

Gutachten

Reform der Pflegefinanzierung

Szenarien zum künftigen Finanzbedarf der SPV sowie den finanziellen Auswirkungen unterschiedlicher Reformoptionen



© iStock_TommL

Gutachten

Reform der Pflegefinanzierung

Szenarien zu den finanziellen Auswirkungen unterschiedlicher Reformoptionen

Von

Dr. Oliver Ehrentraut

Dr. Stefan Moog

Gwendolyn Huschik

Im Auftrag des

AOK-Bundesverbands GbR

Abschlussdatum

August 2024

Das Unternehmen im Überblick

Prognos – wir geben Orientierung.

Die Prognos AG ist eines der ältesten Wirtschaftsforschungsunternehmen Europas. An der Universität Basel gegründet, forschen Prognos-Expertinnen und -Experten seit 1959 für verschiedenste Auftraggeber aus dem öffentlichen und privaten Sektor – politisch unabhängig, wissenschaftlich fundiert. Die bewährten Modelle der Prognos AG liefern die Basis für belastbare Prognosen und Szenarien. Mit über 200 Expertinnen und Experten ist das Unternehmen an zehn Standorten vertreten: Basel, Berlin, Bremen, Brüssel, Düsseldorf, Freiburg, Hamburg, München, Stuttgart und Wien. In Wien sitzt die Prognos Europe GmbH, unsere Tochtergesellschaft in Österreich. Die Projektteams arbeiten interdisziplinär, verbinden Theorie und Praxis, Wissenschaft, Wirtschaft und Politik.

Geschäftsführer

Christian Böllhoff

Rechtsform

Aktiengesellschaft nach schweizerischem Recht; Sitz der Gesellschaft: Basel-Stadt
Handelsregisternummer
CH-270.3.003.262-6

Präsident des Verwaltungsrates

Dr. Jan Giller

Handelsregisternummer

Berlin HRB 87447 B

Gründungsjahr

1959

Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

DE 122787052

Arbeitssprachen

Deutsch, Englisch, Französisch

Hauptsitz der Prognos AG
in der Schweiz

Prognos AG
Werdener Straße 4
40227 Düsseldorf

Prognos AG
Eberhardstr. 12
70173 Stuttgart

Prognos AG
St. Alban-Vorstadt 24
4052 Basel

Prognos AG
Heinrich-von-Stephan-Str. 17
79100 Freiburg

Standort der Prognos AG
in Belgien

Weitere Standorte der
Prognos AG in Deutschland

Prognos AG
Rödingsmarkt 9
(c/o Mindspace | 2. Etage)
20459 Hamburg

Prognos AG
Résidence Palace, Block C
Rue de la Loi 155
1040 Brüssel

Prognos AG
Goethestr. 85
10623 Berlin

Prognos AG
Nymphenburger Str. 14
80335 München

Tochtergesellschaft
in Österreich

Prognos AG
Domshof 21
28195 Bremen

Prognos Europe GmbH
Walcherstraße 11
1020 Wien

info@prognos.com | www.prognos.com | www.linkedin.com/company/prognos-ag

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	VI
1 Hintergrund und Zielsetzung	1
2 Vorgehen und Methodik	2
2.1 Modell	2
2.2 Herleitung der Annahmen und Szenarien	3
3 Finanzierungsbedarf der SPV bis 2060 – Referenzszenario	13
3.1 Einnahmen und Ausgaben	13
3.2 Beitragssatz	16
3.3 Eigenanteile in der stationären Pflege	18
3.4 Exkurs: stärkere Leistungsdynamisierung	21
3.5 Zwischenfazit	26
4 Reformwirkungen in der Einzelbetrachtung	28
4.1 Ausweitung der Steuerfinanzierung	29
4.2 Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen	35
4.3 Zwischenfazit	41
5 Reformwirkungen im Zusammenspiel	43
5.1 Reformmodell I „Ausweitung der Steuerfinanzierung“	43
5.2 Reformmodell II „Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen“	46
5.3 Gesamtmodell „Kombination aller Bausteine“	48
5.4 Exkurs: stärkere Leistungsdynamisierung im Gesamtmodell	49
6 Fazit	52
Anhang	IX
A1 Verzeichnisse	X

Tabellenverzeichnis	X
Abbildungsverzeichnis	XI
A2 Datengrundlagen und Quellen	XIV
A3 Abbildungen	XV
Impressum	XVII

