

Positionen für die Langzeitpflege: Stabilität und Nachhaltigkeit im Umgang mit sozialen Ressourcen

Beschlossen vom Verwaltungsrat des GKV-Spitzenverbandes am 14. Juni 2023

Vorbemerkung

Die gemeinschaftliche Absicherung des Einzelnen vor dem Risiko einer finanziellen Überforderung durch Pflegebedürftigkeit zählt zu einer der größten sozialpolitischen Herausforderungen von alternden Gesellschaften weltweit. In Deutschland wurde mit der Einführung der sozialen Pflegeversicherung eine wichtige und international sehr respektierte Ressource geschaffen, um der vulnerablen Gruppe der auf Pflege angewiesenen Menschen und ihren Familien eine dauerhafte, verlässliche und auf das individuelle Versorgungssetting zugeschnittene Unterstützung zur Seite zu stellen. Diese hat auch unter den schwierigen Rahmenbedingungen der Corona-Pandemie funktioniert und unbürokratisch, flexibel und schnell einen Rettungsschirm für die Betroffenen gespannt. Dafür zahlt sie bis heute einen hohen Preis: Bislang wurden die pandemiebedingten Mehrausgaben, die die Pflegeversicherung für den Bund übernommen hat, nicht ausgeglichen. Die soziale Pflegeversicherung ist dadurch akut in eine finanzielle Schieflage geraten.

Die pandemiebedingten Mehrausgaben belasten die soziale Pflegeversicherung in einer Phase, in der sich die demografische Entwicklung in Deutschland zunehmend durch eine steigende Zahl an pflegebedürftigen Menschen bemerkbar macht. Dem steht schon heute eine nicht ausreichende Anzahl an professionellen Pflegekräften gegenüber. Das heißt, familiäre Unterstützungssysteme sind mehr denn je von entscheidender Bedeutung. Aufgrund dieser sich insgesamt verschärfenden Lage der Langzeitpflege haben die Parteien der Ampel-Koalition im Koalitionsvertrag mit gutem Grund einen Fokus auf die Stabilisierung und Weiterentwicklung der pflegerischen Versorgung gelegt und hierzu ein umfangreiches Maßnahmenpaket vereinbart.

Der Verwaltungsrat des GKV-Spitzenverbandes konstatiert, dass nach wie vor keine Lösung für eine nachhaltige und tragfähige Konsolidierung der pflegerischen Versorgung und ihrer Finanzierung gefunden wurde. Auch das Gesetz zur Unterstützung und Entlastung in der Pflege (PUEG) erfüllt die selbst gesteckten Ziele

der Regierungskoalition bei Weitem nicht. Vielmehr wird die gegenwärtig schwierige Finanzlage einseitig zulasten von Beitragszahlenden gelöst, weil Bund und Länder ihrer Finanzierungsverantwortung nicht nachkommen.

Pflege ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Eine gute und menschenwürdige Pflege muss das gemeinsame Ziel aller Akteure (Bund, Länder, Kommunen, Pflegekassen und Pflegende) im Rahmen ihrer jeweiligen Verantwortungsbereiche sein. Die Erreichung dieses Ziels verlangt von allen Beteiligten eine enge und vertrauensvolle Kooperation. Der Schutz vor einer finanziellen Überforderung von pflegebedürftigen Personen, ihren Angehörigen und den Beitragszahlenden darf als Handlungsmaxime nicht nur proklamiert, sondern muss auch konkret umgesetzt werden.

1. Nachhaltige Finanzierung erforderlich

Eine solide, verlässliche und nachhaltige Finanzierung der Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit ist essenziell, um das Vertrauen der Menschen in diesen Sozialversicherungszweig zu erhalten. Im Koalitionsvertrag werden bereits wesentliche Ansatzpunkte zur Erreichung dieses Ziels aufgezeigt. Als gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist es unerlässlich, den Bund und die Länder mit in die Finanzierungsverantwortung zu nehmen. Pflegebedürftige und ihre Angehörigen tragen aufgrund der gedeckelten Leistungsbeträge der Pflegeversicherung alle Kostensteigerungen selbst. Die finanziellen Folgen des Risikos, pflegebedürftig zu werden, dürfen nicht zum Armutrisiko werden. Gleichzeitig ist der Grundsatz der Beitragssatzstabilität zu gewährleisten. Zusätzliche Finanzierungsbedarfe dürfen nicht allein durch Beitragssatzanpassungen ausgeglichen werden.

