

Mehr Eigenverantwortung wagen!

Ein neuer Generationen- vertrag für die Pflege

Einstieg in eine generationengerechte Reform
der sozialen Sicherung

Verband der Privaten
Krankenversicherung e.V.

Gustav-Heinemann-Ufer 74 c
50968 Köln
Telefon (0221) 99 87 – 0

kontakt@pkv.de
www.pkv.de



Warum brauchen wir einen „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“?

- Weil wir eine generationengerechte Reform der sozialen Sicherung insgesamt brauchen. Das Umlagesystem stößt im demografischen Wandel an seine Grenzen.
- Weil der Wirtschaftsstandort Deutschland konkurrenzfähig bleiben muss, wenn wir die innen- wie außenpolitischen Herausforderungen erfolgreich meistern wollen. Dazu bedarf es auch einer Begrenzung der Lohnzusatzkosten.
- Weil wir unsere Zukunft gefährden, wenn wir die Finanzierung der sozialen Sicherung überproportional auf die jüngeren Generationen abwälzen.
- Weil die Pflegeversicherung in den vergangenen Jahren überproportional zum Überschreiten der 40-Prozent-Schwelle bei den Sozialabgaben beigetragen hat. Geht es so weiter, ist eine Stabilisierung des Beitragssatzes zur gesamten Sozialversicherung unerreichbar, selbst wenn entsprechende Reformen in der Renten- und Krankenversicherung erfolgreich sind.

Was bedeutet der „Neue Generationenvertrag für die Pflege“?

- Hauptziel ist die dauerhafte Stabilisierung des Beitragssatzes in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV). Denn nur so setzen wir der Verschuldung zu Lasten der jungen Generation ein Ende.
- Die Stabilisierung des Beitragssatzes ist möglich, wenn die Leistungsausgaben zukünftig weniger stark steigen als die Einnahmen. Erreicht wird dies durch eine Garantie und ein Festschreiben der Leistungen des SGB XI auf dem heutigen Niveau. Eine Anpassung der SGB XI-Leistungen wäre dann allenfalls noch im Rahmen der Einnahmenentwicklung möglich.
- In der Folge werden die Versicherten für das Pflegerisiko mehr vorsorgen müssen. Je jünger sie sind, desto leichter wird ihnen dies fallen. Ältere werden im Pflegefall auf angespartes Vermögen zurückgreifen müssen – und die meisten können dies auch. Übergangsweise könnte ihnen zudem ein an der Entwicklung der tatsächlichen Pflegekosten orientierter Zuschuss gewährt werden („degressive Dynamisierung“).
- Die Stärkung der Eigenvorsorge für den Pflegefall als immanenter Bestandteil der Altersvorsorge ist zumutbar, zumal auch bezahlbare Pflegezusatzversicherungen zur Verfügung stehen.
- Mit der größeren Eigenverantwortung geht eine dauerhafte Entlastung der Beitragszahler – Arbeitnehmer wie Arbeitgeber – einher.
- Die jüngere Generation würde von dieser Reform profitieren: Sie könnte sich bei geringerer oder vergleichbarer finanzieller Gesamtbelastung zukünftig sogar mit einer Pflegezusatzversicherung eine vollständige Absicherung der Pflegekosten leisten.

Hintergrund: Grenzen der Umlagefinanzierung im demografischen Wandel

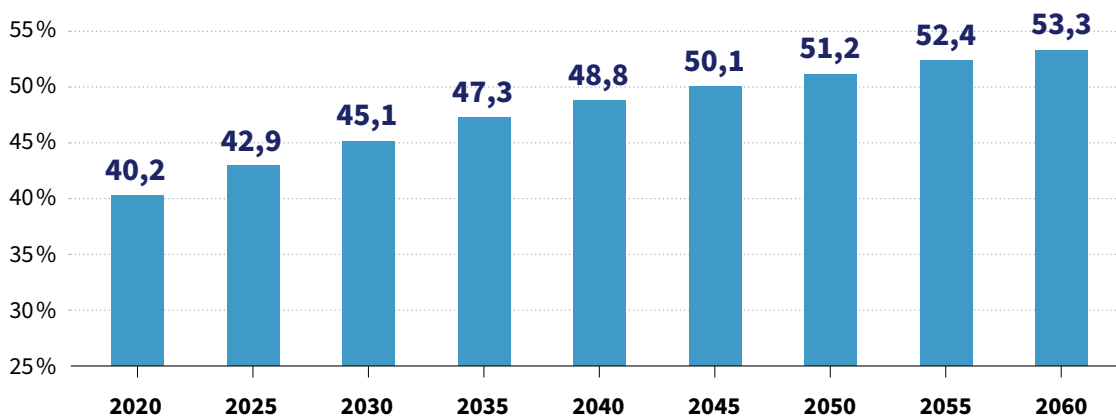
Immer mehr Älteren stehen zukünftig immer weniger Jüngere gegenüber. Dem klassischen Generationenvertrag, wonach die Versorgung der Älteren maßgeblich aus den Beiträgen der Erwerbstätigen finanziert wird, gehen so seine demografischen Voraussetzungen verloren. Das allein wird die Beitragssätze zur umlagefinanzierten Sozialversicherung unter Druck setzen.

Allerdings wurde das wirtschaftspolitische Stabilitätsziel, die Sozialabgabenquote nicht über 40 Prozent ansteigen zu lassen, schon gerissen, bevor die geburtenstarken Jahrgänge der Babyboomer in Rente gehen. Seit Januar 2024 liegt der Gesamtsozialversicherungsbeitrag bei 40,9 Prozent. Bis zum Jahr 2030 zeigt die Projektion nach einem mittleren Prognoseszenario sogar einen Anstieg auf 45 Prozent der beitragspflichtigen Einkommen.¹

Schon heute zählen die Lohnzusatzkosten in Deutschland zu den höchsten der Welt – mit weitreichenden Folgen für die Wettbewerbsfähigkeit unseres Landes.

Belastung für den Arbeitsmarkt

Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge in % vom beitragspflichtigen Einkommen



Quelle: Werding (2022)

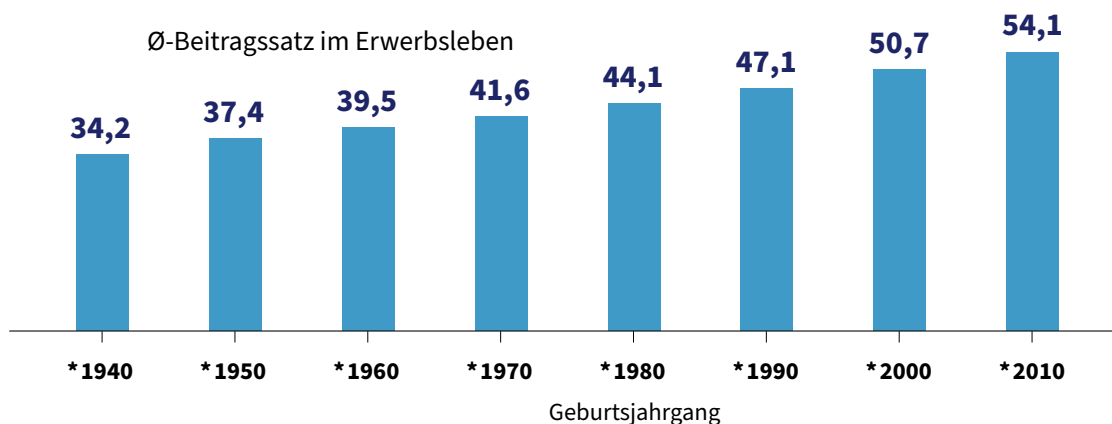
Von diesem Anstieg der Beitragssätze werden nicht alle Bürgerinnen und Bürger in gleichem Maße betroffen sein, sondern überproportional die Jüngeren, die ihr ganzes Erwerbsleben auf einem höheren Abgabenniveau liegen werden als die Generationen davor. Ein im Jahr 2010 geborener Mensch wird in seinem Leben durchschnittlich fast ein Drittel mehr Sozialbeiträge zahlen als ein im Jahr 1970 Geborener.² Fazit der Bertelsmann-Stiftung: „Wenn wir aus so stark steigenden Sozialbeiträgen keine Konsequenzen ziehen, droht ein massiver Verteilungskonflikt zwischen Jung und Alt.“

¹ Vgl. Werding, Martin; Läßle, Benjamin (2022): Finanzrisiken für den Bund durch die demographische Entwicklung in der Sozialversicherung: Reformszenarien, FiFo-Berichte, No. 31, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln.

