



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an das Bundesministerium für Gesundheit

Prüfung des Entlastungsbetrags in der sozialen Pflegeversicherung

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: IX 4 - 0001229

12. September 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Entlastungsbetrag	5
2	Leistungen der nach Landesrecht anerkannten Angebote zur Unterstützung im Alltag	6
3	Feststellungen	7
3.1	Anspruch auf den Entlastungsbetrag	7
3.2	Ablauf bei den Pflegekassen	8
3.3	Nach Landesrecht anerkannte Angebote zur Unterstützung im Alltag	9
3.4	Ausnahmen während der COVID-19-Pandemie	9
4	Vorläufige Würdigung	9
5	Vorläufige Empfehlung	10
6	Stellungnahme des Bundesministeriums für Gesundheit	11
7	Abschließende Empfehlung	11

Abkürzungsverzeichnis

B

BMG Bundesministerium für Gesundheit

G

GKV-Spitzenverband *Spitzenverband Bund der Pflegekassen*

P

Pflegekassen *Pflegekassen der sozialen Pflegeversicherung*

S

SGB XI *Elftes Buch Sozialgesetzbuch*

0 Zusammenfassung

Pflegebedürftige der Pflegegrade 1 bis 5, die ambulant gepflegt werden, haben unter bestimmten Voraussetzungen Anspruch auf einen Entlastungsbetrag von bis zu 125 Euro im Monat. Der Bundesrechnungshof hat bei sechs Pflegekassen der sozialen Pflegeversicherung (Pflegekassen) die Bearbeitung und Auszahlung geprüft und Folgendes abschließend festgestellt:

- 0.1 Die Inanspruchnahme des Entlastungsbetrags ist in den letzten fünf Jahren enorm gestiegen. Mit steigender Anzahl der Pflegebedürftigen erhöht sich auch die Anzahl der Anträge. Damit ist bei den Pflegekassen ein zunehmender Verwaltungsaufwand verbunden (Tnr. 1).
- 0.2 Die Anerkennung eines Angebotes für haushaltsnahe Dienstleistungen ist kompliziert und aufwendig. Viele Privatpersonen verzichten daher darauf, eine Anerkennung zu beantragen (Tnr. 2).
- 0.3 Jedes Land hat eigene Vorschriften, unter welchen Voraussetzungen Angebote zur Unterstützung im Alltag nach Landesrecht anerkannt werden. Die Prüfung der unterschiedlichen Regelungen ist für die Pflegekassen sehr zeitaufwendig (Tnrn. 3.3 und 4).
- 0.4 Pflegebedürftige des Pflegegrades 1 haben als regelmäßige monatliche Entgeltleistung zur Pflege vor allem den Entlastungsbetrag bis zu 125 Euro. Es gibt nur wenige Angebote zur Unterstützung im Alltag, obwohl diese Pflegebedürftigen einen nachweislichen Unterstützungsbedarf haben (Tnr. 3.3).
- 0.5 Aufgrund der erleichterten Voraussetzungen zur Beantragung des Entlastungsbetrags durch die COVID-19-Pandemie konnten auch Angehörige und Nachbarinnen bzw. Nachbarn sachgerechte Hilfe leisten. Sie haben das Hilfsangebot, insbesondere für den Pflegegrad 1, sehr erweitert. Diese Sondervorschrift fiel zum 30. Juni 2023 weg (Tnr. 3.4).
- 0.6 Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Verfahren für die Zulassung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag zu vereinfachen und bundeseinheitlich zu gestalten (Tnr. 5).
- 0.7 Das Bundesministerium für Gesundheit hat in seiner Stellungnahme lediglich zur Klärstellung Ergänzungen zum Sachverhalt angeregt. Diese haben wir übernommen. Der Bundesrechnungshof hält an seinen Empfehlungen fest (Tnrn. 6 und 7).

