

Pflege in Zeiten explodierender Kosten

**Pflegetisch – Wer bezahlt, wer pflegt?
am 22. November 2022 in Hannover**

Prof. Dr. Heinz Rothgang
Universität Bremen
SOCIUM Forschungszentrum
Ungleichheit und Sozialpolitik

- I. Die Ausgangslage vor der Pflegereform 2021
- II. Nach der Reform: Wirkungen von GPVG und GVWG
- III. Vor der nächsten Reform: Notwendige Schritte

I. Die Ausgangslage vor der Pflegereform 2021

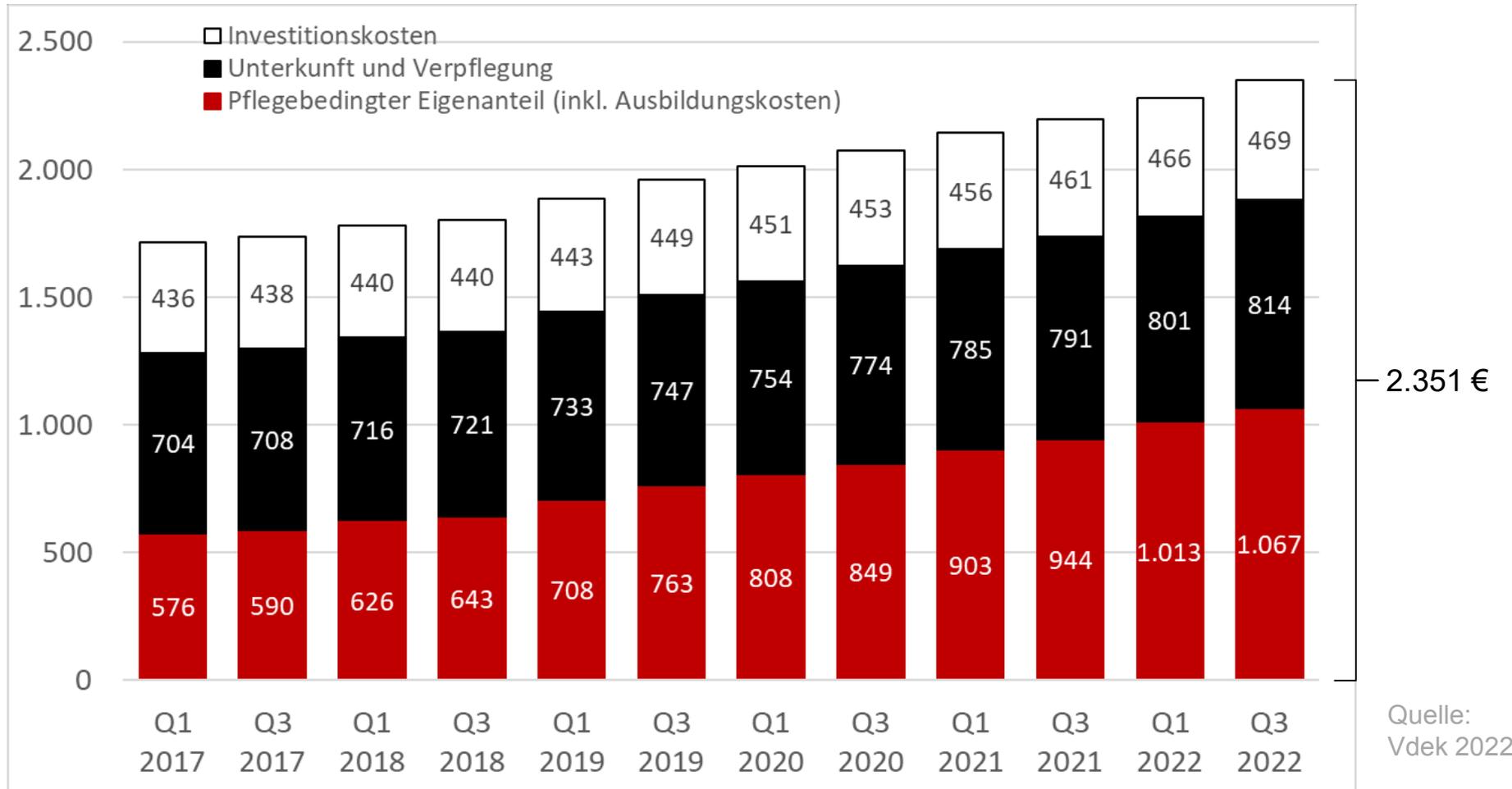
1. Eigenanteile in Pflegeheimen
2. Personalbedarf
3. Entlohnung
4. Zwischenfazit

II. Nach der Reform: Wirkungen von GPVG und GVWG

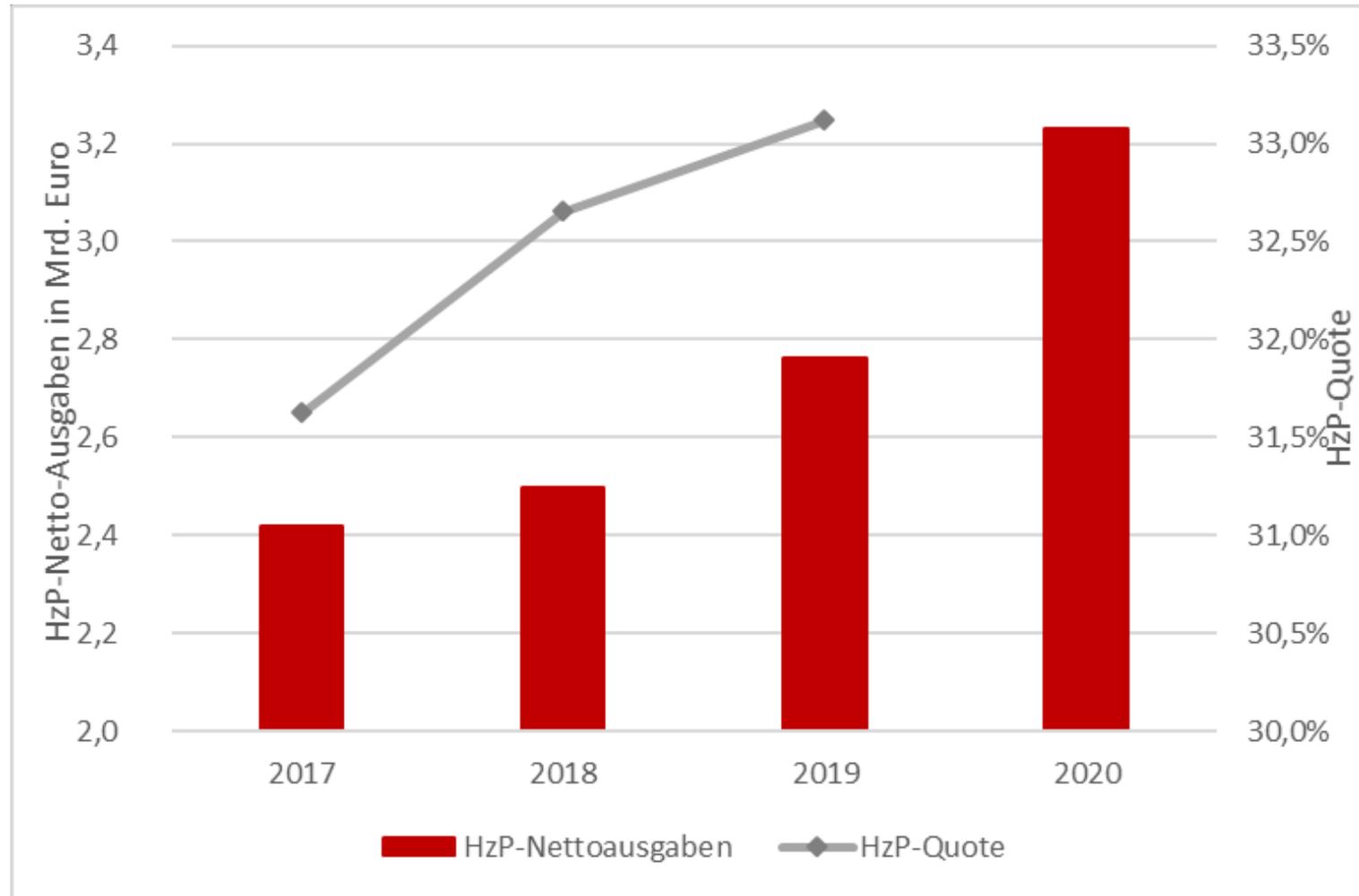
III. Vor der nächsten Reform: Notwendige Schritte

