

Die britische Alterspflege in der Krise

Privatisierungen und Beizug von Finanzinvestoren kein Heilmittel gegen die steigenden Kosten der Pflege

Die Alterspflege in Grossbritannien ist notorisch unterfinanziert. Die Hoffnung, der Einsatz von Finanzinvestoren und privaten Unternehmen könne den Finanzdruck lindern, hat sich zerschlagen. Die Regierung denkt jetzt über neue Ansätze nach.

Peter Rásonyi, London

Die konservativ-liberale Regierungskoalition in Grossbritannien ist vor einem Jahr mit dem Versprechen angetreten, die Geldknappheit des Staates nach der Finanzkrise durch den verstärkten Einsatz privater Investoren und privater Träger für staatliche Aufgaben aufzufangen. Schulen, Spitäler, Pflegedienste, Transportmittel, Bibliotheken sollen nach den Vorstellungen der Konservativen wo immer möglich privat finanziert oder geführt werden. Das Land hat schon in den achtziger Jahren unter der konservativen Premierministerin Margaret Thatcher mit Privatisierungen staatlicher Aufgaben eine Vorreiterrolle in Europa gespielt. Die Strategie wurde im vergangenen Jahrzehnt von New Labour fortgeführt. Die Erfahrungen sind allerdings oft zwiespältig. Just zu dem Zeitpunkt, da die Privatisierungen einen neuen Schub erhalten sollen, werfen Skandale und Fehler im Bereich der Alterspflege ein schiefes Licht auf führende private Anbieter.

Skandalöse Zustände

Das börsennotierte Unternehmen Southern Cross ist mit 750 Pflegeheimen der Marktführer. Im Mai musste das von Finanzinvestoren mit untragbaren langfristigen Mietverpflichtungen belastete Unternehmen bekanntgeben, dass es die Mieten der Pflegeheime nicht mehr bezahlen könne. Schon im letzten Jahr musste die hochverschuldete Nummer zwei des Marktes, Four Seasons, einen Tausch von Schulden gegen Aktien durchführen und geriet so unter Kontrolle der Gläubiger, darunter die in der Finanzkrise verstaatlichte Royal Bank of Scotland. Four Seasons erklärt heute, in gesunder Finanzlage zu sein. Southern Cross sucht derzeit eine Lösung mit den Gläubigern.

Die Kommunen, die für die Versorgung bedürftiger Bürger in Pflegeeinrichtungen verantwortlich sind, könnten noch mit einem blauen Auge davonkommen. Ginge

Southern Cross in Konkurs, müssten die Kommunen Plätze für die Mehrzahl der 31 000 Bewohner der Pflegeheime finden. Da mittlerweile 90% der britischen Pflegeheime in privater Hand sind, 70% bei gewinnorientierten Unternehmen, der Rest bei gemeinnützigen Einrichtungen, haben die meisten Kommunen weder Platz noch die Kompetenz, um dieser Aufgabe gerecht zu werden. Bei den Privatisierungen war schlicht vergessen worden, für den möglichen Zusammenbruch eines grossen Anbieters vorzusorgen.

Der Vorfall ist nur eines von mehreren Ereignissen, die in jüngster Zeit ein schiefes Licht auf die Ernsthaftigkeit warfen, mit welcher sich der Staat bzw. die Kommunen und letztlich die Gesellschaft um die Versorgung der Alten und Pflegebedürftigen kümmern. Ende Mai hat die BBC mit einer Dokumentation über ein Pflegeheim für geistig Behinderte das Publikum schockiert. Ein Reporter hatte sich im privaten Heim Winterbourne View bei Bristol als Hilfskraft anstellen lassen. Dort hat er mit versteckter Kamera gefilmt, wie hilflose Insassen geschlagen und misshandelt wurden. Mehrere Mitarbeiter wurden daraufhin verhaftet, eine Untersuchung wurde eingeleitet, das Heim wird geschlossen. Die staatliche Aufsichtsbehörde Care Quality Commission (CQC) hatte zuvor Hinweise eines ehemaligen Mitarbeiters des Heims ignoriert. Nach der Sendung entschuldigte sie sich. Die Gemeinde, welche dem gewinnorientierten Betreiber 3500 £ (4900 Fr.) pro Woche und Heimbewohner bezahlte, hatte offenbar keine Ahnung, was dort vorging. Anfang dieser Woche hat die britische Menschenrechtskommission mit einem Zwischenbericht über die Zustände in der häuslichen Pflege aufgeschreckt. Die Kommission erklärte, ihre Untersuchungen, über die im Herbst ein Schlussbericht vorgelegt werde, hätten viele besorgniserregende Fälle zutage gefördert. Eine extrem hohe Fluktuation und die ungenügende Ausbildung der kaum mehr als den Mindestlohn von knapp 6 £ verdienenden Pflegekräfte führe häufig zu unwürdigen Zuständen für die Pflegebedürftigen. Unter dem Zeitdruck von oft bloss 15 Minuten pro Hausbesuch blieben notwendige Leistungen aus. Alte würden wochenlang in verdreckten Betten und Kleidern belassen. Auf die tägliche Körperpflege werde über längere Zeiträume verzichtet. Die Kommission vermutet, die tatsächlichen Zustände seien noch schlimmer, da sich viele Betroffene wegen geringer Erwartungen oder Hemmungen nicht beschwerten.

