

Der Minister

Ministerium für Arbeit,
Integration und Soziales
des Landes Nordrhein-Westfalen



Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales Nordrhein-Westfalen, 40190 Düsseldorf

Datum: 4. Dezember 2015
Seite 1 von 2

An die
Präsidentin des Landtags
Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke MdL

Aktenzeichen V A 2
bei Antwort bitte angeben

Düsseldorf

Tanja Kummer
Telefon 0211 855-3592
Telefax 0211 855-3732
tanja.kummer@mais.nrw.de

für den Ausschuss für Arbeit, Gesundheit und Soziales

Kurzstudie zu den Auswirkungen des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes (PSG II) auf die Träger der Sozialhilfe



Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

derzeit ist das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales mit dem Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II) befasst. Dieser Gesetzentwurf der Bundesregierung wird ausdrücklich begrüßt, weil dadurch mehr pflegebedürftige Menschen in den Genuss von Leistungen kommen werden (z.B. Demenzkranke) und auch der Umfang der von der Pflegeversicherung zu erbringenden Leistungen vergrößert wird.

Da aber die Sozialhilfe einspringt, wenn die von der Pflegeversicherung erbrachten Leistungen den tatsächlichen Bedarf des Pflegebedürftigen nicht decken, müssen die Änderungen im Pflegeversicherungsrecht auch auf das Recht der Sozialhilfe übertragen werden. Dies soll im Rahmen eines weiteren Gesetzgebungsverfahrens im nächsten Jahr geschehen.

Dienstgebäude und Lieferanschrift:
Fürstenwall 25,
40219 Düsseldorf
Telefon 0211 855-5
Telefax 0211 855-3683
poststelle@mais.nrw.de
www.mais.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:
Rheinbahn Linien 704, 709,
719
Haltestelle: Stadttor
Rheinbahn Linie 725
Haltestelle: Polizeipräsidium

Dadurch werden Mehrkosten für die Kommunen als Träger der Sozialhilfe entstehen, die im Entwurf des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes nicht berücksichtigt werden - das federführende Bundesgesundheitsministerium geht vielmehr von Einsparungen in Höhe von 530 Mio. € aus.

— Um die zu erwartenden Mehrkosten in etwa abschätzen zu können, hat das MAIS NRW das Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik beauftragt, ein entsprechendes Gutachten anzufertigen, das ich Ihnen zur Information der Ausschussmitglieder übersende.

Das Gutachten beziffert die Mehrbelastungen auf bis zu 1 Mrd. €.

— Unsere eigenen Berechnungen ergeben sogar geschätzte Mehrkosten in Höhe von 2,7 - 2,8 Mrd. €. Klar ist jedenfalls, dass es nicht zu den vom Bundesgesundheitsministerium in Aussicht gestellten Einsparungen kommen wird.

Die Länder setzen sich daher übereinstimmend dafür ein, dass das im nächsten Jahr zu beschließende Folgegesetz eine Regelung zur Erstattung der Mehrkosten durch den Bund enthalten wird.

Mit freundlichen Grüßen



(Rainer Schmeltzer MdL)

1 Anlage (60-fach)

INSTITUT FÜR
SOZIALFORSCHUNG UND
GESELLSCHAFTSPOLITIK



Bericht | Köln, den 5. November 2015

Kurzstudie zu den Auswirkungen des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes (PSG II) auf die die Träger der Sozialhilfe

Dr. Dietrich Engels
ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH

Gliederung

1. Einleitung	3
1.1 Ausgangslage	3
1.2 Forschungsfragen	5
1.3 Methode	6
2. Schätzung der Zusatzbelastung der Träger der Sozialhilfe durch das PSG II..	7
2.1 Ausgangsbasis: Geschätzte Zusatzbelastung für die Pflegeversicherung.....	7
2.2 Zusatzbelastung der Träger der Sozialhilfe durch nicht pflegeversicherte Leistungsbezieher	8
2.3 Weitere Zusatzbelastung der Träger der Sozialhilfe durch Anspruch auf Betreuung und Entlastung	10
3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	12

1. Einleitung

Das Bundesministerium für Gesundheit hat eine Pflegereform in zwei Stufen erarbeitet. Das Erste Pflegestärkungsgesetz (PSG I) ist im Januar 2015 in Kraft getreten. Das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II) wurde im August 2015 im Entwurf vorgestellt und soll zum Januar 2016 in Kraft treten.¹ In der Gesetzesbegründung werden unter anderem auch Aussagen zu den Kostenfolgen der Reform gemacht. Diese beruhen teilweise auf statistischen Auswertungen und Prognosen und teilweise auf Annahmen und mehr oder weniger plausibilisierten Schätzungen. Vor diesem Hintergrund hat das Ministerium für Arbeit, Integration und Soziales NRW das ISG Institut für Sozialforschung und Gesellschaftspolitik GmbH mit der Erstellung einer Kurzstudie beauftragt, in der die dort vorgenommene Schätzung der Kostenfolgen für die Sozialhilfe auf ihre Plausibilität hin geprüft werden soll.

