

Wann kommt der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff? Der Abschlussbericht des Expertenbeirats

Im Juni 2013 hat der von Bundesgesundheitsminister Daniel Bahr eingesetzte Expertenbeirat zur konkreten Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs nach 16-monatiger Arbeit seinen Abschlussbericht vorgelegt. Unter den über 30 beteiligten Organisationen war auch der SoVD.

Hintergrund

Die derzeit geltende Definition von Pflegebedürftigkeit konzentriert sich sehr stark auf körperliche Einschränkungen und benachteiligt kognitiv und psychisch beeinträchtigte Menschen systematisch. Der SoVD und andere Organisationen fordern seit langem, diese Fehlkonstruktion in der Pflegeversicherung durch Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der Selbständigkeit und Teilhabe in allen pflegerelevanten Bereichen des täglichen Lebens in den Mittelpunkt stellt. Bereits im Jahr 2009 legte ein Beirat im Auftrag des Bundesgesundheitsministeriums erarbeitete Empfehlungen zur Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines neuen Begutachtungsinstruments vor. Trotz der guten Ergebnisse dieser Beiratsarbeit waren einige Fragen offen geblieben. Insbesondere fehlten Empfehlungen zu konkreten Schritten und zum Zeitplan einer Umsetzung. Aus diesem Grund hat Bundesgesundheitsminister Daniel Bahr im März 2012 den *Expertenbeirat zur konkreten Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs* damit beauftragt, offene Fragen zu klären und einen Zeitplan vorzulegen. Im Beirat haben über 50 Vertreterinnen und Vertreter aus relevanten Organisationen, der Pflegewissenschaft, der Rechtsprechung sowie der Politik mitgearbeitet. Die Leitung des Beirats übernahmen der Patientenbeauftragte der Bundesregierung Wolfgang Zöllner, MdB sowie Karl-Dieter Voß, ehemaliger Vorstand des GKV-Spitzenverbandes.

Welche Empfehlungen gibt der Beirat in seinem Bericht?

In seinem Abschlussbericht gibt der Beirat eine Vielzahl von Empfehlungen ab. Wir haben zentrale Empfehlungen für Sie zusammengefasst:

■ Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und neues Begutachtungssystem einführen.

Zentrale Empfehlung des Beirats ist die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs, der neben den Menschen mit vorrangig körperlichen Einschränkungen auch Menschen mit kognitiven und psychischen Störungen gleichberechtigt einbezieht. Zentrales Maß für die Einschätzung der Pflegebedürftigkeit soll dabei die vorhandene Selbständigkeit bzw. Unselbständigkeit und die daraus folgende Abhängigkeit von personeller Hilfe sein. Grundlage für die Messung der Pflegebedürftigkeit soll zukünftig ein neues Begutachtungssystem sein, das den Grad der Selbständigkeit in allen pflegerelevanten Bereichen des täglichen Lebens misst. Das Kriterium der für Pflegemaßnahmen benötigten Zeit als Maß für die Pflegebedürftigkeit („Minutenpflege“) soll ersatzlos entfallen.

■ Die derzeitigen 3 Pflegestufen durch 5 Pflegegrade ersetzen.

Die derzeit geltende Einstufung der Pflegebedürftigkeit in 3 Pflegestufen gilt als zu grob und ungenau. Die Pflegestufe 1 setzt darüber hinaus bereits ein recht hohes Maß an Pflegebedürftigkeit voraus, sodass viele Menschen mit Pflegebedarf keine Leistungen der Pflegeversicherung erhalten. Der Beirat empfiehlt, die bisher 3 Pflegestufen zukünftig durch 5 Pflegegrade zu ersetzen. So soll eine differenziertere Einstufung von Pflegebedürftigen ermöglicht werden. Dabei soll das für das Erreichen des Pflegegrades 1 notwendige Maß unter dem heute für die Pflegestufe 1 notwendigen liegen. So kann sichergestellt werden, dass auch Menschen mit noch relativ geringer Pflegebedürftigkeit Leistungen aus der Pflegeversicherung erhalten können. Sogenannte Härtefälle soll es zukünftig nicht mehr geben. Menschen mit außergewöhnlich hohem Pflegebedarf sollen in den Pflegegrad 5 eingestuft werden.

■ Betreuung zur Regelleistung der Pflegeversicherung machen.