Geldmangel überall

Im Zentrum der Probleme steht die immer knapper werdende Finanzierung. Dieses Jahr liegen nach Angaben von Age UK, einer Nichtregierungsorganisation, die Mittel für die Alterspflege mit 7,5 Mrd. £ real tiefer als 2004. Im gleichen Zeitraum ist die Zahl der über 85-Jährigen, die mit erhöhter Wahrscheinlichkeit Pflege benötigen, um 17% gestiegen. Bis zum Ende der Legislatur in vier Jahren sind gar reale Kürzungen um 0,3 Mio. £ geplant, während die Zahl der Alten weiter steigen wird. 2009 lebten laut Angaben des Nationalen Statistikamts 1,4 Mio. Menschen über 85 in Grossbritannien, mehr als doppelt so viele wie 1985. 2035 werden es voraussichtlich 3,5 Mio. sein.

Die Hoffnung der Politiker, mit der Privatisierung der Pflegedienste könne der Spardruck dank höherer Effizienz des Privatsektors aufgefangen und das kostspielige Pflegeproblem verdrängt werden, hat sich nicht erfüllt.

Finanzinvestoren haben im vergangenen Jahrzehnt zwar spektakuläre Konsolidierungen vorangetrieben und grosse Pflege-Gruppen gebildet. Bis zum Ausbruch der Finanzkrise war der Sektor wegen des erwarteten langfristigen Nachfragewachstums und der Aussicht auf stabile staatliche Geldströme gar ein Lieblingskind der Finanzmärkte. Private-Equity-Firmen machten innert kurzer Zeit gewaltige Gewinne mit dem Kauf und Weiterverkauf von Pflegeheimen.

Doch wie der Fall Southern Cross zeigt, gründeten die Geschäftsmodelle nicht immer auf nachhaltigen Strategien. Nach dem raschen Rückzug der reich belohnten Financiers blieben hochverschuldete, fragile Unternehmen zurück. Unternehmen wie Southern Cross waren primär der kurzfristigen Gewinnmaximierung ihrer Investoren verpflichtet. Die Geschäftsmodelle sahen Reserven zur Sicherung einer nachhaltigen Versorgung der Kunden und zum Schutz der Reputation nicht vor. Das eignet sich kaum für die Übernahme einer so sensiblen gesellschaftlichen Aufgabe wie der Pflege gebrechlicher alter Menschen.

Zwar gibt es durchaus auch solide private Pflegeheime, die von den gelegentlich auftauchenden Prüfern der CGC gute Noten erhalten. Im Durchschnitt schneiden die gewinnorientierten Anbieter aber gemäss einer Analyse der «Financial Times» schlechter ab als die staatlichen und die gemeinnützigen. Während im April 2010 14,8% der privaten Heime eine ungenügende Note erhielten, waren es bei den staatlichen 9,3% und den gemeinnützigen 8,8%.