Übernahme der Kosten für Bundes- und Länderaufgaben

Die soziale Pflegeversicherung trägt aktuell in erheblichem Umfang die Kosten für Bundesaufgaben. Zur Sicherung der Pflegeinfrastruktur während der Corona-Pandemie hat die soziale Pflegeversicherung erhebliche Finanzmittel aufgebracht, von denen bis heute rund 5,3 Milliarden Euro nicht erstattet worden sind. Diese sind nicht allein aufgrund entsprechender Festlegungen im Koalitionsvertrag vollständig aus Bundesmitteln zu refinanzieren. Es handelt sich eindeutig um versicherungsfremde Leistungen, für deren Finanzierung eine staatliche Verantwortung besteht. Wie in der gesetzlichen Krankenversicherung weitgehend geschehen, müssen auch der sozialen Pflegeversicherung die Pandemiekosten durch den Bund erstattet werden.

Im Koalitionsvertrag wurde ebenfalls zugesichert, die Refinanzierung der Rentenbeiträge für pflegende Angehörige dauerhaft über Steuergelder sicherzustellen. Rund 3,5 Milliarden Euro werden hierfür derzeit jährlich von den Pflegekassen aufgebracht. Eine Refinanzierung über Steuergelder fehlt bislang. Anders als bei der Renten- oder der Krankenversicherung werden hier Aufgaben des Bundes ausschließlich durch die Beitragszahlenden der Pflegeversicherung finanziert. Diese versicherungsfremden Leistungen in der sozialen Pflegeversicherung sind in Höhe der festgestellten Ausgaben durch Bundesmittel zu refinanzieren.

Pflegeinfrastruktur muss durch Länder und Kommunen sichergestellt werden

Den Ländern obliegt grundgesetzlich die Verpflichtung zur Daseinsvorsorge. Obwohl es sich bei der Investitionsförderung von Pflegeeinrichtungen um eine Länderaufgabe handelt und die Träger der Sozialhilfe durch die Einführung der Pflegeversicherung über einen Zeitraum von 20 Jahren um 3 bis 4 Milliarden Euro jährlich entlastet wurden, werden Pflegebedürftigen in vollstationären Pflegeeinrichtungen allein für Investitionsaufwendungen derzeit durchschnittlich über 470 Euro monatlich von den Pflegeeinrichtungen in Rechnung gestellt. Die Länder müssen ihrer Finanzierungsverantwortung nun endlich nachkommen.

Für eine bedarfsgerechte, wohnortnahe und innovative Infrastrukturentwicklung kommt den Kommunen im Rahmen einer kommunalen Pflegeplanung eine wichtige Rolle zu. Das setzt voraus, dass die sozialpolitische Verantwortung einer kommunalen Altenpolitik verbindlich durch die Länder verankert und damit auch eine gesicherte Finanzierungsgrundlage geschaffen wird. Anzustreben ist eine kommunale Altenpolitik, die sowohl professionelle als auch ehrenamtliche Strukturen integriert.

2. Erhalt familiärer Pflegekapazitäten - keine Entwertung von Pflegeleistungen

Die soziale Pflegeversicherung fußt auf dem Grundsatz, dass gleichermaßen Solidarität und individuelle Eigenverantwortung zum Tragen kommen. Der Gesetzgeber hat allerdings dafür Sorge zu tragen, dass Pflegebedürftige bei der Inanspruchnahme von notwendigen Pflegeleistungen wirtschaftlich nicht überfordert werden. Aktuell führen steigende Eigenanteile für die Betroffenen, u. a. ausgelöst durch Erhöhungen bei den Tariflöhnen sowie Energiekosten, zu unkalkulierbaren und stetig wachsenden

Belastungen, die faktisch zu einer Aushöhlung und damit Entwertung der bestehenden Leistungen führen.

Zu berücksichtigen ist außerdem, dass die Höhe des Pflegegeldes, das Pflegebedürftige bei der Organisation eigener, familiärer Pflegekapazitäten unterstützt, den steigenden Pflegeaufwand nicht mehr ausreichend abbildet. Ein vollständiger finanzieller Ausgleich der Pflegearbeit ist nicht vorgesehen. Für den Erhalt bzw. eine Stärkung der Pflegebereitschaft familiärer Unterstützungssysteme ist es jedoch erforderlich, neben der sozialen Absicherung und den Lohnersatzleistungen im Falle pflegebedingter Auszeiten flexible Leistungsansprüche zu schaffen, die mit den individuellen Lebensentwürfen pflegebedürftiger Personen und ihrer An- und Zugehörigen kompatibel sind.

Auch jenseits der finanziellen Betrachtung müssen die sozialen Ressourcen in der Pflege eine hohe Priorität haben. Pflege findet überwiegend in der eigenen häuslichen Umgebung statt. Die Pflege von Angehörigen ist nicht nur verbunden mit finanziellen Belastungen, sondern auch mit zeitlichen Einschränkungen. Sie führt häufig zu emotionaler Überforderung, zu körperlichen Beeinträchtigungen sowie sozialen Einschränkungen. Es bedarf daher Lösungsansätzen, die den pflegenden Angehörigen ein Miteinander von Beruf, Familie und Pflege ermöglichen.