- Ziel bei Einführung der Pflegeversicherung:
Pflegebedingte Verarmung soll verhindert werden.
„Die Pflegeversicherung soll ... bewirken, daß ... [die] überwiegende[.] Zahl der Pflegebedürftigen nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen ist; wer sein Leben lang gearbeitet und eine durchschnittliche Rente erworben hat, soll wegen der Kosten der Pflegebedürftigkeit nicht zum Sozialamt gehen müssen.“ (PflegeVG-E, S. 2)
- Dazu soll die Pflegeversicherung die pflegebedingten Kosten **vollständig** übernehmen.
„Die Pflegekasse ... trägt ... den pflegebedingten Aufwand für die im Einzelfall erforderlichen Leistungen der Grundpflege, der aktivierenden Pflege ...“ (Gesetzesbegründung: PflegeVG-E, S. 115)
„Die Pflegeversicherung ... soll eine Grundversorgung sicherstellen, die im Regelfall ausreicht, die pflegebedingten Aufwendungen abzudecken.“ (Bundesregierung (1997: 8f.)

- Dieses Ziel wurde bei Einführung der Pflegeversicherung tatsächlich weit überwiegend realisiert!
- Die fehlende/unzureichende Dynamisierung bis 2017 hat zu permanent steigenden Eigenanteilen geführt – auch die Effekte des PSG II waren nur kurzfristig. Danach sind die Eigenanteile wieder steil angestiegen.

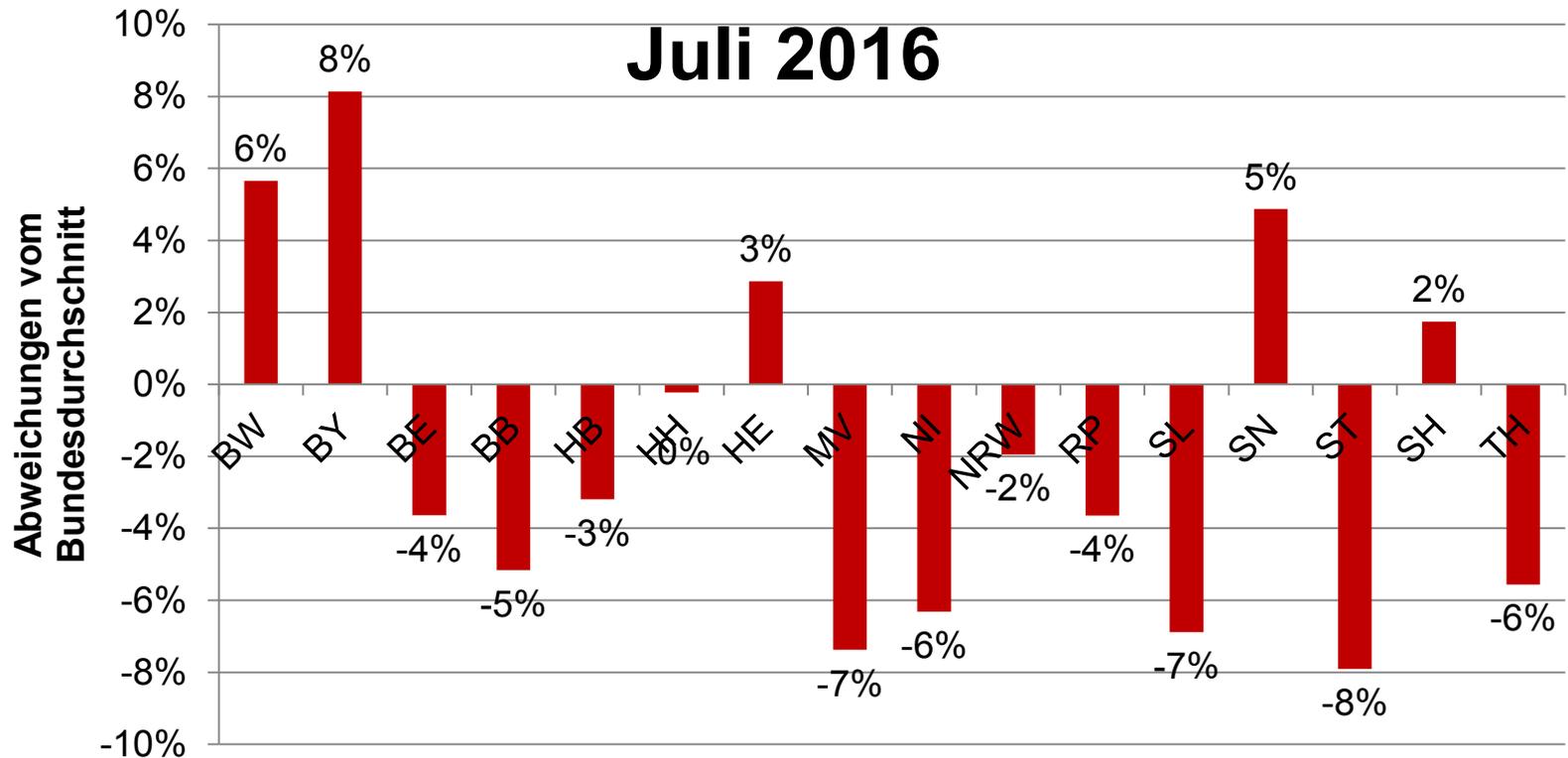


Einschließlich der umgelegten Ausbildungskosten liegt der bundesdurchschnittliche Eigenanteil bei rund 2.350 Euro



(Quelle: Rothgang et al. 2021c: 20)

