Deutscher Bundestag
Ausschuss f. Gesundheit

Ausschussdrucksache
19(14)160(5)
gel. VB zur öAnh am 11.5.2020 - 2. Bevölk.schutzg.
4.5.2020

wir pflegen!
Interessenvertretung und Selbsthilfe pflegender Angehöriger e. V.

Stellungnahme von wir pflegen - Interessenvertretung und Selbsthilfe pflegender Angehöriger e.V.

zur

Formulierungshilfe für die Fraktionen der CDU/CSU und SPD für einen aus der Mitte des Deutschen Bundestages einzubringenden

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite

des Bundesministeriums für Gesundheit

Berlin, 04. Mai 2020

wir pflegen - Interessenvertretung und Selbsthilfe pflegender Angehöriger e. V.
Bundesvorstand
Alt-Moabit 91, 10559 Berlin

Vorbemerkung

Die Lage in der häuslichen Pflege ist ernst. Dieser Zustand galt bereits vor Covid-19 und hat sich durch die Pandemie noch weiter verschärft.

Ein wesentlicher Grund ist das Wegbrechen von zentralen Entlastungs- und Unterstützungsleistungen für pflegende Angehörige. Nach schrittweiser Anordnung durch die Bundesländer haben seit Mitte März die Tagespflegeeinrichtungen in Deutschland geschlossen. Ambulante Pflegedienste haben an vielen Orten die Versorgung auf schwerstkranke Menschen konzentriert und viele osteuropäische Pflegekräfte sind in ihre Heimatländer zurückgekehrt. Pflegende Angehörige fürchten sich vor einer Infektion, die ein lebensgefährliches Risiko für ihren geliebten Mitmenschen bedeuten würde. Daher werden die mit Schutzmaterial häufig schlecht ausgestatteten ambulanten Pflegedienste oftmals eigenhändig abbestellt und kaum noch Helfer aus dem Familien-, Nachbar-oder Freundeskreis eingebunden. Die vermehrt auf Freiwilligkeit basierende Einrichtung von Notbetreuungen in der Tagespflege hat dazu geführt, dass in vielen Städten keine Notbetreuung vorhanden ist.

Die Familien sind sich selbst überlassen, versuchen verzweifelt die Pflege anders zu organisieren und vielfach auch mit dem Beruf in Einklang zu bringen. Doch ohne Unterstützung kann es nicht gelingen. Die Situation erfordert ganzheitliche Lösungen für die Menschen in der häuslichen Pflege, die den physischen und besonders psychischen Zenit ihrer verfügbaren Kräfte längst überschritten haben.

„Ich habe den Eindruck, dass die Politik die größte Risikogruppe, die sie ja gerade schützen will, aus den Augen verliert und sie und die pflegenden Angehörigen sich selbst und dem geltenden Arbeitsrecht überlässt.“ (Pflegende Angehörige aus Baden-Württemberg)

Viele berufstätige pflegende Angehörige haben die vorhandenen Zeitreserven aufgebraucht. Für die pflegerische Versorgung haben sie nicht nur die kurzzeitige Arbeitsverhinderung nach § 2 Pflegezeitgesetz genutzt, sondern auch ihren Jahresurlaub eingesetzt. Es ist der Punkt erreicht, an dem sich Angehörige für die Pflege eines geliebten Menschen oder den Gang zur Arbeit entscheiden müssen. Auch wenn es Arbeitgeber gibt, die mit flexiblen Arbeitszeiten und Sonderurlaub aushelfen, macht die Situation viele nervös. Wenn das Verständnis beim Arbeitgeber für diese besondere Situation jedoch fehlt, bricht entweder das Pflegesetting in sich zusammen oder die Erwerbstätigkeit bricht weg. In der Folge bleibt nur die Rettung über den Krankenschein.

