

# **EINE Finanzierungsreform kommt (bestimmt): Was bedeuten begrenzte Eigenanteile für die kommunalen Haushalte?**

---

**Niedersächsische Landespflegekonferenz 2021  
Neue Herausforderungen gemeinsam bewältigen  
am 26. Mai 2021**

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

- 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. Schaffung sektorfreier Versorgungsstrukturen
  5. **Finanzreform der Pflegeversicherung**

Steigerung  
der  
Attraktivität  
des  
Pflegeberufs

- 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. Schaffung sektorfreier Versorgungsstrukturen
    5. Finanzreform der Pflegeversicherung
- Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs
- Eine Finanzreform ist *Conditio sine qua non* auch für eine Strukturreform der Pflegeversicherung, da sonst die Pflegebedürftigen finanziell überfordert werden.

- Im Oktober 2021 wurden vom BM Spahn Vorschläge für eine großen Pflegereform 2021 verkündet, die im November in „Eckpunkten“ konkretisiert wurde.
- In diesen wurde ein Sockel-Spitze-Tausch angekündigt, der die Eigenanteile der Pflegebedürftigen auf 700 Euro für 36 Monate für eine stationäre Versorgung begrenzt hätte.
- Das ermöglicht die Einführung des Personalbemessungsverfahrens ohne zusätzliche Belastung der Pflegebedürftigen.
- Die Pflegereform 2021 schien auf der Überholspur zu sein.
- **Dann passierte lange nichts ...**

- Im März 2021 gab es einen Arbeitsentwurf (datiert 15.3.21) für ein Reformgesetz, der aber nie offiziell vorgelegt wurde.
  - Darin wird die Sockellösung der Eckpunkte durch eine einen prozentualen Zuschuss zu den Eigenanteilen ersetzt
- Im Mai wurden Änderungsanträge zum Gesundheitsversorgungswertentwicklungsgesetz (GVWG) bekannt, die Regelungen zur Pflegereform transportieren, u.a. die Zuschusslösung
- **Nachfolgen werde zeigen, warum die Pflegereform 2021 hierdurch in eine Sackgasse geraten ist.**

- I. Ausgangslage
- II. Reformvorschläge des BMG
- III. Wirkungen der Reformvorschläge
- IV. Fazit

- I. Ausgangslage
- II. Reformvorschläge des BMG
- III. Wirkungen der Reformvorschläge
- IV. Fazit

- 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)

- 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 ...“*

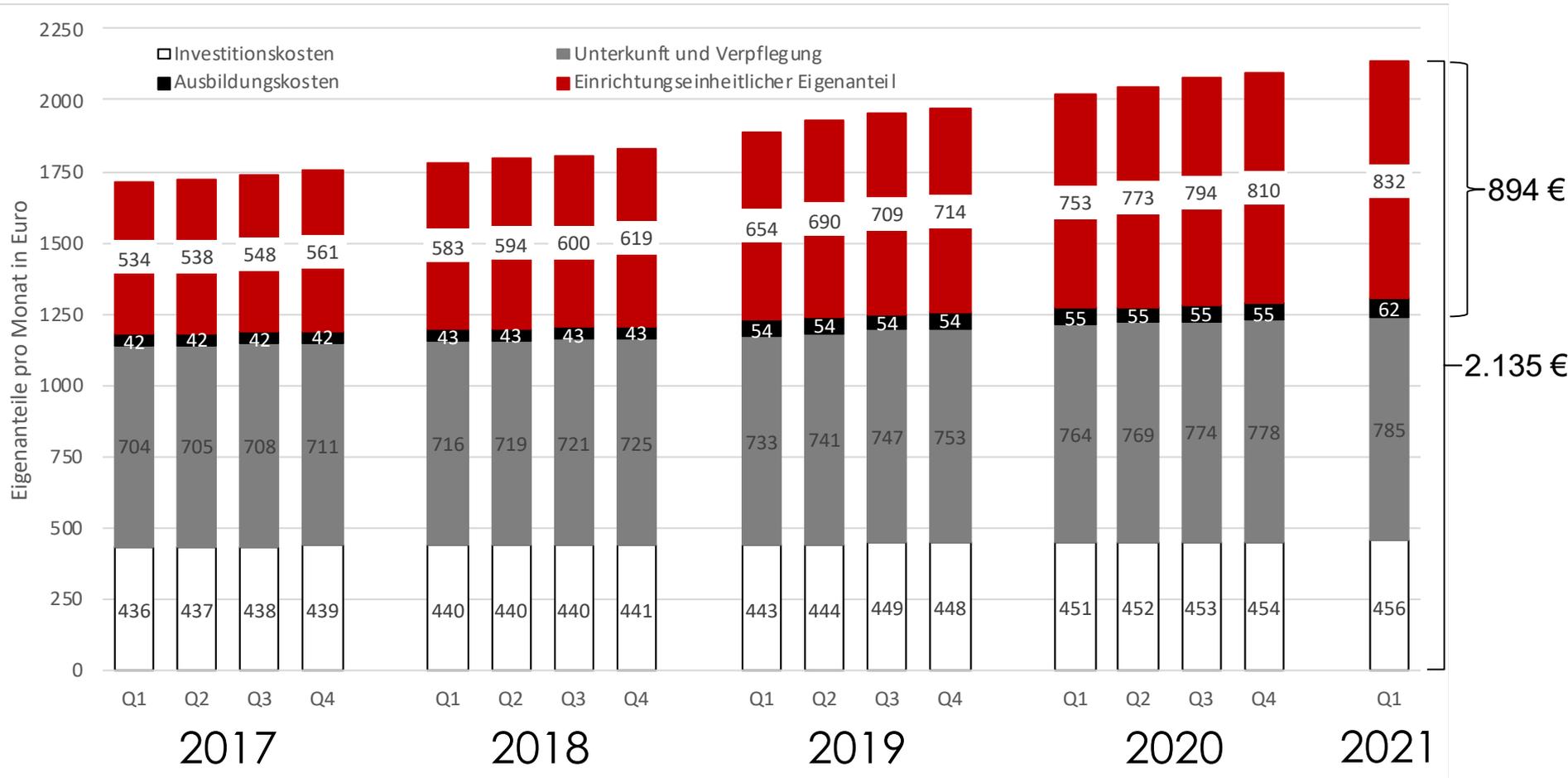
(Gesetzesbegründung: PflegeVG-E, S. 115)

