



DV 14/14 AF IV
28. April 2014

Stellungnahme der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins zum Referentenentwurf für ein Fünftes Gesetz zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Leistungsausweitung für Pflegebedürftige, Pflegevorsorgefonds (5. SGB XI-ÄndG)¹

Am 9. April 2014 wurde seitens des Bundesministeriums für Gesundheit der Referentenentwurf für ein 5. SGB XI-ÄndG vom 08.04.2014 vorgelegt. Die nachstehende Stellungnahme zum Entwurf wurde aufgrund der kurzen Frist zur Stellungnahme von der Geschäftsstelle des Deutschen Vereins erarbeitet.

I. Grundsätzliche Anmerkungen

Bereits im Juni 2013 hat der Deutsche Verein mit seinen Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Pflege² seine Positionen zum Reformbedarf in der Pflege dargestellt.

Der vorliegende Referentenentwurf enthält im Wesentlichen Leistungsverbesserungen zur Stärkung und Entlastung pflegender Angehöriger sowie zur Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf. Zur „Stärkung der häuslichen Pflege“ sollen Leistungen flexibilisiert und ausgebaut werden. Bestehende Betreuungsleistungen in der ambulanten Pflege sollen ausgeweitet und Entlastungsleistungen eingeführt werden. Im stationären Bereich ist die Ausdehnung der zusätzlichen Betreuungsangebote nach § 87 b SGB XI vorgesehen. Die Leistungsbeträge werden mit Wirkung zum 1. Januar 2015 angehoben. Beabsichtigt ist zudem der Aufbau eines Pflegevorsorgefonds.

¹ Ihre Ansprechpartnerin im Deutschen Verein: Jana Henneberger.

² Pflegesystem den gesellschaftlichen Strukturen anpassen! Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Pflege vom 11. Juni 2013, NDV 2013, 385-390.

Der Deutsche Verein befürwortet das mit der Gesetzesvorlage verfolgte Ziel, die Leistungen des SGB XI auszuweiten und zu flexibilisieren, um insbesondere pflegende Angehörige, die die Hauptlast der Pflege tragen, zu stärken und zu entlasten. Er bedauert jedoch, dass ein neuer Pflegebedürftigkeitsbegriff erst nach vorheriger Erprobung in einem „nächsten Schritt“ umgesetzt werden soll. Die Einführung eines neuen Begriffs von Pflegebedürftigkeit, der auf den Grad der Selbstständigkeit bei der Durchführung von Aktivitäten und bei der Gestaltung von Lebensbereichen abstellt, ist ein längst überfälliger Schritt. Wenngleich eine Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs noch in dieser Legislaturperiode signalisiert wird, sieht der Deutsche Verein die Gefahr, dass ein solches zweistufiges Vorgehen zu einer erneuten Verschiebung der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs führt. Mit einzelnen beabsichtigten Änderungen ist erneut ein Vorgriff auf den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff verbunden. Dies birgt die Gefahr einer weiteren Zersplitterung der Regelungen der Pflegeversicherung. Ohne die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs wird das ‚System Pflege‘ durch weitere kleinteilige Änderungen zu einem, insbesondere für die pflegebedürftigen Menschen selbst, immer unübersichtlicheren Flickenteppich.

Der Deutsche Verein begrüßt das Vorhaben, zeitnah eine Lohnersatzleistung für Arbeitnehmer/innen, die für pflegebedürftige Angehörige in einer akut aufgetretenen Pflegesituation eine bedarfsgerechte Pflege organisieren oder eine pflegerische Versorgung sicherstellen und der Arbeit fernbleiben, einzuführen. Hinsichtlich einer besseren Vereinbarkeit von Pflege und Beruf ist ferner notwendig, einen Rechtsanspruch auf Familienpflegezeit zu etablieren.³

II. Zu ausgewählten vorgeschlagenen Regelungen im Einzelnen:

1. Dynamisierung – § 30 SGB XI

Nach § 30 SGB XI hat die Bundesregierung alle drei Jahre, erstmals im Jahr 2014, die Notwendigkeit und Höhe einer Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung zu prüfen. Laut Gesetzesvorlage soll mit Wirkung zum 1. Januar 2015 eine Anhebung um

³ Ebenda.

vier vom Hundert bzw. für die mit dem Pflege-Neuausrichtungsgesetz eingeführten Leistungen um 2,67 vom Hundert erfolgen.

