

Soziale Sicherung

# Pflege nachhaltig gestalten

Position

Stand: August 2021

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

## Vorwort

### Deutschland braucht ein hochwertiges und zukunftssicheres Pflegesystem

Die Alterung unserer Gesellschaft schreitet immer schneller voran. Die steigende Lebenserwartung ist erfreulich, führt aber dazu, dass in der Bevölkerung der Anteil der hochbetagten Menschen ab 85 Jahren kontinuierlich wächst. Mit zunehmendem Alter erhöht sich jedoch auch das Risiko, pflegebedürftig zu werden. Wir haben schon jetzt mit über vier Millionen pflegebedürftigen Personen einen Höchststand in unserem Land erreicht – und diese Zahl wird weiter zunehmen.

Nachhaltige Reformmaßnahmen in der Pflege sind zwingend notwendig, um einerseits auch künftig eine qualitativ hochwertige Versorgung sicherzustellen und ausreichend Pflegepersonal zur Verfügung zu haben. Andererseits muss auch weiterhin eine generationengerechte Finanzierung der Pflegeleistungen sichergestellt sein. Die von der Bundesregierung nun im Schnellverfahren umgesetzte Pflegereform verfehlt diese Ziele. Vielmehr drohen steigende Beitragssätze und ausufernde Steuerzuschüsse, die einseitig jüngere Generationen belasten und über eine steigende Abgaben- und Steuerbelastung die Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft gefährden.

In unserem Positionspapier skizzieren wir Ansatzpunkte für nachhaltige Reformen in der Pflege. Es gilt, die Finanzierung der Pflege auf ein neues Fundament zu stellen und eine zweite private kapitalgedeckte Säule einzuführen, die das umlagefinanzierte System der sozialen Pflegeversicherung ergänzt.

Um künftig mehr Personal für die Pflege zu gewinnen, gilt es beispielsweise, die Attraktivität des Pflegeberufs zu steigern sowie durch den gezielten Einsatz von technischen und digitalen Lösungen die Arbeitsbedingungen der Pflegekräfte zu verbessern und sie zu entlasten.

Bertram Brossardt  
August 2021



# Inhalt

Position auf einen Blick	1	
<b>1</b>	<b>Entwicklung von Demografie und Pflege- bedürftigkeit</b>	<b>2</b>
1.1	Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und Pflegebedürftigkeit	2
1.2	Handlungsbedarf für eine verlässliche und finanzierbare Pflegevorsorge	3
<b>2</b>	<b>Entwicklung der Eigenanteile an den Pflegekosten</b>	<b>5</b>
2.1	Entwicklung der Eigenanteile	5
2.2	Sockel-Spitze-Tausch	6
<b>3</b>	<b>Pflegereform 2021</b>	<b>8</b>
<b>4</b>	<b>Reformansätze für eine nachhaltige Pflegevorsorge</b>	<b>10</b>
4.1	Pflegeversicherung durch private Vorsorge ergänzen	10
4.2	Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung verbessern	11
4.3	Wettbewerbliche Ausgestaltung beibehalten	11
4.4	Maßnahmenbündel zur Deckung des Fachkräftebedarfs in der Pflege	12
Ansprechpartner / Impressum	14	

# Position auf einen Blick

## Pflege nachhaltig gestalten

Mit 4,1 Millionen ist in Deutschland ein neuer Höchststand an pflegebedürftigen Personen erreicht. In den nächsten Jahren ist mit einem weiteren Anstieg der Pflegebedürftigkeit zu rechnen, da der Anteil der älteren Bevölkerung in Deutschland immer stärker wächst. Für die Pflege erwachsen aus dieser Entwicklung zwei zentrale Herausforderungen:

Erstens geht eine höhere Anzahl an pflegebedürftigen Personen auch mit einem wachsenden Personalbedarf in der Pflege einher. Doch schon heute fehlen Pflegekräfte am Arbeitsmarkt und es besteht ein Fachkräftemangel.