² Vgl. Werding, Martin; Läßle, Benjamin (2019): Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung. Kurzstudie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Wachsende Verschuldung zu Lasten der jungen Generation

Sozialversicherungsbeiträge nach Geburtsjahrgängen in % vom beitragspflichtigen Einkommen

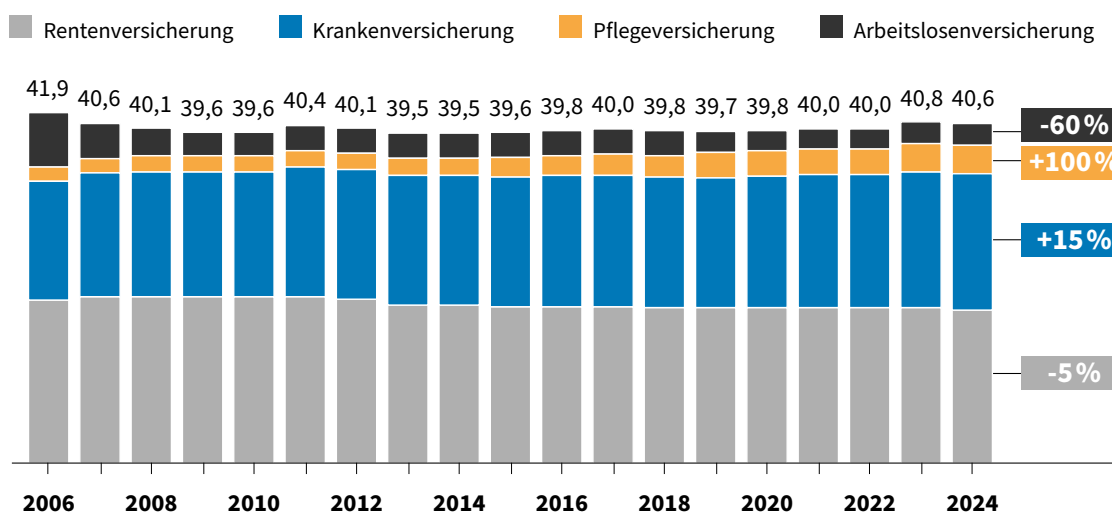


Steigende Sozialabgaben verschärfen – neben den in Deutschland ebenfalls hohen Lohnkosten, Steuern und Energiekosten – die Nachteile am Wirtschaftsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb um Investitionen und Fachkräfte. Wenn wir nicht gegensteuern, werden dies andere tun: durch Produktionsverlagerung, Auswanderung und Schwarzarbeit. Es drohen Wachstumsdefizite und Wohlstandsverluste, mit entsprechenden Folgen für die Spielräume der sozialen Sicherung.

Zu den Erfolgsfaktoren für Wachstum und Wohlstand zählt die Stabilisierung des gesamten Beitragssatzes zur Sozialversicherung. Aus eben diesem Grund muss eine generationengerechte Sozialreform mit der Pflegeversicherung beginnen. Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) ist zwar der kleinste Sozialversicherungszweig, aber hier läuft der Beitragssatz am stärksten aus dem Ruder. Er hat sich in weniger als zwei Jahrzehnten verdoppelt. Dies ist die extremste Entwicklung von allen Zweigen der deutschen Sozialversicherung. Geht das so weiter, sind alle Reformmaßnahmen in den anderen Sozialversicherungen vergeblich, um das 40-Prozent-Ziel zu erreichen.

Überproportionale Dynamik der Pflegeversicherung

Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge in % vom beitragspflichtigen Einkommen*

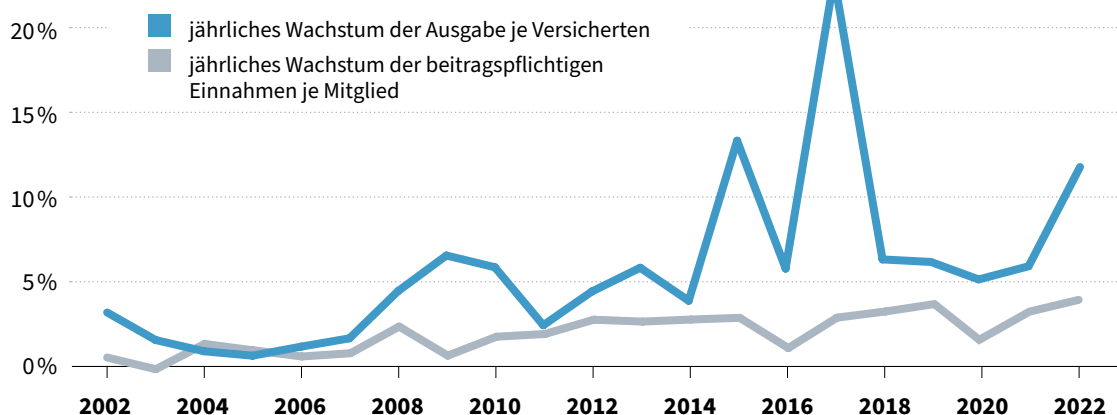


* Steuerzuschüsse wurden nicht berücksichtigt.

Grund für die Beitragsentwicklung in der SPV sind die teuren Pflegereformen der vergangenen Jahre, mit denen der Kreis der Leistungsempfänger und die Leistungen der Pflegeversicherung immer mehr ausgeweitet wurden. Diese hatten zur Folge, dass die Leistungsausgaben deutlich stärker gewachsen sind als die Einnahmen, d. h. die SPV lebt seit Jahren über ihre Verhältnisse. Dies führt zu einem strukturellen Defizit.

Das strukturelle Defizit der Sozialen Pflegeversicherung

Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in der SPV



Quelle: Wissenschaftliches Institut der PKV (2024)

Die Schere zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung dokumentiert die mangelnde finanzielle Tragfähigkeit der jüngeren Pflegepolitik retrospektiv. Würden in den kommenden zwanzig Jahren die Leistungen der Pflegeversicherung weiter mit einem solchen Abstand zur verfügbaren Einnahmehasis ausgeweitet wie in den vergangenen zehn oder zwanzig Jahren, ergeben sich in der SPV Beitragssätze, die der Wirtschaftsstandort Deutschland nicht überleben würde.³

Die Politik wird ihr Erwartungsmanagement gegenüber der Bevölkerung korrigieren und deutlich machen müssen, dass Leistungsanpassungen wie zuletzt nicht mehr möglich sind und noch mehr Eigenvorsorge für die steigenden Pflegekosten nötig wird. Sollte es ihr mit diesem unbequemen Erwartungsmanagement gelingen, die Schere zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung fast oder ganz zu schließen, würde der SPV-Beitragssatz allerdings trotzdem weiter steigen: allein aufgrund der Bevölkerungsalterung. Im geltenden Finanzierungsrahmen des ‚alten Generationenvertrages‘ droht nämlich beides: permanente Enttäuschung über die Realwertung von Versicherungsleistungen und zugleich Frust über steigende Sozialabgaben.

³ Die in der Grafik auf Seite 6 gewählten vier Szenarien zur Entwicklung des SPV-Beitragssatzes basieren auf folgenden Annahmen:

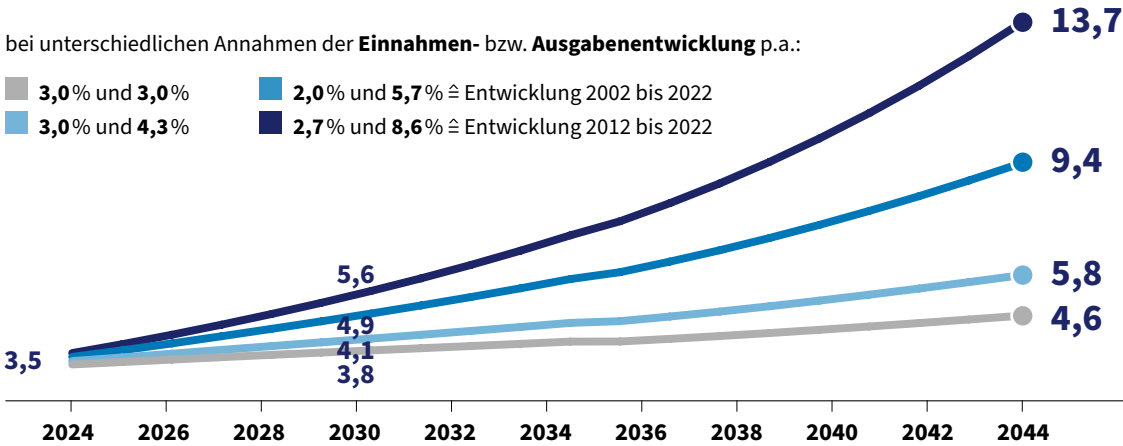
- Die Annahme, dass die beitragspflichtigen Einnahmen um 3,0 % wachsen, basiert auf dem Rentenversicherungsbericht des BMAS (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Rentenversicherungsbericht 2023, Seite 9). Eine identische Ausgaben- und Einnahmenentwicklung von jeweils 3 % illustriert, wie sich allein die Alterung der Bevölkerung zusammen mit dem Anstieg der Pflegebedürftigen auf den Beitragssatz auswirkt.
- Die Annahme, dass die Ausgaben je SPV-Mitglied um 4,3 % steigen, basiert auf der Entwicklung der monatlichen Bruttoentgelte (Medianwert) von Fachkräften in der Altenpflege von 2012 bis 2022 (vgl. Carstensen, Jeanette; Seibert, Holger; Wiethölter, Doris (2023): Entgelte von Pflegekräften 2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Seite 4). Dies kann als „pflegespezifische Inflation“ bezeichnet werden.
- Das Szenario „2,0 % Einnahmenwachstum und 5,7 % Ausgabenwachstum“ veranschaulicht die Beitragssatzentwicklung, wenn die durchschnittliche Lücke zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung sich so fortsetzen würde wie in den letzten 20 Jahren.
- Das Szenario „2,7 % Einnahmenwachstum und 8,6 % Ausgabenwachstum“ veranschaulicht die Beitragssatzentwicklung, wenn die durchschnittliche Lücke zwischen Ausgaben- und Einnahmenentwicklung sich so fortsetzen würde wie in den letzten 10 Jahren.

