

KT-Drucks. Nr. 088/2019

Landratsamt Böblingen, Postfach 1640, 71006 Böblingen

Der Landrat

Dezernent

Thomas Wagner
Telefon 07031-663 1589
Telefax 07031-663 1589
t.wagner@lrabb.de

Az:

18.03.2019

**Berichts Antrag der Kreistagsfraktionen CDU, SPD und FDP vom
19.11.2018:**

Bericht zur Kreispflegeplanung und Landesheimbauverordnung

Anlage 1 Berichts Antrag CDU und SPD

Anlage 2 Berichts Antrag FDP

Anlage 3 Landesheimbauverordnung (LHeimBauVO)

Anlage 4 Pressemitteilung Sozialministerium zur LHeimBauVO

I. Vorlage an den

Sozial- und Gesundheitsausschuss
zur Kenntnisnahme

18.03.2019
öffentlich

II. Bericht

1. Hintergrund

a) Rechtliche Ausgangslage

Aufgrund des Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetzes (WTPG) des Landes – vormals Landesheimgesetz – hat das Sozialministerium mit Wirkung vom 01.09.2009 eine Rechtsverordnung zur baulichen Gestaltung von Heimen und zur Verbesserung der Wohnqualität in den Heimen Baden-Württembergs – die sogenannte Landesheimbauverordnung – erlassen.

Die Landesheimbauverordnung gilt im Wesentlichen für stationäre Einrichtungen der Pflege. „Altenpflegeheime“ müssen bestimmten baulichen und (wohn-)raumgestalterischen Anforderungen (Anlage 2) entsprechen. So muss beispielsweise für alle Bewohner ein Einzelzimmer zur Verfügung stehen; Bewohnerzimmer und Gemeinschaftsflächen müssen Mindestgrößen und –breiten aufweisen; Wohngruppen dürfen für höchstens 15 Bewohner herausgebildet werden.

b) Verordnungsziele

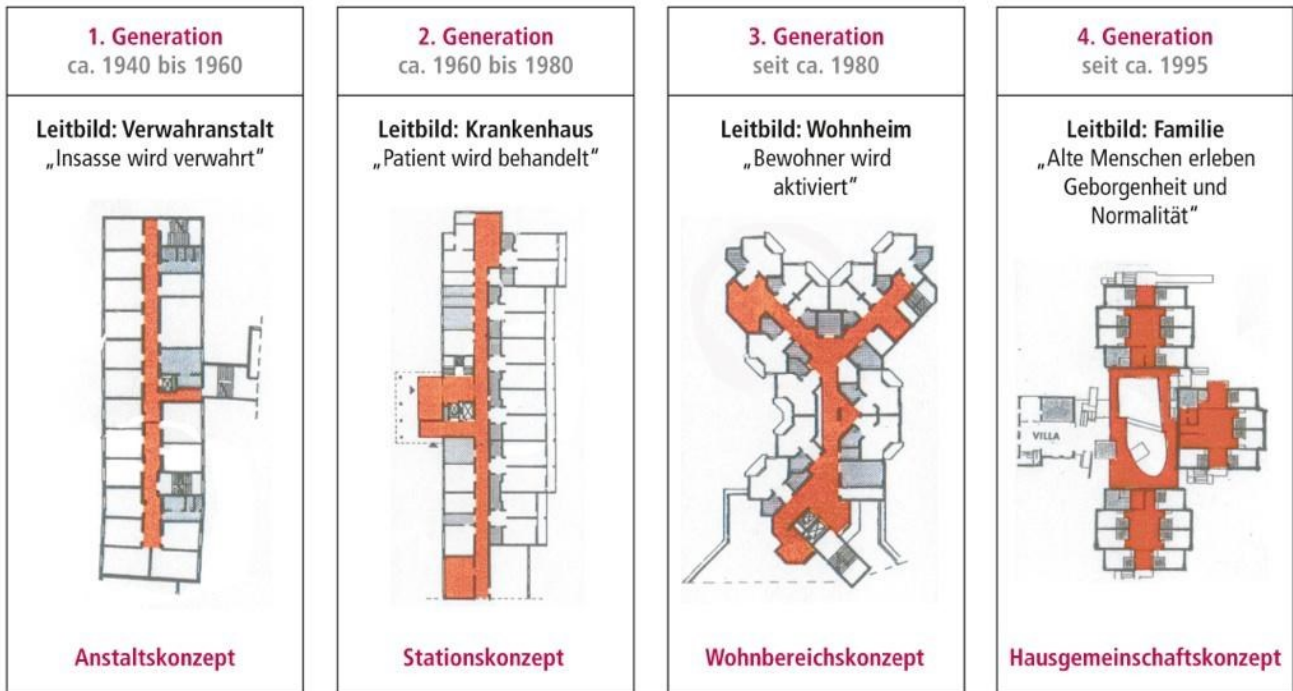
In der Rechtsverordnung und den hierzu ergangenen ermessenslenkenden Richtlinien des Sozialministeriums (Innenrecht für die Heimaufsichtsbehörden) kommt zum Ausdruck, dass „Wohnen im stationären Kontext“ zum übergeordneten Ziel erhoben wird.

