

## Handeln für die Pflege – Wie die Koalition ihre Ideen umsetzen kann

### Die Herausforderungen für die Pflegepolitik wachsen weiter

#### Was bisher geschah und was nun geschehen muss

In den zurückliegenden beiden Wahlperioden sind weitreichende pflegepolitische Entscheidungen getroffen worden. Mit den Pflegestärkungsgesetzen wurde der Pflegebedarf hunderttausender Pflegebedürftiger neu definiert und ihr Leistungsanspruch verbessert. Die höheren Leistungen kamen vor allem ambulant Gepflegten zugute. Die stationär Gepflegten hat die Politik zum 1.1.2022 durch die neuen prozentualen Zuschüsse zu den Eigenanteilen an den pflegebedingten Aufwendungen entlastet. Um den Arbeitsalltag und die Arbeitsbedingungen von beruflich Pflegenden spürbar zu verbessern, sie zu entlasten und die Ausbildung in der Pflege zu stärken, wurden 2019 die in der Konzertierte Aktion Pflege von Bund, Ländern und den relevanten Akteuren in der Pflege gemeinsam und verbindlich vereinbarten Ziele und konkreten Maßnahmen vorgelegt. Die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen schreitet weiter voran. Hierbei ist man in den vergangenen Jahren – nicht allein wegen der Pandemie – noch nicht so weit gekommen, wie man es sich vorgenommen hatte.

Der Koalitionsvertrag umreißt die Handlungsfelder der Pflegepolitik in den 20er Jahren zutreffend. Es geht im Wesentlichen darum, die Soziale Pflegeversicherung (SPV) und die Pflegeleistungserbringer in die Lage zu versetzen, für die steigende Zahl an Pflegebedürftigen eine würdige und menschengerechte Pflege zu gewährleisten und gleichzeitig die Arbeitsbedingungen der Pflegenden zu verbessern. Gerade letzteres ist dringend notwendig. Gleichzeitig müssen neue und steigende Belastungen von Gepflegten und ihren Angehörigen in Folge besserer Leistungen und Arbeitsbedingungen vermieden werden. Diesen Automatismus zu durchbrechen, wird die SPV und die Gesellschaft vor erhebliche finanzielle Herausforderungen stellen. Die finanzielle Situation der SPV lässt der Koalition derweil keine Zeit mehr. Sie wird noch im Jahr 2022 Entscheidungen treffen und damit beginnen müssen, ihre Vorhaben zügig umzusetzen.

#### Beitragssatz - Die Finanzsituation zwingt die Politik zum Handeln

In den vergangenen Jahren sind die Leistungsausgaben der SPV in Folge der Pflegereformen und der veränderten Demografie erheblich gestiegen. Seit 2020 kommen erhebliche, pandemiebedingte Mehrausgaben hinzu. Nach Angaben des GKV-SV belaufen sich die nicht refinanzierten Mehrausgaben zur Bewältigung der Pandemie 2020 und 2021 auf 3,6 Mrd. Euro. Allein für das erste Halbjahr 2022 erwartet der GKV-SV für die Pflegekassen eine weitere Nettobelastung von mindestens 1,6 Mrd. Euro. Dem stehen derzeit 1,2 Mrd. Euro an Erstattungen aus dem Bundeshaushalt gegenüber (Erstattungsverordnung 2022).

Zum Jahresbeginn 2022 lag der Mittelbestand der sozialen Pflegeversicherung auf dem vorgesehenen Mittel-Soll in Höhe von 1,5 Monatsausgaben. Werden die pandemiebedingten Mehrausgaben nicht vollständig ausgeglichen und keine Reformmaßnahmen unternommen, ist nach Schätzungen des GKV-SV eine Anhebung des allgemeinen Beitragssatzes spätestens im August/September 2022 notwendig. Dieser müsste dann voraussichtlich um 0,35 Prozentpunkte auf dann 3,4 Prozentpunkte angehoben werden. Die Pflegeversicherung hat keine Möglichkeit, selbst für höhere

Einnahmen zu sorgen, weil der Pflegebeitragssatz gesetzlich festgelegt wird. Damit ist eine frühzeitige Gesetzgebung erforderlich, die bereits im laufenden Jahr 2022 finanzwirksam wird.