Gefährdung wirtschaftspolitischer Stabilitätsziele allein durch die Pflegeversicherung

Szenarien der Beitragssatzentwicklung der SPV bis 2044 in % vom beitragspflichtigen Einkommen

bei unterschiedlichen Annahmen der **Einnahmen-** bzw. **Ausgabenentwicklung** p.a.:

- 3,0% und 3,0% ■ 2,0% und 5,7% ≙ Entwicklung 2002 bis 2022
- 3,0% und 4,3% ■ 2,7% und 8,6% ≙ Entwicklung 2012 bis 2022



Quelle: PKV-Verband (2024)

Im bestehenden Finanzierungsrahmen weiter auf Sicht zu fahren, kann daher nicht die Lösung sein. Es braucht vielmehr einen echten Paradigmenwechsel in der Pflegefinanzierung. Diesen haben der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz⁴ sowie die „Initiative für eine nachhaltige und generationengerechte Pflegereform“ gefordert. Der Initiative zufolge sei eine Ausweitung der Leistungen im Umlageverfahren im demografischen Wandel nicht tragfähig; die Finanzierung der Pflege werde zukünftig mehr Eigenverantwortung und Vorsorge erfordern.⁵

Initiative für eine nachhaltige und generationengerechte Pflegereform

Wettbewerb, gute Arbeit und demografiefeste Finanzierung:
Leitplanken für die Zukunft der Pflege.

www.generationengerechte-pflege.de

⁴ Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2022): Nachhaltige Finanzierungen von Pflegeleistungen. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).

⁵ Vgl. Initiative für eine nachhaltige und generationengerechte Pflegereform: <https://www.generationengerechte-pflege.de>

Zur Diskussion: Mit mehr Eigenverantwortung zu einem „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“

Leitmotiv und Kriterium für eine generationengerechte Soziale Pflegeversicherung (SPV) ist eine dauerhafte Stabilisierung des Beitragssatzes. Denn nur so wird die implizite Verschuldung zu Lasten der jüngeren Generation beendet. Die Bedingung dafür ist, dass die Ausgaben zukünftig nicht stärker wachsen als die Einnahmen. Dazu muss die Entwicklung der Leistungsausgaben der Pflegeversicherung deutlich gebremst und der Bevölkerung mehr Eigenverantwortung zugemutet werden. Das heißt praktisch, dass Leistungsverbesserungen wie in den vergangenen 20 Jahren in der SPV nicht annähernd mehr möglich sein werden.

Zur Stabilisierung/Senkung des SPV-Beitragssatzes sind **3 Gestaltungsoptionen** denkbar:

- 1. Einnahmeorientierte Ausgabenpolitik:** Dies bedeutet, dass die Ausgaben der SPV nur in dem Maße wachsen können, wie auch die Einnahmen wachsen – dann würde der SPV-Beitragssatz stabil bleiben. Leistungsanpassungen bzw. eine Dynamisierung der Pflegeleistungen wären also in diesen Grenzen weiterhin möglich.
- 2. Garantie und Festschreiben der SGB XI-Leistungsbeträge für alle Versicherten:** Bei dieser Option würde es in der Zukunft keinerlei Leistungsanpassungen/Dynamisierung mehr geben. Die Ausgaben würden dauerhaft weniger stark steigen als die Einnahmen, mit der Folge eines sinkenden SPV-Beitragssatzes.
- 3. Garantie und Festschreiben des SGB XI mit solidarischem Übergang für Ältere und bereits Pflegebedürftige:** Hier wird im Unterschied zur Option 2 den älteren Versicherten ab Alter 61 sowie den bereits Pflegebedürftigen ein Zuschuss zu den steigenden Pflegekosten gewährt (siehe Erläuterung der „degressiven Dynamisierung“ im Folgenden). Auch bei dieser Option sinkt der SPV-Beitrag dauerhaft, aber nicht so schnell wie in Option 2.

Bei jeder Gestaltungsoption wird die fortschreitende reale Pflegekostenentwicklung⁶ die festgeschriebenen SGB XI-Leistungen sukzessive entwerten. Den Versicherten wird entsprechend mehr Eigenverantwortung zugemutet. Mehr Eigenverantwortung wird je nach Lebensalter Unterschiedliches bedeuten: je jünger, desto mehr Zeit bleibt für Vorsorge, sei es durch Sparen oder über eine Pflegezusatzversicherung; je älter, desto mehr wird auf private Sparguthaben und Vermögenswerte zurückgegriffen werden müssen. Diese sind als Rücklage für das Alter gebildet worden und die Pflege ist ein Abschnitt dieser Lebensphase.

Für die Gestaltungsoption 1 spricht, dass die SGB XI-Leistungen weiterhin moderat angepasst werden könnten, und dies einheitlich für alle Altersgruppen. Diese Anpassungen würden zwar im Rahmen realistischer Annahmen der Einnahmenentwicklung die Realwertung der SGB XI-Leistungen angesichts einer Pflegeinflation von über 4 Prozent nicht voll kompensieren können. Sie würden aber den Anstieg der Eigenanteile mildern.

⁶ Gemessen an der Lohnentwicklung für Pflegefachkräfte waren das zuletzt durchschnittlich 4,3 Prozent pro Jahr (vgl. Carstensen, Jeanette; Seibert, Holger; Wiethölter, Doris (2023): Entgelte von Pflegekräften 2022, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg, Seite 4).

Für die Gestaltungsoption 2, also das Festschreiben der heutigen SGB XI-Leistungen für alle Pflegeversicherten, spricht die damit einhergehende Garantie einer dauerhaften Beitragssatzsenkung mit entsprechendem Entlastungspotenzial für die Abgaben zur Sozialversicherung insgesamt.

Für die Gestaltungsoption 3 spricht die größere politische Akzeptanz des „Neuen Generationenvertrages für die Pflege“ bei den Älteren und bereits Pflegebedürftigen: Um diese Personengruppen, die nicht mehr aktiv vorsorgen können, mit der Dynamik der Pflegekosten in den kommenden Jahren nicht allein zu lassen und den Anstieg der Eigenanteile zumindest zu dämpfen, bietet sich für einen Übergangszeitraum das Instrument der degressiven Dynamisierung der SGB XI-Leistungen an: ein Zuschuss der gesetzlichen Pflegeversicherung, dessen Höhe mit dem Alter korreliert und von Geburtsjahrgang zu Geburtsjahrgang abgeschmolzen wird.

Die folgende Tabelle zeigt exemplarisch, wie diese dritte Option gestaltet werden könnte: Für alle jüngeren Versicherten bis zum 60. Lebensjahr werden die Zahlbeträge der gesetzlichen Pflegeversicherung ohne Dynamik garantiert, d. h. es erfolgt ein progressiver Realwertverlust in Abhängigkeit von der Pflegeinflation, der vollständig durch die private Vorsorge aufgefangen werden muss. Die Versicherten ab 61 Jahre erhalten eine Leistungsanpassung an die Pflegekostenentwicklung, die umso großzügiger ausfällt, je älter die Betroffenen sind.

Gestaltungsoption 3: Garantie und Festschreiben des SGB XI mit solidarischem Übergang für Ältere

Degressive Dynamisierung der Pflegeleistungen

Alter	85 Jahre und älter	84 Jahre	83 Jahre	82 Jahre	...	61 Jahre	60 Jahre und jünger
Übernahme der Kostensteigerungen durch SPV/PPV zu...	50%	48%	46%	44%	...	2%	0%
Eigenanteil der Versicherten an der Kostenentwicklung	50%	52%	54%	56%	...	98%	100%

Für die Staffelung der Übergänge sind verschiedene Varianten denkbar. Konkreter Vorschlag für die modellhafte Berechnung: Ausgehend von einer 50-prozentigen Übernahme der Pflegekostensteigerung eines jeden Jahres für alle Alter ab 85 könnte die Dynamisierung in kleinen 2-Prozent-Schritten für alle folgenden Jahrgänge sukzessive abgeschmolzen werden. Für die Zäsur um das Alter 60 herum (d. h. keine Dynamisierung mehr) spricht der soziologische Befund, dass die Generation der Babyboomer relativ viel zu vererben haben wird, ihnen aber relativ wenige Erben folgen. Im Sinne der Subsidiarität ist es sozialpolitisch geboten, spätestens mit diesem Alterssegment den Einstieg in den Ausstieg umlagefinanzierter Leistungsverbesserungen der SPV zu vollziehen.