1. Personalziffern zwischen den Ländern unterscheiden sich erheblich → ohne nachvollziehbare Begründung

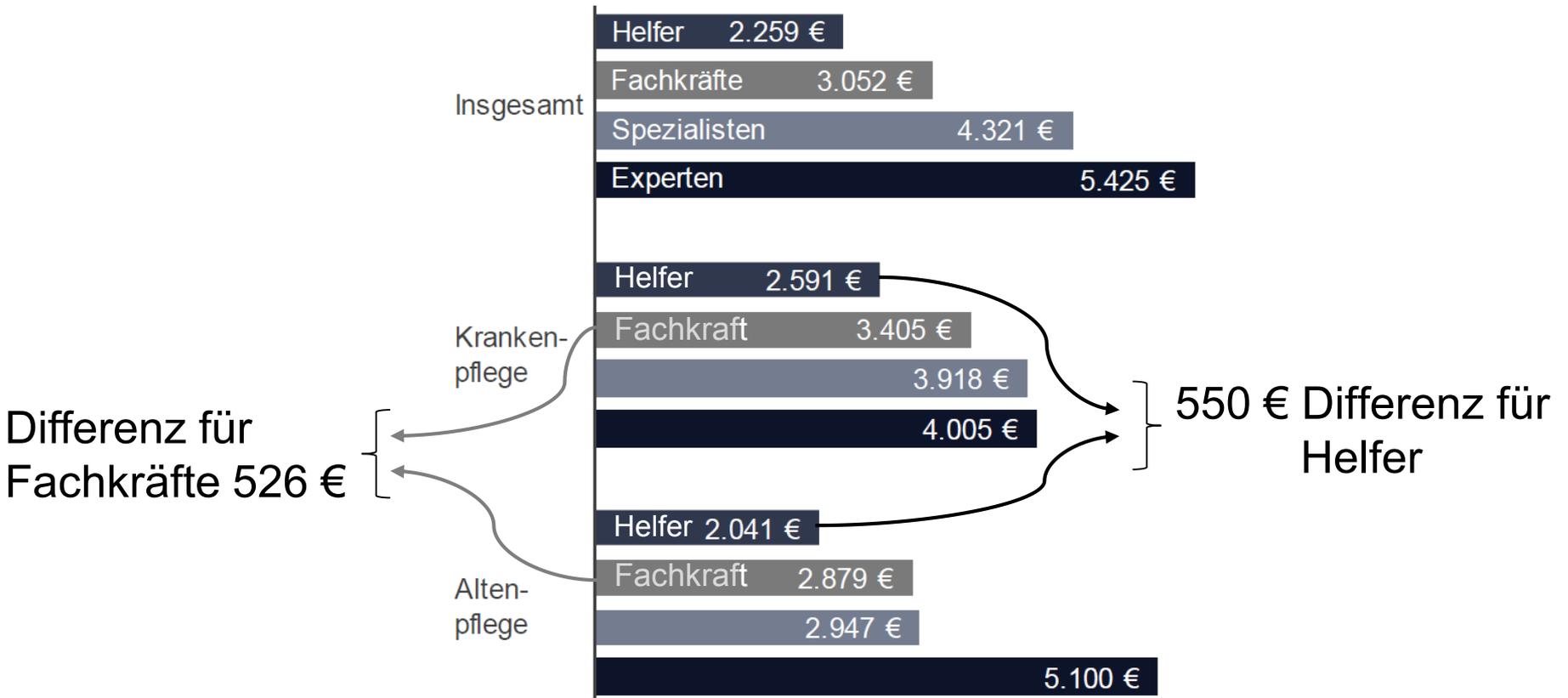


(Quelle: Rothgang/Wagner 2019)

1. Personalziffern zwischen den Ländern unterscheiden sich erheblich → ohne nachvollziehbare Begründung
2. Personalausstattung wird durchgängig als zu niedrig beschrieben
 - Pflegekräfte fühlen sich gehetzt und leiden unter den Folgen einer Arbeitsintensivierung (DGB 2018: 7f.)
 - Die Hälfte der befragten Pflegekräfte gibt an, ihr (verdichtetes) Arbeitspensum nur durch kompensatorisch Abstriche bei der Pflegequalität bewältigen zu können (DGB 2018: 16f.)
 - fachgerechte Pflege ist gefährdet
 - Schlechte Arbeitsbedingungen sind der Hauptgrund für Ausscheiden aus dem Pflegeberuf (Hasselhorn et al. 2005). Sie führen zu vermehrten AU-Zeiten (Isfort et al. 2018: 2f.)
 - Pflegenotstand wird verschärft

Bruttolöhne im Vergleich

Deutschland, Dezember 2018, Veränderung zum Vorjahr
Medianentgelte sv-pflichtig Vollzeitbeschäftigter



(Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020)

- Eine bessere Personalausstattung und höhere Entlohnung der Pflegekräfte sind notwendig, um den Pflegenotstand zu bekämpfen und qualitativ hochwertige Pflege sicherzustellen.
- Ohne eine nachhaltige Begrenzung der Eigenanteile führt das aber zur finanziellen Überforderung der Pflegebedürftigen und zu steigenden Sozialhilfequoten und -ausgaben.
- Eine nachhaltige **Finanzreform** ist notwendige Voraussetzung auch für eine **Strukturreform** der Pflegeversicherung.

I. Die Ausgangslage der aktuellen Pflegereform

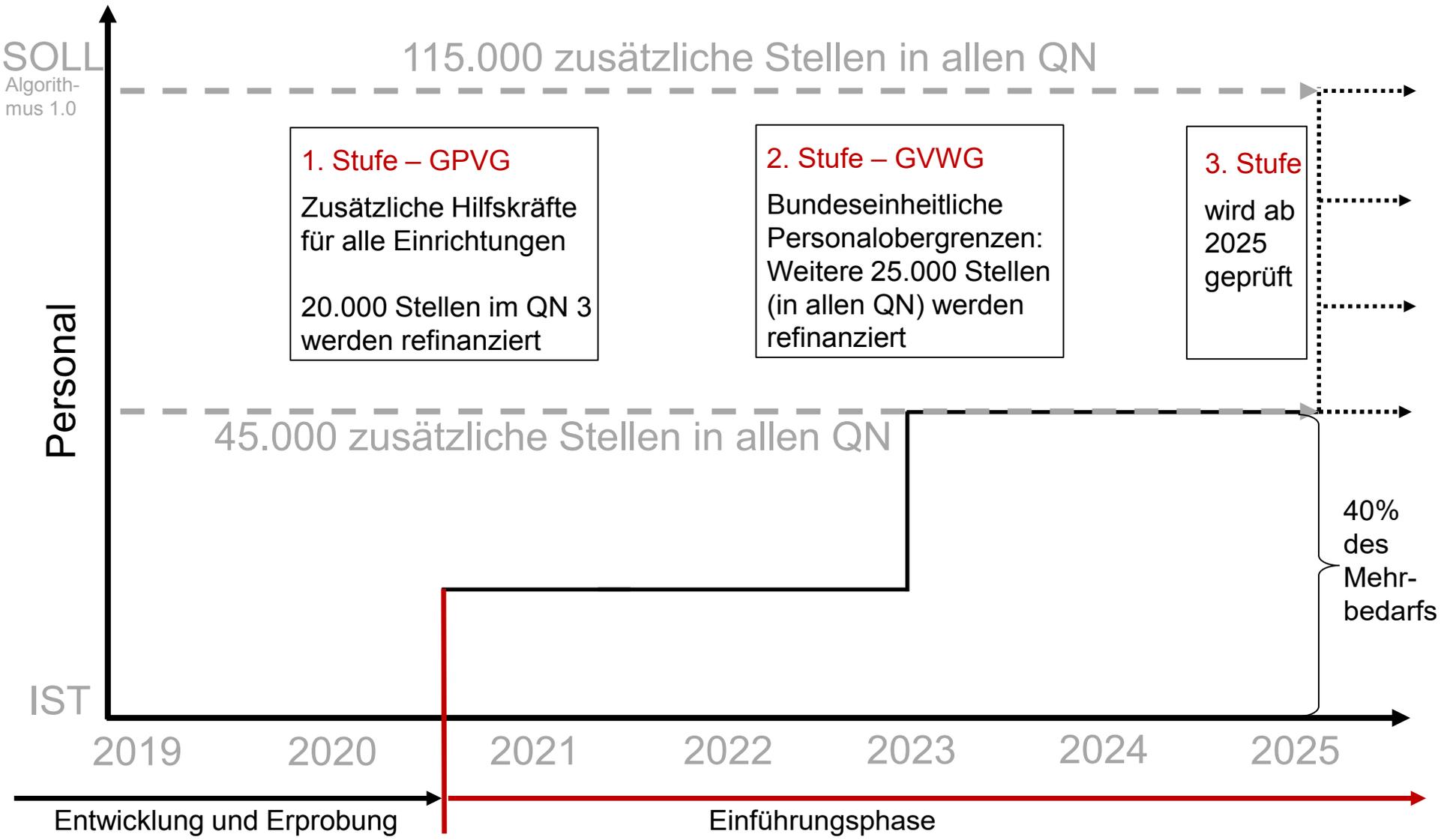
II. Nach der Reform: Wirkungen von GPVG und GVWG

