

Bürokratieabbau im Bereich der Pflegeimmobilien

Der Ausbau, der Erhalt und die Modernisierung von Pflegeimmobilien sind eine zentrale Voraussetzung für die Sicherstellung der pflegerischen Versorgung in Deutschland. Gleichzeitig werden Investitionen in diesen Bereich zunehmend durch komplexe, uneinheitliche und sich stetig verschärfende regulatorische Vorgaben auf Landes- und kommunaler Ebene erschwert. Insbesondere bau- und wohnrechtliche Detailregelungen führen zu erheblichen Kostensteigerungen, verlängerten Genehmigungsverfahren und wachsender Planungsunsicherheit – mit unmittelbaren finanziellen Folgen für Pflegebedürftige und Belastungen für die Allgemeinheit, indem der Fortbestand bestehender Pflegeplätze unterminiert wird, ebenso wie die angesichts der rasant steigenden Zahl Pflegebedürftiger dringend notwendige Schaffung zusätzlicher Pflegeplätze.

Wie stark sich bürokratische Eingriffe auf die Kostenstruktur von Pflegeimmobilien auswirken, zeigt exemplarisch die Einführung neuer Strukturvorgaben im Wohn- und Teilhaberecht einzelner Bundesländer. So führen Begrenzungen der Einrichtungsgröße, verpflichtende Einzelzimmervorgaben und nachträgliche Anforderungen an bestehende Pflegeimmobilien dazu, dass Bau- und Betriebskosten pro Pflegeplatz deutlich steigen. Höhere Herstellungskosten je Platz sowie überproportional hohe Anteile für Wartungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten technischer Anlagen belasten Pflegebedürftige und ihre Angehörigen stetig mehr.

Steigende Investitionskosten sowie die Kosten für Unterkunft und Verpflegung erhöhen die Eigenanteile in der stationären Pflege spürbar. Dies liegt auch daran, dass die Länder ihrer Finanzierungsverpflichtung nicht nachkommen. Können Pflegebedürftige den Eigenanteil nicht mehr tragen, müssen Sozialhilfeträger nach dem SGB XII einspringen – bei ohnehin angespannten kommunalen Haushalten.

Darüber hinaus wirken steigende Kosten bei Pflegeimmobilien systemisch auf die gesamte Sozialversicherung. Höhere Eigenanteile, steigende Pflegekosten und zunehmende Inanspruchnahme sozialer Transferleistungen erhöhen langfristig auch den Finanzierungsdruck auf die gesetzliche Pflegeversicherung. Bürokratisch verursachte Kostensteigerungen bei Pflegeimmobilien sind damit nicht nur ein Problem einzelner Träger oder Bewohner, sondern belasten die Solidargemeinschaft insgesamt – unter anderem durch steigende Beitragssätze.

Vor diesem Hintergrund setzt sich der Wirtschaftsrat für einen konsequenten Abbau überbordender bau- und wohnrechtlicher Bürokratie bei Pflegeimmobilien ein. Ziel muss es sein, Investitionen zu ermöglichen, Pflegeplätze zu sichern und Kostensteigerungen zu begrenzen – im Interesse der Pflegebedürftigen, der Kommunen und der gesamten Gesellschaft.

1. Einheitliche bundesweite Mindeststandards für Pflegeimmobilien schaffen

Die Landesheimgesetze unterscheiden sich erheblich in ihren baulichen, strukturellen und konzeptionellen Anforderungen an vollstationäre Pflegeeinrichtungen sowie an alternative Wohnformen wie Seniorenwohngemeinschaften. Diese föderale Zersplitterung führt dazu, dass Pflegeimmobilien in jedem Bundesland unterschiedlichen Anforderungen genügen müssen.

Für überregional tätige Träger bedeutet dies einen erheblichen Verlust an Effizienz. Synergien in Bauplanung, Bauausführung und technischer Ausstattung können kaum genutzt werden. Jedes Neubauprojekt erfordert umfangreiche und zeitintensive Abstimmungen mit Heimaufsichten, Pflegekassen und Kommunen, was die Projektlaufzeiten verlängert und die Investitionskosten deutlich erhöht.

Das für den Wohnungsbau zunehmend an Bedeutung gewinnende serielle Bauen sollte bundesweit für Pflegeimmobilien nutzbar gemacht werden. Die aus einer einmaligen Genehmigung / Zulassung folgenden Effizienzgewinne werden Kunden wie Kommunen helfen, zusätzliche Kosten zu vermeiden.

Der Wirtschaftsrat fordert daher die Einführung verbindlicher, bundesweit geltender Mindeststandards für Pflegeimmobilien. Diese sollten Planungssicherheit schaffen, Investitionen erleichtern, ohne die wirtschaftliche Tragfähigkeit von Pflegeeinrichtungen zu gefährden. Insgesamt sollte ein bundesweit einheitlicher Rechtsrahmen für Bauordnungen durch eine bundeseinheitliche Musterbauordnung gesetzt werden.

