

Qualität kostet

Die Verteilungskämpfe im deutschen Pflegesystem haben begonnen

Um den Faktor fünf sind die Ausgaben der Versicherungen für die Pflege alter Menschen in Deutschland innerhalb der letzten zwanzig Jahre gestiegen. Die Einnahmen halten bei Weitem nicht mit. Und das ist erst der Anfang: Die Zahl der Pflegebedürftigen wird zunehmen, und die Kosten steigen auch deshalb, weil Pflegenden – zu Recht – besser bezahlt werden. Das Pflegesystem steht vor einer Zerreißprobe. Höchste Zeit, eine faire Verteilung der Lasten zu diskutieren.

Saara Inkinen und Wolfgang Schroeder

Die Pflegeversicherung in Deutschland wird stetig teurer. Im Jahr 2000 bezogen rund 1,8 Millionen Menschen Leistungen aus dieser Versicherung, die Kosten lagen bei etwa 10,9 Milliarden Euro. 2021 meldete die soziale Pflegeversicherung (SPV) mit gut 3,8 Millionen Leistungsbeziehenden Ausgaben in Höhe von 53,8 Milliarden Euro – die Ausgaben haben sich also innerhalb von zwanzig Jahren verfünffacht. Die Einnahmen hingegen sind im gleichen Zeitraum von 16,5 auf nur 52,5 Milliarden Euro gestiegen. Entsprechend verzeichnete die SPV 2021 bereits zum elften Mal ein Defizit, das sich nach ersten Berechnungen im Jahr 2022 noch einmal vergrößert hat. Die private Pflegeversicherung (PPV) mit 290.000 Leistungsbeziehenden dürfte eine ähnliche Entwicklung durchgemacht haben: Zwar veröffentlichten die privaten Pflegekassen keine Daten zu ihren Einnahmen, doch weisen die Zahlen zu den Ausgaben zwischen 2014 und 2021 auf eine Verdoppelung der Kosten auf 1,6 Milliarden Euro hin.

Diese Kostensteigerungen lassen sich nicht mehr alleine durch die Pflegekassen bewältigen. Auch die Steuerzahler:innen müssen mit-

helfen, und dies in zunehmendem Maße. Dagegen hat auch die Anhebung der Beiträge in der Pflegeversicherung wenig ausrichten können. Da die Leistungen der Pflegeversicherung grundsätzlich über die Beiträge der Mitglieder

„Auch die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler werden mithelfen müssen“

finanziert werden, werden diese seit Jahren regelmäßig angehoben, um das System zu stabilisieren. Seit der jüngsten Erhöhung am 1. Juli 2023 beträgt der aktuelle SPV-Beitragssatz 4,0 Prozent des Bruttoeinkommens für Kinderlose und maximal 3,4 Prozent für Versicherte mit Kindern, wovon der Arbeitgeber einen Teil übernimmt (zum Vergleich: 2015 waren es noch 2,6 bzw. 2,35 Prozent). Die PPV-Versicherten zahlen seit Januar 2023 einen durchschnittlichen Monatsbeitrag von rund 104 Euro. Damit liegt der Beitragssatz unter den SPV-Beiträgen, die für kinderlose Durch-

schnittsverdiener rund 122 Euro und maximal 199,50 Euro betragen.

Um die Beiträge nicht noch weiter anheben zu müssen, erhält die SPV seit jüngstem auch Steuermittel in Form von staatlichen Zuschüssen. Ursprünglich waren diese staatlichen Zuwendungen eingeführt worden, um den Auswirkungen der Corona-Pandemie entgegenzuwirken. Im Januar 2022 wurde diese Sonderregelung gesetzlich verankert und sieht aktuell einen jährlichen Bundeszuschuss in Höhe von 1 Milliarde Euro vor. Allerdings bezweifeln die Pflegekassen und die Sozialverbände schon jetzt, dass dieser Betrag ausreichen wird, um das Finanzierungsloch zu decken. Dementsprechend fordern sie allein für das Jahr 2023 eine Anhebung der Zuschüsse auf mindestens 4,5 Milliarden Euro.

