

Deutscher Bundestag

Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache

17(14)0336(8)

gel. Verband zur öAnh. am 24.10.

2012\_Assistenzpflege

22.10.2012



**Bundesverband privater Anbieter  
sozialer Dienste e.V.  
(bpa)**

Stellungnahme zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

**Entwurf eines Gesetzes  
zur Regelung des Assistenzpflegebedarfs  
in stationären Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen**  
Bundestags-Drucksache 17/10747

**ergänzt um den Änderungsantrag  
der Fraktionen der CDU/CSU und FDP**  
Ausschussdrucksache 17(14)0337

und zum

Antrag des Abgeordneten Dr. Ilja Seifert, weiterer Abgeordneter und der  
Fraktion DIE LINKE.

**Assistenzpflege bedarfsgerecht sichern**  
Bundestags-Drucksache 17/10784

Berlin, 19. Oktober 2012

## Vorbemerkung

Der **Bundesverband privater Anbieter sozialer Dienste e. V. (bpa)** bildet mit mehr als 7.500 aktiven Mitgliedseinrichtungen die größte Interessenvertretung privater Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Einrichtungen der ambulanten und (teil-) stationären Pflege, der Behindertenhilfe und der Kinder- und Jugendhilfe in privater Trägerschaft sind im bpa organisiert. Die Mitglieder des bpa tragen die Verantwortung für rund 230.000 Arbeitsplätze und ca. 17.700 Ausbildungsplätze. Mit rund 3.700 Pflegediensten, die ca. 170.000 Patienten betreuen, und 3.800 stationären Pflegeeinrichtungen mit etwa 250.000 Plätzen vertritt der bpa mehr als jede vierte Pflegeeinrichtung bundesweit. Vor diesem Hintergrund nimmt der bpa wie folgt Stellung.

### I.) Zur Assistenzpflege

Der bpa begrüßt die vorgesehene Assistenzregelung grundsätzlich. Damit wird der besonderen Situation von pflegebedürftigen Menschen mit Behinderungen Rechnung getragen. Nach der Regelung des Assistenzpflegebedarfs im Krankenhaus wird mit dem nun vorliegenden Gesetzentwurf auch die Assistenzpflege in stationären Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen ermöglicht. Das bewertet der bpa positiv, weist zugleich aber darauf hin, dass für eine konsequente Versorgung von pflegebedürftigen Menschen mit Behinderungen weitere Verbesserungen notwendig sind. Denn vergleichbare Probleme, wie sie für diese Menschen bisher in Rehabilitationseinrichtungen bestehen, sind auch in Einrichtungen der Behindertenhilfe bekannt. Zudem beziehen sich die begrüßenswerten Regelungen zum Assistenzpflegebedarf bisher ausschließlich auf diejenigen, die ihre Pflege durch von ihnen beschäftigte Pflegekräfte sicherstellen. Aber auch jenseits des sog. Arbeitgebermodells organisieren pflegebedürftige Menschen mit Behinderungen ihre pflegerische Versorgung, insbesondere durch ambulante Pflegedienste. Hier sollte es keine Ungleichbehandlung geben, sondern aufgrund der besonderen Situation von pflegebedürftigen Menschen mit Behinderungen sollte die Versorgung mit der vertrauten Assistenzpflege grundsätzlich auch möglich sein, wenn diese durch einen ambulanten Pflegedienst erfolgt.

Darüber hinaus verweist der bpa auch auf die schwierige Situation von demenzkranken Menschen, welche ohne Betreuung durch vertraute Personen einen Krankenhausaufenthalt nur schwer verkraften können.

## II.) Zur Regelung zu den Investitionskosten nach § 82 SGB XI (Änderungsantrag, zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs)

Der bpa begrüßt es nachdrücklich, dass der Gesetzgeber diese dringend notwendigen Klarstellungen bei den Investitionskosten für die Pflegeeinrichtungen rechtzeitig vor dem 1. Januar 2013 in die Wege leitet. Der bpa ist sehr erfreut, dass seine entsprechenden Hinweise berücksichtigt wurden und in den Änderungsantrag Eingang gefunden haben. Ohne eine rechtzeitige gesetzliche Klarstellung hätten durch die entsprechenden Urteile des Bundessozialgerichts (BSG) vom 8. September 2011 erhebliche nachteilige Auswirkungen auf Pflegebedürftige wie Pflegeeinrichtungen gedroht.

Der bpa hat sich von Beginn an für eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung eingesetzt. Denn ansonsten hätten innerhalb kürzester Zeit alle 16 Bundesländer jeweils eigene Regelungen erlassen müssen und die Grundlagen der Investitionskostenweiterberechnung zahlreicher Pflegeeinrichtungen hätten angepasst werden müssen. Ebenso wären umfangreiche Änderungen in einem Großteil der Heim- und Patientenverträge notwendig geworden.