Zusammenfassung

In der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) sind mit 74,2 Millionen Menschen fast 90 Prozent der in Deutschland lebenden Bevölkerung versichert. Sie ist damit die zentrale Säule der (Teil-)Absicherung des Pflegerisikos. Das Risiko, pflegebedürftig im Sinne der SPV zu werden, steigt mit zunehmendem Alter. In der Altersgruppe der 80- bis 85-Jährigen ist fast jeder dritte gesetzlich Versicherte betroffen, bei den 85- bis 90-Jährigen die Hälfte und bei den Hochbetagten 70 Prozent. Die demografische Entwicklung wird in den kommenden Jahrzehnten dazu führen, dass immer mehr Menschen in die hohen Altersgruppen hineinwachsen und damit die Zahl der Pflegebedürftigen sukzessive ansteigt. In einer alternden Gesellschaft geht Pflege somit alle an, denn nicht nur wird ein hoher Anteil der Versicherten eines Tages Leistungen aus der SPV beziehen, sondern die Versicherten müssen die Leistungen der SPV mit ihren Beiträgen und Steuern finanzieren.

Langfristig bewirkt die demografische Entwicklung einen steigenden Finanzierungsbedarf der SPV. Allerdings ist in den letzten Jahren zu beobachten, dass die Zahl der Pflegebedürftigen in der SPV (weit) über den rein demografischen Effekt hinaus steigt. Reformen, wie zuletzt das Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG) aus dem Jahr 2023 und zuvor insbesondere das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II) aus dem Jahr 2017, verstärken diese Entwicklung und führen zudem dazu, dass die Pro-Kopf-Ausgaben aufgrund von Leistungsverbesserungen steigen.

Das vorliegende Gutachten untersucht den zukünftigen **Finanzierungsbedarf der SPV**. Im Fokus stehen dabei die Einnahmen und Ausgaben und der jeweils kostendeckende Beitragssatz bis zum Jahr 2060. Basis der Berechnungen ist das Prognos-eigene Sozialversicherungsmodell OCCUR. Diesem werden verschiedene Annahmen zugrunde gelegt, die einen Korridor an potenziellen Entwicklungen abstecken. Vor allem zwei Faktoren werden dabei variiert, nämlich die Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen der SPV und die Entwicklung der Grundlohnsumme (GLS).

Die **Referenzentwicklung** stellt ein „mittleres Szenario“ dar. Hier wächst die Zahl der Pflegebedürftigen über den rein demografischen Effekt hinaus, die GLS wächst in Anlehnung an den Rentenversicherungsbericht der Bundesregierung mit 3 Prozent pro Jahr. In einer optimistischen Annahmen-Kombination wächst die GLS mit 4 Prozent p. a. stärker, die Zahl der Pflegebedürftigen hingegen schwächer (Positiv-Szenario). Die umgekehrte Kombination der Annahmen definiert das Negativ-Szenario.

Die Ergebnisse machen deutlich, dass in der Pflege mit wachsenden Kosten und damit zunehmenden Finanzierungsbedarfen zu rechnen ist. In der Referenz resultiert ein Anstieg der Ausgaben der SPV von aktuell 59 Mrd. Euro auf rund 226 Mrd. Euro (nominal) im Jahr 2060. Für die Beitragssatzentwicklung der SPV folgt daraus ein Anstieg von aktuell 3,40 Prozent auf 4,35 Prozent in der langen Frist. Phasenweise liegt der Beitragssatz noch höher, nämlich zwischen 2047 und 2056 bei rechnerisch 4,55 Prozent. Da der Beitragssatz kostendeckend modelliert ist und entsprechend der Ausgabenentwicklung folgt, entsprechen die Einnahmen in ihrer Höhe bis auf systembedingte Anpassungsregeln und damit kurzfristige Über- oder Unterdeckungen den Ausgaben.

Im **Negativ-Szenario** wächst der Finanzierungsbedarf der SPV erheblich, im **Positiv-Szenario** ist er leicht rückläufig. Letzteres resultiert allerdings nicht aus geringeren Leistungsausgaben pro Pflegebedürftigen, sondern allein aus der geringeren Anzahl an Pflegebedürftigen kombiniert mit

der günstigeren Entwicklung der GLS. Im Negativ-Szenario ist die Zahl der Pflegebedürftigen mit Leistungsbezug deutlich höher, die Entwicklung der GLS schwächer, im Ergebnis steigt der Finanzierungsbedarf gegenüber der Referenz spürbar an. Die Ausgaben der SPV liegen im Aggregat und über den Betrachtungszeitraum im Positiv-Szenario durchschnittlich rund 7 Prozent unter den Ausgaben der Referenz, im Negativ-Szenario durchschnittlich rund 22 Prozent höher als in der Referenz. Für den Beitragssatz folgt daraus, dass dieser im Jahr 2060 einerseits deutlich unter (2,95 % bzw. -1,40 Prozentpunkte) und andererseits deutlich über (7,20 % bzw. +2,85 Prozentpunkte) der Referenz liegt.

