudem führt die weniger detaillierte Einkommenserfassung zu einer tendentiellen Unterschätzung der Haushaltseinkommen.

Die folgenden Modellrechnungen beruhen daher auf den Ergebnissen der *Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) des Statistischen Bundesamtes für 1998*. Verwendet wurden nur die in NRW lebenden Personen ab 60 Jahren, die aber immer noch eine recht große Stichprobe darstellen ($n = 4.469$).

32. Mittels dieser Daten läßt sich unter Berücksichtigung der einschlägigen sozialhilferechtlichen Vorschriften die *Verteilung der anrechnungsfähigen Einkommen der Bewohner von Pflegeheimen* modellieren (Abbildung 1). Das anrechenbare Einkommen ergibt sich dabei durch Substraktion der sozialhilferechtlichen Einkommensschonbeträge von der Summe der Einkommensbestandteile, die dem Heimbewohner auch bei einem Aufenthalt im Pflegeheim zugehen. Angegeben ist die Verteilungsfunktion für Alleinstehende (93% der Heimbewohner) und Verheiratete (7% der Heimbewohner) sowie für die Gesamtheit der Heimbewohner.

Abbildung 1: Geschätztes anrechenbares Einkommen von Heimbewohnern in NRW 1998



Die Verteilungsfunktion gibt dabei zu jedem Einkommenswert auf der Abzisse an, wie hoch der Anteil der Population ist, der über ein nicht höheres Einkommen verfügt.¹ Demnach verfügen rund die Hälfte der Heimbewohner über ein anrechenba-

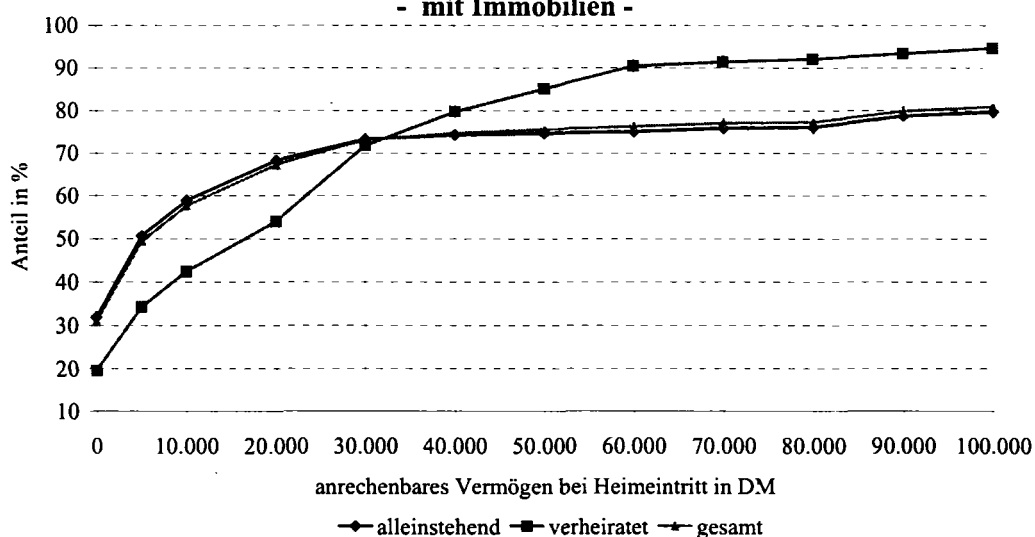
¹ Um etwaigen Problemen geringer Zellenbesetzungen zu begegnen, wurde die Verteilungsfunktion mittels der Methode der gleitenden Durchschnitte ($k=3$) geglättet.

res Einkommen von weniger als 2.000 DM (1023 €). Für Verheiratete ist der Median, d.h. das Einkommen, das nur von der Hälfte dieser Teilpopulation überschritten wird, sogar noch deutlich geringer. Knapp die Hälfte der Verheirateten verfügt nämlich über ein anrechenbares Einkommen von weniger als 1.000 DM (511 €). Der Unterschied zu den Alleinstehenden ist dabei darauf zurückzuführen, daß der größere Teil des höheren Haushaltseinkommens von Paaren als Schoneinkommen für den in eigenem Haushalt verbleibenden Partner angerechnet wird.

Die Verteilung der anrechenbaren Einkommen für 2003 wurde sodann ermittelt, indem alle Einkommenswert um 6,1% erhöht wurden. Dieser Wert entspricht der kumulierten Rentenanpassung der gesetzlichen Rentenversicherung für die Jahre 1999 bis 2002.