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

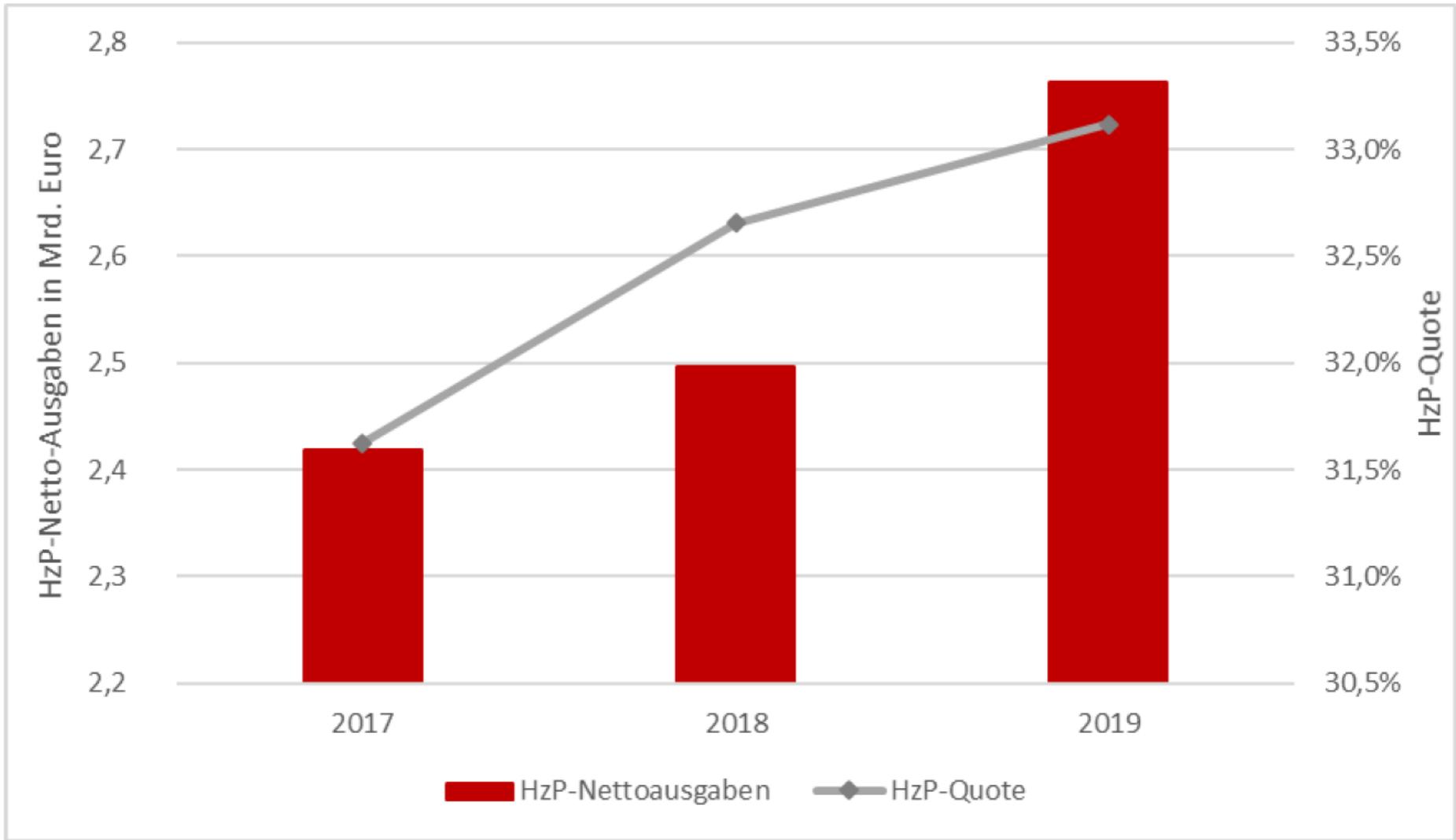
(1. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung (1997: 8f.)

- 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 realisiert.
- Die fehlende/unzureichende Dynamisierung bis 2017 hat zu permanent steigenden Eigenanteilen geführt – die Effekte des PSG II waren nur kurzfristig.