1 Entlastungsbetrag

Pflegebedürftige in häuslicher Pflege haben Anspruch auf einen Entlastungsbetrag für zusätzliche Betreuungs- und Entlastungsleistungen.¹ Bei dem Entlastungsbetrag handelt es sich um einen Zuschuss der Pflegeversicherung von bis zu 125 Euro im Monat. Wird die Leistung in einem Kalenderjahr nicht ausgeschöpft, kann der nicht verbrauchte Betrag in das folgende Kalenderhalbjahr übertragen werden. Die pflegebedürftige Person tritt zunächst in Vorleistung und bezahlt die Rechnungen. Die Pflegekasse erstattet die Beträge in einem bestimmten Umfang nach Vorlage der Rechnung. Der Entlastungsbetrag kann eingesetzt werden für:

- Leistungen der Tages- oder Nachtpflege,
- Leistungen der Kurzzeitpflege,
- Leistungen der zugelassenen Pflegedienste oder zugelassenen Betreuungsdienste² oder
- Leistungen der nach Landesrecht anerkannten Angebote zur Unterstützung im Alltag.³

Pflegebedürftige Personen des Pflegegrades 1 haben keinen Anspruch auf Leistungen zur monatlichen finanziellen Unterstützung wie Pflegegeld oder Pflegesachleistungen. Ihnen steht als regelmäßiger monatlicher Kostenerstattungsanspruch vor allem der Entlastungsbetrag von bis zu 125 Euro im Monat zur Verfügung. Pflegebedürftige Personen der Pflegegrade 2 bis 5 können neben dem Entlastungsbetrag bis zu 40 % des ungenutzten Leistungsbetrages für ambulante Pflegesachleistungen für Leistungen durch Angebote zur Unterstützung im Alltag verwenden.⁴ Die Höhe des umgewandelten Pflegesachleistungsbudgets hängt vom bewilligten Pflegegrad ab. Darüber hinaus hat dieser Personenkreis die Möglichkeit, Kurzzeitpflege oder Verhinderungspflege bei Abwesenheit der Pflegeperson in Anspruch zu nehmen.⁵

Während der COVID-19-Pandemie wurden Ausnahmen für die Erstattung des Entlastungsbetrags festgelegt.⁶ Der Spitzenverband Bund der Pflegekassen (GKV-Spitzenverband) hat die Einzelheiten zur Umsetzung in Empfehlungen festgelegt.⁷ Abweichend von der Regelung in § 45b Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI):

- konnten Pflegebedürftige des Pflegegrades 1 den Entlastungsbetrag auch für die Inanspruchnahme anderer Hilfen einsetzen, wenn diese zur Überwindung von Versorgungsengpässen wegen der COVID-19-Pandemie erforderlich waren und

¹ § 45b Elftes Buch Sozialgesetzbuch (SGB XI).

² § 36 SGB XI.

³ § 45a SGB XI.

⁴ § 45a Absatz 4 SGB XI.

⁵ § 39 SGB XI.

⁶ § 150 Absatz 5a bis 5c SGB XI.

⁷ Empfehlungen des GKV-Spitzenverbandes zum Einsatz des Entlastungsbetrags für Pflegebedürftige des Pflegegrades 1 zur Überwindung von infolge der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Versorgungsengpässen in der häuslichen Pflege nach § 150 Absatz 5b Satz 3 SGB XI vom 29. Mai 2020 in der Fassung vom 14. Juli 2021.

- mussten die Pflegebedürftigen für die Erstattung nicht den Zusammenhang mit den Voraussetzungen in § 45 b SGB XI nachweisen.

Die Ausgaben für die Auszahlung des Entlastungsbetrags sind im Zeitraum von 2018 bis 2022 enorm gestiegen. Im Jahr 2018 haben die Pflegekassen rund 1,63 Mrd. Euro und im Jahr 2022 rund 2,66 Mrd. Euro für Entlastungsleistungen gezahlt.⁸ Im Jahr 2022 hätten 4,04 Millionen Pflegebedürftige Anspruch auf 6,06 Mrd. Euro Entlastungsbetrag gehabt.⁹ Dies bedeutet, dass sie Ansprüche von fast 3,4 Mrd. Euro nicht geltend gemacht haben.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) erhielt Gelegenheit, zum Entwurf dieses Berichts Stellung zu nehmen. Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahme im vorliegenden Bericht berücksichtigt.