Die Bundesregierung hat mit dem Covid-19 Krankenhausentlastungsgesetz auf die Versorgungsengpässe reagiert. Mit dem § 150 Absatz 5 SGB XI wurde festgelegt, dass bei Versorgungsengpässen in der häuslichen Pflege bestimmte Leistungserbringer und Personen eingebunden werden können, wenn Menschen mit Pflegebedarf vor der Pandemie Pflegesachleis-

tungen oder Kombinationsleistungen in Anspruch genommen haben. Die Kehrseite dieser Regelung ist, dass die ausschließliche Nutzung der Tagespflege vor der Pandemie für einen Anspruch nicht ausreicht.

Kurzzeitpflege sollte in stationären Einrichtungen der Rehabilitation und Vorsorge erbracht werden können (§ 149 SGB XI). Der Umsetzungsstand ist nicht bekannt. Zudem dürfte diese Regelung nur bedingt weiterhelfen, da eine große Sorge in der häuslichen Pflege besteht, dass gerade in den stationären Versorgungsformen das Infektionsrisiko höher ist als in der Häuslichkeit.

Für den Großteil der pflegenden Angehörigen, die größte Säule der Pflege, ist somit seit Ausbruch der Pandemie keine wirksame und ernstzunehmende staatliche Unterstützung bereitgestellt worden. In Zeiten einer außerordentlichen Krisensituation und der zahlreichen Debatten um die Situation und die gesellschaftliche Wertschätzung von Pflege, geht damit ein großer politischer Vertrauensverlust einher. Die verzweifelten Berichte von pflegenden Angehörigen aus ganz Deutschland nehmen spürbar zu, ihr Vertrauen in die Lösungskompetenz der Politik jedoch massiv ab. In den bei wir pflegen e. V. eingegangenen Lageberichten, geben mindestens 30 Prozent der pflegenden Angehörigen (ohne Nachfrage) von sich aus an, dass die Politik ihnen selbst jetzt nicht helfen wird.

„Ich weiß nicht, was an der momentanen Lage nicht akut ist und wie dramatisch sich eine Pflegesituation sich noch verschlechtern soll." (Pflegende Angehörige aus NRW)

Und dennoch haben pflegende Angehörige die Hoffnungen an ein „zweites Pandemiegesetz" geknüpft. Der nun vorgelegte Gesetzentwurf ist vor diesem Hintergrund eine Enttäuschung:

- Der Entlastungsbetrag soll für Menschen mit Pflegebedarf im Pflegegrad 1 flexibler zur Verfügung gestellt werden.
- Der Kurzzeitpflegesatz soll auf 2.418 Euro angehoben werden, wenn die Versorgung in einer stationären Einrichtung der medizinischen Vorsorge und Rehabilitation stattfindet.
- Das Pflegeunterstützungsgeld soll für Beschäftigte auch ohne Vorliegen einer akuten Arbeitsverhinderung für bis zu 10 Tage gezahlt werden.

Somit werden Entlastungsangebote nicht erweitert, sondern nur anders refinanziert. Versorgungsengpässe werden für Beschäftigte nicht gelöst, sondern nur kurzfristig verschoben. Freie Budgets stehen selbst auf niedrigstem Niveau nicht allen, sondern nur einem kleinen Teil der Menschen mit Pflegebedarf zu. Diese Maßnahmen sind minimalistisch und werden die prekäre Situation in der häuslichen Pflege nicht lösen. Dies steht in keinem Verhältnis zu pflegenden Angehörigen, die unter hohem Einsatz, die pflegerische Versorgung von Familienangehörigen, Freunden oder Nachbarn aufrechterhalten. Pflegende Angehörige sind für die Pflege systemrelevant, entsprechend müssen sie auch unterstützt werden.

Angesichts dessen ist es schwer einen Gesetzentwurf zu beurteilen, der keine grundlegenden Verbesserungen für pflegende Angehörige vorsieht. Wir verbinden daher einzelne Änderungsvorschläge (Teil I) mit der notwendigen Perspektive auf ein Maßnahmenpaket für die Menschen in der häuslichen Pflege (Teil II).