Eine moderate Anhebung des Beitrags ist im Koalitionsvertrag bereits vereinbart. Wie hoch diese sein muss, hängt davon ab, welche anderen Maßnahmen kurzfristig ergriffen werden. Dies sind im Koalitionsvertrag bereits angelegt. Die TK will mit den folgenden Vorschlägen dazu beitragen, dass diese Maßnahmen möglichst schnell und wirksam umgesetzt werden können.

## Vorschläge zur Umsetzung des Koalitionsvertrags

Der Koalitionsvertrag von SPD, Grünen und FDP enthält sowohl Vorhaben, die die Einnahmen der SPV verbessern, als auch eine Reihe von Versprechen, die zu höheren Ausgaben führen werden. Sowohl die einen als auch die anderen sind aus Sicht der TK geboten. Für alle Vorhaben besteht für die betroffenen Menschen Handlungsbedarf. Konkret ausformuliert und damit entscheidungsreif sind zumeist die Verbesserungen der Einnahmenseite. Zudem besteht hier ein unmittelbarer politischer Handlungsdruck. Diese Vorhaben müssen daher sofort angegangen werden. Gleichzeitig müssen die Vorbereitungen getroffen werden, um auch die weiteren Vorhaben zur Entlastung der Pflegenden und Gepflegten in dieser Legislaturperiode umzusetzen und bei den Betroffenen wirksam werden zu lassen.

## Verbesserung Arbeitsbedingungen in der Pflege

Die TK hat bereits im Jahr 2017 einen Masterplan Pflege vorgeschlagen und danach immer wieder auf die Notwendigkeit der Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege hingewiesen. Auch auf die sich öffnende Gehaltsschere zwischen Alten- und Krankenpflege in Folge der Ausgliederung der Pflege aus den DRGs haben wir wiederholt hingewiesen. Vor dem Hintergrund des aktuellen und des sich zukünftig noch weiter verschärfenden Personalmangels in der Pflege sind Maßnahmen zur Gegensteuerung im Hier und Jetzt dringend geboten. Aus diesem Grund sind alle Maßnahmen, die zu einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Pflege führen ausdrücklich zu begrüßen.

In der Konzentrierten Aktion Pflege haben Bund, Länder und die relevanten Akteure der Pflege gemeinsame Ziele und konkrete Maßnahmen vereinbart, mit denen die Arbeitsbedingungen in der Pflege und für Pflegenden verbessert werden sollen. Sie sollten weiter umgesetzt werden. Dabei sollte auch die Gegenfinanzierung dieser Bemühungen nicht außer Acht gelassen werden, da ansonsten die Gefahr besteht, dass die damit verbundenen Kosten einseitig von den pflegebedürftigen Menschen getragen werden.

## Ausgleich der Pandemiekosten aus Steuermitteln

Die Pflegekassen haben sich von Beginn der Pandemie an dafür eingesetzt, dass die ambulante und stationäre Pflege von einem Schutzschirm gesichert werden. Für diese Schutzschirme wurden zahlreiche Regeln geändert und in großem Umfang Mehraufwendungen sowie Mindereinnahmen infolge des Coronavirus SARS-CoV-2 den Pflegeeinrichtungen erstattet. Darüber hinaus übernimmt die SPV die anfallenden außerordentlichen Aufwendungen für PoC-Antigen-Testungen durch die Pflegeeinrichtungen. In den Ergebnissen der Pflegekassen sind die Corona-Kosten der Jahre 2020 und 2021 mit insgesamt 7,9 Mrd. Euro ausgewiesen. Der GKV-SV schätzt die nicht-refinanzierte Gesamtbelastung auf mindestens 5,2 Mrd. Euro für die Jahre 2020, 2021 und 2022. Bevölkerungsschutz und Pandemiebewältigung sind zentrale Aufgaben des Staates und entsprechend aus dessen Mitteln zu bestreiten. Die Pflegekassen sind angesichts der Dringlichkeit und der Praktikabilität für diese lebensnotwendigen Ausgaben eingetreten. Rettungsschirme und Sonderausgaben gehören aber nicht zu ihren gesetzlichen Aufgaben und sollten daher nicht aus Sozialversicherungsbeiträgen bezahlt werden.

