

Bonn, **06.03.2023**

Stellungnahme der BAGSO zum Entwurf eines Gesetzes zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz – PUEG)

Vorbemerkung

Der o.g. Referentenentwurf des Bundesgesundheitsministeriums sieht Maßnahmen vor, die insbesondere die häusliche Pflege stärken, die Arbeitsbedingungen in der professionellen Pflege weiter verbessern sowie die Potenziale der Digitalisierung für Pflegebedürftige und für Pflegende noch besser nutzbar machen sollen. Im Folgenden nimmt die BAGSO im Hinblick auf die Kürze der zur Verfügung gestellten Zeit lediglich zu ausgewählten Punkten des Referentenentwurfs Stellung. Trotz einiger begrüßenswerter Maßnahmen stellt die BAGSO mit großer Enttäuschung fest, dass die längst überfällige Gesamtreform der Pflegeversicherung einschließlich einer stabilen und sozialverträglichen Finanzierung der Kosten der pflegerischen Versorgung einer älter werdenden Bevölkerung von der Bundesregierung abermals vertagt wurde. Nach knapp drei Jahrzehnten seit Einführung der Pflegeversicherung, in denen bereits etliche Reformen bzw. Reformversuche unternommen wurden, die die bestehenden wesentlichen Probleme jedoch nicht gelöst haben, wiegt die Enttäuschung über den erneut versäumten Pflege-Fortschritt der „Fortschrittskoalition“ besonders schwer.

Bewertung der Maßnahmen

Verbesserung der Einnahmensituation der Pflegeversicherung

Als Maßnahme zur Verbesserung der Einnahmensituation der sozialen Pflegeversicherung und zur Umsetzung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Beitragsrecht vom 7. April 2022 ist eine Anhebung der Beitragssätze für Kinderlose um

0,35 Prozentpunkte vorgesehen. Zugleich sollen die zum 1. Januar 2022 eingeführten Leistungszuschläge in der vollstationären Pflege ab dem 1. Januar 2024 um 5 bis 10 Prozentpunkte erhöht werden, um den stetig steigenden Eigenanteilen entgegenzuwirken.

Gute Pflege braucht eine ausreichende und verlässliche Finanzierung. Insofern sieht auch die BAGSO Bedarf, Maßnahmen zur Verbesserung der Einnahmensituation der Pflegeversicherung zu ergreifen. Die BAGSO bedauert jedoch, dass eine Beitragserhöhung als einzige Option angesehen wird, während andere konkrete Vereinbarungen aus dem Koalitionsvertrag unberücksichtigt bleiben:

- die Herausnahme der Ausbildungskosten aus den Eigenanteilen und
- die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen wie die Rentenbeiträge von pflegenden Angehörigen aus Steuermitteln.

Ergänzend fordert die BAGSO

- die Finanzierung der medizinischen Behandlungspflege in stationären Einrichtungen durch die Krankenkassen.

Darüber hinaus vermisst die BAGSO

- eine strikte Einbeziehung der Bundesländer, denen gemäß §9 SGB XI die Förderung der Investitionskosten der Pflegeeinrichtungen obliegt, die dieser Aufgabe aber nicht bzw. nicht umfänglich nachkommen.¹

Mit Blick auf das im Pflegeversicherungsgesetz angestrebte Ziel der Schaffung auskömmlicher und bundesweit einheitlicher Lebensverhältnisse für pflegebedürftige Menschen müssen die Länder verpflichtet werden, nicht nur die Investitionskosten von vollstationären Pflegeeinrichtungen, sondern – anders als bisher – auch von teilstationären und ambulanten Pflegeeinrichtungen zu übernehmen. Durch die Aufnahme von Grundsätzen zu Art und Umfang der Förderung in das Gesetzesvorhaben kann den derzeit zu verzeichnenden strukturellen Unterschieden in den Bundesländern entgegenwirkt werden.

¹ Die Vorschrift des § 9 SGB XI hat in der Rechtssetzung wie in der daraus folgenden Praxis der Investitionskostenförderung der Pflegeeinrichtungen durch die Länder zu einem Flickenteppich unterschiedlicher Fördermodalitäten und damit der finanziellen Entlastungen für Pflegebedürftige bis hin in Teilen zur Nichtbeachtung dieser Regelung durch die Länder geführt. So haben zwar manche Länder ein Pflegewohngeld eingeführt, das zunächst bewirkte, dass viele Pflegebedürftige in Einrichtungen nicht auf Sozialhilfe angewiesen waren. Diese Förderung durch die Länder wurde jedoch in den Folgejahren z.B. aus Gründen von Einsparungen im Landeshaushalt schrittweise verringert oder entfiel zum Teil auch ganz.

