

Untersuchung der Hemmnisse für die Finanzierung von Energiespar- maßnahmen in Pflegeheimen und Vorstellung von Lösungsansätzen

Darstellung der Ergebnisse der Un-
tersuchung im Auftrag der KEA Kli-
maschutz- und Energieagentur Ba-
den-Württemberg GmbH/
Kompetenzzentrum Contracting

Ratingen, Stand 30. Januar 2023

INHALT

| | Seite |
|---|-----------|
| A. Auftrag und Auftragsdurchführung | 1 |
| B. Problemstellung | 2 |
| I. Erreichung der klimapolitischen Ziele | 2 |
| II. Pflegeeinrichtungen als Leistungserbringer in der Daseinsvorsorge | 4 |
| III. Herausforderung: Human Carbon Footprint der Pflegeheime reduzieren | 6 |
| IV. Analyse Ausgangssituation | 7 |
| C. Ergebnisse der Rückmeldungen aus den Fragebögen | 15 |
| I. Durchführung der Erhebung – Analyse der Rahmenbedingungen und Expertenbefragung | 15 |
| II. Handlungsspielräume ohne Investitionsmaßnahmen | 17 |
| III. Investitionshemmnisse | 18 |
| IV. Lösungsansätze zur Beseitigung von finanziellen Hemmnissen | 19 |
| V. Kurzfristig realisierbare Maßnahmen | 22 |
| VI. Mittel- und langfristig realisierbare Maßnahmen | 30 |
| D. Wesentliche Gesichtspunkte aus dem Workshop am 7.12.2022 | 33 |
| I. Information durch die LIGA-Vertreter | 33 |
| II. Diskussion der kurzfristigen Lösungsansätze | 34 |
| III. Mittel- und langfristige Lösungsansätze | 37 |
| E. Weiteres empfohlenes Vorgehen | 38 |
| I. Kurzfristige Lösungsansätze der KEA-BW | 38 |
| II. Mittel- und langfristige Lösungsansätze | 41 |
| F. Schlussbemerkung | 42 |
| I. Es besteht hoher Handlungsdruck | 42 |
| II. Große Potenziale zur CO ₂ -Reduktion im Bereich der Sozialimmobilien | 42 |
| III. Energetische Sanierung löst (hohen) Investitionsbedarf aus | 43 |
| IV. Refinanzierung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung sicherstellen | 43 |
| V. Schutz der Pflegebedürftigen vor steigenden Kostenbelastungen | 45 |

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Maßnahmen zur energetischen Optimierung ohne weitergehenden Investitionsbedarf

Anlage 2 Ergebnisse Auswertung Fragebogen

Anlage 3 Vortragsfolien Workshop 7.12.2022

Anlage 4 Protokoll Workshop 7.12.2022

Verwendungsvorbehalt

Allgemeine Auftragsbedingungen für Wirtschaftsprüfer und
Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vom 1. Januar 2017

A. Auftrag und Auftragsdurchführung

Das Land Baden-Württemberg hat sich zum Ziel gesetzt, bis 2030 den CO₂-Ausstoß um mindestens 65 % zu verringern und spätestens 2040 Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. Hierfür sind u. a. im Gebäudebestand die CO₂-Emissionen deutlich zu reduzieren. Dies betrifft auch den Bereich sozialer Einrichtungen und hierbei explizit die rund 1.900 Pflegeheime im Land (ca. 1.500 davon Dauerpflege).

Das Kompetenzzentrum Contracting der KEA Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH hat als Betaute des Ministeriums für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg Curacon mit Schreiben vom 6. September 2022 beauftragt, eine Untersuchung der Hemmnisse für energetische Gebäudesanierungen in Pflegeheimen sowie Lösungsvorschläge insbesondere zur Beseitigung der aktuellen Hemmnisse bei der Finanzierung von Energiesparmaßnahmen zu erarbeiten.

Unsere Untersuchung hat die Zielsetzung, die KEA Klimaschutz- und Energieagentur Baden-Württemberg GmbH als Empfänger der Berichterstattung in die Lage zu versetzen, sich eine fundierte Meinung in Bezug auf Lösungsansätze zur Beseitigung von Investitionshemmnissen bei energetischen Gebäudesanierungen von Pflegeheimen zu bilden. In der Darstellung der Ergebnisse unserer Untersuchung treffen wir unsere Aussagen als Neutraler und damit frei von Parteibindungen.

Es erfolgt zunächst eine Analyse der Ausgangssituation in Bezug auf bestehende Investitionshemmnisse und Lösungsansätze. Hierzu sind insbesondere die gesetzlichen, administrativen, finanziellen, kapazitiven und marktbezogenen Rahmenbedingungen in den Blick zu nehmen.

Eine vertiefende Diskussion der identifizierten Investitionshemmnisse sowie Priorisierung der kurzfristig realisierbaren Lösungsansätze erfolgte am 7.12.2022 in einem Workshop. Zur Vorbereitung des Workshops diente eine Befragung der einzubeziehenden relevanten Akteure auf Landesebene mittels eines strukturierten Fragenbogens. Durch die Auswahl und Befragung von zusätzlichen Experten sorgen wir dafür, dass unser Auftrag mit hoher Expertise und Qualität unter Berücksichtigung unterschiedlicher Blickwinkel (Spitzenverbände, Betreiber, Kostenträger, Architekten, spezialisierte Banken) umgesetzt wird.

Abschließend erfolgt eine Diskussion der bestehenden Lösungsansätze sowie Erarbeitung einer Handlungsempfehlung.

Für die Durchführung des Auftrags und unsere Verantwortlichkeit, auch im Verhältnis zu Dritten, gelten die als Anlage beigefügten Allgemeinen Auftragsbedingungen für Wirtschaftsprüfer und Wirtschaftsprüfungsgesellschaften in der Fassung vom 1. Januar 2017 und der Verwendungsvorbehalt.

B. Problemstellung

I. Erreichung der klimapolitischen Ziele

Das Land Baden-Württemberg sowie die unterschiedlichen Trägergruppen in der Sozialwirtschaft (u. a. AWO, Caritas, Diakonie, DRK) verfolgen in den nächsten 10–15 Jahren ambitionierte Pläne zur Erreichung der klimapolitischen Ziele (Klimaneutralität aller Einrichtungen und Dienste).

Nachhaltigkeit rückt auch immer mehr in den Fokus von Politik und Aufsicht. Seit 2019 hält der Aktionsplan der European Banking Authority (EBA) Finanzunternehmen dazu an, Strategie und Risikomanagement stärker an den ESG-Kriterien¹⁾ auszurichten. Dies führt bei den Kreditinstituten zu dem Anreiz, die soziale Verantwortung des Kreditnehmers entsprechend in die Bewertung des Risikos und in die Kreditpreisgestaltung zu integrieren. Zusätzlich erhöhen die EU-Taxonomie sowie die Pflicht zur Nachhaltigkeitsberichterstattung den Druck für Unternehmen, ökologisch nachhaltig zu wirtschaften und zu handeln.

Im Gebäude-Energiegesetz (GEG) wurde zum 1. Januar 2023 das primärenergetische Neubauniveau von 75 Prozent auf 55 Prozent verschärft. Die Anforderungen an die Wärmedämmung der Gebäudehülle bleiben unverändert. Aber es bestehen u. a. auch strenge Vorgaben für Sanierungen im Bestand. Wer beispielsweise eine Fassade erneuert, muss für einen Wärmedurchgangswert (U-Wert) unter oder gleich 0,24 W/m² sorgen, was in älteren Gebäuden nur mit einer dicken Dämmschicht erreicht werden kann.

¹⁾ Environmental Social Governance (ESG): Die Abkürzung ESG fasst die drei nachhaltigkeitsbezogenen Verantwortungsbereiche eines Unternehmens Environment (Umwelt), Social (Soziales) und Governance (Unternehmensführung) zusammen.

In diesem Zusammenhang ist auch in den Blick zu nehmen, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem „Klima-Urteil“ vom 24. März 2021²⁾ die Rechte künftiger Generationen gestärkt hat. Die Richter verwarfen das damalige Klimaschutzgesetz der Bundesregierung als verfassungswidrig und verlangten ambitioniertere Maßnahmen, weil ansonsten die Jüngeren die Hauptlast der CO₂-Reduzierung zu schultern hätten. Im Eiltempo beschloss die Große Koalition daraufhin eine Verschärfung des Klimaschutzgesetzes.

Um die Ziele des Pariser Klimaabkommens einzuhalten, soll der Gebäudesektor bis 2050 dekarbonisiert werden. Trotz ambitionierter klimapolitischer Ziele und steigender Investitionen in die Energieeffizienz haben die CO₂-Emissionen der Gebäude im Jahr 2021 einen neuen Höchststand erreicht.³⁾ Dem Bericht „Global Status Report for Buildings and Construction“ zufolge erreichten die durch Gebäude verursachten Emissionen 2021 mit zehn Gigatonnen CO₂ einen neuen Höchststand – zwei Prozent über dem vorherigen Höchststand von 2019 und fünf Prozent über dem Stand von 2020, als die Emissionen bedingt durch die Covid-19-Pandemie leicht zurückgegangen waren. Damit vergrößert sich die Kluft zwischen dem angestrebten Weg der Dekarbonisierung und den tatsächlichen Emissionen des Sektors.

Sollen die ehrgeizigen Klimaschutzziele eingehalten werden, besteht ein erheblicher Investitionsbedarf zur energetischen Sanierung von Wohngebäuden im Allgemeinen und von Pflegeheimen im Speziellen. Dies hat zur Folge, dass enorme Finanzmittel aufzubringen sind, für mehr Effizienz, neue Heizungen, Energieerzeugung und Speicher. Die Frage, wer die Finanzmittel aufbringt bzw. Folgekosten aus Investitionen in Form von Abschreibungen und Finanzierungsaufwendungen zu tragen hat, ist ungeklärt.

Den Kosten zur Erreichung der klimapolitischen Ziele im Gebäudesektor sind aber auch die Einspareffekte im Bereich der Energiekosten sowie der Nutzen aus der Reduzierung der Treibhausgasemissionen von Gebäuden gegenüberzustellen.

²⁾ BVerfG, 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20

³⁾ Vgl. Global Status Report for Buildings and Construction (2022)

II. Pflegeeinrichtungen als Leistungserbringer in der Daseinsvorsorge

Die Unternehmen der Sozialwirtschaft verstehen sich als wichtiger gesellschaftlicher Mitgestalter bei der Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen, insbesondere bei der Sicherstellung von Klimaschutzzielen. Die sozialwirtschaftlichen Unternehmen verfügen bundesweit über einen beachtlichen Gebäudebestand.

Bestehende und neu errichtete Gebäude sind für hohe CO₂-Emissionen verantwortlich: Im laufenden Betrieb benötigen Gebäude Energie für Heizung, Kühlung, Beleuchtung und Geräte. Die höchsten Potenziale zur Reduzierung der CO₂-Emissionen weisen Bestandsgebäude auf, die häufig veraltet und energetisch ineffizient sind. Für einen (Ersatz-)Neubau sind in der Regel Materialien wie Stahl, Beton und Zement erforderlich, deren Gewinnung und Herstellung ebenfalls sehr energieintensiv ist. Vor diesem Hintergrund ist unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten eine Modernisierung gegenüber einem Ersatzneubau zu bevorzugen.

Obwohl bestehende Gebäude für hohe CO₂-Emissionen verantwortlich sind, fehlen für Bestands-einrichtungen verbindliche (ordnungsrechtliche) Vorgaben in Bezug auf die zu erfüllenden Energie-standards. Dies hat in der Regel auch zur Folge, dass kein gesicherter Refinanzierungsanspruch für die Durchführung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung besteht.

Die Sozialwirtschaft stellt eine spezielle Form einer "Daseins-Ökonomie", eine Art „Quasi-Markt“ dar, der kompliziert strukturiert ist. So sind Regelungen in der Altenhilfe, Eingliederungshilfe, Kinder- und Jugendhilfe, Suchtkrankenhilfe, Familienhilfe usw. unterschiedlich angelegt. Darüber hinaus besteht in der Altenhilfe ein föderales System, so dass die 16 Bundesländer jeweils Unterschiede im Ordnungs- und Leistungsrecht sowie in der Ausgestaltung der jeweiligen Landes-rahmenverträge aufweisen.

Die Akteure sind ebenso divers: Sozialversicherungen, öffentliche Sozialverwaltungen und Leistungs-/Kostenträger, gemeinnützige Stiftungen, Wohlfahrtsverbände, private Marktunternehmen, gemeinnützige Vereine, Immobilienfonds, Ehrenamtliche, öffentliche Betriebe oder Genossenschaften.

Je nach Aufgabenfeld und Akteur existiert ein komplexer Finanzierungsmix bestehend aus Leistungsentgelten, Zuschüssen, Spenden, Klientenzahlungen und Umsätzen aus wirtschaftlicher Tätigkeit in einem System geregelter Wettbewerbsbeziehungen.

Kennzeichnend für die Sozialwirtschaft ist außerdem die Trägervielfalt. So besteht in Deutschland ein Mix aus privatwirtschaftlichen, öffentlich-rechtlichen und gemeinnützigen Trägern.

Wesentliche Merkmale der Geschäftsmodelle dieser Träger sind Strategien zur Nutzung der Gebäude, in denen soziale Dienstleistungen erbracht werden: Kindergärten, Pflegeheime, Suchtkliniken, Werkstätten für Menschen mit Behinderungen, Tagespflege- und tagesstrukturierende Einrichtungen, Seniorenresidenzen, Wohnstätten für obdachlose Menschen, Therapieeinrichtungen, Kinder- und Jugend-Wohnheime, Fachschulen für Sozialberufe, Hospize, Internate, Beratungsstellen, Reha-Einrichtungen, Jugendbildungsstätten, Übergangswohnheime für geflüchtete Menschen, Bahnhofsmissionen, Frauenhäuser oder Wohnstätten für Menschen mit Behinderung usw. Wir schätzen (und zählen), dass die Sozialwirtschaft in Deutschland ca. 85.000 bis 100.000 Gebäude in allen Größenklassen betreibt.