Bisher bietet die Pflegeversicherung schwerpunktmäßig Leistungen der Grundpflege in den Bereichen Körperpflege, Ernährung und Mobilität sowie der hauswirtschaftlichen Versorgung. Der Beirat empfiehlt in seinem Bericht, dass zukünftig auch Betreuung Regelleistung der Pflegeversicherung werden

soll. So können psychosoziale Bedarfe besser berücksichtigt werden. Da zukünftig nicht mehr zwischen körperlich und mental eingeschränkten Menschen unterschieden werden soll, stehen die Betreuungsleistungen auch vorrangig körperlich eingeschränkten Menschen zur Verfügung.

■ **Unterschiedliche Leistungsarten der Pflegeversicherung erhalten.**

In der Pflegeversicherung gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Leistungsarten. Um die Übersichtlichkeit und Flexibilität des Leistungsangebots zu erhöhen, wurden auch Alternativen, wie das Pflegebudget, im Beirat diskutiert. In seinem Abschlussbericht empfiehlt der Beirat letztendlich, die Grundformen der Leistungsarten in der Pflegeversicherung, also ambulante Sachleistungen für die häusliche Versorgung durch hauptamtliche Pflegekräfte, Geldleistungen für die selbstorganisierte häusliche Pflege und Pauschalen bei vollstationärer Pflege, im Grundsatz zu erhalten.

■ **Niemanden im neuen System schlechter stellen.**

Eine Herausforderung bei der Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines neuen Begutachtungssystems ist es, niemanden im neuen System schlechter zu stellen als im bisherigen. Dies war eine wichtige Prämisse für die Mitarbeit des SoVD im Beirat.

Um dies zu erreichen, gibt der Beirat verschiedene Empfehlungen. So empfiehlt der Beirat, dass die zukünftigen Leistungen der Pflegeversicherung sich am heutigen Leistungsniveau orientieren sollen. Entsprechend dürfen die Leistungen im zukünftigen Pflegegrad 2 nicht geringer als in der heutigen Pflegestufe 1 sein. Zur Frage, wie die Menschen, die bereits heute Leistungen der Pflegeversicherung erhalten, ins neue System übergeleitet werden sollen, hat der Beirat empfohlen, dass die Betroffenen von der heutigen Pflegestufe in der Regel jeweils eine Stufe in den neuen Pflegegrad hochgestuft werden (Pflegestufe 1 wird zu Pflegegrad 2 usw.). Menschen mit kognitiven oder psychischen Einschränkungen, wie demenzkranke Menschen, sollen jeweils zwei Stufen hochgestuft werden. Menschen, die heute Leistungen aus der Pflegeversicherung erhalten und trotz der Überleitungsregelungen im zukünftigen System niedrigere Leistungen erhalten würden, sollen einen Bestandsschutz in Höhe des bisherigen Leistungsanspruches erhalten.

Welche Empfehlungen gibt der Beirat nicht?

Nicht zu allen wichtigen Fragen gibt der Beirat Empfehlungen ab. Dies liegt erstens an der im Verhältnis zum Umfang der zu beratenden Fragen knapp bemessenen Arbeitszeit von 16 Monaten, zweitens dem begrenzenden Auftrag des Bundesgesundheitsministers und drittens an der Zusammensetzung des Beirats. Die unterschiedlichen Positionen der vielen beteiligten Organisationen und das Ziel einer Entscheidungsfindung im Konsens führten dazu, dass zu verschiedenen strittigen Themen keine geeinten Empfehlungen entwickelt werden konnten. Insbesondere gibt es keine Empfehlung des Beirats, wie hoch die Leistungen der Pflegeversicherung zukünftig sein sollten. Darüber hinaus fehlen klare Aussagen zur unrechtmäßigen Deckelung der Leistungen der Pflegeversicherung für behinderte Menschen, die in Einrichtungen der Behindertenhilfe leben. Auch zur Gestaltung der Schnittstellen zu anderen Sozialleistungssystemen, wie der Sozialhilfe und der Krankenversicherung, fehlen konkrete Empfehlungen.

Was geschieht nun? Wann kommt der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff?