2. Starre Strukturvorgaben flexibilisieren und Wirtschaftlichkeit berücksichtigen

In mehreren Bundesländern bestehen strikte Vorgaben zur maximalen Größe von Pflegeeinrichtungen, zu verpflichtenden Einzelzimmerquoten sowie zur umfassenden Anwendung der Barrierefreiheit nach DIN 18040-2. Diese Regelungen führen zu erheblichen Mehrkosten im Bau und im laufenden Betrieb und belasten Pflegebedürftige sowie Sozialhilfeträger überproportional.

Ein konkretes Beispiel aus dem Freistaat Sachsen verdeutlicht diese Effekte: Während bestehende Seniorenresidenzen dort im Durchschnitt über deutlich mehr als 80 Pflegeplätze verfügen, sieht das seit März 2024 geltende Sächsische Wohn- und Teilhabegesetz vor, dass neue Pflegeeinrichtungen maximal für 80 Bewohner errichtet werden dürfen. Nach Auslaufen des Bestandsschutzes droht zudem ein Platzabbau in bestehenden Einrichtungen.

Aktuelle Kalkulationen zeigen, dass die Herstellungskosten pro Pflegeplatz in einer Einrichtung mit 80 Plätzen rund 21 Prozent höher liegen als in einer Einrichtung mit 120 Plätzen. Hinzu kommen proportional deutlich höhere Wartungs-, Instandhaltungs- und Instandsetzungskosten pro Pflegeplatz.

Der Wirtschaftsrat fordert daher, Strukturvorgaben stärker an wirtschaftlichen Realitäten und regionalen Versorgungsbedarfen auszurichten und größere Flexibilität bei Einrichtungsgrößen, Zimmerstrukturen und technischen Anforderungen zuzulassen.

3. Bestandsschutz stärken und nachträgliche Eingriffe in laufende Einrichtungen begrenzen

Durch fortlaufende Änderungen der Landesheimgesetze werden Pflegeeinrichtungen auch im laufenden Betrieb regelmäßig mit neuen baulichen und strukturellen Anforderungen konfrontiert. Dies betrifft insbesondere nachträglich eingeführte Einzelzimmerquoten, die zur Umwandlung bestehender Doppelzimmer führen.

Der daraus resultierende Platzabbau gefährdet die Bereitstellung ausreichender Versorgungskapazitäten; schon jetzt trifft eine steigende Nachfrage nach stationären Pflegeplätzen auf ein stagnierendes, regional schrumpfendes Angebot. Zudem hat der Abbau erhebliche wirtschaftliche Folgen: Bau- und Mietkosten verteilen sich auf weniger Bewohner, wodurch die Investitionskosten pro Platz steigen. Gleichzeitig bleiben zentrale Personalstellen – etwa Heimleitung oder Pflegedienstleitung – unverändert erforderlich, sodass auch die Pflegekosten pro Bewohner steigen.

Der Wirtschaftsrat spricht sich daher für einen verlässlichen und langfristigen Bestandsschutz aus. Nachträgliche strukturelle Eingriffe in bestehende Pflegeimmobilien sollten auf zwingende sicherheitsrelevante Aspekte beschränkt werden. Investitionen müssen sich über realistische Zeiträume amortisieren können, um wirtschaftlich tragfähig zu bleiben.

4. Genehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen

Unterschiedliche und teilweise widersprüchliche Vorgaben auf Landes- und kommunaler Ebene führen zu erheblichen Unsicherheiten in Bauantrags- und Genehmigungsverfahren. Abstimmungsprozesse ziehen sich häufig über Monate oder Jahre und erschweren eine verlässliche Projektplanung.

Diese Unsicherheiten erhöhen das Investitionsrisiko erheblich. Im ungünstigsten Fall werden dringend benötigte Neubauprojekte für Pflegeimmobilien nicht realisiert oder vollständig aufgegeben.

Der Wirtschaftsrat fordert klare Zuständigkeiten, standardisierte Verfahren und verbindliche Fristen für Genehmigungen.

5. Technische Bauvorgaben auf Notwendigkeit und Wirtschaftlichkeit prüfen

Pflegeeinrichtungen haben ein hohes Eigeninteresse daran, Innovationen in den Bereichen Nachhaltigkeit, Energieeffizienz und Digitalisierung umzusetzen. Dieses Eigeninteresse wird ausgebremst: So können Effizienzgewinne durch Digitalisierung bisher nicht ausreichend in Vergütungsverhandlungen abgebildet und auf ordnungsrechtliche Personalschlüssel angerechnet werden. Ebenfalls schlägt sich eine höhere Energieeffizienz in proportional geringeren Vergütungen für die Einrichtungen wieder. Potenziale für eine modernere Pflege, die mehr Pflegebedürftigen zugutekommt werden so verschenkt.

