Personalbemessung, Eigenanteile und mehr:
Wie wirkungsvoll sind die aktuellen Reformen und was fehlt?

LAG der AWO NRW

am 31. August 2021

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

Inhalt

I. Die (unveränderte) Ausgangslage

II. Nach der Reform: Wirkungen des GVWG

III. Vor der Reform: Notwendige nächste Schritte

I. Die (unveränderte) Ausgangslage

- Das größte Zukunftsproblem der Pflege ist es, genug Pflegekräfte für eine qualitativ hochwertige Pflege zu gewinnen.

- Für eine nachhaltige Pflegeversicherung müssen daher Reformen auf mehreren Baustellen erfolgen:

1. Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Langzeitpflege durch mehr Personal
   → Einführung des Personalbemessungsverfahrens
2. Bessere Bezahlung der Pflegekräfte
3. Digitalisierung der Kernprozesse der Pflege
4. Finanzreform der Pflegeversicherung
5. Schaffung sektorfreier Versorgungsstrukturen

} Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs

➢ Eine nachhaltige Finanzreform ist Conditio sine qua non auch für eine Strukturreform der Pflegeversicherung, da sonst die Pflegebedürftigen finanziell überfordert werden.

Inhalt

I. Die (unveränderte) Ausgangslage
1. Eigenanteile in Pflegeheimen
2. Personalbedarf
3. Entlohnung

II. Nach der Reform: Wirkungen des GVWG

III. Vor der Reform: Notwendige nächste Schritte

I.1 Die (unveränderte) Ausgangslage

- Leitidee des konservativen Wohlfahrtsstaats: Lebensstandardsicherung
- 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)

I.1 Die (unveränderte) Ausgangslage

- Leitidee des konservativen Wohlfahrtsstaats: Lebensstandardsicherung
- Ziel bei Einführung der Pflegeversicherung: Pflegebedingte Verarmung soll verhindert werden.
- 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)

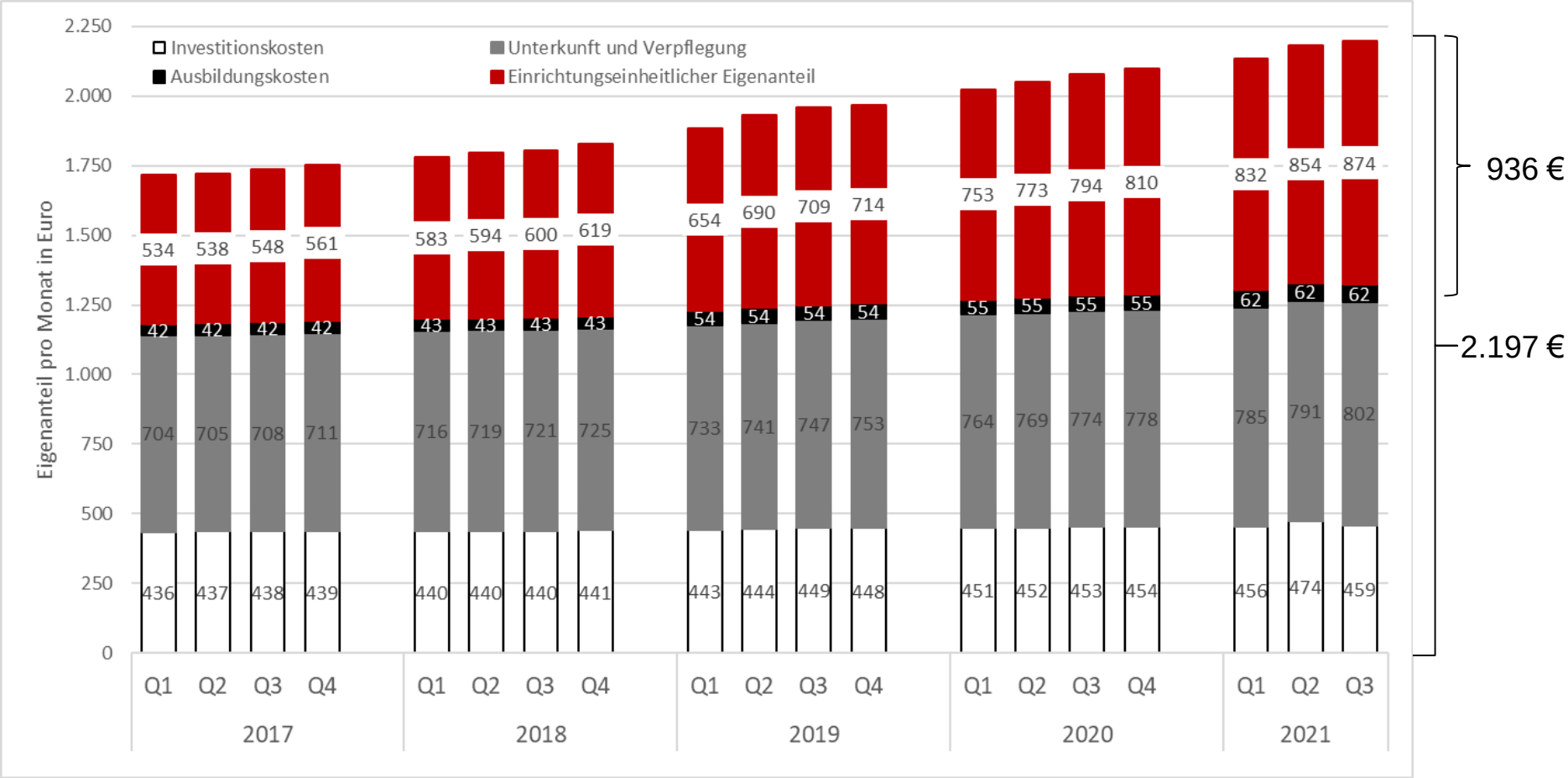
„Die Pflegeversicherung … soll eine Grundversorgung sicherstellen, die im Regelfall ausreicht, die pflegebedingten Aufwendungen abzudecken.“

