

**Stellungnahme des Deutschen Pflegerates e.V. (DPR)
zur Anhörung im Ausschuss für Gesundheit
des Deutschen Bundestages am 24. September 2014
zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften
Buches Sozialgesetzbuch - Leistungsausweitung für Pflegebe-
dürftige, Pflegevorsorgefonds
(Fünftes SGB XI-Änderungsgesetz - 5. SGB XI-ÄndG)**

Der Gesetzentwurf greift zahlreiche Forderungen von Pflegefachverbänden auf und führt zu Leistungsverbesserungen bei der Versorgung pflegebedürftiger Menschen: Die Dynamisierung um 4 Prozent führt zu einer Höherbewertung der Leistungen und entlastet pflegebedürftige Menschen. Die Betreuungsleistungen werden durch mehr Betreuungskräfte ausgeweitet. Zudem können alle ambulant versorgten Pflegebedürftigen diese Leistungen in Anspruch nehmen. Kurzzeit- und Verhinderungspflege, Tages- und Nachtpflege sowie unterschiedliche Betreuungsformen lassen sich flexibler miteinander kombinieren. Darüber hinaus sollen die Zuschüsse für wohnumfeldverbessernde Maßnahmen erhöht werden.

Gleichzeitig fehlt aus Sicht des DPR eine bundeseinheitliche Regelung für eine bessere Ausstattung mit Pflegepersonal. Daher fordert der DPR, die Personalausstattung bundeseinheitlich mit der Anzahl der zu pflegenden Pflegebedürftigen unter Berücksichtigung der Pflegestufen und der Differenz zwischen Brutto- und Nettoarbeitszeit in ein angemessenes Verhältnis zu setzen. Dazu müssen die bundeslandinternen Regelungen in den Rahmenverträgen nach § 75 SGB XI auf Bundesebene neu gefasst werden. Zudem enthält der Entwurf keine Regelungen zur Weiterentwicklung des Pflegeberufs: So fehlt das Berufsgesetz zur Zusammenführung der Alten-, Kranken-, und Kinderkrankenpflege zu einer gemeinsamen generalistischen Pflegeausbildung mit Schwerpunktbildung wie auch Maßnahmen zur Verbesserung der vertikalen Durchlässigkeit der Ausbildung.

Zudem enthält der Entwurf auch Gesetzesänderungen, bei welchen der DPR Änderungsbedarf sieht:

Nr. 5, § 30 Dynamisierung

Angestrebte Neuregelung

Im Gesetzentwurf wird eine Dynamisierung von 4 Prozent vorgesehen. Die Bundesregierung prüft erneut 2017 die Notwendigkeit und Höhe einer Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung.

Stellungnahme

Der DPR begrüßt diese Leistungsverbesserungen. Allerdings bleibt unklar, wie die Anhebung um 4 Prozent ermittelt wurde. Die geplante Dynamisierung kann jedoch den eingetretenen Realwertverlust nicht ausgleichen, der bei einer angenommenen Inflationsrate von 1,5 % in den Jahren von der Einführung der Pflegeversicherung 1995 bis zur ersten Dynamisierung im Jahre 2008 im Bereich von 20 Prozent liegt. Mit diesem Realwertverlust setzt sich der Trend des steigenden Eigenanteils bzw. der steigenden Inanspruchnahme von Hilfe zur Pflege¹ durch Pflegebedürftige und ihren Angehörigen fort, was dem ursprünglichen Ziel der Pflegeversicherung widerspricht.

Änderungsvorschlag

Der DPR fordert daher die regelmäßige Anpassung der Leistungen alle drei Jahre entsprechend einer regelgebundenen Anpassungsformel, die sich an Größen wie z.B. der Entwicklung der Bruttolöhne oder der Inflationsrate orientiert.

Daher sollte Satz 1 des § 30 folgendermaßen geändert werden:

Die Leistungsbeträge werden regelmäßig einer regelgebundenen Anpassungsformel entsprechend angepasst.

Nr. 8, § 38a Zusätzliche Leistungen für Pflegebedürftige in ambulant betreuten Wohngruppen

Angestrebte Neuregelung

Der Wohngruppenschlag wird entsprechend der Dynamisierung von 200,00 Euro auf 205,00 Euro pro Monat erhöht.