Im Einzelnen sollen die „Erhaltung von Würde, Selbstbestimmung und Lebensqualität“, die das „Recht auf eine geschützte Privat- und Intimsphäre“ bei der Gestaltung von Wohnraum umfasst, gestärkt werden. Bau- und Raumkonzepte der Heimträger sollen eine „Normalisierung der Lebensumstände in stationären Einrichtungen“ anstreben (§ 1 LHeimBauVO, Anlage 2).

c) Einordnung der LHeimBauVO in die Pflegeheimlandschaft

Die Zielsetzungen und Regelungen der Landesheimbauverordnung sind ein Abbild gewandelter gesellschaftlicher Verhältnisse, Wertvorstellungen, Erwartungen und Lebensstile und stellen eine neue Entwicklung in der stationären Pflegeheimlandschaft dar. So stehen heute Selbstständigkeit, -verantwortung, -bestimmung, Intimsphäre, Wohnqualität und Pflege nach dem allgemeinen Stand der fachlichen Expertise sowie angemessene Lebensgestaltung noch stärker im Vordergrund.

Im zeitlichen Entwicklungsverlauf stationärer Einrichtungen lassen sich unterschiedliche „Pflegeheimtypen“ mit verschiedenen „baulichen Leitbildern“ und Grundkonzepten ausfindig machen (Quelle: Gudrun Kaiser):



d) Umsetzung der LHeimBauVO

Die Rechtsanforderungen der Landesheimbauverordnung lösen einen Handlungs- und Veränderungsprozess für die umsetzungspflichtigen Heimträger aus: Neubauten müssen gemäß der Verordnung errichtet werden. Für Bestandsbauten – Einrichtungen welche bei Inkrafttreten der Verordnung am 01.09.2009 in Betrieb waren – haben die Heimträger grundsätzlich zehn Jahre Zeit, um eine Anpassung (sukzessive oder stufenweise) vorzunehmen.

Diese zehnjährige Regelübergangsfrist endet am 01.09.2019.

Sind bestimmte (Tatbestands-)Merkmale belegt, kann die Heimaufsichtsbehörde diese Frist auf bis zu 25 Jahre verlängern, befristete oder unbefristete Befreiungen von bestimmten Erfordernissen aussprechen, Kleinsteinrichtungen im vereinfachten Verfahren helfen und „quasi-konforme Inhalte“ für nicht (weiter) umbaupflichtig erklären.

Die Heimaufsicht berät und unterstützt – entsprechend Ihres gesetzlichen Auftrags – die Heimträger in vielfältiger Form (bspw.: Gespräche, Vor-Ort-Begehungen, Informationsveranstaltungen (25.04.2018), Anwendungs- und Antragshinweise, „Checklisten“, Rund- und Informationsschreiben) und trifft im Rahmen des eröffneten Beurteilungs- und Ermessensspielraums situations- und sachgerechte Einzelfallentscheidungen. Insofern ist die Umsetzung der Landesheimbauverordnung auf einem guten Weg. Der Umsetzungsstand ähnelt der landesweiten Situationsbeschreibung bei der aktuellen politischen Diskussion um die Landesheimbauverordnung und die Pflege (Anlage 3).

2. Beantwortung der Anfrage (Anlage 1)

1. Liegen dem Landratsamt Zahlen vor, wie viele Plätze in den vorhandenen stationären Altenpflegeeinrichtungen a) aufgrund der Einzelzimmervorgabe und b) aufgrund der weiteren Vorgaben der LHeimBauVO bis zum 01.09.2019 abgebaut werden müssen?

