

Köln, den 06.03.2023

Stellungnahme
der Bundesarbeitsgemeinschaft der überörtlichen Träger
der Sozialhilfe und der Eingliederungshilfe (BAGüS)
zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz – PUEG) vom 20.02.2023

I. Vorbemerkung

Der Referentenentwurf greift wesentliche Punkte einer dringend notwendigen weiteren Pflegereform auf, was sehr begrüßt wird.

Die jüngste Vergangenheit war von historisch hohen allgemeinen Preissteigerungen und insbesondere in der Pflege von erheblichen Kostensteigerungen geprägt. So erhöhte sich der Eigenanteil ohne Berücksichtigung der Leistungszuschläge in stationären Pflegeeinrichtungen im Bundesdurchschnitt in nur einem halben Jahr um 9,8 %.

Daher ist von besonderer Bedeutung, dass bei der Begrenzung des pflegebedingten Eigenanteils durch eine Prozentpunkterhöhung nachgesteuert wird. Die Erhöhung von 10 bzw. 5 % erst zum 01.01.2024 wird in Höhe und Zeitpunkt der gestiegenen finanziellen Belastung nicht gerecht.

Auch die erst in den Jahren 2025 und 2028 vorgesehene Steigerung der Leistungsbeiträge um 5 % bzw. in Orientierung an der Preisentwicklung ist keine gleichmäßige Dynamisierung und nicht ausgewogen, da die Entlastung nicht alle Pflegebedürftigen über den Zeitraum erreicht und eine Wellenbewegung in der Finanzierungslast und damit in der Sozialhilfebedürftigkeit auslöst.

Mit den gesetzlich vorgesehenen Änderungen erfüllt die Soziale Pflegeversicherung als eigenständige Säule des Absicherungssystems der Sozialversicherung weiterhin nicht ihre Verantwortung, die Pflegebedürftigen weitestgehend unabhängig von Sozialhilfe zu machen. Diese Finanzierungsverantwortung bezieht sich auf die gesamten pflegebedingten Aufwendungen. Der Konsens aus der Konzierten Aktion Pflege war, dass weitere Kostensteigerungen wie durch eine stärkere Tarifbindung und eine erhöhte Personalausstattung nicht zu Lasten der Pflegebedürftigen gehen dürfen. Dem

wird der Entwurf in keiner Weise gerecht, zumal mit der in Aussicht gestellten „Dynamisierung“ im Jahr 2028 ein sehr langer Zeitraum für eine grundlegende Reform eingeplant zu sein scheint.

Eine echte Reform mit einer Begrenzung und Planbarkeit der Aufwendungen für die Pflegebedürftigen mit der Übernahme der weiteren Pflegekosten durch die Pflegeversicherung („Sockel-Spitze-Tausch“) ist dringend geboten.

Eine seit Jahren von der BAGüS, der Selbsthilfe und vielen Verbänden geforderte Überwindung des § 43a SGB XI und der damit verbundenen Benachteiligung von Menschen mit Behinderungen in besonderen Wohnformen der Eingliederungshilfe in der Pflegeversicherung wird in dem Gesetzentwurf mit keinem Wort erwähnt. Dies kann nicht akzeptiert werden. Eine Reform, die diesen Namen verdient, darf eine Überwindung des § 43a SGB XI nicht ausblenden und muss im Kontext des Koalitionsvertrages zumindest eine Perspektive aufzeigen. Mindestens erwartet die BAGüS eine Steigerung der Leistungen der Pflegeversicherung nicht nur für die Sach- und Geldleistungen an pflegebedürftige Menschen außerhalb besonderer Wohnformen, sondern auch für eine Übergangszeit (bis zur Modifizierung von § 43a SGB XI) eine Einbeziehung der Beitragszahler in den besonderen Wohnformen in die Leistungsverbesserungen durch eine angemessene Erhöhung ihrer Leistungsansprüche. Denn auch in den besonderen Wohnformen sind die Kosten für Pflegepersonal in den letzten Jahren deutlich angestiegen. Die in § 43a SGB XI bestehende Begrenzung auf 266 Euro pro Monat existiert in dieser Höhe bereits seit 2015 und wurde seitdem nicht angepasst. Die BAGüS wird an der Forderung nach Überwindung des § 43a SGB XI, einer Vorschrift, die spätestens seit Geltung des Bundesteilhabegesetzes weder fachlich noch rechtssystematisch zeitgemäß ist, auch in Zukunft festhalten.

