

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Nicole Westig, Michael Theurer, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/5722 –

Zukünftige Finanzierung der Pflege

Vorbemerkung der Fragesteller

Eine qualitativ hochwertige Versorgung bei Pflegebedürftigkeit ist den Bürgerinnen und Bürgern in Deutschland zunehmend wichtiger (www.bibliomed-pflege.de/alle-news/detailansicht/36034-deutsche-straft-pflegepolitik-ab/). Gleichzeitig ist nur etwa ein Drittel der Deutschen bereit, höhere Beitragssätze für die Pflegeversicherung zu zahlen (www.handelsblatt.com/politik/deutschland/beitragserhoehung-deutsche-wollen-laut-umfrage-nicht-mehr-fuer-die-pflegeversicherung-zahlen/23143396.html). Sie bezweifeln, dass höhere Beiträge auch eine gute Qualität der Pflege garantieren und vermissen eine nachhaltige und generationengerechte Finanzierungsstrategie.

Die letzte Beitragssatzerhöhung in der Pflegeversicherung erfolgte 2017 im Rahmen der Pflegestärkungsgesetze in einem zweistufigen Prozess um insgesamt 0,5 Prozentpunkte. Der damalige Bundesminister für Gesundheit Hermann Gröhe verband die Erhöhung mit der Aussage, damit den Beitragssatz bis 2022 stabil halten zu können (www.n-tv.de/politik/Groehe-erwartet-stabile-Pflegebeitraege-article19448061.html). Jüngst wurde allerdings im Kabinett beschlossen, den Beitragssatz bereits zum 1. Januar 2019 um 0,5 Beitragssatzpunkte zu erhöhen. Diese Erhöhung ist wiederum verbunden mit der Aussage, den Beitragssatz bis 2022 stabil halten zu können (www.tagesschau.de/inland/kabinett-pflege-101.html).

Angesichts dieser kurz aufeinander folgenden Beitragsanpassungen, den verfehlten Erwartungen vergangener Bundesregierungen an die Beitragssatzentwicklung, den im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vorgesehenen Verbesserungen in der Pflege, steigender Eigenanteile der Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen sowie der demografischen Entwicklung stellt sich die Frage nach der langfristigen Perspektive der Finanzierbarkeit der Pflege nach dem aktuellen Muster.

Vorbemerkung der Bundesregierung:

Die mit der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs verbundenen Leistungsverbesserungen sind in größerem Umfang von den Pflegebedürftigen angenommen worden als im Vorfeld von der Bundesregierung geschätzt worden war. Zudem ist auch die Zahl der Pflegebedürftigen stärker gestiegen als ursprünglich vermutet. Daraus hat sich ein höherer Finanzierungsbedarf ergeben als ursprünglich - im Jahr 2015 - erwartet. Diese Entwicklungen sind mittlerweile bekannt und in die aktuellen Annahmen zur Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung eingeflossen. Entsprechend geht die Bundesregierung davon aus, dass die aktuelle Prognose der Reichweite eines um 0,5 Beitragssatzpunkte angehobenen Beitragssatzes belastbar ist.

Die Pflegeversicherung ist als Teilleistungssystem angelegt. Um eine ergänzende Abdeckung von Pflegekosten zu unterstützen, die die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung überschreiten, hat der Gesetzgeber mit der geförderten freiwilligen privaten Pflegezusatzversicherung im Jahr 2013 bereits eine individualisierte Form der Teilkapitaldeckung eingeführt. Eine verpflichtende (Zwangs-)Ausweitung des Versicherungsschutzes um individuell abgeschlossene kapitalgedeckte Ergänzungen ist nicht vorgesehen. Hingegen wurde im Jahr 2015 mit dem Pflegevorsorgefonds eine kollektiv-ergänzende Kapitaldeckung als sog. Demografiereserve eingeführt. Dieses von der Deutschen Bundesbank verwaltete Sondervermögen zielt gemäß § 136 des Elften Buches Sozialgesetzbuch auf die Sicherung der Beitragssatzstabilität der sozialen Pflegeversicherung ab dem Jahr 2035 und damit auf eine Entlastung zukünftiger Generationen.

1. Wie haben sich die Beitragssätze der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung entwickelt (bitte nach privater Pflegeversicherung und sozialer Pflegeversicherung differenzieren)?