Teil I

Regelungen mit Bezug zur häuslichen Pflege

Zu Artikel 5 – Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch

Zu Nummer 3

Zu Buchstabe C

Zu Absatz 2

Die Aufwendungen für Leistungen der Kurzzeitpflege in stationären Einrichtungen der medizinischen Vorsorge oder Rehabilitation, sollen bis zu einem Gesamtbetrag von 2.418 Euro angehoben werden. Der Anspruch greift, wenn die Vergütungssätze in der jeweiligen Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtung über dem Durchschnitt einer Kurzzeitpflegeeinrichtung liegen. Durch die pauschale Anhebung des Kurzzeitpflegesatzes sollen höhere Eigenanteile für Menschen mit Pflegebedarf aufgefangen werden. Dies gilt mit einer Frist zum 30. September 2020. Zudem wird der Leistungsbetrag nicht auf Leistungen der pflegerischen Versorgung beschränkt, sondern pauschal für die entstehenden Aufwendungen gezahlt werden. Damit werden automatisch auch die sogenannten Hotelkosten und Investitionskosten mit abgedeckt.

Einschätzung wir pflegen e. V.:

Die Anhebung des Leistungsbetrags der Kurzzeitpflege auf 2.418 Euro ist eine begrüßenswerte Regelung, die jedoch nur die höheren Vergütungssätze im Rahmen der stationären Einrichtungen der medizinischen Vorsorge und Rehabilitation auffangen wird. Damit ist keine zeitliche Ausweitung der Entlastungsleistung verbunden.

Die automatische pauschale Abdeckung aller auch neben der pflegerischen Versorgung anfallenden Kosten, dürfte den Kostenaufwand so erhöhen, dass es zu einem schnelleren Abbau der verfügbaren Leistungsbeträge und Anspruchszeiten kommt. Zur angegebenen Frist des 30.

September 2020 muss daher geprüft werden, ob im Einzelfall eine Aufstockung der Leistungsbeträge der Kurzzeitpflege für das vierte Quartal erforderlich ist.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe b

Zu Absatz 5 b

Menschen mit Pflegebedarf im Pflegegrad 1 sollen den Entlastungsbetrag von bis zu 125 Euro nach § 45b SGB XI flexibler einsetzen können. Voraussetzung ist ein durch Covid-19 verursachter Versorgungsengpass. Die Begrenzung des Entlastungsbetrags auf Leistungen der Tages- oder Nachtpflege, der ambulanten Pflegedienste im Sinne des § 36 Kurzzeitpflege und der nach Landesrecht anerkannten Angebote zur Unterstützung im Alltag im Sinne des § 45a entfällt. Darüber hinaus sollen sonstige Hilfen genutzt werden können. Darunter fallen professionelle Angebote bis hin zu nachbarschaftliche Hilfen. Die Regelung soll zunächst befristet bis zum 30. September 2020 gelten.

An die Nachweise zur Kostenerstattung sollen keine überhöhten Anforderungen gestellt werden. Auch entfällt die Begrenzung der Vergütung von Leistungen bis zur Höhe vergleichbarer Sachleistungen von zugelassenen Pflegeeinrichtungen.

Auf eine Einbindung von Menschen mit Pflegebedarf in den Pflegegraden 2 bis 5 soll verzichtet werden, da für sie bereits Sonderreglungen zur Kostenerstattung nach § 150 Absatz 5 SGB XI geschaffen wurden. Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen soll Einzelheiten zur Umsetzung in Empfehlungen festlegen.

Einschätzung von wir pflegen e. V.:

Der Entlastungsbetrag ist eine wichtige Leistung zur Unterstützung pflegender Angehöriger. In der Praxis wird der Entlastungsbetrag bisher kaum genutzt, da die Bindung des Betrags an zugelassene Leistungserbringer hohe Hürden bei der Inanspruchnahme zur Folge hat. Zudem tragen die bürokratischen Vorgaben bei der Zulassung von Diensten auf Ebene der Bundesländer dazu bei, dass entsprechende Angebote vor Ort häufig nicht verfügbar sind.