# I. Ausgangslage: Entwicklung der Gesamteigenanteile



# I. Ausgangslage: Entwicklung Hilfe zur Pflege in Einrichtungen<sup>12</sup>



# I. Ausgangslage: Entwicklung Hilfe zur Pflege in Einrichtungen 13



- I. Ausgangslage
- II. Reformvorschläge des BMG**
- III. Wirkungen der Reformvorschläge
- IV. Fazit

### 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

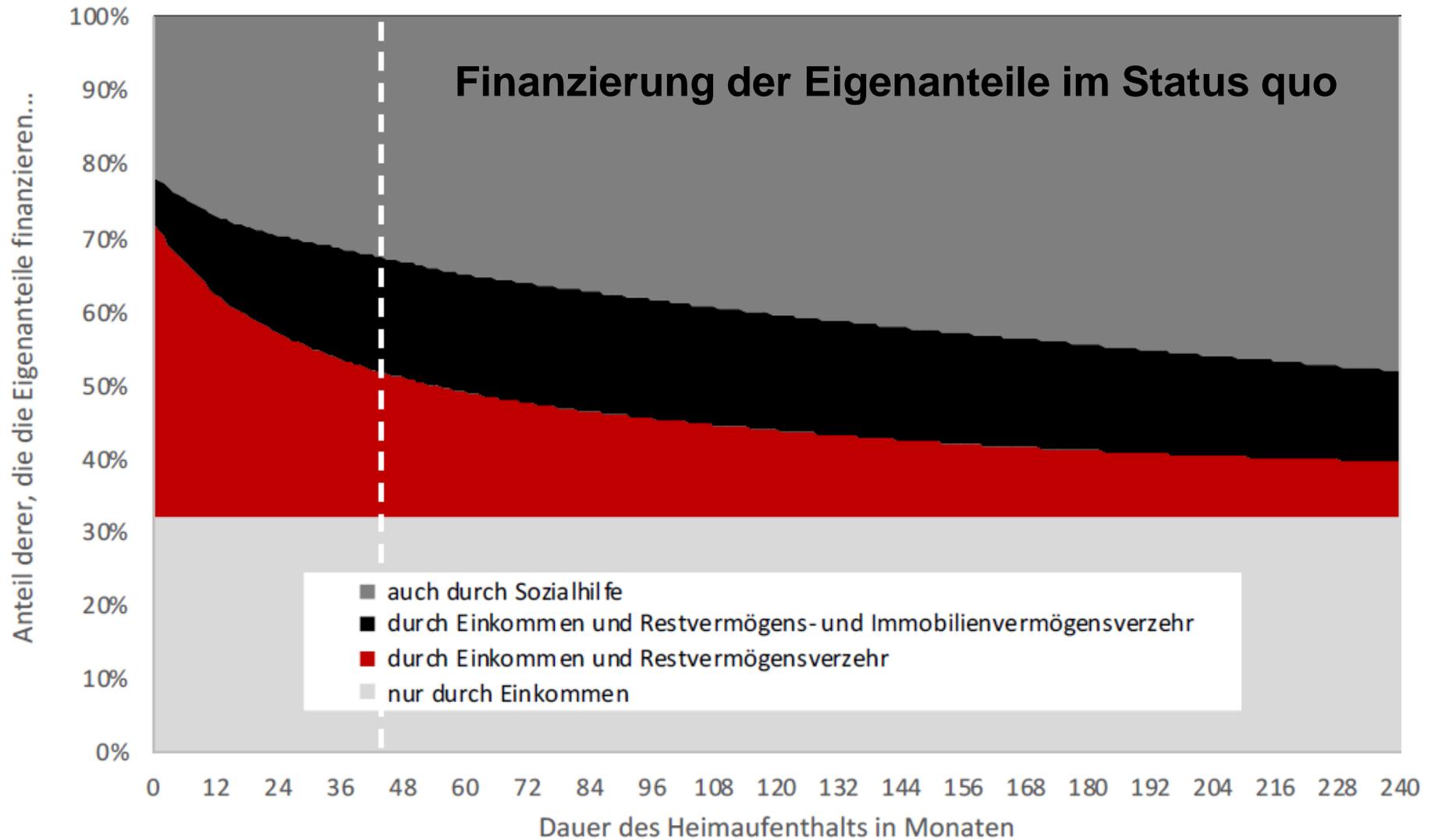
### Eckpunktepapier vom 4.11.2020

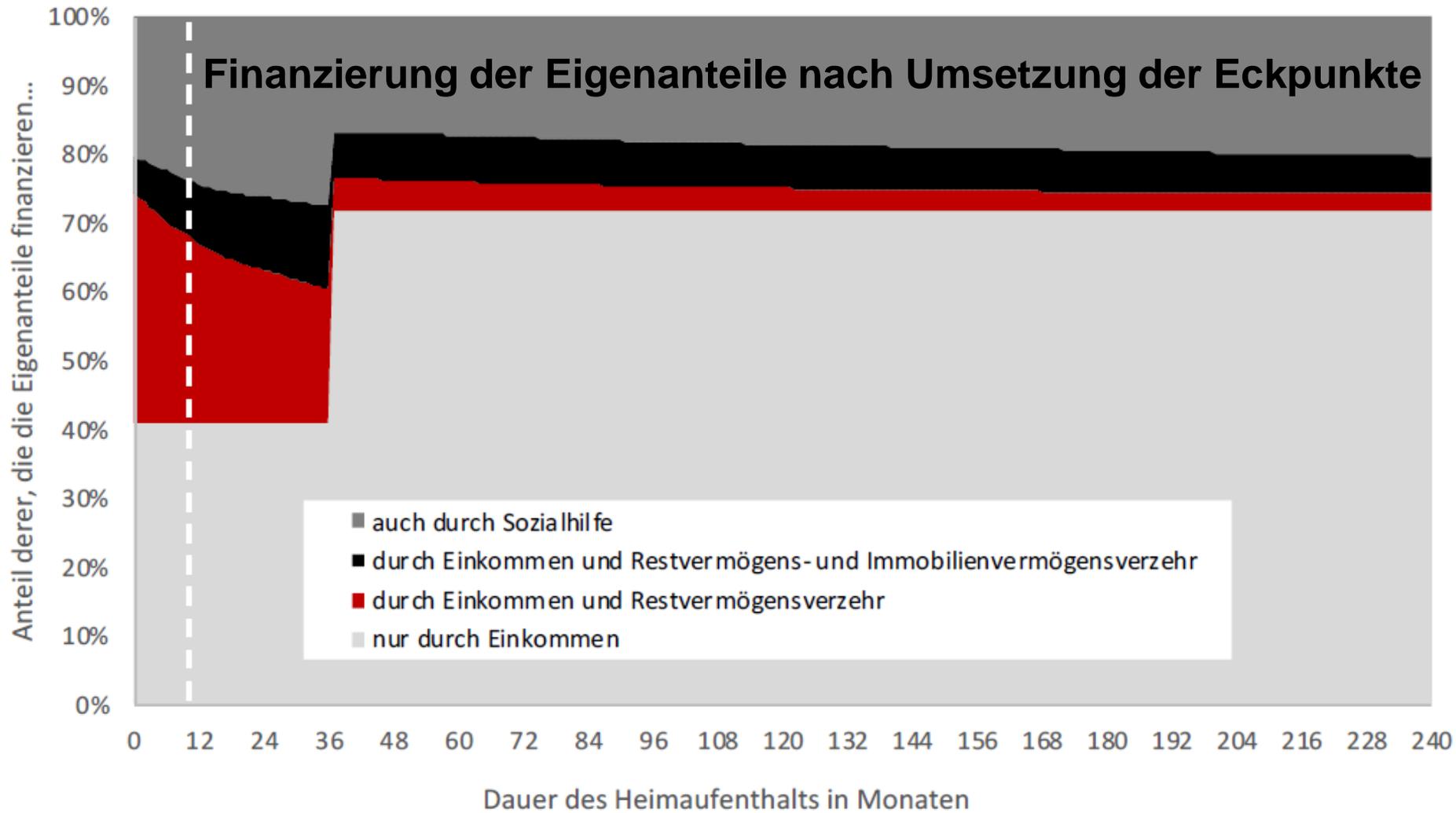
- Begrenzung des Eigenanteils für Pflegekosten einschließlich Ausbildungskosten bundesweit auf 700 Euro
- Zeitliche Begrenzung dieser Zahlungen auf 36 Monate
- Länder übernehmen Investitionskostenanteil von 100 Euro pro Monat und Heimbewohner

### 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
- Teilweise Umfinanzierung der medizinischen Behandlungspflege im Umfang von 640 Mio. Euro/Jahr

- I. Ausgangslage
- II. Reformvorschläge des BMG
- III. Wirkungen der Reformvorschläge**
- IV. Fazit





## Finanzielle Effekte der Umsetzung des Eckpunktepapiers

		Preisniveau der Pflegesätze 1.7.19		
Status quo	Status quo 2019	HzP-Empfänger	258.949	Differenz zum Status quo 2019
		HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	2,764	
		Eigenanteile (in Mrd. Euro)	15,744	
		PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	13,409	
Eckpunkte	Begrenzung der Eigenanteile (EEE+Ausbildungskosten) auf max. 700 Euro für max. 36 Monate und Übernahme von 100 Euro pro Person für IK duch Länder	HzP-Quote (in %)	23,8%	-9,3%
