



**TNS Infratest**  
Sozialforschung

**Deutscher Bundestag**  
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache  
**18(14)0049(40)**  
gel. ESV zur öAnhörung am 24.09.  
14\_Pflegestärkungsgesetz  
23.09.2014

## **Stellungnahme**

### **zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Leistungsausweitung für Pflegebedürftige, Pflegevorsorgefonds (Fünftes SGB XI-Änderungsgesetz – 5. SGB XI-ÄndG) (BT.Drs. 18/1798)**

Zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 24.  
September 2014

Ulrich Schneekloth  
TNS Infratest Sozialforschung  
Ulrich.Schneekloth@tns-infratest.com

München, 23. September 2014

## 1 Vorbemerkung

Bei dem Gesetzentwurf zum 5. SGB XI-Änderungsgesetz, dem sog. ersten Pflegestärkungsgesetz, handelt es sich um einen Vorab- bzw. Zwischenschritt auf dem Weg zu einer angestrebten umfassenderen Reform der Sozialen Pflegeversicherung.

Grundsätzlich ist intendiert mit der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes zu einer sachgerechteren Identifikation von Pflege- Betreuungs- und Unterstützungsbedarfen zu kommen, für die dann im Rahmen des SGB XI entsprechende Leistungen passgenauer als bisher verfügbar gemacht werden sollen. Die Umsetzung dieser grundlegenden Neugestaltung in der Definition von „Pflegebedürftigkeit“ ist allerdings erst mit dem angekündigten zweiten Pflegestärkungsgesetz vorgesehen. Mit dem hier jetzt behandelten ersten Pflegestärkungsgesetz (5. SGB XI-Änderungsgesetz) sollen hingegen vorab relevante Leistungsverbesserungen für Pflegebedürftige und deren Angehörige vorgenommen werden, die unmittelbar und spürbar deren Situation verbessern und damit möglichst kurzfristig zu einer nachhaltigen Stärkung der pflegerischen Versorgung und insbesondere der Stabilität von privaten häuslichen Pflegearrangements beitragen können.

Hierbei handelt es sich zum einen um eine Erhöhung der bisher vorgesehenen Leistungen bei Pflegebedürftigkeit im Sinne einer **Anpassung** an die allgemeine Preisentwicklung (vgl. dazu die im vorliegenden Entwurf jeweils zum 1.1.2015 vorgesehenen Anpassungen in den einschlägigen §§ im SGB XI). Zum anderen sollen die **bestehenden Leistungen** aber auch **ausgeweitet** und zum Teil **deutlich flexibler** gestaltet werden. Dies schließt explizit mit ein, dass Leistungen, wie etwa die bisher gemäß § 45a für Personen mit „einer erheblichen Einschränkung der Alltagskompetenz“ vorgesehenen „zusätzlichen Betreuungsleistungen“ gemäß §§ 45b und 45c um „zusätzliche Entlastungsleistungen“ ergänzt und damit für alle Pflegebedürftigen zugänglich gemacht werden sollen.

Darüber hinaus soll als Beitrag für eine langfristige Stabilisierung der Finanzierung der Pflegeversicherung ein Pflegevorsorgefond eingerichtet werden.

In meiner Stellungnahme möchte ich mich auf die Bewertung der vorgesehenen Leistungsausweitungen konzentrieren.

## 2 Bewertung

### 2.1 Anpassung der Leistungen („Dynamisierung“)

Im Kontext der mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz von 2008 erstmal seit Einführung der Pflegeversicherung Mitte der 90iger Jahre vorgenommenen Anpassung der Leistungen an die allgemeine Preisentwicklung (damals in drei Stufen 2008, 2010 und 2012) könnte dies durchaus als weiterer Schritt in Richtung einer allgemeinen Dynamisierung begriffen werden. Zu beachten ist allerdings, dass auch diese Anpassung der Leistungen im Gesetzentwurf nur einmalig vollzogen wird und dass – wie bisher auch – in § 30 im Gesetzentwurf nur ein allgemeiner Prüfauftrag für eine ggf. erforderliche weitere Leistungsanpassung vorgesehen ist, in diesem Fall erneut im Jahre