Doch nicht nur die Steuerzahler:innen müssen sich auf höhere Aufwendungen einstellen, auch die Betroffenen selbst müssen teils erhebliche Mehrkosten für ihre Pflege tragen. Dies liegt nicht zuletzt daran, dass die Pflegeversicherung als „Teilkasko-Modell“ konzipiert ist: Ihre Leistungen decken nur einen Teil der tatsächlich entstandenen Pflegekosten ab. Die übrigen Ausgaben müssen die Pflegebedürftigen bzw. ihre Angehörigen selbst stemmen. Seit Jahren führt dieses Prinzip vor allem in der vollstationären Pflege zu steigenden Eigenanteilen; in den letzten zwölf Monaten hat sich die Kostenentwicklung jedoch dramatisch beschleunigt. Während die Eigenanteile für einen Heimplatz



Wolfgang Schroeder ist WZB Fellow im Zentrum für Zivilgesellschaftsforschung. Als Professor an der Universität Kassel leitet er das Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. wolfgang.schroeder@wzb.eu

Foto: © WZB/David Ausserhofer, alle Rechte vorbehalten.



Saara Inkinen ist Gast des Zentrums für Zivilgesellschaftsforschung am WZB und an der Universität Kassel wissenschaftliche Mitarbeiterin im Fachgebiet „Politisches System der BRD – Staatlichkeit im Wandel“. sinkinen@uni-kassel.de

Foto: © WZB/David Ausserhofer, alle Rechte vorbehalten.

(inklusive Verpflegung und Investitionskosten) in den letzten Jahren im Bundesdurchschnitt um ca. 3 bis 6 Prozent zulegen, waren die monatlichen Mehrkosten 2022 im Vergleich zum Vorjahr bereits um knapp 11 Prozent auf mitt-

„Das Teilkasko-Modell führt zu dramatisch steigenden Eigenanteilen“

lerweile 2.411 Euro gestiegen. Für das laufende Jahr rechnet der Verband der Ersatzkassen (vdek) mit weiteren Erhöhungen, wodurch der Monatspreis für einen Heimplatz in manchen Bundesländern bereits die 3.000 Euro-Marke überschreiten wird. Vergleichbare Daten für die ambulanten Dienste und die Pflege durch Angehörige sind leider nicht verfügbar. Dennoch deuten Medienberichte und wissenschaftliche Studien darauf hin, dass sich Betroffene auch hier auf Kostensteigerungen in Höhe von mehreren hundert Euro im Jahr gefasst machen müssen.

Welche Faktoren sind für diese Entwicklungen verantwortlich? Viele davon sind struktureller Natur. So steigert etwa die demografische Entwicklung nicht nur den Bedarf an Pflegedienstleistungen, sie führt auch zur Erosion der Finanzierungsgrundlage. Weil es immer weniger Beitragszahler:innen im erwerbsfähigen Alter



Tagein, tagaus. Altenpfleger in einem Seniorenzentrum in Hannover.
Foto: © Frank Schinski/OSTKREUZ,
alle Rechte vorbehalten.

gibt, verteilen sich die wachsenden Lasten auf immer weniger Schultern. Dies stellt insbesondere die umlagefinanzierte SPV vor große Herausforderungen. Dazu kommen weitere gesellschaftliche Prozesse wie die steigende Frauenerwerbstätigkeit, die Pluralisierung von Familien- und Lebensmodellen sowie die Zunahme von Einpersonenhaushalten, die das häusliche Pflegepotenzial verringern und dadurch die Nachfrage nach teureren, professionellen Pflegekräften und -formen verstärken. Für die jüngsten Preiserhöhungen ist schließlich auch die galoppierende Inflation von Bedeutung: Je stärker die Kosten für Lebensmittel, Energie, Brennstoffe und Bauen steigen, desto tiefer müssen die Pflegebedürftige in die Tasche greifen – und zwar egal ob sie von Angehörigen oder einem professionellen Pflegedienst betreut werden.

Andere Faktoren, die zur Preisexplosion beitragen, sind das Ergebnis bewusster Entscheidungen seitens zentraler Akteure im Pflegesektor. Insbesondere die Politik setzt sich seit Jahren für Gesetzesreformen ein, die eine Erhöhung der Pflegekosten begünstigen. Ziel dieser Reformen, beispielsweise die Erweiterung der

Pflegestufen und Bedarfe, ist es zum einen, möglichst vielen Menschen eine hochwertige Pflege zu ermöglichen, was dazu führt, dass der Pflegebedürftigkeitsbegriff erweitert wird und die Qualitäts- und Personalstandards steigen.