		HzP-Empfänger	185.551	-73.398
		HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	1,309	-1,455
		Eigenanteile (in Mrd. Euro)	12,562	-3,182
		PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	17,112	3,702

- Schon bei unterstelltem Preisniveau von Juli 2019 geht der Anteil der Sozialhilfeempfänger um fast ein Drittel zurück und sinken die HzP-Ausgaben um 1,4 Mrd. Euro.

## Finanzielle Effekte der Umsetzung des Eckpunktepapiers bei einer unterstellten Personalkostensteigerung von 35%

		Preisniveau der Pflegesätze 1.7.19		Nach vollständiger Konvergenz		
		33,1%		45,0%		
Status quo	Status quo 2019	HzP-Empfänger	258.949	Differenz zum Status quo 2019	351.535	Differenz bei Konvergenz
		HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	2,764		5,605	
		Eigenanteile (in Mrd. Euro)	15,744		19,932	
		PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	13,409		13,409	
Eckpunkte	Begrenzung der Eigenanteile (EEE+Ausbildungskosten) auf max. 700 Euro für max. 36 Monate und Übernahme von 100 Euro pro Person für IK duch Länder	HzP-Quote (in %)	23,8%	-9,3%	25,4%	-19,5%
		HzP-Empfänger	185.551	-73.398	198.920	-152.614
		HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	1,309	-1,455	1,462	-4,142
		Eigenanteile (in Mrd. Euro)	12,562	-3,182	13,075	-6,857
		PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	17,112	3,702	23,471	10,062

