

Antwort

der Bundesregierung

der Fraktion der CDU/CSU

– Drucksache 20/8505 –

Maßnahmen der Bundesregierung zur Stärkung der Pflegevorsorge

Vorbemerkung der Fragesteller

Aufgrund der demografischen Entwicklung in Deutschland, ausgeweiteter Pflegeleistungen sowie aufgrund steigender Kosten im Bereich der Pflege, etwa bei Personal, Ausstattung und Energie, steigt das Defizit in der sozialen Pflegeversicherung (SPV) Jahr für Jahr.

War im Jahr 2019 noch ein Plus von 3,3 Mrd. Euro, im Jahr 2020 noch ein Plus von 1,5 Mrd. Euro zu verzeichnen, bestand schon im Jahr 2021 ein Defizit von 1,4 Mrd. Euro (vgl. [de.statista.com/statistik/daten/studie/181794/umfrage/pflegeversicherung-ueberschuss-und-defizit-seit-2002/](https://www.statista.com/statistik/daten/studie/181794/umfrage/pflegeversicherung-ueberschuss-und-defizit-seit-2002/)). Stieg im Jahr 2022 das Minus schon auf 2,25 Mrd. Euro an (vgl. www.spiegel.de/wirtschaft/pflegeversicherung-regierung-warnt-vor-milliarden-defizit-a-21bc8abe-9a03-47ec-952a-b39a852cbde6), so werden für das laufende Jahr 2023 sogar 2,4 Mrd. Euro Verlust in der Pflegeversicherung prognostiziert (vgl. www.aerzteblatt.de/nachrichten/142917/Ohne-Reform-Defizit-von-2-4-Milliarden-in-Pflegeversicherung).

Diese Lücke will die Bundesregierung ausschließlich mit erneuten Beitragssatzerhöhungen füllen, die im Rahmen des bereits in Kraft getretenen Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetzes (PUEG) auf die Beitragszahler zukommen (siehe im Detail www.haufe.de/sozialwesen/versicherungen-beitrag-e/pflegeversicherungsbeitrag-2019_240_455110.html). Strukturelle, langfristige wirkende Entlastungs- und Stabilisierungsmaßnahmen, die nicht an der Beitragsschraube drehen, enthält das PUEG nach Überzeugung der Fragesteller nicht.

Eine nachhaltig wirkende Maßnahme ist nach Ansicht der Fragesteller der im Jahr 2015 unter der damaligen CDU/CSU-geführten Bundesregierung im Rahmen des ersten Pflegestärkungsgesetzes eingeführte Pflegevorsorgefonds. Damit sollte jedes Jahr 0,1 Prozent der Pflegeversicherungsbeiträge, was etwa 1,2 Mrd. Euro jährlich entspricht, in einen bei der Bundesbank eingerichteten Fonds abgeführt werden. Das bis 2035 so angesparte Kapital sollte für 20 Jahre der Pflegeversicherung zufließen, um unter anderem die Kosten für die dann anfallende Pflege der geburtenstarken Jahrgänge mitabzusichern und die erwartbar hohen Beitragssteigerungen abzumildern (vgl. www.bundesgesundheitsministerium.de/service/begriffe-von-a-z/p/pflegevorsorgefonds.html#:~:text=Mit%20dem%20ersten%20Pflegest%C3%A4rkungsgesetz%20ist,2%20Milliarden%20Euro%20pro%20Jahr).

Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung angekündigt, die jährlichen Zuführungen in den Pflegevorsorgefonds erheblich zu kürzen, nachdem die Bundesregierung in ihrem Haushaltsentwurf für das Jahr 2024 sowie in ihrer mittelfristigen Finanzplanung festgelegt hat, den Bundeszuschuss in Höhe von 1 Mrd. Euro nicht nur für das Jahr 2024, sondern gar bis einschließlich 2027 zu streichen (vgl. www.aerzteblatt.de/nachrichten/144579/Kritik-an-Kuerzung-en-beim-Pflegevorsorgefonds).