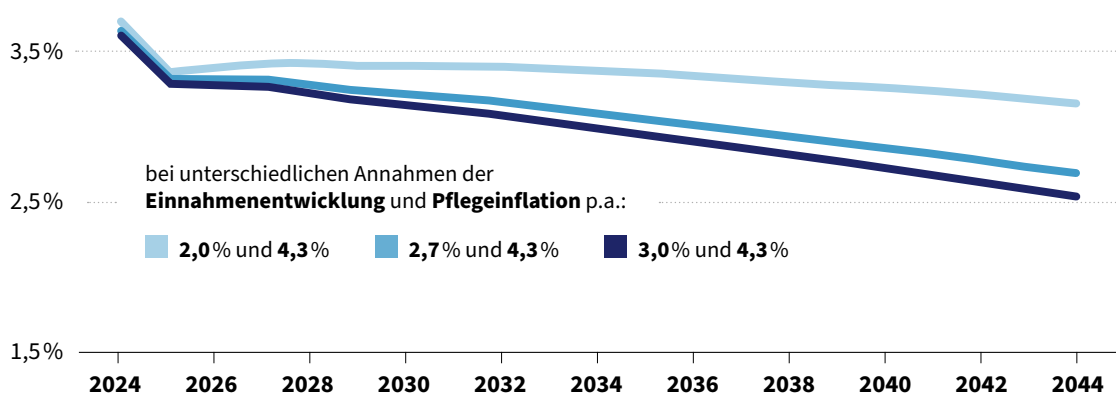
Allen Versicherten, die bereits pflegebedürftig sind, würde altersunabhängig ein Zuschuss von 50 Prozent zu den steigenden Pflegekosten gewährt.

Auch bei dieser dritten Option mit degressiver Dynamisierung für die Älteren und bereits Pflegebedürftigen wäre mit dem „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“ eine dauerhafte Absenkung des SPV-Beitragssatzes gesichert und damit der Ausstieg aus der Spirale steigender

Beitragssätze. Das zeigt die Simulation auf Basis drei verschiedener Szenarien, die unterschiedliche Annahmen der Einnahmenentwicklung mit einer Pflegeinflation von 4,3 Prozent korrelieren.⁷

Gestaltungsoption 3: Senkung des Beitragssatzes in jedem Szenario

Beitragssatzwirkungen bei einer altersspezifischen degressiven Dynamisierung



Quelle: PKV-Verband (2024)

Der leichte Buckel in allen drei Kurven in den ersten Jahren zeigt, dass die Gestaltungsoption 3 mit einer degressiven Dynamisierung den Beitragssatz zur SPV ein letztes Mal unter Druck setzen würde. Diesem Preis eines temporären Übergangsszenarios steht aber nicht nur die wertvolle dauerhafte Entlastung bei den Beitragssätzen danach gegenüber, sondern gleich zum Start⁸ ein Einführungsgewinn für den Wirtschaftsstandort Deutschland: eine Senkung des SPV-Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte, da die Zuschüsse nach § 43c SGB XI zu den Eigenanteilen in Pflegeeinrichtungen entfallen.⁹

In einem „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“ sind die Zuschüsse nach § 43c SGB XI systematisch, logisch wie methodisch fehl am Platz. Sie würden schon aus methodischen Gründen entfallen müssen, da die Zuschüsse keine feste Größe sind, sondern in Prozentstufen die Eigenanteile der Pflegebedürftigen subventionieren: je größer der Eigenanteil, desto größer der Zuschuss. Der § 43c SGB XI ist ein erst 2022 eingeführter Fremdkörper im SGB XI, der sich in kurzer Zeit als eine der teuersten Sozialreformen der vergangenen Jahre entpuppt hat. Er wird die Beitragszahler schon 2024 über 5 Mrd. Euro kosten – Tendenz steigend.

Der „Neue Generationenvertrag für die Pflege“ senkt den SPV-Beitragssatz dauerhaft. Damit entsteht zusätzlicher Spielraum: entweder für die Reform der Kranken- und Rentenversicherung – im Sinne der Stabilisierung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung insgesamt – oder

⁷ Durch das Einfrieren der Leistungsbeträge wird die Ausgabendynamik in der SPV ausgebremst. Eine Kostenentwicklung im Pflegesektor existiert aber weiterhin. Es wird unterstellt, dass sich diese am Lohnwachstum für Fachkräfte in der Altenpflege orientiert (4,3 %). Diese sogenannte Pflegeinflation ist entscheidend für das Ausmaß der degressiven Dynamisierung, die der älteren Bevölkerung und den bereits Pflegebedürftigen im „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“ noch zu Gute kommt.

Die Annahmen zur Einnahmen- und Ausgabenentwicklung entsprechen den Beitragssatzszenarien der SPV oben im Text (näher hierzu: Bahnsen, Lewe/Wild, Frank (2023): Zur Beitragssatzentwicklung in der Sozialen Pflegeversicherung – Wie wirkt ein Einfriermodell mit degressiver Leistungsdynamisierung? In: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Band 72, Heft 2.).

⁸ Die Simulation rechnet mit einem Startzeitpunkt des „Neuen Generationenvertrags für die Pflege“ am 1.1.2025.

⁹ Zudem werden gesetzlich vorgesehene zukünftige Dynamisierungen für die Jahre 2025 und 2028 in der Simulation nicht berücksichtigt. An ihre Stelle würde die degressive Dynamisierung treten.

aber für moderate Leistungsverbesserungen im SGB XI, soweit diese im Rahmen der Einnahmenentwicklung bleiben und nicht in Widerspruch zur Norm der Beitragssatzstabilität geraten (Gestaltungsoption 1). In allen Varianten beendet der „Neue Generationenvertrag für die Pflege“ die implizite Verschuldung zu Lasten der jüngeren Generation in diesem Sozialversicherungszweig nachhaltig. Das unterscheidet ihn von allen derzeit diskutierten Finanzvorschlägen in der pflegepolitischen Debatte. Diese können dem Beitragssatzanstieg entweder nichts entgegensetzen oder verschärfen ihn sogar. Vgl. die Erläuterungen in der Anlage.

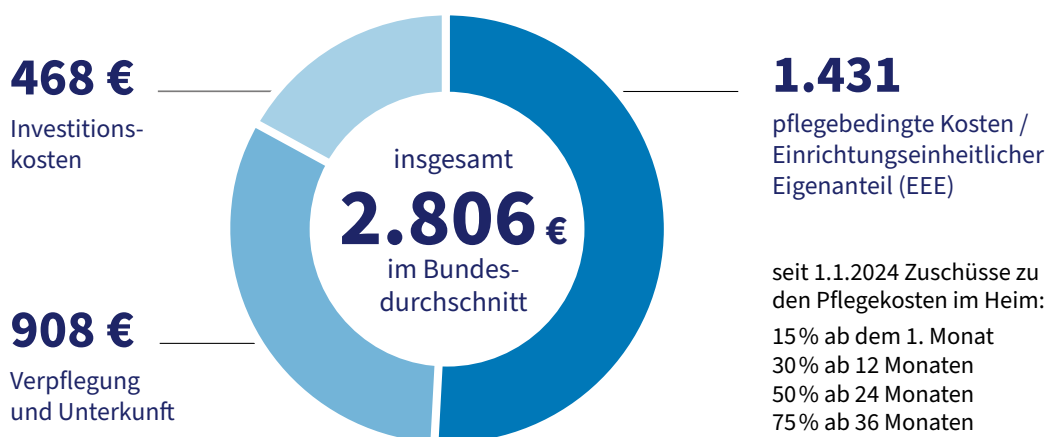
Wieviel Eigenverantwortung in der Pflege ist zumutbar?

Mit dem „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“ werden die Versicherten für das Pflegeisiko mehr privat vorsorgen müssen. Daher widmet sich dieses Kapitel den Spielräumen für mehr Eigenverantwortung in der Pflege und ihrer sozialpolitischen Begründbarkeit.

Die gesetzliche Pflegeversicherung mutet den Versicherten seit ihrem Start 1995 Eigenverantwortung zu, denn sie ist keine vollständige Absicherung der Pflegekosten. Im Fall der Pflegebedürftigkeit trägt die gesetzliche Pflegeversicherung immer nur einen Teil der Aufwendungen. Einen großen Teil der Kosten müssen die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen selbst aufbringen. Besonders hoch sind Eigenanteile bei stationärer Pflege: Im bundesweiten Durchschnitt beträgt hier die Pflegelücke mittlerweile rund 2.800 Euro. Pflegebedürftige Menschen, die in vollstationären Pflegeeinrichtungen leben, erhalten seit 1. Januar 2022 einen „Leistungszuschlag“ auf die Kosten (§ 43c SGB XI). Dieser reduziert den Eigenanteil, je länger die betreffende Person im Pflegeheim lebt. Diese Zuschläge wurden zum 1. Januar 2024 erhöht.