1. Personalbemessung: niedrige zweite Stufe, unverbindliche dritte
2. Eigenanteile der Pflegebedürftigen: finanzpolitisches Zeitspiel
3. Gegenfinanzierung: kreative Buchführung statt solider Regelungen
4. Zwischenfazit: Von der Überholspur in die Sackgasse

III. Vor der nächsten Reform: Notwendige Schritte

- Mit dem PSG II wurde ein gesetzlicher Auftrag zur Entwicklung und Erprobung eines (bundes)einheitlichen Personalbemessungsverfahrens in § 113c SGB XI aufgenommen worden.
- Dieser Auftrag wurde von 2017 bis 2020 an der Universität Bremen bearbeitet. Ein Verfahren und eine Parametrisierung als „Algorithmus 1.0“ wurden vorgelegt.
- Das Projekt zur Personalbemessung hat bundesweit einen **Personalmehrbedarf von zusätzlichen 115.000 Vollzeitstellen** ausgewiesen, der zu refinanzieren ist.

- Diese Stellen sollen nach den Beschlüssen der KAP in insgesamt drei Stufen geschaffen werden.
- Mit dem GVPG wurde ein erster Umsetzungsschritt zum Januar 2021 eingeleitet.
- Das GVWG ermöglicht es ab dem 1.7.2023 insgesamt 40% der Personallücke zu schließen.
- Darüber hinaus gehende Regelungen für die dritte Umsetzungsstufe ab 2025 bleiben allerdings unverbindlich.



Elemente einer notwendigen Finanzreform

1. Begrenzung des Eigenanteils für Pflegebedürftige und Übertragung der Lasten auf die Pflegeversicherten
2. Sekundärreformen zur Begrenzung des ansonsten resultierenden Beitragssatzanstiegs durch
 - Steuerzuschüsse und / oder
 - einen Finanzausgleich zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung bzw. deren Integration in eine Bürgerversicherung

Eckpunktepapier vom 4.11.2020

- Begrenzung des Eigenanteils für Pflegekosten einschließlich Ausbildungskosten bundesweit auf 700 Euro
- Zeitliche Begrenzung dieser Zahlungen auf 36 Monate
- Länder übernehmen Investitionskostenanteil von 100 Euro pro Monat und Heimbewohner

Greift ein Kernelement des Reformkonzeptes von Pro-Pflegereform auf:
Sockel-Spitze-Tausch mit Karenzzeit, hier mit einem Sockel von 700 Euro und einer Karenzzeit von 36 Monaten

Ergänzt das Reformkonzept sinnvoll durch zusätzliche Reduktion der Eigenanteile

Eckpunktepapier vom 4.11.2020

- Begrenzung des Eigenanteils für Pflegekosten einschließlich Ausbildungskosten bundesweit auf 700 Euro
- Zeitliche Begrenzung dieser Zahlungen auf 36 Monate

- Länder übernehmen Investitionskostenanteil von 100 Euro pro Monat und Heimbewohner
- Steuerzuschuss 6 Mrd. Euro

Arbeitsentwurf vom 15.3.2021

- Nach 1. Jahr: Pflegeversicherung übernimmt 25% der pflegebedingten Eigenanteile
- Nach 2. Jahr: Pflegeversicherung übernimmt 50% dieser Eigenanteile
- Nach 3. Jahr: Pflegeversicherung übernimmt 75% dieser Eigenanteile

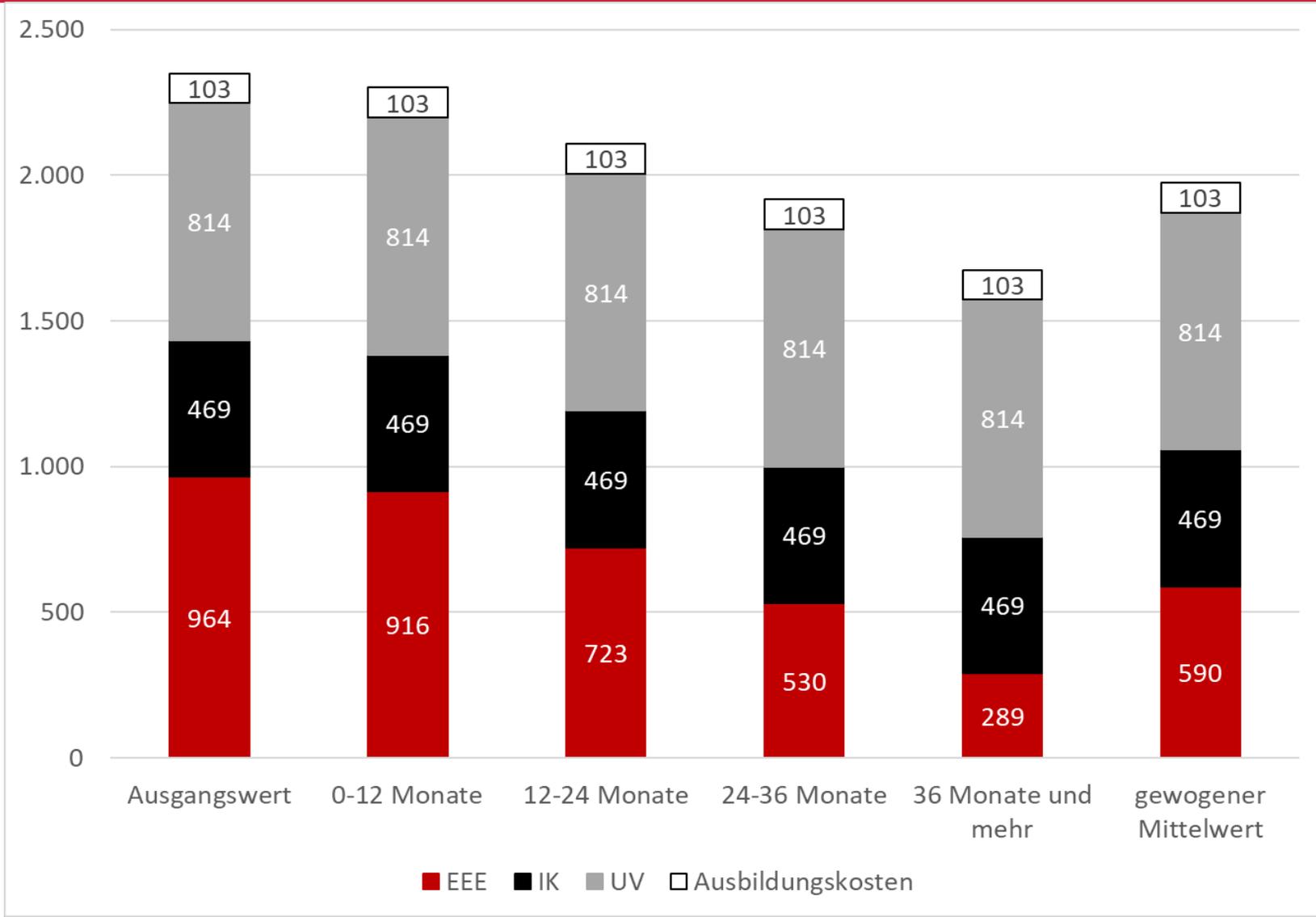
- Länder übernehmen Investitionskostenanteil von 100 Euro pro Monat und Heimbewohner
- Steuerzuschuss von 6 Mrd. Euro