Pro Pflegebedürftigen gerechnet steigt der Finanzierungsbedarf insgesamt in jedem Fall an, was zum einen an der unterstellten Dynamisierung der Leistungen der SPV und zum anderen an der **Entwicklung der Eigenanteile** deutlich wird. Trotz der (angehobenen) Leistungszuschläge steigen die privat zu tragenden, pflegebedingten Eigenanteile in der stationären Pflege im Betrachtungszeitraum spürbar. Der SPV-Anteil an den pflegebedingten Gesamtkosten der stationären Pflege sinkt unter Berücksichtigung der Leistungszuschläge von heute gut 70 Prozent auf fast 57 Prozent im Jahr 2060.

Unter Berücksichtigung einer stärkeren **Dynamisierung der Leistungsbeträge** ab 2029 mit dem Lohnwachstum in Höhe von annahmegemäß 3 Prozent pro Jahr anstatt mit der Inflationsrate von 1,5 Prozent p. a., ergeben sich deutliche Verschiebungen in den zentralen Ergebnissen. Der Finanzierungsbedarf der SPV steigt in diesem Fall deutlich an. Die Leistungsausgaben der SPV liegen um rund 75 Mrd. Euro höher als bei der Inflationsanpassung und der Beitragssatz wächst bis 2060 entsprechend deutlich auf 5,90 Prozent (+1,55 Prozentpunkte).

Für die Eigenanteile in der stationären Pflege bewirkt die höhere Dynamisierung hingegen eine Entlastung. Da die SPV einen höheren Anteil der Kosten übernimmt, geht der privat zu tragende Anteil im Jahr 2060 von monatlich rund 5.500 Euro (nominal) auf ca. 4.650 Euro zurück. Pflegebedürftige zahlen in dieser Modellvariante somit 850 Euro monatlich weniger.

Um dem absehbar steigenden Finanzierungsbedarf zu begegnen, sind in Abstimmung mit dem AOK-Bundesverband **6 verschiedenen Reformbausteine** – sowie Kombinationen daraus – modelliert worden:

- Reformen zur Ausweitung der Steuerfinanzierung
 - Anhebung der steuerfinanzierten Beitragspauschale für Menschen im Bürgergeld-Bezug
 - Steuerzuschuss für versicherungsfremde Leistungen
 - Aufbau eines steuerfinanzierten, nicht verbrauchenden Kapitalstocks
- Reformen zur Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen
 - Anhebung der BBG der Pflegeversicherung auf das Niveau der Rentenversicherung
 - Verbeitragung von weiteren Einkünften
 - Finanzausgleich zwischen SPV und PPV

Die untersuchten Reformoptionen wirken unterschiedlich stark und entlasten den Beitragssatz bis maximal -0,40 Prozentpunkte. Die stärksten Effekte auf den SPV-Beitragssatz resultieren bei gleichzeitiger BBG-Anhebung und Verbeitragung weiterer Einkunftsarten (im Mittel -0,35 Prozentpunkte), gefolgt von der Einführung eines Steuerzuschusses für die soziale Sicherung der Pflegepersonen und weitere versicherungsfremde Leistungen und dem (einnahme- und ausgabenseitigen) Finanzausgleich zwischen PPV und SPV (im Mittel jeweils -0,30 Prozentpunkte). Die Wirkungen der isolierten Anhebung der BBG auf RV-Niveau und der Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende sind mit durchschnittlich -0,20 bzw. -0,15 Prozentpunkten im Vergleich

dazu nur halb so stark. Keine nennenswerten Effekte im gesamten Simulationszeitraum zeigen sich bei der Einführung des Steuerkapitals.