Exemplarisch erwähnt seien 700 Werkstätten für Menschen mit Behinderung, 58.500 Kindertagesstätten, 15.380 Pflegeheime und über 7.000 betreute Wohnanlagen wie Seniorenresidenzen (siehe Tabelle 1):

| Art der Einrichtung | Anzahl |
|----------------------|--------------------|
| WfbM | 700 |
| KITA | 58.500 |
| Pflegeheim | 15.380 |
| Betreute Wohnanlagen | 7.000 |
| Eingliederungshilfe | 16.000 (Schätzung) |
| Krankenhäuser | 1.925 |

Tabelle 1 Anzahl der Einrichtungen der Sozialwirtschaft ⁴⁾

In diesen Einrichtungen sind ca. 2,5 Mio. Menschen beschäftigt – beispielsweise 1,2 Mio. in Pflegeeinrichtungen, 818.300 in Kindertageseinrichtungen oder 52.000 in der Eingliederungshilfe.

⁴⁾ Vgl. Strategiepapier Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e.V. „Vier Schritte zur emissionsfreien Gesundheits- und Sozialwirtschaft“ vom 21.11.2022; Autoren u.a. Jan Grabow (Curacon) et. al.

III. Herausforderung: Human Carbon Footprint der Pflegeheime reduzieren

Soziale Dienstleistungen nachhaltig, also in einer ausgewogenen Mischung aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Verantwortung, zu gestalten, ist zunächst keine neue Herausforderung für die Sozialwirtschaft, wird aber mit Blick auf die politischen Vorgaben der Klima-Neutralität, ausgedrückt etwa im Konzept eines Human Carbon Footprints, offensichtlich und handlungsrelevant.

Mit Blick auf die Vorgaben des Pariser Klimaabkommens vor Augen, soll der jährliche CO₂-Fußabdruck pro Person bis zum Jahr 2050 auf eine Tonne CO₂-Äquivalente gesenkt werden. Pro Kopf in Deutschland wurde 2020 der Wert auf 11,6 Tonnen CO₂-Äquivalente gemessen. Studien zur Sozialwirtschaft, insbesondere mit Blick auf Bewohner sozialer (stationärer) Einrichtungen ordnen diesen Wert niedriger, aber immer noch auf annähernd 6 Tonnen CO₂-Äquivalente⁵⁾ ein. An dieser Stelle kommt die hohe Bedeutung der Sozialimmobilien ins Spiel.

Erste Berechnungen, die exemplarisch in einer Pilotstudie⁶⁾ für einzelne Einrichtungstypen und den durchschnittlichen Gebäudezustand in Deutschland durchgeführt wurden, schätzen die CO₂-Menge, die „durch die Gebäude“ emittiert werden, auf über 14 Millionen Tonnen pro Jahr (Tabelle 2):

| Art der Einrichtung | Tonnen CO ₂ pro Einrichtung | Tonnen CO ₂ -Gesamt |
|--|--|--------------------------------|
| Eingliederungshilfe (stationär) | 131 | 1.138.390 |
| Eingliederungshilfe (Wohngemeinschaften) | 26 | 228.436 |
| Kinder-, Jugend- und Familienhilfe | 60 | 2.327.100 |
| Betreute Wohnanlagen | 75 | 525.000 |
| Pflegeheime | 324 | 4.983.120 |
| Krankenhäuser | 2.676 | 5.151.300 |
| Summe | 3.292 | 14.353.346 |

Tabelle 2 Emissionen nach Gebäudeart⁷⁾

Betrachtet wurden hierbei nicht die durch den Konsum der Bewohner und der Mitarbeiter oder durch Mobilität erzeugten Emissionen.

5) Vgl. Studie AWO Bundesverband e.V. in Zusammenarbeit mit Viabono GmbH CO₂-Fußabdruck für das Jahr 2014 Beispieleinrichtung mit 141 Plätzen Emissionen pro Bewohner*in: 5,8t CO₂; Durchschnitt der betrachteten Heime 6,9t CO₂

6) Vgl. hier Hesselbach, J./Junge, M. (2021): Klimaneutralität und Energieversorgung, in: Halfar, B. (Hrsg.): Sozialimmobilien. Problemstellungen und Lösungsräume, Baden-Baden, S. 263-304.

7) Vgl. Strategiepapier Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland e.V. „Vier Schritte zur emissionsfreien Gesundheits- und Sozialwirtschaft“ vom 21.11.2022; Autoren u.a. Jan Grabow (Curacon) et. al.

Die volkswirtschaftlichen Kosten pro Tonne CO₂ werden nach der Methodenkonvention des Umweltbundesamtes mit 698 € bewertet, wenn die künftigen Generationen in ihrer Lebensqualität so vom Klimawandel betroffen sein sollen wie die heute lebenden Generationen. Ökonomisch kann hier von einem Schattenpreis gesprochen werden, da die tatsächliche Inanspruchnahme von knappen Ressourcen bzw. die volkswirtschaftlichen Schäden durch Umweltkosten in die Entscheidungslogik von Wirtschaftssubjekten integriert werden.

Die tatsächlich im aktuellen politischen Entscheidungsprozess gehandelten Preise pendeln zwischen 30 und 35 € pro t CO₂ und unterliegen der Logik der politischen Akzeptanz, weniger der Logik, negative externe volkswirtschaftliche Effekte engagiert im umweltökonomischen Sinne zu internalisieren und zu vermeiden.

Hier sieht das Umweltbundesamt für die Emissionen des Jahres 2021 einen Tonnenpreis CO₂ in der Größenordnung von 201 €, der in den Folgejahren entsprechend gesteigert werden müsste, um die steigenden Schadenskosten der Klimaerwärmung abbilden zu können.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen setzen sich die Unternehmen und die Verbände der gemeinnützigen und privaten Wohlfahrtspflege das Ziel, die Dekarbonisierung ihrer Sozialimmobilien zeitnah umzusetzen und die Klimaneutralität ihrer Gebäude in den nächste 10–15 Jahren zu erreichen. Das vorliegende Papier setzt sich mit dieser Problematik auseinander und zeigt Lösungsvorschläge für die Sozialwirtschaft auf.

IV. Analyse Ausgangssituation

1. Eckdaten der Pflegestatistik in Baden-Württemberg⁸⁾

Pflegebedürftig im Sinne des SGB XI sind Personen, die gesundheitlich bedingte Beeinträchtigungen der Selbständigkeit oder der Fähigkeiten aufweisen und deshalb der Hilfe durch andere bedürfen.

Der Pflegemarkt ist das drittgrößte Segment des deutschen Gesundheitswesens. Der Pflegemarkt umfasst die Versorgung und Unterbringung von Pflegebedürftigen, wobei Pflege- und Betreuungsleistungen kombiniert werden können.

⁸⁾ Quelle Statistisches Landesamt Baden-Württemberg, 15. Dezember 2019

Im Dezember 2019 waren in Baden-Württemberg 471.913 Personen pflegebedürftig im Sinne des Pflegeversicherungsgesetzes. Das sind 73.301 oder 18,4 % mehr Pflegebedürftige als im Dezember 2017, dem Zeitpunkt der letzten Erhebung.

Bezogen auf die gesamte Bevölkerung bedeutet dies, dass 4,3 % der rund 11 Mio. Einwohner des Landes Leistungen aus der Pflegekasse erhalten (2017: 3,6 %). Bei den 65-Jährigen und Älteren sind das bereits 16,7 % und damit ist hier jeder Sechste (377.649) Leistungsbezieher.

377.640 (ca. 80 %) aller Pflegebedürftigen wurden zu Hause gepflegt. Dabei waren unter den 471.913 Pflegebedürftigen, die Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz erhielten, 260.818 Pflegegeldempfänger (55,3 %), die ausschließlich von Angehörigen gepflegt und 92.467 Personen (19,6 %), die von ambulanten Pflegediensten betreut wurden sowie 24.355 Menschen (5,2 %) mit Pflegegrad 1 und ausschließlich landesrechtlichen bzw. ohne Leistungen. Fast ein Fünftel (19,9 %) oder 94.047 der Betroffenen wurde vollstationär in Heimen versorgt.

Für die ambulante und stationäre Versorgung der Pflegebedürftigen im Land standen 1.203 ambulante Pflegedienste (81 mehr als noch im Jahr 2017) sowie 1.912 voll- bzw. teilstationäre Pflegeheime (+135 Heime) zur Verfügung. In den 1.912 Pflegeheimen sind 1.519 Heime mit vollstationärer Dauerpflege und 393 Tagespflegeeinrichtungen enthalten. 64,1 % der Pflegeheime in Baden-Württemberg werden von freigemeinnützigen Trägern und 28,1 % von privaten Trägern sowie 7,8 % von kommunalen Trägern betrieben. Fast die Hälfte (53,5 %) der Pflegeheime versorgt in Baden-Württemberg lediglich max. 50 Pflegebedürftige.

2. Hoher Sanierungsbedarf im Bestand

Sozialimmobilien sind häufig veraltet und entsprechen nur selten dem Stand aktueller Erfordernisse. Die Immobilien sind bundesweit im Schnitt 34 Jahre alt, Modernisierungen liegen größtenteils 20 Jahre zurück. 85 % der Pflegeimmobilien in Baden-Württemberg sind vor 2010 sowie 52 % der Einrichtungen in Baden-Württemberg bereits vor dem Jahr 2000 errichtet worden. Alte Gebäude (Lebensdauer, Denkmalschutz) mit geringer Platzzahl sind unattraktiv für Sanierungsmaßnahmen.

Diese Gebäudesituation führt auch in der Pflege und Betreuung zu schlechten Abläufen. Maßstab für die technische Grundausstattung in der stationären Pflege sollten moderne Wohngebäude sein. Zwischen 6–8 Tonnen beträgt der durchschnittliche CO₂-Ausstoß, den ein Pflegeplatz jährlich verursacht. Es bedarf daher umweltschonender und energiesparender Bauweisen als Beitrag zur Bewältigung des Klimawandels.

Grundsätzlich ist bei Gebäuden für Rechnungslegungs- und steuerliche Zwecke von einer pauschalierten Nutzungsdauer auszugehen. Für im Privatvermögen befindliche Gebäude wird üblicherweise eine 50-jährige Nutzungsdauer⁹⁾ unterstellt. Für nicht Wohnzwecken dienende Gebäude, die sich in einem Betriebsvermögen befinden bzw. nach dem 31. Dezember 2022 fertiggestellt worden sind, beträgt die generell unterstellte Nutzungsdauer 33 Jahre. Abweichungen von dieser gesetzlich festgelegten voraussichtlichen Nutzungsdauer sind nur zulässig, soweit dies den Vorgaben der amtlichen AfA-Tabellen (Abschreibungstabelle für allgemein verwendbare Anlagegüter) entspricht oder soweit die technische Nutzungsdauer auf Grund einer besonders intensiven wirtschaftlichen Nutzung verkürzt wird.

Die Refinanzierung der nicht geförderten Investitionskosten (Abschreibungen, Zinsen, Instandhaltungsaufwand, Miete und Pacht) orientiert sich üblicherweise an den steuerlichen Vorgaben. Nicht zuletzt auch unter Berücksichtigung der Verpflichtung der Sozialhilfeträger zur Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit wird in der Refinanzierung der Investitionskosten in der überwiegenden Anzahl der Bundesländer eine Nutzungsdauer von 50 Jahren unterstellt. Die Nutzungsdauer von Pflegeheimen in Baden-Württemberg wurde in der Refinanzierung in der Vergangenheit mit 40,8 Jahren zu Grunde gelegt (seit 2018 Neubau 33 Jahre).

Sowohl die Steuerung und Absenkung der betrieblichen Energie-, Wasser- und der grauen Kosten¹⁰⁾ als auch die Steuerung und Absenkung der externen Kosten verlangt Investitionen.

Die Kosten für eine energetische Modernisierung im Wohnungssektor werden in der Praxis mit Beträgen zwischen 800 und 1.500 € pro Quadratmeter für neue Fenster, Dächer, Fassadendämmung und eventuell eine neue Heizung geschätzt. Investitionen in eine aufwendige Anlagentechnik für besonders niedrige Effizienzklassen wie etwa Lüftungsanlagen mit Wärmerückgewinnung oder Niedrigtemperaturheizungen sind in dieser Schätzung nicht enthalten.

Für eine Kostenschätzung wird angenommen, dass 85 % (85 % von 1.519 = 1.291 Heime) der Pflegeimmobilien in Baden-Württemberg mit vollstationärer Dauerpflege, die vor 2010 errichtet worden sind, energetisch zu sanieren sind. Ausgehend von einem Investitionsbedarf zwischen € 800 und € 1.500 pro Quadratmeter und einer Anzahl der zu sanierenden Pflegeimmobilien von 1.291 Heimen lässt sich bei vorsichtiger Schätzung ein Investitionsbedarf in einer Größenordnung zwischen 3 und 6 Mrd. € beziffern.

9) Vgl. § 7 Abs. 4 Nr. 1 und 2 Buchst. b EStG

10) Energiebedarf, der z. B. durch die Herstellung oder Recycling von Baustoffen entsteht

Dem Volumen des Investitionsbedarfs sind in der Nutzenabwägung aber auch die entsprechenden Klimaschadenskosten in Milliardenhöhe gegenüberzustellen, die vermieden werden können, wenn die Emissionen schnellstmöglich reduziert werden.

3. Ordnungsrecht für Pflegeheime in Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg besteht derzeit für viele Träger von Pflegeeinrichtungen ein akuter Handlungsbedarf im Hinblick auf die Umsetzung von Vorgaben aus der Landesheimbauverordnung (LHeimBauVO) – die zehnjährige Übergangsfrist endete am 31. August 2019. Sie betreffen etwa die Barrierefreiheit, Sanitäreinrichtungen, lichte Breite von Zimmern sowie eine 100%ige-Einzelzimmerquote (§ 3 Abs. 1 LHeimBauVO).

In der LHeimBauVO wird in Baden-Württemberg gefordert, dass Einrichtungen der Heimaufsicht ein Belüftungskonzept vorzulegen haben. Damit besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, die Schaffung zeitgemäßer Standards (verbindlich) zu fordern.

Bei Neubauprojekten sind die Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes des Bundes (GEG) zu erfüllen. Seit dem 1. Januar 2022 besteht in Baden-Württemberg bei Neubauten im Nichtwohnbereich und für neue offene Parkplätze mit mehr als 35 Stellplätzen die Pflicht, eine Photovoltaikanlage zu installieren. Ab dem 1. Mai 2022 gilt dasselbe für alle Neubauten im Wohnbereich.