Eckpunktepapier vom 4.11.2020

- Begrenzung des Eigenanteils für Pflegekosten einschließlich Ausbildungskosten bundesweit auf 700 Euro
- Zeitliche Begrenzung dieser Zahlungen auf 36 Monate
- Länder übernehmen Investitionskostenanteil von 100 Euro pro Monat und Heimbewohner
- Steuerzuschuss 6 Mrd. Euro

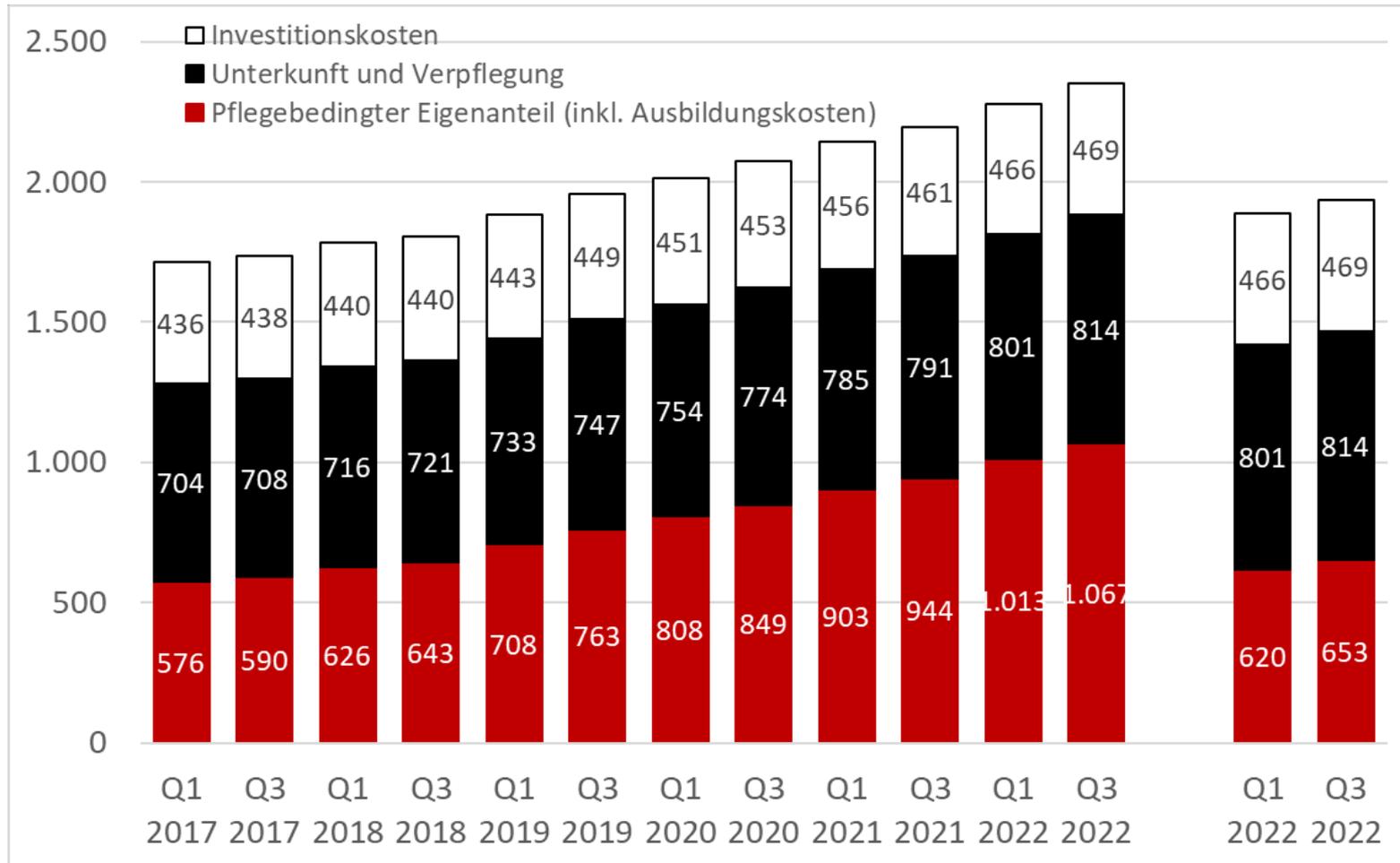
GVWG

- Pflegeversicherung übernimmt Anteile der pflegebedingten Eigenanteile, gestaffelt nach der Bezugsdauer stationärer Leistungen:
 - Bei weniger als 1. Jahr 5%
 - Bei 1-2 Jahren: 25% der pflegebedingten Eigenanteile
 - Bei 2-3 Jahren: 45%
 - Bei mehr als 3 Jahren: 75%
- Keine weitere Verpflichtung der Länder zur Übernahme weiterer Investitionskostenanteile
- Steuerzuschuss von 1 Mrd. Euro



Stand: 1.7.2022

Quelle: Vdek 2022



Quelle:
Vdek 2022

Bis Ende des Jahres liegt der mit der Pflegedauer gewogene Mittelwert des EEE bei über 700 Euro und der Gesamteigenanteil bei mehr als 2000 Euro

- Mit dem GVWG werden **zusätzliche Belastungen** für die Heimbewohner:innen eingeführt, die den differentiellen Entlastungswirkungen entgegenlaufen:
 - Die beschlossene Leistungsdynamisierung im stationären Sektor wird ausgesetzt, was 2021 zu durchgängig höheren Belastungen führt.
 - Die Regelungen zur Tarifbindung und zu Mehrpersonal erhöhen die Eigenanteile um monatlich durchschnittlich 151 Euro (gemäß BMG-Finanztableau) und
 - die Integration der bisher zusätzlich finanzierten Personalstellen in der Pflegesatz erhöht die monatlichen Eigenanteile um durchschnittlich 101 Euro (gemäß BMG-Finanztableau).