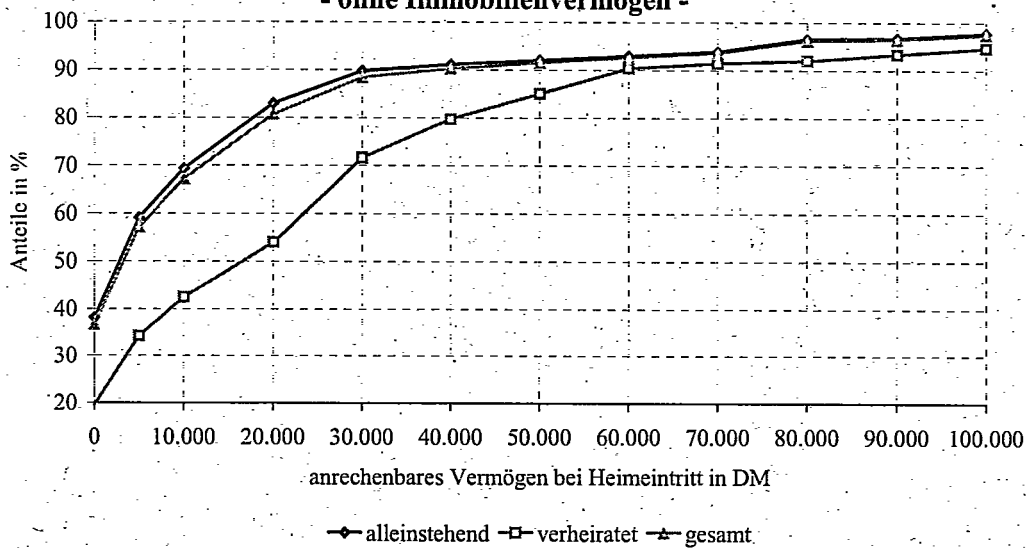
33. Hinsichtlich der *Vermögenssituation* ist danach zu unterscheiden, ob Immobilienvermögen mit berücksichtigt wird und ob es sich um das Vermögen bei Eintritt in ein Pflegeheim handelt oder ob ein etwaiger Vermögensverzehr durch den Heimaufenthalt berücksichtigt wurde. Nachstehend finden sich zunächst die Abbildungen zum Vermögen zum Zeitpunkt des Heimeintritts. Ausführungen zum Vermögen bei Berücksichtigung des Vermögensverzehrs finden sich in Abschnitt II.

Abbildung 2: Geschätztes anrechenbares Vermögen von Heimbewohnern in NRW 1998
- mit Immobilien -



Wie Abbildung 2 zeigt, verfügen mehr als 30% der Heimbewohner bereits bei Eintritt in ein Pflegeheim über kein (gemäß den Vorschriften des BSHG) anrechenbares Vermögen. Weiterhin ist erkennbar, daß nur rund ein Viertel der Bewohner über ein Vermögen von mehr als 30.000 DM (15.339 €) verfügen, das auch mittel- und langfristig ausreicht, um die Lücken zu kompensieren, die sich zwischen Einkommen und Pflegekassenleistungen auf der einen und Heimkosten auf der anderen Seite auftun. Der Anteil der Personen mit einem Vermögen zwischen 30.000 und 100.000 DM (51.129 €) ist mit 8% dagegen sehr gering. Wer die Schwelle von 30.000 DM überschritten hat, verfügt in der Regel auch über ein Vermögen von mehr als 100.000 DM. Grund hierfür ist, daß es sich bei den Personen mit einem Vermögen oberhalb von 30.000 DM überwiegend um Immobilienbesitzer handelt.

Abbildung 3: Geschätztes anrechenbares Vermögen von Heimbewohnern in NRW 1998 - ohne Immobilienvermögen -