Bereits kurz nach der Einführung der Leistungszuschläge zu den Eigenanteilen bei stationärer Betreuung zeigte sich – nicht nur infolge der steigenden Inflation und der Energiekrise – dass diese nicht zu nachhaltigen Entlastungseffekten geführt haben, v.a. nicht bei Pflegebedürftigen mit kurzer Verweildauer in den Einrichtungen.² Um die Eigenanteile für die Betroffenen wirkungsvoll und dauerhaft zu begrenzen, braucht es auch Sicht der BAGSO eine Weiterentwicklung der Pflegeversicherung über die nun vorgelegten Teilmaßnahmen hinaus.

In diesem Zusammenhang weist die BAGSO außerdem deutlich darauf hin, dass sich Pflege zunehmend zu einem lukrativen Markt entwickelt hat, in dem Wirtschaftlichkeitsaspekte und Renditeerwarten der Investoren immer stärker die entscheidende Rolle spielen. Die BAGSO sieht mit großer Sorge, dass auf diese Weise Pflegeversicherungsbeiträge und Fördermittel nicht den Pflegebedürftigen zur Sicherung ihrer Lebens- und Pflegequalität zugutekommen, sondern in falsche Kanäle fließen. Sie vermisst bei diesem Reformvorhaben die notwendigen gesetzlichen Schranken, um diesen Fehlentwicklungen entgegen zu wirken. Hier ist unbedingt und konsequent nachzubessern.

Stärkung der häuslichen Pflege

Um die häusliche Pflege zu stärken, sieht der Referentenentwurf vor, das Pflegegeld und die ambulanten Sachleistungsbeträge zum 1. Januar 2024 um jeweils 5 Prozent zu erhöhen. Zum 1. Januar 2025 und zum 1. Januar 2028 sollen die Geld- und Sachleistungen regelhaft in Anlehnung an die Preisentwicklung dynamisiert werden. Der Anspruch auf Pflegeunterstützungsgeld soll auch künftig ausgeweitet werden, für bis zu zehn Arbeitstage pro Kalenderjahr je pflegebedürftiger Person. Die bisher separat in § 39 und § 42 SGB XI vorgesehenen Leistungsbeträge für Leistungen der Verhinderungspflege und für Leistungen der Kurzzeitpflege sollen zum 1. Januar 2024 in einem neuen Gemeinsamen Jahresbetrag für Verhinderungspflege und Kurzzeitpflege zusammengeführt werden.

Die BAGSO anerkennt das im Referentenentwurf zum Ausdruck kommende Bemühen, die häusliche Pflege zu stärken und auch dortigen Kostensteigerungen entgegenzuwirken. Damit werden Forderungen aufgegriffen, die die BAGSO u.a. auch in ihrem Positionspapier „Zukunft der Hilfe und Pflege zuhause“ gestellt hat (vgl.

² Vgl. Vdek, 2022: <https://www.vdek.com/presse/pressemitteilungen/2022/eigenanteile-pflege-leistungszuschlag-entlastung.html>

Positionspapier). Gleichwohl hält sie angesichts der erheblichen allgemeinen Kostensteigerungen die vorgesehenen Maßnahmen für nicht ausreichend - insbesondere die marginalen Erhöhungen zur Kompensation der Mehrkosten - und kritisiert, dass die Pflegesettings in ambulant betreuten Wohngemeinschaften unberücksichtigt bleiben. Insgesamt fordert die BAGSO Altenhilfe und Pflege grundlegend „neu zu denken“ und die Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten sowie die damit einhergehenden Fragen der Finanzierung auf den Prüfstand zu stellen. Zentral erscheint ihr dabei eine verbindliche Gestaltungs- und Steuerungsverantwortung der Kommunen für Altenhilfe und Pflege.

Personalentwicklung in der stationären Pflege

Die BAGSO begrüßt den Grundsatz, dass die Umsetzung des für die stationäre Pflege entwickelten Personalbemessungsverfahrens beschleunigt und die Förderung von guten Arbeitsbedingungen in der Pflege, insbesondere zur besseren Vereinbarkeit von Pflege, Familie und Beruf, ausgebaut werden soll. Wichtig sind jedoch belastbare Zahlen zum derzeitigen und zukünftigen Personalbedarf in allen Pflegesettings, mittel- und langfristig wirksame Schritte zur Erfüllung dieses Personalbedarfs sowie kurzfristig darüberhinausgehende Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs, wie z.B. erweiterte Verantwortlichkeiten durch Übernahme bestimmter delegierbarer ärztlicher Aufgaben.