2017. **Problematisch** ist, dass die veränderte Fassung des § 30 sieht. Lt. vorliegendem Gesetzentwurf auch weiterhin vor, dass „bei der Prüfung (...) die gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen mit berücksichtigt werden (können) (§ 30, Satz 3). **Dies kann auch weiterhin die Möglichkeit eröffnen, auf eine sachlich erforderliche Anpassung der Leistungen im Falle von steigenden Preisen und/oder Löhnen und Gehälter zu verzichten.** Vorzuziehen wäre eine verbindliche Festlegung, wann eine Anpassung der Leistungen im Sinne einer Dynamisierung vollzogen werden muss. Die Koppelung an einen geeigneten Indikator zur Abbildung der allgemeinen, oder besser der für den Pflegesektor typischen Preis-/Kostenentwicklung würde Planungssicherheit schaffen, sowohl im Hinblick auf die Finanzierungsnotwendigkeiten als auch für die Leistungsanbieter und für die betroffenen Pflegebedürftigen und deren Angehörige, die dann keinen schleichenden Verfall ihrer Ansprüche befürchten müssten.

## 2.2 Ausweitung von Leistungen

### 2.2.1 Flexibilisierung: Leistungsverbesserungen durch zusätzliche Kombinationsmöglichkeiten und durch „Pools“ von Ansprüchen

Der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Reihe von Leistungsausweitungen vor, von denen alle Pflegebedürftigen und deren Angehörige bei Umsetzung sofort profitieren würden. Besonders wichtig sind hierbei die mit dem Gesetzentwurf vorgesehenen Aspekte einer Flexibilisierung von Leistungen. Flexibilisierung bedeutet hierbei, dass bereits bestehende Leistungen mit anderen Leistungen noch besser als bisher kombiniert werden können. Damit wird es zusätzlich ermöglicht, bestimmte Leistungen zu „poolen“ und im Sinne eines Budgets sinnvoll auszuschöpfen.

#### **Verhinderungspflege und Kurzzeitpflege (Entwurf, § 39,3 und § 42,2)**

Dies gilt etwa für die Verhinderungspflege und die Kurzzeitpflege, die in Zukunft noch besser kombiniert und dabei auch gepoolt werden können. Lt. Entwurf, § 42,2 und § 39,3 ist vorgesehen, dass nicht in Anspruch genommene Leistungen der Verhinderungspflege stattdessen zur Aufstockung der Kurzzeitpflege (zusätzlich bis zu 1.612 € pro Kalenderjahr) bzw. umgekehrt zur Aufstockung der Verhinderungspflege (bis zu 806 € pro Kalenderjahr) in Anspruch genommen werden dürfen. **Dies ist sehr positiv zu bewerten, da damit je nach individueller Situation die Inanspruchnahme von Kurzzeit- oder von Verhinderungspflege deutlich ausgeweitet werden kann.**

#### **Tages- und Nachtpflege (Entwurf, § 41,3)**

Lt. Entwurf, § 41,3 ist vorgesehen, dass Pflegebedürftige in Zukunft Leistungen der Tages- und der Nachtpflege innerhalb der vorgesehenen Höchstbeträge zusätzlich und nicht mehr unter Anrechnung auf die monatlichen Geld- Sach-, oder Kombileistungen in Anspruch nehmen können. Diese unterschiedlichen Leistungen können nun wirklich miteinander kombiniert werden, ohne dass die Inanspruchnahme von Tages- oder Nachtpflege zu einer substantiellen und für die Angehörigen

damit nicht mehr akzeptablen Reduzierung der für die ambulante Pflege vorgesehenen Geld- und/oder Sachleistungen führt. **Hierbei handelt es sich um eine ebenfalls sehr positiv zu bewertende reale Ausweitung der Leistungen, die dazu beitragen kann, die Stabilität von häuslichen Pflegearrangements nachhaltig zu unterstützen.** Dies gilt insbesondere für Demenzkranke und deren pflegende Angehörige, für die eine bessere Möglichkeit der Kombination von teilstationärer Betreuung und häuslicher Lebensführung ein ausgesprochen relevanter Zugewinn darstellen kann.

### **2.2.2 Öffnung: Leistungsverbesserungen durch individuell kombinierbare zusätzliche Entlastungsangebote insbesondere für häusliche Pflegearrangements**

Weitere Leistungsausweitungen sollen im Entwurf für das erste Pflegestärkungsgesetz durch eine Öffnung und Ergänzung der bisher vorgesehenen Hilfen insbesondere im Bereich der sog. Sachleistungen, ermöglicht werden.

