

FÜR EINE SUBSTANZIELLE ENT- LASTUNG DER PFLEGEBEDÜRFTI- GEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V.
zu den Änderungsanträgen zum Entwurf eines Gesetzes zur
Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (Gesundheits-
versorgungsweiterentwicklungsgesetz – GVWG),

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE „Solidarische Pflegeversi-
cherung umsetzen“ (19/14827) und

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Die Pfl-
geversicherung verlässlich und solidarisch gestalten – Die
doppelte Pflegegarantie umsetzen“ (19/24448)

3. Juni 2021

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Gesundheit und Pflege

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

gesundheit@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. DAS PROBLEM	4
III. FORDERUNGEN IM EINZELNEN	5
1. Entlastung der Pflegeheimbewohner bei den Pflegekosten	5
2. Dynamisierung der Leistungssätze der SPV	5
3. Übernahme der medizinischen Behandlungspflege durch die GKV	6
4. Entlastung der Pflegeheimbewohner bei den sonstigen Kosten.....	7
5. Verbesserung der Finanzierungsgrundlagen der SPV	7

I. ZUSAMMENFASSUNG

Angesichts der Überforderung vieler Pflegebedürftiger mit finanziellen Eigenanteilen fordert der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) seriös finanzierte, substantielle Maßnahmen zur Entlastung der Betroffenen.

Im Einzelnen fordert der vzbv

- eine nachhaltige Finanzausstattung der Sozialen Pflegeversicherung (SPV), um notwendige Leistungsanpassungen und Entlastungen der Pflegebedürftigen finanzieren zu können,
- einen höheren Steuerzuschuss als Beitrag zu einer gerechteren, solidarischen und nachhaltigen Finanzierung,
- eine substantielle finanzielle Entlastung der Pflegebedürftigen, insbesondere mit Blick auf die Pflegeheimbewohner und -bewohnerinnen¹,
- die Deckelung der Eigenanteile an den Pflegekosten und wirksame Maßnahmen zur Senkung der Gesamtkostenbelastung der Pflegeheimbewohner, um das Armutsrisiko spürbar zu senken,
- eine gesetzlich festgeschriebene, automatisierte jährliche Angleichung der Leistungen der SPV an die tatsächliche Kostenentwicklung,
- die vollständige Übernahme der Kosten der medizinischen Behandlungspflege durch die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV).

FAZIT

Die Änderungsanträge der Koalition sehen punktuelle Verbesserungen bei der Kostenbelastung der Pflegebedürftigen vor. Dem stehen in der vollstationären Pflege Kürzungsmaßnahmen bei den Pflegeleistungen gegenüber. Das Gesamtpaket der geplanten Maßnahmen wird dem umfassenden Reformbedarf im Pflegewesen bei weitem nicht gerecht. Eine substantielle Entlastung der Pflegebedürftigen findet nicht statt.

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

II. DAS PROBLEM

Die SPV ist auf der Leistungs- wie auf der Finanzierungsseite umfassend reformbedürftig. Angesichts der in dieser Legislaturperiode ausgebliebenen großen Pflegereform wird der Handlungsbedarf zunehmend dringlich, ungelöste Probleme spitzen sich zu:

- ❖ Die SPV ist nicht (mehr) in der Lage, das pflegebedingte Armutsrisiko substantiell zu dämpfen: Nach Angaben des Statistischen Bundesamts waren im Jahr 2019 bereits knapp 390.000 pflegebedürftige Menschen auf Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) angewiesen, davon leben vier Fünftel in einem Pflegeheim². Jeder dritte Pflegeheimbewohner ist betroffen. Die seit langem geforderte finanzielle Entlastung der Pflegebedürftigen blieb bisher aus.
- ❖ Die gesellschaftlich erwünschten Verbesserungen bei der Vergütung der Pflegekräfte gehen aufgrund der speziellen Finanzierungslogik der SPV direkt zulasten der Pflegebedürftigen. Für darüberhinausgehende und notwendige Verbesserungen fehlt der SPV derzeit die Finanzierungsgrundlage.
- ❖ Pflegeheimbewohner müssen neben dem (steigenden) Pflegekosten-Eigenanteil weitere, hohe Kosten schultern. Die zu tragenden Eigenanteile bzw. Kosten für Pflege, Unterkunft, Verpflegung, Investitionen (wie bauliche Maßnahmen) und Ausbildung übersteigen die verfügbaren Einkommen der Betroffenen regelmäßig und deutlich.
- ❖ Der Anteil der Pflegekosten, den die SPV übernimmt, sinkt immer weiter ab. Die Leistungssätze der Pflegekassen werden nicht hinreichend dynamisiert und können seit vielen Jahren nicht mehr Schritt halten mit der Entwicklung der Pflegekosten. Dadurch sind insbesondere die steigenden Pflegekosten-Eigenanteile die Treiber der Gesamtbelastung der Pflegeheimbewohner.