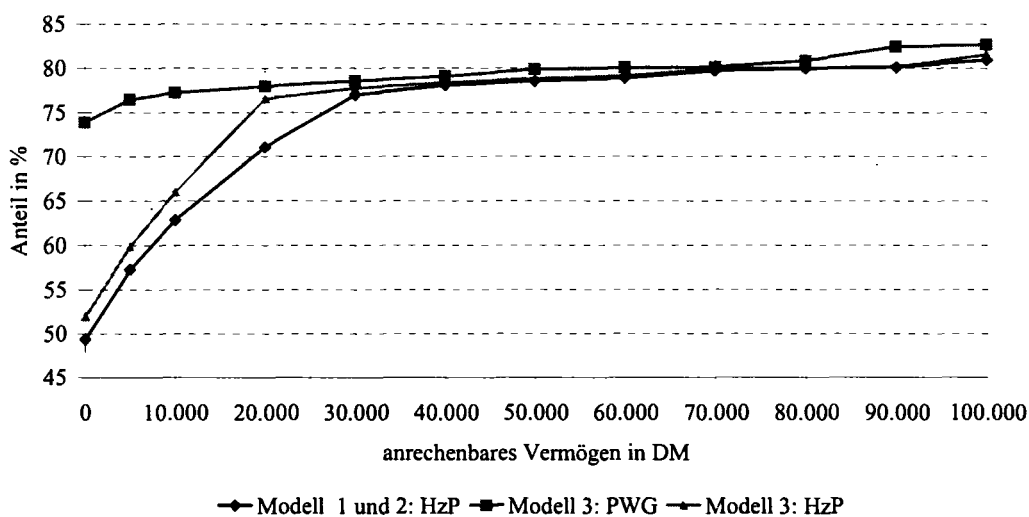
Diese Bedeutung des Immobilienbesitzes zeigt auch Abbildung 3 bei der Immobilien nicht berücksichtigt sind. Hier hat die Verteilungsfunktion auch bei Werten oberhalb von 30.000 DM einen deutlich steileren Verlauf und der Anteil der Personen mit einem Einkommen von über 100.000 DM sinkt auf 3%.

34. Die Zahl der Empfänger von Hilfe zur Pflege ist deutlich geringer als die der Personen, bei denen Einkommen und Pflegekassenleistungen nicht ausreichen, das ge-

samte Heimentgelt (einschließlich gesondert in Rechnung gestellter Investitionskosten) und den Barbetrag zur persönlichen Verfügung zu finanzieren. Diese Personengruppe finanziert den Heimaufenthalt durch den Verzehr des eigenen Vermögens, das allerdings – wie bereits gezeigt – häufig recht begrenzt ist. Der *Vermögensverzehr* und damit die *Verweildauer im Pflegeheim* als eine Determinante des Vermögensverzehrs ist daher eine wichtige Größe, wenn ermittelt werden soll, welche Bewohner auf Hilfe zur Pflege und – wenn es vermögensgeprüft ist – Pflegewohngeld zurückgreifen können. Zur Abschätzung der Verteilung der Verweildauern im Pflegeheim wurde auf Leistungsdaten der Gemünder Ersatzkasse zurückgegriffen, die dem Verfasser zur Verfügung stehen.² Anhand dieser Daten wurde ermittelt, welche Verweildauern die Heimbewohner zum Stichtag 30.6.2001 aufwiesen und diese Angaben dem EVS-Datensatz zugespielt.

35. Wird der mit dieser Aufenthaltsdauer verbundene Vermögensverzehr berücksichtigt, ergibt sich die in Abbildung 4 enthaltene *Vermögensverteilung*.

**Abbildung 4: Geschätztes anrechenbares Restvermögen von Heimbewohnern in NRW
- Projektion 2003 -**



Für den Vermögensverzehr wurden – neben den Verweildauern – dabei die hochgerechneten Heimentgelte und Einkommen des Jahres 2003 (s.u.) sowie die aktuellen

² Entsprechende Daten anderer Kassen sind in Deutschland derzeit nicht zugänglich.

Pflegekassenleistungen zugrunde gelegt und simuliert, welches Restvermögen sich ergeben würde, wenn ein Vermögensverzehr stattgefunden hätte, der mit diesen Werten korrespondiert. Des weiteren wurde unterstellt, daß Modernisierungen in einem Umfang stattgefunden haben, der dem von den Landschaftsverbänden ermittelten Modernisierungsbedarf entspricht (s. hierzu auch Abschnitt II). Hierbei werden die eingangs von Teil E dargestellten Finanzierungsmodelle 1 bis 3 modelliert. Da der im Gesetzentwurf (§ Abs. 3 PfG NW n.F.) vorgesehene Vermögensschonbetrag für das Pflegewohngeld von 10.000 Euro deutlich über dem Vermögensschonbetrag für die Hilfe zur Pflege liegt, unterscheidet sich das anrechenbare Vermögen in bezug auf Pflegewohngeld und Hilfe zur Pflege in Modell 3, das (als einziges diese drei Modelle) eine Vermögensanrechnung auch beim Pflegewohngeld vorsieht. Die Hälfte der Heimbewohner haben somit bei Berücksichtigung eines Vermögensverzehrs kein Vermögen, das oberhalb des Schonbetrags nach BSHG liegt, und nur ein Viertel hat ein Vermögen, das oberhalb des Schonbetrags für die Pflegewohngeldgewährung von 10.000 Euro liegt (Modell 3). Bei diesem Viertel dürfte es sich wiederum überwiegend um die Eigentümer von Immobilien handeln.