#### ***Zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen (Entwurf, § 45b, Absatz 1a)***

Öffnung bedeutet in diesem Fall, dass zum einen die bisher lt. §§ 45a und 45b für Personen mit „einer erheblichen Einschränkung der Alltagskompetenz“ vorgesehenen „zusätzlichen Betreuungsleistungen“ durch weitere „zusätzliche Entlastungsleistungen“ ergänzt werden, die dann zusammen genommen allen Pflegebedürftigen gewährt werden sollen. In der Konsequenz bedeutet dies, dass im Falle einer Umsetzung zum 1.1.2015 dann alle Pflegebedürftigen zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen in Höhe von mtl. bis zu 104 € über die Pflegeversicherung im Zuge der Kostenerstattung refinanziert bekommen können.

Unterstellt man, dass mit dem vorgesehenen zweiten Pflegestärkungsgesetz auf Basis eines neuen Pflegebegriffs eine dem tatsächlichen Bedarf angemessenere Leistungsbestimmung, insbesondere für kognitiv beeinträchtigte Menschen, wie z.B. Demenzkranken, umgesetzt wird, **dann macht die an dieser Stelle vorab und damit natürlich ggf. auch übergangweise vorgesehene Ergänzung von niederschwelligen Betreuungsleistungen mit zusätzlichen Entlastungsangeboten für alle pflegenden Angehörigen Sinn und ist positiv zu bewerten.**

Pflegesystematisch wird man an dieser Stelle niederschwellige Betreuungsleistungen für Pflegebedürftige, die z.B. von Freiwilligendiensten oder von Pflegebegleitern erbracht werden, kaum von entsprechenden Entlastungsleistungen für pflegende Angehörige trennscharf unterscheiden können. Darum geht es hier aber auch nicht. Tatsächlich bietet der neu gefasste § 45b die Möglichkeit, bisher bereits in der Breite der Altenhilfe lokal vor Ort vorhandene Unterstützungsangebote für Pflegebedürftige und/oder für Angehörige besser als bisher in die Gestaltung des Pflegearrangements einzubeziehen. Hierfür werden nun allen Pflegebedürftigen (sowie, wie bisher auch schon, Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, deren Bedarf unterhalb der Pflegestufe 1 liegt) ein Budget in Höhe von mtl. bis zu 104 € zusätzlich zur Verfügung gestellt, mit dem sie niederschwellige Betreuungs- und/oder Entlastungsleistungen refinanzieren können.

Die genauere Bestimmung, welche Angebote an dieser Stelle anerkannt werden, obliegt den Ländern. Dies macht vor dem Hintergrund der regional und lokal unterschiedlich ausgeprägten Strukturen der Altenhilfe Sinn und kann helfen, dass auf diese Weise bestehende Angebote integriert und keine Doppelstrukturen geschaffen werden. Dabei **sollte jedoch gewährleistet** werden, dass länderübergreifend im Grundsatz möglichst vergleichbare Betreuungs- und Entlastungsangebote anerkannt werden.

Unter den Oberbegriff der Betreuungs- und Entlastungsleistungen werden sowohl besondere Angebote einer „allgemeinen Anleitung und Betreuung“, als auch „hauswirtschaftliche Versorgung“ durch zugelassene Pflegedienste und zusätzlich „niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsangebote“ benannt (Entwurf, § 45b). Hierbei kann es sich sowohl um gegen Entgelt erbrachte professionelle Dienstleistungen, als auch um ggf. gegen eine Aufwandsentschädigung erbrachte freiwillige Leistungen handeln. Letztendlich wird den Pflegearrangements frei gestellt, welche zusätzlichen Betreuungs- und Unterstützungsleistungen es damit refinanzieren will. Geht man davon aus, dass der häusliche Leistungsmix im Bedarfsfall im Zusammenhang mit einer unabhängigen Pflegeberatung zusammengestellt wird, **so macht es Sinn, an dieser Stelle keine weiteren einschränkenden Vorgaben zu machen.**

**Überlegenswert erscheint hingegen der Vorschlag des Bundesrates (BT. Drs. 18/2379) für die „zusätzlichen Betreuungs- und Entlastungsleistungen“ statt einer monatlichen Leistungserstattungen bis zu einer bestimmten Höchstgrenze eine jährliches Budget vorzusehen**, dass von den Pflegebedürftigen flexibel je nach Bedarf im Jahresverlauf eingesetzt werden kann. Dafür spricht der damit verbundene Zugewinn an Flexibilität. Dies ist vor allem deshalb notwendig, da zusätzliche Entlastungsleistungen für pflegende Angehörige in der Regel nicht gleichmäßig pro Monat im Jahresverlauf anfallen.