1.1 Ausgangslage

Der Bundestag hat am 25.09.2015 den Entwurf eines „Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften“ (PSG II) in erster Lesung beraten. Das PSG II, das zum Januar 2016 in Kraft treten soll, hat insbesondere das Ziel, einen neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff und ein neues Begutachtungsverfahren zur Feststellung von Pflegebedürftigkeit zu etablieren. Die Änderungen, die durch das PSG II im Pflegeversicherungsrecht (SGB XI) vorgenommen werden, müssen in das Sozialhilferecht (SGB XII) als nachrangiges Leistungssystem übertragen werden, das bei unzureichendem Einkommen und Vermögen der Pflegebedürftigen ergänzend einspringen muss. Die damit einhergehenden Kostenfolgen für die Kommunen als Träger der Sozialhilfe sind bislang noch ungeklärt.

In der Begründung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung werden Einsparungen und Mehraufwendungen geschätzt, mit denen die Pflegeversicherung und andere Akteure infolge der vorgesehenen gesetzlichen Regelungen zu rechnen haben. In diesem Zusammenhang werden bei der Sozialhilfe anfänglich 530 Mio. Euro und in den Folgejahren 480 Mio. EUR als Entlastung angesetzt. Diese setzen sich vor allem aus zwei Komponenten zusammen (vgl. S. 4 der Gesetzesentwurfs):

- Zum einen soll die Pauschalierung der Leistungen für Behinderte mit Pflegebedarf in Einrichtungen (§ 43a SGB XI) entfallen. Durch Gleichsetzung der Ansprüche dieser Personengruppe mit dem allgemeinen Leistungsanspruch bei Pflegebedürftigkeit ist mit einer Erhöhung der Leistungen der Pflegeversicherung zu rechnen. Die komplementäre Kostentragung durch die Eingliederungshilfe reduziert sich im gleichen Maße, sofern die Gesamtkosten unverändert bleiben. Wenn

¹ <http://www.bmg.bund.de/ministerium/meldungen/2015/pflegestaerkungsgesetz-ii.html>

durch diese Änderung „nur 60.000 pflegebedürftige Personen zusätzlich“ Leistungen der Pflegeversicherung erhalten (so die Annahme im Gesetzesentwurf), so wird die Entlastung der Eingliederungshilfe auf „rund 200 Millionen Euro“ pro Jahr geschätzt.

- Zum ändern wird davon ausgegangen, dass die Umstellung auf die neue Ermittlung von Pflegebedürftigkeit zu einer Erhöhung der Leistungen der Pflegeversicherung für Pflegebedürftige führt, wodurch – wiederum bei gleich bleibenden Gesamtkosten – die komplementären Leistungen der Hilfe zur Pflege reduziert werden. Durch die „Anhebung der ambulanten Leistungsbeträge“ und die „Festlegung der vollstationären Leistungsbeträge“ sollen die Träger der Sozialhilfe weitere 330 Mio. Euro einsparen.

Diesen Einsparungen stehen gewisse Mehrbelastungen durch die Umstellung auf das Neue Begutachtungs-Assessment (NBA) gegenüber. Für den Bereich der sozialen Pflegeversicherung werden diese Zusatzbelastungen auf 3,7 Mrd. Euro jährlich geschätzt. Darin ist der Betrag von 125 Euro monatlich zur Finanzierung zusätzlicher Betreuungs- und Entlastungsleistungen für Pflegebedürftige enthalten, dies führt zu jährlichen Mehrausgaben von rund 415 Millionen Euro. Dieser Betrag wird auch in Pflegegrad 1 gewährt und somit für eine Personengruppe, die bisher nicht als pflegebedürftig im Sinne des SGB XI anerkannt war. Für diesen Personenkreis entstehen weitere jährliche Mehrausgaben von rund 130 Millionen Euro durch die Gewährung von Ansprüchen auf Hilfsmittel, Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen und Wohngruppenzuschläge (Gesetzesbegründung S. 76). Hinzu kommen Überleitungskosten von 3,6 Mrd. Euro in den ersten vier Jahren und Bestandsschutz-Kosten von 0,8 Mrd. Euro (Gesetzesbegründung S. 5). Dies entspricht 14% (jährlich) bzw. 17% (Überleitung/ Bestandsschutz über einen Zeitraum von 4 Jahren) der voraussichtlichen Leistungsausgaben der sozialen Pflegeversicherung.

Auch mit einer Mehrbelastung der Hilfe zur Pflege durch Umstellung auf den neuen Pflegebegriff wird gerechnet, diese Mehrbelastung wird aber als nicht bezifferbar bezeichnet.