(Bundesregierung (1997: 8f.)

I.1 Die (unveränderte) Ausgangslage

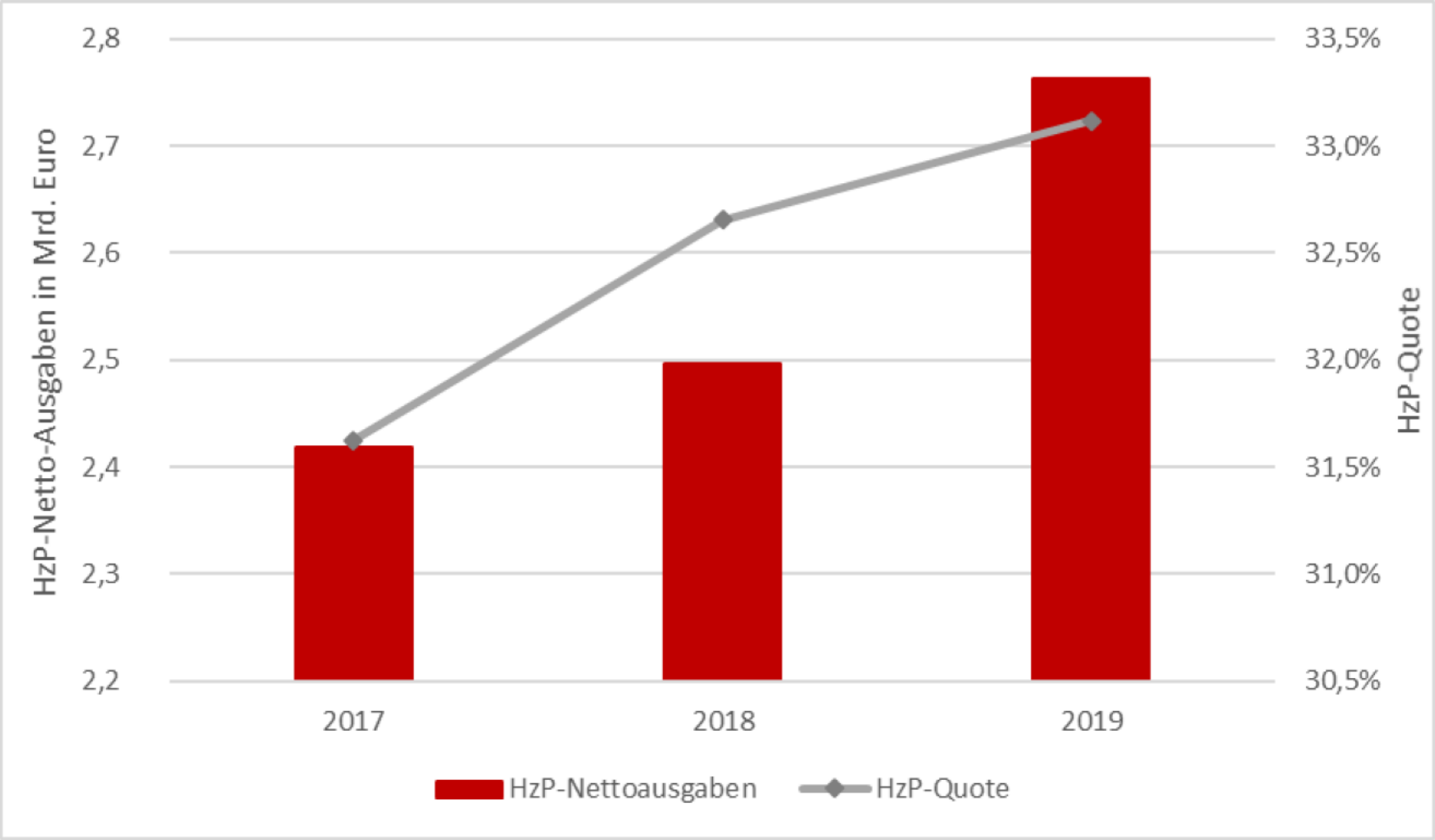
- Leitidee des konservativen Wohlfahrtsstaats: Lebensstandardsicherung
- Ziel bei Einführung der Pflegeversicherung: Pflegebedingte Verarmung soll verhindert werden.
- Dazu soll die Pflegeversicherung die pflegebedingten Kosten vollständig übernehmen.
- Dieses Ziel wurde bei Einführung der Pflegeversicherung 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.