***Möglichkeit zur Umwidmung von Sachleistungen in niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsleistungen (Entwurf, § 45b, Absatz 3)***

Ergänzend zur Weiterentwicklung der bisherigen zusätzlichen Betreuungsleistungen hin zu Betreuungs- und Entlastungsleistungen für alle Pflegebedürftigen ist geplant, auch die bisherigen Sachleistungen zu öffnen. Die lt. § 36, SGB XI vorgesehenen Sachleistungen orientieren sich bisher an den im § 14, SGB XI benannten Verrichtungen der Grundpflege und der hauswirtschaftlichen Versorgung. Kritisiert wird diesbezüglich schon seit längerem der „somatische Fokus“ der Pflegeversicherung, den es mit der Einführung eines neuen Pflegebegriffs zu überwinden gilt.

Im neuen § 45b, Absatz 3 des Entwurfs zum ersten Pflegestärkungsgesetz ist die Möglichkeit vorgesehen, im Falle des Bezugs von Sach- oder Kombileistungen bis zu 50% des maximal verfügbaren Sachleistungsbetrages in „niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsleistungen“ umwidmen zu können, sofern dabei die Sicherstellung der erforderlichen häuslichen Pflege und Versorgung gewährleistet bleibt.

Während die vorhin dargestellten zusätzlichen Betreuungs- und Entlastungsleistungen (Entwurf, § 45b, Absatz 1a) dafür genutzt werden können, ggf. sehr flexibel und je nach Bedarf unterschiedliche Leistungen zu refinanzieren, wird mit der Umwidmungsoption die Möglichkeit geschaffen, im Falle des Bezugs von Sach- (oder Kombi-)leistungen regelmäßig monatlich über

einen längeren Zeitraum auch andere Hilfen einzubeziehen, als im bisherigen Sachleistungskatalog vorgesehen.

**Auch diese Maßnahme zur Flexibilisierung ist positiv zu bewerten**, da hiermit die Möglichkeit eröffnet wird, den häuslichen Pflegemix noch flexibler als bisher zu gestalten und auf diesem Wege dann auch „niedrigschwellige Betreuungs- und Entlastungsleistungen“ als Kernleistungsbestand der Pflegeversicherung neben der Grundpflege und der hauswirtschaftlichen Betreuung zu verankern.

Man sollte die damit verbundenen Wirkungen aber auch nicht überbewerten. Nach wie vor nimmt die Mehrheit der häuslich betreuten Pflegebedürftigen lt. Leistungsstatistik der Pflegeversicherung (BMG 2014) mit etwa 68% die Geldleistung in Anspruch. Hauptmotiv ist nach den hierzu vorliegenden Untersuchungen (siehe z.B.: Schmidt & Schneekloth 2011), dass die Pflegehaushalte damit den Aufwand und die Belastungen, die sich mit der Übernahme einer informellen Pflegerolle durch einen pflegenden Angehörigen ergeben, finanziell ausgleichen wollen. Nur rund 9% nutzen ausschließlich Sachleistungen. Das Hauptmotiv dieser häuslichen Arrangements besteht darin, dass entweder nicht genügend private Helferinnen und Helfer verfügbar sind oder aber, dass die Pflegesituation professionell erbrachte Leistungen erforderlich macht. Etwa 23% nutzen die Kombileistung, um auf diese Weise die privat erbrachte Hilfe der pflegenden Angehörigen mit professionellen Pflegeleistungen verknüpfen zu können. Mögliche Befürchtungen, dass im Zuge der neu geschaffenen Umwidmungsoption die Mehrheit der Pflegehaushalte auf die von den ambulanten Pflegediensten erbrachten professionellen Pflegeleistungen verzichten würde, sind vor diesem Hintergrund wenig plausibel. Wahrscheinlicher ist, dass die Pflegearrangements, die bisher Sach- oder Kombileistungen nutzen ggf. graduell den Leistungsmix verändern werden. Geschieht dies zum Beispiel im Kontext einer unabhängigen Pflegeberatung, so kann dies für die nachhaltige Stabilität der häuslichen Pflege sehr nutzbringend sein. Letztendlich geht es darum, dass die im Rahmen der Pflegeversicherung verfügbaren Leistungen passgenau sein müssen. Die Umwidmungsoption würde es ermöglichen, besser als bisher professionelle Leistungen mit niedrigschwelligen Betreuungs- und Leistungsangeboten zu kombinieren.