Es ist daher nicht nur in der aktuellen Krise notwendig, den Entlastungsbetrag zu entbürokratisieren und den Menschen mit Pflegebedarf zur freien Verfügung zu stellen. Eine nur flexiblere Form der Kostenerstattung, wie sie der Gesetzentwurf vorsieht, reicht nicht aus. Der Entlastungsbetrag muss in der jetzigen Situation da eingesetzt werden können, wo die Unterstüt-

zung am dringendsten gebraucht wird. Auch eine Abrechnung von coronabedingten pflegerischen Mehrkosten, wie zusätzliches Schutzmaterial, muss möglich sein. Die Abrechnung muss schnell und einfach erfolgen. Als Nachweis sollten neben der Vorlage von Rechnungen auch kurze schriftliche Mitteilungen gegenüber der Pflegekasse ausreichen.

Die coronabedingten Herausforderungen in der häuslichen Pflege werden absehbar von längerer Dauer sein. Daher sollte die Regelung für die Zeit der Pandemie gelten, mindestens aber bis zum 31. Dezember 2020.

Bei den Empfehlungen zur Umsetzung des Absatz 5 b des Spitzenverband Bund der Pflegekassen, sind die Bestimmungen zu den „sonstigen Hilfen“ im Sinne der Menschen mit Pflegebedarf weit zu fassen. Insbesondere sind niedrigschwellige Hilfen umfassend aufzunehmen. Nur so kann eine hohe Flexibilität bei der Inanspruchnahme des Entlastungsbetrags sichergestellt werden.

wir pflegen e. V. lehnt die vorgesehene Eingrenzung des Anspruchs auf Menschen mit Pflegebedarf im Pflegegrad 1 entschieden ab. Die Begründung, dass für die Pflegegrade 2 bis 5 bereits Sonderreglungen zur Kostenerstattung nach § 150 Absatz 5 SGB XI geschaffen wurden, blendet aus, dass diese Regelung den Menschen in der häuslichen Pflege kaum weiterhilft. Die Empfehlung des Spitzenverband Bund der Pflegekassen setzt für eine Kostenerstattung die vorherige Nutzung von ambulanten Leistungen, genauer von Pflegesachleistungen (§ 36 SGB XI) oder Kombinationsleistungen (§ 38 SGB XI), voraus. Wurde im Vorfeld der Pandemie allein die Tagespflege (§ 41 SGB XI) genutzt, besteht kein Anspruch auf eine Kostenerstattung. Dies ist völlig unverständlich, da insbesondere der Wegfall der Tagespflege zu vermehrten Versorgungsengpässen in der häuslichen Pflege geführt hat. Daher muss der Gesetzgeber, die Bindung des Anspruchs an eine vor der Pandemie liegende Nutzung ambulanter Leistungen aufheben.

Pflegende Angehörige leisten eine jährliche Wertschöpfung von rund 44 Milliarden Euro. Das ein Entlastungsbetrag von 125 Euro für alle Pflegegrade selbst in einer Krisensituation nicht möglich sein soll, ist aus der Sicht von wir pflegen e. V. nicht hinzunehmen. Die Reglung ist auf alle Pflegegrade auszuweiten und sollte nach Ablauf der Frist hinsichtlich der für pflegende Angehörige entlastenden Wirkung wissenschaftlich evaluiert werden.