Der „Keil“ zwischen den beiden auf Modell 3 bezogenen Linien gibt den Effekt der unterschiedlichen Vermögensschonbeträge für die Hilfe zur Pflege und das Pflegewohngeld wieder. Die in bezug auf das sozialhilferechtlich anrechenbare Vermögen erkennbare Differenz zwischen Modell 1 und 2 auf der einen und Modell 3 auf der anderen Seite ist Ausdruck des Rückwirkungseffekts der Vermögensanrechnung beim Pflegewohngeld auf die Hilfe zur Pflege: Durch die Vermögensanrechnung beim Pflegewohngeld wird das Vermögen schneller verzehrt, so daß das anrechenbare Vermögen (für die Hilfe zur Pflege) im Querschnitt geringer ist als etwa in Modell 2 ohne Vermögensanrechnung beim Pflegewohngeld.

36. Für die *Heimentgelte* wurde auf Informationen der Landschaftsverbände Rheinland und Westfalen-Lippe zurückgegriffen, die entsprechend der Steigerung der Jahre 1998-2002 auf das Jahr 2003 fortgeschrieben wurden. Tabelle 2 enthält die Werte, von denen für 1998 und für 2003 ausgegangen wurde. Da über die Korrelation von Einkommen und Heimentgelten keine Informationen vorliegen, wurden für alle Pflegebedürftigen einheitliche Mittelwerte für Pflegekosten (nach Pflegestufe) so-

wie Unterkunft und Verpflegung unterstellt. Bei den Investitionskosten wurden hingegen Dezile gebildet und die zehn Mittelwerte dieser Dezile zufällig zugewiesen. Dies ermöglicht es im folgenden, Modernisierungen gezielt bei den Einrichtungen mit den niedrigsten Investitionskosten zu simulieren. Tabelle 2 enthält – nachrichtlich – aber auch für die Investitionskosten das arithmetische Mittel.

Tabelle 2: Verwendete Heimentgelte für 1998 und 2003 (in Euro/Monat)

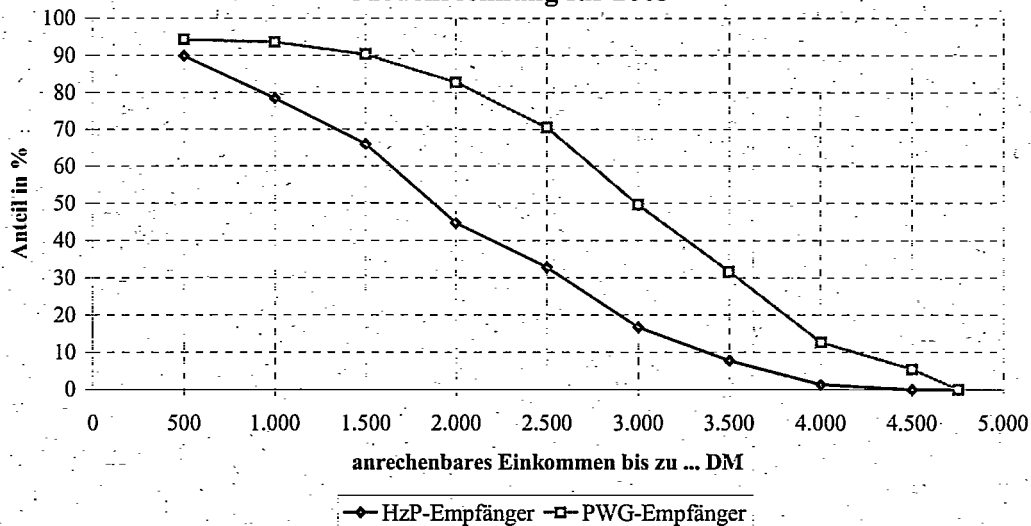
Stufe 0	Pflegekosten			Unterkunft u. Verpflegung	Investitionskosten
	Stufe I	Stufe II	Stufe III		
1998					
593	995	1.387	2.115	688	339
2003					
765	1.152	1.669	2.046	766	339