Der Expertenbeirat hat Empfehlungen abgegeben. Zum Bedauern des SoVD und vieler Beteiligter konnte sich der Deutsche Bundestag in dieser Legislaturperiode nicht mehr mit dem Empfehlungen befassen. Die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines neuen Begutachtungssystems braucht eine Vorlaufzeit, in der z. B. die Gutachterinnen und Gutachter neu geschult werden müssen. Der Beirat geht davon aus, dass für die Vorbereitungen etwa 18 Monate Zeit benötigt werden. Er hat mit der „Roadmap“ im Abschlussbericht einen detaillierten Plan mit einzelnen Umsetzungsschritten vorgelegt. Zu berücksichtigen ist, dass die veranschlagten 18 Monate sich auf den Zeitpunkt ab Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes beziehen. Addiert werden muss die Zeitspanne, die für die Erarbeitung, Beratung und Verabschiedung eines Reformgesetzes notwendig ist. Damit die dringend notwendige Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs in der kommenden Legislaturperiode gelingen kann, ist es sehr wichtig, dass mit einer Pflegereform auf Grundlage der Empfehlungen des Beirats unmittelbar nach der Bundestagswahl im Herbst 2013 begonnen wird.

Was meint der SoVD?

Mit dem am 27.6.2013 vorgelegten Abschlussbericht⁽¹⁾ und den zugrunde liegenden Berichten aus dem Jahr 2009⁽²⁾⁽³⁾ liegt nun ein Gesamtkonzept vor, welches als Grundlage für die notwendigen Pflege-reformen geeignet ist.

An verschiedenen Punkten der Beiratsarbeit konnte der SoVD wichtige Impulse setzen. So machte er sich dafür stark, dass der Beirat großzügige Überleitungs- und Bestandsschutzregelungen empfiehlt, um eine Schlechterstellung von Menschen, die bereits heute Leistungen beziehen, im neuen System zu vermeiden. Mit dem Ziel, die Leistungen z. B. für niedrigschwellige Betreuungsangebote für demenz kranke Menschen weiterzuentwickeln und für alle pflegebedürftigen Menschen zu öffnen, entwickelte der SoVD federführend die Beiratsempfehlung zur so genannten „Entlastungsleistung“⁽⁴⁾

Leider hat der Beirat nicht zu allen aus Sicht des SoVD notwendigen Punkten Empfehlungen abgegeben. Dennoch sind die zentralen Empfehlungen des Beirats zur Einführung eines die Selbständigkeit der Betroffenen ins Zentrum stellenden Pflegebedürftigkeitsbegriffs samt entsprechendem Begutachtungssystem sowie die Einführung von Betreuung als Regelleistung für alle pflegebedürftigen Menschen wichtig und richtig. Offene Fragen konnten geklärt und mit der „Roadmap“ ein detaillierter Zeitplan zur möglichen Umsetzung vorgelegt werden. Die verantwortlichen Politikerinnen und Politiker sind nun aufgefordert, endlich zu handeln und unmittelbar nach der Bundestagswahl mit einer Pflegereform auf Grundlage der Empfehlungen der verschiedenen Beiräte aus 2009 und 2013 zu beginnen.

-
- 1 Bericht zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2013):
http://www.bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/P/Pflegebeduerftigkeitsbegriff/130627_Bericht_Expertenbeirat_Pflegebeduerftigkeitsbegriff.pdf.
 - 2 Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2009):
<https://www.bundesgesundheitsministerium.de/uploads/publications/Neuer-Pflegebeduertigkeitsbegr.pdf>.
 - 3 Umsetzungsbericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2009):
http://www.gkv-spitzenverband.de/media/dokumente/pflegeversicherung/pflegebeduertigkeitbegriff/2009_05_25_EF_Umsetzungsbericht_vom_BMG_Anlage_1.pdf.
 - 4 Bericht zur konkreten Ausgestaltung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs (2013), S.54 f.

Bei Einzelfragen wenden Sie sich bitte an Ihre SoVD-Beratungsstelle.

Die Anschriften der SoVD-Landes- und Kreisverbände erfahren Sie auch auf unserer Internetseite unter www.sovd.de.

Herausgeber:
Sozialverband Deutschland
Abteilung Sozialpolitik
Stralauer Straße 63, 10179 Berlin
Telefon: 030 - 72 62 22 - 0
E-Mail: kontakt@sovde.de
Verfasser: Fabian Müller-Zetzsche