Zweitens werden in den nächsten Jahren die Ausgaben in der Pflege und damit die Leistungen, die die soziale Pflegeversicherung abdecken muss, erheblich steigen. Gleichzeitig ist durch den demografischen Wandel ein Rückgang der Beitragseinnahmen zu erwarten. In der Konsequenz drohen Beitragssatzsteigerungen sowie ein deutlicher Anstieg des Steuerzuschusses zur Pflegeversicherung. Beides ist mit Blick auf eine faire Lastenverteilung zwischen den Generationen abzulehnen und gefährdet über höhere Lohnnebenkosten und Steuern die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Eine nachhaltige Pflegereform muss diese beiden Herausforderungen adressieren. Um eine Überlastung des umlagefinanzierten Systems der sozialen Pflegeversicherung zu verhindern, muss eine zweite kapitalgedeckte private Säule eingeführt werden. Durch ein solches zwei Säulen Modell kann eine faire Verteilung der Finanzierungslast zwischen den Generationen erzielt werden.

Zur Fachkräftesicherung in der Pflege ist ein Maßnahmenbündel nötig, das an verschiedenen Punkten ansetzt. Ein Ziel muss es sein, die Attraktivität des Pflegeberufs zu steigern, indem beispielsweise die Arbeitsbedingungen verbessert werden. Ansatzpunkte hierbei sind ein beispielsweise ein betriebliches Gesundheitsmanagement, Weiterqualifizierung und eine stärkere Nutzung von technischen und digitalen Lösungen zur Entlastung des Pflegepersonals.

Insgesamt gilt es wesentlich stärker als bislang, die technischen Möglichkeiten in der Pflege zu nutzen und so auch die Qualität der Pflege zu verbessern. Hierzu ist es notwendig, die starren Vorschriften für die Abrechnung von erstattungsfähigen Aufwendungen in der sozialen Pflegeversicherung anzupassen und neben Personalkosten auch die Aufwendungen für technische und digitale Unterstützungen zu beachten.

# 1 Entwicklung von Demografie und Pflegebedürftigkeit

Die demografische Entwicklung bringt das bestehende Pflegesystem ins Wanken.

Die Bevölkerung in Deutschland altert. Diese Entwicklung stellt für die Sozialversicherung insgesamt eine Herausforderung dar, für die soziale Pflegeversicherung sind die Auswirkungen aber besonders intensiv, da durch die Alterung in den nächsten Jahren mit einem stetigen Anstieg der Pflegebedürftigkeit zu rechnen ist.

## 1.1 Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung und Pflegebedürftigkeit

Alle Bevölkerungsprognosen gehen in verschiedenen Szenarien davon aus, dass die Zahl der in Deutschland lebenden Menschen langfristig schrumpft. Daran ändert auch die im Mittel gestiegene Zuwanderung der letzten Jahre nichts. Auch unter der Annahme, dass jährlich eine Nettozuwanderung in Höhe von 200.000 Personen erreicht wird, geht die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung davon aus, dass die Bevölkerung in Deutschland von 83,4 Millionen Personen im Jahr 2020 auf 82,1 Millionen im Jahr 2040 zurückgehen wird.

Wesentlich gravierender ist aber die deutliche Verschiebung in der Altersstruktur der Bevölkerung in Deutschland. Die Gruppe der 67-Jährigen und älter wächst in den nächsten Jahren kontinuierlich an. Von 16,2 Millionen Personen im Jahr 2020 auf 19,0 Millionen im Jahr 2030 und auf 21,4 Millionen bis zum Jahr 2040.

Der wachsende Anteil der älteren Bevölkerung geht einher mit einem Rückgang des Anteils der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter. So waren im Jahr 2020 noch 51,8 Millionen Personen der Altersgruppe 20 bis unter 67-Jährige zuzuordnen. Für das Jahr 2030 wird prognostiziert, dass dieser Altersgruppe nur noch 48,6 Millionen angehören, bis zum Jahr 2040 ist ein weiterer Rückgang auf 45,8 Millionen zu erwarten.

Besonders relevant aus Perspektive der Pflegeversicherung ist der Anteil der hochbetagten Menschen ab 85 Jahren in der Bevölkerung. Diese Gruppe wächst in den kommenden Jahren von derzeit etwa 2,5 Millionen Personen auf 3,3 Millionen bis zum Jahr 2025 an. Bis zum Jahr 2030 bleibt der Anteil etwa auf diesem Niveau und steigt dann in den Folgejahren deutlich an. Da das Risiko pflegebedürftig zu werden mit steigendem Alter deutlich wächst, ist in dem kommenden Jahre mit einer deutlichen Zunahme der Pflegefälle zu rechnen.