2 Leistungen der nach Landesrecht anerkannten Angebote zur Unterstützung im Alltag

Angebote zur Unterstützung im Alltag sollen dazu beitragen, Pflegepersonen zu entlasten und Pflegebedürftigen zu helfen, möglichst lange in ihrer häuslichen Umgebung zu bleiben, soziale Kontakte aufrechtzuerhalten und ihren Alltag weiterhin möglichst selbstständig bewältigen zu können.¹⁰ Hierzu gehören Betreuungsangebote durch ehrenamtliche Helferinnen und Helfer unter pflegefachlicher Anleitung und Angebote zur Entlastung von Pflegenden. Außerdem zählen dazu Angebote zur Entlastung im Alltag, wie haushaltsnahe Dienstleistungen durch ehrenamtliche oder auch gewerbliche Anbieterinnen bzw. Anbieter.¹¹ Die Angebote benötigen eine Anerkennung durch die zuständige Behörde nach Maßgabe des Landesrechts. Zuständig für die Anerkennung und Prüfung nach Landesrecht sind z. B. in Berlin, Sachsen und Thüringen die Pflegekassen, in Hessen die Magistrate der kreisfreien Städte und in den Landkreisen der Kreisausschuss. In anderen Ländern sind zentrale Landesämter oder Koordinierungsstellen zuständig.

Die Voraussetzungen für die Zulassung von Angeboten zur Entlastung der Pflegenden sind sehr unterschiedlich. So kann z. B. die Vorlage eines polizeilichen Führungszeugnisses oder bei Betreuung von Minderjährigen ein erweitertes Führungszeugnis, die Vorlage eines Leistungskonzepts, der Nachweis als Fachkraft oder die Beschäftigung einer Fachkraft bzw. ein Kooperationsvertrag mit einer Fachkraft verlangt werden. Zusätzlich müssen die Zielgruppen, die Kostensätze und ggf. die Fahrtkosten angegeben werden. Da es sich bei diesen

⁸ Amtliche Statistik PV 45 unter Berücksichtigung des Ausgleichsfonds.

⁹ Bundesministerium für Gesundheit, Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung Stand: 1. Dezember 2023. Quelle: Geschäftsstatistik der Pflegekassen zum 31. Dezember 2022.

¹⁰ § 45a Absatz 1 Satz 1 SGB XI.

¹¹ § 45a Absatz 1 Satz 2 Nummern 1 bis 3 SGB XI.

Angeboten um Unterstützungsleistungen bei der Pflege handelt, ist eine regelmäßige Schulung in fast allen Bundesländern Voraussetzung.

Personen aus dem räumlichen oder sozialen Umfeld von Pflegebedürftigen können ihre freiwillige, nicht erwerbsmäßig und nicht im eigenen Haushalt durchgeführte Unterstützung anbieten, etwa bei der Strukturierung, Aktivierung, Versorgung und Begleitung im Alltag (Nachbarschaftshelfer). In den Ländern Brandenburg, Bremen und Baden-Württemberg ist Nachbarschaftshilfe nicht vorgesehen.

Nachbarschaftshelfer dürfen mit der pflegebedürftigen Person nicht bis zum zweiten Grad verwandt oder verschwägert sein und nicht mit ihr in einem Haushalt leben. Dies weisen die Helfer der Pflegekasse meist durch ein persönliches Schreiben mit Unterschrift nach. Weitere Voraussetzungen sind von Land zu Land unterschiedlich. In Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und im Saarland ist u. a. ein polizeiliches Führungszeugnis erforderlich. Mecklenburg-Vorpommern fordert, dass Nachbarschaftshelfer höchstens zwei Personen mit einem Umfang von insgesamt höchstens 25 Stunden betreuen, einen Grundkurs absolvieren sowie alle zwei Jahre einen Aufbaukurs von mindestens vier Stunden. Die Nachbarschaftshelfer müssen sich bei den Landesverbänden der Pflegekassen registrieren lassen und dürfen maximal 8 Euro pro Stunde Aufwandsentschädigung abrechnen. Die Hansestadt Hamburg fordert z. B. die Volljährigkeit und den Wohnsitz in Hamburg. Maximal darf ein Nachbarschaftshelfer zwei Pflegebedürftige betreuen. Sie müssen gemeinsam mit der pflegebedürftigen Person bei der Servicestelle Nachbarschaftshilfe registriert sein. Weiterhin darf die Aufwandsentschädigung 5 Euro pro Stunde und 2 400 Euro im Jahr nicht übersteigen.

