



**Oliver Ehrentraut, Tobias Hackmann
Lisa Krämer, Sabrina Schmutz**

Zukunft der Pflegepolitik – Perspektiven, Handlungsoptionen und Politikempfehlungen

gute gesellschaft –
soziale demokratie
#2017plus

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

gute gesellschaft – soziale demokratie #2017 plus

EIN PROJEKT DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG IN DEN JAHREN 2015 BIS 2017

Was macht eine Gute Gesellschaft aus? Wir verstehen darunter soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, eine innovative und erfolgreiche Wirtschaft und eine Demokratie, an der die Bürger_innen aktiv mitwirken. Diese Gesellschaft wird getragen von den Grundwerten der Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität.

Wir brauchen neue Ideen und Konzepte, um die Gute Gesellschaft nicht zur Utopie werden zu lassen. Deswegen entwickelt die Friedrich-Ebert-Stiftung konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik der kommenden Jahre. Folgende Themenbereiche stehen dabei im Mittelpunkt:

- Debatte um Grundwerte: Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- Demokratie und demokratische Teilhabe;
- neues Wachstum und gestaltende Wirtschafts- und Finanzpolitik;
- Gute Arbeit und sozialer Fortschritt.

Eine Gute Gesellschaft entsteht nicht von selbst, sie muss kontinuierlich unter Mitwirkung von uns allen gestaltet werden. Für dieses Projekt nutzt die Friedrich-Ebert-Stiftung ihr weltweites Netzwerk, um die deutsche, europäische und internationale Perspektive miteinander zu verbinden. In zahlreichen Veröffentlichungen und Veranstaltungen in den Jahren 2015 bis 2017 wird sich die Stiftung dem Thema kontinuierlich widmen, um die Gute Gesellschaft zukunftsfähig zu machen.

Weitere Informationen zum Projekt erhalten Sie hier: www.fes-2017plus.de

AUF EINEN BLICK

Diese Studie zeigt neue und innovative Handlungsoptionen zur Gestaltung und Optimierung der Pflege in Deutschland auf. Hintergrund ist das bis zum Jahr 2030 zunehmende Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage im Pflegesektor: Ansatzpunkte zur Vermeidung potenzieller Personallücken müssen dabei sowohl auf der Nachfrage- als auch auf der Angebotsseite ansetzen, um eine effiziente Versorgung der Pflegebedürftigen langfristig sicherzustellen.

Die fortschreitende Alterung der deutschen Bevölkerung stellt die Pflegepolitik vor enorme Herausforderungen. Im demografischen Wandel nimmt auf der einen Seite die Pflegebedürftigkeit und damit die Zahl der zu pflegenden Menschen bis zum Jahr 2030 (und darüber hinaus) stetig zu. Auf der anderen Seite nimmt die Zahl der Personen im Erwerbsalter und damit der potenziellen Pflegekräfte¹ ab. Soll der Anteil der professionellen Pflege in der ambulanten sowie insbesondere in der stationären Versorgung konstant bleiben, zieht dies einen entsprechenden Personal- und Fachkräftebedarf nach sich. Darüber hinaus bedingt der Anstieg der Pflegebedürftigen einen wachsenden Finanzierungsbedarf.

Allerdings ist keinesfalls sichergestellt, dass die Pflege in Zukunft ohne gezielte pflegepolitische Eingriffe gewährleistet werden kann. Und dies ist nicht in erster Linie ein Finanzierungsproblem. Denn selbst wenn durch steigende Beiträge die Finanzierung der künftigen Versorgung theoretisch sichergestellt wäre, muss der Herausforderung einer potenziellen Arbeits- und Fachkräftelücke begegnet werden.