Ungeachtet der Frage, ob die geplanten Anpassungssätze in ihrer Höhe als ausreichend angesehen werden können, hätte eine derart vorgenommene Dynamisierung zur Folge, dass sich die ambulanten Sachleistungsbeträge in den Pflegestufen I und II noch weiter von den stationären Sachleistungsbeträgen entfernen. Beträgt der Differenzbetrag in der Pflegestufe I gegenwärtig 573,00 €, beliefe sich dieser nach der Anpassung auf 596,00 €.

Als Zielperspektive sieht der Deutsche Verein die Aufhebung der Unterscheidung der Leistungsformen ambulant und stationär. Unabhängig vom jeweiligen Aufenthaltsort des Menschen mit Pflegebedarf müssen gleiche Leistungen durch die Pflegeversicherung orientiert am Grad der Selbstständigkeit erbracht werden.⁴ Um eine Vergrößerung der Differenz zwischen ambulanten und stationären Sachleistungsbeträgen zu vermeiden, sollte eine alternative Form der Leistungsanpassung gefunden werden.

2. Pflegegeld – §§ 37, 38 SGB XI

Der Deutsche Verein weist erneut darauf hin, dass § 37 Abs. 2 Satz 2 SGB XI bzw. § 38 Satz 4 SGB XI zu § 34 Abs. 2 SGB XI in einem gewissen Ungleichgewicht stehen. Empfänger/innen von Pflegegeld, die Leistungen nach § 42 SGB XI oder nach § 39 SGB XI erhalten, wird das Pflegegeld zur Hälfte (für bis zu vier Wochen je Kalenderjahr) weitergezahlt. Dagegen ist nach § 34 Abs. 2 SGB XI ein (anteiliges) Pflegegeld in den dort genannten Fällen in den ersten vier Wochen in voller Höhe des bisherigen Anspruchs weiter zu zahlen. Es sind keine Gründe ersichtlich, die es rechtfertigen, dass im Rahmen der Verhinderungs- oder Kurzzeitpflege das Pflegegeld nur zu Hälfte, aber im Falle einer vollstationären Krankenhausbehandlung in voller Höhe weitergezahlt wird. Der Deutsche Verein hält es für angezeigt, den § 37 Abs. 2 Satz 2 SGB XI bzw. § 38 Satz 4 SGB XI entsprechend anzupassen.⁵

⁴ Ebenda.

⁵ Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Pflege-Neuausrichtungsgesetzes vom 28. März 2012 (PNG), NDV 2012, NDV 2012, 329-334.

3. Häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson – 39 SGB XI-E

Der Referentenentwurf sieht vor, dass die Verhinderungspflege künftig für bis zu sechs Wochen im Kalenderjahr in Anspruch genommen werden kann und zudem bis zu 50 Prozent des Kurzzeitpflegebetrages nach § 42 SGB XI-E, mithin um 806,00 €, als häusliche Verhinderungspflege genutzt werden können. Der Deutsche Verein befürwortet die flexiblere Gestaltung und den Ausbau der Verhinderungspflege ausdrücklich.

Jedoch ist nicht nachvollziehbar, aus welchem Grund sich § 39 SGB XI-E und § 42 SGB XI-E sowohl hinsichtlich der Verlängerung der Anspruchsdauer als auch hinsichtlich des Aufstockungsbetrages unterscheiden sollen. Die Kurzzeitpflege soll gemäß der Gesetzesvorlage um den Leistungsbetrag für die Verhinderungspflege, mithin um 1.612,00 €, erhöht und auf bis zu acht Wochen in Anspruch genommen werden können. Der Deutsche Verein hält es für adäquat, § 39 SGB XI-E insofern dem § 42 SGB XI-E anzugleichen.