Alle Heimträger müssen die Anforderungen der LHeimBauVO zum Ablauf der zehnjährigen Regelübergangsfrist am 01.09.2019 in ihren Einrichtungen umgesetzt haben, sofern keine individuelle Verlängerung der Übergangsfrist (§ 5 Absatz 2 LHeimBauVO) oder keine Befreiung (§ 6 Absatz 1 LHeimBauVO) auf Antrag ausgesprochen werden konnte.

Die Heimträger entscheiden, ob und welche Anträge sie nach der LHeimBauVO stellen. Davon hängt ab, wie viele Pflegeplätze in welchem Zeitraum abgebaut werden.

Die Heimaufsicht hat von den bislang 27 eingegangenen Anträgen in 15 Fällen eine individuell verlängerte Übergangsfrist genehmigt und in 10 Fällen über Befreiungen positiv entschieden. Abgelehnt wurden 2 Anträge. In beiden Ablehnungsfällen ist zwischenzeitlich ein gangbarer Anpassungsweg einvernehmlich abgestimmt.

Zu 1a)

Diese Entscheidungen wirken sich dahingehend aus, dass landkreisweit bislang 118 Pflegeplätze nicht zum 01.09.2019, sondern sukzessive bis zum Jahr 2038 abgebaut werden.

Der Abbau dieser 118 Pflegeplätzen entspringt (allein) dem Einzelzimmergebot der Verordnung. Anders ausgedrückt: Ohne eine Verlängerungs- oder Befreiungsentscheidung der Heimaufsicht hätten bis zum 01.09.2019 118 Pflegeplätze im Landkreis Böblingen abgebaut werden müssen.

Im Landkreis sind in 36 Bestandseinrichtungen aufgrund der Einzelzimmervorgabe 283 Bewohnerplätze – in zeitlicher Streckung – abzubauen, da 283 Doppelzimmer existieren (maximales Abbauvolumen aufgrund des Einzelzimmergebotes).

Die Anzahl der langfristig abzubauenen Pflegeplätze wird daher zunehmen. Bis zu welchem Datum alle Doppelzimmer abgebaut sind, lässt sich gegenwärtig nicht beantworten. Denn einzelne stationäre Einrichtungen haben trotz Aufforderungen bislang keine Anträge eingereicht. Nach den Vorgesprächen mit den jeweiligen Heimträgern ist jedoch davon auszugehen, dass rechtzeitig vor dem 01.09.2019 mit dem Eingang dieser Anträge gerechnet werden kann.

Die aktuelle Kreispflegeplanung 2025 weist im Bereich der stationären Dauerpflegeplätze eine Unterversorgung von 697 aus, im Bereich der Kurzzeitpflege von 139 Plätzen. Die

Umsetzung des verordnungsrechtlichen Einzelzimmergebotes wird deshalb diese kreisweite Unterversorgung perspektivisch verschärfen.

Zu 1b)

Aus den bislang ergangenen Entscheidungen der Heimaufsicht kann abgelesen werden, dass aufgrund der weiteren Vorgaben der Landesheimbauverordnung bis zum 01.09.2019 kein Pflegeplatzabbau eintritt.

Im Einzelnen:

Die geforderte „Soll“-Heimgröße von maximal 100 Plätzen (§ 2 Absatz 2 LHeimBauVO) kann durchaus zu einem Pflegeplatzabbau beitragen. In der LHeimBauVO wurde jedoch eine Sollbestimmung gewählt, die begründete Ausnahmen zulässt.

Mit dem Ziel, eine optimale Versorgungsstruktur im Landkreis (auch weiterhin) bereitzuhalten, wird die Heimaufsicht die ihr eröffneten Entscheidungsspielräume bei den entsprechenden Anträgen der Heimträger bestmöglich nutzen. So wurden von den fünf Pflegeeinrichtungen im Landkreis mit mehr als 100 Plätzen bisher vier befristete Befreiungen beziehungsweise verlängerte Übergangsfristen zwischen 2023 und 2031 ausgesprochen. Eine Einrichtung befindet sich zurzeit im Antragsverfahren.