Die Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt und Thüringen haben in einem Bundesratsantrag auf dieses Defizit hingewiesen und eine sorgfältige Prüfung der Auswirkungen des PSG II auf die Sozialhilfe gefordert. In diesem Antrag heißt es: „Die Länder haben deshalb immer darauf hingewiesen, dass vor allem in Bezug auf die rechtlichen und finanziellen Folgen die Wechselwirkungen der beiden Systeme SGB XI und SGB XII genau analysiert und bewertet werden müssen. Der vorliegende Gesetzesentwurf entkoppelt die Umsetzung eines einheitlichen Lebenssachverhaltes, der in zwei Sozialgesetzbüchern – dem SGB XI als ‚Teilleistungssystem‘ und dem SGB XII als ergänzendes, bedarfsdeckendes System – geregelt ist. Der Gesetzesentwurf enthält zudem einseitig Berechnungen zur Entlastung der Sozialhilfe, die nicht nachvollzogen werden können und einer validen Datengrundlage entbehren, und lässt die Wechselwirkung der zukünftigen Belastung der Sozialhilfe durch die

Einführung ‚pflegerischer Betreuungsmaßnahmen‘ als Regelleistung der Pflege vollkommen außer Betracht. Es wäre zwingend geboten gewesen, bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Pflegeversicherungsrecht auch die Übertragung auf das Sozialhilferecht umzusetzen.“²

Diese Fragen greift die vorliegende Kurzstudie auf und nimmt eine schätzungsweise Quantifizierung der zusätzlichen Belastungen für die Träger der Sozialhilfe vor, ohne aber in diesem Rahmen eine umfassende Prüfung leisten zu können.

1.2 Forschungsfragen

Die Kurzstudie soll zur Klärung darüber beitragen,

- ob die von der Bundesregierung (Bundesgesundheitsministerium) geschätzten Entlastungen der Sozialhilfeträger in Höhe von 530 Mio. Euro realistisch sind und
- ob und welche Leistungserweiterungen und Mehrbelastungen für die Träger der Sozialhilfe aus dem veränderten Pflegebedürftigkeitsbegriff und weiteren Änderungen im Pflegeversicherungsrecht abzuleiten und zu berechnen sind.

Ferner soll die Studie Hinweise geben, welche Merkmale bei einer künftigen Evaluation der Umsetzung des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes zu berücksichtigen sind.

Für eine Überprüfung der in der Gesetzesbegründung dargelegten Annahmen stellen sich somit folgende Fragen:

- (1) Ist die Annahme plausibel, dass die neue Definition und Begutachtungsmethode keinen Einfluss auf die Gesamtkosten hat, so dass bei komplementärer Finanzierung die Mehrkosten der einen Seite den Einsparungen der anderen Seite entsprechen, oder muss mit einem insgesamt kostensteigernden Effekt des neuen Systems gerechnet werden?
- (2) Nach der Sozialhilfestatistik bezogen am Jahresende 2013 rd. 192.000 Personen Leistungen der Eingliederungshilfe in stationären Wohneinrichtungen. Worauf gründet sich die Annahme, dass durch eine Erweiterung des bisherigen § 43a SGB XI ein Personenkreis von 60.000 Menschen mit Behinderungen und Pflegebedarf in den Genuss von (höheren) Leistungen der Pflegeversicherung kommt?
- (3) Eine Entlastung der Sozialhilfe durch höhere Leistungen der Pflegeversicherung kann nur in den Fällen entstehen, in denen Leistungsbezieher der Sozialhilfe gleichzeitig leistungsberechtigt im Sinne der Pflegeversicherung sind und die Sozialhilfe lediglich ergänzende Leistungen erbringt. In anderen Fällen, in denen

² Antrag der Länder Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Thüringen: Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II), BR-Drs. 354/15, S. 1 f.

keine Pflegeversicherung besteht, ist die Sozialhilfe alleiniger Träger und würde bei Übernahme der neuen Definition und des neuen Begutachtungsverfahrens (ebenso wie die Pflegeversicherung) zusätzlich belastet. Warum wurde nicht versucht, diesen Mehraufwand abzuschätzen?

- (4) Die Leistungen der Pflegeversicherung für Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz werden derzeit durch Betreuungs- und Entlastungspauschalen abgegolten, ein darüber hinausreichender Leistungsanspruch besteht nicht. Wenn durch das PSG II dieser Tatbestand in die Definition von Pflegebedürftigkeit eingegliedert wird, ändert sich dieser Status, und auch hier kann – ebenso wie beim derzeit geltenden Pflegebedürftigkeitsbegriff – ein weiterreichender Anspruch auf Betreuung und niedrigschwellige Entlastung entstehen, der über den pauschalen Zuschuss der Pflegeversicherung hinaus von der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) zu übernehmen ist. Mit welcher Zusatzbelastung ist aus diesem Grund zu rechnen?

Die vorliegende Kurzstudie befasst sich insbesondere mit den Fragen (3) und (4).

1.3 Methode

Setzt man bei der dritten Frage an, so ist zunächst zu klären, auf welcher Datengrundlage Annahmen zur Überschneidung der Leistungsberechtigung von Pflegeversicherung und Hilfe zur Pflege gemacht werden können.