I.1 Die (unveränderte) Ausgangslage: Gesamteigenanteile



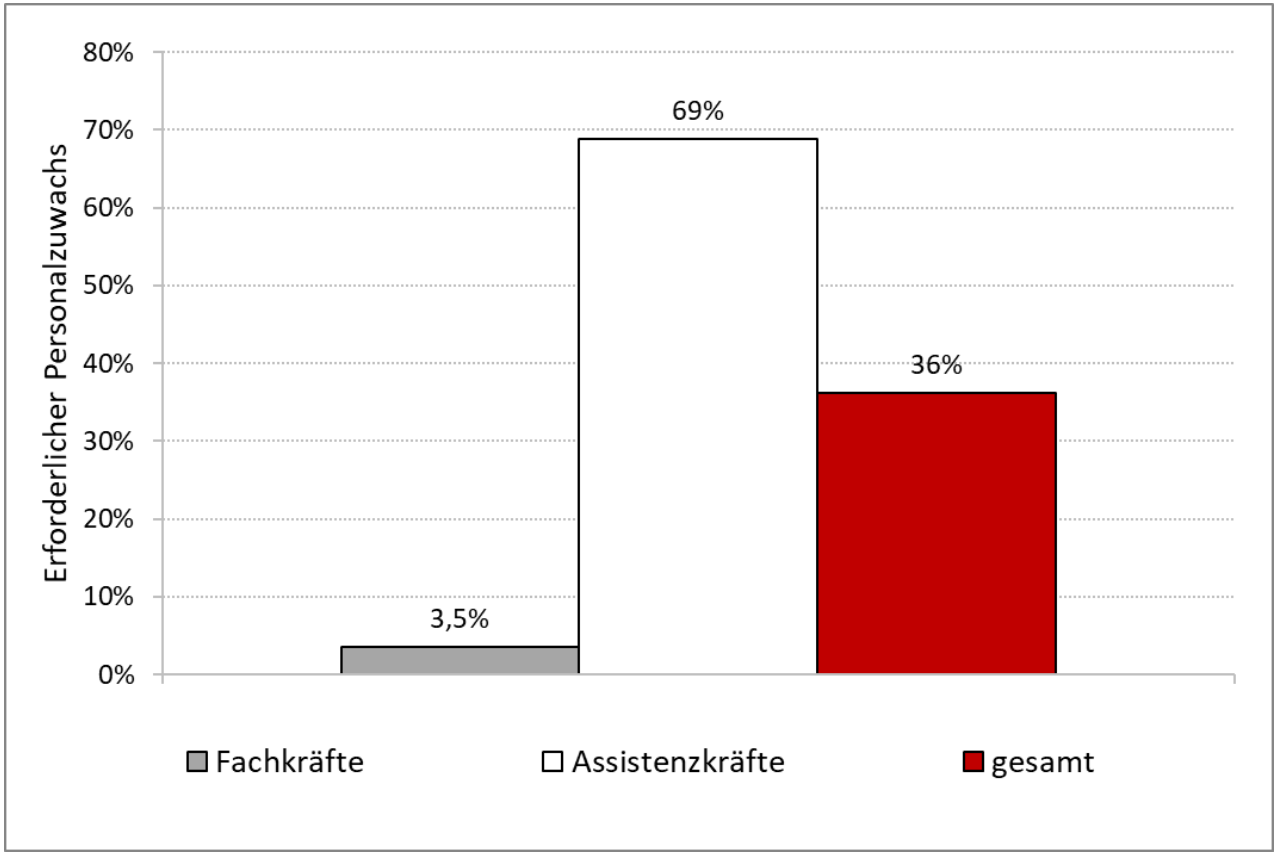
(Quelle: Rothgang & Kalwitzki 2021: 7, aktualisiert)