Das IW Köln prognostiziert, dass ausgehend von 4,2 Millionen Pflegebedürftigen im Jahr 2019 bereits Mitte der 2030-Jahre über fünf Millionen Personen pflegebedürftig sein könnten, wenn sich die alters- und geschlechtsspezifische Pflegewahrscheinlichkeit in Zukunft nicht ändert. Kommt es durch die steigende Lebenserwartung hier zu Verschiebungen und tritt die Pflegewahrscheinlichkeit entsprechend später ein, wäre erst ab Mitte der 2040er Jahre mit über fünf Millionen Pflegebedürftigen zu rechnen.

Unabhängig davon, welches Szenario eintritt, wird die Alterung der Bevölkerung zu einer Zunahme der Pflegebedürftigkeit führen.

## 1.2 Handlungsbedarf für eine verlässliche und finanzierbare Pflegevorsorge

Die wachsende Zahl der Pflegebedürftigen führt zu zwei zentralen Herausforderungen. Einerseits bedeuten mehr zu pflegende Menschen, dass der Bedarf an Arbeitskräften, die sich um die Betreuung und Versorgung kümmern, zunimmt. Zum anderen steigen naturgemäß die Ausgaben der Pflegeversicherung, während gleichzeitig die Beitragseinnahmen zurückgehen, da immer weniger Personen im Erwerbsprozess stehen.

Die Entwicklung der letzten Jahre zeigt, welche Dimension diese Herausforderungen annehmen können. So stieg von 2006 bis Ende 2019 die Zahl der Leistungsbezieher in der sozialen Pflegeversicherung von unter zwei Millionen auf über vier Millionen. Die Ausgaben stiegen im Verhältnis dazu aber deutlich stärker an, von 17 auf 41 Milliarden Euro. Entsprechend dynamisch war auch die Beitragssatzentwicklung. So lag im Jahr 2006 der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung noch bei 1,7 Prozent, in 2020 betrug dieser bereits 3,05 Prozent.

Ursächlich für den Kostenanstieg ist nicht nur die wachsende Zahl an Pflegebedürftigen, sondern auch Leistungsausweitungen in der sozialen Pflegeversicherung. Zu nennen ist hier zum Beispiel die Einführung der Pflegegrade mit einer Ausweitung der Definition der Pflegebedürftigkeit. Zudem führen auch steigende Löhne und Gehälter und Vorgaben zur Personalbemessung zu zusätzlichen Kosten.

Perspektivisch stößt das umlagefinanzierte System der sozialen Pflegeversicherung damit klar an seine Grenzen. Immer weniger Beitragszahler bei einem deutlichen Anstieg der Pflegebedürftigen würden immense Beitragssatzsteigerungen nach sich ziehen. Das ist einerseits im Sinne der Generationengerechtigkeit abzulehnen, da eine Überlastung der künftigen Beitragszahler droht. Andererseits riskieren wir so Wohlstand und Wachstum, da steigende Beitragssätze direkt zu höheren Lohnnebenkosten führen und so den Faktor Arbeit belasten. Dadurch leidet die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen an unserem Standort und es drohen Verlagerungen.

Um für die Zukunft eine generationengerechte Finanzierung der Pflegevorsorge zu gewährleisten, besteht dringender Handlungsbedarf. Das gilt umso mehr als für das Jahr 2020 erstmalig ein Zuschuss aus Bundesmitteln in Höhe von 1,8 Milliarden Euro für die

soziale Pflegeversicherung vorgesehen ist, um die Ausgaben zu decken. Mit Blick auf die angespannte Haushaltslage im Bund durch die Corona-Krise scheidet aber auch eine stärkerer Steuerfinanzierung der Ausgaben für die Pflege aus.

Neben den finanziellen Herausforderungen wird es aber auch immer problematischer, ausreichend Personal für die Betreuung und Versorgung der wachsenden Anzahl an Pflegebedürftigen zu finden. Die Fachkräfteengpässe in der Pflege spitzen sich immer weiter zu. So kamen Anfang 2020 in Bayern nach Statistiken der Bundesagentur für Arbeit auf eine arbeitslose Person in der Gesundheits- und Altenpflege zwei offene Stellen. Hinzu kommt, dass nicht alle offenen Stellen bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldet werden, so dass die Engpässe in der Realität noch gravierender ausfallen dürften.