Die Fragesteller sehen in diesen Sparmaßnahmen eine längerfristig wirkende Destabilisierung des Systems der sozialen Pflegeversicherung zulasten künftiger Pflegebedürftiger und deren Angehöriger sowie aller Beitragszahler. Nachhaltig wirkende, strukturelle Reformschritte, wie sie etwa der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) in seinem Gutachten „Nachhaltige Finanzierungen von Pflegeleistungen“ vom Juni 2022 (siehe im Detail www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/nachhaltige-finanzierungen-von-pflegeleistungen.pdf?__blob=publicationFile&v=6) oder wie sie der interdisziplinäre Experten-Rat „Pflegefinanzen“ unter Leitung des renommierten Gesundheitsökonomen Dr. Jürgen Wasem in seinem im April 2023 vorgelegten Gutachten „Pflegefinanzen – Vorschlag für eine generationengerechte, paritätische Pflegekostenversicherung“ (siehe im Detail www.pkv.de/fileadmin/user_upload/PKV/3_PDFs/Gutachten_Studien/Abschlussbericht_Experten-Rat_Pflegefinanzen.pdf) vorschlägt, die von den Fragestellern als politisch unbedingt diskussionswürdige Ideen angesehen werden, bleibt die Bundesregierung bislang schuldig. So kann das System der sozialen Pflegeversicherung nach Überzeugung der Fragesteller nicht länger stabil bestehen, weswegen dringend neue, nachhaltig wirkende Maßnahmen zur Stärkung der Pflegevorsorge debattiert und umgesetzt werden müssen.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die soziale Pflegeversicherung (SPV) wies Ende 2022 einen Mittelbestand von rund 5,6 Mrd. Euro aus, was 1,2 Monatsausgaben entsprach. Bis einschließlich Juli 2023 ergab sich für das laufende Jahr ein Defizit von rund 0,51 Mrd. Euro. Damit betrug der Mittelbestand unter Berücksichtigung des im August 2022 ausgezahlten Bundesdarlehens von einer Milliarde Euro rund 5,1 Mrd. Euro. Dieser Mittelbestand entspricht laut Haushaltsplänen der Pflegekassen etwa einer Monatsausgabe.

Vor diesem Hintergrund wurde mit dem Pflegeunterstützungs- und Entlastungsgesetz zur Absicherung bestehender Leistungsansprüche und der im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehenen Leistungsanpassungen der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung zum 1. Juli 2023 moderat um 0,35 Prozentpunkte angehoben.

1. Wie werden sich nach Einschätzung der Bundesregierung auf der Basis des heutigen Leistungsumfangs der sozialen Pflegeversicherung (SPV) die Beiträge bis ins Jahr 2040 entwickeln (bitte dabei nach
 - a) mit und
 - b) ohne Preis- und Inflationsausgleichunterscheiden)?
3. Was unternimmt die Bundesregierung zur Stabilisierung des Beitragssatzes zur SPV und damit der Lohnzusatzkosten, wenn der Pflegevorsorgefonds einen weiteren Beitragssatzanstieg in der SPV nicht vermeiden kann?

7. Besteht aus Sicht der Bundesregierung anderweitiger politischer Handlungsbedarf, den zu erwartenden Beitragsanstieg nachhaltig zu dämpfen?
8. Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang verschiedene Vorschläge, ähnlich wie in der Altersvorsorge, die private, kapitalgedeckte Vorsorge zu stärken?
12. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, betriebliche oder tarifliche Pflegezusatzversicherungen stärker staatlich zu fördern bzw. anderen Formen der Vorsorge gleichzustellen?
13. Befürwortet die Bundesregierung, die private Vorsorge der Bürger im Bereich der Pflege stärker zu unterstützen, und welche – z. B. steuerlichen – Maßnahmen plant sie hierzu konkret?

Die Fragen 1 bis 1b, 3, 7, 8, 12 und 13 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Zur langfristigen Finanzierung der Pflegeversicherung wird die Bundesregierung noch in dieser Legislaturperiode Vorschläge erarbeiten. Unter Leitung des Bundesministeriums für Gesundheit sollen bis zum 31. Mai 2024 Empfehlungen für eine stabile und dauerhafte Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung vorgelegt werden. Bei der Erarbeitung der Empfehlungen sind das Bundesministerium der Finanzen, das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowie das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend und auch die Länder beteiligt. In diesem Prozess soll auch die rechnerisch zu erwartende Entwicklung der Beitragssätze der sozialen Pflegeversicherung betrachtet werden. Den Ergebnissen kann hier nicht vorgegriffen werden.