Für grundlegende Dachsanierungen ist für Bestandseinrichtungen mit einem Baubeginn ab dem 1. Januar 2023 die Photovoltaikpflicht ebenfalls relevant. Wenn Hausbesitzer in Baden-Württemberg ihre Heizung sanieren oder eine neue Zentralheizung in Betrieb nehmen, müssen sie mindestens 15 Prozent der Wärme mit erneuerbaren Energien erzeugen. Demgegenüber existieren im Ordnungsrecht in Baden-Württemberg für Bestandseinrichtungen, die die höchsten Potenziale zur Reduzierung der CO₂-Emissionen aufweisen, keine verbindlichen Vorgaben, welche energetischen Standards zu erfüllen sind.

4. Finanzierung von Pflegeleistungen im Allgemeinen

In den Sozialgesetzbüchern (SGB) finden sich folgende Refinanzierungsgrundsätze:

Zu Lasten der sozialen Pflegeversicherung dürfen Pflegeleistungen nur von zugelassenen Einrichtungen erbracht werden, die mit der Pflegekasse einen Versorgungsvertrag abgeschlossen haben (§ 72 SGB XI):

- vollstationäre Pflege (vollstationäre Pflegeeinrichtung)
- teilstationäre Pflege (Tages- und Nachtpflege)
- Kurzzeitpflege

Für die ambulante und stationäre Pflege (§§ 84 Abs. 2 und 89 Abs. 1 SGB XI) gilt der Grundsatz der Leistungsgerechtigkeit. Die Refinanzierung soll ausreichen, bei wirtschaftlicher Betriebsführung die Aufwendungen zu finanzieren und den Versorgungsauftrag zu erfüllen.

Nach § 82 Abs. 1 SGB XI haben Pflegeeinrichtungen einen Anspruch auf eine angemessene Vergütung für die allgemeinen Pflegeleistungen (Pflegesatz) und ein Entgelt für Unterkunft und Verpflegung. Die Höhe der Entgelte für stationäre Pflegeleistungen (Pflegesätze) vereinbaren der Träger der Einrichtung, die Pflegekasse und der zuständige Sozialhilfeträger (§ 85 SGB XI). Die Pflegesätze werden für alle Bewohner des Heims grundsätzlich nach einheitlichen Grundsätzen bemessen. Kassenspezifische Unterschiede bei der Höhe der Pflegesätze sind unzulässig.

Der Pflegesatz umfasst die Vergütung für die pflegerische Versorgung und Betreuung sowie für die zusätzliche Betreuung und Aktivierung der Pflegebedürftigen aller Pflegegrade.

Für Pflegebedürftige in vollstationären Einrichtungen übernimmt die Pflegekasse nach § 43 Abs. 1 SGB XI entsprechend dem Grad der Pflegebedürftigkeit der Höhe nach begrenzte Leistungsbeiträge, die auch die Aufwendungen für Betreuung und die Aufwendungen für Leistungen der medizinischen Behandlungspflege umfassen.

Darüberhinausgehende Aufwendungen tragen nach § 82 Abs. 1 und 3 SGB XI entweder die Bewohner oder die Träger der Sozialhilfe nach den Vorgaben der §§ 61 ff. SGB XII.

5. Finanzierung der Investitionskosten im Speziellen

Auf Grund einer dualen Finanzierungssystematik sind die operativen Betriebskosten (Personalkosten, Material-, Energie- und sonstige Sachkosten) über die Pflegesätze für Pflege und Betreuung sowie Unterkunft und Verpflegung gegenüber den Pflegebedürftigen abzurechnen. Die Pflegesätze müssen einem Pflegeheim bei wirtschaftlicher Betriebsführung ermöglichen, seine prospektiv zu kalkulierenden Aufwendungen zu finanzieren und seinen Versorgungsauftrag zu erfüllen. Es besteht somit eine weitestgehende selbstkostenbasierte Kalkulationssystematik.

Die Investitionskosten umfassen in etwa die Kosten der Kaltmiete bei einer Wohnraumanmietung. Dabei geht es jedoch nicht nur um die Kosten der von den Bewohnerinnen /Bewohnern jeweils bewohnten Zimmer. Vielmehr sind in den Investitionskosten z. B. auch anteilige Kosten der Gemeinschaftsräume und Gemeinschaftsflächen, der Küchen, Büros und Pflegebäder sowie deren Ausstattung enthalten.¹¹⁾

Die Länder sind gemäß § 9 SGB XI verantwortlich für die Vorhaltung einer leistungsfähigen, zahlenmäßig ausreichenden und wirtschaftlichen pflegerischen Versorgungsstruktur. Das Nähere zur Planung und zur Förderung der Pflegeeinrichtungen wird durch Landesrecht bestimmt. Durch Landesrecht kann auch bestimmt werden, ob und in welchem Umfang eine im Landesrecht vorgesehene und an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Pflegebedürftigen orientierte finanzielle Unterstützung als Förderung der Pflegeeinrichtungen gilt. Hierbei besteht die Möglichkeit,

- die Pflegebedürftigen bei der Tragung der ihnen von den Pflegeeinrichtungen berechneten betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen (subjektbezogene Förderung) oder
- die Pflegeeinrichtungen bei der Tragung ihrer betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen (objektbezogene Förderung)

zu unterstützen.

Zur finanziellen Förderung der Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen sollten Einsparungen eingesetzt werden, die den Trägern der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung seit 1995 entstanden sind.

¹¹⁾ Vgl. BIVA Was sind Investitionskosten und welche Kosten dürfen auf die Bewohnerinnen und Bewohner umgelegt werden? (September 2014)

Systematisch ist die Auslegung von § 82 Abs. 3 SGB XI – und ebenso von § 82 Abs. 4 SGB XI – durch die Stellung in dem Regel-/Ausnahmeverhältnis von Grundvergütungsanspruch nach § 82 Abs. 1 SGB XI und Ausschlussbestand des § 82 Abs. 2 SGB XI bestimmt. § 82 Abs. 3 SGB XI und § 82 Abs. 4 SGB XI zielen darauf ab, dass einer Einrichtung entgegen der mit § 9 SGB XI verbundenen Erwartung zur öffentlichen Förderung durch die Länder keine ausreichenden Mittel zur Finanzierung der Pflegeinfrastruktur zur Verfügung gestellt worden sind. Die öffentliche Förderung stationärer Pflegeheime wurde in Baden-Württemberg in 2010 eingestellt.

Der Kreis der nach § 82 Abs. 3 und 4 SGB XI dem Grunde nach umlagefähigen Aufwendungen ist begrenzt auf die Positionen, die im Rahmen des in § 9 SGB XI umschriebenen Infrastrukturauftrages auch von den Ländern bereitgestellt werden könnten. Umlagefähig können danach nur solche Beträge sein, die ein Heimträger für einen der in § 82 Abs. 2 Nr. 1 und 3 SGB XI aufgeführten Zwecke tatsächlich schon aufgewandt hat und für die er – aus bundesrechtlicher Sicht – grundsätzlich auch öffentliche Haushaltsmittel hätte erhalten können. Umfasst sind bei den sog. Eigentümermodellen (Betreiber ist Eigentümer der Immobilie) somit Aufwendungen aus der Abschreibung, Finanzierungsaufwendungen sowie Instandhaltungsaufwendungen betriebsnotwendiger Anlagegüter.

Aufwendungen für Miete und Pacht sind im sog. Mietmodell (Betreiber ist nicht Eigentümer der Immobilie) in einer Vergleichsbetrachtung mit den Angemessenheitsgrenzen des Eigentümermodells refinanzierungsfähig.

Die gesonderte Berechnung der Investitionskosten erfolgt für die geförderten Pflegeeinrichtungen gemäß § 82 Abs. 3 SGB XI. Soweit betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen nach § 82 Abs. 2 Nr. 1 SGB XI oder Aufwendungen für Miete, Pacht, Erbbauzins, Nutzung oder Mitbenutzung von Gebäuden oder sonstige abschreibungsfähige Anlagegüter nach § 82 Abs. 2 Nr. 3 SGB XI durch öffentliche Förderung gemäß § 9 SGB XI nicht vollständig gedeckt sind, kann die Pflegeeinrichtung diesen Teil der Aufwendungen den Pflegebedürftigen gesondert berechnen. Die gesonderte Berechnung bedarf der Zustimmung der zuständigen Landesbehörde (KVJS).

Die gesonderte Berechnung der Investitionskosten erfolgt für die nicht geförderten Pflegeeinrichtungen gemäß § 82 Abs. 4 SGB XI. Pflegeeinrichtungen, die nicht nach Landesrecht gefördert werden, können ihre betriebsnotwendigen Investitionsaufwendungen den Pflegebedürftigen ohne Zustimmung der zuständigen Landesbehörde gesondert berechnen. Die gesonderte Berechnung ist der zuständigen Landesbehörde mitzuteilen.

Der Träger der Sozialhilfe ist zur Übernahme gesondert berechneter Investitionskosten nach dem Elften Buch nur verpflichtet, soweit die zuständige Landesbehörde ihre Zustimmung nach § 82 Abs. 3 Satz 3 des Elften Buches erteilt oder der Träger der Sozialhilfe mit dem Träger der Einrichtung eine entsprechende Vereinbarung nach dem Zehnten Kapitel über die gesondert berechneten Investitionskosten nach § 82 Abs. 4 SGB XI getroffen hat. Für den Bereich der Sozialhilfe (§ 75 ff. SGB XII) sind die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit, Leistungsfähigkeit und Notwendigkeit zu beachten.

In Baden-Württemberg finden sich weder im Landespflegegesetz noch in der zugehörigen Ausführungsverordnung substantielle Ausführungen zur Umlage der nicht geförderten investiven Aufwendungen, sondern lediglich eine Zuständigkeitsregelung (§§ 13, 9 LPfIG).

Im Unterschied zu der überwiegenden Anzahl der übrigen Bundesländer hat Baden-Württemberg von seinem Recht, eine Verordnung für die Berechnung der Investitionsaufwendungen zu erlassen, keinen Gebrauch gemacht.

In der Selbstverwaltung wurde von den Leistungserbringern und dem Kommunalverband für Jugend und Soziales (KVJS) als zuständige Behörde die „Arbeitsgemeinschaft Investaufwendungen (AG IK SGB XI)“ ins Leben gerufen. Von der „Arbeitsgemeinschaft Investaufwendungen“ wurden in 2018 Rahmenbedingungen zur gesonderten Berechnung der Investitionskosten bei Neubauprojekten und Sanierungsmaßnahmen erarbeitet, die unverändert als Handlungsrahmen dienen. Darüber hinaus wurden von der AG IK SGB XI am 15.10.2021 Eckpunkte zur Einigung von Leistungsträger und Leistungserbringer zur Anwendung des modifizierten Dreisatzes und zur Altbestandsbewertung beschlossen.

Sanierungsmaßnahmen werden hiernach vom KVJS insbesondere dann genehmigt, wenn für deren Durchführung eine gesetzliche Verpflichtung (u. a. Erfüllung Vorgaben der LandesheimbauVO oder Brandschutz-, Hygieneauflagen, Photovoltaikpflicht) besteht. Da aber für die Erfüllung erhöhter energetischer Standards bei Bestandseinrichtungen im Übrigen keine gesetzliche Vorgabe existiert, erfolgt üblicherweise keine Genehmigung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung durch den KVJS.

6. Fazit: Refinanzierung als größtes Investitionshemmnis

Der Energieeinsparung durch energieeffizientes Nutzerverhalten sind Grenzen gesetzt. Für weitergehende Einspareffekte stehen zahlreiche technische Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung. Nur wenige Maßnahmen erfordern keine oder geringinvestive Mittel. Für umfassende Klimaschutzmaßnahmen sind Investitionen notwendig, die zumeist kostenaufwendig sind.

Soweit der Pflegeheimbetreiber eine angemietete Immobilie nutzt, liegt die Entscheidungsverantwortung zur Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz in der Hand eines fremden Dritten (Immobilieeigentümer). Der Immobilieneigentümer wird nur dann bereit sein, Investitionen zur Verbesserung der Energieeffizienz durchzuführen, wenn diese über eine höhere Miete/Pacht gegenüber dem Betreiber weiterberechnet werden können. Da der Betreiber eine höhere Miete/Pacht den Pflegebedürftigen bzw. den Sozialhilfeträgern über höhere Preise (Investitionskostensätze) nicht weiterberechnen kann, werden derartige Maßnahme nicht realisiert.

Auch wenn derartige Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz umgesetzt würden, besteht das Problem, dass der Heimbetreiber von den Einsparungen bei den Energiekosten nicht profitiert. Bei einer selbstkostenbasierten Finanzierungssystematik sinken die erstattungsfähigen Kostenansätze, die die Leistungs-/Kostenträger finanzieren. Es käme somit zu einem Einspareffekt beim Leistungs-/Kostenträger, der aber keinen Beitrag zur Re-Finanzierung der Folgekosten einer energetischen Investition leistet, im Gegenteil, dies hätte gegenwärtig negative Auswirkungen auf die Ertrags- und Liquiditätslage.