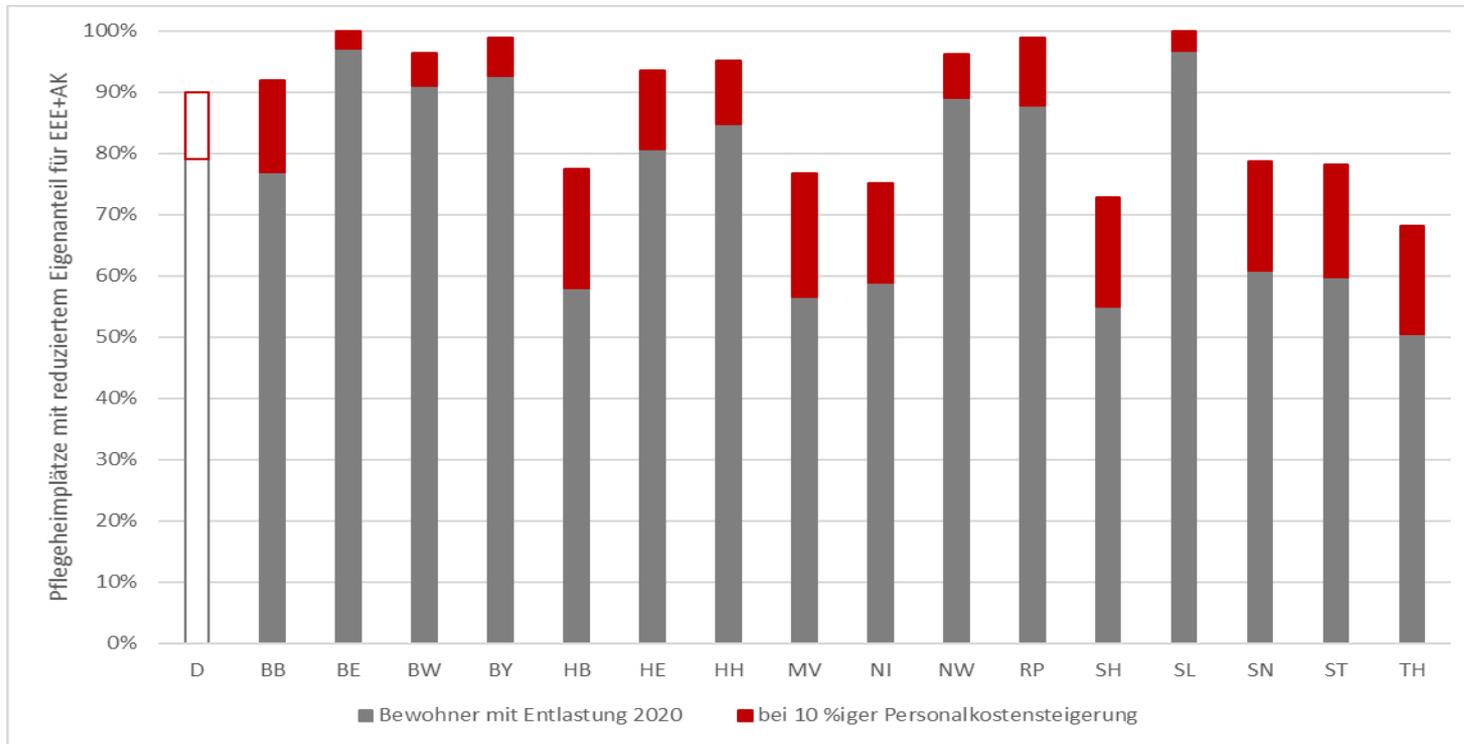
- Schon bei unterstelltem Preisniveau von Juli 2019 geht der Anteil der Sozialhilfeempfänger um fast ein Drittel zurück und sinken die HzP-Ausgaben um 1,4 Mrd. Euro.
- Wird von einer Personalkostensteigerung von gut einem Drittel ausgegangen, sind die Effekte noch deutlich größer.

## Finanzielle Effekte der Umsetzung des Eckpunktepapiers im Vergleich zum Arbeitsentwurf bei einer unterstellten Personalkostensteigerung von 35%

		Preisniveau der Pflegesätze 1.7.19		Nach vollständiger Konvergenz		
Status quo	Status quo 2019	HzP-Quote (in %)	33,1%	Differenz zum Status quo 2019	45,0%	Differenz bei Konvergenz
		HzP-Empfänger	258.949		351.535	
		HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	2,764		5,605	
		Eigenanteile (in Mrd. Euro)	15,744		19,932	
		PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	13,409		13,409	
Eckpunkte	Begrenzung der Eigenanteile (EEE+Ausbildungskosten) auf max. 700 Euro für max. 36 Monate und Übernahme von 100 Euro pro Person für IK duch Länder	HzP-Quote (in %)	23,8%	-9,3%	25,4%	-19,5%
		HzP-Empfänger	185.551	-73.398	198.920	-152.614
		HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	1,309	-1,455	1,462	-4,142
		Eigenanteile (in Mrd. Euro)	12,562	-3,182	13,075	-6,857
		PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	17,112	3,702	23,471	10,062
Arbeitsentwurf ohne MBP	Reduzierung der Eigenanteile (EEE+Ausbildungskosten) in Jahresschritten auf 100%/75%/50%/25% und Übernahme von 100 Euro pro Person für IK duch Länder	HzP-Quote (in %)	25,9%	-7,3%	34,8%	-10,1%
		HzP-Empfänger	202.196	-56.753	272.495	-79.040
		HzP-Ausgaben (in Mrd. Euro)	1,563	-1,201	2,799	-2,806
		Eigenanteile (in Mrd. Euro)	13,135	-2,609	16,116	-3,816
		PV-Ausgaben (in Mrd. Euro)	16,283	2,873	19,094	5,685