Die aktuelle Pflegestudie der Prognos AG untersucht vor diesem Hintergrund die derzeitige Situation und Entwicklung der Pflegebedürftigkeit und des Pflegearbeitsmarkts.² Gleichzeitig wird die Finanzierung der Pflege in den Blick genommen, da eine Diskussion über Reformoptionen nur sinnvoll geführt werden kann, wenn Klarheit über die zur Verfügung

stehenden Ressourcen herrscht.³ Der zukünftige Finanzierungsbedarf für eine Versorgungssituation auf dem heutigen Qualitätsniveau spiegelt sich in Beitragssatzprognosen für die Soziale Pflegeversicherung (SPV) wider. Diese Prognosen setzen auf der Nachfrageseite an und unterstellen dabei implizit, dass angebotsseitig der Personalbedarf für die Versorgung jederzeit gedeckt werden kann. Wenn aber die dafür notwendigen personellen Ressourcen in Zukunft nicht (oder nur eingeschränkt) zur Verfügung stehen, gilt es, die prognostizierten Mittel in ihrer Verwendung neu zu denken, um auch zukünftig mindestens das Versorgungsniveau von heute sicherstellen zu können.

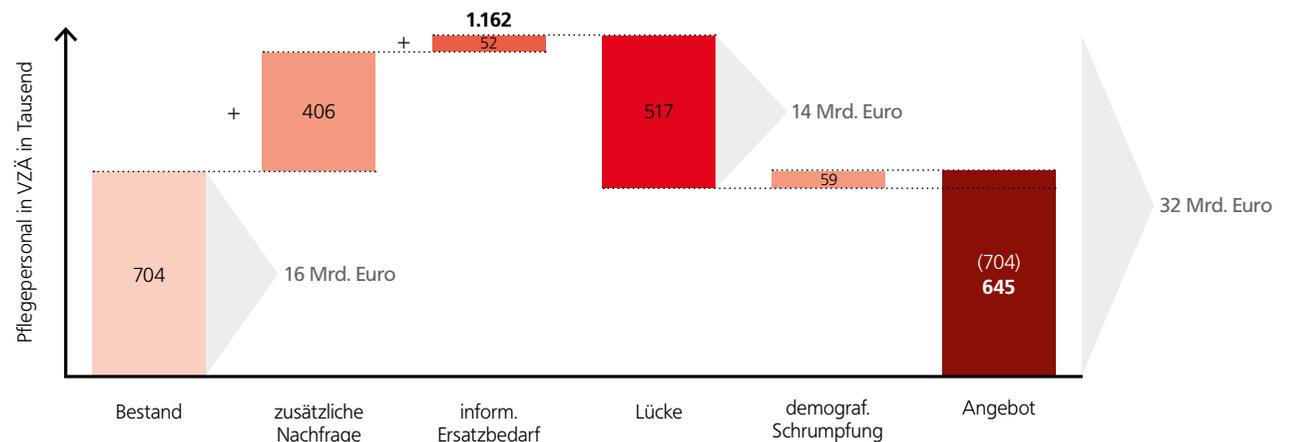
Im Rahmen der vorliegenden Studie werden vor diesem Hintergrund sowohl ein angebotsseitiger als auch ein nachfrageseitiger Lösungsansatz modelliert und den zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen gegenübergestellt. Auf Basis der modellierten Lösungsansätze werden anschließend konkrete Handlungsempfehlungen ausgearbeitet und direkt an die jeweiligen Akteure adressiert. Die Studie zeigt damit eine neue Argumentationslinie für die Finanzierung von Reformen in der Pflegepolitik auf und quantifiziert die Effekte zentraler Reformen.