C. Ergebnisse der Rückmeldungen aus den Fragebögen

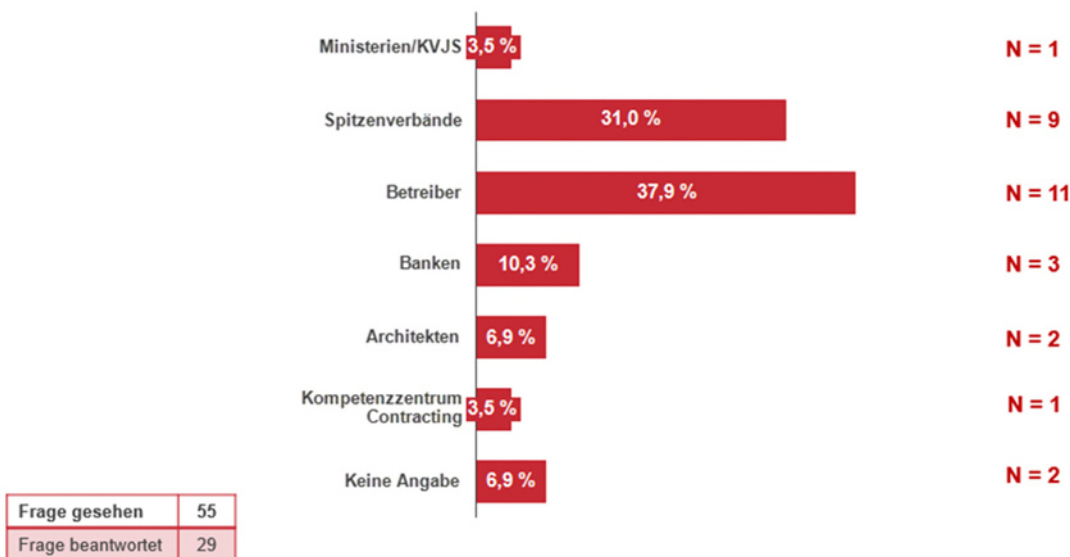
I. Durchführung der Erhebung – Analyse der Rahmenbedingungen und Expertenbefragung

Nach eigenständiger Analyse der Rahmenbedingungen erfolgte eine vertiefende Diskussion der identifizierten Investitionshemmnisse sowie Priorisierung der kurzfristig realisierbaren Lösungsansätze am 7.12.2022 in einem Workshop. Zur Vorbereitung des Workshops diente eine Befragung der einzubeziehenden relevanten Akteure auf Landesebene mittels eines strukturierten Fragenbogens (siehe Anlage 2). Durch die Auswahl und Befragung von zusätzlichen Experten wird dafür gesorgt, dass der Auftrag mit hoher Expertise und Qualität unter Berücksichtigung unterschiedlicher Blickwinkel (Spitzenverbände, Betreiber, Kostenträger, Architekten, spezialisierte Banken) umgesetzt wird.

Die Ergebnisse aus dem Fragebogen wurden zusätzlich mit einer ausgewählten Anzahl von Vertretern der unterschiedlichen Gruppen im Vorfeld des Workshops in persönlichen Gesprächen erörtert.

Der Fragebogen umfasste offene und geschlossene Fragestellungen, wobei auch die Möglichkeit zu Freitextformulierungen bestand. Auch von dieser Möglichkeit wurde umfassend Gebrauch gemacht.

Im Zeitraum 25. Oktober 2022 bis zum 14. November 2022 bestand für die ausgewählten Teilnehmer die Möglichkeit über eine Online-Plattform den Fragebogen zu bearbeiten.



Insgesamt waren 95 Aufrufe zu verzeichnen und 29 Personen haben den Fragebogen vollständig beantwortet.

Die wesentlichen Ergebnisse aus der Auswertung der Fragebögen werden zur Vermeidung von Redundanzen nachfolgend lediglich auszugsweise zusammengefasst.

II. Handlungsspielräume ohne Investitionsmaßnahmen

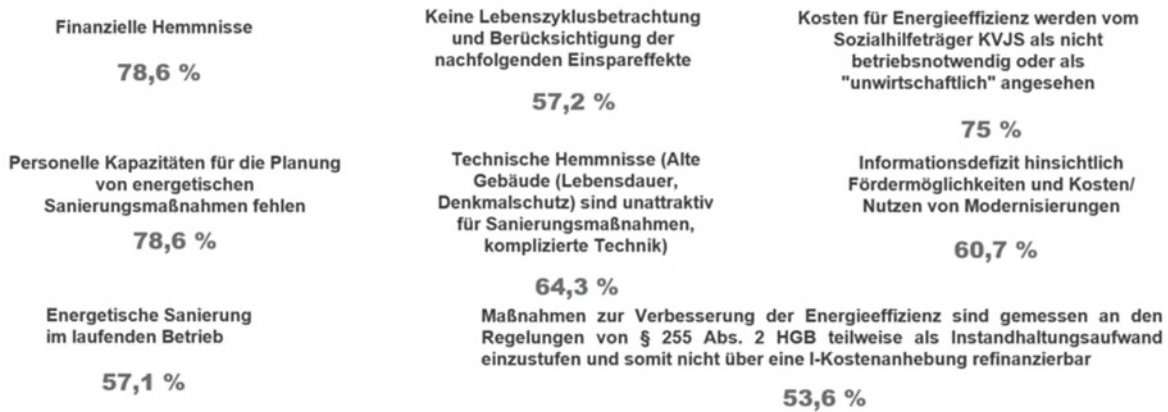
Auf die Frage, welche Handlungsspielräume Betreiber von Pflegeeinrichtungen heute schon innerhalb des bestehenden Systems haben, Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz durchzuführen, ergaben sich folgende Rückmeldungen:

| | |
|---|---------------|
| Klimaschutzorientierte Unternehmensführung | 96,3 % |
| Etablierung von konkreten Leitlinien und Zielformulierungen zur Energieeinsparung und Nachhaltigkeit | 96,3 % |
| Etablierung von Klimaschutzzirkeln oder Arbeitsgruppen zur Schaffung von nachhaltigen Betriebsabläufen | 80,8 % |
| Energiemanagement im Rahmen von Definition und Monitoring von Verbrauchskennzahlen, z.B. über ein softwaregestütztes Energiedatenmanagementsystem | 84,6 % |
| Anpassungen/Änderungen aufgrund der Überprüfung der Verbrauchskennzahlen im Energiemanagement | 92,6 % |
| Installation von "Klimaschutzmanagern" o.ä. | 56 % |
| Änderung Nutzerverhalten | 59,3 % |
| Energieeinsparung unter Nutzung technischer Unterstützungsmöglichkeiten | 79,2 % |
| Angebot von E-Autos als Firmenwagen | 76 % |
| Nutzung von E-Fahrzeugen im eigenen Fuhrpark | 84,6 % |
| Nutzung von Contracting | 88,5 % |
| Investitionen und bauliche Maßnahmen zum Klimaschutz | 51,9 % |

Eine klimaschutzorientierte Unternehmensführung ist die Voraussetzung für eine erfolgreiche Umsetzung von strategischen und strukturellen Maßnahmen (96,3 % Zustimmung). Ohne die volle Unterstützung aus der Führungsebene stehen die erforderlichen personellen und strukturellen Ressourcen zur Zielerreichung nicht zur Verfügung. Dabei steht bei einem fundierten Energiemanagement die Identifizierung von Energieeinsparpotenzialen und die Einleitung von energieeffizienten Maßnahmen im Fokus. Diese Ziele unterliegen in der Pflegeversorgung stets dem übergeordneten Ziel, die Versorgungssicherheit der zu Pflegenden zu gewährleisten.

III. Investitionshemmnisse

Nach den Rückmeldungen der Teilnehmer bestehen insbesondere folgende Hemmnisse:



Es stechen insbesondere finanzielle Hemmnisse und fehlende personelle Kapazitäten bei den Einrichtungen in den Rückmeldungen hervor.

Weitere Kritikpunkte erstrecken sich auf ein restriktives Genehmigungsverhalten der Sozialhilfe-Kostenträger sowie die fehlende ganzheitliche Betrachtung der Kosten- und Einspareffekte auch im Bereich der Betriebskosten:



Es wird insbesondere auch festgestellt, dass die Sozialhilfeträger in der Wirtschaftlichkeitsbeurteilung die höheren Investitionskosten einer energetischen Sanierung isoliert betrachten. Bei einer ganzheitlichen Lebenszyklusbetrachtung sind aber auch Kosten- und Einspareffekte im Bereich der Betriebskosten – und hier insbesondere in Bezug auf die Energiekosten – zu berücksichtigen, die sich kompensierend auswirken.

Die Betreiber haben ein Interesse, Maßnahmen zur energetischen Sanierung durchzuführen. Die Verpflichtungen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung sowie die auferlegten Selbstverpflichtungen zur Erreichung der klimapolitischen Ziele erhöhen den Handlungsdruck.

Das Minimalziel zur Schaffung von Anreizen für Gebäudesanierungen im Pflegeheimsektor besteht darin, dass mit der Durchführung derartiger Maßnahmen keine finanziellen oder sonstigen Nachteile verbunden sein sollten. Nach den Ergebnissen der Befragung liegt ein Lösungsansatz in der Anerkennung und Refinanzierung der Maßnahmenkosten zur Verbesserung der Energieeffizienz über die Investitionskostensätze.

IV. Lösungsansätze zur Beseitigung von finanziellen Hemmnissen

1. Was ist heute schon in Eigenregie möglich?

In der Praxis werden bereits heute verschiedene strategische Maßnahmen sowohl in Bezug auf ein energieeffizientes Nutzerverhalten als auch durch Nutzung technischer Unterstützungsmöglichkeiten ohne oder mit geringem Investitionsbedarf umgesetzt.¹²⁾

Die Kosten von größeren Investitionsmaßnahmen müssen Träger aus Eigenmitteln bzw. im Rahmen der bestehenden Investitionskostenfinanzierung tragen, so dass diese sich erfahrungsgemäß innerhalb von 10 bis 20 Jahren amortisieren können, wenn Einspareffekte im Rahmen der Pfllegesatzverhandlungen auf Grund der bestehenden kostenbasierten Finanzierungssystematik nicht zu Kürzungen führen.

Eine Photovoltaik-Anlage rechnet sich dann nicht nur monetär, sondern verringert auch effektiv den CO₂-Ausstoß einer Einrichtung, selbst wenn diese bereits Öko-Strom bezieht.

2. Was ist heute schon mit externen Energiedienstleistern möglich?

Auch werden mitunter Contracting-Lösungen genutzt, um Optimierungen in der Energieversorgung zu realisieren:

Unter Contracting versteht man ein Dienstleistungskonzept, bei dem die Möglichkeit besteht, Teilbereiche der Gebäude- und Anlagensanierung, der Energieversorgung und des Energiemanagements an einen Dienstleister auszugliedern. Das Contracting kann sich dabei auf die Bereiche Planung, Finanzierung, Bauausführung und den laufenden Betrieb von energetischen Investitionsprojekten beziehen.

¹²⁾ Vgl. Anlage 1

Das Ziel des Contracting ist es, eine vorgegebene Energiedienstleistung wirtschaftlich optimal bereitzustellen. Vorteile für den Contracting-Nehmer (hier die Pflegeeinrichtung) liegen u. a. in der verlässlichen Umsetzung einer energetischen Sanierung ohne eigene Investitionsbemühungen, in der Versorgungssicherheit im Anlagenbetrieb sowie in der Anwendung moderner, energiesparender Technik.

Es sind insbesondere vier Ausprägungen zu unterscheiden:

- Energieliefer-Contracting (ELC): der Contractor (Dienstleister) errichtet oder übernimmt und betreibt eine Energieerzeugungsanlage zur Energielieferung (beispielsweise Strom, Gas, Heizöl oder Wasser)
- Energiespar-Contracting (ESC): Gewerkeübergreifende Optimierung der Gebäudetechnik und des Gebäudebetriebs als partnerschaftliche Zusammenarbeit. Erfolgsabhängige Vergütung mit bindenden Einspargarantien in Höhe von etwa 20 bis 70 %.
- Technisches Anlagenmanagement: Übernahme der Verantwortung für die Betriebsführung mit dem Ziel, die technischen Anlagen zu optimieren. Höhe der Energieeinsparungen liegt bei etwa 10 bis 20 %.
- Finanzierungs-Contracting: Planung und Finanzierung der technischen Anlagen, der Betrieb wird von der Pflegeeinrichtung übernommen

Von zunehmender Bedeutung ist, dass in der Regel eigenes Personal mit entsprechenden Kompetenzen fehlt und das Know-how des Contractors genutzt werden kann. Des Weiteren werden das Investitionsrisiko und die Finanzierung vom Contractor getragen.

Contracting-Modelle befinden sich allerdings in einer pflegesatzrechtlichen Grauzone: Die Contractingrate inkl. Wärmepreis werden über den Pflegesatzbereich Unterkunft und Verpflegung abgerechnet, obwohl Investitionsanteile (Abschreibungen, Zinsen) enthalten sind. Hierdurch ergibt sich auch die Möglichkeit, dass privates Kapital in kooperative Investitionsmodelle einfließen kann.

3. Inanspruchnahme von Förderungen

Das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) fördert mit der „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)“ Einzelmaßnahmen zur Gebäudesanierung sowie Energieberatung für Wohngebäude. Neben der Möglichkeit BEG-Förderungen vom BAFA mit KfW-Förderungen zu kombinieren, stehen auch Förderungen zur Erstellung von Sanierungsfahrplänen und ähnliche Beratungsleistungen (z. B. Contracting-Beratung) zur Verfügung.

In Baden-Württemberg steht auch das Förderprogramm Klimaschutz-Plus zur Verfügung. Das Programm umfasst folgende Säulen:

- a) CO₂-Minderungsprogramm
 - Ziel der Förderung ist es, CO₂-Emissionen, die aus dem Energieverbrauch resultieren, durch Maßnahmen nachhaltig zu mindern.
- b) Struktur-, Qualifizierungs- und Informationsprogramm
 - Ziel der Förderung ist es, weitere Klimaschutzaktivitäten anzureizen. Zum Beispiel Strukturen optimieren, Qualifizierungsmaßnahmen auflegen sowie in Bildung und Information zu investieren. Dies soll etwa durch die Bilanzierung von CO₂-Emissionen, Vernetzung und Beratung sowie Projekte an Schulen geschehen.
- c) Nachhaltige, energieeffiziente Sanierung
 - In den nächsten Jahren werden viele Gebäude mit Förderung des Landes saniert. Um energieeffiziente Sanierungen anzureizen und den Klimaschutzplan zu unterstützen, werden Vorhaben ergänzend gefördert, die besondere Effizienzstandards erreichen.

4. Fazit:

In jedem Bereich eines Pflegeheims gibt es Verbesserungspotenziale im Klima- und Hitzeschutz. Pflegeheime können einen wertvollen und umfangreichen Beitrag zur Vermeidung und Verringerung von Treibhausgasemissionen leisten. Für den Einsatz innovativer technischer Unterstützungsmöglichkeiten sind Investitionen und bauliche Maßnahmen zum Klimaschutz maßgeblich. Neben geringinvestiven Maßnahmen spielen vor allem Themen wie die Anpassung des Primärenergiemix und mit dessen Nutzung verbundene Anlagentechnik, aber auch bauliche Maßnahmen zur Energieeffizienzsteigerung eine zentrale Rolle für die Weiterentwicklung des Klimaschutzes in Pflegeheimen. Zur Ausschöpfung dieser Potenziale fehlen jedoch in der Regel die Investitionsmittel.