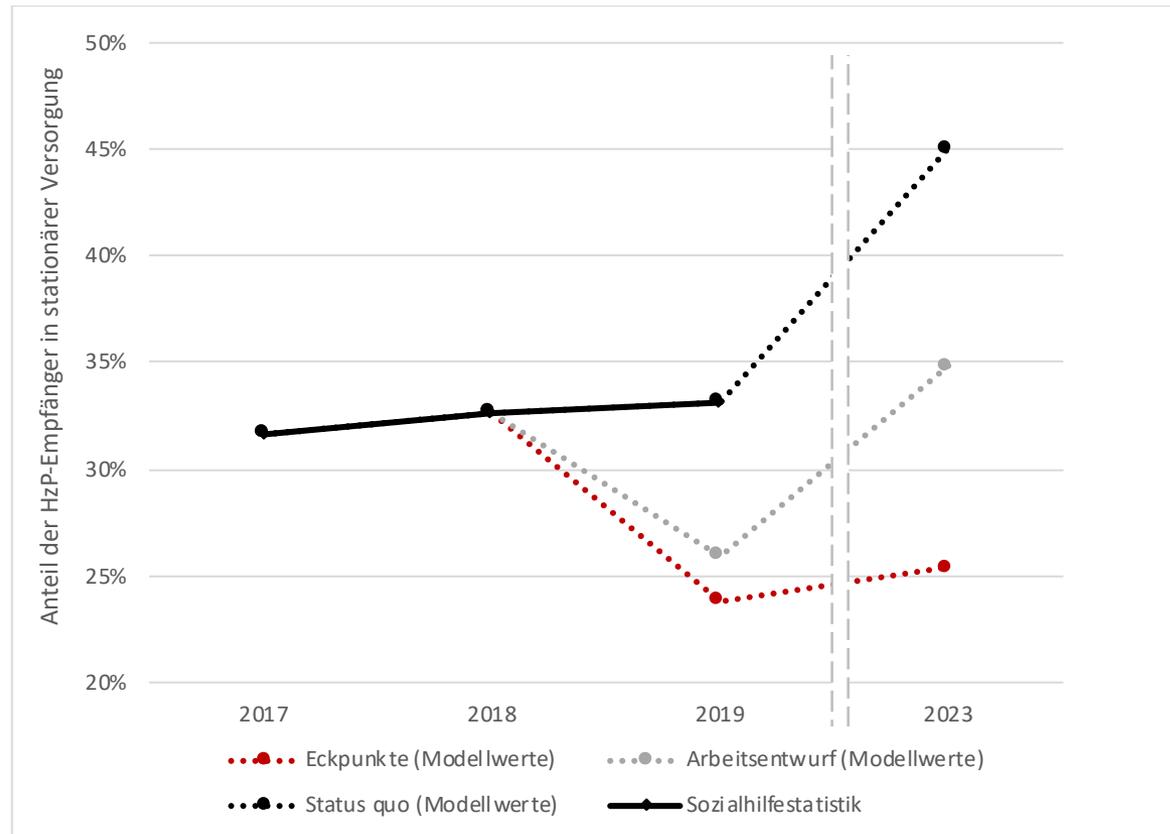
➤ Der Arbeitsentwurf erzielt dagegen *keine* nachhaltige Wirkung. Der Anteil der Sozialhilfeempfänger ist nach erwartbarem Preisanstieg höher als jetzt.

## Anteil der von der Reform entlasteten Heimbewohner beim Preisniveau vom 1.7.2020



- Bei Einführung Mitte 2021 profitieren 90% der Heimbewohner von der Reform und auch 70% in Thüringen.