Aufgrund der Tatsache, dass der Koalitionsvertrag Erwartungen an Verbesserungen in der Pflege formuliert und die Notwendigkeit einer weiteren Pflegereform lange bekannt ist und vorbereitet wurde, wird die Frist von 10 Kalendertagen für eine Stellungnahme der Bedeutung der Reform in keiner Weise gerecht. Es ist zu bedauern, dass konstruktiven Stellungnahmen so wenig Raum eingeräumt wird.

II. Stellungnahme

Zu Artikel 2 (Änderung SGB XI)

Nr. 4 (§ 7d - Informationsportal zu Pflege- und Betreuungsangeboten)

Die Schaffung eines zentralen Portals zum erleichterten Auffinden von Pflege- und Beratungsangeboten, einschließlich freier Pflegeplätze wird im Ziel sehr begrüßt. Erfasst werden sollen auch Angebote der Sozialhilfeträger und der Altenhilfe. Damit kann die oft verwirrende Vielfalt von Informationsangeboten klarer strukturiert werden, da nur dieses Portal gesetzlich verbindlich ist. Die Struktur sollte in allen Ländern gleich sein. Es könnte der vorhandene Bedarf an der Information über verfügbare Angebote schnell

gedeckt werden. Die Formulierung legt einen begrenzten Nutzerkreis nahe, was zu erklären wäre. Dennoch stellt das sinnhafte tägliche Melden von freien Plätzen in Pflegeeinrichtungen bzw. Kapazitäten von ambulanten Pflegediensten eine besondere Herausforderung dar. Aktuell schränken vor allem die Personalprobleme die Angebote und Kapazitäten ein. Um als Anbieter dauerhaft präsent zu sein und für die Meldung wenig Aufwand zu betreiben, besteht nach bisherigen Erfahrungen die Gefahr, dass immer ein Platz als frei gemeldet wird, der jedoch auf konkrete Nachfrage bzw. im Tagesverlauf schon belegt ist. Andernfalls könnte dieser Platz künstlich freigehalten werden, wodurch Ressourcen ungenutzt blieben. Insoweit ist es richtig, den Erfolg der Maßnahme regelmäßig zu überprüfen.

Nr. 5 (§ 8 – Verlängerung der Mittel für digitale Unterstützung)

Die Verlängerung der Mittelbereitstellung bis zum Jahr 2030 aus dem Ausgleichsfond wird begrüßt, um durch digitale Anwendungen die Arbeitsprozesse der Pflegeeinrichtungen investiv zu unterstützen.

Nr. 10 und 12 (§§ 17 bis 18e Neustrukturierung des Begutachtungsverfahrens)

Die Absicht, das Begutachtungsverfahren zu vereinheitlichen und die Regelungen hierzu übersichtlicher zu strukturieren, wird grundsätzlich begrüßt.

Nr. 15 (§ 30 - Dynamisierung)

Zwar sind einige Entlastungen im Jahr 2024 vorgesehen, statt wie bislang geplant bereits für das Jahr 2023. Die erst in den Jahren 2025 und 2028 vorgesehene Steigerung der Leistungsbeträge erfüllen die Anforderungen an eine mit der Preisentwicklung gleichmäßig mithaltenden Entlastung nicht. Sie löst eine Wellenbewegung in der Belastung und damit in der Sozialhilfebedürftigkeit aus. Dies führt jeweils zu einem kontinuierlichen Anstieg und dann wieder teilweisen Ausstieg aus der Sozialhilfe. Der dadurch ausgelöste Verwaltungsaufwand ist für alle Beteiligten sehr hoch und bindet ohnehin knappe Ressourcen,.. Auch für die Pflegebedürftigen bzw. ihre Angehörigen ist die Belastung, insbesondere bis zum 01.01.2028 nicht planbar, es können nur die Ausgabensteigerungen prognostiziert werden, ohne dass eine entsprechende bzw. gleichmäßige Entlastung erfolgt. Mit der kumulierten Berücksichtigung der Kerninflation werden die Bewohner zum 01.01.2028 und deutlich verspätet überproportional entlastet. Notwendig ist eine jährliche und damit gleichmäßige Steigerung der Leistungsbeträge, also eine echte Dynamisierung, die sich an den spezifischen Kostensteigerungen der Pflege orientiert. Insoweit bedarf es dringend der weiteren Vorschläge, die bereits vor dem Jahr 2028 greifen müssen.