I.1 Die (unveränderte) Ausgangslage: Hilfe zur Pflege



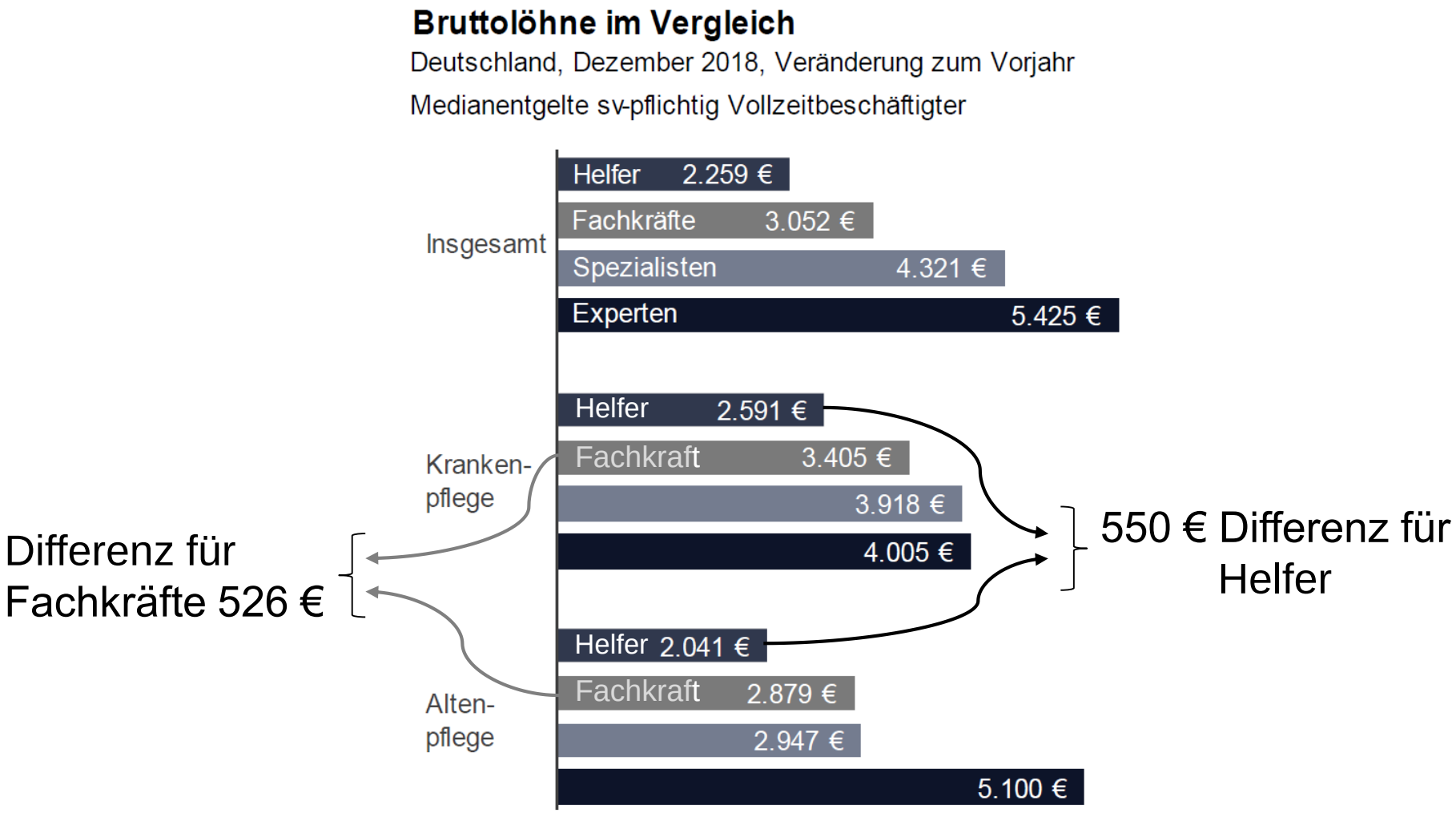
(Quelle: Rothgang et al. 2021a: 8)