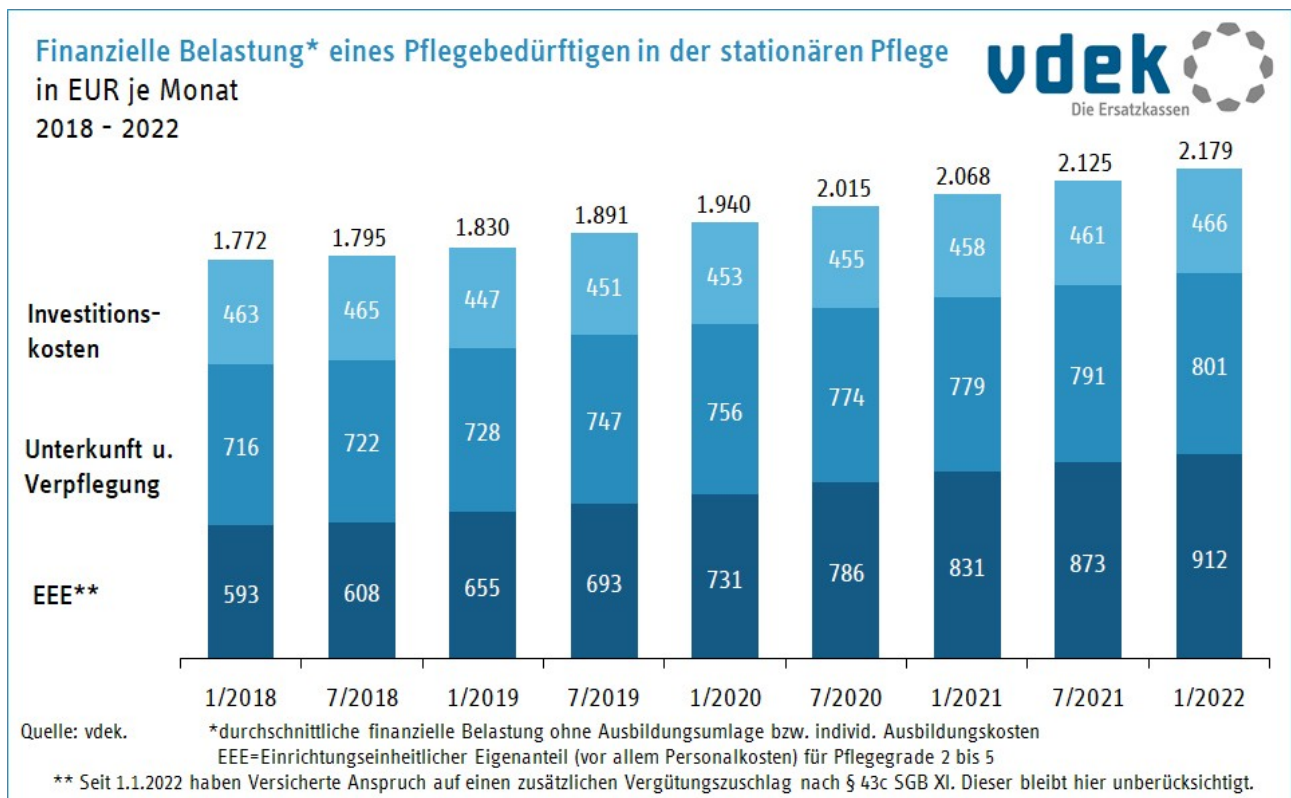
Im Jahr 2020 sind im Rahmen der Umsetzung des Konjunkturpaketes der Bundesregierung 1,8 Mrd. Euro an den Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung für durch die Pandemie verursachte Belastungen gezahlt worden. Des Weiteren hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung ermächtigt, Mehrausgaben aus Steuermitteln zu erstatten, falls absehbar ist, dass durch sie das gesetzliche Betriebsmittel- und Rücklagesoll der Pflegekassen zu unterschritten wird. Bisher