Nr. 21 (§ 55- Beitragssatzsteigerung und Verordnungsermächtigung)

Eine Beitragssteigerung, die nach der Rechtsprechung des BVerfG differenzierter nach dem Erziehungsaufwand bzw. der Anzahl der Kinder ausgestaltet werden muss, wird begrüßt. Eine kurzfristige Anpassung des Beitragssatzes durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung wird kritisch und als zu unbestimmt formuliert gesehen, da wesentliche Sozialabgabepflichten dem Gesetzgeber vorbehalten bleiben sollten. Um weitere Steigerungen der Sozialabgaben zu vermeiden, sollte dringend der Bundeszuschuss zu den Leistungen der Pflegeversicherung erhöht werden. Zugleich ist die Pflegeversicherung bei der Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen z.B. im Bereich der medizinischen Behandlungspflege und im Bereich der Vorsorgeaufwendungen für Pflegepersonen zu Lasten der zuständigen Sicherungssysteme zu entlasten.

Nr. 27 (§ 75 - Nachweispflichten)

Dass § 75 Abs. 2 Nr. 11 vorrangig auf die schon in der Richtlinie nach § 82c Abs. 3 enthaltenen Angaben verweist, ist sachgerecht und kann Aufwand reduzieren bzw. Doppelaufwand vermeiden.

Nr. 28 (§ 78a – Verbindlichkeit der Vergütungsbeträge)

Klarstellung der Verbindlichkeit des im Einvernehmen mit der BAGÜS vereinbarten Vergütungsbetrages hat sich in den bisherigen Verhandlungen als notwendig erwiesen, was ausschließt, dass die Hersteller wie bislang geplant einen Differenzbetrag gelten machen können.

Nr. 33 (§ 113a – Streichung der Regelungen zu Expertenstandards)

Die Streichung von § 113a mit dem aufwendigen Verfahren zur Implementierung von verbindlichen Expertenstandards wird als nachvollziehbare Konsequenz aus der bisherigen Verfahrensweise begrüßt. Die versuchte Einführung des ersten und einzigen Expertenstandards Mobilität, der sich aufgrund fehlender Wirksamkeitsnachweise nur begrenzt eignete, verbindlich umgesetzt zu werden, zieht sich bereits über viele Jahre. Es konnte bislang in mehreren Stufen nur die Einführung empfohlen werden.

Nr. 34 (§ 113b – Öffentlichkeit des Qualitätsausschuss Pflege)

Eine Differenzierung in öffentliche und nicht öffentliche Sitzungen des Qualitätsausschusses Pflege, wie sie in § 113b Abs. 3a vorgesehen ist, wird abgelehnt. Die Differenzierung birgt neues Streitpotential. Die Vorberatungen in den Arbeitsgruppen oder Steuerungskreisen bleibt auch richtiger Weise weiterhin vertraulich. Im Qualitätsausschuss Pflege bedarf es bei guter Vorbereitung in der Regel keiner Aussprache mehr. Der Unterhaltungswert für die Öffentlichkeit dürfte gering sein, die Beschlüsse werden in der Regel ohnehin veröffentlicht. Zudem muss es weiterhin die Möglichkeit der schriftlichen Beschlussfassungen geben, um zeitliche Verzögerungen zu vermeiden. Die nur einmal im Jahr vorgesehene Berichtspflicht dürfte den Abstimmungsbedarfen nicht gerecht werden. Vielmehr sollte es bei den anlassbezogenen Informationen und Beteiligungen bleiben. Ein Jahresbericht wird ohnehin erstellt.

Nr. 35 (§ 113c - Personalausstattung)

Die Klarstellung in § 113c, dass zusätzlich zur Mindestausstattung, welche auch im „heimrechtlichen Sinne“ verstanden werden muss, Personal beschäftigt werden kann, welches zum Qualifikationsniveau 3 ausgebildet wird, greift eine Forderung der Empfehlungspartner auf und wird begrüßt. Die Gleichstellung von Ausbildungsbeginn und beabsichtigter Ausbildung bei geringer Berufserfahrung kann nur eine vorübergehende Lösung sein. Die Ausbildung wird aber insgesamt dadurch gefördert. Damit wird aber auch klargestellt, dass es keine Substitution des Qualifikationsniveaus 3 durch geringer qualifizierte Kräfte ohne Prüfung gibt. Dem Landesrecht bleiben die weitergehenden Regelungen vorbehalten. Dies führt zwar zu Flexibilität in den Ländern, aber auch zu Ungleichbehandlungen bei bedarfsgerechter Weise bundeseinheitlichen Qualifikationsanforderungen.