Die BAGSO appelliert außerdem an den Gesetzgeber, dass auch die Personalgewinnung und -haltung in der ambulanten Pflege eine sehr viel größere Beachtung finden muss. Die Arbeitsbedingungen dort haben in den letzten Jahren dafür gesorgt, dass (qualifizierte) Pflegekräfte zunehmend in den stationären Sektor abgewandert sind. So ist es nicht unüblich, dass Pflegedienste mit Ablehnung von Anfragen, Reduzierung der Dienstleistungen, Verkleinerung der Pflegedienste und kurzfristigen Kündigungen von Verträgen reagieren, die zu einer gefährlichen Unterversorgung in der häuslichen Pflege führen können.

Förderung von Innovationen in der Pflege

Die BAGSO begrüßt zunächst, dass innovative Unterstützungsmaßnahmen und -strukturen für Pflegebedürftige vor Ort durch ein neu geschaffenes Förderbudget von Pflegeversicherung, Länder und Kommunen für entsprechende regionalspezifische Modellvorhaben gefördert werden sollen. Vor dem Hintergrund, dass diese Förderung „der Erleichterung der Situation der Pflegebedürftigen und deren Pflegepersonen

sowie der Schaffung von Transparenz und der Verbesserung des Zugangs zu den vorhandenen Hilfemöglichkeiten“ dienen soll, ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum die auf Bundesebene maßgeblichen Organisationen für die Wahrnehmung der Interessen und der Selbsthilfe pflegebedürftiger und behinderter Menschen vor Beschließung der Empfehlungen über die Voraussetzungen, Ziele, Dauer, Inhalte und Durchführung der Förderung sowie zu dem Verfahren zur Vergabe der Fördermittel nur angehört werden sollen.³ Echte Innovationen für Pflegebedürftige und deren Angehörige sind nur dann zu erwarten, wenn den Betroffenen bzw. deren Vertretungen Mitbestimmung eingeräumt wird, um eine zielgruppen- und bedarfsgerechte Gestaltung und Akzeptanz der entwickelten Maßnahmen und Strukturen sicherzustellen. Deshalb fordert die BAGSO eine gleichberechtigte Beteiligung der Betroffenenvertretungen.

Digitalisierung

Um die Möglichkeiten der Digitalisierung in der Langzeitpflege besser nutzbar zu machen, sieht der Referentenentwurf verschiedene Maßnahmen vor: die Einrichtung eines Kompetenzzentrums Digitalisierung und Pflege, die Erweiterung und Entfristung des Förderprogramms nach § 8 Absatz 8 SGB XI für digitale und technische Anschaffungen in Pflegeeinrichtungen, eine Verpflichtung der Pflegeeinrichtungen zur Anbindung an die Telematikinfrastuktur (TI) und den Aufbau eines elektronischen Informationsportals für Pflegebedürftige, Angehörige und weitere Akteure.

Die BAGSO sieht in der Digitalisierung ein Potenzial, die medizinische und pflegerische Versorgung zu verbessern. Die Erwartungen beziehen sich dabei auf drei Bereiche: Entlastung und Unterstützung der Pflegenden, Verbesserungen der Vernetzung und des Informationsflusses in der Versorgung, Erhöhung der Versorgungssicherheit und -qualität. Mit Erschrecken hat sie folglich die Erkenntnisse des Achten Altersberichts (2020) wahrgenommen, dass der Verbreitungsgrad digitaler Technologien in der Pflege insgesamt gering ist, dass Fragen zur Effektivität und Effizienz wenig untersucht sind und ethische Fragestellungen sowie die Nutzerorientierung in Forschung und Entwicklung häufig vernachlässigt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Einrichtung

³ Verantwortlich für die Erstellung der Empfehlungen sollen der Spitzenverband Bund der Pflegekassen und der Verband der privaten Krankenversicherung e.V. sein. Die Beschlussfassenden sollen zu dem Vorbringen der auf Bundesebene maßgeblichen Organisationen zur Wahrnehmung der Interessen und der Selbsthilfe pflegebedürftiger und behinderter Menschen Stellung nehmen. Die Stellungnahme ist dem BMG im Rahmen des Zustimmungsverfahrens zuzuleiten.