Der vzbv bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Kontext der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit am 7. Juni 2021. Angesichts der sehr kurzen Stellungnahmefrist sind die Ausführungen auf wenige ausgewählte Aspekte beschränkt.

² <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/Tabellen/t002-kap5-9-hzp-empf-insg-bl-odl-ilj.html> (Zugriff am 2. Juni 2021)

III. FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. ENTLASTUNG DER PFLEGEHEIMBEWOHNER BEI DEN PFLEGEKOSTEN

Die Änderungsanträge der Koalition beinhalten eine zeitlich gestaffelte Reduzierung der Pflegekosten-Eigenanteile in der vollstationären Pflege. Vorgesehen ist ein Zuschuss in Höhe von 5 Prozent der Eigenanteile im ersten Jahr, von 25 Prozent im zweiten Jahr, von 45 Prozent im dritten Jahr und von 70 Prozent im vierten Jahr.

Die Fraktion DIE LINKE fordert in ihrem Antrag eine Absenkung und Deckelung der Pflegekosten-Eigenanteile bei 450 Euro sowie einen unbegrenzten Bestandsschutz für Pflegeheimbewohner, die bis Ende des Jahres 2020 geringere Eigenanteile zu zahlen hatten.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert in ihrem Antrag eine Festschreibung und Deckelung des monatlichen Pflegeeigenanteils auf deutlich unterhalb von 690 Euro für die stationäre Pflege.

Bewertung des vzbv:

Der vzbv sieht, dass ein prozentualer Zuschuss die Eigenanteile an den Pflegekosten je nach Jahr des Aufenthalts nur in begrenztem Umfang mindern kann. Der bundesweite Durchschnitt der zu zahlenden Pflegekosteneigenanteile lag zu Jahresbeginn bei 831 Euro pro Monat (554 bis 1.121 Euro je nach Bundesland)³. Er stellt insofern zwar eine Begrenzung der prozentualen Eigenanteile dar, begrenzt aber nicht die von den Betroffenen zu tragenden absoluten Kosten im Sinne eines Deckels. Kostensteigerungen führen so zwangsläufig und automatisch zu Steigerungen des Eigenanteils. Der Zuschuss kann zwar im Einzelfall entlasten, er ist aber nicht geeignet, die insgesamt zu hohe finanzielle Belastung der Pflegeheimbewohner nachhaltig oder substanziell zu senken, insbesondere nicht in den ersten Jahren des Heimaufenthalts. Das wäre aber nötig, da rund 60 Prozent der Pflegeheimbewohner bereits im ersten Jahr versterben. Das heißt, nur ein kleinerer Personenkreis würde überhaupt profitieren. Darüber hinaus mindert der Zuschuss nur die reinen Pflegekosten (s.u.).

❖ Um das Abdriften in die Sozialhilfe zu vermeiden, fordert der vzbv eine erheblich höhere Entlastung der Pflegeheimbewohner bereits im ersten Jahr. Solange die Betroffenen Eigenanteile zu den Pflegekosten tragen müssen, fordert der vzbv statt eines Zuschusses die Deckelung der Eigenanteile in Verbindung mit einer Übernahme der übersteigenden Kosten durch die SPV (sog. „Sockel-Spitze-Tausch“). Nur so lässt sich die Überwälzung künftiger Kostensteigerungen auf die Betroffenen wirksam begrenzen.

2. DYNAMISIERUNG DER LEISTUNGSSÄTZE DER SPV

Die Fraktion DIE LINKE fordert ab dem Jahr 2025 die jährliche Dynamisierung der Leistungssätze in der SPV entsprechend der Grundlohnsummenentwicklung, mindestens aber in Höhe der Inflationsrate.