Zudem regt der Deutsche Verein wiederholt an, den Absatz 1 Satz 2 des § 39 SGB XI-E ersatzlos zu streichen. Zur weiteren Stärkung der häuslichen Pflege sollte die Wartezeit für die Inanspruchnahme der Verhinderungspflege gänzlich entfallen. Dies wäre eine aus Sicht der pflegenden Personen außerordentlich wichtige und wirksame Unterstützung, die der Deutsche Verein in der Gesetzesvorlage vermisst.⁶

4. Pflegehilfsmittel und wohnumfeldverbessernde Maßnahmen – § 40 SGB XI-E

Pflegebedürftige Menschen sollen so lange wie möglich in der eigenen Häuslichkeit verbleiben können. Finanzielle Zuschüsse für Maßnahmen zur Verbesserung des individuellen Wohnumfeldes des Pflegebedürftigen unterstützen das Ziel, die häusliche Pflege weiter zu stärken. Die mit dem Entwurf beabsichtigte Anhebung der Zuschüsse gemäß § 40 Absatz 4 SGB XI, die dem Grundsatz „ambulant vor stationär“ besser Rechnung trägt, wird ausdrücklich begrüßt.

5. Tagespflege und Nachtpflege – § 41 SGB XI-E

Neben der Anpassung der Leistungsbeträge in Höhe von vier vom Hundert ist beabsichtigt, durch eine entsprechende Änderung des Absatzes 3 die Ansprüche auf

⁶ Ebenda.

teilstationäre Leistungen der Tages- und Nachtpflege und die Ansprüche auf ambulante Pflegeleistungen gleichrangig nebeneinander zu stellen. Eine Anrechnung der Inanspruchnahme von Leistungen der Tages- und Nachtpflege entfällt. Der Deutsche Verein befürwortet diese Regelung, die insbesondere dem Ziel der Verbesserung der Vereinbarkeit von Pflege und Beruf Rechnung trägt, ausdrücklich.

6. Kurzzeitpflege – § 42 SGB XI-E

Die Kurzzeitpflege soll laut Referentenentwurf um den Leistungsbetrag für die Verhinderungspflege erhöht und auf bis zu acht Wochen (bereits bisherige Praxis) in Anspruch genommen werden können. Die mit dieser Änderung einhergehende Entlastung pflegender Angehöriger stärkt vor allem die häusliche Pflege. Der Deutsche Verein befürwortet diese Leistungsverbesserung ebenso wie die beabsichtigte Aufhebung der Altersgrenze in § 42 Absatz 3 Satz 1 SGB XI.

Darüber hinaus fordert der Deutsche Verein, die Kurzzeitpflege, die als Übergangsvorsorge nach Krankenhausaufenthalten eine große (rehabilitative) Bedeutung hat, ebenso wie die teilstationäre Pflege weiter auszubauen. Beispielsweise sollte im Rahmen eines verantwortlichen Überleitungsmanagements die Kurzzeitpflege als Krankenhausnachsorge auch Betroffenen, die weniger als sechs Monate pflegebedürftig sind, zugänglich sein, wenn ein vorübergehender medizinisch-pflegerischer Nachsorgebedarf besteht.⁷

7. Inhalt der Leistung – § 43a SGB XI

Unter Berücksichtigung der Dynamisierungsregelung nach § 30 SGB XI wird auch der Wert der Aufwendungen für die Pflege in vollstationären Einrichtungen der Hilfe für behinderte Menschen angepasst. Dieser beträgt zum 1. Januar 2015 266,00 €. Die seit Beginn der Regelung bestehenden rechtlichen Zweifel, inwieweit eine solche Ungleichbehandlung abhängig vom Wohnort der pflegebedürftigen Menschen zulässig ist, wurden durch die UN-Konvention über die Rechte behinderter Menschen noch verstärkt. Die rechtliche Ungleichbehandlung nach dem Wohnort bzw. der leistungsrechtlichen Klassifizierung der Einrichtung ist unzulässig und muss aufgehoben werden. Sofern versicherte behinderte Menschen pflegebedürftig sind, müssen ihnen

⁷ Siehe Fußn. 2: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Pflege.

unabhängig davon, wo und wie sie leben, die Leistungen der Pflegeversicherung vollumfänglich zur Verfügung stehen.⁸

8. Zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen – § 45 b SGB XI-E

Durch Änderung des § 45 b SGB XI sollen Versicherte mit festgestellter dauerhaft erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz im Sinne von § 45 a SGB XI ihren Kostenerstattungsanspruch aus § 45 b Absatz 1 SGB XI künftig auch für zusätzliche Entlastungsleistungen nutzen können. Erfasst werden Leistungen, die der Deckung des Bedarfs der Versicherten an Unterstützung im Haushalt, an Unterstützung bei der Bewältigung von allgemeinen oder pflegebedingten Anforderungen des Alltags oder an Unterstützung bei der eigenverantwortlichen Organisation individuell benötigter Hilfeleistungen dienen oder die dazu beitragen, Angehörige in ihrer Eigenschaft als Pflegende zu entlasten. Der Deutsche Verein unterstützt die Einführung des Anspruchs auf zusätzliche Entlastungsleistungen. Er hat wiederholt darauf hingewiesen, dass pflegende Angehörige neben einer qualifizierten, umfassenden Beratung vor allem flexible Unterstützungs- und Entlastungsangebote benötigen⁹.

Der Deutsche Verein begrüßt zudem, dass ambulante Pflegedienste künftig auch Leistungen der hauswirtschaftlichen Versorgung erbringen können sollen. Ebenso befürwortet er die – klarstellende – Regelung, dass eine (Ko-)Finanzierung der Inanspruchnahme der in § 45 b Abs. 1 Satz 6 SGB XI aufgeführten Leistungen durch Mittel der Verhinderungspflege gemäß § 39 SGB XI möglich ist. Als positiv ist ebenfalls anzusehen, dass Pflegebedürftige, die nicht die Voraussetzungen des § 45 a SGB XI erfüllen, künftig ebenfalls Leistungen nach § 45 b Absatz 1 SGB XI in Anspruch nehmen können.

Die vorgesehene Regelung des § 45 b Absatz 3 SGB XI eröffnet die Möglichkeit, für niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsangebote im Sinne des § 45 b Absatz 1 Satz 6 Nr. 4 SGB XI zusätzlich auch den monatlich zustehenden Sachleistungsbetrag gemäß § 36 SGB XI und § 123 SGB XI zur Hälfte im Wege der Kostenerstattung nutzen

⁸ Siehe Fußn. 5: Stellungnahme des Deutschen Vereins zum Entwurf eines Pflege-Neuausrichtungsgesetzes.

⁹ Siehe Fußn. 2: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Pflege; Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Fachkräftegewinnung in der Altenpflege, vom 14.03.2012, NDV 2012, 272-282.

zu können (Umwidmung des halben Sachleistungsbudgets). Dies trägt zu einer weiteren Flexibilisierung der Leistungen bei und fördert eine bessere Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf.

Der Deutsche Verein weist darauf hin, dass die vorgenannten Leistungsausweitungen die Bereitstellung eines hinlänglichen Beratungsangebots bedingen.

Ungeachtet der im Ergebnis bewirkten Leistungsflexibilisierung, die der Deutsche Verein ausdrücklich befürwortet, stellen die beabsichtigten Änderungen des § 45 b SGB XI einen weiteren Vorgriff auf den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff dar (siehe oben). Zudem gibt der Deutsche Verein zu bedenken, dass Abgrenzungsprobleme zu den Betreuungsleistungen nach § 45 b SGB XI, zur häuslichen Betreuung gemäß § 124 SGB XI sowie zu den Leistungen der Eingliederungshilfe gemäß §§ 53 ff. SGB XII verschärft bzw. zusätzlich geschaffen werden.

9. Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen – § 45 c SGB XI-E

Nach § 45 c Absatz 1 SGB XI sollen zukünftig auch niedrighschwellige Entlastungsangebote förderfähig sein. Die Neuregelung soll in Umsetzung der Empfehlungen des Expertenbeirats zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (Einführung einer Entlastungsleistung) geschaffen werden. Die Inanspruchnahme von Entlastungsleistungen soll leicht zugänglich sein und frühzeitige Hilfestellungen ermöglichen. Der eingefügte Absatz 3 a konkretisiert die Inhalte der neuen Entlastungsleistungen näher.

Abgesehen von der grundsätzlichen Kritik des Deutschen Vereins an einer weiteren Verzögerung der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs weist er auf die Notwendigkeit einer hinreichenden Qualitätssicherung hin und meldet – trotz des in der Entwurfsbegründung enthaltenen Hinweises, dass entsprechende soziale Standards und Beschäftigungsbedingungen gewährleistet werden müssen – Bedenken an. Niedrighschwellige Entlastungsangebote unterliegen nicht den Qualitätsanforderungen der §§ 112 ff. SGB XI. Allein die Länder haben nach § 45 b Absatz 4 SGB XI-E das Nähere über die Anerkennung niedrighschwelliger Entlastungsangebote durch Rechtsverordnung zu bestimmen.