- Was den Umfang der zusätzlichen Belastung angeht, ist anzunehmen, dass die Hilfe zur Pflege bei dem Personenkreis, der nicht pflegeversichert ist und für den sie daher die gesamten Pflegeleistungen trägt, durch die NBA-Umstellung in ähnlicher Relation belastet wird wie die Pflegeversicherung.
- Daten darüber, welche Empfänger der Hilfe zur Pflege gleichzeitig Leistungen der Pflegeversicherung erhalten (wo diese aufgestockt werden und die Sozialhilfe durch höhere Leistungen der Pflegeversicherung entlastet wird) und welche Empfänger der Hilfe zur Pflege dagegen keine Leistungen der Pflegeversicherung erhalten, lassen sich der Sozialhilfestatistik entnehmen.

Die vierte Frage lässt sich nicht auf statistischer Grundlage berechnen, sondern nur ungefähr schätzen. Dazu sind Annahmen erforderlich, die von mehreren Varianten der Zusatzbelastung in unterschiedlicher Höhe ausgehen.

2. Schätzung der Zusatzbelastung der Träger der Sozialhilfe durch das PSG II

Die Kurzstudie rekonstruiert in einem ersten Schritt die Annahmen, die der Gesetzesentwurf bei der Berechnung der Zusatzbelastung für die Pflegeversicherung macht, und die daraus sich ergebenden Be- und Entlastungseffekte (2.1). Darauf aufbauend lassen sich die zusätzlichen Belastungen, die infolge der Umsetzung des PSG II auf die Träger der Sozialhilfe zukommen, teilweise auf statistischer Basis und teilweise unter Setzung bestimmter Annahmen schätzen. Dabei werden zum einen nicht pflegeversicherte Leistungsbezieher in den Blick genommen (2.2), zum anderen mögliche Folgewirkungen durch eine Umwandlung der Betreuungs- und Entlastungsleistungen von einer pauschalierten Zuschussleistung in einen dem Pflegebegriff entsprechenden Rechtsanspruch (2.3).

2.1 Ausgangsbasis: Geschätzte Zusatzbelastung für die Pflegeversicherung

Die Zusatzbelastung der Pflegeversicherung im Jahr 2017 wird im Gesetzesentwurf auf 3,92 Mrd. Euro insgesamt für soziale und private Pflegeversicherung sowie die Beihilfe geschätzt (Tabelle 1). In den Folgejahren wird von einer Reduktion dieser Belastung ausgegangen; diese bleibt hier außer Betracht, da zunächst die mit der Umstellung verbundenen unmittelbaren Kosteneffekte abgeschätzt werden sollen. Weiterhin rechnet der Gesetzesentwurf mit Zusatzkosten in Höhe von 4,66 Mrd. Euro, die einmalig für Überleitungskosten und Bestandsschutz in einem Zeitraum von vier Jahren anfallen.

Der größte Teil der für die Pflegeversicherung berechneten Zusatzbelastung entfällt mit 3,7 Mrd. Euro auf die soziale Pflegeversicherung. Für diese liegen Daten zu den derzeitigen Gesamtausgaben vor, die es ermöglichen, die geschätzte Zusatzbelastung in Relation zum jährlichen Ausgabenvolumen zu setzen. Die jährlichen Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung lagen im Jahr 2014 bei 24,24 Mrd. Euro. Die Entwicklung dieser Ausgaben bis zum Jahr 2017, in dem die Neuregelung in Kraft tritt, lässt sich mit Bezug auf die erwartete Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen ungefähr abschätzen: In der Gesetzesbegründung wird angenommen, dass die Zahl der Pflegebedürftigen bis zum Jahreswechsel 2016/ 2017 auf 2,8 Mio. Personen steigt. Gegenüber der in der Pflegestatistik zum Jahreswechsel 2013/ 2014 erfassten Zahl von 2,63 Mio. Pflegebedürftigen entspricht dies einer Zunahme um 7% in drei Jahren.³

³ Diese Berechnung basiert auf der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts, Variante 1 (Annahme einer geringen Zuwanderung). Überträgt man die in der Pflegestatistik 2013 nach Geschlecht und Altersgruppe ermittelten Pflegequoten auf die zum Jahresende 2016 erwarteten Bevölkerungszahlen, so ergibt sich eine Zahl von rd. 2.809.000 Pflegebedürftigen, dies sind 7,0% mehr als die am Jahresende 2013 statistisch erfassten 2.626.206 Pflegebedürftigen.

Schreibt man die Ausgaben des Jahres 2014 anhand dieser Steigerung auf das Jahr 2017 fort, so ergibt sich ein voraussichtlicher Ausgabenbetrag der sozialen Pflegeversicherung in Höhe von etwa 25,84 Mrd. Euro.

Bezieht man die in der Gesetzesbegründung veranschlagten Zusatzausgaben der sozialen Pflegeversicherung in Höhe von 3,7 Mrd. Euro auf diesen Betrag, so entspricht die Zusatzbelastung 14% der jährlichen Ausgaben. Die entsprechende Relation der einmalig anfallenden Kosten für vier Jahre für Umstellungs- und Bestandsschutzkosten entspricht 17% der voraussichtlichen Ausgaben des Jahres 2017.