In der privaten Pflegeversicherung (PPV) werden nach Eintrittsalter gestaffelte Prämien erhoben. Eine Übersicht über die Entwicklung dieser Prämien liegt der Bundesregierung nicht vor. Die Entwicklung der Beitragssätze der sozialen Pflegeversicherung (SPV) zeigt folgende Tabelle:

	Beitragssatz SPV
1995	1
1996	1,35*
1997	1,7
1998	1,7
1999	1,7
2000	1,7
2001	1,7
2002	1,7
2003	1,7
2004	1,7
2005	1,7
2006	1,7
2007	1,7
2008	1,825*

	Beitragssatz SPV
2009	1,95
2010	1,95
2011	1,95
2012	1,95
2013	2,05
2014	2,05
2015	2,35
2016	2,35
2017	2,55
2018	2,55

* unterjährige Beitragssatzanpassung zum Juli des Jahres.

2. Wie haben sich die Jahresbilanzen der Pflegeversicherung seit ihrer Einführung entwickelt (bitte nach privater Pflegeversicherung und sozialer Pflegeversicherung differenzieren)?

Die Einnahmen, Ausgaben und Salden von SPV und PPV ergeben sich aus den folgenden Tabellen:

Jahresergebnis der sozialen Pflegeversicherung in Milliarden Euro

	Einnahmen	Ausgaben gesamt	Finanzierungssaldo	liquide Mittel am Jahresende
1995	8,40	4,97	3,44	2,87
1996	12,04	10,86	1,18	4,05
1997	15,94	15,14	0,81	4,86
1998	16,00	15,88	0,13	4,99
1999	16,32	16,35	-0,03	4,95
2000	16,54	16,67	-0,13	4,82
2001	16,80	16,87	-0,06	4,76
2002	16,98	17,36	-0,38	4,93
2003	16,86	17,56	-0,69	4,24
2004	16,87	17,69	-0,82	3,42
2005	17,49	17,88	-0,36	3,05
2006	18,49	18,03	0,45	3,50
2007	18,02	18,34	-0,32	3,18
2008	19,78	19,14	0,63	3,81
2009	21,31	20,33	0,99	4,80
2010	21,78	21,45	0,34	5,13
2011	22,24	21,93	0,31	5,45
2012	23,04	22,94	0,10	5,55
2013	24,96	24,33	0,63	6,17
2014	25,91	25,45	0,46	6,63
2015	30,69	29,01	1,68	8,31
2016	32,03	31,00	1,03	9,34
2017	36,10	38,52	-2,42	6,92

Jahresergebnis der Privaten Pflegepflichtversicherung in Milliarden Euro

	Erträge	Aufwendungen	Finanzierungssaldo ¹
1995	2,53	2,00	0,53
1996	3,57	3,47	0,10
1997	4,77	4,60	0,17
1998	4,92	4,69	0,23
1999	6,37	6,18	0,19
2000	2,91	2,61	0,10
2001	3,57	3,45	0,12
2002	2,94	2,82	0,12
2003	3,40	3,30	0,10
2004	2,73	2,43	0,30
2005	3,36	3,19	0,17
2006	2,89	2,52	0,37
2007	2,99	2,56	0,43
2008	3,87	3,49	0,38
2009	3,13	2,88	0,25
2010	4,14	3,78	0,36
2011	3,43	3,25	0,18
2012	3,64	3,70	-0,06
2013	3,48	3,53	-0,05
2014	3,42	3,45	-0,03
2015	5,00	4,99	0,00
2016	3,59	3,70	-0,11
2017	5,12	5,16	-0,04

¹⁾ Der Finanzierungssaldo ist das Geschäftsergebnis der Versicherungsunternehmen für das jeweilige Geschäftsjahr nach Bildung der Alterungsrückstellungen. Hierfür wird der überwiegende Teil der Einnahmen in der Privaten Pflegepflichtversicherung verwendet. Sie beliefen sich Ende 2017 auf 34,5 Mrd. Euro.

3. Auf welcher Grundlage sieht es die Bundesregierung als gewährleistet an, dass sich die Aussicht, die Beitragssätze der Pflegeversicherung bis 2022 stabil zu halten, im Gegensatz zur letzten Beitragssatzanpassung erfüllt?

Mit der Beitragssatzanpassung der sozialen Pflegeversicherung zum 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte ergibt sich ein Beitragssatz von 3,05 Prozent. Die Anhebung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte zum 1. Januar 2019 führt zu Mehreinnahmen der sozialen Pflegeversicherung von rund 7,6 Mrd. Euro jährlich. Langfristig steigt dieser Betrag entsprechend der Lohn- und Beschäftigungsentwicklung.