PERSPEKTIVEN FÜR DIE PFLEGE 2030

Ausgehend von einer fundierten Bestandaufnahme der aktuellen Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen, der Arbeitsmarktsituation und der Finanzierungsseite, wird zunächst die Entwicklung bis zum Jahr 2030 prognostiziert (Abbildung 1).⁴

Für den Pflegearbeitsmarkt 2030 zeigt die vorliegende Untersuchung ein potenzielles Ungleichgewicht in Höhe von 517.000 Vollzeitäquivalenten (VZÄ). Dieses resultiert aus mehreren Effekten: Zunächst ergibt sich ein zunehmender Bedarf an Pflegepersonal zur Versorgung der wachsenden Zahl an Pflegebedürftigen, die bis 2030 von heute 2,6 Millionen auf 3,8 Millionen Personen ansteigt. Gleichzeitig reduziert sich das Angebot an Pflegepersonal aufgrund der demografischen Schrumpfung von heute 704.000 VZÄ um 59.000 VZÄ auf nur noch 645.000 VZÄ. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Neuerungen im Rahmen des Zweiten Pflegestärkungsgesetzes (PSG II) ergibt sich bis 2030 ein zusätzlicher

Abbildung 1
Gegenüberstellung des Personalbedarfs, des Personalangebots und der kalkulierten Mittel für soziale Sachleistungen in der Pflege, 2030, in 1.000 VZÄ und Milliarden Euro (reale Größen in Preisen 2013)



Quelle: Statistisches Bundesamt 2015.

Personalbedarf in Höhe von 406.000 VZÄ. Neben diesem Ergebnis der reinen Status-quo-Prognose wird im Bereich der informellen Pflege ein Ersatzbedarf von rund 52.000 VZÄ-Pflegekräften erwartet. Ursächlich hierfür sind der Rückgang der Zahl der Erwerbstätigen im Zuge des demografischen Wandels und die daraufhin zu erwartende Steigerung der Frauenerwerbsquote.⁵ Zusammen mit dem bereits für die Versorgung der aktuellen Zahl an Pflegebedürftigen notwendigen Personal liegt der Bedarf an Pflegekräften im Jahr 2030 damit bei rund 1,2 Millionen VZÄ. Ohne geeignete Maßnahmen bleiben potenziell 44 Prozent dieses Personalbedarfs ungedeckt.

Der Blick auf die Finanzierungsseite zeigt, dass das Pflegesystem in Zukunft nur dann nachhaltig finanziert werden kann, wenn die Beitragssätze zur SPV von heute 2,35 Prozent bis 2030 auf 3,35 Prozent steigen. Diese Status-quo-Betrachtung unterstellt u. a., dass die Personalschlüssel in der Pflege auf dem heutigen Niveau bleiben und bei steigendem Bedarf entsprechend zusätzliches Personal verfügbar sein wird.

Von den prognostizierten Ausgaben der SPV dienen die sozialen Sachleistungen (2030: 32 Milliarden Euro) vorwiegend der Finanzierung der ambulanten und stationären Pflegeeinrichtungen. Aufgrund der hohen Personalintensität in der Pflege fließen diese vor allem in die Personalkosten. Wenn 44 Prozent des benötigten Personals nicht mobilisiert werden können, bleiben die kalkulierten Mittel bei entsprechendem Anstieg der Beitragssätze vereinfachend angenommen somit ebenfalls zu 44 Prozent ungenutzt. Der Finanzierungssaldo der SPV läge im Jahr 2030 bei +14 Milliarden Euro, gemessen in Preisen des Jahres 2013.

Zentrale Erkenntnis der simultanen Betrachtung des Pflegearbeitsmarkts und der Finanzierungsseite ist, dass die finanziellen Mittel, die für das Aufrechterhalten des aktuellen Versorgungsniveaus notwendig sind, aufgrund des zukünftigen Ungleichgewichts (Pflegekräftemangel) nicht in geplanter Form abgerufen werden können. Rechnerisch stehen daher im System (im Jahr 2030) insgesamt rund 14 Milliarden Euro zur Verfügung, die zur Vermeidung einer sich ansonsten dramatisch verschlechternden Betreuungssituation eingesetzt werden sollten.