Personalmehrbedarf nach Qualifikationsgruppen in stationären Einrichtungen



(Quelle: Rothgang und das PeBeM-Team 2020: 258)

I.3 Die (unveränderte) Ausgangslage: Entlohnung (IAB 2020)



(Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit 2020)

Wird auf eine nachhaltige Begrenzung der Eigenanteile verzichtet, aber in Zukunft das bedarfsnotwendige Pflegepersonal eingesetzt und besser bezahlt, werden Pflegebedürftige weiterhin finanziell überlastet.

Die Sozialhilfequoten werden deutlich steigen.

Das initiale Ziel der Pflegeversicherung wird so dauerhaft verfehlt.

Inhalt

I. Die (unveränderte) Ausgangslage

II. Nach der Reform: Wirkungen des GVWG

1. Personalbemessung: niedrige zweite Stufe, unverbindliche dritte
2. Eigenanteile der Pflegebedürftigen: finanzpolitisches Zeitspiel
3. Gegenfinanzierung: kreative Buchführung statt solider Regelungen

III. Vor der Reform: Notwendige nächste Schritte

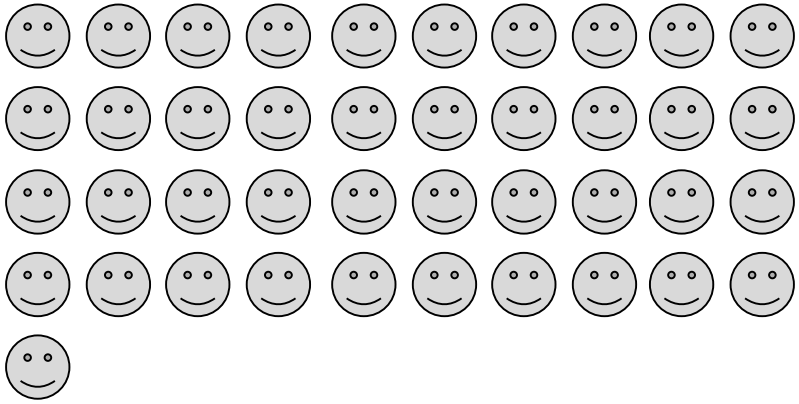
III.1 Wirkung des GVWG: Personalbemessung

- 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.
- Das GVWG ermöglicht 40% der Personallücke zu schließen.
- Darüber hinaus bleiben die Regelungen unverbindlich.

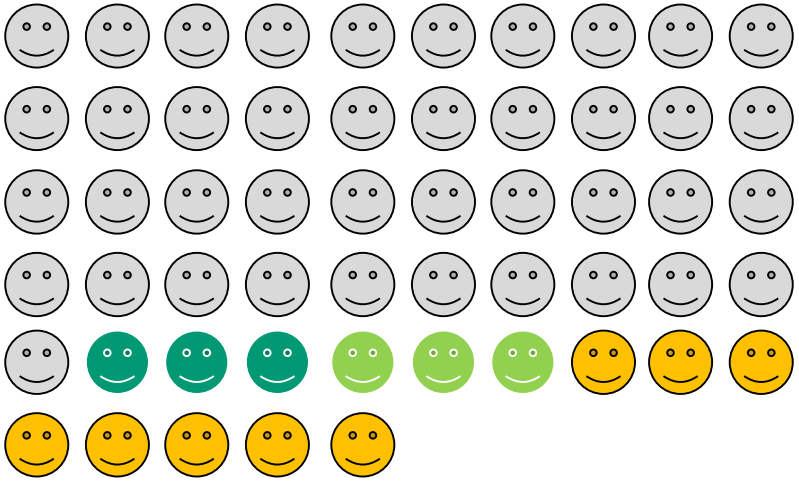
III.1 Wirkung des GVWG: Personalbemessung

Für eine durchschnittliche 100-Bewohner-Einrichtung

Aktuell: 41 VZÄ



Bedarf: 55 VZÄ



durch das GPVG — 2021

durch das GVWG — 2023

Umsetzung offen — 2025 ff.

III.2 Wirkung des GVWG: Eigenanteile

- Der neue § 43c SGB XI bietet Leistungszuschläge für Heimbewohner:innen in Abhängigkeit von der Länge des Heimaufenthaltes.