eines „Kompetenzzentrums Digitalisierung und Pflege“⁴, welches die Potentiale zur Verbesserung und Stärkung der pflegerischen Versorgung sowohl für die Betroffenen als auch die Pflegenden identifizieren und verbreiten soll, zu begrüßen. Völlig unverständlich ist jedoch, warum Betroffenenvertretungen wie die auf Bundesebene maßgeblichen Organisationen für die Wahrnehmung der Interessen pflegebedürftiger und behinderter Menschen nicht in den begleitenden Beirat zum Kompetenzzentrum nach §125b Abs. 5 SGB XI einbezogen werden sollen. Hier fordert die BAGSO dringend und ausdrücklich eine explizite Ergänzung, um sicherzustellen, dass Pflegebedürftige und Pflegendе als Expertinnen und Experten in eigener Sache einbezogen werden und eine zielgruppen- und bedarfsgerechte Umsetzung erfolgt.

Die BAGSO begrüßt außerordentlich, dass das bestehende Förderprogramm nach § 8 Absatz 8 SGB XI für digitale und technische Anschaffungen in Pflegeeinrichtungen entfristet und dessen Zielrichtung ausgeweitet werden soll, um auch digitale Anwendungen zu fördern, die „eine stärkere Beteiligung der Pflegebedürftigen“ zum Ziel haben. Insbesondere die vorgesehene explizite Förderung der Aus-, Fort- und Weiterbildung zu digitalen Kompetenzen von Pflegebedürftigen und Pflegekräften wird begrüßt. Die BAGSO kritisiert jedoch, dass eine digitale Grundausstattung (Internet-/WLAN-Zugang) für die Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeeinrichtungen nicht explizit als förderfähig genannt wird, obgleich in der Begründung des Referentenentwurfs (S. 66) auf die Problematik hingewiesen wird, dass nur wenige Pflegeeinrichtungen WLAN für Bewohnerinnen und Bewohner vorhalten.⁵ Eine Umfrage der BAGSO unter Pflegeeinrichtungen zu dem Förderprogramm nach § 8 Absatz 8 SGB XI hatte Hinweise auf eine mögliche eingeschränkte Bedarfsgerechtigkeit des Programms geliefert, z.B. dass Installationen insbesondere in älteren Einrichtungen deutlich mehr Kosten veranschlagen. Insgesamt verweist die BAGSO auf ihre fünf zentralen Forderungen zur Sicherstellung einer digitalen Grundausstattung in allen Pflegeeinrichtungen (vgl. Stellungnahme).

4 Laut Referentenentwurf sollen die Aufgaben dieses Kompetenzzentrums die regelmäßige Analyse und Evaluation der Umsetzung digitaler Potentiale im Bereich der Langzeitpflege, die Entwicklung von Empfehlungen für Akteure in der Pflege und die Unterstützung des Wissenstransfers bei Themen der Digitalisierung für Pflegebedürftige und Pflegendе sein.

5 „Förderfähig sind Anschaffungen von digitaler oder technischer Ausrüstung sowie damit verbundene Schulungen, die beispielsweise die Anbindung der Pflegeeinrichtungen an die Telematikinfrastruktur, Investitionen in die IT- und Cybersicherheit, das interne Qualitätsmanagement, die Erhebung von Qualitätsindikatoren und die Zusammenarbeit zwischen Ärzten und stationären Pflegeeinrichtungen unterstützen. Förderfähig sind auch die Aus-, Fort- und Weiterbildungen zu digitalen Kompetenzen von Pflegebedürftigen und Pflegekräften in der Langzeitpflege.“

Darüber hinaus schlägt die BAGSO vor, in allen Pflegeeinrichtungen eine/n „Digitalisierungsbeauftragte/n“ zu berufen, dessen Aufgabe es ist, die Pflegekräfte und die Bewohnerinnen und Bewohner bei der Anwendung digitaler Technologien zu unterstützen. Die Berufung neutraler Ombudspersonen kann aus ihrer Sicht bei der Auflösung von Konflikten zum Einsatz von Technologien und zu ethischen Fragen hilfreich sein.

Die BAGSO begrüßt die vorgesehene Verpflichtung der Anbindung ambulanter und stationärer Pflegeeinrichtungen an die Telematikinfrastruktur (TI), wodurch auch der Zugriff auf die elektronische Patientenakte ermöglicht wird. Nur mit der Anbindung aller relevanten Akteure kann die TI ihren erwarteten Nutzen für die pflegerische Versorgung entfalten. Dies erfordert aus Sicht der BAGSO jedoch auch, dass gleichzeitig Maßnahmen zur Verbreitung der elektronischen Patientenakte unter der älteren Bevölkerung ergriffen werden.