Die verschiedenen Reformoptionen haben unterschiedliche Folgen für die **Zusammensetzung der SPV-Einnahmen**. Bei den Reformbausteinen mit einer Ausweitung der Steuerfinanzierung verändert sich der Beitrags- und Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV, während die Bausteine zur Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen lediglich Verschiebungen innerhalb der Beitragseinnahmen verursachen. Den größten Effekt hat die verstärkte steuerliche Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen. Der Steueranteil wächst hier im Jahr 2060 auf 9,0 Prozent, was dann rund 20,4 Mrd. Euro entspricht. Gegenüber der Referenz (1,9 %) ist das eine Zunahme um 7,2 Prozentpunkte. Die Beitragszahlenden werden demnach um rund 16,6 Mrd. Euro entlastet. Etwa halb so groß ist der Effekt, der aus der Erhöhung der Bürgergeld-Pauschale resultiert. Hier liegt die Entlastung der Beitragszahlenden zum Ende des Betrachtungshorizonts bei 7,3 Mrd. Euro, der Steueranteil ist mit 5,3 Prozent dann 3,4 Prozentpunkte höher als in der Referenz. Das Steuerkapital hat nur geringfügige Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur.

Werden im **Gesamtmodell** alle Bausteine kombiniert, ist in der Referenz bis 2060 eine Beitragsdämpfung um durchschnittlich rund -1,05 Prozentpunkte möglich. Um das Jahr 2040 herum beträgt der Beitragssatzeffekt sogar gut -1,15 Prozentpunkte. In der langen Frist erlauben die modellierten Reformen damit einen Beitragssatz in Höhe von 3,25 Prozent, und damit Beitragssatzstabilität bzw. eine leichte Entlastung gegenüber heute. Im Positiv-Szenario resultiert ein um durchschnittlich -0,85 Prozentpunkte niedrigerer Beitragssatz bzw. im Jahr 2060 dann ein Beitragssatz in Höhe von 2,15 Prozent. Im Negativ-Szenario, welches eine pessimistische Entwicklung abbildet, liegt der Beitragssatz am Ende des Betrachtungszeitraums bei 5,60 Prozent. Das Reformpaket entlastet den Beitragssatz allerdings mit durchschnittlich -1,60 Prozentpunkten dennoch deutlich.

Als **zentrales Ergebnis** lässt sich festhalten, dass der Finanzierungsbedarf in der Pflege mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zunehmen wird. Nur in sehr optimistischen Varianten ergeben sich Situationen mit Beitragssatzstabilität oder sogar einem leichten Senkungspotenzial. Dies setzt allerdings eine moderate Zunahme der Pflegebedürftigkeit (Status-quo-Hypothese) bei gleichzeitig günstiger Lohnentwicklung voraus. In allen anderen Szenarien nimmt der Finanzierungsbedarf der SPV (teils massiv) zu. In einer alternden Gesellschaft darf dies niemanden überraschen.

Das Gutachten selbst nimmt keine Bewertung der Reformmaßnahmen vor, es diskutiert keine Vor- und Nachteile einzelner Bausteine und prüft auch nicht deren rechtliche Umsetzbarkeit. Vielmehr liefert es eine quantitative Grundlage für eine dringend benötigte Reformdebatte. Es sei darauf hingewiesen, dass das Gutachten lediglich einnahmeseitige Reformen überprüft. Maßnahmen, die potenziell dazu beitragen können, das Wachstum der Ausgaben zu begrenzen, sollten gleichermaßen geprüft werden, wenngleich zu vermuten ist, dass die Kosten der Pflegebedürftigkeit in einer alternden Bevölkerung und unter Berücksichtigung eines angemessenen Qualitätsanspruch in der Versorgung nicht einfach „wegreformiert“ werden können. Und die Kosten gehen alle an, ob als Pflegebedürftige, Pflegende, Beitrags- oder Steuerzahlende, Insofern braucht Deutschland dringend eine transparente Diskussion um Konzepte für eine nachhaltige Finanzierung der SPV.

1 Hintergrund und Zielsetzung

In der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) sind mit 74,2 Mio. Menschen fast 90 Prozent der in Deutschland lebenden Bevölkerung (Stand 2023) versichert. Sie ist damit der zentrale Pfeiler der (Teil-)Absicherung des Pflegebedürftigkeitsrisikos. Das Risiko, pflegebedürftig im Sinne der SPV zu werden, nimmt mit dem Alter zu. Gemäß WIdO-Pflege-Report trifft es fast jeden dritten gesetzlich Versicherten in der Altersgruppe 80 bis 85 Jahre, die Hälfte aller Menschen im Alter von 85 bis 90 Jahren und 70 Prozent der Hochbetagten.¹ Die steigende Lebenserwartung und die Altersstruktur der Bevölkerung führen in den kommenden Jahrzehnten dazu, dass immer mehr Menschen in die hohen Altersgruppen hineinwachsen und damit die Zahl der Pflegebedürftigen sukzessive zunimmt. In einer älter werdenden Gesellschaft betrifft Pflege damit alle, denn nicht nur wird die Mehrheit der Versicherten eines Tages Leistungen aus der SPV beziehen, die Versicherten müssen die Leistungen der SPV mit ihren Beiträgen und Steuern bezahlen.