Tabelle 1

Zusatzbelastungen der Pflegeversicherung nach Schätzung des Gesetzentwurfs (in Mio. Euro)			
	Jahr 2017	Folgejahre	Überleitung + Bestandsschutz
soziale PV	3.700	2.500	4.400
private PV	110	70	130
Beihilfe	110	70	130
Zusatzbelastung ges.	3.920	2.640	4.660
entspricht je Pflege- bedürftigem in Euro:	1.396	940	1.659

BMG: Gesetzesbegründung zum PSG II; Berechnungen des ISG

Rechnet man diese Zusatzbelastung auf die für das Jahr 2017 erwartete Zahl von 2,8 Mio. Pflegebedürftigen um, so ergibt sich eine Zusatzbelastung von 1.396 Euro pro Pflegebedürftigem, die in den Folgejahren auf 940 Euro pro Pflegebedürftigem leicht absinkt. Hinzu kommen einmalig 1.659 Euro pro Pflegebedürftigem für Überleitungskosten und Bestandsschutz. Diese Werte bilden die Grundlage für die nachfolgend vorgenommene Schätzung der Zusatzbelastung der Träger der Sozialhilfe.

2.2 Zusatzbelastung der Träger der Sozialhilfe durch nicht pflegeversicherte Leistungsbezieher

Die in Abschnitt 1.2 formulierte dritte Frage bezieht sich auf Leistungsbezieher der Sozialhilfe, die nicht pflegeversichert sind und für die demzufolge die Hilfe zur Pflege die gesamten Leistungsausgaben zu tragen hat. Lt. Sozialhilfestatistik bezogen am Jahresende 2013 insgesamt 341.783 Personen Leistungen der Hilfe zur Pflege, und zwar 96.530 Personen außerhalb von Einrichtungen und 246.659 Personen in Einrichtungen (Tabelle 2). Die Statistik weist außerdem aus, welche Personen darunter sind „mit zusätzlichen Pflegeleistungen eines Sozialversicherungsträgers“. Dies sind insgesamt 224.384 Leistungsbezieher, und zwar 7.720 außerhalb von Einrichtungen und 217.111 in Einrichtungen. Die Differenz zwischen beiden Zahlen sind somit die Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege, die keine zusätzlichen Leistungen der Pflegeversicherung erhalten, sondern deren Pflegekosten allein im Rahmen der Hilfe zur Pflege getragen werden. Dies sind 88.810

Leistungsbezieher (bzw. 92%) der Hilfe zur Pflege außerhalb von Einrichtungen und 29.548 Leistungsbezieher (bzw. 12%) der Hilfe zur Pflege in Einrichtungen.

Tabelle 2

Empfänger der Hilfe zur Pflege am Jahresende 2013			
Leistungsbezug	außerhalb v. Einrichtungen	in	insge- samt
Empfänger der Hilfe zur Pflege	96.530	246.659	341.783
davon:			
mit zusätzlichen Pflegeleistungen der PV	7.720	217.111	224.384
ohne zusätzliche Pflegeleistungen	88.810	29.548	117.399
Anteil ohne Pflegeversicherung	92%	12%	34%

Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2013, Berechnung des ISG

Für diesen Personenkreis ist davon auszugehen, dass die Hilfe zur Pflege durch die Umstellung auf das NBA in gleichem Maße zusätzlich belastet wird wie die Pflegeversicherung, d.h. um jährlich 14% der Ausgaben (bzw. 1.396 Euro je Pflegebedürftigem) zusätzlich einmalig 17% der Ausgaben für vier Jahre (bzw. 1.659 Euro je Pflegebedürftigem). Um die Kostenbelastung der Hilfe zur Pflege im Jahr 2017 schätzen zu können, wird die Zahl der Leistungsbezieher, die ausschließlich Hilfe zur Pflege beziehen, anhand der Zahl der Pflegebedürftigen insgesamt vom Jahreswechsel 2013/ 2014 (lt. Pflegestatistik 2,63 Mio. Pflegebedürftige) auf den Jahreswechsel 2016/ 2017 fortgeschrieben (nach der Schätzung des Gesetzesentwurfs 2,8 Mio. Pflegebedürftige). Dies entspricht einer Steigerung von 7% (vgl. Abschnitt 2.1).⁴

Legt man diese Steigerung innerhalb von drei Jahren auch bei den Leistungsbeziehern der Hilfe zur Pflege zugrunde, so ist damit zu rechnen, dass deren Zahl von 341.783 Leistungsbeziehern im Jahr 2013 (darunter 117.399 ohne Pflegeversicherung) auf rd. 365.600 Leistungsbezieher im Jahr 2017 (darunter rd. 125.600 ohne Pflegeversicherung) ansteigen wird.