MODELLIERUNG VON LÖSUNGSANSÄTZEN

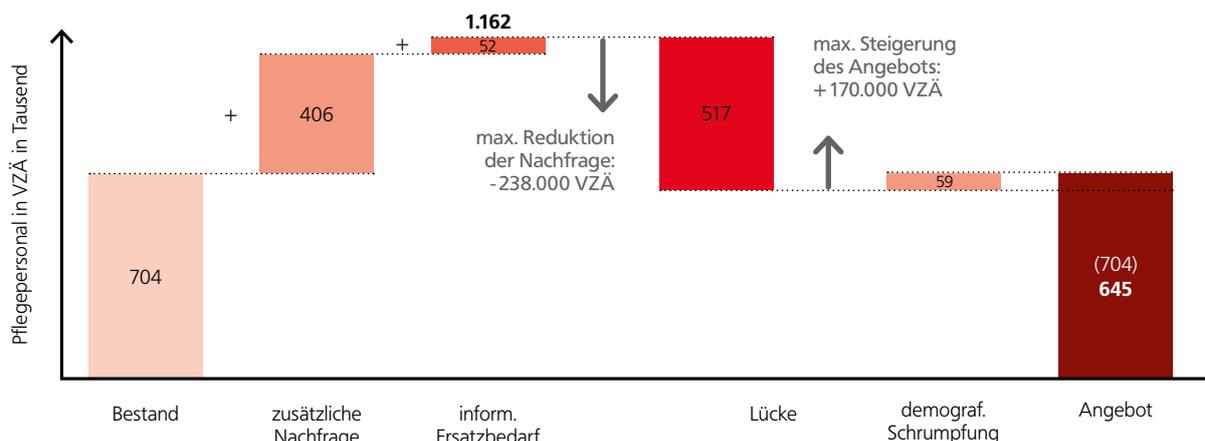
Zur Verwendung dieser Mittel sind prinzipiell zwei Lösungsansätze denkbar. Das Angebot an Pflegepersonal kann gestärkt (Lösungsweg 1 „Vorfahrt für Pflege“) oder die Nachfrage nach professionellen Pflegekräften eingedämmt werden (Lösungsweg 2 „Pflege optimal gestalten“). Entsprechend wird modelliert, inwieweit eine Entlastung auf dem Pflegearbeitsmarkt durch Reformen auf der Angebots- als auch der Nachfrageseite erreichbar ist.

Beim angebotsseitigen Ansatz stellt die Verlängerung der Berufsverweildauer in der Pflege den entscheidenden Hebel dar. Es wird dabei unterstellt, dass es bis zum Jahr 2030 gelingt, über die Angleichung der Löhne auch die Verweildauern der Pflegekräfte im Beruf an diejenige der Krankenschwestern anzugleichen. Insgesamt kann die Arbeitskräftelücke durch den Ansatz „Vorfahrt für Pflege“ um 60.000 bis 170.000 VZÄ reduziert werden (Abbildung 2). Beim nachfrageseitigen Ansatz werden zwei Maßnahmenpakete parallel eingeführt. Zum einen wird die Implementierung des optimalen Pflegemix der Zukunft⁶ modelliert, bei dem alleine der Pflegebedarf über die Wahl der Versorgungssettings entscheidet und nicht mehr der Zugang zu informeller, niedrigschwelliger und ambulanter Pflege. Im Rahmen des zweiten Maßnahmenpakets wird bestimmt, welche Entlastungseffekte ein stärkerer altersgerechter Umbau von Wohnungen im Hinblick auf den Bedarf an professionellen Pflegekräften leisten kann.⁷ Insgesamt sinkt die Arbeitskräftelücke durch den kombinierten Lösungsansatz „Pflege optimal gestalten“ bis zum Jahr 2030 um 238.000 VZÄ.

Zur Ausweitung des Personalangebots muss in die Arbeits- und insbesondere die Entlohnungsbedingungen der Pflegeberufe investiert werden. Dementsprechend sind auf der Nachfrageseite erhebliche Investitionen in die pflegerische Infrastruktur sowie die altersgerechte Wohnraumversorgung erforderlich, um die aufgezeigten Effekte zu realisieren.