37. Unter Berücksichtigung von Quoten für Beihilfebezieher und nicht Pflegeversicherte sowie der Verteilung der Heimbewohner auf die Pflegestufen (einschließlich der Stufe 0) gemäß dem Evaluationsbericht für das Landespflegegesetz NRW läßt sich mittels der beschriebenen Daten die Zahl der Pflegewohngeld- und Sozialhilfeempfänger sowie die Ausgaben für Pflegewohngeld und Hilfe zur Pflege für das Jahr 1998 und – bei Fortschreibung von Heimentgelten und Einkommen – auch für 2003 errechnen. Abbildung 5 zeigt den Anteil der Heimbewohner, die Pflegewohngeld und / oder Hilfe zur Pflege beziehen, in Abhängigkeit vom Einkommen. Die Angaben beziehen sich dabei auf den Status quo, d.h. auf die Situation vor einer Modernisierungs- und Neubauwelle mit den entsprechenden Veränderungen der Investitionskosten.

Erkennbar ist, daß der Anteil der Pflegewohngeldempfänger bei allen Einkommen oberhalb des Wertes der Empfänger von Hilfe zur Pflege liegt. Das ist auf die vorrangige Gewährung von Pflegewohngeld und auf die Vermögensanrechnung nur bei der Hilfe zur Pflege (im Status quo) zurückzuführen. Das Integral zwischen den beiden Kurven ist damit auch Ausdruck dafür, wie sehr das Pflegewohngeld derzeit

seine Aufgaben erfüllt, den Bezug von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen bzw. den Rückgriff auf eigenes Vermögen zur Begleichung der Heimkosten zu vermeiden.

Abbildung 5:
Anteil der Leistungsempfänger an den Heimbewohnern
- Modellrechnung für 2003 -



Erkennbar ist weiterhin, daß der Anteil der Leistungsempfänger bei beiden Leistungen mit dem Einkommen monoton fällt, wobei z.B. immerhin noch die Hälfte der Heimbewohner mit einem monatlichen Einkommen von 3.000 DM (1.534 €) und mehr als 10% der Heimbewohner mit einem monatlichen Einkommen von 4.000 DM (2.045 €) Pflegewohngehalt beziehen.

38. Angesichts der Vielzahl der notwendigen Setzungen und zufälligen Zuweisungen ist nicht davon auszugehen, daß das Modellergebnis die Realität exakt trifft. Vielmehr sind eine Reihe systematischer Verzerrungen zu konstatieren. Ein Vergleich der Modellrechnung für 1998 mit der Realität kann daher dazu benutzt werden, Korrekturfaktoren zu berechnen, die Modellergebnis und Realität in Übereinstimmung bringen. Eine derartige „Kallibrierung“ des Modells ist üblich und geht von der Annahme aus, daß systematische Verzerrungen – soweit sie nicht ausgeschlossen werden können – auch bei der Projektion zukünftiger Werte auftreten. Mittels der Korrekturfaktoren werden daher dann auch die Projektionsergebnisse gewichtet, um so die systematischen Verzerrungen auszugleichen. Allerdings erwies sich die

Modellkalibrierung in diesem Fall als ausgesprochen schwierig, da die Informationen über die Realität auch für die Vergangenheit nur sehr unvollständig vorliegen und teilweise abgeschätzt werden mußten. Die so ermittelten Korrekturfaktoren werden für die nachfolgenden Modellrechnungen zu den fiskalischen Effekten von Modernisierung und Neubau konstant gehalten.

39. Um die zur Kalibrierung notwendigen Korrekturfaktoren zu errechnen, wurden die Modellrechnungen zunächst für das Jahr 1998 durchgeführt. Anschließend wurden entsprechende Berechnungen für 2003 angestellt. Hierzu wurden Heimentgelte und Einkommen fortgeschrieben, alle übrigen Determinanten, insbesondere Pflegekasernenleistungen, Vermögen und Investitionskosten aber konstant gehalten. Die resultierenden Ergebnisse wurden sodann mit den Korrekturfaktoren gewichtet. Auf dieser Basis können nun auch fiskalische Effekte der Modernisierung und des Neubaus berechnet werden.