Hinzu kommen zunehmend detaillierte technische Bauvorgaben der Länder – etwa zu Klima- und Lüftungsanlagen oder IT-Infrastruktur. Dies führt jedoch zu erheblichen zusätzlichen Investitions- und Wartungskosten.

Diese Kosten stehen nicht immer in einem angemessenen Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen für Bewohner und Mitarbeitende. Gleichzeitig erhöhen sie dauerhaft die Investitionskosten.

Der Wirtschaftsrat fordert daher eine kritische Prüfung technischer Mindestanforderungen auf ihre Verhältnismäßigkeit. Innovationen sollten mittels wirtschaftlicher Anreize ermöglicht und refinanziert werden, nicht durch Überregulierung verteuert oder verhindert werden.

6. Doppelregulierungen und Mehrfachprüfungen im Wohn- und Heimrecht abbauen

Im Bereich des Wohn- und Heimrechts bestehen teilweise parallele Regelwerke und Prüfinstanzen mit identischem Prüfauftrag. Dies zeigt sich etwa bei konzeptionellen Vorgaben zum Gewaltschutz, die sich aus Landesheimgesetzen, landesrechtlichen Verordnungen sowie weiteren spezialgesetzlichen Regelungen ergeben. Ein besonderes Augenmerk sollte auch auf die Harmonisierung bzw. Abgrenzung der Prüfinhalte von Begehungen der Heimaufsicht und Qualitätsprüfungen der Medizinischen Dienste gelegt werden. Nach der Föderalismusreform und der Abschaffung eines Bundesheimgesetzes haben sich die Landesheimgesetze auch zu verkappten Pflegequalitätsgesetzen entwickelt. Dies löst fachliche Verwirrung und bürokratischen Mehraufwand aus. Ordnungsrecht sollte inhaltlich auch Ordnungsrecht bleiben.

Zusätzlich prüfen unterschiedliche Institutionen – etwa Heimaufsichten, spezielle Besuchskommissionen, der Medizinische Dienst oder weitere Gremien – dieselben Sachverhalte in Pflegeeinrichtungen. Diese Mehrfachregulierung bindet Ressourcen, erzeugt Bürokratie und signalisiert Misstrauen gegenüber den Leistungserbringern.

Der Wirtschaftsrat fordert eine klare Bündelung von Zuständigkeiten, den Abbau paralleler Prüfstrukturen und eine stärkere Koordinierung der Vorgaben im Wohn- und Heimrecht.

7. Investitionskosten in voller Höhe anerkennen

Die Investitionen in die pflegerische Infrastruktur umfassen neben dem Neubau auch die Sanierung und Modernisierung sowie die Erweiterung und Anpassung an neue Herausforderungen. Vollstationäre Pflegeeinrichtungen müssen energetisch saniert werden, Maßnahmen des Hitzeschutzes und der Digitalisierung umgesetzt, die gesetzlichen Maßnahmen zur Krisenvorsorge beachtet und die verschärften Bauvorschriften der Landesheimgesetze umgesetzt werden. Des Weiteren führen steigende Kosten zu steigenden Mieten bzw. Pachten für die Einrichtungen, die sich nicht im Eigentum der Betreiber befinden.

Dies ist nicht möglich, wenn die Einrichtungen die dabei entstehenden Kosten nicht in voller Höhe in den Investitionskostensätzen berücksichtigen können.

Heute gibt es ein Zwei-Klassen-System: Pflegebedürftige, die ihre Kosten selbst zahlen, zahlen einen Investitionskostensatz, der all diese Anforderungen berücksichtigt. Bei denjenigen, die Hilfe zur Pflege beziehen, erkennt der Sozialhilfeträger aber in aller Regel nur einen erheblich niedrigeren Wert an.

Je höher der Anteil der Sozialhilfeempfänger, umso gravierender sind die Finanzierungsprobleme für die vollstationäre Pflegeeinrichtung. Mit der Verschärfung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen lassen sich die dabei entstehenden Finanzierungsausfälle nicht länger kompensieren. Die Sozialhilfeträger müssen deshalb endlich die Investitionskosten in voller Höhe anerkennen. Es ist nicht länger hinnehmbar, dass vollstationäre Pflegeeinrichtungen bewusst unterfinanziert werden, um Kosten zu sparen. Berechnungsparameter wie z. B. die Angemessenheitsobergrenze (Baukosten) von mind. 160.000 Euro pro Platz, ein Abschreibungssatz von mind. 3,3 Prozent, eine Eigenkapitalverzinsung und ein Risikozuschlag von mindestens fünf Prozent, angemessene Instandhaltungspauschalen sowie die vollständige Refinanzierung von mietvertraglich geschuldeten Indexsteigerungen sind in den entsprechenden Investitionskostenvereinbarungen mit den Sozialhilfeträgern zugrunde zu legen.