In den Landerahmenverträgen sollen künftig Regelungen zur Übernahme der Aufwendungen zur Anwerbung von Personal aus dem Ausland aufgenommen werden. Dies ist zur Vereinheitlichung zu begrüßen, erhöht jedoch wiederum die Pflegesätze.

Bei Personal der Erfüllung der Mindestanforderung mit höherer Qualifikation erfolgt die Vergütung richtiger Weise tätigkeitsbezogen.

Die Überprüfung der Anpassung der Personalanhaltswerte durch das BMG ist eine konsequente Begleitung der Vereinbarungspartner, denen es obliegt, die vertraglichen Vorgaben auszugestalten. Von den Berichten werden vertiefende Erkenntnisse erwartet.

Es wird grundsätzlich begrüßt, dass als Ausfluss der Ergebnisse der Konzertierte Aktion Pflege mit den beteiligten Akteuren Zielwerte für eine bundeseinheitliche, mindestens zu vereinbarende personelle Ausstattung festgelegt werden, um im Hinblick auf die tatsächlichen Möglichkeiten am Arbeitsmarkt eine einheitliche Verdichtung in der neuen Systematik zu erreichen. Allerdings ist die BAGüS nur zu den festzulegenden

Zielwerten der Personalausstattung anzuhören (§ 113c Abs. 8 neu). Die Personalausstattung ist jedoch der wichtigste inhaltliche und auch finanzielle Faktor der Vertragsverhandlungen über Pflegeleistungen. Da die überörtlichen und örtlichen Träger der Sozialhilfe Vertragspartner der Landesrahmenverträge und der Pflegesatzvereinbarung sind, wird es als angemessen angesehen, ihre Position auch im Vorfeld bzw. der Vorgaben zur Personalausstattung insgesamt zu stärken.

Nr. 37 (§ 114c – Prüfrhythmus)

Die standardisierten, nur zeitlich regelmäßigen Prüfungen mit dem Blick auf die potentiellen Bedarfe zu ergänzen wird grundsätzlich begrüßt, wobei die Festlegungen klare Kriterien zur Gleich- bzw. Ungleichbehandlung enthalten müssen.

Nr. 39 (§§ 123 – Modellvorhaben zur Unterstützungsmaßnahmen und -strukturen und wissenschaftliche Begleitung)

Die Förderung von Projekten zur Unterstützung der Infrastruktur vor Ort wird ausdrücklich begrüßt. Allerdings setzt die vorgesehene Anteilsfinanzierung voraus, dass die Anteile durch die Länder oder kommunalen Gebietskörperschaften erbracht werden können, was bei freiwilligen Mitteln nicht als gesichert angesehen werden kann. Dies gilt insbesondere für struktur- und finanzschwachen Regionen, in denen die Etablierung von Unterstützungsmaßnahmen und -strukturen aber umso notwendiger ist. Eventuell wäre eine Kannvorschrift zur Aufstockung hilfreicher, ohne dass der Ansatz von 50 Mio. € ausgedehnt werden müsste. Auch die Abstimmung im Förderprozess wäre einfacher. Die Möglichkeit, von Vorschriften des SGB XI abzuweichen ist sehr vage formuliert. Die Anforderung, lediglich die Vorgaben des Grundgesetzes zu beachten dürfte nicht streitfrei sein. Wenn es bei der Anteilsfinanzierung durch Länder und Kommunen bleibt, wäre die Beteiligung der sie vertretenden Organisationen auf Bundesebene für die Empfehlungen zwingend. Zumal die wissenschaftliche Begleitung der Modellprojekte zu Unterstützungsmaßnahmen und -strukturen vor Ort ohne BAGÜS erfolgen soll.