wurden auf diesem Weg 2021 1 Mrd. Euro und 2022 1,2 Mrd. Euro erstattet. Die Bundesregierung muss die im Laufe der Pandemie angefallenen Mehrausgaben vollständig erstatten. Dadurch würde die notwendige Beitragsanhebung deutlich niedriger ausfallen oder sie ließe sich auf das Jahr 2023 verschieben. Letztlich gewänne die Politik damit Zeit, die weiteren Vorhaben im Koalitionsvertrag ohne zusätzlichen Finanzierungsdruck umzusetzen.

### Entwicklung der Eigenanteile in der stationären Pflege

In der stationären Pflege werden Pflegebedürftige von Jahr zu Jahr zunehmend finanziell belastet. Die von den Betroffenen aufzubringenden Zahlungen gliedern sich in Einrichtungseinheitlichen Eigenanteile (EEE) für die pflegerische Versorgung, die Kosten für Unterkunft und Verpflegung und die Investitionskostenanteile.

Die TK unterstützt das Vorhaben der Koalition, die Belastungen der Betroffenen zu begrenzen und planbar zu machen. Hierzu sollte auch eine verbindliche Regelung zur Übernahme der Investitionskosten durch die Bundesländer getroffen werden. Übernahmen diese ihre finanzielle Verantwortung, könnten die Betroffenen schnell und wirksam entlastet werden. Mit der zusätzlichen Übernahme der Ausbildungskosten durch die öffentliche Hand könnten die Eigenanteile in einem Gesamtvolumen von rund 1 Mrd. Euro jährlich gesenkt werden.



Die Höhe der EEE variiert stark nach Einrichtung und Bundesland, steigen aber überall substantiell an. Seit dem 1.1.2022 erhalten stationär Gepflegte daher einen von der Verweildauer abhängigen, prozentualen Leistungszuschlag, um sie bei den EEE zu entlasten. Der Koalitionsvertrag sieht deren Prüfung im Hinblick auf eine weitere Erhöhung vor. Die Wirkung dieser Zuschläge auf die Entwicklung der Eigenanteile sollte jedoch zunächst beobachtet werden, bevor man ein Urteil über deren Wirkung fällt.

Eine betragsmäßige Deckelung der Eigenanteile lehnt die TK weiter ab. Sie würde die Höhe der Eigenanteile von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entkoppeln und angesichts der großen Unterschiede in den EEE zu neuen Ungleichbehandlungen führen. Stattdessen hat die TK vorgeschlagen, die Leistungsbeträge einmalig anzuheben und zukünftig zu dynamisieren. Die hierfür nötigen Mittel sollten durch die Übernahme der Rentenversicherungszahlungen für pflegende

Angehörige durch den Bund frei gemacht werden. Außerdem fordert sie einen Finanzausgleich zwischen privater und sozialer Pflegeversicherung.

### **Dynamisierung des Pflegegeldes ab 2022 regelhaft**

Die Koalition plant, das Pflegegeld ab 2022 regelhaft zu dynamisieren. Im Rahmen der Umsetzung sollten dabei auch die anderen Leistungen der Pflegeversicherung berücksichtigt werden. Für eine langfristige Gewährleistung der Wertstabilität von Leistungen der Pflegeversicherung böte es sich an, dass die im § 30 SGB XI vorgesehene Anpassung von Leistungen der Pflegeversicherung künftig jährlich und gekoppelt an volkswirtschaftliche Kenngrößen erfolgt. Die Kombination aus der Entwicklung der Preise und Bruttolöhne könnte um die Entwicklung der tatsächlich vereinbarten Leistungspreise erweitert werden.