II. Fiskalische Effekte von Modernisierung/Ersatzneubauten und Neubauten gemäß der Bedarfsschätzungen der Landschaftsverbände

Im Hinblick auf die mögliche öffentliche Investitionskostenfinanzierung werden die eingangs von Teil E skizzierten 4 Modelle untersucht. Die fiskalischen Effekten hängen neben diesem rechtlichen Rahmen von der Anzahl der modernisierten bzw. neu geschaffenen Plätze und den Kosten pro Platz ab. Diesbezüglich wird in diesem Abschnitt auf die Erhebungen der Landschaftsverbände rekurriert. Dabei wird unterstellt, daß die Modernisierungen sofort durchgeführt werden und die Kosten damit ebenfalls sofort auftreten.

40. Die Landschaftsverbände sind bei ihren Berechnungen von einem Modernisierungssowie einem Neubaubedarf von je 25.800 Plätzen ausgegangen. In Anlehnung an diesen Ansatz wird im folgenden unterstellt, daß für 25.919 Plätze Ersatzneubauten erstellt und für 28.389 Plätze eine Modernisierung durchgeführt wird.³ Zudem wer-

³ Aus modellimmanenten Gründen konnte die von den Landschaftsverbänden geschätzte Zahl nur approximiert werden. Die in der Modellrechnung verwendete Platzzahl übersteigt die des Land-

den „echte“ Neubauten im Umfang von 10.000 Plätzen zur Deckung aktueller oder zukünftiger Fehlbedarfe zugrunde gelegt. Je nach angesetzten anererkennungsfähigen Baukosten ergeben sich bei einem unterstellten Zinssatz von 7% und einem Verhältnis von echten Neubauten, Ersatzneubauten und Modernisierungen von 1 : 0,91 : 0,64 die in Tabelle 3 enthaltenen Erhöhungen der gesondert in Rechnung gestellten Investitionskosten.⁴ Unterstellt wird nun, daß die Ersatzneubauten bei den Plätzen mit den niedrigsten Investitionskosten und die Modernisierungen bei den Einrichtungen mit den danach geringsten Investitionskosten vorgenommen werden.⁵ In Modell 3 wird zudem ein Schonvermögen von 10.000 € zugrunde gelegt.

Tabelle 3: Annahmen zur Erhöhung der gesondert in Rechnung gestellten Investitionskosten (in DM pro Monat)

	Modell 0: Neubaukosten pro Platz: 181.500 DM	Modell 1: Neubaukosten pro Platz: 150.000 DM		Modell 2 und 3: Neubaukosten pro Platz: 150.000 DM
		In Rechnung ge- stellte I-Kosten	Kosten der Ob- jektförderung	
Neubau 10.000 Plätze	529	438	462	875
Ersatzneubau (25.919 Plätze)	481	398	420	795
Modernisierung (28.389 Plätze)	337	278	293	557

41. Unter Heranziehung der oben genannten Einkommens- und Vermögensdaten sowie der Annahmen zur Verteilung der Verweildauer in Einrichtungen, lassen sich nun die *Effekte der Modernisierung und des Ersatzbaus sowie von Neubauten* berechnen. Hierzu wurde zum einen simuliert, welche Effekte sich ergeben hätten, wenn

schaftsverbands daher um 5%. Bei den genannten Bettenzahlen wird von „belegten Betten“ ausgegangen. Um 100 belegte Betten zu modernisieren, sind allerdings Baumaßnahmen bei 105 Betten notwendig, da die Belegquote nicht 100% beträgt. Dies wird berücksichtigt, indem bei der Objektförderung eine entsprechend höhere zu fördernde Bettenzahl angesetzt wird.

⁴ Die genannten Verhältniszahlen beruhen auf der Annahmen, daß für Ersatzneubauten keine Erstausstattung (=10%) finanziert werden muß und die durchschnittlichen Modernisierungskosten bei 70% der Ersatzneubaukosten liegen.

bereits 1998 eine andere Investitionsförderung gegolten hätte. Zum anderen – und nur hierauf wird im folgenden eingegangen – wurden die Effekte für 2003 errechnet. Auch diese Effekte unterstellen aber (für die Berechnung des Vermögensverzehr), daß die neuen Regelungen schon seit langer Zeit gegolten haben. Auf diese Weise gelingt es nämlich, die kurzfristigen Einführungseffekte auszublenden und nachhaltige Ergebnisse zu errechnen.