**Wäre die vorgelegte Neuregelung im Änderungsantrag unterblieben, wären die Pflegeeinrichtungen durch die Rechtsprechung des Bundessozialgerichts vor erhebliche Probleme gestellt worden.** Zu nennen ist z.B. der erhebliche Aufwand, alle Investitionsbeträge ständig neu und in gänzlich anderen Strukturen zu erheben, die entsprechenden Bescheide zu erstellen oder eventuell sogar neue Vereinbarungen schließen zu müssen. Zudem hätten Verschiebungen der bisher abgegrenzten Entgeltbereiche gedroht und damit verbunden eine Aufteilung auf unterschiedliche Vereinbarungsparteien und im Konfliktfall auf unterschiedliche Schiedsstellen. Alleine dadurch wäre den Trägern jegliche Planungssicherheit verloren gegangen mit ggf. dramatischen Konsequenzen für die pflegerische Infrastruktur und damit nicht nur für die Sicherheit der getätigten Investitionen, sondern auch für die Versorgung der Bewohnerinnen und Bewohner und die Sicherung der Arbeitsplätze.

Der bpa hat deswegen nachdrücklich dafür plädiert, Möglichkeiten der Berücksichtigung eines pauschalierten Auslastungsgrades und der pauschalen Berücksichtigung von Instandsetzungs- und Instandhaltungskosten zu schaffen sowie klare Regelungen zur Berücksichtigung der Eigenkapitalverzinsung sowie eine Klarstellung zur Berücksichtigung von Erbbauzinsen zu verankern.

Der vorgelegte Gesetzentwurf geht rechtzeitig auf die dringend zu klärenden Punkte ein. Die vorgeschlagene Regelung berücksichtigt die unterschiedlichen Interessen ausgewogen und ist geeignet, für alle Beteiligten

eine verlässliche Berechnung der betriebsnotwendigen Investitionsbeträge zu ermöglichen.

Vor diesem Hintergrund begrüßt der bpa die vorgeschlagene Gesetzesänderung, plädiert aber an einer Stelle für eine weitere Klarstellung.

### **Klarstellung beim Begriff der „Aufwendungen“ notwendig**

Die Zuordnung der Eigenkapitalverzinsung zu den Vergütungsansprüchen nach § 82 Abs. 1 SGB XI nimmt das BSG allein auf der Grundlage des Aufwendungsbegriffs in § 82 Abs. 2 SGB XI vor („... dürfen keine Aufwendungen berücksichtigt werden für ...“). Aufwendungen im Sinne dieser Vorschrift seien ausschließlich tatsächliche Kosten, daher sei zwar die Fremdkapitalverzinsung den Investitionskosten zuzuordnen, die nur fiktive Eigenkapitalverzinsung jedoch den Vergütungsansprüchen nach § 82 Abs.1 SGB XI. Der vorliegende Änderungsantrag nimmt zwar in § 82 Abs. 2 Ziffer 1 SGB XI eine Ergänzung um die „Kapitalkosten“ vor, lässt aber den Wortlaut der Vorschrift hinsichtlich der nicht berücksichtigungsfähigen Aufwendungen im Übrigen unverändert. **Dies lässt Raum für die Argumentation, dass der in Ziffer 1 eingefügte Begriff der Kapitalkosten wiederum lediglich Fremdkapitalzinsen umfassen könne**, weil der im Gesetz nicht näher definierte Aufwendungsbegriff nach Lesart des BSG keine fiktiven Kosten und damit gerade nicht die Eigenkapitalzinsen umfasst.

Die Begründung des Änderungsantrages bringt zwar deutlich die Absicht zum Ausdruck, dass Fremd- und Eigenkapitalzinsen künftig einheitlich und unabhängig von der Art ihrer Finanzierung zu behandeln sein sollen; die **Gerichte sind an Gesetzesbegründungen allerdings nicht gebunden**, zumal nach der juristischen Methodenlehre die sog. historische Auslegung anhand der Gesetzesmaterialien gegenüber der Wortlautauslegung als nachrangig gilt. Insofern wären auch bei Ergänzung der Ziffer 1 um die „Kapitalkosten“ neuerliche Auseinandersetzungen über die Zuordnung der nach Lesart des BSG nicht zu den Aufwendungen gehörigen Eigenkapitalzinsen nicht auszuschließen. **Mit einer Klarstellung auch im Wortlaut, dass zu den Aufwendungen im Sinne des § 82 Abs. 2 neben den Fremdkapitalkosten auch Eigenkapitalkosten gehören, wäre dies im Sinne der Rechtsklarheit zu verhindern.**

Vor dem Hintergrund der BSG-Urteile vom 8.9.2011 ist aus Sicht des bpa auch die in § 82 Abs. 3 vorgesehene Formulierung „pauschalierte Instandhaltungs- und Instandsetzungsaufwendungen“ widersprüchlich, da der Begriff der Aufwendungen nach Lesart des BSG Pauschalen ausschließt.