Nach Ansicht der TK ist eine solche Dynamisierung nicht allein aus den Beiträgen der Versicherten zu tragen. Hier greift die in § 8 SGB XI postulierte gesamtgesellschaftliche Verantwortung für die pflegerische Versorgung. Dieser sollte hier Rechnung getragen werden durch einen verbindlichen Steuerzuschuss aus Bundesmitteln und einem Finanzausgleich zwischen privater und gesetzlicher Pflegeversicherung. So würden die Lasten fair verteilt, welche sich aus den steigenden Leistungsausgaben und den stabilen Eigenanteilen für die Pflegeversicherung ergäben.

Seit 2022 erhält die Soziale Pflegeversicherung einen Zuschuss aus dem Bundeshaushalt nach § 61a SGB XI. Dieser Steuerzuschuss darf keine Finanzierung nach Kassenlage werden. Daher sollte eine klare und regelhafte Bindung der Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt geschaffen werden. Hierfür bietet es sich an, den diese als Anteil der Leistungsausgaben auszugestalten, der im Gleichtakt mit den Ausgaben der Pflegeversicherung steigt.

### **Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen aus Steuermitteln**

Die soziale Absicherung von Pflegepersonen, die nicht erwerbsmäßig Angehörige oder andere Nahestehende pflegen, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Die Rentenversicherungsbeiträge für pflegende Angehörige, die bisher von den Pflegekassen in Folge von § 44 SGB XI zu tragen sind, sollten daher künftig direkt aus dem Bundeshaushalt beglichen werden. (2021: 3 Mrd. Euro) Mit den dadurch bei den Pflegekassen freiwerdenden Mitteln können die Leistungen erhöht und die Beiträge stabilisiert werden.

### **Finanzierung Behandlungspflege durch GKV**

Die medizinische Behandlungspflege in stationären Pflegeeinrichtungen soll von der GKV übernommen werden. Das Volumen für diese Umverteilung wird auf bis zu 3 Mrd. Euro geschätzt. Der GKV-SV geht von rund 3 Mrd. Euro im Jahr aus, Sozialverbände haben die Kosten mit 2,5 Mrd. Euro schätzen lassen. Für die Umsetzung dieses Vorhabens wurde 2018 mit dem Pflegepersonalstärkungsgesetz (PPSG) ein Präzedenzfall geschaffen: Seit dem überweist die GKV der SPV – zunächst zur Schaffung von 13.000 neuen Stellen in der Altenpflege (im Zusammenhang mit der med. Behandlungspflege) - jährlich 640 Mio. Euro als pauschale Beteiligung der GKV an den Kosten der medizinischen Behandlungspflege in vollstationären Pflegeeinrichtungen. Dafür wurde der § 37 Abs. 2a SGB V geschaffen. Dieser sieht vor, dass der GKV-SV von den Krankenkassen eine Umlage gemäß dem Anteil der Versicherten der Krankenkassen an der Gesamtzahl der Versicherten aller Krankenkassen erhebt.

In der Gesetzesbegründung wurde dazu ausgeführt, dass die Umlage als berücksichtigungsfähige Leistungsausgaben morbiditätsunabhängig bei den Zuweisungen für standardisierte Leistungsausgaben im Risikostrukturausgleich berücksichtigt werden soll. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass mit der Erhebung der Umlage keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Für den geplanten pauschalen Ausgleich existiert damit bereits eine gesetzliche Handhabe. Es muss lediglich die Summe in § 37 Abs. 2a SGB V angepasst werden.