Um auch in Zukunft eine qualitativ hochwertige und zuverlässige Pflege zu garantieren, gilt es verschiedene Wege zur Fachkräftesicherung in der Pflege zu forcieren. Neben der Personalgewinnung müssen auch die Chancen der technischer und digitaler Assistenzsysteme in der Pflege besser als bislang Beachtung finden. Dabei geht es nicht darum, Pflegekräfte durch Roboter, etc. zu ersetzen, vielmehr muss das Ziel sein, durch technische Hilfsmittel Pflegekräfte zu entlasten und so die Arbeitsbedingungen in der Pflege zu verbessern. Das ist ein wichtiger Hebel zur Fachkräftesicherung. Die vbw Studie „Zukunft der Pflege in Bayern – eine Big Data Analyse der Herausforderungen und Chancen“ zeigt, dass insbesondere eine Verbesserung der Rahmenbedingungen beispielsweise durch eine Entlastung des Personals die Arbeitszufriedenheit in der Pflege steigern würde und so zentral zur Fachkräftesicherung beitragen kann. Die Implementierung von digitalen Lösungen zur Effizienzsteigerung leistet hierbei einen wichtigen Beitrag.

## 2 Entwicklung der Eigenanteile an den Pflegekosten

Der steigende Eigenanteil an den Pflegekosten ist Ausgangspunkt für Vorschläge zur Reform der Pflegefinanzierung.

Im Bereich der stationären Pflege setzen sich die Kosten, die der einzelne Pflegebedürftige für seine Pflege zu entrichten hat, aus drei Blöcken zusammen:

- Eigenanteile zu den Pflegesätzen
- Kosten für Unterkunft und Verpflegung
- Investitionskostenanteil

Pflegeeinrichtungen erheben für die Pflegeleistungen und die soziale Betreuung sogenannte Pflegesätze. Diese können die Heime allerdings nicht frei wählen, sondern sie werden im Rahmen der Pflegesatzverhandlungen zwischen den Heimbetreibern, den Pflegekassen bzw. den Pflegeversicherungen und den Sozialhilfeträgern vereinbart. Die soziale Pflegeversicherung erstatten jedoch die Pflegesätze nicht komplett, sondern zahlt in Abhängigkeit des Pflegegrads pauschale Beträge. Entsprechend müssen die Pflegebedürftigen auch selbst einen Anteil an den Pflegesätzen tragen, den Eigenanteil. Diese Eigenanteile sind je Einrichtung einheitlich und variieren nicht mehr nach dem Pflegegrad. Die Einrichtungen legen alle Pflegekosten, die nicht durch die soziale Pflegeversicherung gedeckt sind auf alle Pflegeheimbewohner um.

Die Kosten für Unterkunft und Verpflegung sind allein durch die Pflegebedürftigen zu tragen, werden jedoch auch im Rahmen der Pflegesatzverhandlungen für jedes Heim vereinbart und sind für die Bewohner jeweils gleich hoch.

Die Betreiber von Pflegeheimen können die Kosten für Mieten, Finanzierung der Gebäude, Abschreibungen und Instandhaltungen auf die Bewohner umlegen. Allerdings gilt, dass die Länder sich an der Finanzierung der Investitionskosten beteiligen und entsprechende Zuschüsse zahlen sollen. Daher variiert es von Bundesland zu Bundesland wie stark der einzelne Pflegeheimbewohner durch den Investitionskostenanteil betroffen ist.

### 2.1 Entwicklung der Eigenanteile

Die Eigenanteile sind in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Ursächlich hierfür sind verschiedene Faktoren. Eine entscheidende Rolle spielt mit Sicherheit, dass im Zuge der Einführung der Pflegegrade und der Abschaffung der Pflegestufen zum 01. Januar 2017, Heimbetreiber für alle Bewohner eines Heimes einheitliche Eigenanteile verlangen müssen. Zuvor ging mit einem höheren Grad der Pflegebedürftigkeit auch ein höherer Eigenanteil einher. Durch die Neuregelungen sind insbesondere in den unteren Pflegegraden die

Eigenanteile gestiegen. So lag im Bundesdurchschnitt der Eigenanteil in der Pflegestufe I im Jahr 2015 bei 428 Euro, in der Pflegestufe II bei 645 Euro und in der Pflegestufe III bei 876 Euro. Aktuell liegt nach Auswertung des Verbands der Ersatzkassen der Eigenanteil im Bundesdurchschnitt für alle Pflegegrade bei 831 Euro, daran wird deutlich, dass insbesondere für Pflegebedürftige mit geringerem Versorgungsbedarf die Eigenanteile deutlich gestiegen sind.