Außerdem kann die Vorgabe zu Wohngruppen mit maximal 15 Bewohnern (§ 4 Absatz 1 LHeimBauVO) unter Umständen eine Reduzierung der Pflegeplätze zur Folge haben. Die Heimaufsicht wird die Regelungen in den ermessenslenkenden Richtlinien im Rahmen ihrer Möglichkeiten jedoch so nutzen, dass – jedenfalls aus diesem Grund – kein Abbau von Pflegeplätzen erfolgen muss. So hatte in der Bearbeitung der bisherigen Anträge die Strukturierung in 15-er Wohngruppen keine negativen Folgen auf die Platzzahl der jeweiligen Pflegeeinrichtung.

Darüber hinaus ist eine gegenläufige Entwicklung zu verzeichnen.

Denn einem Pflegeplatzabbau stehen einige Neubauvorhaben und der kontinuierliche Aufbau von neuen Wohnformen nach dem Wohn-, Teilhabe-, und Pflegegesetz (WTPG) gegenüber. So werden nach heutiger Kenntnis bis 2024 in Leonberg, in Herrenberg-Gültstein und in Sindelfingen neue Pflegeheime errichtet. Die bisher bekannten Ausbaumaßnahmen werden die quantitative Unterversorgung im Bereich der stationären und teilstationären Altenpflege nicht abdecken können.

Außerdem wird der Ausbau der Pflegeinfrastruktur in Form der ambulant betreuten Wohngemeinschaften von der Heimaufsicht beratend unterstützt. In den letzten Jahren sind in Sindelfingen und Gärtringen zwei solcher Wohngemeinschaften mit insgesamt neun Plätzen eröffnet worden. Weitere Wohngemeinschaften sind in Mötzingen, Magstadt und Herrenberg geplant. Hierzu und auch über die anderen vom Wohn-, Teilhabe- und Pflegegesetz (WTPG) vorgesehenen Wohnformen sollen die Städte und Gemeinden als wichtige örtliche Akteure in Form einer Infoveranstaltung durch das Landratsamt beraten werden.

2. Sind dem Landratsamt Einrichtungen bekannt, die deswegen in akute wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten und sieht das Landratsamt die Gefahr steigender Sozialhilfekosten aufgrund steigender Pflegesätze?

Zum ersten Frageteil: Akute wirtschaftliche Schwierigkeiten

Etwaige Härten für die Heimträger werden in der LHeimBauVO bereits durch die enthaltenen Befreiungs- und Ausnahmemöglichkeiten aufgefangen.

Die „Unzumutbarkeit aus wirtschaftlichen Gründen“ (§ 6 Absatz 1 LHeimBauVO) regelt den Umfang der Befreiungen von den einzelnen baulichen Anforderungen. Erforderlich ist hierfür ein entsprechender Antrag des jeweiligen Heimträgers, in dem dieser die für das einzelne Heim erforderlichen Angaben aufführt und dazu die begründenden Unterlagen vorlegt. In die Betrachtung der wirtschaftlichen Unzumutbarkeit fließen alle Kosten aus Maßnahmen, die der Umsetzung der (neuen) Rechtsvorgaben dienen, ein. Insofern dient dieses Merkmal dazu, akute wirtschaftliche Schwierigkeiten aufzufangen und die betriebswirtschaftliche Fortführung der Bestandseinrichtung zu sichern.

Daher erteilt die Heimaufsicht für Kostenaufwendungen infolge des Anpassungsprozesses, die jedenfalls die wirtschaftliche Betriebsführung der Einrichtung gefährdeten, Befreiungen. Darüber hinaus wurden bislang Befreiungen erteilt, sobald ein An-/Um- oder Erweiterungsbau an eine Bestandseinrichtung zur Anpassung an die Rechtsvorgaben angedacht war/ist.

Außerdem eröffnet die LHeimBauVO den Heimträger die Möglichkeit, die reguläre Übergangsfrist (noch einmal) individuell auf bis zu 25 Jahren nach erstmaliger Inbetriebnahme oder nach einer grundlegenden, entgeltrelevanten Sanierungs- oder Modernisierungsmaßnahme zu verlängern (§ 5 Absatz 2 LHeimBauVO). Diese verlängerte Übergangsfrist dient der Refinanzierung der Einrichtung, ermöglicht aber auch längerfristige Planungen, um die neuen Anforderungen in der Einrichtung wirtschaftlich vertretbar umzusetzen.