Stellungnahme

Der DPR begrüßt diese geplante Neuregelung. Allerdings hat die Anhebung des Wohngruppenschlages nach § 38a SGB XI in der Vergangenheit zu zahlreichen Auseinandersetzungen mit dem Sozialhilfeträger geführt. Daher ist eine Präzisierung erforderlich, um die Anrechenbarkeit des Zuschlages auf die ambulante Hilfe zur Pflege nach §§ 61 ff SGB XII auszuschließen. Dies wäre analog der zusätzlichen Betreuungsleistungen nach § 45b SGB XI in § 13 Abs. 3a SGB XI möglich.

¹ 2011 erhielten rund 423 000 Menschen Hilfe zur Pflege. Dies entspricht einem Anstieg um 2,9 % gegenüber dem Vorjahr.

Änderungsvorschlag

Daher soll dem Absatz (1) folgender Satz analog dem §13 Absatz 3a angefügt werden:

Die Leistungen nach § 38a finden bei den Fürsorgeleistungen zur Pflege nach dem zwölften Buch keine Berücksichtigung.

Nr. 9, §39 Häusliche Pflege bei Verhinderung der Pflegeperson

Angestrebte Neuregelung

Bei dieser Neuregelung wird die Verhinderungspflege u.a. auf bis zu sechs Wochen pro Jahr ausgebaut.

Stellungnahme

Der DPR begrüßt diese Leistungsverbesserungen. Sofern hier jedoch die ursprüngliche Dauer von 4 Wochen auf 6 Wochen erweitert wird, wären auch § 37 Abs. 2 Satz 2 und § 38 Satz 4 SGB XI anzupassen. Diese Regelungen stellen seit dem Pflege-neuausrichtungsgesetz sicher, dass trotz Inanspruchnahme der Verhinderungspflege nach § 39 bis zu 4 Wochen anteiliges Pflegegeld gezahlt wird. Um hier auch weiterhin der ursprünglichen gesetzlichen Intention zu folgen, wäre auch die anteilige Zahlung des Pflegegeldes zeitlich auf 6 Wochen zu erweitern.

Änderungsvorschlag

Daher soll in § 37 „Pflegegeld für selbst beschaffte Pflegehilfen“ Absatz 2 der Satz 2 folgendermaßen geändert werden:

Die Hälfte des bisher bezogenen Pflegegeldes wird während einer Kurzzeitpflege nach § 42 und einer Verhinderungspflege nach § 39 jeweils für bis zu ~~vier~~ sechs Wochen je Kalenderjahr fortgewährt.

In § 38 „Kombination von Geldleistung und Sachleistung (Kombinationsleistung)“ soll der Satz 4 folgendermaßen geändert werden:

Anteiliges Pflegegeld wird während einer Kurzzeitpflege nach § 42 und einer Verhinderungspflege nach § 39 jeweils für bis zu ~~vier~~ sechs Wochen je Kalenderjahr in Höhe der Hälfte der vor Beginn der Kurzzeit- oder Verhinderungspflege geleisteten Höhe fortgewährt.

Nr. 17/18, § 45b und c

Angestrebte Neuregelung

Die beabsichtigten Änderungen des § 45c sehen eine Erweiterung der Versorgungsstrukturen durch niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsleistungen vor. Diese bezieht sich einerseits auf den Inhalt der Leistungen (Betreuungs-, Entlastungs-, Serviceleistungen) und andererseits auf den Leistungsanspruch. Letzterer besteht nicht mehr nur für Pflegebedürftige mit eingeschränkter Alltagskompetenz, sondern auch auf Pflegebedürftige mit somatischen Gesundheitseinschränkungen und pflegende Angehörige.

In dem neuen Absatz (3a) des § 45c werden Art und Inhalt der Leistungen näher beschrieben: „Sie [die niedrigschwelligen Entlastungsangebote] beinhalten die Erbringung von Dienstleistungen, eine die vorhandenen Ressourcen und Fähigkeiten stärkende oder stabilisierende Alltagsbegleitung, organisatorische Hilfestellungen, Unterstützungsleistungen für Angehörige und andere Nahestehende in ihrer Eigenschaft als Pflegende zur Bewältigung des Pflegealltags oder andere geeignete Maßnahmen“.