Mit der Anhebung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte ist die Finanzierung der aus der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs resultierenden Defizite, der aus dem Pflegepersonal-Stärkungsgesetz resultierenden Mehrausgaben für die laufende Legislaturperiode sowie weiterer im Koalitionsvertrag vereinbarter Maßnahmen und somit Beitragssatzstabilität bis 2022 sicherstellbar.

4. Bestehen in der Bundesregierung Überlegungen, den Beitragssatz für Kinderlose unabhängig von der im Kabinett beschlossenen Erhöhung anzupassen?

Grundlage für die Fortentwicklung der Pflegeversicherung ist für die Bundesregierung der Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode.

5. Welche langfristige Erwartung hat die Bundesregierung an die Entwicklung der Pflegebeitragssätze bis 2040, insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung in Deutschland?

Die Bundesregierung geht angesichts der demografischen Entwicklung langfristig von einem weiteren Anstieg der Zahl der Pflegebedürftigen aus. Zusammen mit der gesetzlich vorgeschriebenen Leistungsdynamisierung führt das zu einer auf diese lange Sicht allerdings nur schwer kalkulierbaren Beitragssatzsteigerung, die von zahlreichen Faktoren abhängt. Durch den Einsatz der Mittel des Pflegevorsorgefonds erfolgt ab 2035 zudem eine Stabilisierung.

6. Welche Bedeutung hat die private Eigenvorsorge für die Finanzierung der Pflege aus Sicht der Bundesregierung?
7. Wie kann aus Sicht der Bundesregierung eine kapitalgedeckte Finanzierung der Pflegekosten die umlagefinanzierte Form unterstützen?

Die Fragen 6 und 7 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Pflegeversicherung ist seit ihrer Einführung als Teilleistungssystem ausgestaltet. Neben den gedeckelten Geld- und Sachleistungen der Pflegeversicherung kann deshalb eine ergänzende, private, kapitalgedeckte Eigenvorsorge zur Erreichung eines insgesamt höheren Leistungsniveaus sinnvoll sein. Die ergänzende Eigenvorsorge wird von der Bundesregierung durch die im Jahr 2013 eingeführte staatliche Förderung bestimmter privater Pflege-Zusatzversicherungen unterstützt.

8. Plant die Bundesregierung Initiativen zur stärkeren Förderung der privaten Vorsorge in der Pflege?

Die Bundesregierung plant derzeit über die bestehende Förderung der privaten Vorsorge in der Pflege hinaus keine weiteren Maßnahmen. Auf die Antwort zu den Fragen 6 und 7 wird verwiesen.

9. Welche Zahlen liegen der Bundesregierung zur Inanspruchnahme des Pflege-Bahrs seit seiner Einführung vor (bitte nach Jahren mit prozentualer Entwicklung aufschlüsseln)?

Die Zahl der Personen mit einer staatlich geförderten Pflege-Zusatzversicherung hat sich nach den Zahlen des PVK-Verbandes wie folgt entwickelt:

Jahr	Versicherte mit geförderter Pflege-Zusatzversicherung	Prozentuale Entwicklung
2013	350.100	
2014	549.880	+ 57,06 %
2015	673.741	+ 22,53 %
2016	777.154	+ 15,35 %
2017	834.021	+ 7,38 %

10. Wie bewertet die Bundesregierung die aktuelle Gesamtzahl der privaten Pflegeversicherungen mit staatlicher Förderung und wie die Entwicklung dieser Zahl seit Einführung?

Die aktuelle Gesamtzahl der staatlich geförderten Pflege-Zusatzversicherungen spiegelt die Nachfrage nach einer ergänzenden Vorsorge gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit unter den besonderen Bedingungen der staatlich geförderten Verträge (insb. Verzicht auf Risikoprüfung, Risikozuschläge und Leistungsausschlüsse) wider, die durch die entsprechenden Vertragsabschlüsse bereits realisiert wurde. Der Anteil der Menschen in Deutschland, die grundsätzlich eine private ergänzende Vorsorge für die Pflege für notwendig und wichtig erachten, liegt Umfragen zufolge deutlich darüber. Insofern ist für die Zukunft mit einem weiteren Anwachsen der geförderten Pflege-Zusatzversicherungen zu rechnen.

11. Welche Maßnahmen unternimmt die Bundesregierung, um für die Nutzung des Pflege-Bahrs oder anderer Instrumente privater Pflegevorsorge zu werben?

Die Bundesregierung informiert im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsmaßnahmen im Bereich Pflege auch darüber, dass die gesetzliche Pflegeversicherung ein Teilleistungssystem und daher ergänzende private Vorsorge sinnvoll ist, sowie über die staatliche Förderung privater Pflege-Zusatzversicherungen. Die Entscheidung über Werbemaßnahmen für private Versicherungsprodukte liegt in der Verantwortung der privaten Versicherungswirtschaft.