Age UK weist allerdings darauf hin, dass alle Pflegeheime unter der staatlichen Unterfinanzierung des Sektors litten und deshalb Qualitätsstandards immer schwieriger würden. Mit den im Durchschnitt von der öffentlichen Hand bezahlten rund 550 £ pro Heimbewohner und Woche fehlten den Heimen nach Berechnungen der Organisation 60 £, im teuren Südosten gar 120 £, um eine angemessene Versorgung sicherzustellen. Das Defizit werde entweder durch private Zuzahlungen der Familien, durch eine Quersubventionierung mittels höherer Gebühren für Privatkunden oder durch Sparmassnahmen auf Kosten der Qualität aufgefangen. Der Fall Southern Cross ist ein Rückschlag für den mehr aus der Not als aus ideologischer Überzeugung geborenen Privatisierungseifer der Regierung. Er könnte bereits eine gewisse Wirkung auf den Entscheid der Regierung von letzter Woche gehabt haben, die geplante Stärkung von Wettbewerb und Privatwirtschaft im Nationalen Gesundheitsdienst zu verwässern. Southern Cross kann indessen nicht als Beweis gewertet werden, dass private Anbieter öffentlicher Dienstleistungen generell schlechter sind als staatliche.

Ungenügende Aufsicht

Vielmehr zeigt der Fall, dass sich der Staat nicht einfach durch Privatisierungen aus der Verantwortung stehlen darf. Ausreichende Finanzierung, geeignete Regulierung, Aufsicht und Kontrolle müssen bei staatlichen wie bei privaten

Anbietern gesichert sein, sollen Qualitätsstandards durchgesetzt und die Ausbeutung der Kunden verhindert werden. Das ist gerade in der Pflege wichtig, wo sich behinderte oder alte Menschen nicht immer als selbständige Akteure auf einem Markt durchsetzen können. Diese Voraussetzungen sind im Pflegemarkt mit einem Volumen von 14 Mrd. £ und 18 000 Heimen nur mangelhaft erfüllt. Die Kommunen haben ihre kostspieligen Heime leichtfertig abgestossen, ohne sich über Qualität und Sicherheit viel Gedanken zu machen. Die Aufsichtsbehörde CGC kommt ihrem Auftrag offensichtlich nicht in vertrauenerweckendem Masse nach, teilweise ebenfalls aus Finanzmangel.

Die Politiker in Westminster zeigen immerhin ein wachsendes Bewusstsein für die Problematik der Alterspflege. Nach geltendem Recht zahlen die Gemeinden die Alterspflege für Bürger, die weniger als 14 250 £ Vermögen haben voll und bei Vermögen bis 23 250 £ teilweise; das sind 60% der Fälle. Bürger mit höherem Vermögen müssen die vollen Kosten so lange tragen, wie sie können. Häufig müssen sie dafür ihr Wohnhaus verkaufen statt vererben, was besonders im Mittelstand unerwünscht ist. Einen Teil der Pflegekosten zahlt je nach Bedarf der Nationale Gesundheitsdienst.

Neue Finanzierungsmodelle

Parteiübergreifend herrscht heute ein Konsens, dass für die Finanzierung der Alterspflege neue Lösungen gefunden werden müssen. Nachdem Labour keine Lösung zustande gebracht hatte, signalisierte Parteichef Ed Miliband Mitte Juni seine Bereitschaft zu einer parteiübergreifenden Neuregelung. Die Regierungskoalition hat im letzten Sommer eine Expertenkommission unter Vorsitz des Ökonomen Andrew Dilnot mit dem Ausarbeiten von Vorschlägen beauftragt. Eine im Auftrag der Kommission im Mai veröffentlichte Studie stellte fest, dass die Bürger eine Lösung wünschten, welche eine ausreichende Pflege für alle garantiere, einen der Zahlungsfähigkeit entsprechenden Beitrag fordere und die privaten Belastungen bei einem Höchstbetrag kappe.

Die Kommission wird Anfang Juli ihren Bericht vorlegen. Laut Medienberichten wird sie voraussichtlich vorschlagen, dass alle Bürger künftig bis zu Kosten von 50 000 £ für ihre Pflege aufkommen müssen, sofern dafür Vermögen vorhanden ist. Möglich wären dafür private Versicherungslösungen. Darüber hinaus sowie für die Beiträge Minderbemittelter solle der Staat einspringen. Age UK schätzt, dass sich der Anteil der Ausgaben am Bruttoinlandprodukt bis 2025 von derzeit 0,5% auf mindestens 0,9% fast verdoppeln müsste, um eine angemessene, der wachsenden Zahl alter Menschen entsprechende Versorgung zu ermöglichen. Gleichzeitig warnt die Lobbyorganisation davor, die zusätzlichen Mittel aus dem allgemeinen Haushalt zu versprechen; das wäre zu unverbindlich. Vertrauenswürdiger wäre die Schaffung einer neuen, zweckgebundenen Finanzierungsquelle für die Alterspflege, ähnlich wie ein Sozialversicherungsbeitrag.