Stellungnahme

Der DPR begrüßt die Ausweitung der Betreuungs- und Entlastungsleistungen und die Möglichkeit, diese Leistungen den individuellen Bedarfslagen besser anzupassen. Allerdings handelt es sich bei einigen dieser Leistungen um originäre Aufgaben von Pflegefachpersonen. So ist beispielsweise, wie oben erwähnt, von der „... Stärkung vorhandener Ressourcen und Fähigkeiten“ oder von der „emotional stabilisierend wirkenden und beratenden Begleitung der Angehörigen und vergleichbar Nahestehenden im Pflegealltag wie auch [von] einer organisatorischen Hilfestellung, die z. B. auf individuelle Möglichkeiten zur Verbesserung der Pflegesituation aufmerksam macht und bei der Umsetzung der hierfür erforderlichen Schritte praktische Unterstützung leistet“, die Rede (Begründungstext zu § 45c, Buchstabe e, S. 35). Diese Aufgaben sollen auf Personen übertragen werden, die kaum mehr Fachkompetenzen aufweisen als pflegende Angehörige.

Damit wird die im Pflegeneuausrichtungsgesetz bereits begonnene Entwicklung fortgesetzt, welche die Abkopplung der Betreuung Pflegebedürftiger und Entlastung Angehöriger von der professionellen Pflege vorsieht. Mit dieser Entwicklung werden Qualitätsstandards für diesen Versorgungsbereich ausgeblendet.

Daher fordert der DPR, Betreuungs- und Entlastungsleistungen in die professionelle Fachpflege einzubinden. Die Umbenennung der niedrigschwelligen Entlastungsangebote von Agenturen (Referentenentwurf) in Serviceangebote (Kabinettsentwurf) geht hier in die richtige Richtung. Allerdings bedarf es verbindlicher Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern über die Qualifizierungsanforderungen der Alltagsbegleiter, Pflegebegleiter und Servicemitarbeiter und über die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Die Qualifikation aller Alltagsbegleiter, Pflegebegleiter und Servicemitar-

beiter muss dabei über die Richtlinien nach § 87b Abs. 3 SGB XI zur Qualifikation und zu den Aufgaben von zusätzlichen Betreuungskräften in Pflegeheimen (Betreuungskräfte-RI vom 19. August 2008) vom GKV- Spitzenverband hinausgehen, da die Alltagsbegleiter, Pflegebegleiter und Servicemitarbeiter mit den Pflegebedürftigen allein sind und situativ fachlich angemessene Entscheidungen treffen können müssen. Die Vorgaben müssen zudem Regelungen enthalten, wonach die Alltagsbegleiter, Pflegebegleiter und Servicemitarbeiter unter die Mindestlohnregelung für Beschäftigte in der Pflege fallen. Darüber hinaus ist es für eine qualitativ gute und sichere Versorgung der Pflegebedürftigen notwendig, dass die Leistungserbringung der Alltagsbegleiter, Pflegebegleiter und Servicemitarbeiter in die Strukturen der ambulanten Pflege eingebunden ist. Pflegefachpersonen müssen in die Leistungserbringung einbezogen sein und ihre sachgerechte Ausführung supervidieren.

Ohne vergleichbare Anforderungen und die Einbindung des Leistungsgeschehens in die Strukturen der ambulanten Pflege ist zu befürchten, dass die Neuregelung ihr Ziel verfehlt und zu einer Verschlechterung der Versorgung führt.

Änderungsvorschlag

Daher muss § 45b Absatz (4) folgendermaßen geändert werden:

(4) Die Landesregierungen werden ermächtigt, Bundesrahmenvorgaben durch Rechtsverordnung über die Anerkennung der niedrighschwelligen Betreuungs- und Entlastungsangebote auszugestalten. Darin sind Vorgaben über die Qualifikationsanforderungen der Alltagsbegleiter mit praktischen und theoretischen Unterrichtsstunden und einem Betreuungspraktikum sowie ihre Entlohnung entsprechend den Mindestlohnregelungen für Beschäftigte in der Pflege enthalten.