Multipliziert man diese fortgeschriebene Empfängerzahl mit der Zusatzbelastung pro Empfänger in Höhe von 1.396 Euro, so ergibt sich für das Jahr 2017 eine Zusatzbelastung

⁴ Die Annahme, dass sich die Zahl der nicht pflegeversicherten Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege in gleichem Maße entwickeln wird wie die Zahl der Leistungsbezieher der Pflegeversicherung, ist eher vorsichtig angelegt, wie ein rückblickender Vergleich zeigt. Die Zahl der Leistungsbezieher der sozialen Pflegeversicherung ist von 2,34 Mio. in 2009 um 12% auf 2,63 Mio. in 2013 gestiegen. Die Zahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege, die diese aufstockend zu Leistungen der Pflegeversicherung beziehen, ist im gleichen Zeitraum ebenfalls um rd. 12% gestiegen (von 200.800 in 2009 auf 224.384 in 2013), während die Zahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege ohne Leistungen der Pflegeversicherung in diesem Zeitraum um 18% gestiegen ist (von 99.601 in 2009 auf 117.399 in 2013).

der Träger der Sozialhilfe in Höhe von 177 Mio. Euro (Tabelle 3). Hinzu kommt die Einmalbelastung in vier Jahren durch Überleitungskosten und Bestandsschutz in Höhe von 1.659 Euro pro Empfänger, dies entspricht einer Belastung von 210 Mio. Euro.

Tabelle 3

Zusatzaufwand der Hilfe zur Pflege durch das PSG II			
	außerhalb v. Einrichtungen	in	insge- samt
1. Leistungsbezug			
Bezieher nur Hilfe zur Pflege	88.810	29.548	117.399
Fortschreibung auf Jahr 2017	94.992	31.605	125.570
2. Belastung je Bezieher/Jahr in Euro			
Zusatzbelastung in 2017	1.396	1.396	1.396
Einmalbelastung in vier Jahren	1.659	1.659	1.659
3. Summe Kostenbelastung HzP			
Summe Zusatzbelastung in 2017 (Mio. €)	133	44	177
Summe Einmalbelastung in 4 J. (Mio. €)	158	52	210

Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2013, Berechnung des ISG

2.3 Weitere Zusatzbelastung der Träger der Sozialhilfe durch Anspruch auf Betreuung und Entlastung

Die Leistungen der Pflegeversicherung für Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz werden derzeit durch Betreuungs- und Entlastungspauschalen in Höhe von 104 Euro (Grundbetrag) bzw. 208 Euro (erhöhter Betrag) pro Monat abgegolten (§ 45b SGB IX). Ein darüber hinausreichender Leistungsanspruch besteht nicht. Diese Leistungen stehen dem gesamten Personenkreis mit eingeschränkter Alltagskompetenz, sowohl ohne als auch mit einer nach § 15 SGB XI anerkannten Pflegebedürftigkeit zu. Von den anerkannt Pflegebedürftigen bezieht ein Teil bereits jetzt ergänzende Leistungen der Hilfe zur Pflege.

Durch das PSG II wird dieser Tatbestand in die Definition von Pflegebedürftigkeit eingliedert. Die Leistungen für zusätzliche Betreuung und Entlastung von Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz werden auf 125 Euro pro Monat erhöht. Personen, die dem Pflegegrad 1 zugeordnet werden, haben darüber hinaus einen Anspruch auf Hilfsmittel, Wohnumfeldverbesserungsmaßnahmen und Wohngruppenzuschläge.

Durch die Integration in die anerkannte Pflegebedürftigkeit ändert sich der Status dieser Leistung von einem zusätzlichen pauschalen Zuschuss zu einem Bestandteil des Pflegebedarfs und damit zu einer Regelleistung. Diesbezüglich stellt sich die Frage, ob die neuen pauschalierten und eingepreisten Leistungen für die Pflege ausreichend sind, um den gesamten pflegerischen Betreuungsbedarf (Betreuung, Beaufsichtigung, Unterstüt-

zung usw.) abzudecken, oder ob es einen Personenkreis gibt, der einen so hohen Betreuungsbedarf hat, dass dieser nicht durch Verwandte, Angehörige, Nachbarn abgedeckt werden kann. Wenn dann die vorgesehenen Pflegeversicherungsleistungen nicht für zusätzliche, von außen eingekaufte Betreuungskräfte ausreichen, müsste – vorausgesetzt vorhandenes Einkommen und Vermögen reicht nicht aus – die Sozialhilfe ergänzende Leistungen erbringen. Denn auch hier kann, ebenso wie beim derzeit geltenden Pflegebedürftigkeitsbegriff, ein weiterreichender Anspruch auf Betreuung und niedrigschwellige Entlastung entstehen, der über den pauschalen Zuschuss der Pflegeversicherung hinaus von der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) zu übernehmen sein wird. In welcher Höhe solche Zusatzkosten anfallen könnten, ist nicht bekannt. Da nach Beobachtungen des Medizinischen Dienstes (MDK) der Betreuungsbedarf mit der Pflegestufe steigt, ist davon auszugehen, dass dieser zusätzliche Betreuungsbedarf bei den höheren Pflegegraden 4 und 5 höher ausfallen wird als bei den niedrigeren Pflegegraden.