Vorschlag zur Änderung des Artikel 5 Nr. 4, Buchstabe b, Absatz 5d:

(5b) Pflegebedürftige des Pflegegrades 1 **bis 5** können bis zum ~~30. September~~ **31. Dezember** 2020 den Entlastungsbetrag abweichend von § 45b Absatz 1 Satz 3 auch für andere Hilfen **und zur Erstattung von Aufwendungen zur Sicherung der pflegerischen Versorgung** ~~im Wege der Kostenerstattung~~ einsetzen. ~~wenn dies zur Überwindung von durch das Coronavirus-CoV-2 verursachten Versorgungsengpässen erforderlich ist~~. § 45b Absatz 2 Satz 3 und Absatz 4 findet keine Anwendung. **Die Regelung ist nach Ablauf der Frist auf wissenschaftlicher Grundlage zu evaluieren.**

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe b

Zu Absatz 5 c

Aus dem Jahr 2019 angesparte Leistungsbeträge des § 45b SGB XI sollen, über die sonst geltende Halbjahresfrist hinaus, einmalig bis zum 30. September 2020 genutzt werden können. Die Regelung gilt für Menschen mit Pflegebedarf aller Pflegegrade.

Einschätzung von wir pflegen e. V.:

wir pflegen e. V. begrüßt diese Regelung. Allerdings wird eine Ausweitung der Frist bis zum 31. Dezember 2020 vorgeschlagen, um so die Leistungsbeträge in den kommenden Monaten nach Bedarf auch dosiert einsetzen zu können. Die Fristverlängerung sollte andernfalls nach Prüfung der noch offenen Leistungsbeträge aus dem Jahr 2019 per Rechtsverordnung vor Fristende erfolgen.

Zu Nummer 4

Zu Buchstabe b

Zu Absatz 5 d

Für Beschäftigte und landwirtschaftliche Unternehmer, die auf Grund einer coronabedingten Versorgungslücke die pflegerische Versorgung eines nahen Angehörigen selbst sicherstellen oder organisieren müssen, soll ein Pflegeunterstützungsgeld als Lohnersatz für bis zu zehn Tage gezahlt werden. Der Versorgungsengpass muss belegt werden, beispielsweise vom Hausarzt, der geschlossenen Pflegeeinrichtung oder einer coronabedingt ausgefallenen Pflegeperson. Das nach geltendem Recht erforderliche Vorliegen einer akuten Arbeitsverhinderung nach § 2 Pflegezeitgesetz entfällt.

Der Anspruch gilt nicht bei einer Lohnfortzahlung oder anderweitigen Lohnersatzleistung. Vorhandene Urlaubsansprüche müssen vorher nicht aufgebraucht werden. Die Regelungen des § 44a Absatz 3 bleiben unberührt. Ein bereits vor der Sonderregelung genutzter Anspruch auf Pflegeunterstützungsgeld, steht dem Anspruch nicht entgegen. Die Regelung gilt befristet bis zum 30. September 2020.

Einschätzung von wir pflegen e. V.:

Die vorgesehene Regelung reicht nicht aus. In zehn Tagen können die komplexen Herausforderungen, die aufgrund des Wegbrechens von zentralen Unterstützungsleistungen entstanden sind, nicht kompensiert oder anderweitige Versorgungsleistungen organisiert werden. Die Regelung ist daher von zehn auf zwanzig Tage auszuweiten.

Der Gesetzentwurf verweist zurecht darauf, dass nicht relevant sein darf, ob das Pflegeunterstützungsgeld nach § 44a Absatz 3 Satz 1 des Pflegezeitgesetzes vor der Pandemie in Anspruch genommen wurde. Als Maßstab müssen die coronabedingten Unterstützungsbedarfe der pflegenden Angehörigen gelten. Dies gilt natürlich auch für andere Regelungsvorhaben. Zudem begrüßt wir pflegen e. V. die Aufhebung der Anspruchsvoraussetzung einer akuten Arbeitsverhinderung.