- Saldiert entstehen für die 48% der Heimbewohner:innen, die bisher weniger als 2 Jahre im Heim leben, zusätzliche Belastungen, für die restlichen 52% Entlastungen.
- Die mittlere Entlastung beträgt mit 37 Euro nur 1,7% des durchschnittlichen Gesamteigenanteils.

| Dauer der stationären Pflege | Prozentualer Anteil der Heimbewohner | Pflegegrad 2 | Pflegegrad 3 | Pflegegrad 4 | Pflegegrad 5 | Gewogener Mittelwert |
|------------------------------|--------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------------|
| 0-1 Jahr | 28,94% | -244,11 | -268,71 | -294,36 | -305,86 | -279,09 |
| 1-2 Jahre | 18,90% | -57,11 | -81,71 | -107,36 | -118,86 | -92,09 |
| 2-3 Jahre | 15,38% | 129,89 | 105,29 | 79,64 | 68,14 | 94,91 |
| 3 Jahre und mehr | 36,78% | 363,64 | 339,04 | 313,39 | 301,89 | 328,66 |
| Gewogener Mittelwert | | 72,28 | 47,68 | 22,03 | 10,53 | 37,30 |

Annahme:
Pflegesätze
von Juli 2021

Quelle:
Rothgang &
Müller 2021:
38

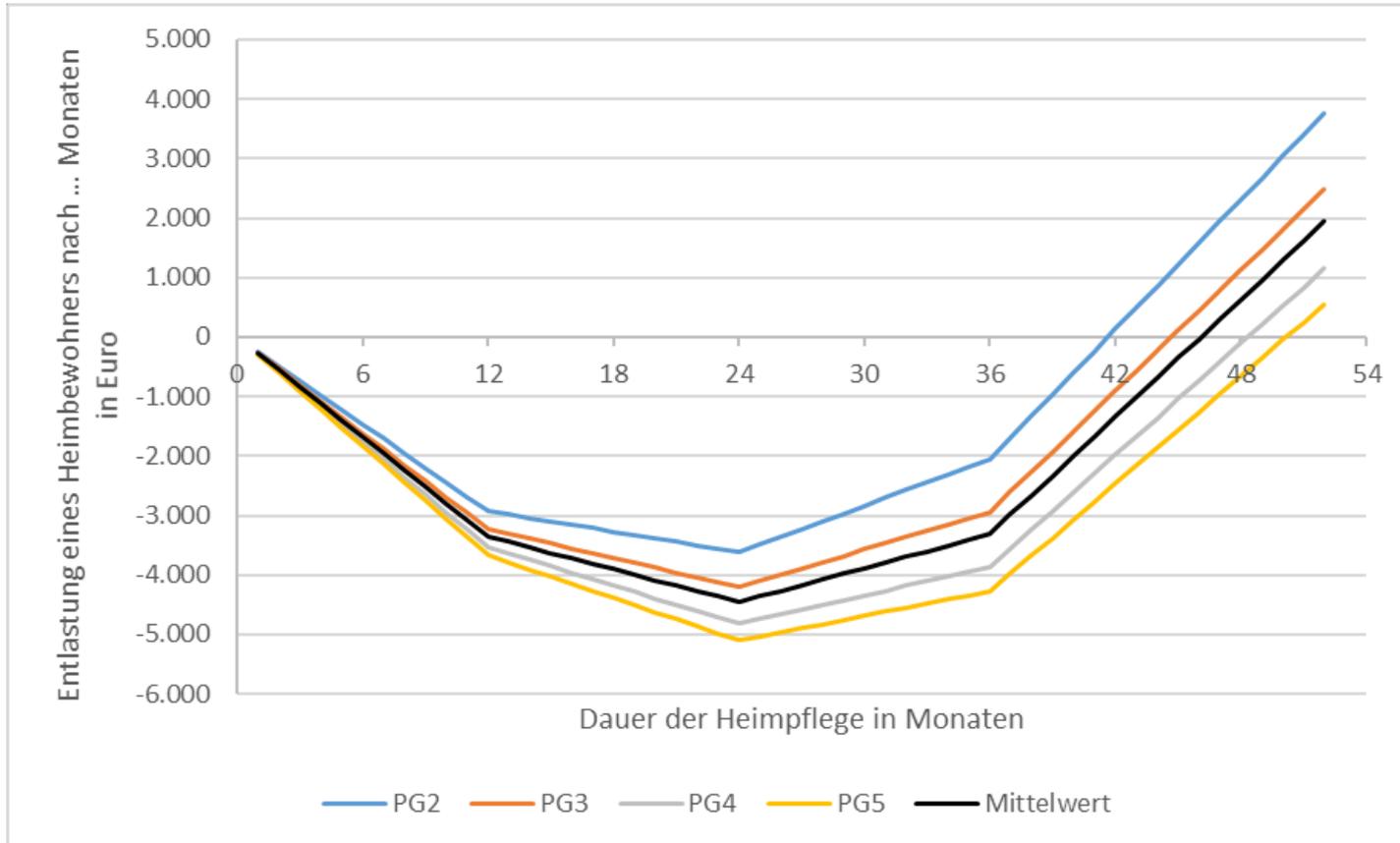
- Die Zuschläge *reduzieren* die Eigenanteile zudem nur kurzfristig.

- Bereits im dritten Quartal 2023 wird die Preisentwicklung alle Entlastungen aufgezehrt haben.

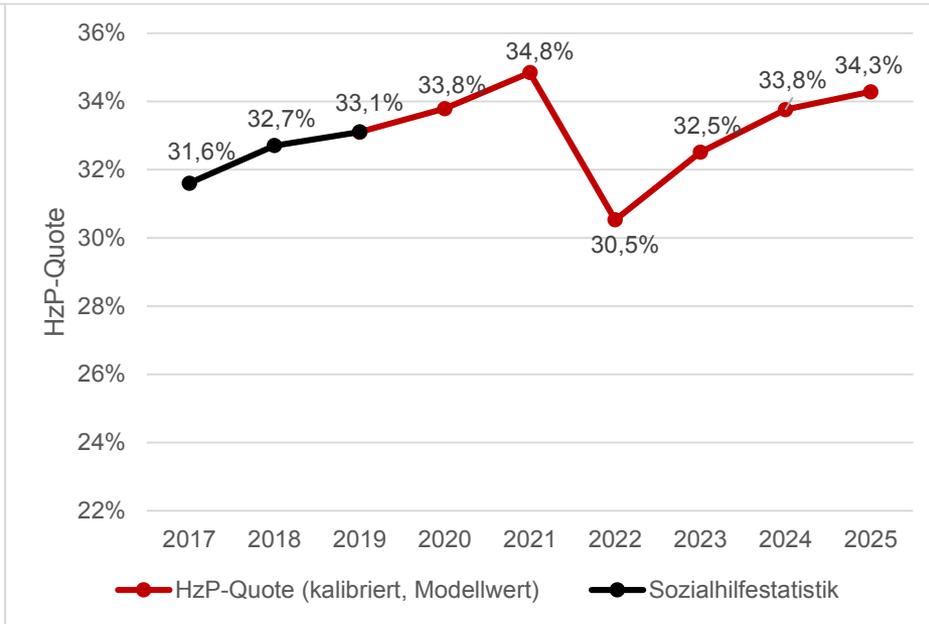
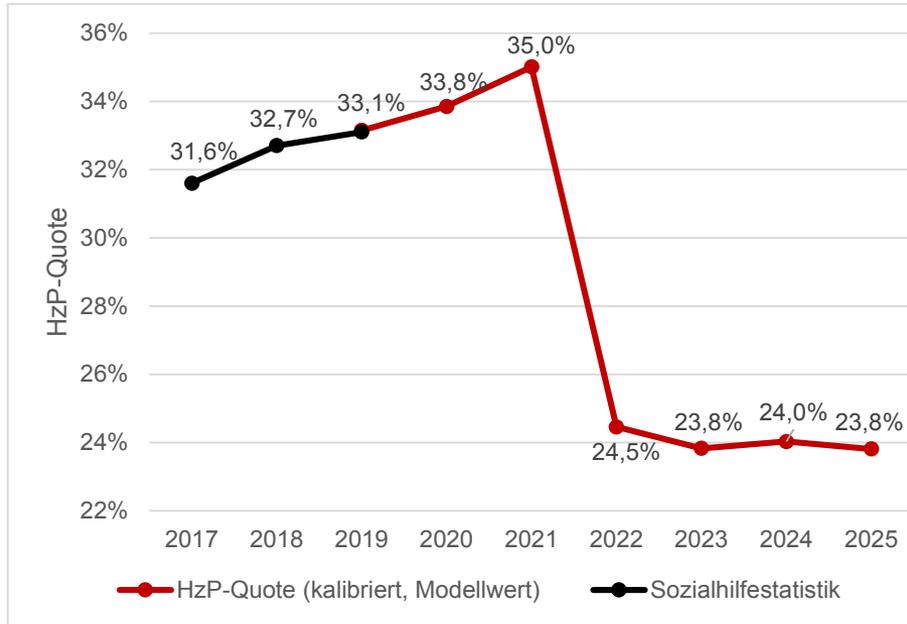
| Jahr | Quartal | (1) | (2) | (3) | (4)=(1)+(2)+(3) | (5) | (6)=(4)+(5) |
|------|---------|---|---------------------------|-------------------------------|---|--|-------------------------------|
| | | EEE + AK (ohne Reform- maßnahmen) | Tarif und Mehrpersonal | Integration Zusatzpersonal | Eigenanteil an pflegebedingten Aufwendungen | Leistungszuschläge gemäß § 43c SGB XI | Privat zu zahlende Beträge |
| 2021 | Q1 | 894 | | | 894 | | 894 |
| | Q2 | 916 | | | 916 | | 907 |
| | Q3 | 935 | | | 935 | | 921 |
| | Q4 | 949 | | | 949 | | 935 |
| 2022 | Q1 | 963 | | | 963 | -374 | 590 |
| | Q2 | 978 | | | 978 | -379 | 599 |
| | Q3 | 993 | 59 | | 1.052 | -408 | 644 |
| | Q4 | 1008 | 182 | | 1.190 | -462 | 728 |
| 2023 | Q1 | 1.023 | 184 | | 1.207 | -468 | 739 |
| | Q2 | 1.038 | 187 | | 1.225 | -475 | 750 |
| | Q3 | 1.054 | 255 | 165 | 1.460 | -566 | 894 |
| | Q4 | 1.070 | 259 | 167 | 1.496 | -580 | 915 |
| 2024 | Q1 | 1.086 | 263 | 170 | 1.519 | -589 | 930 |
| | Q2 | 1.102 | 267 | 173 | 1.542 | -598 | 944 |
| | Q3 | 1.119 | 271 | 175 | 1.565 | -607 | 958 |
| | Q4 | 1.136 | 275 | 178 | 1.589 | -616 | 972 |