Ein Risiko an dieser Stelle besteht möglicherweise darin, dass die Leistungsansprüche, auf die häuslich betreute Pflegebedürftige zurückgreifen können, dadurch für die Pflegehaushalte noch unübersichtlicher werden. Dies muss aber nicht zwangsläufig der Fall sein. Im Gegenteil: die neuen Möglichkeiten zur Kombination von professioneller Pflege, hauswirtschaftlicher Versorgung und niedrigschwelliger Betreuung und Entlastung können im Kontext einer Pflegeberatung neue Perspektiven eröffnen und helfen, bestehende Belastungssituationen zu reduzieren.

Wichtig ist an dieser Stelle auch zwischen den Budgets für zusätzliche Betreuungs- und Unterstützungsleistungen (Entwurf, § 45b, Absatz 1a) sowie zwischen der Umwidmungsmöglichkeit (Entwurf, § 45b, Absatz 3) zu unterscheiden. Während ersteres je nach Situation möglichst flexibel eingesetzt werden kann, dient letzteres dazu, die monatliche Regelleistung flexibel, dabei aber möglichst über einen längeren Zeitraum, zu gestalten.

### **Weiterentwicklung der Versorgungsstrukturen (Entwurf, § 45c)**

Die Veränderungen in § 45c ergeben sich unmittelbar aufgrund der geplanten Neufassung der Leistungen zu den niedrigschwelligen Betreuungs- und Unterstützungsangeboten. Der neu

eingefügte Absatz 3a konkretisiert noch einmal den Inhalt von niedrigschwelligen Entlastungsangeboten. Infrage kommen hierfür insbesondere „Serviceangebote für haushaltsnahe Dienstleistungen sowie Alltagsbegleiter und Pflegebegleiter“.

Gemäß Entwurf, § 45b, Absatz 4 obliegt es, wie bereits angemerkt, den Ländern, das Nähere über die Anerkennung zu regeln. **Wichtig wäre an dieser Stelle sowohl bereits vorhandene und geeignete Angebote der lokalen Altenhilfe zu sichern und dabei insbesondere freiwillig getragene Dienste zu fördern.**

### ***Zusätzliche Betreuung und Aktivierung in stationären Pflegeeinrichtungen (Entwurf, § 87b)***

Analog zur Leistungsvergabe in der ambulanten Pflege sollen in Zukunft für alle stationär betreuten Pflegebedürftigen, inklusive derjenigen, deren Bedarf unterhalb der Pflegestufe I liegt, die Leistungen zur zusätzlichen Betreuung und Aktivierung vorgehalten werden. Erhöht werden soll hierfür die Zahl der zusätzlichen Betreuungskräfte, die bereits bisher zur Unterstützung der Betreuung von Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz eingesetzt wurden. **Auch diese Veränderung ist zielführend und macht, vor dem Hintergrund der geplanten Neufassung des Pflegebedürftigkeitsbegriffes, Sinn.**

## **3 Gesamtbewertung**

Der Entwurf für das erste Pflegestärkungsgesetz (5. 5. SGB XI-Änderungsgesetz) enthält wichtige Verbesserungen insbesondere für häuslich betreute Pflegebedürftige. Strukturell werden damit bestimmte Veränderungen, die sich im Zuge der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes ergeben, im Sinne eines Zwischenschrittes zum Teil auch übergangsweise geregelt.

Für sich genommen sind die geplanten Veränderungen im Bereich der Leistungsausweitung zielführend und im Einzelfall im Sinne einer weiteren Flexibilisierung im Leistungsbezug begründbar. Aus der Perspektive der Pflegebedürftigen und deren Angehöriger wäre sicherlich eine noch weitergehende Dynamisierung der Leistungen, sowohl im Hinblick auf die Höhe, als auch hinsichtlich zukünftiger Anpassungen wünschenswert gewesen.

Das erste Pflegestärkungsgesetz kann eine sachgerechte Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffes nicht ersetzen. Es kann jedoch helfen, die Pflegesituation in Deutschland bis ein wenig bedarfsgerechter zu gestalten.