Zum anderen möchte die Politik auch die Attraktivität des Berufs der Altenpflege steigern, weil sie sich davon eine Lösung für den Fachkräftemangel in der Branche erhofft. Wie wir in unserem neuen Buch darlegen, spielt in diesem Zusammenhang allem voran die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und der Bezahlung eine große Rolle. Auch dies hat jedoch seinen Preis: Die neue Tariftreueregelung beispielsweise, die seit September 2022 eine Bezahlung des Pflegepersonals auf Tarifniveau vorsieht, wird im laufenden Jahr zu Gehaltssteigerungen um bis zu 30 Prozent führen. So wandelte sich binnen kurzer Zeit der Blick auf die Pflegekräfte: War die öffentliche Debatte über die Lage der Pflegekräfte in den letzten Jahren meist durch ihre vergleichsweise schlechte Entlohnung geprägt, so werden jetzt die gestiegenen Löhne eher als Problem wahrgenommen, weil sie die Kosten für die Betroffenen steigen lassen.

Offensichtlich ist, dass eine so schwierige demografische Lage, wie sie in der Bundesrepublik besteht, auf absehbare Zeit zu steigenden Kosten führen wird. Stellt man zudem in Rechnung, dass die Ansprüche an die Qualität

„Unternehmen haben im wachsenden Pflegemarkt eine lukrative Investitionsquelle erschlossen“

der Pflege weiter zunehmen, dann ergeben sich auch daraus weiter wachsende Kosten. Wie können diese Lasten zwischen den Akteuren gerecht aufgeteilt werden? Können die Verteilungskämpfe zwischen den beteiligten Gruppen zu fairen Ergebnissen führen, wenn diese so unterschiedlich stark organisiert und aufgestellt sind? Die betroffenen Gruppen sind: Beitragszahler:innen, Pflegekräfte, Steuerzahler:innen, Arbeitgeber:innen, Pflegebedürftige, Angehörige, Wähler:innen. Am einflussreichsten waren bislang die Arbeitgeber und Arbeitgeberinnen, die im wachsenden Pflegemarkt eine lukrative Investitionsquelle erschlossen haben. Sie sind auch weitaus besser organisiert als die Beschäftigten der Branche. Die älter werdende Wählerschaft hat ebenfalls mit ihrer schieren Zahl den Druck auf die Politik erhöht. Im Bündnis mit Arbeit-

geber:innen, Betroffenen und Angehörigen hat die Politik reagiert, indem sie einen wachsenden Staatszuschuss einplant. Die Arbeitgeber:innen werden angesichts der Knappheit der Pflegekräfte nicht daran vorbeikommen, steigende Löhne zu akzeptieren, wenn sie weiter ihre Leistungen anbieten wollen. Die Beschäftigten müssen sich auf weiter wachsende Beiträge einstellen, denn selbst wenn der Staatszuschuss steigen sollte, wird dieser die Differenz zwischen Einnahmen und Ausgaben in der Pflegeversicherung nur teilweise abdecken können.

Eine älter werdende Gesellschaft, in der zudem die Familie als strukturierendes Element an Bedeutung verliert, muss sich über eine faire Verteilung der höheren Kosten verständigen. Um zu verhindern, dass einzelne Gruppen die Gewinne einstreichen und andere höhere Las-

„Gute Pflege für alle wird zu einer Utopie“

ten tragen, müssen sich die Schwächeren besser organisieren. Die Politik muss ihnen dort, wo sie dies nicht schaffen, zur Seite stehen. Gute Pflege für alle droht zu einer unerreichbaren Utopie zu werden, wenn Leistungen nicht mehr allen in gleichem Umfang zugutekommen. ●

Literatur

Schroeder, Wolfgang/Inkinen, Saara: Attraktive Pflegeberufe durch Tarifautonomie. Bielefeld: Transcript Verlag 2024 (im Erscheinen).

Verband der Ersatzkassen: Daten zum Gesundheitswesen: Soziale Pflegeversicherung (SPV). Online: https://www.vdek.com/presse/daten/f_pflegever_sicherung.html (Stand: 30.05.2023)