2. Hat die Bundesregierung Berechnungen, in welchem Umfang und in welchem Verhältnis zur gesamten Beitragssatzentwicklung der SPV das Kapital des Pflegevorsorgefonds den Beitragssatz nach Prognosen der Bundesregierung reduzieren wird (bitte hierfür drei Szenarien auf Basis der Entwicklung von Ausgaben zu Einnahmen darstellen,
 - a) Fortsetzung vergangene 20 Jahre,
 - b) der vergangenen 10 Jahre; der vergangenen 5 Jahre),und wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 2 bis 2b werden gemeinsam beantwortet.

In grober Abschätzung führt der Pflegevorsorgefonds unter Berücksichtigung seiner Kapitalverzinsung in der Spitze kurzfristig zu einer Entlastung in der Größenordnung von bis zu etwa 0,3 Beitragssatzpunkten.

4. Wie begründet die Bundesregierung die Aussetzung der jährlichen Zuführungen in den Pflegevorsorgefonds?

Mit dem am 16. August 2023 vom Kabinett beschlossenen Entwurf für ein Haushaltsfinanzierungsgesetz (HFG) wurde begleitend zur Haushaltsplanaufstellung u. a. eine Aussetzung des Bundeszuschusses zur sozialen Pflegeversicherung von jährlich 1 Milliarde Euro in den Jahren 2024 bis 2027 als Konsolidierungsbeitrag des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) für den Bundeshaushalt beschlossen. Ab dem Jahr 2028 sollen die Zahlungen in Höhe von 1 Milliarde Euro jährlich wieder aufgenommen werden (vgl. vorgesehene Ein-

fügung des § 61a Absatz 1 Satz 2 des elften Buches Sozialgesetzbuch – SGB XI durch den Entwurf des HFG).

Die Aussetzung des Bundeszuschusses zur pauschalen Beteiligung an den Aufwendungen der sozialen Pflegeversicherung im Zeitraum der Jahre 2024 bis 2027 wird die Zahlungsfähigkeit der Pflegekassen nicht gefährden, da sie gleichzeitig durch eine entsprechende Absenkung (nicht Aussetzung) der Zuführung an den Pflegevorsorgefonds in diesem Zeitraum entlastet werden (vgl. Änderungen im Entwurf des HFG zu § 135 SGB XI).

5. Ist angesichts des zu erwartenden, weil im PUEG bereits beschlossenen Beitragssatzanstiegs in der Pflegeversicherung zu erwarten, dass zukünftig nicht nur die Zahlungen in den Pflegevorsorgefonds ausgesetzt werden, sondern auch der Pflegevorsorgefonds an sich abgeschmolzen beziehungsweise sukzessive „entleert“ wird?

Der Pflegevorsorgefonds dient nach § 132 SGB XI der langfristigen Stabilisierung der Beitragsentwicklung in der sozialen Pflegeversicherung. Er darf nach Maßgabe des § 136 SGB XI nur zur Finanzierung der Leistungsaufwendungen der sozialen Pflegeversicherung verwendet werden. Ab dem Jahr 2035 kann er zur Sicherung der Beitragssatzstabilität der sozialen Pflegeversicherung verwendet werden, wenn ohne eine Zuführung von Mitteln an den Ausgleichsfonds eine Beitragssatzanhebung erforderlich würde, die nicht auf über eine allgemeine Dynamisierung der Leistungen hinausgehenden Leistungsverbesserungen beruht.

6. Ist aus Sicht der Bundesregierung der Tatbestand, dass die Zahlungen in den Pflegevorsorgefonds ausgesetzt werden, als Beleg zu bewerten, dass Rücklagen oder Rückstellungen in staatlicher Hand eigentumsrechtlich nicht geschützt und damit nicht funktionabel sind?

Hat die Bundesregierung eine Beurteilung, bezogen auf die Beitragszahler, unterschieden nach Versicherten und Arbeitsgebern, über den grundrechtlichen Eigentumsschutz nach Artikel 14 des Grundgesetzes (GG) der im Pflegevorsorgefonds gebildeten Rücklagen und von Ansprüchen, auf deren zweckentsprechende Verwendung, und wenn nein, warum nicht?