3 Feststellungen

Der Bundesrechnungshof prüfte bei sechs Pflegekassen die Bearbeitung und Auszahlung des Entlastungsbetrags.

3.1 Anspruch auf den Entlastungsbetrag

Mit Feststellung eines Pflegegrades durch den Medizinischen Dienst erhielten Pflegebedürftige einen Bescheid von der Pflegekasse über die Leistungen, die ihnen mit ihrem Pflegegrad zustehen. Dieser Bescheid enthielt auch einen Hinweis auf den Entlastungsbetrag von monatlich bis zu 125 Euro. Auf Anforderung übermittelten die Pflegekassen den Versicherten eine Übersicht, welche Leistungen sie in den letzten 18 Monaten in Anspruch genommenen haben und wie hoch die Kosten waren. Auf Wunsch der Versicherten erfolgte dies regelmäßig für jedes Kalenderhalbjahr.¹²

¹² § 108 Absatz 1 Nummer 1 SGB XI.

Die Pflegeberater der Pflegekassen und Pflegestützpunkte unterstützten die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen bei der Suche nach zusätzlichen Betreuungs- und Entlastungsangeboten bzw. Angeboten zur Unterstützung im Alltag. Im Internet konnten Pflegebedürftige unter den Stichworten AOK-Pflegenavigator¹³, BKK-PflegeFinder¹⁴ oder Pflegelotse¹⁵ nach einem Angebot in ihrer Nähe suchen. Allerdings wiesen diese Webseiten nicht alle Angebote zur Unterstützung im Alltag aus. Insbesondere Nachbarschaftshelfer ließen sich oft nicht auf diesen Internetseiten registrieren.

3.2 Ablauf bei den Pflegekassen

Die Pflegebedürftigen bzw. bei Bevollmächtigung die Dienstleister reichten die Rechnungen überwiegend im Original bei den Pflegekassen ein. Die Pflegekassen scannten die Rechnungen bzw. Anschreiben ein. Sie mussten zunächst bei jeder eingereichten Rechnung überprüfen, ob es sich bei dem Dienstleister um einen zugelassenen Pflegedienst oder ein anerkanntes Angebot zur Unterstützung im Alltag handelt und ob die berechneten Leistungen erstattungsfähig waren. Dann prüften sie, ob der zu erstattende Betrag im Budget der Pflegebedürftigen lag. Bei positivem Ergebnis der Prüfung überwiesen die Pflegekassen den Rechnungsbetrag. Einen Bescheid oder ein Anschreiben erstellten die Pflegekassen nicht. War das Budget bereits aufgebraucht oder nur noch für einen Teil der Rechnung ausreichend, kürzte die Pflegekasse den Auszahlungsbetrag und informierte die Pflegebedürftigen oder den Dienstleister schriftlich.

Vier Pflegekassen verwendeten zusätzlich zur GKV-Softwarestandard BITMARCK_21c|ng die Software Atacama GKV Suite (Atacama). In Atacama wurde für jeden Pflegebedürftigen eine Akte angelegt. Sie enthielt alle relevanten Daten, wie Pflegegrad, und alle Leistungen, die Pflegebedürftige in Anspruch nehmen können. Im Falle des Entlastungsbetrags konnte die Pflegekasse auf einen Blick erkennen, welche Summe noch zur Verfügung steht und welche Summen verfallen. Atacama berechnete automatisch Überträge. Eine Pflegekasse verwendete eine eigene Software. Sie beabsichtigt, künftig auch die GKV-Softwarestandard BITMARCK_21c|ng und die Software Atacama GKV Suite zu verwenden. Die AOK verwendete die Software Oscare. Auch hier war sichergestellt, dass die Pflegekasse einen Überblick über die Budgets der Pflegebedürftigen hatte und Überzahlungen nicht möglich waren.

