

Aktueller Fachbeitrag

Entfesselungspaket I: Wirrwarr der APG DVO wird in NRW entzerrt

Die schwarz-gelbe Landesregierung hat mit dem »Gesetz zum Abbau unnötiger und belastender Vorschriften im Land Nordrhein-Westfalen – Entfesselungspaket I« ein Maßnahmenpaket zum Bürokratieabbau beschlossen. Zu den 16 Maßnahmen zählen auch Änderungen im Verfahren zur Investitionskostenförderung stationärer Einrichtungen nach dem Alten- und Pflegegesetz (APG) und der zugehörigen Durchführungsverordnung (APG DVO).

Zum Stand des Bescheidverfahrens 2016/2017

In NRW unterstützt das Online-Verfahren PfAD.invest die elektronische Antragstellung der Alten- und Pflegeheime sowie die Berechnung und Festsetzung der Höhe der Investitionskostenbeträge. In PfAD.invest sind nach Informationen des Sozialministeriums (MAGS) derzeit ca. 3.100 stationäre Pflegeeinrichtungen registriert. In einem Schreiben teilte das MAGS am 9. Oktober 2017 mit, dass sich die rund 2.200 Anträge für 2017 zu 60 % auf Eigentümer- bzw. zu 40 % auf Mieteinrichtungen beziehen. Mit Stand 1. Dezember 2017 wurde mitgeteilt, dass sich im Bereich des Landschaftsverbands Rheinland (LVR) nur noch 41 Anträge sowie im Bereich des Landschaftsverbands Westfalen-Lippe (LWL) noch 161 Anträge in der Bearbeitung befunden haben. Allerdings haben auch 565 Einrichtungen gegen bereits erteilte Bescheide Widersprüche eingelegt. In 59 Verfahren sind bereits Klagen anhängig.

Die Landschaftsverbände haben 2017 die Bearbeitung von Anträgen von Eigentumseinrichtungen vorgezogen. Für Eigentumseinrichtungen sind auch bei Bescheiderteilung in 2018 Nachberechnungen für 2017 aufgrund der rückwirkenden Erteilung der Bescheide notwendig. Die erteilten Bescheide für

Eigentumseinrichtungen erhalten kraft Gesetzes dann eine Gültigkeit bis zum 31. Dezember 2019. Durch diese Maßnahmen entfällt das Folgeverfahren 2018/2019 gänzlich.

Änderungen zur Lösung der verfahrenstechnischen Probleme im Mietmodell

Die verbleibenden verfahrenstechnischen Probleme für Einrichtungen im Mietmodell werden im Rahmen des Entfesselungspaketes dadurch gelöst, dass Mieteinrichtungen bis zum 31. Dezember 2018 auf der Basis ihrer im Jahr 2016 geltenden Bescheide abrechnen können. Diese erhalten erst im Jahr 2018 Bescheide mit einer Wirkung vom 1. Januar 2019 bis zum 31. Dezember 2020. Dadurch werden keine Bescheide rückwirkend für 2017 und 2018 erteilt und Nachberechnungen gegenüber den Bewohnern entbehrlich.

Änderungen in Bezug auf die Investitionskostenfinanzierung

Durch materielle Änderungen in den §§ 4 und 6 APG DVO und Ausführungen in der Begründung bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass eine strikte Verpflichtung zur zweckgebundenen Mittelverwendung auch schon nach der ursprünglichen Gesetzeslage nicht beabsichtigt war.

Die Einrichtungen sollen in der zwischenzeitlichen Verwendung der Mittel grundsätzlich nicht gebunden sein. Es liegt in der unternehmerischen Verantwortung des Trägers, für die Durchführung einer evtl. erforderlichen Maßnahme (Instandhaltung oder Ersatzbeschaffung) notwendige Mittel zur Verfügung zu haben. Die Abrechnung über die virtuellen Konten dient der Kontrolle, ob die sog. Kappungsgrenzen (das Vierfache der Jahresrate im Bereich der Pauschalen nach § 4 APG DVO bzw. das Zehnfache im Bereich nach § 6 APG DVO) überschritten werden.