Nr. 40 (§ 125b – Kompetenzzentrum Digitalisierung und Pflege)

Es wird ein neues Kompetenzzentrum Digitalisierung und Pflege geschaffen, welches die Nutzung der digitalen Potentiale untersuchen und verbessern soll, was begrüßt wird. Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen bestimmt Ziele, Inhalte, Planung und Durchführung des Kompetenzzentrums im Einvernehmen mit u.a. der BAGÜS. Im Beirat ist die BAGÜS jedoch nicht vertreten. Hier möchten wir eine entsprechende Beteiligung anregen.

Art. 3 (Weitere Änderungen des SGB XI)

Nr. 1 bis 10 (§§ 39 ff. – Verhinderungs- und Kurzzeitpflege, gemeinsamer Jahresbetrag)

Die Neustrukturierung und die Möglichkeit, den Gesamtbetrag für die Verhinderungs- und Kurzzeitpflege zu nutzen, wird begrüßt. Dies erhöht die Flexibilität. Allerdings trägt die lediglich erfolgende Zusammenführung der Beträge in unveränderter Höhe den Empfehlungen zum § 88a SGB XI zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in der Kurzzeitpflege nicht Rechnung. Eine verbesserte wirtschaftliche Ausgestaltung der Kurzzeitpflege wird vielmehr dazu führen, dass die Möglichkeit der finanzierten Inanspruchnahme sich verringert, was konträr zur Zielsetzung der Reform ist, die Angebote zu stärken und die Pflegebedürftigen sowie die An- und Zugehörigen zu entlasten.

Nr. 15 (§ 43c – Erhöhung der Leistungszuschlagsprozentsätze)

Die Systematik, insbesondere bei den pflegebedingten Aufwendungen die Pflegekassen stärker zu beteiligen, ist richtig. Die Pflegeversicherung wurde geschaffen, um weitestgehend unabhängig von Sozialhilfe zu machen. Hieran muss sie sich messen lassen. Nach den jüngsten Untersuchungen liegt der Anteil von Sozialhilfeempfängern bei über 30 % und nimmt jährlich etwa um einen Prozentpunkt zu. Es kann nicht sein, dass ein Drittel der stationär versorgten Pflegebedürftigen trotz eines eigenen Versicherungszweiges von Sozialhilfe abhängig ist. Die Erhöhung der Prozentsätze für die Leistungszuschläge zur Entlastung der pflegebedingten Aufwendungen ist als Übergangslösung richtig und notwendig. Prof. Rothgang, Hilfe zur Pflege in Pflegeheimen, Februar 2023, S. 31: „Die Reform hat also deutliche Effekte hervorgerufen, kann allerdings das Ziel, die Sozialhilfequote dauerhaft zu begrenzen nicht erfüllen und bedarf der Ergänzung durch weitere politische Maßnahmen... Die – gleichwohl notwendigen – ausgabensteigernden Elemente der Reform überkompensieren bereits in kurzer Zeit die entlastenden Effekte der Leistungszuschläge zu den Eigenanteilen gemäß § 43c SGB XI.“

Die weitergehenden Maßnahmen fallen mit 10 bzw. 5 % sowie zum 01.01.2024 aber im Verhältnis zu den schon derzeit gestiegenen Kosten zu niedrig und zu spät aus. Die dringend erforderliche Anpassung noch im Jahr 2023 dadurch zu ersetzen, ist nicht sachgerecht. Insbesondere zum 01.07.2023 ist durch die gesetzlich eingeleitete Erhöhung der Personalausstattung und die Integration der bisher ausschließlich von den Pflegekassen finanzierten Stellen nach § 8 Abs. 6 und § 85 Abs. 9 SGB XI in die normale Vergütung (§ 113c Abs. 6 SGB XI) mit einem weiteren deutlichen Anstieg der pflegebedingten Kosten und der Zunahmen von Sozialhilfebedürftigkeit zu rechnen. Eine noch stärkere Erhöhung und Gewichtung zu Gunsten der ersten 12 Monate ist jetzt schon notwendig.

Zudem muss die im Koalitionsvertrag verabredete Finanzierung der Ausbildungskosten außerhalb der Entgelte nach dem SGB XI umgesetzt werden.

Nr. 19 (§ 108 – Leistungsinformation)

Eine Leistungsübersicht zu erstellen, dürfte mit den üblichen Verfahren gut möglich sein und hilft den gesetzlich Versicherten, einen berechtigten Informationsbedarf zu decken, zumal dies nur auf Wunsch erfolgt.