³ https://www.vdek.com/presse/daten/f_pflegeversicherung.html (Zugriff am 2. Juni 2021)

Bewertung des vzbv:

Die Bundesregierung ist nach der bestehenden „Dynamisierungsregel“ (§ 30 Elftes Buch) verpflichtet, alle drei Jahre die Entwicklung der Leistungssätze zu prüfen. Diese Überprüfung fand zuletzt im Dezember 2020 statt. Als Ergebnis der Prüfung hielt die Bundesregierung eine Anpassung der Leistungsbeträge um fünf Prozent für angemessen⁴. Die Koalition hat nun entschieden, die fest geplante Dynamisierung der Pflegeleistungen von 2021 bis 2025 auszusetzen, um auf diese Weise die Finanzierungslücke bei der Gegenfinanzierung der Maßnahmen zu beseitigen. Das wird die Ausgaben um jährlich 1,8 Milliarden Euro mindern. Diese Mittel – 9 Milliarden Euro in fünf Jahren – gehen den Pflegebedürftigen zur Entlastung der Pflegekosten verloren. Das funktioniert zwar rechnerisch, überzeugt in der Sache aber nicht. Denn diese Maßnahme wird einen weiteren Anstieg der Pflegekosten-Eigenanteile hervorrufen, sie konterkariert die vorgesehene Bezuschussung der Eigenanteile und mindert das Vertrauen der Verbraucher in die Verlässlichkeit politischer Zusagen. Den Großteil der geplanten Entlastungen bei den Pflegekosten-Eigenanteilen wieder an anderer Stelle einzukassieren kommt nach Ansicht des vzbv einem „Linke-Tasche-rechte-Tasche-Spiel“ gleich. Und es zeigt nach Ansicht des vzbv deutlich, wie unwirksam die bestehende Dynamisierungsregel ist.

- ❖ Wird an einer Zuschuss-Regelung zu den Pflegekosten festgehalten, fordert der vzbv eine gesetzliche Regelung mit automatisierter jährlicher Angleichung der Leistungen an die tatsächliche Kostenentwicklung nach eindeutigen und verbindlichen Kriterien wie der Bruttolohn- und Preisentwicklung. Die in der Vergangenheit ausgebliebenen Anpassungen müssen nachgeholt werden.

3. ÜBERNAHME DER MEDIZINISCHEN BEHANDLUNGSPFLEGE DURCH DIE GKV

Die Koalition sieht eine pauschale Beteiligung der GKV an den Kosten der medizinischen Behandlungspflege in Höhe von 640 Millionen Euro pro Jahr vor.

Die Fraktion DIE LINKE fordert die vollumfängliche Finanzierung der medizinischen Behandlungspflege durch die GKV. Freiwerdende Mittel sollen zur Erhöhung der Leistungssätze verwendet werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert die Übernahme der bisher von der SPV übernommenen medizinischen Behandlungspflege durch die GKV.

Bewertung des vzbv:

Der von der Koalition geplante jährliche Pauschalbetrag löst eine auslaufende Sonderregelung zur Finanzierung von neuen Pflegestellen in stationären Pflegeeinrichtungen in gleicher Höhe ab und wird nun zur Finanzierung der Behandlungspflegekosten zweckgebunden. Nach Einschätzung des vzbv mindert dies die Pflegekosten und indirekt die Pflegekosteneigenanteile nur in sehr begrenztem Umfang. Die Vorschläge der beiden Oppositionsfraktionen zur Übernahme der vollständigen Kosten der medizinischen Behandlungspflege gehen erheblich weiter, denn hierbei handelt es sich um ein Kostenvolumen von geschätzt drei Milliarden Euro pro Jahr. Ein solcher Betrag wäre

⁴ Deutscher Bundestag 2020. Bericht der Bundesregierung über die Dynamisierung der Leistungen der Pflegeversicherung. Drucksache 19/25283 vom 20.12.2020.

geeignet, den Pflegekosteneigenanteil der Pflegeheimbewohner substantiell zu senken. Die vollständige Übernahme durch die GKV wäre auch sachlich gerechtfertigt, da die Behandlungspflege im häuslichen Bereich bereits von der GKV übernommen wird.

- ❖ Der vzbv fordert die vollständige Übernahme der Kosten der medizinischen Behandlungspflege durch die GKV auch für die stationäre Pflege im Heim.

4. ENTLASTUNG DER PFLEGEHEIMBEWOHNER BEI DEN SONSTIGEN KOSTEN

Die Änderungsanträge der Koalition sehen, von den Pflegekosten-Eigenanteilen abgesehen, keine weitere Reduzierung der finanziellen Gesamtlasten der Pflegeheimbewohner vor.