## Sozialhilfeabhängigkeit der Heimbewohner:innen

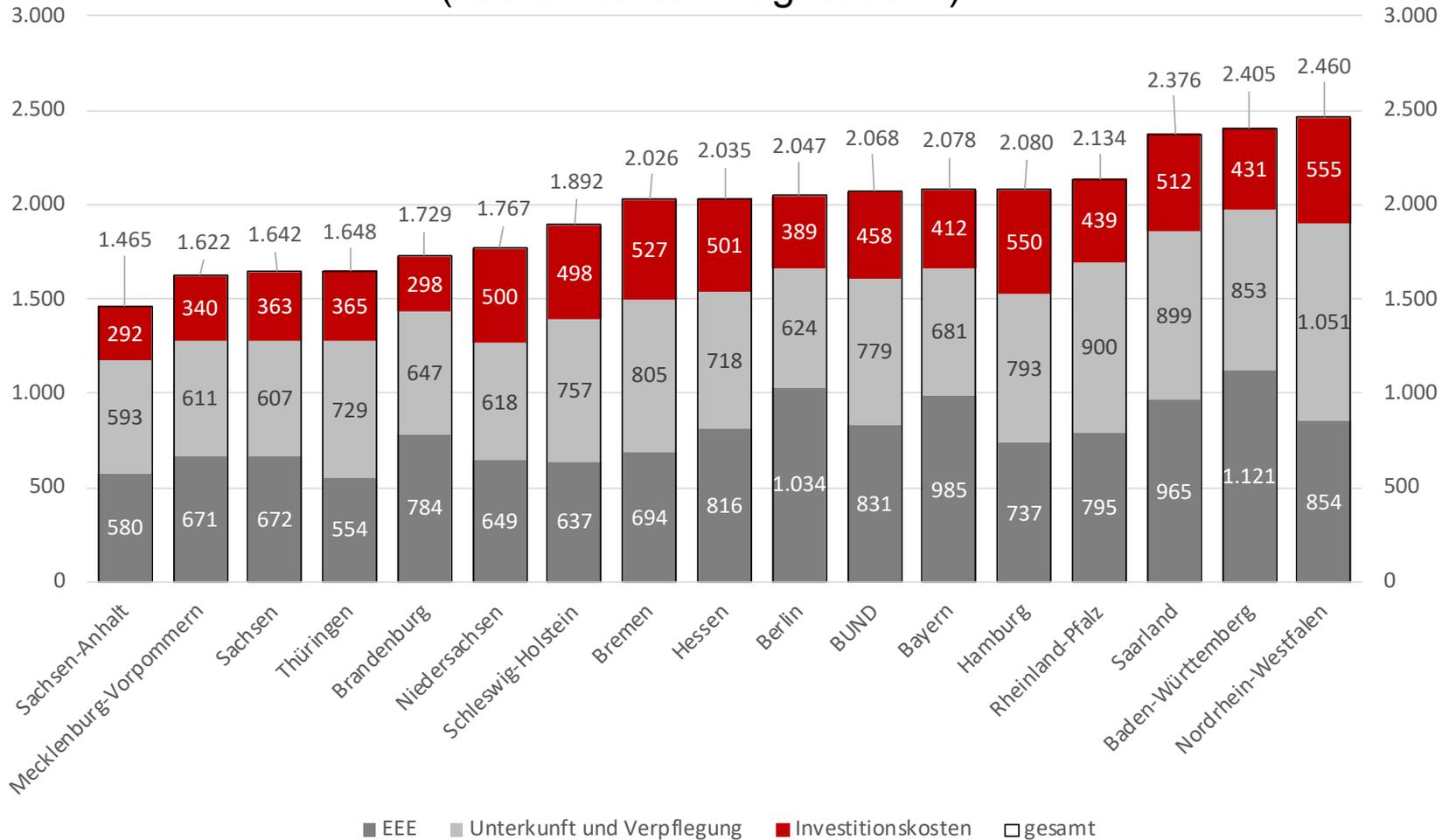


- Nur die absolute Begrenzung der Eigenanteile kann die Sozialhilfequote dauerhaft absenken.

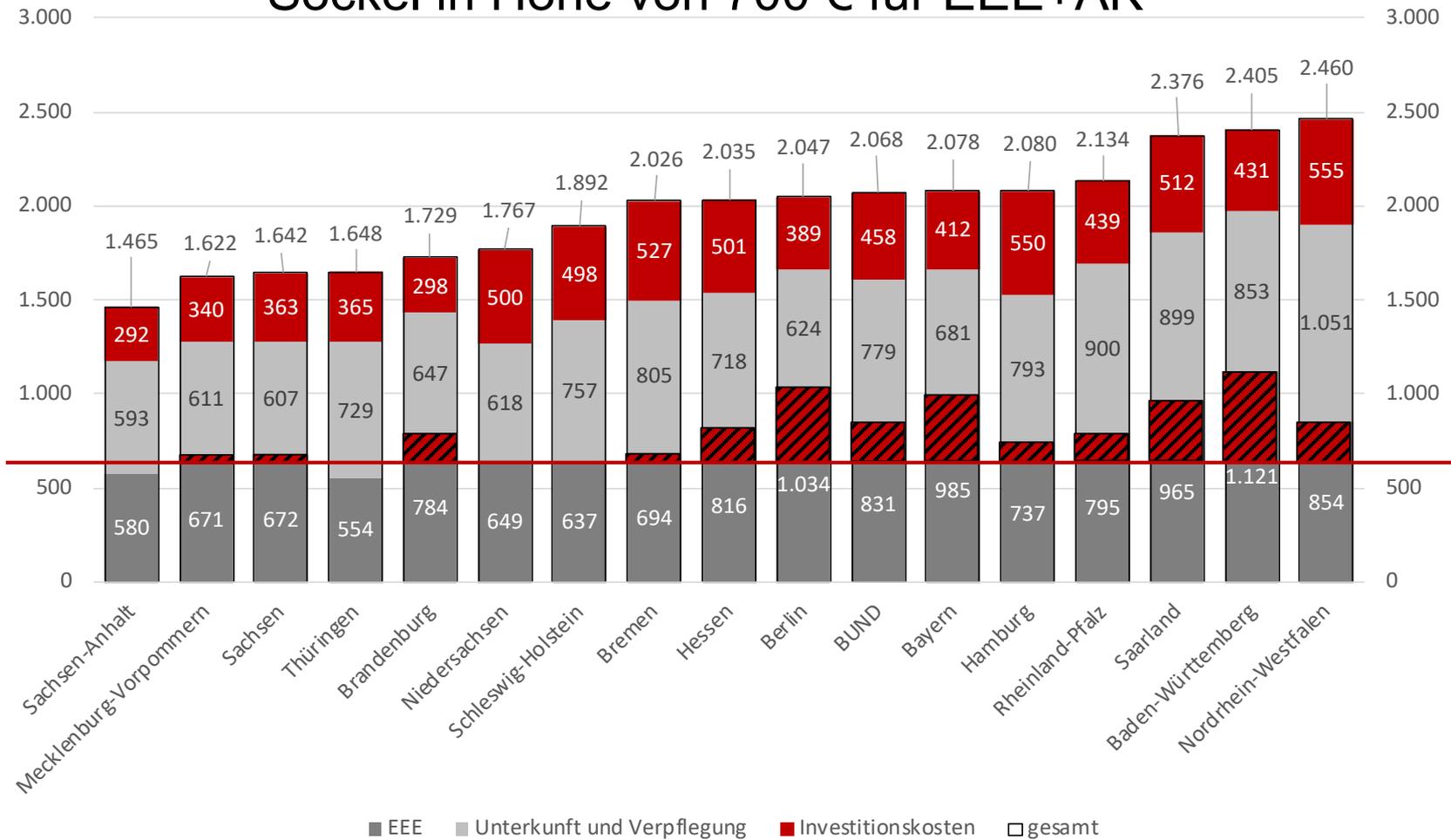
- Zu jedem Stichtag leben mehr als ein Viertel der Heimbewohnenden weniger als 12 Monate im Heim. Sie werden durch den Arbeitsentwurf *gar nicht* entlastet. Häufig wurden diese Personen zunächst lange familial gepflegt.
- Zum Stichtag leben 40% der Heimbewohnenden länger als 36 Monate im Heim. Sie werden durch das Arbeitsentwurfskonzept *weniger* entlastet als durch die Eckpunkte.
- Nur beim verbleibenden Drittel der Heimbewohnenden ist die Entlastungswirkung des Arbeitsentwurfs teilweise höher als der Effekt der Eckpunkte. Bei einem weiteren Anstieg der Pflegesätze führt aber auch für sie der Übergang von den Eckpunkten zum Arbeitsentwurf zu einer *Verringerung der Entlastungswirkung*.