In welchem Umfang dadurch Zusatzbelastungen für die Sozialhilfe entstehen, kann nicht auf statistischer Grundlage berechnet, sondern nur auf der Basis von Annahmen geschätzt werden. Diese Annahmen betreffen die Zahl der Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, die in Zukunft zusätzlich ergänzende Hilfe zur Pflege in Anspruch nehmen müssen, sowie die Höhe eines solchen Bedarfs. Die Zahl der Leistungsbezieher der Hilfe zur Pflege wird – entsprechend der statistischen Relation im Jahr 2013 – in Höhe von 13% aller Pflegebedürftigen geschätzt (siehe oben). Um die hieraus resultierenden Kostenfolgen abschätzen zu können, werden mehrere Varianten der Zusatzbelastung in unterschiedlicher Höhe angenommen; dabei werden die monatlichen Zusatzbeträge nach dem Pflegegrad unterschieden: Für die Pflegegrade 1 bis 3 werden Zusatzbelastungen zwischen 80 Euro und 180 Euro pro Monat zugrunde gelegt, für die Pflegegrade 4 und 5 werden Zusatzbelastungen zwischen 100 Euro und 200 Euro pro Monat angenommen.

Tabelle 4

Zusatzaufwand Hilfe zur Pflege durch ergänzende Betreuungsleistungen				
Fortschreibung der Bezieherzahl (13% aller Pflegebed.) auf 2017				
	Anzahl Bezieher	Annahme: zusätzliche Kosten pro Monat		
		80 €	130 €	180 €
Pflegegrad 1-3		Zusatzkosten in Mio. EUR pro Jahr		
ambulant	251.308	241	392	543
stationär	84.274	81	131	182
		100 €	150 €	200 €
Pflegegrad 4-5		Zusatzkosten in Mio. EUR pro Jahr		
ambulant	21.379	26	38	51
stationär	21.877	26	39	53
Insgesamt	378.839	374	601	829

Statistisches Bundesamt, Sozialhilfestatistik 2013, Berechnung des ISG

Das Ergebnis dieser Schätzung wird in Tabelle 4 in drei Varianten ausgewiesen:

- Variante 1: Wenn Zusatzkosten für den Betreuungsaufwand in monatlicher Höhe von 80 Euro in Pflegegrad 1 bis 3 und 100 Euro in Pflegegrad 4 bis 5 entstehen, führt dies zu einer Zusatzbelastung in Höhe von 373 Mio. Euro pro Jahr.
- Variante 2: Wenn Zusatzkosten für den Betreuungsaufwand in monatlicher Höhe von 130 Euro in Pflegegrad 1 bis 3 und 150 Euro in Pflegegrad 4 bis 5 entstehen, führt dies zu einer Zusatzbelastung in Höhe von 599 Mio. Euro pro Jahr.
- Variante 3: Wenn Zusatzkosten für den Betreuungsaufwand in monatlicher Höhe von 180 Euro in Pflegegrad 1 bis 3 und 200 Euro in Pflegegrad 4 bis 5 entstehen, führt dies zu einer Zusatzbelastung in Höhe von 826 Mio. Euro pro Jahr.

3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

In der Gesetzesbegründung des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes, das im Januar 2016 in Kraft treten soll, werden unter anderem auch Aussagen zu den Kostenfolgen der Reform gemacht. In diesem Zusammenhang werden bei der Sozialhilfe anfänglich 530 Mio. Euro und in den Folgejahren 480 Mio. EUR als Entlastung angesetzt. Zusätzliche Belastungen der Sozialhilfe werden dagegen zwar für möglich gehalten, aber nicht quantifiziert. Der Gegenstand der vorliegenden Kurzstudie ist es, Annahmen über mögliche Zusatzbelastungen der Sozialhilfe zu begründen und deren Umfang abzuschätzen.

Das Ergebnis dieser Berechnung ist, dass (1) für Pflegebedürftige, die keine Leistungen der Pflegeversicherung beziehen und deren Pflegekosten daher in vollem Umfang von der Sozialhilfe zu tragen sind, im Jahr 2017 mit rd. 177 Mio. Euro zu rechnen sein wird (Tabelle 5). Darüber hinaus fallen Kosten für Überleitung und Bestandsschutz in Höhe von 210 Mio. Euro für vier Jahre an.

Weiterhin ist (2) damit zu rechnen, dass die Leistungen für Pflegebedürftige mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, die mit dem PSG II ebenso wie bisherige Pflegeleistungen im Sinne eines pauschalen Zuschusses, aber nicht als kostendeckender Gesamtbetrag gewährt werden, bei den Beziehern der Hilfe zur Pflege einen Anspruch auf zusätzliche Leistungen begründen. Wie hoch dieser Anspruch sein wird, lässt sich nicht auf statistischer Basis ableiten. Nimmt man an, dass sich dieser Zusatzbedarf für die Pflegegrade 1 bis 3 auf 80 Euro pro Monat und für die Pflegegrade 4 und 5 auf 100 Euro pro Monat beläuft (Variante 1), so führt dies im Jahr 2017 zu einer Zusatzbelastung in Höhe von 374

Mio. Euro. Annahmen von höheren monatlichen Zusatzbelastungen auf Grund dieses Bedarfs ergeben geschätzte Belastungen von bis zu 829 Mio. Euro im Jahr 2017 (Variante 3).