Aktueller Fachbeitrag

Wenn in Bezug auf die Mittel nach §§ 4 und 6 APG DVO eine Pflicht zur strikt zweckgebundenen Verwendung von Anfang an nicht beabsichtigt war, es sich um angemessene Pauschalen im Sinne von § 82 Abs. 3 SGB XI handelt und die virtuellen Konten nur zur Überwachung der Kappungsgrenzen dienen, sind die bisherigen Argumente für die Passivierungspflicht in Bezug auf Pauschalen nach §§ 4 und 6 APG DVO entfallen.

Refinanzierung sonstiger Anlagegüter nach § 4 APG DVO

Im Bereich der Refinanzierung sonstiger Anlagegüter ging der Gesetzgeber bisher davon aus, dass bei Einrichtungen, die zum 1. Januar 2017 bereits 10 Jahre in Betrieb sind, die vorhandenen sonstigen Anlagegüter im Sinn von § 4 APG DVO bereits vollständig refinanziert sind. Durch Bezug auf den handels- und steuerrechtlichen Aufwandsbegriff können nunmehr auch die Restbuchwerte des sonstigen Anlagevermögens bei den nach § 4 APG DVO anzuerkennenden Aufwendungen in Ansatz gebracht werden. Darüber hinaus wird hiermit die bisher bestehende Diskrepanz in dem kameralistischen Ansatz der APG DVO (Auszahlungszeitpunkt) sowie der handelsrechtlichen Bilanzierung (Zeitpunkt der Lieferung und Leistung) aufgelöst.

Für Ersatzbeschaffungen von sonstigen Anlagegütern, die mit Mitteln nach § 4 APG DVO angeschafft worden sind, sind die Abschreibungen zu ermitteln und in den virtuellen Konten einzustellen. Vom Altbestand der sonstigen Anlagegüter, die bereits vor dem Zeitpunkt der erstmaligen Abrechnung nach APG DVO angeschafft worden sind, sind die Restbuchwerte zu ermitteln und in den virtuellen Konten einzustellen.

Wirtschaftliche Auswirkungen für Eigentümermodelle

Aus der Erfahrung der Prüfung neuer Investitionskostenbescheide sowie dem Vergleich mit den bisher nach der Geson-

dernten Berechnungsverordnung (GesBerVO) umlagefähigen Aufwendungen ist festzustellen, dass die umlagefähigen Aufwendungen im Eigentümermodell nach Umstellung auf APG DVO leicht sinken.

Aus der Betrachtung von ca. 80 Einrichtungen ist festzustellen, dass die umlagefähigen Aufwendungen je Einrichtung im Durchschnitt um T€ 15 = 3,0% leicht sinken und zusätzlich der Auslastungsgewinn (ca. T€ 15) entfällt. Allerdings ist zu beachten, dass es hier eine große Bandbreite der Veränderungen gibt, die zwischen einem Anstieg um T€ 175 bis zu einer Verschlechterung um T€ 178 streuen.

Es kommt üblicherweise zu einer Abnahme der »freien« Afa nach § 2 APG DVO (- T€ 16), zum Entfall der EDV-Pauschale (- T€ 13) sowie insbesondere zu einer deutlichen Absenkung der Finanzierungsaufwendungen (- T€ 32). Hierbei schlagen sich u.a. die Absenkung der Eigenkapital-Verzinsung sowie der Rückgang der Fremdkapitalzinsen aufgrund der inzwischen fortgeschrittenen Darlehenstilgung entsprechend nieder. Diese negativen Effekte werden aber durch den im Gesetz angelegten Indexierungseffekt bei den sonstigen Anlagegütern weitestgehend ausgeglichen (+ T€ 44).

Wird der Effekt aus der Absenkung in der Refinanzierung der Darlehenszinsen herausgerechnet, der sich auch nach der alten Systematik der GesBerVO ergeben hätte, hat die Umstellung auf die APG DVO die Investitionskostenfinanzierung nicht zuletzt auch für die Sozialhilfeträger tendenziell eher verteuert.

Wirtschaftliche Auswirkungen für Mietmodelle

Da die Bearbeitung von ca. 1.000 Einrichtungen im Mietmodell (Betreiber ist nicht Eigentümer der Immobilie) auf 2018 verschoben worden ist, befinden sich diese Einrichtungen häufig noch im Blindflug. Allerdings sind Mietmodelle bereits

Aktueller Fachbeitrag

heute dadurch benachteiligt, da nach der APG DVO vertraglich vereinbarte Indexierungen, die den Vorgaben der GesBerVO entsprachen, nicht mehr refinanziert werden können.