- Die Reform des Eckpunkteapiers
  - sorgt für eine dauerhafte Entlastung der Pflegebedürftigen,
  - eine dementsprechend hohe Ausgabensteigerung der PV und
  - in den Ländern unterschiedlich starken Entlastungen.

## Heimkosten in den Ländern (AK hier nicht ausgewiesen)



## Entlastungswirkungen in den Ländern durch einen Sockel in Höhe von 700 € für EEE+AK



- Die Reform des Eckpunktepapiers
  - sorgt für eine dauerhafte Entlastung der Pflegebedürftigen,
  - eine dementsprechend hohe Ausgabensteigerung der PV und
  - in den Ländern unterschiedlich starken Entlastungen.
- Daher regt sich Widerstand im föderalen System.
- Um nicht die nachhaltig ungeeignete Lösung des Arbeitsentwurfes aus politischen Zwängen einführen zu müssen, sollte eine Konvergenzphase eingeplant werden.
- Hierdurch können die Entlastungen gleichmäßig verteilt werden, bis die Pflegesätze durch Personalmengen- und Entgeltsteigerungen (weitgehend) angeglichen sind und ein einheitlicher Sockel entsprechend flächig wirkt.

Tabelle 2: Ein einfaches Konvergenzmodell

Land	Pflegebedingter Eigenanteil	Differenz zu 894 Euro	Deckel im 1. Jahr	Deckel im 2. Jahr	Deckel im 3. Jahr	Deckel im 4. Jahr	Deckel im 5. Jahr	danach
Sachsen-Anhalt	642	-252	448	498	549	599	650	700
Mecklenburg-Vorpommern	733	-161	539	571	603	636	668	700
Sachsen	734	-160	540	572	604	636	668	700
Thüringen	616	-278	422	478	533	589	644	700
Brandenburg	846	-48	652	662	671	681	690	700
Niedersachsen	711	-183	517	554	590	627	663	700
Schleswig-Holstein	699	-195	505	544	583	622	661	700
Bremen	756	-138	562	590	617	645	672	700
Hessen	878	-16	684	687	690	694	697	700
Berlin	1096	202	902	862	821	781	740	700
Bayern	1047	153	853	822	792	761	731	700
Hamburg	799	-95	605	624	643	662	681	700
Rheinland-Pfalz	857	-37	663	670	678	685	693	700
Saarland	1027	133	833	806	780	753	727	700
Baden-Württemberg	1183	289	989	931	873	816	758	700
NRW	916	22	722	718	713	709	704	700

Quelle: Eigene Darstellung beruhend auf den Werten aus Abbildung 4 zuzüglich der bundesdurchschnittlichen Ausbildungskosten in Höhe von 62 Euro. alle Angaben in Euro pro Monat

Quelle: Rothgang & Kalwitzki, in G+S 2/2021, open access.

- I. Ausgangslage
- II. Reformvorschläge des BMG
- III. Wirkungen der Reformvorschläge
- IV. Fazit**

- Der im **Eckpunktepapier** des BMG fixierte Vorschlag impliziert einen Systemwechsel und stellt das Sozialversicherungssystem vom Kopf auf die Füße:
  - Kosten zukünftiger Qualitätssteigerungen werden von den Pflegebedürftigen auf alle Versicherte verlagert – und machen Eigenanteile kalkulierbar.
  - Die Sozialhilfequote wird unmittelbar *und* nachhaltig reduziert.
  - Mittel- und langfristig kann mehr und besser bezahltes Personal eingesetzt werden, ohne die Heimbewohner zu belasten
- Der **Arbeitsentwurf** erreicht diese Ziele *nicht*:
  - Bei Umsetzung dieses Vorschlags bleiben die Eigenanteile unkalkulierbar und ist eine Lebensstandardsicherung nicht möglich.
  - Schon kurzfristig werden weniger Menschen entlastet, mittel- und langfristig werden die Eigenanteile und die Sozialhilfeabhängigkeit wieder steigen. Letztlich wird nur Zeit erkaufte.

- Der Arbeitsentwurf und die aktuellen Änderungsanträge fallen damit weit hinter die Ankündigungen des Eckpunkte-papiers zurück, so dass wir bereits Mitte der nächsten Legislaturperiode wieder vor denselben Problemen stehen.
- Während die Eckpunkte von Spahn im Oktober also noch wie ein Wechsel auf die Überholspur aussahen, ist die Pflegereform mittlerweile in eine Sackgasse abgebogen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!