(Quelle: Rothgang & Müller 2021:41)

Kumulierte Entlastung eines Heimbewohners x Monate nach Erstbezug der Leistungen bei vollstationärer Pflege



(Quelle: Rothgang & Müller 2021: 39)



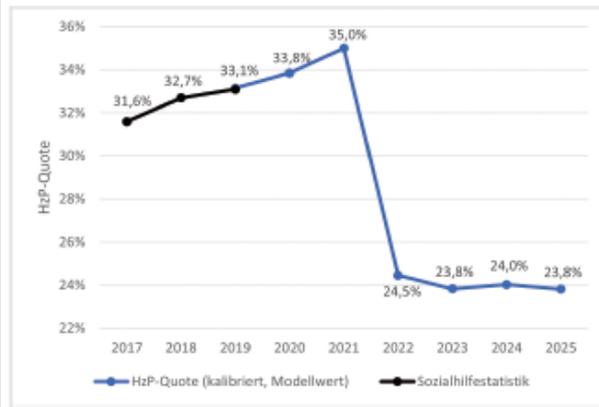
Eckpunktepapier

GVWG

(Quelle: Rothgang et al. 2021c: 23)

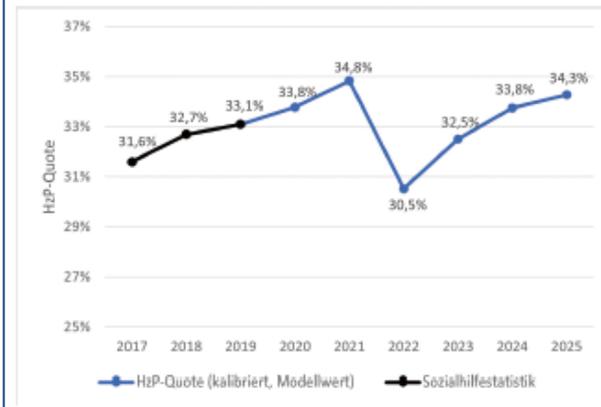
- Kurz vor der Wahl hat die CDU/CSU das auch erkannt und in ihrem „Sofortprogramm“ vom 13. September einen Eigenanteilsdeckel von 700 Euro gefordert.

Abbildung 3: Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen In Szenario 1 (Eckpunktepapier)



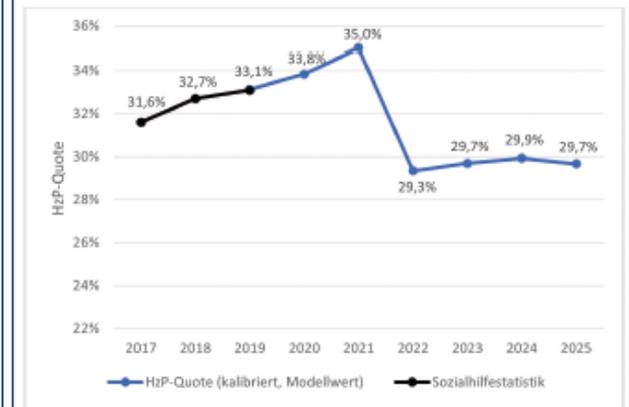
Quelle: Ergebnisse der eigenen Modellrechnungen

Abbildung 5: Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen In Szenario 2 (GVWG)



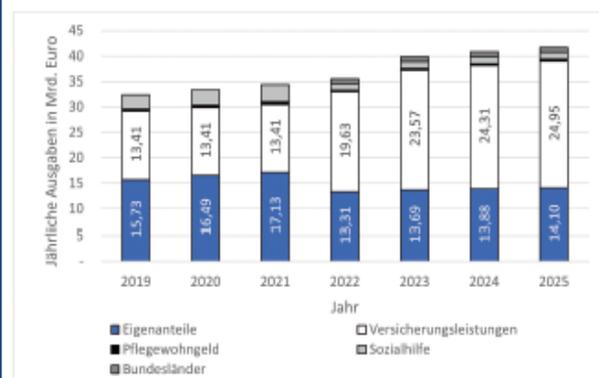
Quelle: Rothgang et al. (2021), Abbildung 4

Abbildung 7: Anteil der Empfänger von Hilfe zur Pflege in Einrichtungen in Szenario 3 („Sofortprogramm“ der CDU/CSU)



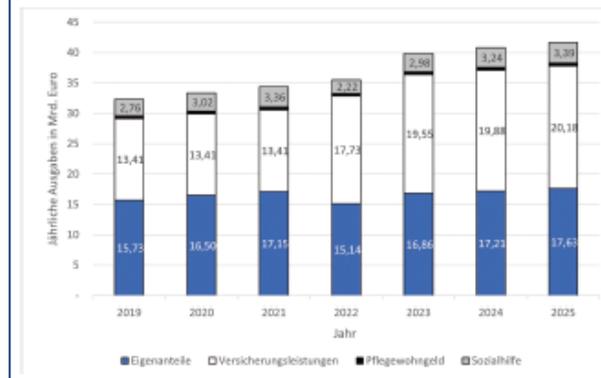
Quelle: Ergebnisse der eigenen Modellrechnungen