Langfristig steht hinter dem steigenden Finanzierungsbedarf der SPV somit die demografische Entwicklung, aber auch Reformen und gesetzliche Rahmenbedingungen und die verstärkte Nachfrage nach Leistungen der Pflegeversicherung sind entscheidend für die Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben. Zu beobachten ist, dass die Zahl der Pflegebedürftigen der SPV (weit) über den rein demografischen Effekt hinaus steigt. Reformen, wie zuletzt das Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG) von 2023 und zuvor insbesondere das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II) von 2017, verstärken diese Entwicklung und bewirken zudem, dass aufgrund von Leistungsverbesserungen die Ausgaben pro Kopf steigen.

Die vorliegende Studie hat zum Ziel, die künftigen Finanzierungsbedarfe der SPV detailliert zu untersuchen. Im Fokus stehen dabei die Ergebnisdimensionen Einnahmen und Ausgaben sowie der kostendeckende Beitragssatz bis 2060. Ausgehend vom gesetzlichen Status quo zeigt die Analyse, welche Entwicklung die SPV in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich nehmen wird, wenn ausgewählte Reformoptionen umgesetzt werden. Zunächst erfolgt eine isolierte Betrachtung der Auswirkungen der einzelnen Reformoptionen (Einzelbetrachtung), bevor in einem zweiten Schritt die Reformwirkungen ausgewählter Reformoptionen im Zusammenspiel quantifiziert werden.

Das vorliegende Gutachten fokussiert dabei auf die „Ergiebigkeit“ der verschiedenen Bausteine und modelliert die rechnerischen Wirkungen auf die Beitragssatzentwicklung. Die jeweilige politische und/ oder rechtliche Umsetzbarkeit der Reformmaßnahmen ist ebenso wenig Gegenstand der Untersuchung wie eine Auseinandersetzung mit etwaigen Pro- und Contra-Argumenten. Diese werden allenfalls punktuell gestreift.

Die Studie ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 erläutert den Modellapparat sowie die Datenbasis, die zur Berechnung der Reformwirkungen verwendet wurden. Kapitel 3 stellt das Referenzszenario sowie zwei Varianten zum Finanzierungsbedarf der SPV vor. Diese Entwicklung dient als Ausgangspunkt für die vorgestellten Reformoptionen. Kapitel 4 widmet sich den Optionen im Einzelnen, bevor in Kapitel 5 die Wirkungen diverser Kombinationen von Reformoptionen berechnet werden. Kapitel 6 schließt mit einem kurzen Fazit.

¹ Pflege-Report 2023, Pflegebedürftigkeit in Deutschland, S. 237.

2 Vorgehen und Methodik

2.1 Modell

Die im Rahmen dieser Studie durchgeführten Berechnungen wurden mit eigenen Modellen quantifiziert, die laufend aktualisiert und weiterentwickelt werden. Prognos hat langjährige Erfahrung und Expertise im Bereich der langfristigen Finanzentwicklung der Sozialsysteme.² Mit unserem Sozialversicherungsmodell OCCUR (Infobox) verfügen wir zudem über ein detailliertes und integriertes Rechenmodell.

i

Prognos Sozialversicherungsmodell OCCUR (Outlook on Cure, Care, Unemployment and Retirement)

OCCUR ist ein integriertes Prognose- und Simulationsmodell, welches die zukünftige Entwicklung der Finanzierungsströme in und zwischen den Sozialversicherungssystemen detailliert abbildet. Die Berechnungen von Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige (Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung) werden in einem konsistenten Referenzrahmen zur weltwirtschaftlichen Entwicklung (Prognos Makromodell VIEW) durchgeführt. Bevölkerungs- und Erwerbstätigkeitenentwicklung setzen dabei auf dem makroökonomischen Szenario aus VIEW auf, können für Szenario-Rechnungen aber beliebig variiert werden. Grundlage der Bevölkerungsentwicklung sind für Deutschland in der Regel die koordinierten Bevölkerungsvorausberechnungen des Statistischen Bundesamts. Eigene, abweichende Modellierungen sind mit dem Prognos Demografiemodell ProDemo möglich.