Pflegepflichtversicherung ist keine Vollversicherung

Monatliche Kosten für stationäre Pflege, die die Pflegeversicherung nicht übernimmt*



* Abweichungen aufgrund von Rundungen möglich

Werte im Bundesdurchschnitt, ohne Sondereinrichtungen, EEE inklusive Ausbildungsvergütung, Stand: 1.1.2024

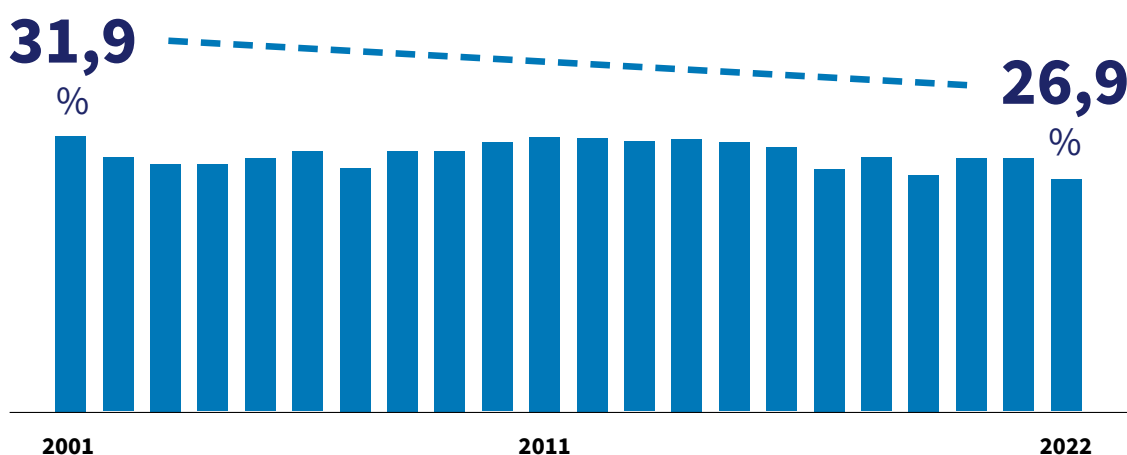
Quelle: PKV-Verband (2024)

Die finanziellen Spielräume der älteren Bevölkerung

Anders als in der politischen Debatte über die stationäre Pflegelücke häufig nahegelegt wird, haben die stark gestiegenen Pflegekosten in den vergangenen Jahren nicht zu mehr Altersarmut in Pflegeeinrichtungen geführt: Der Anteil der Empfänger von „Hilfe zur Pflege“ liegt seit Jahren konstant bei rund 30 Prozent der Heimbewohner.

Zwei Drittel der Rentner können Eigenanteile tragen

Empfänger von „Hilfe zur Pflege“ als Anteil an allen vollstationär versorgten Pflegebedürftigen



Quelle: Destatis, BMG, PKV-Verband (2023)

Anders gewendet: Zwei Dritteln der Rentner sind die hohen stationären Eigenanteile zumutbar. Sie sind nicht auf staatliche Hilfe angewiesen. Der erfreuliche Hintergrund: Die derzeitige Rentnergeneration ist die vermögendste in der Geschichte der Bundesrepublik. „Was ist falsch daran“, fragt sich in diesem Zusammenhang der ehemalige Generalsekretär des Caritasverbandes Georg Cremer, „wenn vermögende Menschen gegen Ende ihres Lebens ihr Vermögen dafür einsetzen, eine gute Pflege mitzufinanzieren? Ist es nicht völlig rational, in der letzten Lebensphase Vermögen wieder abzubauen?“ Die Finanzierungsalternative einer Ausweitung der Leistungen der Pflegeversicherung dagegen führe zu höheren Beiträgen, die ausgerechnet „auch Menschen zusätzlich belastet, die gar nicht die Chance haben, Vermögen aufzubauen.“ Zwar sei es verständlich, dass vermögende Menschen ihr Vermögen lieber den eigenen Kindern vererben wollen, „aber Erbenschutz ist keine Aufgabe des Sozialstaates.“ Wer vererben wolle, hätte sein Vermögen im Pflegefall durch eine Pflegezusatzversicherung schützen können.¹⁰

Der Gesetzgeber hat das 2021 anders gesehen und mit dem § 43c SGB XI einen prozentualen Zuschuss zu den stationären Eigenanteilen eingeführt, der sich in Abhängigkeit von der Pflegedauer von Jahr zu Jahr zu erhöht, bis auf 75 Prozent im vierten Jahr. Dies hat zur Folge, dass Durchschnittsrentner¹¹ maximal bis ins vierte Jahr stationärer Pflege auf Vermögensteile zurückgreifen müssen und spätestens ab dem vierten Jahr die Eigenanteile allein mit ihrer Rente bezahlen können.

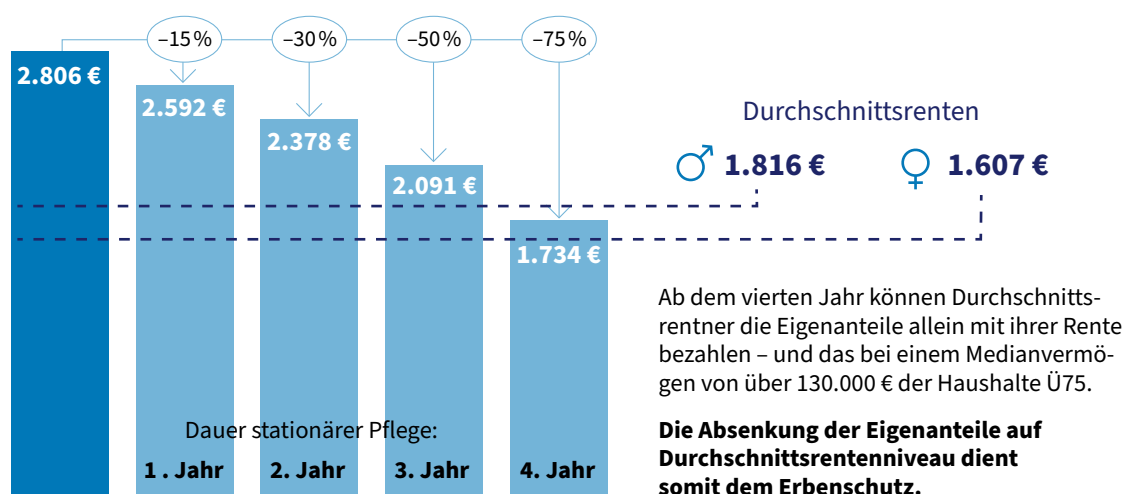
¹⁰ Vgl. Cremer, Georg (2023): [Erbenschutz ist keine Aufgabe des Sozialstaates](#), in: Zeit Online 16.1.2023.

¹¹ Laut Alterssicherungsbericht 2020 bezieht eine Durchschnittsrentnerin eine Rente (gesetzlich, betrieblich und privat) von 1.607 Euro und ein Durchschnittsrentner von 1.816 Euro (vgl. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS): Ergänzender Bericht der Bundesregierung zum Rentenversicherungsbericht 2020 gemäß § 154 Abs. 2 SGB VI (Alterssicherungsbericht 2020), Seite 224).

Eine alleinstehende Durchschnittsrentnerin muss für eine vierjährige Pflege in einer stationären Einrichtung insgesamt 28.300 Euro aus eigenem Vermögen aufbringen, ein alleinstehender Durchschnittsrentner in drei Jahren 19.300 Euro.¹² Dabei zeigt der Blick auf die Vermögenssituation der älteren Bevölkerung, dass sich das Medianvermögen der Haushalte mit einem Haushaltsmitglied ab 75 Jahre auf rund 130.000 Euro beläuft.¹³ Mit der Ausweitung der Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung durch die Zuschussregelung nach § 43c SGB XI ist somit der überwiegende Teil des Vermögens der Mittel- und Oberschicht geschützt.

Stationäre Zuschüsse widersprechen Subsidiaritätsprinzip

Entwicklung der monatlichen Eigenanteile bei steigenden Zuschüssen nach § 43c SGB XI



Quelle: Alterssicherungsbericht (2020), Deutsche Bundesbank (2023)

Diese Zuschussregel ist ein Beispiel für Zielgruppenmissbrauch in der Sozialpolitik: begründet wurde sie mit der Abwendung von Altersarmut; de facto dient sie dem Erbschutz und zementiert ungleiche Vermögensverhältnisse. Dieses verteilungspolitische Dilemma gilt gerade in der Pflege grundsätzlich für Leistungsausweitungen mit der Gießkanne: Sie werden von allen, auch den Geringverdienern, finanziert und reduzieren die Eigenanteile von Millionen Rentnerhaushalten, die diese mit ihrem Altersvermögen tragen können. Derartige Verstöße gegen das Subsidiaritätsprinzip kann sich ein Land mit den demografischen Herausforderungen wie Deutschland nicht auf Dauer leisten, wenn der Sozialstaat selbst leistungsfähig bleiben soll.

Positiv gewendet: Der Blick auf die aktuelle Rentnergeneration darf optimistisch stimmen. Ihr kann mehr Eigenverantwortung in der Pflege zugemutet werden, weil sie dazu die finanziellen Möglichkeiten hat. Zugleich stellt das subsidiäre System der Sozialhilfe sicher, dass alle Pflegebedürftigen versorgt werden können, auch diejenigen, die kein Vermögen aufbauen konnten. Die Sozialhilfe ist aber effizienter als eine allgemeine Leistungserhöhung innerhalb der Sozialversicherung, weil sie sicherstellt, dass erst private Vermögen zur Pflegefinanzierung herangezogen werden, bevor die Solidargemeinschaft der Steuerzahler in Anspruch genommen wird.

¹² Vgl. nachfolgende Grafik.

¹³ Vgl. Deutsche Bundesbank (2023): Monatsbericht April 2023, 75. Jahrgang, Nr. 4, Frankfurt am Main, Seiten 38 und 47.