Durch das Entfesselungspaket wird der Bestandsschutz zunächst für die zum 1.2.2014 vereinbarten Miete gemäß § 8 Abs. 9 APG DVO von bisher 31.12.2019 um ein weiteres Jahr bis zum 31.12.2020 verlängert. Aus der Erfahrung von bisherigen Bescheidprüfungen im Mietmodell bzw. der Vorschau, zu welchen Ergebnisse die sog. fiktive Vergleichsberechnung führen wird, drohen zahlreichen Einrichtungen im Mietmodell in der Refinanzierung nach Auslaufen des Bestandsschutzes drastische Verschlechterungen.

Aus der Betrachtung von ca. 30 Einrichtungen im Mietmodell ist festzustellen, dass die umlagefähigen Aufwendungen je Einrichtung im Durchschnitt nach Auslaufen des Bestandsschutzes unter Berücksichtigung des im Gesetz vorgesehenen 10%-Aufschlags um ca. T€ 160 = 19,7% sinken. Allerdings besteht auch hier eine große Bandbreite. Die Veränderungen streuen hierbei von einem Anstieg um T€ 73 bis zu einer Verschlechterung um T€ 715. Trotz eines erstmaligen Ansatzes einer ortsüblichen Grundstücksrente wirkt sich für zahlreiche Einrichtungen im Mietmodell ungünstig aus, dass die GesBerVO bisher von einer vollständigen Fremdkapitalfinanzierung ausging und der Zinssatz aus dem Durchschnitt des Zehnjahreszeitraum, der 12 Monate vor Inbetriebnahme endete, einmalig hergeleitet wurde. Nach der APG DVO erfolgt demgegenüber jeweils nach Ablauf eines Zeitraums von zehn Jahren eine neue Ermittlung des fiktiven Zinsbetrages auf der Grundlage der dann anzusetzenden Zinssätze.

Verschlechterungen drohen auch bei Einrichtungen im Mietmodell, die ab 2003 neu errichtet oder modernisiert worden sind, wenn im Gebäudebereich die Abschreibungen bisher mit 4% refinanziert wurden. Demgegenüber berücksichtigt die

sog. fiktive Vergleichsberechnung hierfür nur einen Ansatz von 2%. Die 4%-Regelung kann erhalten bleiben, wenn der Betreiber sich für die sog. konkrete Vergleichsberechnung nach § 8 Abs. 11 APG DVO entscheidet. Diese setzt allerdings voraus, dass der Vermieter alle notwendigen Informationen insbesondere zu den Baukosten und zur Finanzierung offenlegt. Hierzu sind die Vermieter selten bereit oder in der Lage. Des Weiteren hat die konkrete Vergleichsberechnung den Nachteil, dass die Gebäuderefinanzierung bei einem 4%-Afa-Ansatz auf 25 Jahre zeitlich beschränkt ist. Im Jahr 26 kann keine Gebäudemiete mehr auf den Bewohner umgelegt werden.

Eine weitere Alternative besteht darin, auf das Pflegegeld zu verzichten, was üblicherweise ausscheidet. Die letzte Möglichkeit besteht darin, eine Ausnahmegenehmigung zur Überschreitung der Angemessenheitsgrenze zu beantragen. Zu den Erfolgsaussichten eines derartigen Antrags liegen bisher keine Erfahrungen vor.

Keine Änderung in Bezug auf Frist zur Erfüllung der WTG-Vorgaben

Spannend wird, ob das MAGS weiterhin strikt auf die fristgerechte Erfüllung der WTG-Vorgaben zum 31.7.2018 bestehen wird. Zwar wird den örtliche WTG-Vorgaben inzwischen mehr Spielraum für Einzelfall-Lösungen bei Umbauphasen mit absehbarem Ende oder für eine pragmatische Umsetzung der Vorgaben zur Einzelzimmerquote oder hinsichtlich der Badersituation eingeräumt. Allerdings machen die WTG-Behörden bisher von den Möglichkeiten zur Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nur sehr zurückhaltend Gebrauch.