V. Kurzfristig realisierbare Maßnahmen

In der (dualen) Finanzierungssystematik von Pflegeeinrichtungen kämen für die Investitionskostenfinanzierung einer energetischen Sanierung entweder eine öffentliche Förderung oder eine gesonderte Berechnung der Investitionskosten gegenüber den Pflegebedürftigen in Betracht.

1. Landesförderung

Nach den Rückmeldungen in den Fragebögen wird die Einführung einer gezielten objektbezogenen Landesförderung für energetische Sanierungsmaßnahmen in Pflegeeinrichtungen – allerdings mit erheblichen Vorbehalten – für zielführend erachtet:



In diesem Zusammenhang wird in anderen Bundesländern die Frage diskutiert, ob Heimbewohner oder Sozialhilfeträger über eine (subjektbezogene) Pflege Wohngeldförderung des Landes – ähnlich wie z. B. in NRW – entlastet werden könnten.

Nach den uns erteilten Auskünften ist bisher keine spezielle Landesförderung für die energetische Sanierung von Pflegeimmobilien angedacht, da bereits zahlreiche Förderprogramme zur Finanzierung von Sanierungsmaßnahmen auf Landes- und Bundesebene existieren.

Von daher kann lediglich eine verbesserte Ausschöpfung bestehender Förderprogramme in den Blick genommen werden. Da die bestehenden Förderprogramme regelmäßig keine Vollfinanzierung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung gewährleisten, sind aktuell Eigenanteile von den Trägern selbst zu tragen. Das bedeutet, die aktuellen Förderprogramme decken nicht vollständig die Maßnahmekosten zur energetischen Sanierung ab.

2. Genehmigung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz

Nach den Rückmeldungen in den Fragebögen werden Energieeffizienz-Maßnahmen vom KVJS in seiner Rolle als Zustimmungsbehörde regelmäßig als nicht betriebsnotwendig abgelehnt. Daher fehlt den Pflegeeinrichtungen eine gesicherte Anspruchsgrundlage für die Finanzierbarkeit und in der Folge werden solche Maßnahmen nicht umgesetzt.

Um der restriktiven Genehmigungspraxis der Sozialhilfeträger entgegenzuwirken, wäre in Betracht zu ziehen, z. B. über eine verbindliche Anweisung oder eine ermessenslenkende Richtlinie z. B. des Sozialministeriums den Handlungsrahmen für die Sozialhilfeträger zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen Maßnahmekosten zur Verbesserung der Energieeffizienz über die Investitionskostensätze anerkannt und finanziert werden. Auf diese Weise würde sichergestellt, dass derartige Maßnahmen vom KVJS als betriebsnotwendig zu beurteilen sind.

Möglichkeit 1: Verbindliche Anweisung z. B. des Sozialministeriums für die Sozialhilfeträger

Halten Sie es für sinnvoll, dass...

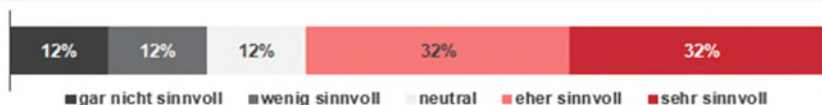
... den KVJS über das zuständige Ministerium anzuweisen (zu verpflichten), die Maßnahmen zur energetischen Sanierung und Bekämpfung der folgen der Klimaerwärmung als „besondere Kosten“ in der Investitionskostenberechnung dem Grunde nach anzuerkennen, wenn Einrichtungen derartige Maßnahmen in Angriff nehmen wollen?



Möglichkeit 2: Ermessenslenkende Richtlinie

Halten Sie es für sinnvoll, dass...

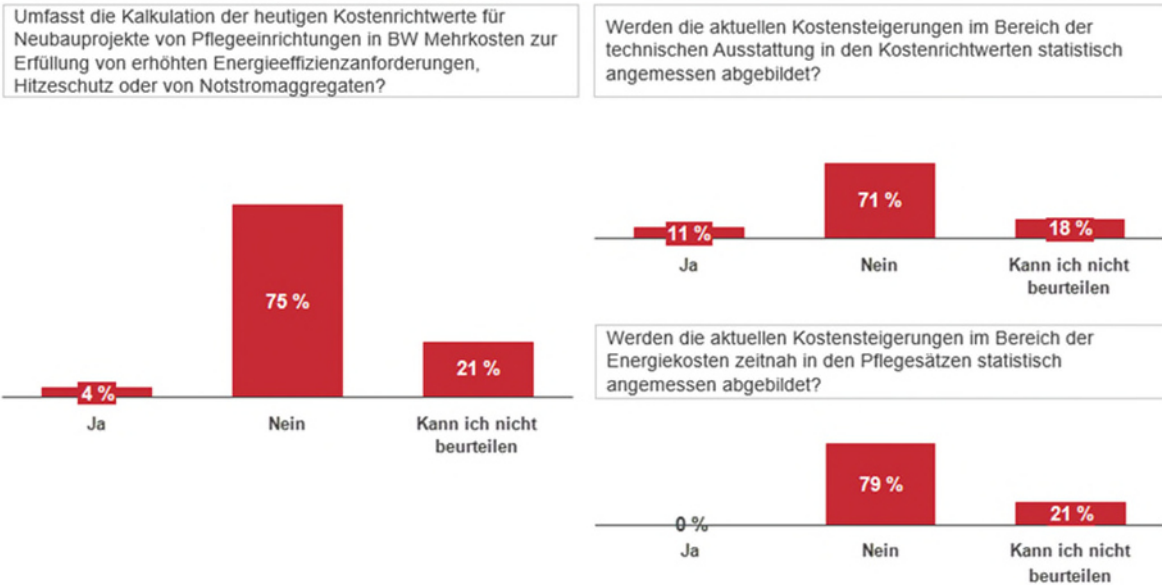
... das Sozialministerium eine verbindliche Vorgabe (ermessenslenkende Richtlinie) zur Notwendigkeit zur Umsetzung entsprechender Maßnahmen zur energetischen Sanierung und Reduzierung der Folgen des Klimawandels macht?



3. Anerkennung der Kosten über die gesonderte Berechnung der Investitionskosten der Höhe nach (Neubau)

Die Kostenrichtwerte werden als wesentliches Hemmnis für Neubauprojekte angesehen:

Kostenrichtwerte und Refinanzierung von Energiekostensteigerungen als Hemmnis.



Nach den Rückmeldungen besteht eine hohe Präferenz dafür, Kosten für energetische Baumaßnahmen im Bereich von Bestandseinrichtungen über einen Aufschlag auf den bestehenden Investitionskostensatz zu finanzieren:

Halten Sie es für sinnvoll, dass...



Für Neubauprojekte sind die bereits 2018 geeinten Kostenrichtwerte anzupassen und Kosten zur Erfüllung erhöhter energetischer Standards zu berücksichtigen.

4. Anerkennung der Kosten über die gesonderte Berechnung der Investitionskosten der Höhe nach (Bestandseinrichtungen)

Auch für die Bestandseinrichtungen werden das restriktive Genehmigungsverhalten sowie die Limitierungen der aktuellen Refinanzierungssystematik als wesentliches Hemmnis für Sanierungsmaßnahmen angesehen.

Im Rahmen der Befragung wurde als Lösungsansatz favorisiert, einen Aufschlag für Klimaschutz bzw. Erreichung höherer energetischen Standards auf die bestehenden Kostenrichtwerte bzw. IK-Sätze aufzuschlagen:



Dieser Lösungsansatz ist dahingehend zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen energetische Maßnahmen als betriebsnotwendig anzusehen sind. Hierzu erscheint es sinnvoll, gemeinsam mit dem Bund als Träger der umweltpolitischen Verantwortung bis 2035 branchenbezogene Zielrahmen und -korridore für einen Abbau der CO₂-Äquivalente zu vereinbaren. Dazu sollten dezierte Mengenvorgaben und Preisrahmungen entwickelt werden, die sowohl die volkswirtschaftlichen Kosten der Umweltbelastung im Blick haben als auch einen Anreizrahmen darstellen – namentlich mit einem akzeptablen CO₂-Einstiegspreis zu beginnen –, die eine verantwortungsvolle sozialunternehmerische Entscheidung möglich machen.

Diese vom Land Baden-Württemberg zu definierenden Zielgrößen könnten als Zielrahmen und -korridore zur Reduzierung der CO₂-Emissionen und Senkung der Energiekosten für Bestandseinrichtungen dienen und ggf. fehlende ordnungsrechtliche Vorgaben ersetzen.

5. Anteilige Finanzierung von Instandhaltungsanteilen durch den Betreiber

Bei Maßnahmen zur Erreichung der entsprechenden Effizienzhaus-Stufen ist im Einzelfall zu beurteilen, ob es sich um eine aktivierungsfähige Investition oder um Instandhaltungsaufwand handelt, der in der Regel aus den bestehenden Investitionskostensätzen zu finanzieren ist.

Sanierungsmaßnahmen zur Erreichung der entsprechenden Effizienzhaus-Stufen sind zum Beispiel folgendermaßen zu erreichen:

- Außenwände, Kellerdecke oder Dachflächen dämmen
- Fenster und Außentüren erneuern
- Heizungsanlage erneuern oder optimieren
- Lüftungsanlagen einbauen

Im Einzelfall ist ggf. zu klären, ob und in welchem Umfang bei einer energetischen Sanierung ein (angemessener) Instandhaltungsanteil vom Träger eines Pflegeheims selbst zu finanzieren sein könnte. Darüber hinaus besteht für die Betreiber nur ein eingeschränkter Spielraum, Eigenmittel durch Überschüsse zu generieren. Lediglich 28,1 % der Pflegeheime in Baden-Württemberg stehen in privater Trägerschaft. Der weit überwiegende Anteil der freigemeinnützigen und kommunalen Träger verfolgt keine Gewinnerzielungsabsicht. Etwaige Gewinne gemeinnütziger Träger müssen zeitnah für den gemeinnützigen Zweck (oder die gemeinnützigen Zwecke) verwendet und dürfen grundsätzlich nicht an die Gesellschafter ausgeschüttet werden.¹³⁾ Im Übrigen bestehen im Betrieb von Pflegeeinrichtungen aufgrund einer kostenbasierten Refinanzierungssystematik sowie eines Gewinnverbots in der Investitionskostenfinanzierung nur eingeschränkte Spielräume Überschüsse zu erzielen. Auch nach den Analysen des RWI Pflegeheim Rating Reports 2022 sowie dem Curacon-Datenpool beträgt die durchschnittliche Umsatzrendite einer Pflegeeinrichtung lediglich 1–2 %¹⁴⁾.

Diese geringe Gewinnmarge gerät aktuell durch eine unzureichende Refinanzierung von Kostensteigerungen weiter unter Druck. Im Trendbarometer hat die Bank für Sozialwirtschaft mittels eines Erhebungsbogens ausgewählte Branchenexpert*innen strukturiert und anonym zur Geschäftslage ihrer Organisation sowie zu ihren Erwartungen für die kommenden Monate befragt und die Ergebnisse im Oktober 2022 veröffentlicht.¹⁵⁾

¹³⁾ Vgl. §§ 52 Abgabenordnung ff.

¹⁴⁾ Vgl. RWI Pflegeheim Rating Report 2022

¹⁵⁾ https://www.sozialbank.de/fileadmin/2015/documents/3_Expertise/BFS-Trendbarometer_2022_10_17.pdf

Das BFS-Trendbarometer 2022 weist folgenden Kernergebnisse aus:

- Die Energiekrise und Inflation führen zu einer drastischen Verschlechterung der Wirtschaftlichkeit.
- Fast 40 Prozent der Befragten gehen aktuell davon aus, das Jahr 2022 mit einem Defizit abzuschließen. Gegenüber 2019 wäre dies eine Vervierfachung des Anteils defizitärer Unternehmen.
- Rund drei Viertel verzeichnen eine Verschlechterung ihrer Liquidität – z. T. in einem erheblichen Umfang von über 30 Prozent.
- 50 Prozent sehen sich derzeit gezwungen, Investitionsvorhaben in Immobilien und Nachhaltigkeit zu stoppen.
- Rund 30 Prozent der Befragten berichten von einem rückläufigen Interesse von Investoren.
- Energie, Lebensmittel und Personal sind die Kostenblöcke, in denen sich bereits massive Steigerungen realisiert haben und für die bis zum Jahresende in 2022 weitere Anstiege erwartet werden.
- In keinem Geschäftsfeld zeigen sich die Kostenträger bereit, die gestiegenen Aufwendungen vollumfänglich zu kompensieren.

6. Anreize für effizientes Verhalten schaffen

Energetische Sanierungsmaßnahmen führen in der Regel neben einer Reduzierung der CO₂-Emissionen auch zu konkreten Einsparungen insbesondere bei den laufenden Betriebskosten (z. B. bei energetischer Sanierung durch die Verminderung von Heizkosten).

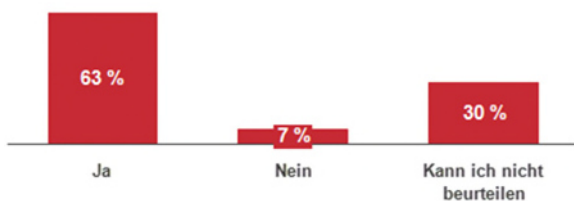
Bei einer selbstkostenbasierten Betriebskostenfinanzierung laufen Pflegeeinrichtungen jedoch Gefahr, dass Einsparungen bei den Energiekosten auch zu Kürzungen bei der Pflegesatzkalkulation führen. Damit fehlt für die Einrichtungen der Anreiz, selbst in Effizienzmaßnahmen zu investieren und damit Energiekosten einzusparen oder Energie für den Eigenbedarf zu gewinnen, da die Refinanzierung der Kosten durch die ausschließliche Erstattung der reduzierten Energiekosten nicht gegeben ist.