Tabelle 4: Fiskalische Effekte von Modernisierung und Ersatzneubau gemäß der Bedarfsschätzung der Landschaftsverbände (2003)

	Mehrausgaben (Mio. DM) für			
	Investitions- Förderung	Hilfe zur Pflege (HzP)	Investitionsförderung und HzP in Mio. DM	in % der Summe ohne Modernisierung
Modell 0				
Objektförderung	279			
Pflegewohngeld	143			
Insgesamt	422	5	428	21,9
Modell 1				
Objektförderung	231			
Pflegewohngeld	118			
Insgesamt	349	5	353	18,1
Modell 2	240	10	250	12,8
Modell 3	52	82	134	6,9

Tabelle 4 enthält die sich so ergebenden fiskalischen *Effekte von Modernisierung und Ersatzneubau*. Die Tabelle zeigt zunächst, daß die Verringerung der Summe der anerkennungsfähigen Baukosten unmittelbar zu einer Reduktion Investitionsförderung führt, und zwar sowohl für die Objektförderung als auch für das Pflegewohngeld (Vergleich von Modell 0 und 1). Eine Abschaffung der Objektförderung führt zwar zu einer Erhöhung der Ausgaben für Pflegewohngeld (Vergleich von Modell 1 und 2), der aber durch den Wegfall der Ausgaben für Objektförderung ü-

⁵ Grundgedanke hierbei ist, daß ältere Einrichtungen über einen erhöhten Modernisierungsbedarf verfügen, gleichzeitig aber einen höheren Teil der Investitionen abgeschrieben haben und daher geringe Investitionskosten in Rechnung stellen.

berkompensiert wird. Insgesamt liegen die Aufwendungen der öffentlichen Hand bereits in Modell 2 (reine Pflegewohngeldförderung) deutlich unter denen in Modell 1 (Förderung mit Objekt- und Subjektförderung). Dies ist darauf zurückzuführen, daß nur in Modell 1 auch die Kosten für Selbstzahler gefördert werden. Zudem werden bei einer Objektförderung immer auch Plätze gefördert, die nicht belegt sind. Um den gleichen Effekte zu erzielen, müssen daher mehr Plätze gefördert werden.

Erwartungsgemäß führt die Vermögensanrechnung beim Pflegewohngeld zu Mehrausgaben bei der Hilfe zur Pflege (Vergleich der Modelle 2 und 3). Dies ist darauf zurückzuführen, daß jedes Vermögen nur einmal herangezogen werden kann. Wird es schon bei der Berechnung des Pflegewohngeldes berücksichtigt, stehen diese Anteile nicht mehr für eine Berücksichtigung bei der Hilfe zur Pflege zur Verfügung. Dieser Effekt wiegt jedoch die Einsparungen beim Pflegewohngeld bei weitem nicht auf, so daß die Vermögensanrechnung insgesamt zu einer deutlichen Entlastung der öffentlichen Haushalte von 116 Mio. DM bzw. 59 Mio. Euro führt. Diese Einsparungen dürften in erster Linie bei den Immobilienbesitzern erzielt werden. Bei den übrigen Heimbewohnern ist das Vermögen so gering, daß es allein schon über die Anrechnung auf die Sozialhilfe überwiegend oder vollkommen herangezogen wird – unabhängig davon, ob auch das Pflegewohngeld vermögensgeprüft ist. Damit wird aber auch deutlich, daß die Einspareffekte einer Vermögensanrechnung in hohem Maße davon abhängen, ob und inwieweit das Immobilienvermögen mit erfaßt wird.

Insgesamt ist der errechnete „Gewinn“ durch die Einführung einer Vermögensanrechnung deutlich größer als es die Einsparungen bei den drei Kommunen erwarten lassen, die bereits eine Vermögensanrechnung beim Pflegewohngeld vornehmen (vgl. Ziffer 14). Dies deutet darauf hin, daß die tatsächliche Erfassung vorhandenen Vermögens eine entscheidende Variable für das realisierte Ausmaß der Einsparungen ist und die Modellrechnungen, die von derartigen Inkassoproblemen absehen, den Effekte der Vermögensanrechnung womöglich überschätzen.

Ein sofortiger Abbau des Investitionsstaus würde nach den vorgesehenen Regelungen für die Neufassung des Landespflegegesetzes nach diesen Modellrechnungen –

die allerdings mit großen Unsicherheiten behaftet sind – Mehrausgaben in Höhe von 134 Mio. DM nach sich ziehen (Modell 3). Das entspricht 69 Mio. Euro bzw. einem Anteil von 6,9% der ansonsten für 2003 zu erwartenden Ausgaben für Pflegegeld und Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

42. Tabelle 5 enthält eine Abschätzung der *Mehrausgaben die aus dem Bau von 10.000 (belegten) Plätzen* resultieren. Die Kosten für Modell 0 und 1 werden dabei noch unterschätzt, da eine größere Zahl von Plätzen errichtet werden muß, um die genannte Zahl an belegten Plätzen zu realisieren, bei einer Objektförderung (nicht aber bei einer Pflegegeldförderung), aber auch nicht belegte Plätze gefördert werden.