Eigenverantwortung mit Blick auf die jüngere Bevölkerung

Wie aber sieht es mit der Zumutbarkeit von Eigenverantwortung für zukünftige Rentnergenerationen aus? Auch hier ist Zuversicht angebracht. Denn in unserer Gesellschaft des immer längeren Lebens umfasst der Lebensabend tendenziell ein Viertel der Lebenszeit. Diese Erwartung ist eine intrinsische Motivation zur allgemeinen, d. h. unspezifischen Altersvorsorge. Damit bleibt weiterhin ein hohes Potenzial für den Vermögensverzehr im Pflegefall.

Neben der Notwendigkeit unspezifischer Altersvorsorge gibt es zudem die Möglichkeit spezifischer Vorsorge für den Pflegefall mit Pflegezusatzversicherungen. Wer diesen Weg geht, hat den Vorteil, auch für das Risiko einer langen Pflegebedürftigkeit abgesichert zu sein. Mit der Pflegezusatzversicherung ist zu relativ geringen Beiträgen die vollständige Absicherung der Pflegekosten möglich.

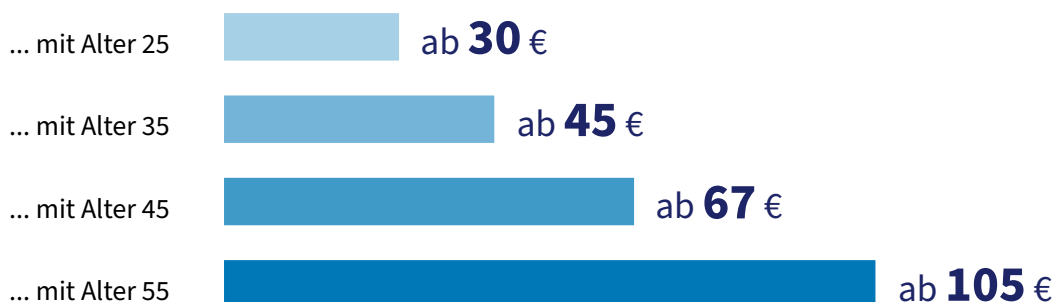
Der individuelle Versicherungsbedarf hängt von verschiedenen Faktoren ab. Wichtig ist hier insbesondere die Frage, auf welche Einkünfte aus gesetzlichen, betrieblichen oder privaten Renten sowie auf welches Geld- und Sachvermögen im Pflegefall zurückgegriffen werden kann. So kann eine Absicherung der rein pflegebedingten Kosten (bei stationärer Pflege im Bundesdurchschnitt 1.400 Euro pro Monat) schon völlig ausreichend sein, wenn durchschnittliche Alterseinkünfte zur Verfügung stehen. Mit diesen lassen sich die übrigen Kosten in einer stationären Einrichtung wie Unterkunft, Verpflegung und Investitionskosten in der Regel gut abdecken.

Zum Beispiel kann eine 35-jährige Person schon ab 45 Euro im Monat ein Monatsgeld von 1.400 Euro zur Abdeckung der stationären Pflegelücke absichern, das zugleich bei häuslicher Pflege bereits in den unteren Pflegegraden 2 und 3 auskömmliche Leistungen um die 1.000 Euro bietet. Grundsätzlich gilt: je früher der Abschluss der Versicherung, desto günstiger der Beitrag.¹⁴

Ein bezahlbarer Weg zur Pflegevollversicherung

So viel kostet die vollständige Absicherung der ambulanten und stationären Pflege

Möglicher Monatsbeitrag in Euro bei Abschluss ...



Quelle: Assekurata (2024)

Ein weiterer Hebel zur Stärkung der Eigenverantwortung ist die betriebliche Pflegeversicherung. Das Beispiel „Careflex Chemie“ im Tarifvertrag für die Chemieindustrie hat gezeigt, dass man mit einem einzigen Vertrag über 400.000 Angestellte gegen die Pflegelücke versichern kann.

¹⁴ Vgl. Assekurata (2024): Absicherung im Pflegefall: Wege zur Pflegevollversicherung mit der Pflegezusatzversicherung, Köln.

Auf diesem Weg können große Teile der Gesellschaft einen unkomplizierten und günstigen Zugang zur Pflegevorsorge bekommen.

Unternehmen können ihren Mitarbeitern auch unabhängig von einem Branchentarifvertrag eine betriebliche Pflegezusatzversicherung anbieten. Dies zeigt die Firma Henkel, die seit Anfang 2019 für ihre Beschäftigten und Auszubildenden ein betriebliches Pflegemonatsgeld absichert und die Beiträge zur Pflegevorsorge übernimmt.

Ob im Rahmen von tariflichen Vereinbarungen, ob als freiwillige Arbeitgeberleistung oder im Rahmen der individuellen Entgeltumwandlung: betriebliche Pflegevorsorge sollte Teil der betrieblichen Altersvorsorge sein und die entsprechenden Fördermöglichkeiten nutzen können.

Exkurs „Obligatorische oder freiwillige private Pflegevorsorge?“

Das Diskussionsangebot des „Neuen Generationenvertrages für die Pflege“ geht von Freiwilligkeit und Wahlfreiheit bei der Pflegevorsorge aus. Demgegenüber wird immer wieder die Frage aufgeworfen, ob die private Pflegevorsorge verpflichtend sein sollte, insbesondere mit dem Hinweis, dass kapitalgedeckte Pflegezusatzversicherungen infolge der demografischen Grenzen der Umlagefinanzierung ein wichtiger Baustein in der Altersvorsorge sein werden und als Refinanzierungsbasis pflegerischer Leistungen zukünftig mehr benötigt werden denn je. Dafür spricht sicherlich die große, ja vollständige Absicherung der Gesellschaft gegen ein Finanzrisiko, das zumindest in der politischen Rhetorik längst den Aufstieg zum existenziellen Risiko erfahren hat. Für ein Obligatorium spricht versicherungstechnisch auch die damit verbundene gute Risikomischung und geringe Volatilität in der Prämienentwicklung.

Gegen ein Obligatorium spricht, dass es zwangsläufig auf einen gesetzlichen Leistungsstandard hinausläuft, während die Pflegelücke selbst millionenfach differiert, in Abhängigkeit von der objektiv vorhandenen Vermögens- und Einkommenssituation im Alter und von subjektiven Präferenzentscheidungen, inwieweit die Pflegelücke aus einer spezifischen Versicherung und inwieweit sie aus der sonstigen Altersvorsorge geschlossen werden kann. Gegen ein Obligatorium spricht auch, dass sich damit die Abgabenlast am Wirtschaftsstandort Deutschland für alle erhöht, obwohl das finanzielle Risiko für die Mehrheit der Gesellschaft eigenverantwortlich im Rahmen der Altersvorsorge gelöst werden kann und für Einkommensschwache ein zielgruppengenaues Instrument in Form der subsidiären Sozialhilfe existiert.

Würde die junge Generation von einem „Neuen Generationenvertrag in der Pflege“ profitieren?

Mit dem „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“ würde erstmals in einem Sozialversicherungssystem der Ausstieg aus der Spirale steigender Lohnzusatzkosten dauerhaft gelingen. Davon würden alle Beitragszahler und der Wirtschaftsstandort Deutschland profitieren. Die Verschuldung zu Lasten der jungen Generation hätte zumindest in der Pflege ein Ende gefunden.

Um zu beurteilen, ob die junge Generation auch mit Blick auf die dann fälligen Kosten der Pflegevorsorge von einem solchen „New Deal“ in der Pflegeversicherung profitiert, wird folgend der „Neue Generationenvertrag für die Pflege“ dem alten Generationenvertrag (d. h. dem Status quo) gegenübergestellt und die jeweilige Belastungswirkung am Beispiel eines 35-jährigen Durchschnittsverdieners berechnet.¹⁵

a) Weitergeltung des alten Generationenvertrags (Fortsetzung des Status quo)

Ohne generationengerechten Neustart in der sozialen Sicherung mit verbindlichen Spielregeln über mehrere Legislaturperioden würde die alternde Bevölkerung aus nachvollziehbarer Gewöhnung an die Verteilungsmechanismen des alten Generationenvertrages dafür sorgen, dass sich die Anspruchsinflation gegenüber der SPV wie bisher fortsetzt. Bei einer Politik des „Weiter so“ würde somit nach jeder Leistungsreform binnen Kurzem erneut der Ruf nach der nächsten Leistungsverbesserung laut werden – und die Bekenntnisse zu stabilen Finanzen regelmäßig Makulatur. Die Ausgabenentwicklung würde dann auch in Zukunft deutlich oberhalb der Einnahmenbasis liegen und der Beitragssatz dynamisch steigen. Wird die Vergangenheit in die Zukunft fortgeschrieben, würde ein Durchschnittsverdiener, der heute 151 Euro SPV-Beitrag zahlt, in einem mittleren Szenario in zwanzig Jahren schon 526 Euro zahlen. Dabei bleibt der Teilkasko-Charakter der gesetzlichen Pflegeversicherung mit entsprechenden Eigenanteilen bestehen.

b) Neuer Generationenvertrag für die Pflege

Nehmen wir als Durchführungsweg die Gestaltungsoption 3 mit einem solidarischen Übergang für die Älteren und bereits Pflegebedürftigen (degressive Dynamisierung), würde sich die Pflegeversicherung zwar übergangsweise noch an den steigenden Pflegekosten beteiligen, mittelfristig aber wegen des Festschreibens der SGB XI-Leistungen auf heutigem Niveau von der Pflegekostenentwicklung entlastet. Egal welche Einnahmenentwicklung wir dabei unterstellen: Der SPV-Beitragssatz würde gesenkt und der Monatsbeitrag eines Durchschnittsverdieners in Höhe von heute 151 Euro würde in zwanzig Jahren weniger als 180 Euro betragen.