Die Umstellung auf einrichtungseinheitliche Eigenanteile ist aber nicht der einzige Treiber für die Entwicklung zu höheren Eigenanteilen. Auch steigende Löhne und Gehälter in der Pflege haben einen Effekt.

Anzumerken ist auch, dass die Auswirkungen zwischen den einzelnen Bundesländern stark variieren. Insbesondere in nord- und ostdeutschen Bundesländern sind die Eigenanteile zuletzt massiv gestiegen.

Die weitere Entwicklung der Eigenanteile ist abhängig von der Anpassung der Pflegesätze. Folgen diese der allgemeinen Inflationsrate ist mit überproportional steigenden Eigenanteilen zu rechnen, gleichzeitig werden die Belastungen für die soziale Pflegeversicherung begrenzt. Erfolgt die Anpassung anhand einer pflegespezifischen Teuerungsrate, die zum Beispiel die Entwicklung von Löhnen und Gehältern in der Pflege beachtet, ist mit einem proportionalen Anstieg der Eigenanteile zu rechnen, in der Konsequenz steigt aber die Finanzierungslast der sozialen Pflegeversicherung.

## 2.2 Sockel-Spitze-Tausch

In Reaktion auf die steigenden Eigenanteile wird der Vorschlag eines sogenannten Sockel-Spitze-Tausch diskutiert. Das Modell steht dafür, den Eigenanteil zu begrenzen, während bislang die Leistungen aus der sozialen Pflegeversicherung gedeckelt waren.

Der Vorteil einer Begrenzung der Eigenanteile würde darin liegen, dass dadurch besser abschätzbar wird, wie hoch die potenzielle persönliche Belastung im Pflegefall ist und dadurch eine entsprechende Vorsorge erleichtert wird. Zudem ist auch vorstellbar, dass eine Begrenzung der Eigenanteile perspektivisch zu einer Entlastung der Sozialhilfe führt, weil der Anteil derer, die nicht in der Lage sind, die privat zu tragenden Pflegekosten zu finanzieren, sinkt.

Allerdings gilt es die Höhe der Eigenanteile zu dynamisieren. Um den Kostensteigerungen in der Pflege adäquat Rechnung zu tragen, müsste die Anpassung anhand einer pflegespezifischen Teuerungsrate erfolgen. Diese würde dann zum Beispiel Lohn- und Gehaltsanpassungen ebenso wie Leistungsausweitungen abbilden. Die derzeit diskutierten Ideen zum Sockel-Spitze-Tausch sehen aber eine Anpassung auf Basis der allgemeinen Inflationsrate vor. In der Konsequenz würde der Eigenanteil an den Gesamtkosten der Pflege immer geringer werden und gleichzeitig würde die Belastung für die soziale Pflegeversicherung immer weiter zunehmen. Somit würden Beitragssatzsteigerungen notwendig werden, oder aber es wird dauerhaft ein Steuerzuschuss für die Pflegeversicherung nötig.

[Entwicklung der Eigenanteile an den Pflegekosten](#)

Der Sockel-Spitze-Tausch würde dazu führen, dass die soziale Pflegeversicherung ihren Charakter einer Teilkaskoversicherung verliert und immer mehr zu einer Vollkaskoabsicherung wird. Das ist abzulehnen und wäre auch ungerecht. Letztlich würden nämlich auch all diejenigen von einem solchen Modell profitieren, die durch ihr laufendes Alterseinkommen und ihr Vermögen durchaus in der Lage sind, die Pflegekosten zu finanzieren.

## 3 Pflegereform 2021

Die Bundesregierung hat kurzfristig Reformmaßnahmen in der Pflege beschlossen.

Über Änderungsanträge zum Gesetzentwurf zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung hat die Bundesregierung einzelne Reformmaßnahmen in der Pflege auf den Weg gebracht. Das Reformpaket umfasst folgende Punkte:

- Leistungszuschüsse zu den pflegebedingten Eigenanteile, die in Abhängigkeit der Dauer der Pflegebedürftigkeit stufenweise ansteigen
- Entlohnung nach Tarif für Beschäftigte in Pflege- und Betreuungseinrichtungen als Zulassungsvoraussetzungen für die Einrichtungen
- Anhebung des Beitragszuschlags für Kinderlose um 0,1 Beitragssatzpunkte (von derzeit 0,25 % auf 0,35 %)
- Einführung eines jährlichen Bundeszuschusses aus Steuermitteln für die soziale Pflegeversicherung in Höhe von einer Mrd. Euro / p. a.
- Gesetzliche Einführung eines wissenschaftlich fundierten Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen mit Korridoren für bundeseinheitliche Personalanhaltswerte je Pflegegrad ab 1. Juli 2023
- Ausweitung der Entscheidungsbefugnisse von Pflegekräften bei der Auswahl von Hilfsmitteln sowie der häuslichen Versorgung von Pflegebedürftigen

Die nun beschlossenen Maßnahmen sind als „Schnellschuss“ einzustufen und werden nicht dazu beitragen, die Pflege auf ein verlässliches und finanzierbares Fundament zu setzen. Hier wird in der nächsten Legislaturperiode erneut Handlungsbedarf bestehen, der allein schon daraus resultieren wird, dass die nun beschlossenen Mehrausgaben keine schlüssige Gegenfinanzierung aufweisen. Sowohl die Entlohnung nach Tarif als auch der Zuschuss zu den Eigenanteilen verursacht Kosten, die über den höheren Beitragssatz für Kinderlose und den Steuerzuschuss nicht gedeckt werden.

Der Tarifzwang für Pflegeeinrichtungen ist klar abzulehnen und ist ein Angriff auf die grundgesetzlich geschützte Koalitionsfreiheit. Zudem gibt es keine Rechtfertigung für solche lohnpolitischen Eingriffe durch den Staat: Fachkräfte in Alten- und Pflegeheimen verdienen mit 3.291 Euro brutto im Durchschnitt sogar etwas mehr als Fachkräfte in der Gesamtwirtschaft (3.286 Euro). Die Gehaltssituation für Pflegekräfte hat sich in den letzten Jahren deutlich verbessert, die Entgelte für Fachkräfte in der Altenpflege sind stärker als in allen anderen Branchen gestiegen (+ 28 Prozent im Zeitraum von 2012 bis 2019). Zudem gilt seit zwölf Jahren ein verbindlicher Pflege-Mindestlohn, der im Konsens zwischen den Arbeitgebern und Beschäftigten der gesamten Branche festgelegt wird. Er liegt mittlerweile mehr als 20 Prozent über dem gesetzlichen Mindestlohn. Ab September 2021 wird selbst eine Pflegehilfskraft ohne Ausbildung mindestens 12 Euro pro Stunde verdienen.

Auch der Leistungszuschuss zu den Eigenanteilen ist abzulehnen. Er löst erhebliche Kosten aus, die bereits im Einführungsjahr bei 2,5 Milliarden Euro liegen dürften. Diese werden aber mit voranschreitender Alterung der Bevölkerung deutlich steigen. Dadurch drohen erhebliche Belastungen für die Beitrags- und Steuerzahler. Die pauschale Gewährung eines Zuschusses zu den Eigenanteilen ist auch aus Gerechtigkeitsgründen kritisch zu sehen, denn sie beachtet nicht die individuelle finanzielle Leistungsfähigkeit der Pflegebedürftigen. Staatliche Unterstützungen, die solidarisch finanziert werden, müssen sich aber grundsätzlich an dem Prinzip der Bedürftigkeit orientieren.

## 4 Reformansätze für eine nachhaltige Pflegevorsorge

Um die Finanzierbarkeit und Versorgung langfristig sicherzustellen, müssen jetzt Anpassungen im Bereich der Pflege erfolgen.

Die auf den Weg gebrachten Reformen in der Pflege erfüllen nicht die Anforderungen einer nachhaltigen Pflegevorsorge. Insbesondere bei der Finanzierung der künftigen Pflegekosten ist die dauerhafte Einführung eines Steuerzuschusses zur sozialen Pflegeversicherung äußerst kritisch zu sehen, da somit eine unkalkulierbare Belastung für den Bundeshaushalt entsteht.

Auch der Vorstoß, zur Fachkräftesicherung in der Pflege einseitig auf die Löhne und Gehälter der Pflegekräfte abzielen, droht sein Ziel zu verfehlen. Wie die vbw Studie „Zukunft der Pflege in Bayern – eine Big Data Analyse der Herausforderungen und Chancen“ zeigt, ist die Entlohnung nicht der alleinige entscheidende Faktor zur Fachkräftesicherung in der Pflege. Hier ist ein umfassenderer Ansatz, der insbesondere auch die Arbeitsbedingungen in den Blick nimmt, nötig.