Tabelle 5: Fiskalische Effekte eines Neubaus von 10.000 (belegten) Plätzen (2003)

	Mehrausgaben (Mio. DM) für			
	Investitionsförderung	Hilfe zur Pflege (HzP)	Investitionsförderung und HzP in Mio. DM	in % der Summe ohne Modernisierung
Modell 0	102	89	191	9,8
Modell 1	84	89	173	8,8
Modell 2	66	89	155	7,9
Modell 3	53	94	147	7,5

Auch hier zeigt sich, daß Modell 0 die teuerste und Modell 3 die billigste Variante ist. Allerdings sind die Abstände zwischen den Finanzierungsmodellen vergleichsweise gering. Dies ist nicht zuletzt darauf zurückzuführen, daß die Investitionskosten nur einen kleineren Teil der gesamten Heimentgelte ausmachen. Da die unterschiedlichen Investitionskostenfinanzierungsmodi der Modelle 0-3 somit aber nur einen Teil der insgesamt anfallenden Kosten betreffen, werden die Unterschiede zwischen den Modelle relativ gering. So sind die resultierenden Zusatzausgaben für Hilfe zur Pflege, die überwiegend für die Begleichung von nicht durch Pflegekasernenleistungen abgedeckte Pflegeleistungen und nicht vom Einkommen finanzierba-

rer Hotelkosten entstehen, in Tabelle 5 regelmäßig größer sind als die Pflegegeldausgaben. Dennoch bleibt erkennbar, daß Modell 3 die für die öffentlichen Haushalte geringsten Finanzierungslasten mit sich bringt.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle noch, daß die Kosten proportional steigen (sinken), wenn von einer höheren (niedrigeren) Platzzahl ausgegangen wird.

F. Fazit

43. Eine Weiterentwicklung der Investitionsförderung in NRW ist aus wettbewerbs-theoretischen, wettbewerbsrechtlichen und Effektivitätsgründen unabdingbar. Sie ist eine zwingende Voraussetzung für die Beseitigung des beklagten Investitionsstaus.
44. Eine solche Weiterentwicklung muß durch die Aufgabe einer Bedarfsplanung als Instrument der Angebotssteuerung, eine Aufgabe der Objektförderung und eine Umstellung der Förderung auf nachschüssige Subjektförderung geprägt sein. Eine solche Weiterentwicklung birgt zwar Risiken, die beachtet werden müssen, ist letztlich aber alternativlos.
45. Der vorliegende Entwurf des zuständigen Landesministeriums genügt den Kriterien, die an eine Weiterentwicklung der Investitionsförderung formuliert werden können in hohem Maße und ist daher grundsätzlich zu begrüßen.
46. Die Abschätzung der fiskalischen Effekte ist aufgrund der Komplexität der Zusammenhänge, die sich bei einer einkommens- und vermögensabhängigen Förderung ergeben, und angesichts von Datenlücken bei grundlegenden Variablen wie etwa den Einkommen der Heimbewohner mit großen Unsicherheiten behaftet. Die Ergebnisse der hier vorgelegten Modellrechnungen sind vor diesem Hintergrund mit entsprechender Vorsicht zu betrachten. Die Modellrechnungen haben gezeigt, daß eine nachschüssige Förderung über das Pflegegeld geringere Ausgaben für die öffentliche Hand nach sich zieht als alle anderen betrachteten Fördermodi, insbesondere auch als die Objektförderung. Dieses Ergebnis ist sehr robust gegen Verän-

derungen von Parameterwerten. Die absolute Höhe der von der öffentlichen Hand zu tragenden Finanzierungskosten sind dagegen nicht mit großer Sicherheit vorherzusagen. Nach Modellrechnungen auf Basis der von den Landschaftsverbänden geschätzten Finanzierungsbedarfen belaufen sich die Ausgaben auf knapp 70 Millionen Euro. An der fiskalischen Überlegenheit des vom Landesministerium geplanten Förderverfahren besteht dagegen – wie bereits ausgeführt – kein Zweifel.