Wir stellten bei den geprüften Pflegekassen keine Bearbeitungsfehler fest.

¹³ <https://www.aok.de/pk/pflegenavigator/>.

¹⁴ <https://pflegefinder.bkk-dachverband.de/>.

¹⁵ https://www.pflegelotse.de/presentation/pl_startseite.aspx.

3.3 Nach Landesrecht anerkannte Angebote zur Unterstützung im Alltag

Die Pflegekassen berichteten, dass es gerade für Personen mit Pflegegrad 1 schwierig sei, ein nach Landesrecht anerkanntes Angebot zur Unterstützung im Alltag zu finden. Pflegedienste seien nicht bereit oder ihnen fehle schlichtweg die Zeit, diese Personen für maximal 125 Euro im Monat aufzusuchen. Im ländlichen Bereich gäbe es wenig oder gar keine Angebote. Da nicht in allen Ländern Nachbarschaftshilfe vorgesehen sei, fehlte hier folglich diese Form der Unterstützung.

Bei den Pflegegraden 2 bis 5 stellten wir fest, dass hier Pflegedienste neben der pflegerischen und medizinischen Versorgung auch haushaltsnahe Dienstleistungen übernahmen.

3.4 Ausnahmen während der COVID-19-Pandemie

Pflegebedürftige des Pflegegrades 1 konnten den Entlastungsbetrag auch für andere Hilfen als die in § 45b SGB XI genannten einsetzen, wenn diese zur Überwindung von Versorgungsengpässen wegen der COVID-19-Pandemie erforderlich waren. Dabei konnten beispielsweise Personen mit Qualifikationen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich oder auch nicht in häuslicher Gemeinschaft lebende Angehörige die Leistungen erbringen. Diese Sonderregelung entfiel zum 30. Juni 2023. Die Pflegekassen erhielten danach viele Anfragen, warum die Leistungen jetzt nicht mehr übernommen würden.

Wir fanden keine Hinweise darauf, dass die Sonderregelung zur missbräuchlichen Verwendung des Entlastungsbetrags führte.

4 Vorläufige Würdigung

Gesicherte Erkenntnisse, warum Pflegebedürftige den Entlastungsbetrag nicht in Anspruch nehmen, liegen bei den Pflegekassen nicht vor. Die Pflegekassen vermuten, dass es an fehlenden Angeboten im Umfeld, an den Bedingungen während der Pandemie oder auch daran liegen könnte, dass Pflegebedürftige und Pflegenden die Informationsangebote nicht in Anspruch nehmen. Gesicherte Feststellungen durch örtliche Erhebungen sind nicht möglich. Es fehlen dem Bundesrechnungshof die Prüfungsrechte.

Alle geprüften Pflegekassen berichteten, dass die Abrechnung von nach Landesrecht anerkannten Angeboten zur Unterstützung im Alltag aufwendig sei. Da nicht alle Anbieter auf den einschlägigen Plattformen¹⁶ gelistet sind, müssen sie bei den Pflegebedürftigen entsprechende Nachweise nachfordern. Außerdem müssen sie prüfen, ob zugelassene Leistungen

¹⁶ AOK-Pflegenavigator, BKK-PflegeFinder oder Pflegelotse.

abgerechnet und die Höchstgrenze für die Aufwandsentschädigung eingehalten werden. Des Weiteren erstellen alle Pflegekassen eigene Listen der Anbieterinnen bzw. Anbieter, die sie regelmäßig aktualisieren müssen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat dies viel Zeit in Anspruch genommen.