Sofern die Szenarien der modellierten Lösungswege auf der Nachfrage- und der Angebotsseite greifen, kann es mit den vorgeschlagenen Reformszenarien gelingen, die rechneri-

Abbildung 2
Effekte der modellierten Lösungswege im Vergleich



Quelle: eigene Darstellung.

sche Personallücke bis 2030 von 517.000 auf 109.000 VZÄ zu reduzieren. Dabei schlagen die Reformen auf der Angebotsseite mit Kosten in Höhe von maximal 6,6 Milliarden Euro zu Buche, für die Verbesserungen auf der Nachfrageseite (pflegerische Infrastruktur und altersgerechte Wohnraumversorgung) sowie weitere Maßnahmen zur Entspannung der Personalsituation im Jahr 2030 stünden somit gut sieben Milliarden Euro zur Verfügung. Um die aufgezeigten Effekte zu realisieren, sind auf der Nachfrageseite erhebliche Investitionen erforderlich.

Auch wenn das Umdenken der Finanzierung in der Pflege zu deutlichen Verbesserungen auf dem Arbeitsmarkt führen kann, sind neben den aufgeführten Lösungswegen weitere Reformbemühungen notwendig, um das aktuelle Versorgungsniveau zukünftig aufrecht zu erhalten. Es bedarf folglich konkreter und detaillierter Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Akteure.

HANDLUNGSOPTIONEN UND POLITIKEMPFEHLUNGEN

Im Rahmen der Studie wurden mit Hilfe eines Expert_innenkreises Handlungsempfehlungen entwickelt und priorisiert, die sich gezielt an die relevanten Akteure auf dem Pflegearbeitsmarkt (Politik, Pflegeeinrichtungen, Verbände und sonstige Akteure) richten. Nachfrageseitig liegt der Fokus dabei auf einer Optimierung der Pflege vor Ort und einer effizienteren Gestaltung der Schnittstellen zu anderen Systemen, insbesondere im Bereich der Rehabilitation. Angebotsseitig zielen die Handlungsempfehlungen insbesondere darauf ab, neue Personalressourcen zu erschließen (Stärkung der Pflegeausbildung und Anwerbung ausländischer Fachkräfte) und bereits vorhandene Personalressourcen effizienter (Erhöhung des Erwerbsumfangs und der Verweildauer) zu nutzen. Ein Schlüssel dazu ist es, die Entlohnung in der Pflege zu verbessern und transparenter zu gestalten.

Mit der Priorisierung der Handlungsfelder und -empfehlungen wurde ein wichtiger Schritt zur Fokussierung der aktuellen Diskussion über die Bekämpfung des Pflegekräftemangels gemacht. Im Rahmen des Projektauftrags war es nicht vorgesehen, alle Handlungsempfehlungen bis ins Detail auszuarbeiten. Stattdessen handelt es sich um Skizzen, die als Grundlage und Ausgangspunkt weiterer Forschungsarbeiten dienen können. Bei der weiteren Ausarbeitung sollten die einzelnen Akteure (Wissenschaft, Politik, Einrichtungen, Pflegepersonal, Pflegekassen, Verbände etc.) direkt beteiligt werden.

Auch wenn sich durch die hier vorgenommene Priorisierung die Zahl der unterschiedlichen Handlungsfelder deutlich reduziert hat, gibt es, auch aus Expert_innensicht, nicht ein Gesamtkonzept zur Lösung des Arbeitskräfteproblems in der Pflege. Vielmehr werden heute und in Zukunft viele kleine Maßnahmen nötig sein, um dem Personalmangel in Pflegeeinrichtungen zu begegnen.