Soweit zur Erfüllung der Vorgaben der Einbettzimmerquote Zweibettzimmer in Einbettzimmer (»Dortunder Modell«) umgewandelt werden, wird lediglich der festgestellte Ge-

Aktueller Fachbeitrag

samtbetrag für sonstige Anlagegüter anteilig reduziert. Dies bedeutet vereinfachend, dass die bisherigen investiven Aufwendungen weitestgehend unverändert auf eine verringerte Anzahl von Bewohner umgelegt werden. Hier ist zu empfehlen frühzeitig zu klären, welche vorgeschalteten Aufgaben (u.a. Anpassung Versorgungsvertrag, Neubeantragung Investitionskosten mit verringerter Platzzahl, Neuverhandlung Pflegesätze) zu erledigen sind.

Weitere Schritte zur Verabschiedung des Entfesselungspakets

In erster Lesung haben die Abgeordneten in der 12. Plenarsitzung des Landtags am 16.11.2017 über das Entfesselungspaket beraten. Der Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales (AGS) hat am 10.1.2018 eine Anhörung u.a. zu den im Rahmen des Entfesselungspakets geplanten Änderungen im Bereich APG/APG DVO (Artikel 10 und 11) durchgeführt. In den Anhörungen wurde u.a. eingebracht, dass weitergehender Korrekturbedarf insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung der WTG-Frist in Bezug auf die Einzelzimmerquote von 80 % zum 31.07.2018 besteht, um drohende Versorgungsengpässe zu vermeiden. Des Weiteren wurde der bis 2020 zeitlich befristete Bestandsschutz für Mietverträge als unzureichend kritisiert, da die Verträge üblicherweise deutlich längere Laufzeiten aufweisen. Zur Wahrung des Vertrauensschutzes wird eine Ausweitung des Bestandsschutzes der vor Inkrafttreten der APG DVO anerkannten Miethöhen mindestens bis zum Ende der Vertragslaufzeit der bestehenden Mietverträge für notwendig erachtet.

Weitere Kritikpunkte erstreckten sich u.a. auf die erforderlichen rückwirkenden Korrekturen der Investitionskostenberechnung gegenüber den Heimbewohnern sowie den bürokratischen Aufwand der Nachweisführung in Bezug auf die Pauschalen zur Finanzierung der Instandhaltung und Ersatzbeschaffung.

Bewertung

Die neue Landesregierung lässt den Ankündigungen im Koalitionsvertrag erfreulich schnell konkrete Taten folgen. Es wird gegenwärtig erwartet, dass das Entfesselungspaket im März 2018 verabschiedet wird. Aufgrund der klarstellenden Streichung von Passagen im Hinblick auf Formulierungen, aus denen bisher eine strenge Zweckbindung der Mittel nach §§ 4 und 6 APG DVO abgeleitet werden konnte, ist die bisherige Bilanzierungspraxis zu überprüfen.

Drohende wirtschaftliche Schieflagen können durch Umstellung der Refinanzierung im Bereich der sonstigen Anlagegüter auf die Abschreibungen und durch die Aufhebung der strengen Zweckbindung in zahlreichen Fällen vermieden und der hohe Verwaltungsaufwand reduziert werden. Offen geblieben ist u.a. noch, wie der Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes und der zeitlich befristete Bestandsschutz zur Refinanzierung der Mietkosten in Einklang zu bringen sind.

Des Weiteren entspricht die Refinanzierung über 50 Jahre nicht der tatsächlichen Nutzungsdauer einer Pflegeimmobilie. So wird gemäß Schiedsstellenentscheidung vom 27.1.2017 aus Baden-Württemberg von einer Nutzungsdauer von 30 Jahren sowie einem Kostenrichtwert von T€ 124,2 je Platz (NRW 2017 T€ 103,2 bei 53 qm NGF) ausgegangen. Die Landesregierung hat bereits angekündigt, dass unmittelbar nach Verabschiedung des Entfesselungspakets eine umfassende Novellierung der APG DVO erfolgen wird.

Autor: Jan Grabow, Wirtschaftsprüfer / Steuerberater, Geschäftsführender Partner der CURACON GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft Ratingen, Telefon: 02102 1669-0, E-Mail: jan.grabow@curacon.de, www.curacon.de