Endogene Ergebnisse von OCCUR sind u. a. die Beitragssatzentwicklung oder die Ausgaben nach Pflegegraden. Die zentralen Ergebnisgrößen werden in Abhängigkeit des gesetzlichen Status quo oder unter geeigneten Reformszenarien bestimmt. Dabei kommunizieren die einzelnen Sozialversicherungszweige untereinander, wobei Rückkopplungseffekte zwischen der Finanzierung des Sozialversicherungssystems und der wirtschaftlichen Entwicklung quantifiziert werden.

Weiterführende Infos zur Prognos-Modelllandschaft und die Modelle im Überblick finden sich auf unserer [Website](#).

² Für den DGB bzw. die Hans Böckler Stiftung hat [Prognos \(2017\)](#) in der Vergangenheit beispielsweise eine vergleichbare Analyse für die Finanzierung und zu Reformoptionen der gesetzlichen Rentenversicherung durchgeführt. Die Studie [Prognos \(2019\) „Langzeitpflege im Wandel“](#) für die Bertelsmann Stiftung umfasst u. a. Modellierungen für eine Neujustierung der Finanzierungsgrundlagen in der SPV.

2.2 Herleitung der Annahmen und Szenarien

Neben den theoretischen Grundlagen und Zusammenhängen, die in den Rechenmodellen hinterlegt sind, müssen diverse Annahmen getroffen und gesetzt werden, um die langfristigen Finanzierungsbedarfe modellieren zu können.

2.2.1 Referenzszenario mit 2 Varianten

Ausgangspunkt der Modellierungen ist der **gesetzliche Status quo** und damit die gültige Rechtslage inklusive der Wirkungen des PUEG. Das PUEG umfasst neben der Anhebung des Beitragssatzes u. a. eine Anhebung der Leistungsbeträge zum 01.01.2024 sowie eine weitere Dynamisierung zum 01.01.2025 und zum 01.01.2028. Auch die nach Wohndauer gestaffelten Leistungszuschläge in vollstationären Einrichtungen wurden zum 01.01.2024 angehoben. Diese ausgabenseitigen Veränderungen werden bei der Modellierung der langfristigen Finanzierung der SPV im Status quo ebenso berücksichtigt, wie die einnahmenseitig wirkende Anpassung der nach Kinderzahl gestaffelten Beitragssätze. Über die gültigen gesetzlichen Regelungen hinaus, sind im Rahmen der Modellierung zusätzliche Annahmen zu treffen. Dies gilt beispielsweise für die Dynamisierung der Leistungsbeträge nach 2028, da das Gesetz hierzu keine Regelungen vorgibt. Auch zur künftigen Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen im Bereich des SGB XI sind Festlegungen notwendig, da deren Zunahme zuletzt derart dynamisch verlaufen ist, dass eine schlichte Fortschreibung bis 2060 nicht möglich ist. Entsprechend bildet der gesetzliche Status quo die Grundlage für das nachfolgend skizzierte **Referenzszenario** sowie **zwei Varianten** (Negativ-Szenario, Positiv-Szenario) mit abweichenden Entwicklungen der Pflegeprävalenzen und der Grundlohnsumme. Diese werden nachfolgend erläutert.

Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen im Sinne des SGB XI

Für die Ausgaben der SPV insgesamt ist die Entwicklung der Leistungsausgaben (ambulant und stationär) maßgeblich, da diese 96 Prozent der Gesamtausgaben ausmachen. Die Leistungsausgaben bestimmen sich aus der Zahl der Pflegebedürftigen (Mengenentwicklung), Annahmen zur Dynamisierung der Leistungen der Pflegeversicherung (Preisentwicklung) sowie Annahmen zur strukturellen Entwicklung der Inanspruchnahme von Leistungen.³ Langfristige Strukturveränderungen werden in den hier vorgestellten Berechnungen nicht vorgenommen.

Die Zahl der Pflegebedürftigen der SPV wird auf Basis zunächst weiter zunehmender altersspezifischer Pflegewahrscheinlichkeiten fortgeschrieben (Referenz). Die Bevölkerungsentwicklung folgt dabei grundsätzlich der mittleren Variante der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (G2-L2-W2) bzw. den entsprechenden Annahmen des Statistischen Bundesamtes.⁴

Als Grundlage für die Bestimmung der langfristigen Pflegeprävalenzen werden die Entwicklungen der Pflegeprävalenzen in den letzten Jahren verwendet und unterstellt, dass diese bis zum Jahr