Um Anreize für Sanierungen zur Verbesserung der Energieeffizienz zu schaffen wäre in Betracht zu ziehen, dass die Leistungsträger den Betreibern von Pflegeheimen zeitlich befristet (Zeitraum wäre zu definieren) die (Betriebskosten-)Einspareffekte einer energetischen Sanierung überlassen. Anstelle dieser reduzierten tatsächlichen Energiekosten dürfen die Unternehmen die Refinanzierung auf der Grundlage der ursprünglichen Energiekosten kalkulieren. Nach Ablauf dieser „Konvergenzfrist“ stellt die Kalkulation wieder auf die tatsächlichen Energiekosten ab, womit dann auch die Leistungsträger von entsprechenden Kostenentlastungen profitieren.

Allerdings würden hierdurch Überlegungen konterkariert, wonach den Selbstzahlern bzw. den Sozialhilfeträgern Einsparungen bei den Energiekosten zum Ausgleich höherer Investitionskosten zugutekommen sollen.

7. Contracting

Contracting-Projekte werden als geeignet angesehen, einen Beitrag zur Problemlösung zu leisten:

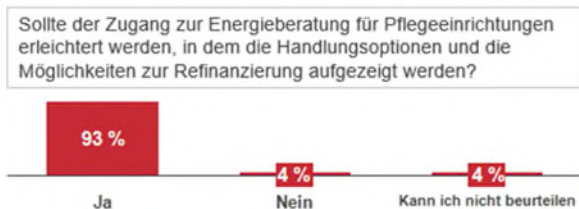


Contracting-Modelle befinden sich in der Praxis in einer rechtlichen Grauzone, wenn über die Contractingrate ein Wärmepreis und gleichzeitig Investitionskosten refinanziert werden. In der Systematik einer dualen Finanzierung sind die Energiekosten (kostenbasiert) über die Pflegesätze für Unterkunft und Verpflegung abzurechnen. Die ggf. in einer Contractingrate enthaltenen Investitionsanteile sind grundsätzlich gesondert über die Investitionskostensätze auf die Bewohner umzulegen.

Hier wäre in Betracht zu ziehen, dass die Contractingrate inkl. der enthaltenen Investitionsanteile so lange über die Pflegesätze für Unterkunft und Verpflegung abgerechnet werden können, wie die anerkennungsfähigen Kostenrichtwerte für Energiekosten nicht überschritten werden.

8. Energieberatung verbessern

Die überwiegende Anzahl der Teilnehmer ist der Meinung, dass der Zugang zur Energieberatung für Pflegeeinrichtungen erleichtert werden sollte, indem die Handlungsoptionen und die Möglichkeiten zur Refinanzierung aufgezeigt werden:



Auch im Kontext des Energiekosten-Schutzschirms wird Pflegeeinrichtungen die Verpflichtung auferlegt, eine Energieberatung in Anspruch zu nehmen. Es ist allerdings davon ausgegangen, dass nicht ausreichend qualifizierte Energieberater verfügbar sind, um diese Verpflichtung erfüllen zu können.

9. Verbesserung Finanzierung Immobilienmanagement

Der überwiegende Anteil der Teilnehmer hält eine verbesserte Finanzierung der Kosten des Immobilienmanagements für notwendig:



In diesem Zusammenhang haben die Teilnehmer folgende Lösungsvorschläge eingebracht:

- „Pauschaler Zuschlag auf den Pflegesatz im Kostenblock: Wasser/Energie/Brennstoffe“
- „Um das Thema angemessen zu bearbeiten, benötigt es einen besseren Personalschlüssel im Verwaltungsbereich oder eine eigene Stabsstelle, ähnlich QM.“
- „Implementation von geförderten Projektsteuerungsmanagement für Energieeffizienz in größeren sozialen Liegenschaften.“
- „Gemeinsame Beschaffung von CO₂-neutraler Energie (z. B. Strom)“
- „Additiver Kostenrichtwert“

- „Eigene Personalschlüssel für Nachhaltigkeits-/Klimamanagement etablieren, vergleichbar dem Sonderpersonalschlüssel Qualität in Baden-Württemberg für Pflegeeinrichtungen“

VI. Mittel- und langfristig realisierbare Maßnahmen¹⁶⁾

1. Bundesrecht: Verankerung des gesamtgesellschaftlichen Nachhaltigkeitsziels im Sozialrecht

Das Sozialgesetz verlangt, dass Pflege-, Beratungs- oder Betreuungsleistungen „ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich“ sein müssen.

Als rechtliche Grundlage des modernen Sozialstaats muss das Sozialrecht künftig die Weichen dafür stellen, dass soziale Arbeit künftig auch an nachhaltigen umweltbezogenen und gesellschaftlichen Wirkungen ausgerichtet ist.

Insbesondere müssen die Versorgungsverträge zwischen den Sozialunternehmen und Leistungsträgern (Leistungs- und Vergütungsverträge nach §§ 17 SGB II, §§ 132 ff. SGB V, §§ 78a ff. SGB VIII, §§ 123 ff. SGB IX, §§ 82 ff. SGB XI und §§ 75 ff. SGB XII) die nachhaltige Gestaltung der Dienstleistungen einfordern und vergüten.

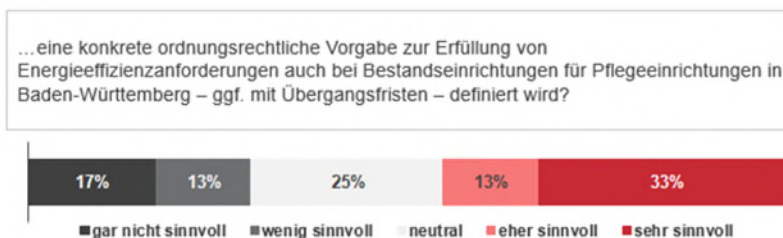
Zwar verlangt das Wirtschaftlichkeitsgebot unverändert, gesetzte Ziele mit einem geringstmöglichen Einsatz von Mitteln zu erreichen. Die Öffnung des Sozialrechts für ökologische Nachhaltigkeit erweitert aber dieses Ziel. Die nachhaltige Ausrichtung der Arbeit am Ziel der Emissionsvermeidung ist kein privates Engagement einzelner Unternehmen, sondern muss ausdrückliches Ziel des Sozialstaats werden. Dazu soll der Staat konkrete Klima-Ziele spezifisch für den Sektor der Gesundheits- und Sozialwirtschaft definieren. Denn es kommt primär der nachhaltigen Gestaltung der vereinbarten Dienstleistungen zugute. Im Rahmen der berücksichtigungsfähigen Investitionskosten schafft dies auch den Spielraum für die Refinanzierung nachhaltiger Gebäudeverbesserungen.

¹⁶⁾ Quelle: (VdDD): Vier Schritte zur emissionsfreien Gesundheits- und Sozialwirtschaft - Im Bereich der Sozialimmobilien, 2022".

2. Anpassungen im Rechtsrahmen auf Landesebene: Ordnungsrecht und Leistungsrecht

Die Landesheimgesetze regeln im Ordnungsrecht, welche Anforderungen Pflegeeinrichtungen in Bezug auf die Gebäudequalität zu erfüllen haben. In den Landesheimgesetzen bestehen für Pflegeeinrichtungen jedoch weder für Neubauprojekte noch für Bestandseinrichtungen verbindliche Vorgaben zur Dämmung der Gebäudehülle, Schadstoffvermeidung bzw. Reduzierung der CO₂-Emissionen.

Ordnungsrechtliche Vorgaben zur Erfüllung von Energieeffizienzanforderungen auch bei Bestandseinrichtungen für Pflegeeinrichtungen in Baden-Württemberg werden bei den befragten Personen sehr uneinheitlich und nicht selten eher skeptisch beurteilt:



Grundlage für die Berechnung des Investitionskostensatzes ist in den einzelnen Bundesländern üblicherweise ein Baukostenrichtwert. Nach den Rückmeldungen wird zuerst „ein klimafreundliches Vergütungsrecht für sinnvoll erachtet, damit die „Willigen“ unter den Leistungserbringern aktiv werden können, ohne zwischen ordnungsrechtlichen Pflichtvorgaben und fehlender Refinanzierung aufgerieben zu werden.“ Auch bei der Erfüllung der erhöhten Anforderungen an die Gebäudequalität aus der Landesheimbauverordnung in Baden-Württemberg, aber auch bei weiteren Regelungen haben die Betreiber die Erfahrung gemacht, dass ordnungsrechtliche Vorgaben vom Leistungsträger nicht refinanziert oder nur mit Schiedsstellen oder Klageverfahren anerkannt werden.

Wenn ordnungsrechtlich keine Vorgaben in Bezug auf die zu erfüllenden Energiestandards existieren, sind Kosten zur Erfüllung hoher Energiestandards in der Kalkulation der Baukostenrichtwerte üblicherweise nicht enthalten. Daher zeigt die praktische Erfahrung, dass Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz von den zuständigen Sozialhilfeträgern als Zustimmungsbehörde häufig als nicht betriebsnotwendig („nice-to-have“) abgelehnt werden.

Daher fehlt den Pflegeeinrichtungen auch ein Rechtsanspruch auf die Refinanzierung derartiger Maßnahmen, so dass Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz nicht umgesetzt werden.

Für Neubauprojekte und Bestandssanierungen sind die Kostenrichtwerte bzw. Angemessenheitsgrenzen dahingehend zu überprüfen und anzupassen, dass diese die Erfüllung entsprechender energetischer Standards zulassen.

3. Einführung eines Zertifikate-Modells

Die Finanzierung von nachhaltigen energetischen Konzepten für die Sanierung, aber auch den Neubau von Sozialimmobilien, die sich nicht in der vorstehend beschriebenen Weise im „normalen“ Betrieb der Einrichtung refinanzieren und amortisieren lassen, könnte mittels eines CO₂-Zertifikatehandels im Sozialsektor erfolgen.

Nach vorläufigen Berechnungen emittieren Sozialimmobilien ohne Berücksichtigung der konsum- und mobilitätsbedingten Emissionen im Jahr 14 Millionen Tonnen CO₂, was auf der Grundlage des vom Umweltbundesamt errechneten CO₂-Tonnenpreises von angenommenen € 201,00 Klimaschadenskosten von 2,8 Milliarden Euro entspricht.

Als tragende Säule der Finanzierung würde die errechnete Masse der von der Sozialwirtschaft verursachten CO₂-Emissionen in Höhe von 14 Millionen Tonnen CO₂ Gegenstand eines sozialsektorspezifischen Zertifikatehandels. Die Einführung der sozialwirtschaftlichen CO₂-Zertifikate erfolgt zu einem definierten Zeitpunkt durch den Staat. Die Anzahl der ausgegebenen Zertifikate bildet die aktuellen durchschnittlichen Emissionskosten ab und richtet sich nach dem Typus der Dienstleistung, der Quadratmeter und/oder der Plätze. Die CO₂-Zertifikate behalten ihre Gültigkeit bis zu dem Zeitpunkt, zu dem die Sozialwirtschaft Klimaneutralität erreicht haben soll. Bis dahin ist der Staat verpflichtet, jede vermiedene Tonne CO₂ zu einem politisch gesetzten Preis zurückzukaufen. Diese Preisfestsetzung ermöglicht nicht nur, den Nutzen energetischer Investitionen zu kalkulieren. Unternehmen, die bereits investiert und ihre Emissionen reduziert haben, können überzählige Zertifikate statt an den Staat auch an andere Unternehmen veräußern, die noch weitere Zertifikate benötigen. Ob der Garantiepriß für den Rückkauf als Pauschalpreis in dieser Zeit gleichbleibt oder sinkt, wie viel Zeit für Investitionen verstreicht, hängt davon ab, welche Anreize das Zertifikate-System setzen soll.

D. Wesentliche Gesichtspunkte aus dem Workshop am 7.12.2022

I. Information durch die LIGA-Vertreter

In einer Information durch die LIGA-Vertreter wurden folgende Gesichtspunkte herausgestellt:

Es besteht bei den Trägern unter ökologischen, ökonomischen und ethischen Gesichtspunkten eine hohe Bereitschaft in Klimaschutz zu investieren, jedoch bestehen derzeit negative Anreize:

- Die Refinanzierungen bestehen aus den Bereichen: (1) Pflege und Betreuung, (2) Unterkunft und Verpflegung sowie (3) Investitionskosten (IK).
- Investitionen in die energetische Sanierung führen bei den Trägern zu einem Liquiditätsabfluss, der nicht über höhere IK-Sätze kompensiert werden kann.
- Da über jeden Anteil gesondert verhandelt werden muss und hierbei die Grundsätze Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit im Vordergrund stehen (und Nachhaltigkeit nicht gesetzlich berücksichtigt werden muss), werden die Kosten einer energetischen Sanierung nicht im IK-Satz anerkannt. Die Investitionen werden als „nicht betriebsnotwendig“ gesehen.
- Für die Unterkunft und Verpflegung gilt auch Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Träger der Einrichtung profitieren auf Grund einer kostenbasierten Pflegesatzsystematik nicht von erzielten Einsparungen im Bereich der Energiekosten.
- Der KVJS sollte in einer ganzheitlichen Betrachtung bei Mehrkosten einer energetischen Sanierung im IK-Satz berücksichtigen, dass die Selbstzahler und die Sozialhilfeträger auch von erzielten Einsparungen im Bereich der Energiekosten profitieren.
- EU-Taxonomie: Höhere Kreditkosten kommen ggf. auf die Träger zu, wenn sie nicht in Nachhaltigkeit investieren.
- Es braucht kurzfristige Lösungen für die Refinanzierung!
- Bessere Vernetzung untereinander soll angestrebt werden!

II. Diskussion der kurzfristigen Lösungsansätze

1. Wiedergabe ausgewählter Diskussionsschwerpunkte

Zur Vermeidung von Redundanzen werden nachfolgend nur ausgewählte Schwerpunkte aus der Diskussion im Workshop wiedergegeben:

- Konkretisierung der Klimaschutzziele für Pflegeimmobilien auf Landesebene
- Bestehende Förderprogramme besser nutzen
- Bürokratieabbau im Antragsverfahren und Erhöhung der Transparenz
- Fehlende personelle Ressourcen
- Erstellung eines förderfähigen Sanierungsfahrplans
- Auflegung zusätzlicher Förderprogramme
- Restriktives Genehmigungsverhalten der Sozialhilfeträger auflösen

Zur genauen Wiedergabe des Diskussionsverlaufs verweisen wir auf das Protokoll des Workshops (Anlage 4) und die Präsentation aus dem Workshop (Anlage 3).