Den bürokratischen Aufwand für die Zulassung von Nachbarschaftshelfern, die haushaltsnahe Dienstleistungen anbieten wollen, hat der Bundesrechnungshof als hoch bewertet. Je nach Land müssen verschiedene Voraussetzungen erfüllt, Kurse belegt und Bescheinigungen beigebracht werden. Sinn des Entlastungsbetrags ist es, den Pflegebedürftigen schnell in der neuen Situation zu helfen und sie in alltäglichen Dingen zu unterstützen. Der Bundesrechnungshof hat es als fraglich angesehen, ob die Nachbarschaftshelfer für Tätigkeiten wie Einkaufen, Kochen oder Umzugshilfe eine besondere Qualifikation brauchen.

Da der Bund die Festlegung der Voraussetzungen für die Zulassung der Angebote auf die Länder übertragen hat, war es für den Bundesrechnungshof nicht möglich, weitere Erkenntnisse zu gewinnen.

5 Vorläufige Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das Verfahren für die Zulassung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag zu vereinfachen. Für Pflegebedürftige und Anbieterinnen bzw. Anbieter sollte der bürokratische Aufwand auf das Wesentliche reduziert werden. Jedes Land hat eigene Vorschriften für die Anerkennung nach Landesrecht. Dies ist für Anbieterinnen bzw. Anbieter kompliziert. Insbesondere wenn Anbieterinnen bzw. Anbieter in mehreren Ländern tätig sind, ist dies sehr aufwendig. Eine bundesweite Vereinheitlichung der Voraussetzungen für die Anerkennung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag würde den Aufwand für die Pflegekassen und Anbieterinnen bzw. Anbieter reduzieren. Es sollte auch an vereinfachte Voraussetzungen für die Leistungsanbieter, insbesondere Nachbarschaftshelfer, gedacht werden. Zwar erscheint es sinnvoll, dass für Anbieterinnen bzw. Anbieter von pflegerischen Leistungen weiterhin Schulungen verpflichtend sind. Bei Anbieterinnen bzw. Anbietern von haushaltsnahen Dienstleistungen dagegen erscheint eine Schulung nicht zwingend geboten. Nach unserer Auffassung würde es ausreichen, dass die Pflegebedürftigen die Personen und ihre Aufgaben benennen.

Die Vorgaben der einzelnen Länder für die Zulassung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag sollten zentral, z. B. auf der Internet-Seite des GKV-Spitzenverbandes, veröffentlicht werden. Außerdem könnte hier auch eine Liste der Anbieterinnen bzw. Anbieter geführt werden.

Ein einheitlicher Vordruck, der alle erforderlichen Angaben enthält, würde die Bearbeitung erleichtern.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof angeregt zu prüfen, ob für Pflegebedürftige des Pflegegrades 1 die Vereinfachungen, die während der COVID-19-Pandemie galten, wieder

eingeführt werden könnten. Dies würde das Angebot für diese Pflegebedürftigen erhöhen und dazu führen, dass sich mehr Privatpersonen zur Pflege und Hilfe im Haushalt für Pflegebedürftige bereit erklären.

6 Stellungnahme des Bundesministeriums für Gesundheit

Das BMG hat angekündigt, die übermittelten Erkenntnisse des Bundesrechnungshofes bei Gesetzesreformen berücksichtigen zu wollen.

In seiner Stellungnahme hat es lediglich zu einzelnen Punkten im Sachverhalt Formulierungsänderungen vorgeschlagen. Diese Vorschläge dienen der Klarstellung und erforderten inhaltlich keine Änderungen. Wir haben sie übernommen und in die oben dargestellten Sachverhalte eingearbeitet.

7 Abschließende Empfehlung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner bisherigen Empfehlung fest. Das Verfahren für die Zulassung von Angeboten zur Unterstützung im Alltag ist zu kompliziert und aufwendig und sollte vereinfacht werden.

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Zusage des BMG, die Erkenntnisse bei künftigen Gesetzesänderungen zu berücksichtigen. Er wird die weitere Entwicklung beobachten und schließt die Prüfung ab.

Dr. Weber

Wyrwoll