Die Entlastung beim SPV-Beitrag infolge des „Neuen Generationenvertrages für die Pflege“ gibt dem Durchschnittsverdiener im Jahr 2044 einen finanziellen Spielraum von rund 350 Euro pro Monat. Diese Mittel können für eine unspezifische Alters- und Pflegevorsorge zurück- bzw. angelegt oder auch zugunsten einer spezifischen Pflegevorsorge in eine private Pflegezusatzversicherung (PZV) investiert werden. Dabei ist einzukalkulieren, dass die Pflegelücke infolge der Entwertung der Zahlbeträge des SGB XI von Jahr zu Jahr auf dem Niveau der Pflegeinflation zunehmen würde.

¹⁵ Das durchschnittliche Einkommen laut Rentenversicherung liegt aktuell bei 3.750 Euro/Monat.

Profitiert die junge Generation vom „Neuen Generationenvertrag“ ...

... wenn sie zugleich privat vorsorgen muss, um trotz eingefrorener SPV-Leistungen ausreichend für den Pflegefall abgesichert zu sein?

35-jähriger Durchschnittsverdiener (kinderlos) zahlt heute 151 Euro SPV-Beitrag – 20 Jahre später wären es ...

... bei Fortsetzung des Status quo

Annahmen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung p.a.	SPV-Beitrag
3,0% und 4,3%	395 €
2,0% und 5,7%	526 €
2,7% und 8,6%	887 €

Quelle: PKV-Verband (2024)

... im „Neuen Generationenvertrag“

Annahmen Einnahmenentwicklung und Pflegeinflation p.a.	SPV-Beitrag*	Spielraum für private Vorsorge
3,0% und 4,3%	175 €	
2,0% und 4,3%	178 €	348 €
2,7% und 4,3%	176 €	

* Dieser Monatsbeitrag würde infolge der Stabilisierung des Beitragssatzes in den kommenden 20 Jahren nur noch durch die Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze bzw. durch Lohnzuwächse steigen.

Heute trägt die SPV ungefähr die Hälfte der tatsächlichen Pflegekosten, in zwanzig Jahren wäre es nur noch ein Viertel. Ob die private Pflegevorsorge diese Lücke schließen kann, lässt sich am einfachsten am Beispiel einer Pfl egetagegeldversicherung prüfen.

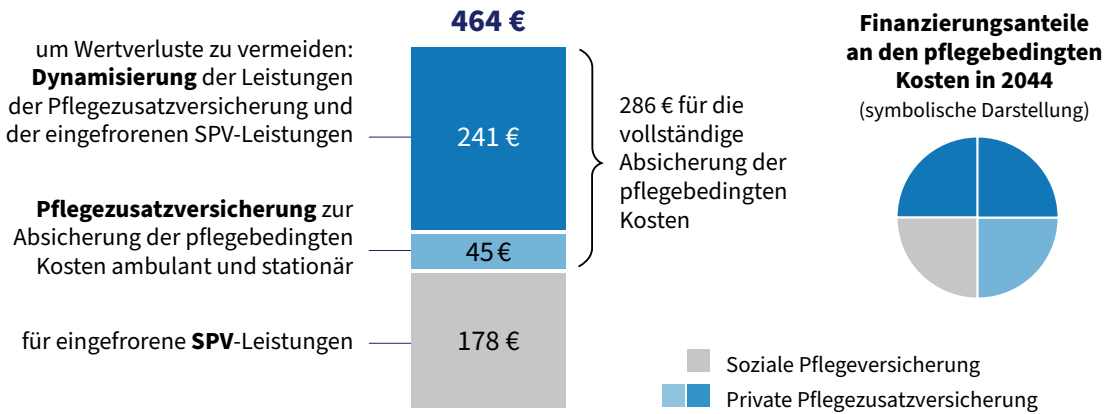
Dazu wird simuliert, dass der 35-jährige Beispi elversicherte zum Start des „Neuen Generationenvertrages für die Pflege“ eine Pflegezusatzversicherung abschließt, die bei stationärer Pflege ein Monatsgeld von 1.400 Euro absichert und bei ambulanter Pflege bereits in Pflegegrad 2 und 3 um die 1.000 Euro und dann weiter aufwachsend zahlt. Damit sind die pflegebedingten Kosten, die die gesetzliche Pflegeversicherung in stationären Einrichtungen im Bundesdurchschnitt nicht trägt, vollständig abgesichert sowie ein sehr hoher Absicherungsgrad bei häuslicher Pflege erreicht. Der 35-jährige Beispi elversicherte würde somit für 196 Euro im Monat (SPV-Beitrag 151 Euro + Pflegezusatzversicherung 45 Euro) faktisch über eine Pflegevollversicherung verfügen.

Um die inflationäre Entwertung beider Versicherungsbausteine (SPV und PZV) in den kommenden Jahrzehnten zu kompensieren, müsste er beide dynamisieren. Diese Dynamik hat ihren Preis: 241 Euro würde sie monatlich im Jahr 2044 kosten. Die Gesamtprämie läge dann bei 464 Euro – der versicherungstechnische Gegenwert wäre aber eine Pflegevollversicherung. Sollte der Versicherte mit Blick auf Rentenanwartschaften und Vermögen nur eine Pfl egeteilversicherung benötigen, kann er die Prämie auch reduzieren.

Die folgenden Darstellungen zeigen, dass die junge Generation von einem „Neuen Generationenvertrag für die Pflege“ auch mit Blick auf die Preis-Leistungs-Seite der Pflegevorsorge profitieren würde: Einem jüngeren Durchschnittsverdiener wäre es möglich, vollständig für das Pfl egerisiko abgesichert zu sein, und das zu unvergleichbar günstigeren Kosten als bei einer Fortsetzung des alten Generationenvertrages, denn bei diesem kämen die Kosten für die Pflegevollversicherung ja noch oben drauf.

Die monatliche Entlastung beim SPV-Beitrag eröffnet Spielräume für private Vorsorge

Beispiel für die Pflegevollversicherung im neuen Generationenvertrag im Jahr 2024

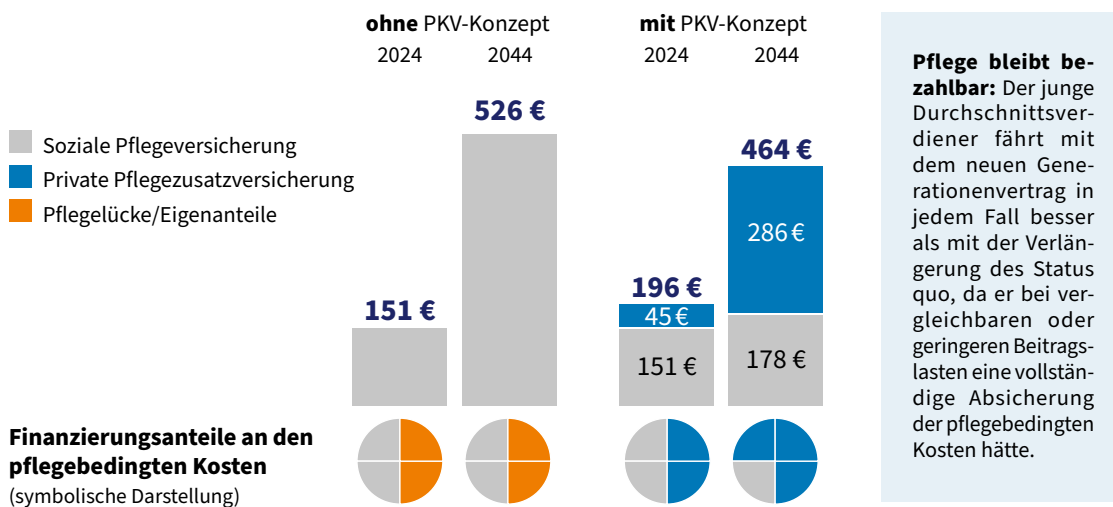


Quelle: PKV-Verband (2024), Assekurata (2024)

Und noch ein Vorteil: in der Simulation würden die Pflegekosten in zwanzig Jahren zu drei Vierteln von einer Pflegetagegeldversicherung gedeckt werden, deren Mittel dem Versicherten in Form eines persönlichen Budgets im Pflegefall zur Verfügung stehen. Er ist bei dessen Verwendung nicht an das komplexe Leistungsrecht des SGB XI gebunden und kann allein entscheiden, bei wem er welche Unterstützung einkauft. Ein unschätzbare Vorteil, wenn mit dem demografischen Wandel Pflegefachkräfte immer knapper werden.