Vorschlag zur Änderung des Artikel 5 Nr. 4, Buchstabe b, Absatz 5d:

„(5d) Abweichend von § 44a Absatz 3 Satz 1 haben Beschäftigte im Sinne des § 7 Absatz 1 des Pflegezeitgesetzes Anspruch auf Pflegeunterstützungsgeld für bis zu insgesamt ~~zehn~~ **zwanzig** Tage in dem Zeitraum vom Inkrafttreten dieses Gesetzes bis einschließlich ~~30. September~~ **31. Dezember** 2020, um die Pflege eines Pflegebedürftigen sicherzustellen oder zu organisieren, ohne dass eine akute Arbeitsverhinderung im Sinne des § 2 des Pflegezeitgesetzes vorliegt, wenn:

(…).“

Teil II

Notwendige Maßnahmen zur Sicherung und zum Schutz der häuslichen Pflege

-> Ausweitung der Regelungen zum § 150 SGB Absatz 5 SGB XI

Die Empfehlung des Spitzenverband Bund der Pflegekassen, den Leistungsanspruch gemäß § 150 SGB XI Absatz 5 an eine vorherige Inanspruchnahme ambulanter Leistungen zu knüpfen, ist aufzuheben. Das Bundesministerium für Gesundheit muss per Rechtsverordnung den Anspruch auf alle Pflegegrade ausweiten, insbesondere auf pflegebedürftige Menschen die vor der Pandemie ausschließlich Tagespflege nach § 42 SGB XI genutzt haben.

-> Maßnahmenpaket für die häusliche Pflege

Um den aktuellen Herausforderungen in der häuslichen Pflege gerecht zu werden, braucht es eine Corona-Soforthilfe für pflegende Angehörige. Darin müssen Maßnahmen zum Infektionsschutz, zur Entlastung und zur finanziellen Unterstützung enthalten sein. Aus Sicht von wir pflegen e. V. sind, über die Ausführungen zum Entlastungsbetrag und Pflegeunterstützungsgeld hinaus, folgende Maßnahmen notwendig:

Freie Verfügung über die Leistungsbeträge der Tages- und Kurzzeitpflege

Aktuell kann die Tagespflege nicht genutzt werden. Gleiches gilt vielfach auch für die Kurzzeitpflege. Das erhöht den Versorgungsaufwand in der häuslichen Pflege drastisch. Die Leistungsbeträge der Tages- und Kurzzeitpflege sind daher zur freien Verfügung zu stellen, um Versorgungsengpässe flexibel überbrücken und coronabedingten finanziellen Mehraufwand auffangen zu können. Das Budget ist als Extrazahlung vorzusehen und darf nicht mit anderen Leistungssätzen verrechnet werden.

Lohnfortzahlung nach Infektionsschutzgesetz

Der Kreis der Anspruchsberechtigten nach § 56 Absatz 1a Infektionsschutzgesetz muss auf pflegende Angehörige ausgeweitet werden. Bisher können nur Eltern, die aufgrund der Schließung von Schulen oder Betreuungseinrichtungen keine anderweitige zumutbare Betreuungsmöglichkeit sicherstellen können, für sechs Wochen einen Lohnersatz von 67 Prozent erhalten. Berufstätige pflegende Angehörige befinden sich mit dem Wegbrechen der Tagespflege in einer mindestens vergleichbaren Situation. Pflegende Angehörige sind daher auch entsprechend zu unterstützen.

Versorgung mit Schutzmaterial

Bei der Beschaffung und Verteilung von Schutzmaterial, wie Atemschutzmasken, Einweghandschuhe und Desinfektionsmittel, ist sicherzustellen, dass auch Pflegehaushalte und ambulante Pflegedienste ausreichend versorgt werden.

Schnelltests für pflegende Angehörige

Pflegende Angehörige müssen im Verdachtsfall frühzeitig testen können, ob eine Infektion vorliegt oder nicht. Dazu sind Möglichkeiten zur mobilen Testung über die Gesundheitsämter zu schaffen.

Beratung, Information und Case-Management

Über die Pflegekassen müssen alle Haushalte mit Pflegepersonen proaktiv mit allen wichtigen Informationen versorgt werden. Dazu zählen Informationen über psychosoziale telefonische und digitale Angebote für häuslich Pflegende und Gepflegte. Dazu braucht es Unterstützung bei der Kontaktaufnahme zu den Stellen und der Organisation von Hilfen (z.B. durch Bereitstellen technischer Medien).