AUSBLICK

Die Studie zeigt deutlich, dass es zahlreiche Instrumente und Maßnahmen gibt, um dem Personalmangel in der Pflege zu begegnen. Dabei müssen allerdings alle Akteure eingebunden werden und gleichzeitig an unterschiedlichen Stellschrauben

drehen. Ein Allheilmittel, das den Personalmangel in der Pflege auf einen Schlag lösen kann, gibt es nicht.

Die vorgeschlagenen Instrumente und so auch die notwendigen finanziellen Mittel, um diese zu realisieren, stellen keine „On-Top-Leistungen“ dar, die die aktuelle Versorgungssituation maßgeblich verbessern würden. Vielmehr sind die Maßnahmen notwendig, um das aktuelle Versorgungsniveau langfristig aufrechterhalten zu können. Die Studie macht in diesem Zusammenhang deutlich, dass dafür nicht zwingend mehr Geld in das Pflegesystem fließen muss. Vielmehr gilt es, die verfügbaren Mittel gezielt und effizient einzusetzen.

Autor_innen

Dr. Oliver Ehrentraut, leitet den Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ der Prognos AG in Freiburg.

Dr. Tobias Hackmann, ist als Projektleiter bei der Prognos AG im Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ tätig.

Lisa Krämer, ist als Beraterin im Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ der Prognos AG tätig.

Sabrina Schmutz, ist als Beraterin im Bereich „Volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Grundsatzfragen“ der Prognos AG tätig.

Anmerkungen

1 – Die dargestellten Ergebnisse beziehen sich dabei stets auf das gesamte Personal in Pflegeeinrichtungen in Deutschland gemäß der Pflegestatistik 2013.

2 – Basis der Untersuchung bildet die aktuelle Pflegestatistik des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2013: Statistisches Bundesamt: Pflegestatistik 2013: Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung Deutschlandergebnisse, Wiesbaden 2015.

3 – Die Betrachtung der Finanzierungsseite erfolgt im Wesentlichen auf Grundlage zweier Veröffentlichungen: Bundesministerium für Gesundheit: Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung: Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung, Bonn 2015; Prognos AG: Prognos Deutschland Report 2040, Basel 2014, Kap. 4.4.

4 – Die im Rahmen der vorliegenden Studie durchgeführten eigenen Berechnungen sind Status-quo-Prognosen, d. h., die Zahl der Pflegebedürftigen wird unter der Annahme konstanter Pflegequoten fortgeschrieben. Vor dem Hintergrund der aktuellen politischen Entwicklungen und insbesondere der Verabschiedung des „Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung“ (PSG II) durch den Bundestag am 13.11.2015, werden jedoch zusätzliche Annahmen gesetzt, um die damit verbundenen absehbaren gesetzlichen Neuerungen in den Prognosen zu berücksichtigen.

5 – Nach wie vor sind es vor allem Frauen und Töchter von Pflegebedürftigen, die die informelle Pflege leisten.

6 – Vgl. Prognos AG: Pflegemix der Zukunft: Spannungsfeld zwischen pflegerischer Notwendigkeit und tatsächlicher Versorgung (Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung), Gütersloh 2014.

7 – Vgl. Prognos AG: Potenzialanalyse altersgerechte Wohnanpassung (Studie im Auftrag des Bundesinstituts für Bau-, stadt- und Raumforschung), Bonn 2014; Prognos AG: Evaluation des KfW-Programms Altersgerecht Umbauen (Studie im Auftrag der KfW-Bank), Frankfurt 2014.

Impressum

© 2016

Friedrich-Ebert-Stiftung, Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik Godesberger Allee 149, 53175 Bonn, Fax 0228 883 9205, www.fes.de/wiso

Für diese Publikation ist in der FES verantwortlich:
Severin Schmidt, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik
Bestellungen/Kontakt: wiso-news@fes.de
Titelmotiv: © Westend61/Fotolia.com

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung. Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

ISBN: 978-3-95861-367-6