Abbildung 4: Kostenverteilung bei Sockel-Spitze-Tausch



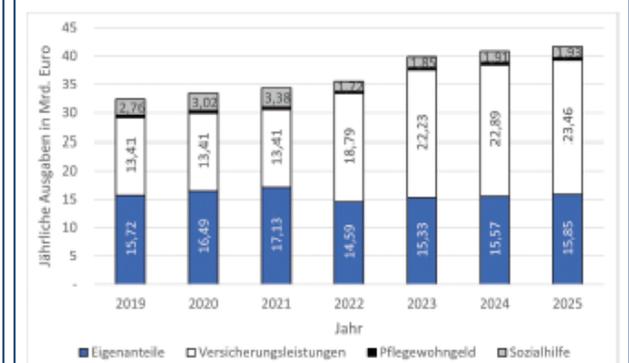
Quelle: Ergebnisse der eigenen Modellrechnungen

Abbildung 6: Kostenverteilung bei Leistungszuschlägen gemäß GVWG



Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Rothgang et al. (2021), Abbildung 5

Abbildung 8: Kostenverteilung bei Kombination von Leistungszuschlägen (GVWG) und absoluter Begrenzung der Eigenanteile („Sofortprogramm“ der CDU/CSU)



Quelle: Ergebnisse der eigenen Modellrechnungen

Eckpunktepapier

GVWG

GVWG + Deckelung bei 700 Euro

(Quelle: Rothgang et al. 2021c: 23)

- I. Die Ausgangslage der aktuellen Pflegereform
- II. Nach der Reform: Auswirkungen von GPVG und GVWG
- III. Vor der nächsten Reform: Notwendige Schritte**
 - 1. Personalbemessung
 - 2. Eigenanteile
 - 3. Refinanzierung

- Die Neufassung des § 113c SGB XI vollzieht mit dem zweiten Schritt zur Einführung des Personalbemessungsverfahrens den Übergang von einer Zuschlagslogik zu bundesweiten Personalanhaltswerten.
 - Die angegebenen Personalschlüssel lassen allerdings lediglich die Refinanzierung von *40 % des bedarfsnotwendigen Personalmehrbedarfs* zu.
 - Dies wäre vertretbar, wenn statt einen weiteren Prüfungsauftrags eine dritte Stufe der Personalmehrung beschlossen wäre.
- **Notwendige Weiterentwicklung:**
Verbindliche Festlegung einer dritte Stufe, die auf Basis verfeinerter Empirie die Personallücke *vollständig* schließen kann.

- Die Leistungszuschläge zu den Eigenanteilen gemäß dem neuen § 43c SGB XI sind dem Grunde nach ungeeignet, die Eigenanteile zu begrenzen.
- Notwendig sind Maßnahmen bei **allen** Entgeltbestandteilen
 - **EEE**: absolute Begrenzung des pflegebedingten Eigenanteils in Höhe und Dauer – wie in das BMG in seinem Eckpunktepapier im November 2020 vorgesehen hat.
 - **Ausbildungskosten**: Herauslösung aus Pflegesatz – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen bisher aber nicht umgesetzt.
 - **Unterkunft und Verpflegung**: Schutz vor steigenden Kosten (Energie, Lebensmittel) durch Wohngeldlösungen – was angegangen wird.
 - **Investitionskosten**: (Teil)Übernahme durch Länder – wie in § 9 SGB XI vorgesehen und auch in den Eckpunkte 2020 geplant.

Zukünftige Finanzierungsrisiken sind:

- Koalitionsvertrag:
 - Entlastungsbudget
 - Übernahme der Ausbildungskostenumlage in der Heimpflege
 - Eigenanteilsbegrenzung in der Heimpflege
 - Leistungsdynamisierung bei Pflegegeld (und –sachleistungen)
 - Zuschläge nach § 43c SGB XI:
 - Inflationsrisiko (soweit für pflegebedingte Kosten relevant)
 - Lohnsteigerungen für Personal (Tarifbindung, Mindestlohn)
 - Mehrpersonalisierung durch Personalbemessungsverfahren
 - BVerfG-Urteil zum Kinderberücksichtigungsgesetz
- **Ceteris paribus steigt das Defizit weiter an. Schon zu Beginn des nächsten Jahres sind Anpassungen notwendig.**

- Koalitionsvertrag sieht vor:
 - „Moderate“ Beitragssatzanhebung → Mind. 0,3 Beitragssatzpunkte
 - Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen:
 - Rentenversicherungsbeiträge für Pflegepersonen
 - Entlastung von Familien durch Beitragssatzreduktion und beitragsfreie Mitversicherung von Kindern
- Zusätzlich notwendig:
 - Steuerfinanzierung der Beitragsausfälle bei einer Beitragsdifferenzierung nach Kinderzahl
 - Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze
 - Finanzausgleich zwischen Sozialer Pflegeversicherung und Privater Pflegepflichtversicherung – wie er bereits im Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD 2005 stand.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Bundesregierung (1997): Erster Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung am 01. Januar 1995. https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/5_Publikationen/Pflege/Berichte/1.Pflegebericht.pdf.

PflegeVG-E [Entwurf eines Gesetzes zur sozialen Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit (Pflege-Versicherungsgesetz – PflegeVG)], Bundestags-Drucksache 12/5617.

Rothgang, Heinz (2021): Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung eines Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (GPVG) (BT-Drucksache 19/26822) und zu den Änderungsanträgen 1 bis 20 der Fraktionen CDU/CSU und SPD zum Gesetzentwurf der Bundesregierung (Ausschussdrucksache 19(14)320.1) anlässlich der öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Gesundheit des Deutschen Bundestages am 7.6.2021. Ausschussdrucksache 19(14)347(20).

Rothgang, Heinz und das PeBeM-Team (2020): Entwicklung und Erprobung eines wissenschaftlich fundierten Verfahrens zur einheitlichen Bemessung des Personalbedarfs in Pflegeeinrichtungen nach qualitativen und quantitativen Maßstäben gemäß § 113c SGB XI (PeBeM). Abschlussbericht. <https://doi.org/10.26092/elib/294>.

Rothgang, Heinz / Heinze, Franziska / Wagner, Christian / Kalwitzki, Thomas (2021a): Auswirkungen der aktuellen Pläne zur Finanzreform der Pflegeversicherung. <https://www.dak.de/dak/download/studie-2413956.pdf>.

Rothgang, Heinz / Heinze, Franziska / Wagner, Christian / Kalwitzki, Thomas (2021b): Auswirkungen der Regelungen des GVWG auf die stationären Pflegekosten und ihre Aufteilung. <https://www.dak.de/dak/download/studie-2476878.pdf>.

Rothgang, Heinz / Heinze, Franziska / Kalwitzki, Thomas (2021c): Zur Notwendigkeit einer Finanzreform der Pflegeversicherung jenseits der „kleinen Pflegereform“ des GVWG. In: Gesundheits- und Sozialpolitik – Zeitschrift für das gesamte Gesundheitswesen, Heft 4-5: 19-28.

Rothgang, Heinz / Kalwitzki, Thomas (2021): Pflegeversicherungsreform 2021 – Was muss geschehen und was geht noch? In: Gesundheits- und Sozialpolitik – Zeitschrift für das gesamte Gesundheitswesen, Heft 2: 6-15, <https://doi.org/10.5771/1611-5821-2021-2>.

Rothgang, Heinz / Müller, Rolf (2021): BARMER Pflegereport 2021. Wirkungen der Pflegereformen und Zukunftstrends. Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse – Band 32.