Zudem müssen die Alltags- und Betreuungsbegleiter unter Anleitung und Aufsicht von Pflegefachpersonen im Rahmen der Beschäftigung in einem ambulanten Pflegedienst arbeiten. Durch diese Kooperation lässt sich eine pflegefachlich angemessene Versorgung unter Beachtung von Qualitätsstandards gewährleisten.

Daher muss dem neuen Absatz (3a) in § 45c der folgende Satz angefügt werden:

Die Servicekräfte, Alltagsbegleiter und Betreuungsbegleiter verfügen über eine angemessene Qualifikation, erbringen qualitätsüberprüfte Leistungen und arbeiten unter Aufsicht und Anleitung von Pflegefachpersonen im Rahmen der Beschäftigung in einem ambulanten Pflegedienst.

Nr. 27, § 114 Qualitätsprüfungen

Angestrebte Neuregelung

Die beabsichtigte Neuregelung sieht vor, bei konkreten und gesicherten Anhaltspunkten für eine nicht fachgerechte Pflege bei Pflegebedürftigen die Prüfung über eine Stichprobe hinaus auszuweiten. Dies soll insbesondere bei bestimmten Pfl-

gesituationen gelten wie freiheitseinschränkende Maßnahmen, Dekubitus oder andere chronische Wunden, Ernährungsdefizite, chronische Schmerzen, Kontrakturen, Personen mit Anlage einer PEG-Sonde, Personen mit Blasenkatheter.

Stellungnahme

Die aufgeführten Pflegesituationen können zwar Hinweise für die Qualität der Versorgung liefern, Qualitätsindikationen nach wissenschaftlichen Erkenntnissen sind sie jedoch nur bedingt. Insbesondere finden sich bei den „Kontrakturen“ keine wissenschaftlichen Erkenntnisse, die ihre Güte als Qualitätsindikator belegen. Auch eignen sich die genannten Pflegesituationen nur teilweise als wissenschaftlich fundiertes Indikatoren-Set, das eine angemessene Qualitätsprüfung der Versorgung ermöglichen würde. Durch das Fehlen einer objektiven Grundlage für das Ermessen der Notwendigkeit einer Prüfung, beruht die Entscheidung lediglich auf der Einschätzung des Prüfers.

Änderungsvorschlag

Daher sollte bis zur Umsetzung eines wissenschaftlich fundierten Indikatoren-Sets zur Ermittlung der Pflegequalität die bisherige Regelung in Absatz (5) bestehen bleiben.

In diesem Zusammenhang soll in Absatz (1) Satz 3 § 114a „Durchführung der Qualitätsprüfungen“ bei der Ankündigung der Prüfungen durch den Medizinischen Dienst eine Präzisierung vorgenommen werden, die sich auf den Tag der Ankündigung bezieht. Bei diesem Tag sollte es sich um einen Werktag handeln:

(1) Prüfungen in stationären Pflegeeinrichtungen sind grundsätzlich unangemeldet durchzuführen. Qualitätsprüfungen in ambulanten Pflegeeinrichtungen sind ~~am Tag~~ *an einem Werktag* zuvor anzukündigen.

Begründung

Seit dem Pflegeneuausrichtungsgesetz ist § 114a SGB XI um die Ankündigung der Qualitätsprüfungen am Tag zuvor ergänzt worden. Die gesetzgeberische Intention, die organisatorische Durchführung der Prüfung mittels Anwesenheit der Pflegedienstleitung sicherzustellen, wird mit der momentanen Regelung nicht erreicht. In der Praxis führt die gesetzliche Formulierung zunehmend dazu, dass die Qualitätsprüfungen am Sonntag angekündigt werden, was die Durchführung am Montag naturgemäß nicht sicherstellen kann. Daher würde eine Präzisierung auf den Werktag das Ziel der Gesetzesänderung realisierbar machen.