- Die Zuschläge beziehen sich auf die pflegebedingten Eigenanteile (EEE+AK) und belaufen sich auf 5% für das erste Jahr, 25% für das zweite Jahr, 45% für das dritte Jahr und 70% für die Zeit darüber hinaus.

- Gewichtet mit den Bezugsdauern einer Kohorte ergibt sich ein mittleres Zuschlagsniveau von 38,8% der Eigenanteile oder 347 Euro pro Person und Monat beim gegenwärtigen Preisniveau.

- Diese Zuschläge sind dem Grundsatz nach geeignet, Eigenanteile *zu reduzieren*, keinesfalls jedoch eine „*Begrenzung* des Eigenanteils“ – wie im Titel des § 43c SGB XI versprochen – zu erzeugen.

III.2 Wirkung des GVWG: Eigenanteile

- 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 und
  - die Integration der bisher zusätzlich finanzierten Personalstellen in der Pflegesatz erhöht die monatlichen Eigenanteile um durchschnittlich 101 Euro.

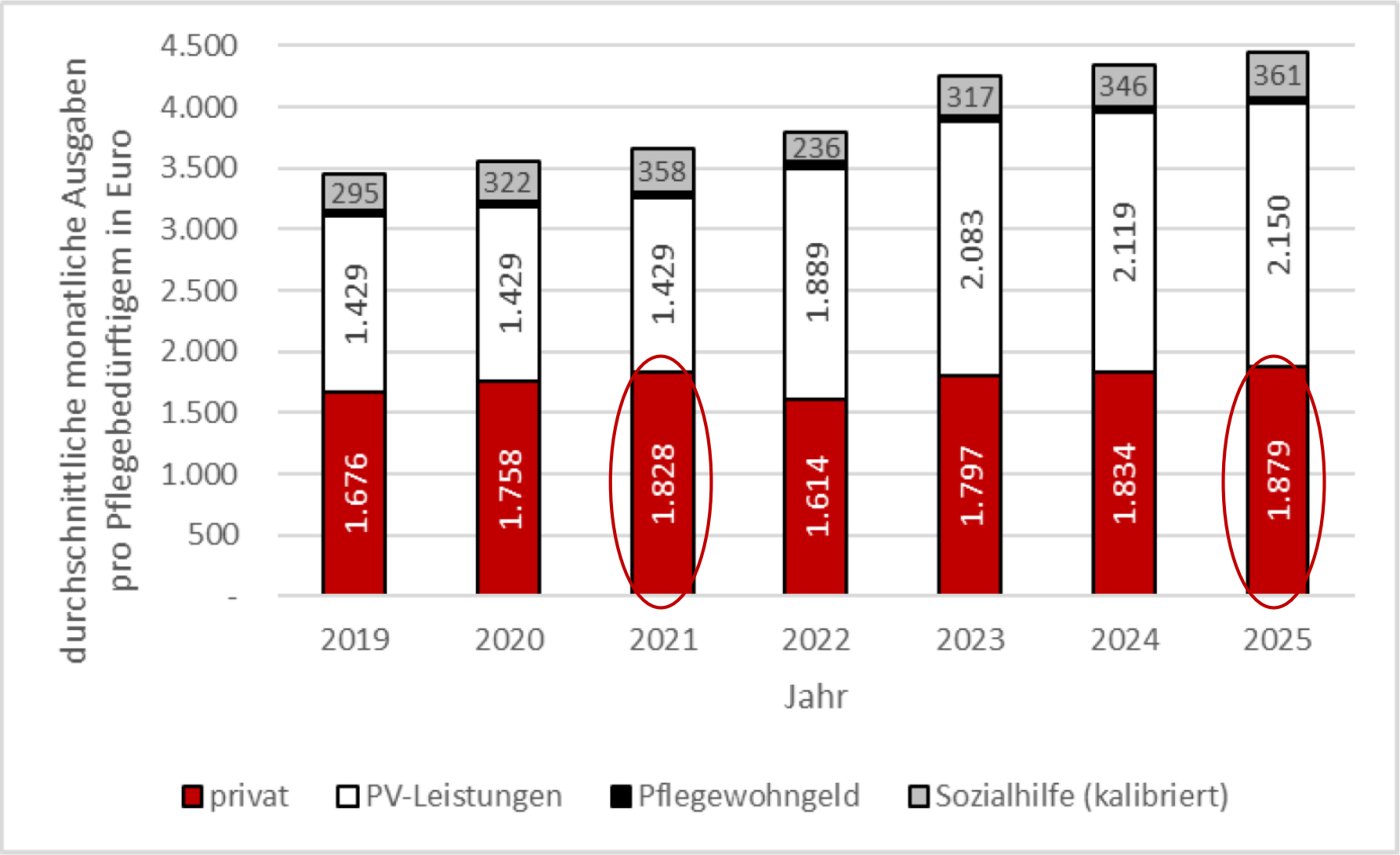
III.2 Wirkung des GVWG: Eigenanteile

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

Jahr	Quartal	(1) EEE + AK (ohne Reform-maßnahmen)	(2) Tarif und Mehrpersonal	(3) Integration Zusatzpersonal	(4)=(1)+(2)+(3) Eigenanteil an pflegebedingten Aufwendungen	(5) Leistungszuschläge gemäß § 43c SGB XI	(6)=(4)+(5) Privat zu zahlende Beträge