Die Fraktion DIE LINKE fordert die Finanzierung der Kosten der Pflegeausbildung aus Steuern (Bund und Länder) und Beitragsmitteln (SPV) sowie die vollständige Entlastung der Betroffenen. Investitionen in die Pflegeinfrastruktur sollen gemeinsam von Bund und Ländern finanziert werden. Investitionskostenzuzahlungen der Pflegebedürftigen sollen auf den Stand vom 31.10.2020 eingefroren werden.

Bewertung des vzbv:

Die Kostenbelastung der Pflegeheimbewohner beschränkt sich nicht auf die Pflegekosten-Eigenanteile. So fallen außer den Kosten für die Pflege weitere Kosten für die Unterkunft, Verpflegung, für Investitionen und für Ausbildung der Pflegekräfte (Ausbildungsumlage zur Refinanzierung der Pflegeausbildung) an. Anfang des Jahres 2021 betragen die Gesamtkosten (ohne Ausbildungsumlage) im bundesweiten Durchschnitt 2.068 Euro pro Monat (1.465 bis 2.460 Euro je nach Bundesland)⁵. Die Ausbildungsumlage kann zusätzlich bis zu etwa 200 Euro pro Monat betragen. Bei einer Durchschnittsrente von 1.500 Euro in Deutschland können die Betroffenen nach Einschätzung des vzbv solche Eigenanteile nicht stemmen.

- ❖ Der vzbv fordert wirksame Maßnahmen zur substantiellen Senkung der Gesamtkostenbelastung der Pflegeheimbewohner, um das Armutsrisiko spürbar zu senken. Es ist sachlich nicht angemessen, die Pflegebedürftigen zur Finanzierung der Investitionskosten und der Pflegeausbildung heranzuziehen.

5. VERBESSERUNG DER FINANZIERUNGSGRUNDLAGEN DER SPV

Die Koalition plant zur Gegenfinanzierung der tariflich orientierten Vergütung der Pflegekräfte einen Kinderlosenzuschlag von 0,1 Prozentpunkten und eine pauschale Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der SPV in Höhe von jährlich einer Milliarde Euro ab dem Jahr 2022. Weitere Maßnahmen auf der Einnahmenseite sind nicht vorgesehen.

Die Fraktion DIE LINKE fordert neben einem Sofortprogramm zur Verbesserung der Einnahmesituation der Pflegeversicherung bis zum Ende der Wahlperiode die Vorlage eines Zeitplans bis zum Ende der Wahlperiode für die Einführung einer Solidarischen Pflegevollversicherung ab dem Jahr 2025. In diese sollen (neben anderen Regelungen) alle bis zum Jahr 2024 privat Pflegepflichtversicherten überführt werden. Die gesamte

⁵ https://www.vdek.com/presse/daten/f_pflegeversicherung.html (Zugriff am 2. Juni 2021)

Bevölkerung soll mit Beitragspflicht für alle Einkommensarten einschließlich Kapitalerträgen und Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze integriert werden.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert mit dem Ziel einer gerechten, stabilen und nachhaltigen Finanzierung der Pflegeversicherung die Einführung einer solidarischen Pflegebürgerversicherung, bei der alle Bürger einkommensabhängig zum Solidarausgleich beitragen und alle Einkommensarten (einschließlich Gewinne und Vermögenseinkünfte) bei der Beitragsbemessung berücksichtigt werden.

Bewertung des vzbv:

Die von der Koalition geplanten Maßnahmen auf der Einnahmenseite alleine sind offenbar unzureichend, um die Verbesserungen bei der Entlohnung der Pflegekräfte und die zaghafte Entlastungen bei den Eigenanteilen zu den Pflegekosten zu finanzieren.

Deshalb will die Koalition, wie oben erwähnt, die bereits zugesagte Dynamisierung der Leistungssätze der SPV bis zum Jahr 2025 aussetzen. Stattdessen sollte der Steuerzuschuss – den der vzbv als Schritt in die richtige Richtung bewertet – erhöht werden.

- ❖ Der vzbv fordert eine seriös finanzierte, substantielle Entlastung der Pflegebedürftigen, insbesondere mit Blick auf die Pflegeheimbewohner. Für die SPV fordert der vzbv eine nachhaltige Finanzausstattung, um notwendige Leistungsanpassungen finanzieren zu können. Ein höherer Steuerzuschuss wäre ein wichtiger Beitrag zu mehr Gerechtigkeit und zu einer sicheren, solidarischen und nachhaltigen Finanzierung.