Die junge Generation profitiert vom „Neuen Generationenvertrag“

Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung und Pflegezusatzversicherung heute und in 20 Jahren



Quelle: PKV-Verband (2024), Assekurata (2024)

Fazit

Es gibt in jedem Sozialversicherungssystem spezifische Wege und Instrumente, den Beitragssatz zu stabilisieren. Erfahrungsgemäß führt dies zu Konflikten. Man denke nur an die aktuelle Debatte über das Renteneintrittsalter oder an die Leistungskürzungen sowie die Einführung von Zuzahlungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung im Kontext der Konjunkturkrise vor 20 Jahren. Solche Konflikte sind nur dann zielführend, wenn am Ende des Reformtunnels wirtschaftspolitische Erfolgchancen für Wachstum und Wohlstand zu erkennen sind. Wenn die Begrenzung der gesamten Sozialabgaben verlässlich erreicht werden soll, bedarf es einer Gesamtstrategie, die alle Teilsysteme der sozialen Sicherung berücksichtigt. Anderenfalls liefe eine generationengerechte Reformpolitik Gefahr, dass Reformfolge in dem einen System durch ungebremste Beitragssatzentwicklungen in einem anderen System konterkariert werden.

Das Diskussionsangebot des „Neuen Generationenvertrags für die Pflege“

- leistet einen wesentlichen Beitrag zur Begrenzung der gesamten Sozialabgabenquote auf 40 Prozent, indem es aufzeigt, wie sich der Beitragssatz zur Sozialen Pflegeversicherung dauerhaft stabilisieren oder auch senken lässt – und dies sogar mit der Option einer sozialverträglichen Übergangslösung für die ältere Bevölkerung.
- verhindert eine finanzielle Überdehnung der Sozialversicherung im demografischen Wandel und sichert die internationale wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands, indem es in der Pflege die Weichen auf Subsidiarität und Eigenverantwortung stellt.
- ist nicht nur generationengerechter, sondern auch verteilungspolitisch gerechter, weil es sicherstellt, dass die Mittel- und Oberschicht ihr Altersvermögen im Pflegefall einsetzen muss und sich nicht von Geringverdienern subventionieren lässt.
- wäre die erste Sozialreform seit langem, von der die junge Generation profitiert: Sie könnte sich bei geringerer oder vergleichbarer finanzieller Gesamtbelastung zukünftig sogar mit einer Pflegezusatzversicherung eine vollständige Absicherung der Pflegekosten leisten. Die implizite Verschuldung zu Lasten der jüngeren Generation würde erstmals in einem Sozialversicherungszweig auf null gefahren.

Anlage

Die politischen Alternativen zum „Neuen Generationenvertrag“: unbezahlbar bis wirkungslos

Die dauerhafte Stabilisierung des Beitragssatzes zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV) und damit die Begrenzung der Abgabenlast für Erwerbstätige und Arbeitgeber ist ein Alleinstellungsmerkmal des „Neuen Generationenvertrages für die Pflege“. In der gesamten pflegepolitischen Debatte findet sich bislang kein vergleichbares Konzept. Vielmehr vergrößern gerade die prominenteren Finanzierungsvorschläge das strukturelle Defizit der SPV oder bleiben ohne nachhaltige Wirkung auf die Entwicklung des Beitragssatzes und der zu zahlenden Beiträge:

1. Pflegevollversicherung

Unter „Pflegevollversicherung“ wird gemeinhin die volle Übernahme aller pflegebedingten Eigenanteile verstanden. Dies würde die Probleme der umlagefinanzierten SPV im demografischen Wandel weiter verschärfen und wäre weder generationengerecht noch verteilungspolitisch gerecht:

- Schon im ersten Jahr der Einführung würden dabei allein für die stationäre Pflege Mehrkosten in Höhe von 8,5 Mrd. Euro entstehen.¹⁶ Entsprechend müsste der Beitragssatz um ca. 0,5 Beitragssatzpunkte angehoben werden.
- Verteilungspolitisch wäre eine Pflegevollversicherung ungerecht. Gut zwei Drittel der Rentnerhaushalte in Deutschland können die Pflegekosten selbst tragen. Im Fall einer Vollversicherung – von der Solidargemeinschaft finanziert – würde das private Vermögen dieser Haushalte entsprechend geschont. Die Nutznießer einer Vollversicherung wären letztlich die Erben. Eine gezielte Unterstützung Bedürftiger sieht offensichtlich anders aus. Sie ist nur über die subsidiäre Sozialhilfe möglich, die eine Vermögensprüfung voraussetzt.
- Dazu Eva Maria Welskop-Deffaa (Präsidentin des Deutschen Caritasverbandes): „*Wir brauchen kein Erbenschutzprogramm. Wir müssen uns gegenseitig darin bestärken zu sagen: Wer alt und krank ist, hat das gute Recht, Vermögen für die Pflege aufzuzehren, um gut versorgt zu sein.*“¹⁷

2. Finanzausgleich zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung oder Pflegebürgerversicherung

In der Debatte zur künftigen Pflegefinanzierung wird immer wieder ein Finanzausgleich zwischen Sozialer (SPV) und Privater Pflegeversicherung (PPV) gefordert. Begründet wird dies mit einem Vergleich der durchschnittlichen Ausgaben je Versicherten, die eine günstigere Risikostruktur der PPV belegen sollen. In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag einer Pflegebürgerversicherung, in der die PPV-Versicherten in die SPV einbezogen werden.

¹⁶ Schätzungen des NRW-Gesundheitsministeriums. Vgl. WDR vom 14.08.2023: Geteiltes Echo auf Laumanns Pflegevollversicherung, online unter: <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/gestiegene-pflegekosten-pflegevollversicherung-100.html>

¹⁷ Caritas-Pressemeldung vom 28.08.2023.

- Beide Optionen sind rein hypothetisch, weil der Gesetzgeber mit der Etablierung einer umlagefinanzierten SPV und einer kapitalgedeckten PPV 1994 zwei getrennte Versichertenkollektive bzw. Solidargemeinschaften geschaffen hat. Nachträgliche Finanztransfers zwischen ihnen wären ein verfassungswidriger Eingriff in bestehende Verträge.
- Praktisch wären Bürgerversicherung und Finanzausgleich ein nutzloses Strohfeuer: mit 10 Prozent der PPV-Versicherten lässt sich das strukturelle Finanzproblem von 90 Prozent SPV-Versicherten nun einmal nicht lösen.
- Szenario-Berechnungen gehen davon aus, dass ein Finanzausgleich den SPV-Beitragssatz nur zum Start um 0,1 Prozentpunkte senken würde und infolge der Alterung des PPV-Kollektivs nicht nur abnehmen, sondern sich auch irgendwann umkehren würde.¹⁸

3. Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze auf das Niveau der Rentenversicherung

Die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der (Kranken- und) Pflegeversicherung auf das Niveau der Rentenversicherung wäre zum einen wirtschaftlich desaströs, denn sie wirkt als Sonderabgabe auf hochqualifizierte Arbeit. Zum anderen würde sie den SPV-Beitragssatz einmalig nur um rund 0,25 Prozentpunkte senken.¹⁹ Dem weiteren Beitragssatzanstieg hätte sie nichts entgegensetzen, wird ihn sogar verschärfen (Schwarzarbeit, Abwanderung).

4. Steuerzuschüsse zur SPV

Für die Forderung nach Steuerzuschüssen für die SPV mag es zumindest im begrenzten Rahmen versicherungsfremder Leistungen gute Gründe geben (zum Beispiel die Übernahme der Rentenversicherungsbeiträge von Pflegepersonen). Eine Steuerfinanzierung zur Dämpfung des Beitragssatzes indes verkennt die Realität: Deutschland befindet sich in einer strukturellen Haushaltskrise, während der wachsende Ausgabenbedarf für staatliche Kernaufgaben (z. B. Verteidigung) weiter zunehmen wird.

Ein Steuerzuschuss erzeugt in diesem Kontext allenfalls eine kurzfristige Illusion von Finanzierungssicherheit, verschleppt Strukturreformen und führt die Pflege in eine aussichtslose Konkurrenz mit anderen Staatszielen. Die kurze Geschichte des bisherigen Pflege-Steuerzuschusses von nur einer Milliarde zeigt, dass dies keine nachhaltige Finanzoption ist.²⁰ Um auch nur mittelfristig mit Steuermitteln den Beitragssatz zur SPV stabilisieren zu können, wäre schon im Jahr 2030 ein Steuerzuschuss von 21 Mrd. Euro nötig.²¹

18 Vgl. Neusius (2019): Pflegeversicherung – Ausgleich mit Privatversicherung hilft nicht. Wirtschaftsdienst 2019 (6), S. 421-424.

19 Vgl. Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. – vbw (2023): Sozialversicherung und Lohnzusatzkosten, München.

20 Um die Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung zu stabilisieren, wurde ab dem Jahr 2022 mit dem „Gesetz zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung“ (GVWG) erstmalig ein Bundeszuschuss zur SPV in Höhe von 1 Milliarde Euro pro Jahr eingeführt. Dieser pauschale Steuerzuschuss wurde im Bundeshaushalt für 2024 bereits wieder gestrichen.

21 Dieser Wert ergibt sich, wenn sich Ausgaben und Einnahmen in den kommenden Jahren so entwickeln wie in den vergangenen 20 Jahren (vgl. Wissenschaftliches Institut der PKV).