2021	Q1	894			894		894
	Q2	907			907		907
	Q3	921			921		921
	Q4	935			935		935
2022	Q1	949			949	-369	580
	Q2	963			963	-374	589
	Q3	978	59		1.037	-403	634
	Q4	993	182		1.175	-456	719
2023	Q1	1.008	184		1.192	-463	729
	Q2	1.023	187		1.210	-470	740
	Q3	1.038	255	165	1.460	-567	893
	Q4	1.054	259	167	1.480	-575	905
2024	Q1	1.070	263	170	1.503	-584	919
	Q2	1.086	267	173	1.526	-593	933
	Q3	1.102	271	175	1.548	-601	947
	Q4	1.119	275	178	1.572	-611	961

(Quelle: Rothgang 2021: 12)

III.3 Wirkung des GVWG: Verteilung der monatl. Heimkosten



(Quelle: Rothgang et al. 2021b: 24, aktualisierte Darstellung von Rothgang 2021: 15)

III.2 Wirkung des GVWG: Eigenanteile und Sozialhilfe

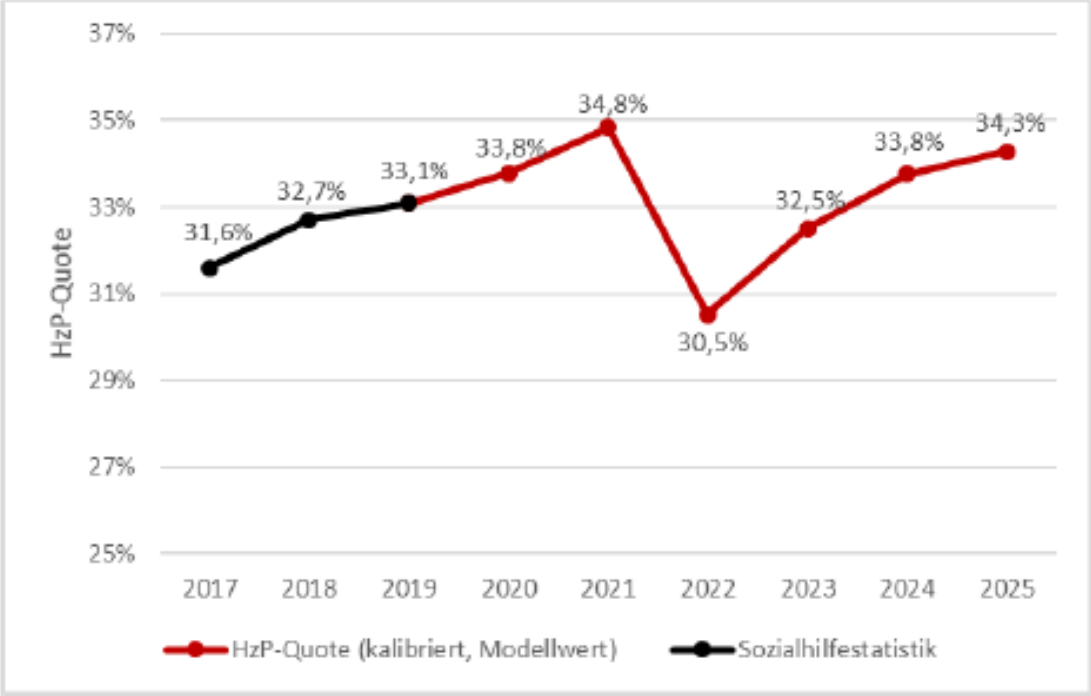
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
HzP-Quote (in %)	33,10%	33,78%	34,84%	30,52%	32,51%	33,76%	34,28%
HzP-Empfänger	258.794	264.168	272.434	238.677	254.170	263.960	268.027
HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	2,764	3,021	3,356	2,217	2,976	3,244	3,391
Private Eigenanteile (in Mrd. Euro)	15,725	16,495	17,149	15,141	16,862	17,213	17,632
PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	13,409	13,409	13,409	17,725	19,547	19,880	20,175