Insofern sind keine Einrichtungen bekannt, in welchen eine akute wirtschaftliche Schwierigkeit eingetreten ist.

Zum zweiten Frageteil: Gefahr steigender Sozialhilfekosten

Die Pflegesatzverhandlungen werden regelmäßig und nach Aufforderung durch den Heimträger geführt. In der Regel werden die Pflegesätze für 12 Monate vereinbart. Die Pflegesätze steigen kontinuierlich an. Daher ist grundsätzlich mit steigenden Sozialhilfekosten zu rechnen.

Maßgebliche Steigerungen der Pflegesätze fielen zuletzt an

1. durch die Landespersonalverordnung, die zum 01.02.2016 in Kraft trat und durch eine Verbesserung der Personalschlüssel eine Erhöhung bewirkte,
2. durch die Umstellung des Begutachtungssystems von Pflegestufen auf Pflegegrade, die bedingt durch das Pflegestärkungsgesetz II zum 01.01.2017 wirksam wurde und
3. durch die letzten Tarifverhandlungen.

Eine Gefahr steigender Sozialhilfekosten durch einzelne Einrichtungen, die möglicherweise durch die Landesheimbauverordnung in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten, wird nicht unmittelbar gesehen.

3. Ist der absehbare Abbau von Plätzen in der neuen Kreispflegeplanung berücksichtigt und wie hoch ist der Fehlbedarf an stationären Pflegeheimplätzen zum 01.09.2019?

Der „Kreispflegeplan Landkreis Böblingen, Fortschreibung 2025, Teilplan stationäre und teilstationäre Pflege“ wurde vom Kreistag am 17.12.2018 verabschiedet (Kreistagsdrucksache 242/2018). Darin wird im Kapitel 4.4 auf die mittelfristigen Veränderungen durch die Landesheimbauverordnung eingegangen.

In den Kreispflegeplan sind alle elf Entscheidungen der Heimaufsicht auf dem Gebiet der Landesheimbauverordnung eingeflossen, welche zum Stichtag 16.11.2018 ergangen waren. Bis zum 16.11.2018 haben alle Einrichtungen eine befristete Befreiung oder verlängerte Übergangsfrist zur Anpassung erhalten. Die kürzeste Zeitbrücke endet am 31.12.2023.

Ausgehend von den bei der Kreispflegeplanaufstellung berücksichtigten Entscheidungen sowie der fortgeführten Entscheidungspraxis der Heimaufsicht (siehe Frage 1.) zu individuellen Übergangsfristen auf bis zu 25 Jahre einerseits (§ 5 Absatz 2 LHeimBauVO) und zu befristeten Befreiungen andererseits (§ 6 Absatz 1 LHeimBauVO) wird sich der Abbau der stationären Pflegeplätze sukzessiv bis in das Jahr 2035 erstrecken.

In Umsetzung der Landesheimbauverordnung fallen nach den bislang vorliegenden Entscheidungen der Heimaufsicht keine Pflegeplätze zum 01.09.2019 weg.

4. Verzichtet der Landkreis bei Abbau von Plätzen in geförderten Einrichtungen aufgrund der Vorgaben der LHeimBauVO auf eine Rückforderung von Fördermitteln sofern die Zweckbindung der Mittel noch nicht ausgelaufen ist (§ 5 Abs. 7 der VO ist eine Soll Vorschrift)?

Die Landesheimbauverordnung bestimmt, dass die Umsetzung der Verordnung in nach Landesrecht geförderten Einrichtungen nicht förderschädlich sein soll. Insoweit soll der Fördergeber – hier das Land (KVJS) – in der Regel auf eine Rückforderung von Fördermitteln verzichten (§ 5 Absatz 7 LHeimBauVO).

Sofern sich in den durch den Landkreis Böblingen geförderten Einrichtungen durch die Anpassung an die Anforderung der Landesheimbauverordnung förderschädliche Abweichungen bezüglich der ursprünglichen Förderbedingung ergeben, verzichtet der Landkreis Böblingen auf eine Rückforderung von Fördermitteln.

A handwritten signature in blue ink, reading "R. Bernhard". The signature is fluid and cursive, with a large initial "R." and a long, sweeping underline.

Roland Bernhard