Tabelle 5

Übersicht: Mögliche Zusatzbelastungen der Sozialhilfe durch das PSG II		
Schätzung für das Jahr 2017		
(1) Zusatzbelastung durch Bezieher der Hilfe zur Pflege, die nicht pflegeversichert sind		
(a) einmalige Kosten im Jahr 2017	177	Mio. Euro
(b) Überleitungskosten für 4 Jahre	210	Mio. Euro
(2) Zusatzbelastung durch Recht aller Bezieher der Hilfe zur Pflege auf ergänzende Betreuungsleistungen		
Variante 1: 80 - 100 € / Monat	374	Mio. Euro
Variante 2: 130 - 150 € / Monat	601	Mio. Euro
Variante 3: 180 - 200 € / Monat	829	Mio. Euro

Kostenschätzung des ISG 2015

Bereits die untere Variante (Belastung 374 Mio. Euro) führt in Verbindung mit den Zusatzkosten für nicht pflegeversicherte Leistungsbezieher (177 Mio. Euro) zu einer Belastung der Träger der Sozialhilfe in Höhe von 551 Mio. Euro im Jahr 2017, was die im Gesetzesentwurf kalkulierten Entlastungen von 530 Mio. Euro überschreiten würde. Dies gilt umso mehr für die angenommenen Varianten mit höherer Zusatzbelastung, die einschließlich der Belastung von 177 Mio. Euro zu einer Gesamtbelastung im Jahr 2017 von 778 Mio. Euro (Variante 2) oder 1 Mrd. Euro (Variante 3) führen würde, jeweils zuzüglich der weiteren Belastungen für Überleitung und Bestandsschutz.

Dies begründet die Schlussfolgerung, dass die Einführung des PSG II unter dem Strich nicht zu einer Entlastung, sondern zu einer höheren Belastung der Sozialhilfe führen wird. Eine differenzierte Befassung mit diesen Auswirkungen, wie die Länder sie in ihrem o.g. gemeinsamen Antrag fordern und die über die nur ungefähren und zudem einseitig auf Entlastungswirkungen fokussierten Ausführungen in der Gesetzesbegründung hinausgeht, erscheint daher unverzichtbar.

Vor diesem Hintergrund ist zu empfehlen, die mit dem PSG II vorgenommene Umstellung der Pflegeversicherung nach SGB XI und parallel dazu die Umstellung der Hilfe zur Pflege nach dem siebten Kapitel SGB XII über einen Zeitraum von mehreren Jahren begleitend zu evaluieren. Im Rahmen einer solchen Evaluation müssten sowohl im Bereich der Pflegeversicherung als auch im Bereich der Sozialhilfe mindestens die folgenden Eckdaten Berücksichtigung finden:

- Jährliche Entwicklung der Zahl der Leistungsbezieher differenziert nach den fünf Pflegegraden, nach Leistungsform (nach derzeitiger Begrifflichkeit: ambulant, teilstationär, vollstationär) und Art der Leistung (Grundpflege, hauswirtschaftliche Versorgung, Betreuung etc.) sowie nach Alter und Geschlecht;
- jährliche oder quartalsbezogene Entwicklung der Leistungsausgaben der Pflegeversicherung differenziert nach den fünf Pflegegraden, der Leistungsform (ambulant, teilstationär, vollstationär) und Art der Leistung (Grundpflege, hauswirtschaftliche Versorgung, Betreuung);
- jährliche Entwicklung der Verwaltungskosten, darunter (soweit abgrenzbar) Kosten für die Durchführung des neuen Begutachtungsverfahrens und Kosten der Umstellung der Leistungsbearbeitung;
- jährliche Entwicklung der Zahl der Leistungsbezieher und des Ausgabevolumens der Fälle, die Bestandsschutz genießen.

Darüber hinaus müsste im Bereich der Hilfe zur Pflege untersucht werden,

- in wie vielen Fällen die Leistungen ergänzend zu Leistungen der Pflegeversicherung gewährt werden und in wie vielen Fällen die Hilfe zur Pflege diese Leistungen in vollem Umfang übernimmt, weil keine Ansprüche gegenüber der Pflegeversicherung bestehen;
- wie hoch die Leistungsausgaben in beiden Fällen sind (weiterhin differenziert nach den im zweiten Spiegelstrich genannten Kategorien der Ausgabenanalyse);
- welcher zusätzliche Verwaltungsaufwand den Trägern der Sozialhilfe im Bereich der Bedürftigkeitsprüfung aufgrund der Erweiterung des Kreises der Leistungsberechtigten entsteht.

Die Dauer einer solchen Evaluation sollte so bemessen sein, dass die Effekte der Umstellung vollständig erfasst werden können. Der Gesetzesentwurf rechnet mit einer Umstellungsphase von vier Jahren, was als Mindestzeitraum interpretiert werden kann. Demzufolge sollte sich die Evaluation auf mindestens die ersten fünf bis sechs Jahre, d.h. von 2017 bis 2021 oder 2022, erstrecken.

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens sollte eine entsprechende Evaluationsklausel mit Klärung der Zuständigkeit für ggf. anfallende Mehrkosten gesetzlich verankert werden.