2. Refinanzierung über höhere Preise (Aufschlag auf die Investitionskostensätze)

Energetische Sanierungen werden von KVJS in der Regel als nicht betriebsnotwendig erachtet und nicht genehmigt, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit sind die Maßgaben des KVJS.

Aktuell ist eine Vielzahl von Trägern von Pflegeeinrichtungen mit Überlegungen zur Erfüllung der Vorgaben der Landesheimbauverordnung befasst. Es wäre sinnvoll, diese Baumaßnahmen auch zur energetischen Sanierung zu nutzen.

Die Kostenrichtwerte werden als zentrales Hemmnis für Neubauprojekte angesehen. Nach den Rückmeldungen in den Fragebögen und im Workshop besteht eine hohe Präferenz dafür, Kosten für energetische Baumaßnahmen im Bereich von Bestandseinrichtungen über einen Aufschlag auf den bestehenden Investitionskostensatz zu finanzieren.

Der Aufschlag zur Erfüllung erhöhter energetischer Standards könnte wie folgt gestaltet werden:

| Aufschlag zur Erfüllung erhöhter energetischer Standards | Aufschlag zur Erfüllung erhöhter energetischer Standards |
|--|--|
| <p>NEUBAU</p> <ul style="list-style-type: none"> • Basis Kostenrichtwert für das Gebäude wird mit 140.000 € pro Platz ab dem 01.01.2018 angesetzt • Dieser Kostenrichtwert wird ab dem 01.01.18 vierteljährlich mit dem Baukostenindex für Wohngebäude fortgeschrieben. | <p>BESTANDSOBJEKT</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Bestehender I-Kostensatz als Sockelbetrag b. Modifikation analog zu Altbestandsrechnung |

Wenn die Betriebsnotwendigkeit der energetischen Sanierungsmaßnahmen festgestellt ist, ist des Weiteren zu klären, in welcher Höhe diese Maßnahmen von den Sozialhilfeträgern als wirtschaftlich zu genehmigen sind.

Es braucht einen zusätzlichen Refinanzierungsbaustein „on-top“; Maßnahmen müssen über den IK-Satz refinanziert werden; das Land ist für eine zukunftssträchtige Immobilienstruktur verantwortlich, tut aber nichts dazu. Der KVJS sollte nicht entscheiden, welche Standards realisiert werden können und was finanziert werden muss. Der Staat und das Land sollten entsprechende (verbindliche) Vorgaben machen.

Bei Neubauprojekten sind im Allgemeinen die Vorgaben des Gebäudeenergiegesetzes des Bundes (GEG) sowie die Pflicht, eine Photovoltaikanlage zu installieren, zu erfüllen. Dies ist in den entsprechenden Kostenrichtwerten angemessen zu berücksichtigen. Es ist in Abhängigkeit von der angestrebten Reduzierung der CO₂-Emissionen zu konkretisieren, welche energetischen Standards für Bestandseinrichtungen in Baden-Württemberg zu erfüllen sind. Ordnungsrechtliche Vorgaben u. a. zur Umsetzung eines Belüftungskonzepts bestehen in der LHeimBauVO bereits. Allerdings finanzieren die Sozialhilfeträger (KVJS und kommunale Sozialhilfeträger) derartige Maßnahmen auch nicht immer über den IK-Satz.

Im Nachhaltigkeitsbericht muss zukunftsorientiert berichtet werden. Damit ist das Thema Klimaneutralität bzw. Energie aus Sicht der Träger betriebsnotwendig. Das Sozialrecht muss dies berücksichtigen.

3. Contracting in Pflegeheimen

Contracting ist nicht nur eine Finanzierungsmethode, sondern umfasst auch andere Dienstleistungen. Anlagen gehören nach Vertragsende dem Träger, nicht dem Contractor.

Seriöse Contractoren arbeiten professionell und können Synergien heben, die eine Einrichtung allein nicht erzielen kann. Contracting stellt somit über die Nutzung von externen Dienstleistern auch einen Lösungsansatz dar, um die Höhe der Eigeninvestitionen bzw. den Kreditfinanzierungsbedarf zu senken und die Ressourcenknappheit (Personal) aufzufangen.

Contracting stellt heute eine mögliche Methode der Refinanzierung dar. Die Finanzierung der technischen Infrastruktur kann über Contracting und somit über Sachkosten (U+V) gehen, der Bau selbst wird über IK-Sätze refinanziert. Der IK-Satz soll nicht durch das Contracting-Projekt belastet werden. Transparenz ist wichtig, wie Contracting-Projekte abgerechnet werden können.

Contracting-Modelle befinden sich insofern in einer pflegesatzrechtlichen Grauzone: Die Contractingrate inkl. Wärmepreis werden über den Pflegesatzbereich Unterkunft und Verpflegung abgerechnet, obwohl Investitionsanteile (Abschreibungen, Zinsen) enthalten sind.

Eine Handreichung zum Thema Contracting wird für sinnvoll erachtet, um über die Abrechnung und die Möglichkeiten zur Maßnahmenumsetzung zu informieren.

4. Anreize schaffen für effizientes Verhalten

Das bestehende kostenbasierte Refinanzierungssystem im Bereich von Pflegeeinrichtungen ist inputorientiert¹⁷⁾ und liefert keine Anreize für effizientes Verhalten („sparen lohnt sich nicht“).

Wenn Sozialunternehmen aus eigenen Finanzierungsquellen energetische Verbesserungen im Gebäude durchführen, und diese Investitionen zu geringeren Emissionen und Kostensenkungen des Pflegebetriebes führen, sinken bei einer selbstkostenbasierten Finanzierungssystematik auch die erstattungsfähigen Selbstkosten, die die Leistungs-/Kostenträger finanzieren.

Es käme zu einem Einspareffekt beim Leistungs-/Kostenträger, der aber keinen Beitrag zur Refinanzierung der Folgekosten einer energetischen Investition leistet.

¹⁷⁾ Vergütet werden nicht die eigentlichen Leistungen, sondern die Kosten, die hierfür entstehen

Es könnte in Betracht gezogen werden, dass Betreiber (temporär) z. B. im Rahmen einer Konvergenzphase von Einspareffekten bei den Energiekosten profitieren könnten. Da vermehrte Belastungen aus höheren IK-Sätzen für Selbstzahler und die Sozialhilfeträger über Einsparungen kompensiert werden sollen, ist dieser Lösungsansatz nicht zielführend.

Die Betreiber verweisen auch darauf, dass sie selbst keine Vorteile durch eine energetische Sanierung haben wollen.

III. Mittel- und langfristige Lösungsansätze

1. **Sozialwirtschaftlich adaptiertes Zertifikate Modell (Impuls R. Baumann Verband diakonischer Dienstgeber in Deutschland (VdDD))¹⁸⁾**

Für die zügige Umstellung auf eine klimaschonende Gesundheits- und Sozialwirtschaft ist ein strategisches Vorgehen gefragt. Der Vorschlag des VdDD, der mit einer Expertengruppe unter wissenschaftlicher Begleitung erarbeitet worden ist, beruht auf vier Säulen:

- Verankerung des gesamtgesellschaftlichen Nachhaltigkeitsziels im Sozialrecht
- Anreize schaffen zur Kostenreduzierung als Effekt energetischer Sanierungen
- Finanzierung durch eigenständige, handelbare Zertifikate in der Sozialwirtschaft
- Energieerzeugung und -vermarktung durch sozialwirtschaftliche Unternehmen

Diese Überlegungen könnten vorliegend von der Landesebene in Baden-Württemberg auf die Bundesebene transportiert werden, sind aber auf Landesebene selbst nicht unmittelbar beeinflussbar.

2. **Anpassungen im Rechtsrahmen auf Landesebene (Ordnungs- und Leistungsrecht)**

Anpassungen im Rechtsrahmen auf Landesebene sind in Betracht zu ziehen, um die Pflicht zur energetischen Sanierung im Ordnungsrecht und einen Refinanzierungsanspruch im Leistungsrecht zu verankern.

¹⁸⁾ Quelle: https://www.v3d.de/rundschreiben/09100_Rundschreiben/09230_Sonstiges/2022/Vier_Schritte_zur_emissionsfreien_Gesundheits-_und_Sozialwirtschaft_Konzeptpapier_2022-11-23_Langfassung_VdDD.pdf

Dies hätte allerdings einen Paradigmenwechsel zur Folge, der kurzfristig nicht realisierbar wäre und auch die unternehmerische Freiheit der Träger eingeengt.

E. Weiteres empfohlenes Vorgehen

I. Kurzfristige Lösungsansätze der KEA-BW

Ausgehend von unseren vorgeschalteten Analysen der Rahmenbedingungen sowie unter Berücksichtigung der Ergebnisse des Workshops und der Expertenbefragungen wurden die folgenden kurz- sowie mittel- und langfristigen Lösungsansätze abgeleitet:

1. Verbände, Sozialministerium und KVJS über Ergebnisse des Gutachtens informieren

Die Ergebnisse des Gutachtens zur energetischen Sanierung sollen auch den Verbänden, dem Sozialministerium und dem KVJS zugänglich gemacht werden.

Dem KVJS gegenüber ist der ökonomische und ökologische Mehrwert von Maßnahmen zur energetischen Sanierung im Bereich von Pflegeimmobilien darzulegen (nachzuweisen). Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die Maßnahmen des Gesetzgebers im Rahmen der Strom-, Gas- und Wärmepreisbremsen die Pflegeeinrichtungen und Bewohner nur zeitlich befristet vor den hohen Kostensteigerungen bei den Energiepreisen schützen. Nach Auslaufen des Schutzschirms im April 2024 werden die Betreiber von Pflegeheimen gezwungen sein, die aufgetretenen Energiekostensteigerungen angemessen in den Pflegesätzen abzubilden. Hier drohen in 2024 erhebliche Kostenbelastungen für die Bewohner und nachgelagert für die Sozialhilfeträger.

Im Gesetz zur Einführung von Preisbremsen für leitungsgebundenes Erdgas und Wärme für Pflegeheime ist in dem neuen § 154 SGB XI auch eine Verpflichtung enthalten, eine Energieberatung bis zum 31. Dezember 2023 durch einen Gebäudeenergieberater durchführen zu lassen. Die Pflegeeinrichtungen sind verpflichtet, den Pflegekassen einen Nachweis über die erfolgte Beratung und die konkreten Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu übermitteln. Wird der Nachweis bis zum 15. Januar 2024 nicht an die Pflegekassen übermittelt, wird der ausgezahlte Erstattungsbetrag für die Monate Januar 2024 bis einschließlich April 2024 um jeweils 20 Prozent gekürzt.

Die Verpflichtung zur Inanspruchnahme erhöht den Druck, eine Energieberatung in Anspruch zu nehmen und konkrete Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen zu erarbeiten. Auch hierdurch entsteht die Notwendigkeit zu klären, wie die Refinanzierung derartiger Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz gestaltet werden kann.

2. Handreichung zu Sanierungen in Pflegeeinrichtungen

Über eine Handreichung kann auch die Transparenz zum Beratungsangebot für die Förderprogramme erhöht werden.

Die Handreichung sollte folgende Informationen enthalten:

- Erstellung von Sanierungsfahrplänen sowie Förderangebote
- Kontaktinformationen zu Anlaufstellen zum Thema Förderberatung
- Liste / Quellen mit Energieberater*innen

3. Handreichung zu Contracting in Pflegeeinrichtungen

In Zusammenarbeit oder Rücksprache mit KVJS ist eine Handreichung zum Contracting zu erarbeiten:

- Wie werden Contracting-Projekte abgerechnet
- Gelungene Best-Practice-Beispiele
- Ggf. weitere Kostenträger mit einbeziehen?
- Welche Contracting-Modelle sind geeignet?
- Welche Projektentwickler bieten in Baden-Württemberg Unterstützung an?

4. Gründung einer Arbeitsgemeinschaft „AG Energieeffizienz in Pflegeeinrichtungen“

Der Workshop hat gezeigt, dass zahlreiche Aktivitäten unkoordiniert parallel verlaufen. Zur besseren Vernetzung untereinander wird eine Arbeitsgemeinschaft „AG Energieeffizienz in Pflegeeinrichtungen“ für sinnvoll erachtet.

In der AG Energieeffizienz in Pflegeeinrichtungen sollten sich regelmäßig Vertreter verschiedener Kostenträger, Spitzenverbände, Betreiber sowie spezialisierte Banken im Bereich Pflegeeinrichtungen aus ganz Baden-Württemberg treffen. Das Netzwerk dient dem Erfahrungsaustausch („Best-Practice-Fälle“, Hemmnisse, Lösungen) und rückt die Umsetzung der Energiewende im Pflegebereich, aber auch Geschäftsmodelle in den Fokus.

Im geschützten Bereich auf der KEA-BW-Webseite können Informationen bereitgestellt und geteilt werden.

5. Impuls geben zur Neugestaltung der Refinanzierung

Es ist unabdingbar, den Diskurs mit dem KVJS sowie mit Vertretern aus dem Landkreistag, dem Städtetag und dem Gemeindetag weiterzuführen.

Es wird für wichtig erachtet, mehr Transparenz zu erhalten, unter welchen Voraussetzungen und nach welchen Kriterien Investitionen als betriebsnotwendig und somit refinanzierbar gelten. Welche Anforderungen sind zu erfüllen (z. B. muss ein Gesamtkonzept für die Sanierung im Gebäude vorliegen). Weitere Fragen sind in diesem Gespräch zu erörtern:

- Ist es auch es auch möglich, Sanierungsfahrpläne über den IK-Satz zu finanzieren?
- Wie könnte IK-Satz im Hinblick auf die energetische Sanierung erweitert / überarbeitet werden? Was muss auf Landes- oder Bundesebene erfolgen?

Aus dem Workshop können folgende Lösungsansätze aufgegriffen werden zur Aufteilung für energetische Sanierungen bzw. Mehraufwand für energieeffiziente Lösungen:

- Bestand: On-top-Aufschlag auf den bestehenden IK-Satzes
- Neubau: On-top-Aufschlag auf die bestehenden Kostenrichtwerte bzw. Modifikation des in 2018 ermittelten Kostenrichtwertes um Mehrkosten zur Erfüllung höherer Energieeffizienzstandards

Die Neugestaltung der Refinanzierung ist allerdings nicht unmittelbar von der KEA-BW selbst gestalt- und beeinflussbar.