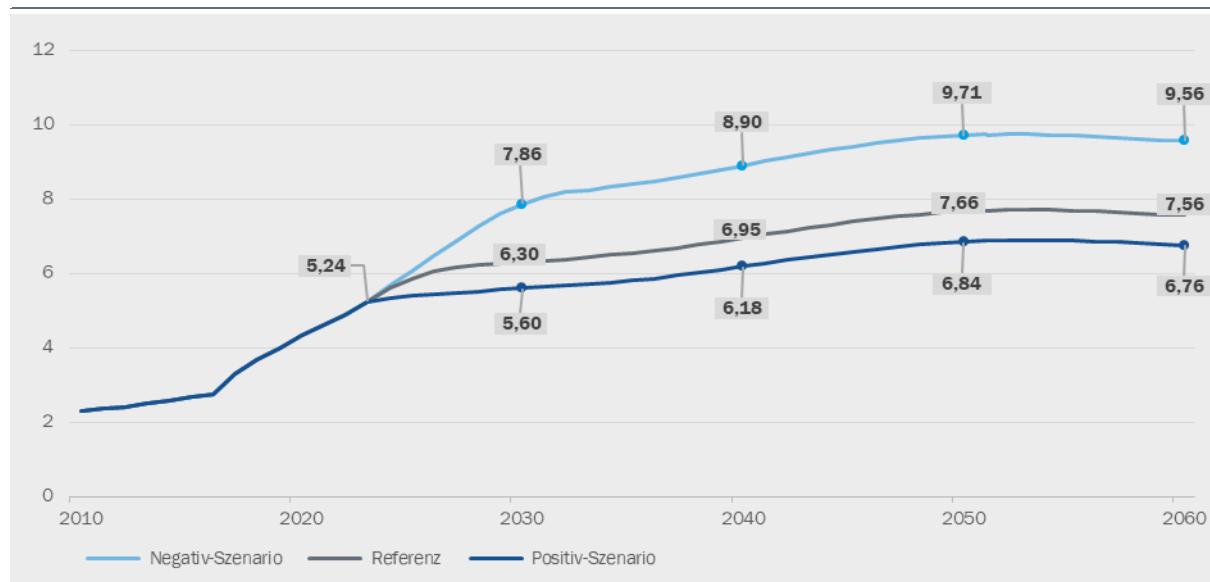
³ Beispielsweise kann sich das Verhältnis von ambulant zu vollstationär Versorgten verschieben oder die Verteilung auf die Pflegegrade verändern.

⁴ Die „moderate“ Variante 2 wurde gewählt, da der Fokus des Gutachtens nicht auf spezifischen Auswirkungen der verschiedenen Determinanten der Bevölkerungsentwicklung (Geburtenzahl, Lebenserwartung, Wanderungsbewegungen) liegt, sondern auf den Wirkungen einzelner Reformen für die Finanzierung der SPV. Naturgemäß haben Veränderungen in der Bevölkerungsentwicklung spürbare Effekte auf die Finanzierungssituation der SPV. So steigt der Finanzierungsbedarf in einer relativ alten Bevölkerung (Variante 4, G1-L3-W1) und er sinkt in einer relativ jungen Bevölkerung (Variante 5, G3-L1-W3). Langfristig macht das gegenüber der Referenzentwicklung dieses Gutachtens ca. + bzw. -0,8 Prozentpunkte im Beitragssatz 2060 aus.

2028 weiter ansteigen.⁵ Im positiven Szenario sind gemäß der Status-quo-Hypothese konstante Pflegeprävalenzen unterstellt, während im negativen Szenario ein höherer Anstieg bis zum Jahr 2033 angenommen wird.

Im Ergebnis nimmt die Zahl der Pflegebedürftigen in der SPV in der Referenz weiter deutlich zu. Lag sie im Jahr 2010 noch bei 2,3 Mio. Personen, sind es aktuell (2023) rund 5,24 Mio.⁶ Die Zahl hat sich also seither mehr als verdoppelt. Bis zum Jahr 2053 wird sich der Anstieg unter den geplanten Annahmen auf rund 7,7 Mio. Pflegebedürftige (+47 % gegenüber 2023) fortsetzen, bevor danach eine leichte Abnahme zu erwarten ist. Im Szenario mit höherer Prävalenz liegt die Zahl der Pflegebedürftigen in der SPV im Betrachtungszeitraum durchschnittlich um rund 2 Mio. Personen höher als in der Referenz (+27 %). Das Maximum wird im Jahr 2053 mit 9,74 Mio. Pflegebedürftigen erreicht. Im Positiv-Szenario liegt deren Zahl um rund 0,8 Mio. Personen niedriger, was durchschnittlich -11 Prozent gegenüber der Referenz entspricht (Abbildung 1).