(Quelle: Rothgang et al. 2021b: 25, aktualisierte Darstellung von Rothgang 2021)

- Schon 2024 liegt der Anteil der Sozialhilfeempfänger wieder höher als 2019.
- Die Sozialhilfeausgaben übersteigen schon 2023 wieder den Wert des Jahres 2019.
- Inzwischen vorgelegte Ergebnisse der Sozialhilfestatistik 2020 zeigen, dass die Ausgabenentwicklung für 2020 mit den genannten Werten noch unterschätzt wird.
- Die Entlastung durch das GVWG ist zudem *nicht nachhaltig*.

III.3 Wirkung des GVWG: Pflegebedingte Sozialhilfe

- Nach eigenen Berechnungen sind die vom BMG ausgewiesenen Reformkosten deutlich zu gering angesetzt.



(Quelle: Rothgang et al. 2021b: 23, aktualisierte Darstellung von Rothgang 2021: 15)

III.3 Wirkung des GVWG: Finanzierung(sbedarf)

- Nach eigenen Berechnungen sind die vom BMG ausgewiesenen Reformkosten deutlich zu gering angesetzt und nicht durch die Gegenbuchungen gedeckt.
- Es resultieren reformbedingte Defizite von 1,1 Mrd. Euro für 2022, die bis auf 3,5 Mrd. Euro im Jahr 2025 ansteigen.

III.3 Wirkung des GVWG: Finanzierung(sbedarf)

- Die Reform ist unterfinanziert, gleichzeitig sind die Entlastungen für Heimbewohnende zu gering.
- Höhere Entlastungen sind vor allem an fehlender Refinanzierung gescheitert:
  - Steuermittel sind in der Post-Pandemiezeit knapp
  - Beitragssatzerhöhungen werden tabuisiert
- Notwendig ist es daher, die Finanzierung der Pflegeversicherung auf eine breitere Basis zu stellen.

Inhalt

I. Die (unveränderte) Ausgangslage

II. Nach der Reform: Wirkungen des GVWG

III. Vor der Reform: Notwendige nächste Schritte

III. Vor der Reform: Personalbemessung

- 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.

➢ Verbindliche Festlegung einer dritte Stufe, die auf Basis verfeinerter Empirie die Personallücke *vollständig* schließen kann.

III. Vor der Reform: Eigenanteile

- Die Leistungszuschläge zu den Eigenanteilen gemäß dem neuen § 43c SGB XI sind dem Grunde nach ungeeignet, die Eigenanteile zu begrenzen.
- So trägt die Pflegeversicherung durchschnittlich nur 40 % der steigenden einrichtungseinheitlichen Eigenanteile, während nach wie vor 60 % von den Heimbewohner:innen getragen werden müssen.
- Die Entlastung der Heimbewohner:innen beträgt nur 1 % der Gesamteigenanteile und ist so temporär, dass bereits in 2023 wieder höhere Eigenanteile als heute zu erwarten sind.

➢ Absolute Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile und ihrer Zahlungsdauer – wie im Eckpunktepapier des BMG 2020 vorgeschlagen.

III. Vor der Reform: Refinanzierung

- Zentrales Element der Gegenfinanzierung ist der Verzicht auf die eingeplante Leistungsdynamisierung, deren Volumen im Dezember 2020 auf 5 % festgelegt worden war.

- Die Gegenfinanzierung ist nicht ausreichend und weist ein Defizit in Höhe von 1,1 Mrd. Euro (2022) bis 3,5 Mrd. Euro (2025) auf, da der Steuerzuschuss nur 1 Mrd. Euro beträgt und nicht – wie ursprünglich geplant – rund 6 Mrd. Euro.

➢ Eine nachhaltige Lösung wäre die Verbreitung der Einnahmebasis durch die Einführung einer *Bürgerversicherung* bzw. einen *Finanzausgleich* zwischen SPV und PPV, die eine absolute Begrenzung des Eigenanteils erlauben würden, ohne den Beitragssatz anzuheben.

Schluss

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!