### 4.1 Pflegeversicherung durch private Vorsorge ergänzen

Die gesetzliche Pflegeversicherung war von Beginn an als Teilleistungsversicherung angelegt, mit der Konsequenz, dass ein Teil der im Pflegefall tatsächlich anfallenden Kosten von den Pflegebedürftigen selbst getragen werden muss. Können diese nicht aus eigenen Mitteln finanziert werden, sind zunächst im begrenzten Umfang Angehörige (Ehepartner und Kinder) unterhaltspflichtig. Erst im nächsten Schritt greift die sog. „Hilfe zur Pflege“, die Teil der Sozialhilfe ist.

Auch künftig kann die umlagefinanzierte soziale Pflegeversicherung nur einen Teil der tatsächlichen Pflegekosten abdecken. Entsprechend gilt es, eine verpflichtende private Vorsorge einzuführen, die für die Kostenblöcke aufkommt, die durch die gesetzliche Pflegeversicherung nicht getragen werden. Die Pflegevorsorge wird so auf zwei Säulen gestützt und durch die Ergänzung des Umlageverfahrens mit einer kapitalgedeckten privaten Pflegeversicherung demografiefest gemacht. Im Kern übernimmt die gesetzliche Pflegeversicherung künftig einen gesetzlich fixierten prozentualen Anteil an den Gesamtkosten der Pflege, die restlichen Kosten in Form der Eigenanteile deckt die private Vorsorge. Entsprechend wird auch der Begriff Eigenanteilsversicherung für die private Vorsorge verwendet.

Ein solches Finanzierungsmodell ist auch gerecht. Zum einen wird so verhindert, dass junge und künftige Generationen durch das umlagefinanzierte System der sozialen Pflege-

versicherung unverhältnismäßig belastet werden. Gleichzeitig kann eine finanzielle Überlastung durch die private Vorsorge begrenzt werden, indem zum Beispiel Geringverdiener eine Unterstützung erhalten, um die Versicherungsprämien zu zahlen.

Für die Ausgestaltung einer solchen Eigenanteilsversicherung bestehen verschiedene Möglichkeiten. Allerdings sollte sie verpflichtend eingeführt werden, um Trittbrettfahrerverhalten zu verhindern und durch den Verzicht auf private Vorsorge die Solidargemeinschaft insgesamt zu belasten.

Außerdem zeigen die aktuellen Zahlen zur Verbreitung der privaten Pflegezusatzversicherung, dass nur wenige eine entsprechende Absicherung wählen. Stand 2018 hatte lediglich 2,8 Millionen Personen in Deutschland eine solche Versicherung. Der geringe Verbreitungsgrad kann unter anderem darauf zurückzuführen sein, dass viele Menschen in jungen Jahren das Risiko, im Alter pflegebedürftig zu werden, systematisch unterschätzen.

#### 4.2 Rahmenbedingungen für die Leistungserbringung verbessern

Für die Leistungserbringung in der ambulanten und stationären Pflege gelten strenge Vorgaben, die letztlich dazu führen, dass im gesamten Sektor nur wenig Wettbewerb herrscht, obwohl zahlreiche private Anbieter am Markt tätig sind. Ein wesentliches Problem stellen beispielsweise die starren Vorschriften für die Abrechnung von erstattungsfähigen Aufwendungen dar. Diese verhindern, dass der Einsatz von technischen und digitalen Lösungen adäquat mit der Pflegeversicherung abgerechnet werden kann, da im Wesentlichen nur Personalkosten erstattungsfähig sind.

So wird verhindert, dass die Möglichkeiten für Effizienzsteigerungen und auch qualitativen Verbesserungen in der Pflege durch technische / digitale Assistenzsysteme zum Einsatz kommen. Künftig muss der Fokus stärker auf die Qualität der Ergebnisse gelegt werden und weniger auf starre Vorgaben, die allein die Quantität des Pflegepersonals in den Blick nehmen.

#### 4.3 Wettbewerbliche Ausgestaltung beibehalten

Dort, wo Wettbewerb herrscht, sind die Leistungsanreize ungleich höher als dort, wo keine Konkurrenz auszumachen ist. Das ist im Sinne sowohl der Beitragszahler als auch der Pflegebedürftigen. Denn ein Monopol schafft Abhängigkeiten, verbaut Alternativen und treibt damit die Preise nach oben, während die Qualität leidet. Deshalb gilt es, den Rahmen für einen gesunden Wettbewerb zu schaffen. Die damit erreichte Effizienz nützt am Ende vor allem den Pflegebedürftigen.