Versorgungsfonds

Angestrebte Neuregelung

Der Gesetzentwurf sieht gemäß § 131 vor, einen Versorgungsfonds als Sondervermögen einzurichten. Damit soll „die Finanzierung der aufgrund der demografischen Entwicklung im Zeitverlauf deutlich steigenden Leistungsausgaben gerechter auf die Generationen verteilt und so auch der Gefahr einer Beschränkung des Leistungsniveaus der Pflegeversicherung begegnet werden“. Dazu soll das Bundesversicherungsamt gemäß § 135 dem Sondervermögen vierteljährlich einen Betrag zuführen, der 0,025 vom Hundert der beitragspflichtigen Einnahmen der sozialen Pflegeversicherung des Vorjahres entspricht. Die Zahlungen enden 2033. Nach § 136 kann das Sondervermögen ab dem Jahr 2035 zur Sicherung der Beitragssatzstabilität der sozialen Pflegeversicherung verwendet werden, wenn ohne eine Zuführung von Mitteln an den Ausgleichsfonds eine Beitragssatzanhebung erforderlich würde, die nicht auf über eine allgemeine Dynamisierung der Leistungen hinausgehenden Leistungsverbesserung beruht. Entsprechend § 139 gilt das Sondervermögen nach Auszahlung seines Vermögens als aufgelöst.

Stellungnahme

Der DPR sieht die Einrichtung eines solchen Versorgungsfonds kritisch: So kann bezweifelt werden, dass der Versorgungsfonds vor möglichen Zugriffen sicher angelegt und vor den Turbulenzen der Kapitalmärkte geschützt werden kann. Zudem mindert die Inflation den Wert des Fonds. Auch kann die Eignung des Fonds zur Beitragsstabilität der Pflegeversicherung bezweifelt werden. Zwar lässt sich der Anstieg der Pflegebedürftigen aus den Geburtenjahrgängen 1959 bis 1967 über den Fonds finanzieren. Nach dessen Entleerung würden die Beiträge aber vermutlich wieder steigen, weil dann nicht nur die Zahl der Pflegebedürftigen sinkt, sondern auch die der Beitragszahler. Damit wäre das Ziel einer gerechten Lastenverteilung verfehlt. Schließlich steht der Versorgungsfonds für eine konzeptionelle Fortschreibung der heutigen Situation pflegebedürftiger Menschen für die Zukunft. Ob diese Fortschreibung für die nächste Generation mit ihren spezifischen Lebensumständen bzw. Gesundheitsverhalten sinnvoll ist bzw. deren Bedarfslagen realitätsnah abbildet, kann bezweifelt werden.

Änderungsvorschlag

Der DPR schlägt vor, die für den Versorgungsfonds vorgesehenen Mittel den neuen Leistungen zuzuführen, die mit der Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff entwickelt und in die Pflegeversicherung aufgenommen werden müssen. Wird an der Einrichtung des Fonds festgehalten, könnten die Mittel in die Vorsorge und damit in die Vermeidung von Pflegebedürftigkeit investiert und damit langfristig Kosten gespart werden.

Ein weiterer Vorschlag

§ 89 Grundsätze für die Vergütungsregelung

Angestrebte Neuregelung

Im Zuge des Pflegeneuausrichtungsgesetzes wurde die Vergütungsregelung in § 89 Abs. 3 SGB XI unabhängig vom Zeitaufwand nach dem Leistungsinhalt (Leistungskomplexsystem) um die Vergütungen nach Zeitaufwand ergänzt. Diese grundverschiedenen Systeme sollen den Pflegebedürftigen parallel als Alternativen angeboten werden.

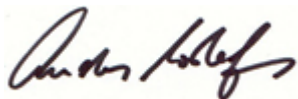
Stellungnahme

Diese Parallelität führt nach überwiegender Ansicht zu existenziellen betriebswirtschaftlichen Problemen und ist in der Praxis auch schwer umsetzbar. Aus diesem Grund wurde diese Regelung in den meisten Bundesländern bislang noch nicht umgesetzt.

Änderungsvorschlag

Es wäre daher dringend erforderlich, dass diese Regelung überdacht und praktikabel angepasst wird.

Berlin, 19. September 2014



Andreas Westerfellhaus
Präsident des Deutschen Pflegerates

Adresse:
Deutscher Pflegerat e.V. – DPR
Alt- Moabit 91
10559 Berlin
Tel.: + 49 30 / 398 77 303
Fax: + 49 30 / 398 77 304
E-Mail: info@deutscher-pflegerat.de
<http://www.deutscher-pflegerat.de>