Der bpa schlägt daher folgende klarstellende Änderungen vor:

§ 82 Absatz 2 SGB XI wird folgender Satz angefügt:

**„Aufwendungen im Sinne des Satzes 1 sind auch Fremd- und Eigenkapitalkosten.“**

In Absatz 3 Satz 3 werden nach dem Wort „Pflegebedürftigen“ die Wörter **„einschließlich der Berücksichtigung angemessener Instandhaltungs- und Instandsetzungspauschalen sowie der zugrunde zu liegenden Belegungsquote“** eingefügt.

### **III.) Bekämpfung von Fehlverhalten im Bereich der Pflegeversicherung – § 47 a SGB XI (Änderungsantrag, zu Artikel 2 des Gesetzentwurfs)**

Vorgesehen ist, dass im Falle eines konkreten Verdachts auf Missbrauch künftig die Sozialhilfeträger bei Anträgen auf Pflegeleistungen einen Auskunftsanspruch gegenüber den Stellen zur Bekämpfung von Fehlverhalten erhalten.

Der bpa lehnt jede Form von Betrug im Bereich der Pflegeversicherung ab, erachtet aber zugleich die hier vorgelegten Regelungen als nicht angemessen.

In Presseveröffentlichungen zu dieser Neuregelung wird Bezug genommen auf Ereignisse in Berlin, bei denen ambulante Pflegedienste angeblich gegenüber dem Sozialhilfeträger falsch abgerechnet haben sollen. Der bpa warnt eindringlich davor, auf dieser Grundlage die Pflegedienste und die Pflegekräfte unter einen Generalverdacht zu stellen. Entschieden verwehrt sich der bpa gegen Behauptungen, es gebe hier einen besonderen Missbrauch. Mehrmals wurden die Berliner Pflegedienste pauschaliert verdächtigt. Sowohl die Verbände der privaten Pflegedienste als auch die Wohlfahrtsverbände haben diese Verdächtigungen zurückgewiesen und Belege für die Behauptungen eingefordert. Zugleich haben die Verbände der Pflegedienste in Berlin ihre uneingeschränkte Zusammenarbeit mit den Behörden angeboten. Substantiierte Nachweise konnte der Berliner Senat bisher nicht vorlegen.

Seit September 2011 soll es nach Auskunft eines Vertreters des sog. Runden Tisches für Abrechnungsbetrug bislang 35 Ermittlungsverfahren geben (bei ca. 550 zugelassenen Pflegediensten in Berlin), aber in keinem

einzigsten Fall ist es bislang überhaupt zur Eröffnung des Hauptsacheverfahrens gekommen. In ca. einem Drittel der Fälle sollen laut Auskunft der Ermittlungsbehörden bzw. der betroffenen Pflegedienste die Ermittlungen eingestellt worden sein. Sollten die übrigen ca. 23 Fälle eine Anklage und Verurteilung zur Folge haben, läge der Anteil bei 4,2% aller Dienste in Berlin, gegen die innerhalb eines Jahres ermittelt wurde. Bei Berücksichtigung der versorgten Fallzahlen von Pflegebedürftigen dürfte der Prozentsatz, bei dem ein Verdacht auf Falschabrechnung besteht, deutlich unter 1 % liegen.

Vor diesem Hintergrund verbietet sich eine pauschalierte Kriminalisierung von Pflegediensten in Berlin oder in anderen Bundesländern. Die Pflegeeinrichtungen und Pflegekräfte in dieser Zukunftsbranche dürfen nicht kriminalisiert, unter Generalverdacht gestellt oder durch entsprechende Äußerungen demotiviert werden. Notwendig sind vielmehr eine öffentliche Stärkung der Pflege und die Umsetzung von konkreten Maßnahmen, die beispielsweise in der Ausbildungs- und Qualifizierungsoffensive Altenpflege der Bundesregierung vorgesehen sind. Diese gilt es, zeitnah umzusetzen. Wenn es in Einzelfällen zu Fehlverhalten im Bereich der Pflegeversicherung kommt, ist dieses aufzuklären. Dafür liegen aber bereits jetzt ausreichende Informations-, Prüfungs- und Sanktionsmöglichkeiten sowohl für die Pflegekassen als auch für die Sozialhilfeträger vor, die diese nur ausschöpfen müssten. Noch weitergehende Maßnahmen sind gegenwärtig nicht erforderlich.