In diesem Zusammenhang muss der Staat die tragende Rolle privater Anbieter im Bereich der Pflege würdigen. Sie bilden nicht nur eine stark wachsende Gruppe innerhalb der Pflegeheime und der ambulanten Dienste. Bei den privaten Trägern werden auch die meisten

Innovationen in diesem Bereich erbracht – zugunsten der Pflegebedürftigen und des Pflegepersonals.

#### 4.4 Maßnahmenbündel zur Deckung des Fachkräftebedarfs in der Pflege

Der Bedarf an Personal in der Pflege wird künftig weiter zunehmen. Nur wenn es gelingt, den Personalbedarf adäquat zu decken, kann eine qualitativ hochwertige Versorgung der Pflegebedürftigen sichergestellt werden.

Ein wesentlicher Ansatzpunkt, um mehr Menschen für eine Tätigkeit in der Pflege zu begeistern und auch möglichst lang in dem Beruf zu halten, ist die Attraktivität des Pflegeberufs. Ein wichtiger Punkt mit Blick auf die Attraktivität sind die Arbeitsbedingungen in der Pflege. Beschäftigte in der Pflege beurteilen die Arbeitsbedingungen schlechter als Arbeitnehmer\*innen anderer Branchen. Das liegt zum Teil an nicht vermeidbaren Faktoren wie der Schichtarbeit, es werden aber auch andere Faktoren wie fehlende Arbeitsmaterialien oder veraltete Technik, sehr kurze Einsatzzeiten von nur wenigen Stunden, viele aufeinanderfolgende Arbeitstage ohne Ruhetag und personelle Unterbesetzung genannt.

Um die Arbeitsbedingungen gezielt zu verbessern und so einen wesentlichen Beitrag zur Fachkräftesicherung in der Pflege zu leisten, gilt es an folgenden Punkten anzusetzen:

- Arbeitszufriedenheit durch Verbesserung der Rahmenbedingungen steigern
- Ausbau von Aus-, Weiter-, und Fortbildungen als elementare Stellschraube
- Betriebliche Integrationsmaßnahmen von ausländischen Arbeitskräften ausbauen
- Implementierung von digitalen Lösungen zur Effizienzsteigerungen und Entlastung

Eine Steigerung der Arbeitszufriedenheit lässt sich beispielsweise durch eine Entlastung des Personals (Personalbemessungsverfahren) oder betriebliches Gesundheitsmanagement erreichen.

Neben der Rekrutierung gut ausgebildeter Arbeitskräfte ist es wichtig die Aus-, Weiter- und Fortbildung voranzutreiben. Durch eine zunehmende Akademisierung und den Ausbau berufsbegleitender Weiter- und Fortbildungsangebote gewinnt das Beschäftigungsfeld im Wettbewerb um Arbeitskräfte an Attraktivität.

Mit dem Fachkräfteeinwanderungsgesetz wurde der Rahmen geschaffen, um die Anwerbung ausländischer Pflegekräfte zu verbessern. Im zweiten Schritt gilt es nun, die betriebliche Integration der ausländischen Arbeitskräfte zu forcieren. Hierdurch können Bleibequoten erhöht werden und ausländische Arbeitskräfte langfristig gebunden werden. Zudem wird verhindert, dass bestehendes Personal einer zusätzlichen Belastung durch eine mangelnde Integration ausgesetzt ist.

Der Technologischer Fortschritt und die Digitalisierung bringen innovative Lösungen für effizientere Arbeitsabläufe in der Pflege hervor. So kann die Arbeitsbelastung des Pflegepersonals reduziert werden. Investitionen in innovative digitale Technologien und technische Assistenzsysteme müssen deshalb gezielt gefördert werden.

## Ansprechpartner/Impressum

---

### Beate Neubauer

Abteilung Sozial- und Gesellschaftspolitik

Telefon 089-551 78-534

Telefax 089-551 78-214

[beate.neubauer@vbw-bayern.de](mailto:beate.neubauer@vbw-bayern.de)

### Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

### Herausgeber

#### **Vbw**

Vereinigung der Bayerischen  
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5  
80333 München

[www.vbw-bayern.de](http://www.vbw-bayern.de)

© vbw August 2021