II. Mittel- und langfristige Lösungsansätze

1. Gesetzliche Änderungen (Landes- und Bundesebene)

Es ist vorgesehen, Gespräche mit dem Sozialministerium in Baden-Württemberg zu führen, um Überlegungen zur Neugestaltung des Ordnungs- und Leistungsrechts zu erörtern.

Die Erfahrungen aus der Umsetzung und Klärung der Refinanzierung zur Erfüllung der Vorgaben haben gezeigt, dass sich eine ordnungs- und leistungsrechtliche Lösung über einen Zeitraum von acht Jahren erstreckte. Von daher ist dieser Lösungsansatz nicht kurzfristig zielführend. Auf der anderen Seite muss die Politik entscheiden, welche CO₂-Ziele erreicht werden sollen, und sie darf die Problemlösung nicht allein der Selbstverwaltung überlassen.

2. Nachhaltigkeit als Kriterium im Sozialgesetzbuch (SGB) einführen ¹⁹⁾

Das Sozialgesetz verlangt, dass Pflege-, Beratungs- oder Betreuungsleistungen „ausreichend, zweckmäßig und wirtschaftlich“ sein müssen.

Als rechtliche Grundlage des modernen Sozialstaats muss das Sozialrecht über eine Ergänzung im SGB I im Hinblick auf die Nachhaltigkeit die Weichen dafür stellen, dass soziale Arbeit künftig auch an nachhaltigen umweltbezogenen und gesellschaftlichen Wirkungen ausgerichtet ist. Insbesondere müssen die Versorgungsverträge zwischen den Sozialunternehmen und Leistungsträgern (Leistungs- und Vergütungsverträge nach §§ 17 SGB II, §§ 132 ff. SGB V, §§ 78a ff. SGB VIII, §§ 123 ff. SGB IX, §§ 82 ff. SGB XI und §§ 75 ff. SGB XII) die nachhaltige Gestaltung der Dienstleistungen einfordern und vergüten.

¹⁹⁾ (VdDD): Vier Schritte zur emissionsfreien Gesundheits- und Sozialwirtschaft - Im Bereich der Sozialimmobilien, 2022

F. Schlussbemerkung

I. Es besteht hoher Handlungsdruck

Das Land Baden-Württemberg, aber auch die unterschiedlichen Trägergruppen in der Sozialwirtschaft (u. a. AWO, Caritas, Diakonie, DRK) haben sich das Ziel gesetzt, den CO₂-Ausstoß deutlich zu verringern und in den nächsten 10–15 Jahren Netto-Treibhausgasneutralität zu erreichen. Zusätzlicher Handlungsdruck ergibt sich aus finanz- und energiepolitischer Sicht durch die EU-Taxonomie und die Verpflichtung zur Nachhaltigkeitsberichterstattung.

II. Große Potenziale zur CO₂-Reduktion im Bereich der Sozialimmobilien

Zur Erreichung der klimapolitischen Ziele sind insbesondere auch im Gebäudebestand die CO₂-Emissionen deutlich zu reduzieren.

Bundesweit sind Pflegeimmobilien im Durchschnitt 34 Jahre alt und energetisch ineffizient aufgestellt. Die veralteten Pflegeimmobilien entsprechen darüber hinaus häufig nicht mehr aktuellen pflegekonzeptionellen Standards und erschweren eine effiziente betriebliche Organisation.

In der Literatur finden sich unterschiedliche Werte, welchen CO₂-Ausstoß ein Pflegeheim bzw. umgerechnet ein Pflegeplatz jährlich verursacht. Ausgehend von einem durchschnittlichen CO₂-Ausstoß von 7,5 Tonnen pro Jahr, den ein Pflegeplatz jährlich verursacht, beträgt der CO₂-Ausstoß der 1.500 Pflegeheime mit 99.207 Plätzen in der Dauerpflege ca. 744.000 Tonnen CO₂ pro Jahr.

Die Politik darf die Problemlösung in Baden-Württemberg nicht allein der Selbstverwaltung überlassen und muss CO₂-Ziele definieren und über verbindliche Vorgaben klären, wie diese Ziele auch im Bereich der Pflegeimmobilien zu erreichen sind.

Die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz sollte sich an den CO₂-Zielvorgaben orientieren, die auf Landesebene erreicht werden sollen. Dies eröffnet auch für alle Beteiligten die Chance, den sprunghaften Anstieg der Energiekosten zu reduzieren.

III. Energetische Sanierung löst (hohen) Investitionsbedarf aus

Unabhängig von einem energieeffizienten Nutzerverhalten stehen zur Energieeinsparung und Sicherstellung einer autarken Selbstversorgung zahlreiche technische Unterstützungsmöglichkeiten zur Verfügung.

Wenn die Klimaschutzziele für den Gebäudesektor bis 2030 bzw. 2045 tatsächlich erreicht werden sollen, müssen jedoch erhebliche Finanzmittel für mehr Effizienz und geringere CO₂-Emissionen, neue Heizungen, Energieerzeugung und Speicher investiert werden.

IV. Refinanzierung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung sicherstellen

Die Maßnahmen zur energetischen Optimierung ohne weitergehenden Investitionsbedarf (vgl. Anlage 1) sowie die von der KEA-BW identifizierten kurzfristigen Lösungsansätze sind dazu geeignet, Potenziale durch verbesserte energetische Standards zu identifizieren und teilweise auch zu heben.

Wirksame Klimaschutzmaßnahmen machen jedoch auch bei Pflegeimmobilien häufig bauliche Maßnahmen erforderlich. Notwendige Investitionen in Sanierungsmaßnahmen sind zumeist kostenaufwendig. Nur wenige Maßnahmen erfordern keine oder geringinvestive Mittel. Damit sind entsprechend hohe Aufwände und große Investitionsvolumina verbunden.

Die Refinanzierung von Maßnahmen zur energetischen Sanierung ist gegenwärtig nicht sichergestellt, da insbesondere für Bestandseinrichtungen lediglich in eingeschränktem Umfang ordnungsrechtliche Vorgaben zu den zu erfüllenden energetischen Standards existieren.

Von daher sind die Voraussetzungen zu schaffen, dass Maßnahmen zur energetischen Sanierung als betriebsnotwendige Investitionsaufwendungen im Sinn von § 82 Abs. 3 und 4 SGB XI gelten und über die gesonderte Berechnung der Investitionskosten refinanziert werden.

Wenn die Betriebsnotwendigkeit der energetischen Sanierungsmaßnahmen festgestellt ist, ist des Weiteren zu klären, in welcher Höhe diese Maßnahmen von den Sozialhilfeträgern als wirtschaftlich zu genehmigen sind. Hierzu sind auch die Kostenrichtwerte für Neubauprojekte zu überprüfen, ob und in welchem Umfang die in 2018 definierten Kostenrichtwerte (Anfangswert 140.000 €) die zu erfüllenden energetischen Standards berücksichtigen. Hierbei ist auch das in den BSG-Urteilen vom 8. September 2011 formulierte Tatsächlichkeitsprinzip zu würdigen.

Auf die in 2018 definierten und auf die Verhältnisse in 2023 fortgeschriebenen Kostenrichtwerte können ggf. in Abhängigkeit vom erfüllten Energieeffizienzstandard Aufschläge gewährt werden.

Energetische Sanierungsmaßnahmen bei Bestandseinrichtungen könnten als (pauschaler) Aufschlag auf die bestehenden Investitionskostensätze refinanziert werden. Die Refinanzierung könnte sich auf die Investitionen (Inputorientierung) oder einen zu definierenden Zielwert zur Reduzierung der CO₂-Emissionen (Outputorientierung) beziehen:

- **Inputorientierte Finanzierung:** Es wäre zu klären, ob ein beispielhafter Katalog (z. B. Durchführung einer energetischen Dämmung, Einbau von Wärmepumpen, Erhöhung des Eigenstromanteils durch PV-Anlagen, Umstellung des Einkaufs auf erneuerbare Quellen) erarbeitet wird, in dem anererkennungsfähige Maßnahmen dargestellt werden.
- **Outputorientierte Finanzierung:** Alternativ könnten im Rahmen einer individuellen Vereinbarung zwischen Träger und Sozialhilfeträger Maßnahmen abgestimmt werden, die zur Erreichung eines zu definierenden Zielwerts zur Reduzierung der CO₂-Emissionen notwendig sind.

Auch bei einer inputorientierten Finanzierung ist der Nachweis zu erbringen, welche CO₂-Einspareffekte sich durch die vorgeschlagenen Maßnahmen ergeben. Die Höhe der anererkennungsfähigen Kosten könnte sich an den CO₂-Einspareffekten (höhere CO₂-Einsparung --> größerer Teil der Kosten ist anererkennungsfähig) orientieren.

Es wäre ggf. auch denkbar zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit von Investitionsmaßnahmen Schwellenwerte einzuführen (Euro / CO₂-Einsparung). Wenn der Einspareffekt im Verhältnis zum Aufwand zu gering ist, könnten Maßnahmen als nicht wirtschaftlich abgelehnt werden. Dies wäre somit ein Ansatz, um sinnvolle Maßnahmen pro Liegenschaft zu ermitteln. Eine rein inputorientierte Finanzierungslogik, die die Einspareffekte nicht betrachtet, ist abzulehnen. Das Landesförderprogramm "Klimaschutz-Plus" folgt bereits heute dieser Logik.

Eine outputorientierte Finanzierung setzt voraus, dass die Landespolitik einen Zielkorridor der zu erreichenden CO₂-Einspareffekte definiert. Im Rahmen einer individuellen Zielvereinbarung könnten Träger und Sozialhilfeträger Maßnahmen abstimmen, die zur Erreichung des definierten Zielwerts zur Reduzierung der CO₂-Emissionen notwendig sind.

Dieser Lösungsansatz ist dahingehend zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen energetische Maßnahmen als betriebsnotwendig anzusehen sind. Hierzu erscheint es sinnvoll, bis 2035 auf Landesebene branchenbezogene Zielrahmen und -korridore für einen Abbau der CO₂-Äquivalente zu vereinbaren. Dazu sollten dezidierte Mengenvorgaben und Preisrahmungen entwickelt werden.

Da es sich bei den zu sanierenden Pflegeeinrichtungen in der Regel um geförderte Einrichtungen handeln wird, könnten auch alternativ die von der AG IK SGB XI am 15.10.2021 definierten Eckpunkte zur Einigung von Leistungsträger und Leistungserbringer zur Anwendung des modifizierten Dreisatzes und zur Altbestandsbewertung als Ausgangspunkt dienen. Auf dieser Rechenbasis könnten dann zusätzlich betriebsnotwendige Kosten der energetischen Sanierung berücksichtigt und refinanziert werden.

V. Schutz der Pflegebedürftigen vor steigenden Kostenbelastungen

Die Investitions- und Unterkunftskosten sind neben den Pflegekosten ein wesentlicher Kostenfaktor sowohl für Bewohnerinnen und Bewohner (Selbstzahler) als auch für die Kostenträger. Steigende Energie- und CO₂-Preise werden sich in Zukunft stärker auf die Selbstzahler und Kostenträger auswirken. Dies gilt nicht zuletzt aufgrund der zeitlich befristeten Wirkung der Energiepreisbremse, die im April 2024 ausläuft. Insofern müssen jetzt die richtigen Rahmenbedingungen für Energieeffizienzinvestitionen in Pflegeheimen gestaltet werden. Häufig unterbleiben in vielen Pflegeheimen dringend notwendige Maßnahmen zur Energie- und CO₂-Einsparung, da die Rahmenbedingungen dem im Wege stehen.

Es ist aber auch in den Blick zu nehmen, dass durch die aktuellen Entwicklungen im Personal- und Sachkostenbereich auch die Kostenbelastungen der Heimbewohner bzw. nachgelagert der Sozialhilfeträger deutlich zugenommen haben. Nach einer Veröffentlichung des VdeK sind die privaten Ausgaben für die pflegerische Versorgung in Heimen weiter gestiegen. Durchschnittlich betrug die Summe aus der Kenngröße des „Einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE)“, den Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie den Investitionskosten zum Jahresbeginn 2023 2.468 € pro Monat und hat sich gegenüber 2022 um 13,3% erhöht (Vorjahr: 2.179 €).²⁰⁾

Des Weiteren ist zu beachten, dass auch Pflegeeinrichtungen lediglich zeitlich befristet bis zum 30.4.2024 durch die gedeckelten Strom- und Gaspreise im Rahmen der Energiepreisbremse (EWPPBG und StromPPBG) sowie die sog. Ergänzungshilfen gemäß § 154 SGB XI vor den hohen Energiepreissteigerungen geschützt sind. Nach Auslaufen des „Energiepreisschutzschirms“ werden die Pflegeeinrichtungen gezwungen sein, diese Energiekostensteigerungen in den Pflegesätzen einzupreisen. Diese Energiekostensteigerungen sind dann von den Pflegebedürftigen als Selbstzahler bzw. nachgelagert von den Sozialhilfeträgern zu finanzieren.

Einer Refinanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz über erhöhte Investitionskostensätze stehen zukünftig auch Einsparungen zumindest im Bereich der Energiekosten gegenüber.

Ratingen, am 30. Januar 2023

CURACON GmbH
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft
Zweigniederlassung Ratingen



Grzyszcok
Wirtschaftsprüferin
(digital signiert)



Grabow
Wirtschaftsprüfer
(digital signiert)

²⁰⁾ Quelle: https://www.vdek.com/presse/daten/f_pflegeversicherung.html

Anlagenverzeichnis

Anlage 1 Maßnahmen zur energetischen Optimierung ohne weitergehenden Investitionsbedarf

Anlage 2 Ergebnisse Auswertung Fragebogen

Anlage 3 Vortragsfolien Workshop 7.12.2022

Anlage 4 Protokoll Workshop 7.12.2022

Verwendungsvorbehalt

Allgemeine Auftragsbedingungen für Wirtschaftsprüfer und
Wirtschaftsprüfungsgesellschaften vom 1. Januar 2017