12. Sieht die Bundesregierung Reformbedarf bei der Ausgestaltung des Pflege-Bahrs?

Wenn nein, weshalb nicht?

Wenn ja, welchen?

Die Bundesregierung sieht derzeit keinen Reformbedarf bei der Ausgestaltung der staatlich geförderten Pflegevorsorge. Primäres Anliegen der staatlichen Förderung ist es, Eigenverantwortung zu stärken und allen Menschen den Abschluss einer privaten Pflege-Zusatzversicherung zu ermöglichen. Die geförderten Verträge stehen den an einer privaten Pflege-Zusatzversicherung interessierten Menschen neben den zugangsbeschränkten Vorsorgeprodukten der privaten Versicherungsunternehmen als Option zur Verfügung.

13. Welche Bedeutung misst die Bundesregierung dem Pflegevorsorgefonds zur Abmilderung demografiebedingter Mehrausgaben in der Pflegeversicherung bei?
14. Wie bewertet die Bundesregierung die Perspektive, dass die in der Antwort zu Frage 13 beschriebene Bedeutung durch den Pflegevorsorgefonds erfüllt werden kann?

Die Fragen 13 und 14 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Rahmen des Ersten Pflegestärkungsgesetzes wurde festgelegt, dass Einnahmen aus 0,1 Beitragssatzpunkten, derzeit jährlich rund 1,4 Mrd. Euro, in einen zum 1. Januar 2015 eingerichteten Pflegevorsorgefonds in Form eines Sondervermögens abgeführt werden, das die Bundesbank verwaltet. Der Fonds soll zu einer verlässlichen Finanzierung der Pflegeversicherung in der Zukunft beitragen und ab dem Jahr 2035 dabei helfen, den Beitragssatz zu stabilisieren. Damit soll die Pflege auch dann finanzierbar bleiben, wenn die geburtenstarken Jahrgänge, die "Babyboomer", in ein Alter kommen, in dem sie möglicherweise pflegebedürftig werden.

15. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung für eine Umgestaltung des Pflegevorsorgefonds, etwa durch eine Modifizierung der Anlagerichtlinien?

Die Bundesregierung sieht keinen grundsätzlichen Bedarf einer Umgestaltung des Pflegevorsorgefonds.

16. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag der Leistungsausweitungen in der Pflegeversicherung bis hin zur Vollversicherung?
17. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag eines Steuerzuschusses zur Finanzierung der Pflegeversicherung?

Die Fragen 16 und 17 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Grundlage für die Fortentwicklung der Pflegeversicherung ist für die Bundesregierung der Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode. Weitere Maßnahmen bedürfen der Vereinbarung.

18. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag einer Ausweitung der freiwilligen privaten Pflegevorsorge, etwa durch eine Verknüpfung in die zweite Säule der Altersvorsorge?
19. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorschlag der Einführung einer zusätzlichen, flächendeckenden kapitalgedeckten Pflichtversicherung für die Pflege?

Die Fragen 18 und 19 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Es wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antwort zu den Fragen 16 und 17 verwiesen.

20. Wie stellt sich die Bundesregierung – vor dem Hintergrund der vorherigen Fragen – langfristig die zukünftige Finanzierbarkeit der Pflege für
- den Staat,
 - die Beitragszahler und
 - die Pflegebedürftigen vor?

Im Rahmen der Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung steigende Beitragseinnahmen der SPV, Pflegevorsorgefonds sowie die geförderte Pflegevorsorge tragen dazu bei, die aus der demografischen Entwicklung resultierenden Lasten zu schultern. Auf die Antworten zu Frage 5 und zu den Fragen 16 bis 19 wird verwiesen.

21. Welche Forschungsprojekte fördert die Bundesregierung im Bereich der zukünftigen Finanzierung der Pflege?

Die Bundesregierung beobachtet und analysiert regelmäßig die Entwicklung der Einflussgrößen, die die finanzielle Entwicklung der Pflegeversicherung prägen. Forschungsbedarf sieht sie in diesem Zusammenhang insbesondere mit Blick auf die Frage, ob und wie das Risiko von Pflegebedürftigkeit durch Maßnahmen der Prävention und Rehabilitation vermindert oder hinausgezögert werden kann. Das Bundesministerium für Gesundheit geht auch solchen Fragen im Rahmen seiner Ressortforschung nach.