AUFSTIEG UND NIEDERGANG VON SOUTHERN CROSS

pra. · Das Unternehmen Southern Cross ist 1996 von einem britischen Geschäftsmann gegründet worden und kaufte Heime auf. 2004 ging es für 162 Mio. £ an die amerikanische Private-Equity-Firma Blackstone. Jene erwarb etwas später auch die Immobilienfirma NHP, die einen grossen Teil der von Southern Cross geführten Heime besass und an den Betreiber vermietete. Nach weiteren Übernahmen und Umstrukturierungen verkaufte Blackstone NHP mit Gewinn im Jahre 2006 und brachte Southern Cross bei einer Bewertung von 423 Mio. £ an die Börse. Im März 2007 verkaufte Blackstone die letzten Aktien bei einer Bewertung von 770 Mio. £. Der Wert hat sich damit für Blackstone vervielfacht. Vier Manager von Southern Cross verkauften Ende 2007 alle ihre Aktien für zusammen 35 Mio. £.

Die Käufer von Southern Cross und NHP hatten nicht so viel Glück wie Blackstone. Im Sommer 2008 brach der Aktienkurs ein, da Probleme mit den Kreditbedingungen bekannt wurden. Mit der Finanzkrise versiegt die Kreditströme, was die riskante Wachstumsstrategie von Southern Cross beendete. Die Firma erwarb Pflegeheime, schloss mit ihnen langfristige Mietverträge über bis zu 25 Jahre ab und verkaufte die Immobilien gleich wieder an Investoren, um Geld für neue Akquisitionen zu erhalten. Je höher die vereinbarten Mieten waren, desto attraktiver war ein rascher Verkauf, desto höher waren aber auch die künftigen Kosten für Southern Cross.

Southern Cross ist offenbar der Versuchung erlegen, mit sich selbst langfristig kaum tragbare Mieten zu vereinbaren, um rasch an das Geld aus den Verkäufen der Heime zu kommen. Das hat dem Unternehmen das Genick gebrochen. Da ab 2008 die selbst in Finanznot geratenen Kommunen die Preise zu drücken begannen und weniger Pflegefälle überwiesen, sanken die Belegung und der Umsatz leicht. Das sprengte rasch die viel zu knapp kalkulierte Gewinnmarge. Southern Cross gab im Mai 2011 bei einem Halbjahresumsatz von 464 Mio. £ einen operativen Semesterverlust von 311 Mio. £ bekannt. Der Wirtschaftsprüfer nannte erhebliche Zweifel am Überleben der Firma in bestehender Form. Die Marktkapitalisierung brach auf 15 Mio. £ ein.

Southern Cross gab daraufhin die einseitige Kürzung der Mieten um durchschnittlich 30% bekannt und nahm Verhandlungen mit den Vermietern auf. Die vor einigen Jahren vom Staatsfonds von Katar übernommene NHP, welche die meisten Southern-Cross-Heime besitzt, geriet selbst in finanzielle Schieflage. Die Vermieter beschlossen Mitte Juni, Southern Cross vorerst nicht in Konkurs zu schicken. Stattdessen soll die Firma restrukturiert werden. Etwa die Hälfte der 750 Pflegeheime dürfte demnach an neue Betreiber gehen, darunter ein Teil der Vermieter. Noch nicht entschieden ist eine Auswechslung des Managements. Jenes hat Anfang Juni ein Sparprogramm angekündigt, in dessen Rahmen 3000 der 44 000 Arbeitsplätze abgebaut werden sollen. Die Betreuungsqualität solle darunter nicht leiden, was von der Gewerkschaft GMB in Zweifel gezogen wird.



Da man sich im Alter oft nicht mehr wehren kann, ist eine Kontrolle der Betreuungsqualität notwendig.

10 PRIDE / ENEVWE / DUKAS

© Neue Zürcher Zeitung