Vor dem Hintergrund der in Nordrhein-Westfalen gemachten Erfahrungen mit der App „Heimfinder“ sieht die BAGSO die Einführung eines Informationsportals zu Pflege- und Betreuungsangeboten, einschließlich der Möglichkeit zur tagesaktuellen Auskunftsabfrage über freie Kapazitäten (Plätze und Angebote), skeptisch. So wurde beispielsweise mehrfach von Nutzerinnen und Nutzern kritisiert, dass die darin bereitgestellte Übersicht über freie Pflegeplätze veraltet ist. Die BAGSO bedauert zudem, dass wieder einmal nicht Rechnung getragen wird, dass über acht Millionen ältere Menschen über 65 Jahre Offliner sind und weitere Millionen Ältere nur eingeschränkte digitale Kompetenzen besitzen, um ein solches Portal effektiv nutzen zu können. Für diese Gruppen braucht es vielmehr analoge Informationsangebote, z.B. in den Geschäftsstellen der Pflegekassen oder per Telefonauskunft. Gleichzeitig verweist die BAGSO wiederholt auf den immensen Bedarf lokaler Interneterfahrungsorte mit qualifizierter Lernbegleitung in allen Kommunen, der Förderung von Internetzugängen in allen Wohnformen Älterer und digitaler Kompetenzen der Fachkräfte in allen für ältere Menschen relevanten Berufsgruppen.

Transparenz für Verbraucherinnen und Verbraucher

Die BAGSO begrüßt die vorgesehene Verpflichtung der Landesverbände der Pflegekassen zur Veröffentlichung der Landesrahmenverträge zur pflegerischen Versorgung. Sie hält jedoch die bewusste technologieoffene Formulierung, nach der Pflegebedürftige automatisch einmal jährlich eine Übersicht über die von ihnen bezogenen Leistungen und deren Kosten nach § 108 Absatz 1 Satz 1 SGB XI erhalten

sollen, für problematisch und aus Perspektive der Teilhabemöglichkeiten älterer Menschen für nicht ausreichend. Zwar erkennt der Bundesgesetzgeber im Begründungsteil des Referentenentwurfs, dass Versicherte, die digitale Varianten wie eine App der Pflegekasse und eine elektronische Übermittlung nicht nutzen können oder wollen, auch eine ausgedruckte Form der Übersicht erhalten können sollen. In der Praxis wird eine fehlende Verpflichtung der Pflegekassen zur Bereitstellung einer kostenlosen analogen Form jedoch voraussichtlich dazu führen, dass insbesondere Versicherte ohne Zugriff auf digitale Medien und solche mit eingeschränkten digitalen Kompetenzen ihren Anspruch aus eigener Tasche zahlen müssen. Deshalb fordert die BAGSO ergänzend einen Anspruch auf eine kostenlose analoge Alternative der Leistungsübersicht.

Betroffenenvertretung im Qualitätsausschuss Pflege

Die BAGSO begrüßt ausdrücklich die vorgesehenen verpflichtenden Maßnahmen für mehr Transparenz der Arbeit des Qualitätsausschusses Pflege und insbesondere die von ihr und anderen Verbänden seit langem geforderte Stärkung der Arbeit der Betroffenenvertretungen nach § 118 SGB XI durch Einrichtung einer Referenten- bzw. Referentinnenstelle. Gleichzeitig verweist sie auf die von den Verbänden nach § 118 SGB XI formulierten weitergehenden Forderungen zu mehr Mitbestimmung in der Pflege, v.a. ein Stimmrecht in Verfahrensfragen vor dem Qualitätsausschuss Pflege und die Berufung eines ständigen unparteiischen Vorsitzenden für den Qualitätsausschuss, die/der vom Bundesministerium für Gesundheit benannt wird, vgl. [Forderungspapier](#). Diese Forderungen werden weiterhin aufrechterhalten.



Kontakt

BAGSO

Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen e.V.

Anna Brückner

0228 / 24 99 93 26

brueckner@bagso.de





Die BAGSO – Stimme der Älteren

Die BAGSO – Bundesarbeitsgemeinschaft der Seniorenorganisationen vertritt die Interessen der älteren Generationen in Deutschland. Sie setzt sich für ein aktives, selbstbestimmtes und möglichst gesundes Älterwerden in sozialer Sicherheit ein. In der BAGSO sind mehr als 120 Vereine und Verbände der Zivilgesellschaft zusammengeschlossen, die von älteren Menschen getragen werden oder die sich für die Belange Älterer engagieren.