Bei der Bemessung der für den pauschalen Ausgleich nötigen Summe muss bedacht werden, dass diese lediglich von einem derzeit defizitären Sozialversicherungszweig in einen anderen,

derzeit defizitären Sozialversicherungszweig überwiesen wird. Für die Überweisung muss auf Seiten der Krankenversicherung eine ausreichende Gegenfinanzierung sichergestellt werden.

### **Einführung eines Entlastungsbudgets**

Die Leistungen der Kurzzeit- und Verhinderungspflege sollen zu einem Entlastungsbudget zusammengefasst werden. Dies würde für die Pflegenden, die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen zu mehr Gestaltungsfreiheit führen. Es bietet sich zudem die Chance, die bestehenden für alle Beteiligten insbesondere im Bereich der Verhinderungspflege schwer verständlichen und umständlich handhabbaren aktuellen Leistungsregelungen zu vereinfachen.

In diesem Zuge könnte auch der monatliche Entlastungsbetrag nach § 45b SGB XI als Jahresanspruch ausgestaltet werden, da die aktuelle Regelung wenig flexibel, umständlich und verwaltungsaufwändig ist. Nimmt beispielsweise ein Pflegebedürftiger Entlastungsleistungen für 500 Euro im Januar in Anspruch und hat er aus dem Vorjahr den Anspruch verbraucht, so kann ihm diese Leistung nicht sofort in voller Höhe erstattet werden. Hat er hingegen in einem Kalenderjahr bisher keine Leistungen bezogen und nimmt er im Oktober für 500 Euro Entlastungsleistungen in Anspruch so kann ihm der volle Betrag erstattet werden. Die Praxis zeigt, dass dies den Pflegebedürftigen nur aufwändig vermittelbar und für die Betroffenen in der Regel nur schwer nachvollziehbar ist. Daher sollte der Anspruch in einen einfach nutzbaren jährlichen Entlastungsbetrag in Höhe von 1.500 Euro pro Kalenderjahr umgestaltet werden. Bei der dann vorhandenen Flexibilität ist eine komplizierte Übertragbarkeit von eventuellen Restansprüchen auf das folgende Kalenderjahr nicht mehr erforderlich.

### **Digitalisierung in der Pflege und Nutzung neuer Technologien**

Wir setzen große Hoffnung in die vielen Möglichkeiten, die die Digitalisierung für Pflegenden und Gepflegte bietet. Die TK ist begeistert von den bestehenden Informationsportalen mit tagesaktuellen Angeboten für Pflegeplätze: Sie sind digital, sie schaffen Transparenz, sie schaffen Zugang und sie zeigen die Lücke zwischen der Nachfrage und dem Angebot – sowohl hinsichtlich der Quantität als auch Qualität und Vielfalt. Solche Portale sollte es für ganz Deutschland geben.

Auch darüber hinaus gibt es viele gute Beispiele, wie die Digitalisierung die Pflegenden entlasten und die Gepflegten besser teilhaben lassen kann. Bereits heute bietet die TK zahlreiche Unterstützungsmöglichkeiten an – vom digitalen Pflegeantrag bis zur Online-Schulung für pflegende Angehörige. Das Morgen in der Pflege wird digital. Dafür arbeiten wir an Apps, dazu brauchen wir digitale Pflegeanwendungen und dafür können wir uns Online-Entscheidungshilfen für Pflegenden vorstellen, um nur einen kleinen Einblick in die vielen sich bietenden Möglichkeiten zu geben.

Um den Weg im Sinne des Koalitionsvertrags weiter gehen zu können, schlägt die zudem TK vor, dass eine Digitalisierung des Leistungskatalogs der Pflegeversicherung angestoßen wird. Die Öffnung des Pflegehilfsmittelverzeichnisses für E-Lösungen wie technische Assistenz und Überwachungssysteme ist der richtige Weg. Dieser muss weiter beschritten werden. Die neuen Zulassungsmöglichkeiten für digitale Pflegeanwendungen befürworten wir. Sie müssen konsequent genutzt und weiterentwickelt werden.