Die Zahlungen an den Pflegevorsorgefonds sollen gemäß Entwurf des HFG nicht ausgesetzt, sondern für den Zeitraum der Jahre 2024 bis 2027 der Höhe nach reduziert werden. Weder die bereits gebildeten Rücklagen des Pflegevorsorgefonds noch bestehende Leistungsversprechen der Pflegeversicherung werden dadurch tangiert. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die entsprechende Maßnahme verfassungsrechtlich unbedenklich ist. Eine Betroffenheit der Eigentumsgarantie nach Artikel 14 des Grundgesetzes ist nicht erkennbar.

9. Wie bewertet die Bundesregierung die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates des BMWK (insbesondere S. 37 des Gutachtens), mit Blick auf die bekannte demografische Entwicklung
 - a) die Leistungen in der SPV nicht weiter auszudehnen und
 - b) eine private, kapitalgedeckte und obligatorische Pflegezusatzversicherung als Ergänzung zur SPV einzuführen?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung wird auch die Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirates des BMWK in den in der Antwort zu Frage 1 dargestellten Prozess einbeziehen.

10. Wie bewertet die Bundesregierung die Empfehlungen des interdisziplinären Experten-Rats „Pflegefianzen“ unter Leitung von Dr. Jürgen Wagem, ausgehend vom Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP eine kapitalgedeckte, generationengerechte und paritätisch finanzierte obligatorische Pflegezusatzversicherung einzuführen, die die steigenden pflegebedingten Eigenleistungen in der stationären Versorgung absichert?

Die Bundesregierung wird auch diese Empfehlungen in den in der Antwort zu Frage 1 dargestellten Prozess einbeziehen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung den anhaltenden Trend zu betrieblichen Vorsorgemodellen auch im Bereich der Pflegeversicherung?

Die Bundesregierung begrüßt die Entwicklung und Implementierung betrieblicher Vorsorgemodelle auch im Bereich der Pflegeversicherung. Die damit erreichte zusätzliche Absicherung kann einen weiteren Baustein der Absicherung darstellen.

14. Welche Maßnahmen unterstützt die Bundesregierung im Bereich des „gesunden Alterns“, um den Eintritt der Pflegebedürftigkeit in der Bevölkerung weiter hinauszuzögern?

Zur Förderung der Gesundheit älterer Menschen leistet die Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (BZgA) mit dem Programm „Gesund und aktiv älter werden“ einen wichtigen Beitrag. Dieses Programm umfasst Bundeskonferenzen, Regionalkonferenzen in allen Bundesländern sowie Kooperationsprojekte mit bundesweit agierenden Verbänden, Hochschulen und Vereinen. Die Internetseite „Gesund & aktiv älter werden“ bietet Daten, Fakten und fachlich geprüfte neutrale Gesundheitsinformationen rund um das Thema „Gesundes Alter“ sowie einen Überblick über Aktivitäten in den Bundesländern. Zusätzlich veröffentlicht die BZgA Studien und Fachhefte zum Thema Alter.

Im Rahmen der Pflegeberatung beraten Pflegeberaterinnen oder Pflegeberater entsprechend dem individuellen Hilfe- und Unterstützungsbedarf zu den Möglichkeiten, Maßnahmen der Prävention, Gesundheitsförderung und Rehabilitation in Anspruch zu nehmen – sowohl für die pflegebedürftigen Personen als auch deren Pflegepersonen.

Zudem werden Beratungsstrukturen, wenn notwendig, ausgebaut und bekannter gemacht, sowie zielgenaue Beratungs- und Unterstützungsangebote eingesetzt. So beinhaltet eine Maßnahme der Nationalen Demenzstrategie „Mehr Unterstützungsleistungen für Menschen mit Demenz und ihre Angehörigen“. Dazu zählen auch verschiedene Maßnahmen zum Aus- und Aufbau von Präventions- sowie Rehabilitationsmaßnahmen für Menschen mit Demenz und ihre Angehörigen, um bei diesen eine Verschlechterung des Gesundheitszustandes zu vermeiden.