10. Beitragssatz, Beitragsbemessungsgrenze – § 55 SGB XI

Der Beitragssatz soll zunächst um 0,3 Punkte auf 2,35 Prozent (für Kinderlose auf 2,6 Prozent) angehoben werden. Ob eine Erhöhung des Beitragssatzes von 0,3 Prozentpunkten (und mit der Umsetzung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs um weitere 0,2 Prozentpunkte) die zentrale Frage der finanziellen Nachhaltigkeit der sozialen Pflegeversicherung lösen kann, scheint höchst fraglich. Notwendig ist eine langfristig nachhaltige und ausreichende Finanzierung des gesamten Systems mit dem Ziel, pflegebedürftigen Menschen ein Leben weitestgehend unabhängig von Leistungen der Sozialhilfe zu ermöglichen.¹⁰

11. Vergütungszuschläge für zusätzliche Betreuung und Aktivierung in stationären Pflegeeinrichtungen – § 87b SGB XI-E

Die Möglichkeit des zusätzlichen Angebotes an Betreuung und Aktivierung in allen zugelassenen stationären Einrichtungen soll auf alle pflegebedürftigen Bewohner/innen bzw. Pflegegäste sowie auf Versicherte, die einen Hilfebedarf im Bereich der Grundpflege und hauswirtschaftlichen Versorgung haben, der nicht das Ausmaß der Pflegestufe I erreicht, ausgeweitet werden. Zudem soll die Betreuungsrelation verbessert werden, indem die Vertragsparteien in der Regel eine Betreuungskraft für 20 (anstatt 24) anspruchsberechtigte Personen vorsehen sollen. Der Ausbau des § 87 b SGB XI entspricht den Ausführungen im Koalitionsvertrag und ist – obgleich ein Vorgriff auf den neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff – im Grundsatz zu begrüßen.

12. Übergangsregelung: Verbesserte Pflegeleistungen für Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz – § 123 SGB XI-E

Neben der Anpassung der Leistungsbeträge sollen die übergangsweise eröffneten Ansprüche gemäß § 123 SGB XI um weitere Ansprüche erweitert werden, die die häusliche Pflege ergänzen oder unterstützen (§§ 38 a, 41, 42, 45 e SGB XI). Diese Leistungserweiterung bewirkt eine Verbesserung der Situation von an Demenz erkrankten Pflegebedürftigen und stärkt zugleich die Situation pflegender Angehöriger. Ungeachtet der Kritik an einem weiteren Vorgriff auf den neuen

¹⁰ Siehe Fußn. 2: Empfehlungen des Deutschen Vereins zur Weiterentwicklung der Pflege.

Pflegebedürftigkeitsbegriff begrüßt der Deutsche Verein grundsätzlich die mit der beabsichtigten Änderung einhergehenden Leistungsverbesserungen.

13. Bildung eines Pflegevorsorgefonds – §§ 131 ff. SGB XI-E

Hinter der Bildung eines Pflegevorsorgefonds steht die Idee, die Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung im Hinblick auf die mit der demografischen Entwicklung steigenden Leistungsausgaben gerechter auf die Generationen zu verteilen und auf diese Weise der Gefahr einer Beschränkung des Leistungsniveaus der Pflegeversicherung zu begegnen. Wiederholt hat der Deutsche Verein darauf hingewiesen, dass eine langfristig nachhaltige und ausreichende Finanzierung des gesamten Systems mit dem Ziel, pflegebedürftigen Menschen ein Leben weitestgehend unabhängig von Leistungen der Sozialhilfe zu ermöglichen, auf absehbare Zeit erfolgen muss. Ob dieses Ziel durch die Errichtung eines Vorsorgefonds im Sinne der §§ 131 ff. SGB XI-E (teilweise) erreicht werden kann, scheint fraglich.

Der Deutsche Verein nimmt ergänzend Bezug auf seine Empfehlungen zur Weiterentwicklung der Pflege¹¹ und behält sich weitergehende Ausführungen im Rahmen der Anhörung bzw. des sich anschließenden Gesetzgebungsverfahrens vor.

¹¹ Siehe Fußn. 2.