Inanspruchnahme von Leistungen flexibilisieren

Die Weiterentwicklung und damit Stärkung und Flexibilisierung von Angeboten zur kontinuierlichen Unterstützung und Entlastung von pflegenden Angehörigen und Pflegebedürftigen ist notwendig. Die Inanspruchnahme von Leistungen sollte zukünftig sowohl für Pflegebedürftige als auch für pflegende Angehörige und vergleichbar Nahestehende weiter flexibilisiert werden, damit auch kurzfristig und unbürokratisch auf Veränderungen im Versorgungssetting reagiert werden kann. Die Zusammenlegung der Leistungsansprüche aus der Kurzzeit- und Verhinderungspflege zu einem flexiblen Entlastungsbudget ist hierfür hilfreich.

Entwertung der Leistungsbeträge verhindern

Pflegebedürftige und ihre Angehörigen tragen aufgrund der gedeckelten Leistungsbeträge der Pflegeversicherung Kostensteigerungen selbst. Der Gesetzgeber hat dafür Sorge zu tragen, dass sie bei der Inanspruchnahme von notwendigen Pflegeleistungen wirtschaftlich nicht überfordert werden. Gleichzeitig ist der Grundsatz der Beitragssatzstabilität zu gewährleisten. Der Gesetzgeber hat daher eine ausgewogene Verteilung der Finanzierungsverantwortung festzulegen, die Zuweisung der jeweiligen Verantwortung zu überprüfen und deren Einhaltung sicherzustellen.

Die in der aktuellen Pflegereform vorgenommene Begrenzung der Dynamisierung der Leistungen auf 4,5 Prozent ab dem Jahr 2025 bildet die realen Preisentwicklungen nicht ab und bedeutet faktisch eine Unterschreitung der bereits bestehenden gesetzlichen Normierung. Diese sieht eine Anpassung auf Basis der kumulierten Inflationsrate bzw. allgemeinen Bruttolohnentwicklung der letzten drei abgeschlossenen Kalenderjahre vor. Nun soll sich ab dem Jahr 2028 die Anpassung der Leistungsbeträge an der Kerninflation orientieren. Diese berücksichtigt jedoch nicht die Entwicklung der Energie- und Lebensmittelpreise und liegt daher ggf. auch zukünftig deutlich unter der Inflation.

Eigenanteile in der stationären Pflege begrenzen

Im Koalitionsvertrag ist eine Entlastung der Pflegebedürftigen durch Herausnahme der Ausbildungskostenumlage aus den Eigenanteilen vorgesehen. Ausbildung liegt im Kompetenzbereich der Länder und ist daher auch von diesen zu finanzieren. Daher sind die Pflegeeinrichtungen vollständig aus dem Umlageverfahren nach dem Pflegeberufgesetz (PflBG) herauszunehmen. Die Kosten müssen stattdessen durch Direktzuweisungen der Länder an die Landesausbildungsfonds getragen werden. Dies würde die Pflegebedürftigen in Pflegeheimen umgehend um durchschnittlich 105 Euro pro Monat entlasten und den Pflegeeinrichtungen und den Pflegekassen erhebliche Aufwände ersparen.

3. Professionelle Pflegekräfte brauchen gute Rahmenbedingungen

Die Forderung nach der Sicherstellung der Pflege mit ausreichendem und qualifiziertem Personal ist drängender denn je und weiterhin ein zentraler Dreh- und Angelpunkt für eine gute und menschenwürdige Pflege. Der in den vergangenen Jahren mit der Konzierten Aktion Pflege (KAP) begonnene Prozess mit dem Ziel, den Pflegeberuf in Ausbildung, Entlohnung, Arbeitsschutz und Gesundheitsförderung attraktiver zu machen, muss fortgeführt und konsequent umgesetzt werden. Insbesondere muss mehr für die Personalgewinnung und -ausbildung getan bzw. geregelt werden. Ebenfalls sollte, wie in der KAP verabredet, den Pflegefachkräften mehr Verantwortung übertragen werden. Pflege diagnostische Kompetenzen sollten in der Ausbildung von Pflegefachkräften noch stärker in den Fokus genommen werden. Daneben müssen die Chancen der Digitalisierung auch in der Pflege besser genutzt und weiter fortentwickelt werden, z. B. durch die verbindliche und vollständige Umstellung auf elektronische Datenprozesse in den Einrichtungen. Damit werden die Pflegekräfte entlastet.