Abbildung 1: Zahl der Pflegebedürftigen in der SPV
in Mio., 2010-2060, Referenz, konstante und höhere Pflegequoten



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis Bevölkerungsfortschreibung (Stand 2023), 15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung (2022), KM6-Statistik (Stand 2023), PG2-Statistik (Stand 2023)

© Prognos 2024

Die Abbildung verdeutlicht, dass eine (länger anhaltend) hohe Dynamik der Pflegeprävalenzen langfristige Wirkungen hat. Es handelt sich also nicht um „Übergangseffekte“. Sofern die Zahl der Pflegebedürftigen in der SPV noch bis 2033 stärker zunimmt, führt dies zu dauerhaft höheren Finanzierungsbedarfen der SPV. Dies gilt bereits für das Referenzszenario, welches durch die zunehmenden Pflegeprävalenzen bis 2028 bereits durchgehend über der Linie des Status quo (konstante Pflegeprävalenzen bzw. rein demografische Zunahme) liegt.

⁵ Die Struktur der Pflegebedürftigen in der SPV nach Alter, Geschlecht, Versorgungsgruppen und Pflegegraden entspricht im Ausgangspunkt dem Datenstand bis inklusive 2023.

⁶ Gemäß der Statistik PG 2 zum Stand 31.12.2023.

Erhöhung der Leistungsbeträge

Neben der Entwicklung der Pflegebedürftigen berücksichtigen wir in den Modellrechnungen zum Status quo die Erhöhung der Leistungsbeträge zum 01.01.2024 sowie die weitere Dynamisierung der Leistungen der Pflegeversicherung gemäß aktuellem Recht zum 01.01.2025 um 4,5 Prozent und zum 01.01.2028 in Höhe des kumulierten Anstiegs der Kerninflationsrate. Für den Zeitraum nach 2028 sieht das aktuelle Recht keine weitere Leistungsdynamisierung vor. Für die Modellrechnungen wird für diesen Zeitraum im Standardfall eine Dynamisierung in Höhe der Inflationsrate von 1,5 Prozent pro Jahr unterstellt. Zusätzlich wird eine Variante mit stärkerer Ausgabendynamik nach 2028 (in Höhe von 3,0 % p. a.) berechnet (Exkurs in Abschnitt 3.4).

Über die Leistungsausgaben hinaus werden als weitere Ausgaben insbesondere der von der SPV zu tragende Anteil an den Kosten des Medizinischen Dienstes, die Verwaltungsausgaben und die Zuführungen zum Pflegevorsorgefonds berücksichtigt. Tabelle 1 zeigt die Annahmen der Modellierung im Überblick.

Tabelle 1: Annahmen für die Modellierung der Szenarien im Überblick

Demografie	<ul style="list-style-type: none"> ■ Annahmen der 15. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes, Variante G2-L2-W2
SPV-Ausgaben	
Zahl der Pflegebedürftigen bzw. Pflegequoten	<ul style="list-style-type: none"> ■ Referenz: Bis 2028 steigende und danach konstante Pflegeprävalenzen, im Ergebnis ergibt sich eine Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen um 2,1 Prozent pro Jahr zwischen 2024 und 2033, danach 0,6 Prozent p. a. Dies entspricht im Kern der Modellierung des Statistischen Bundesamts für die Fortschreibung der Zahl der Pflegebedürftigen. ■ Positiv-Szenario: Variante mit ab 2023 konstanten Pflegeprävalenzen bzw. eine Zunahme um 0,9 Prozent pro Jahr zwischen 2024 und 2033, danach 0,6 Prozent p. a. Dies entspricht einem ausschließlich demografie-getriebenen Anstieg. ■ Negativ-Szenario: Variante mit bis 2033 steigenden und danach konstanten Pflegeprävalenzen bzw. eine Zunahme um 4,7 Prozent pro Jahr zwischen 2024 und 2033, danach 0,6 Prozent p. a. Dies trägt der dynamischen Entwicklung in den letzten Jahren Rechnung und modelliert einen länger anhaltenden Anstieg.
Dynamisierung der Leistungsbeträge	<ul style="list-style-type: none"> ■ Gemäß geltender Rechtslage werden die Leistungen der SPV zum 01.01.2024 um 5 Prozent (nur Beträge für Pflegegeld und ambulante Sachleistungen), zum 01.01.2025 um 4,5 Prozent und zum 01.01.2028 entsprechend dem kumulierten Anstieg der Kerninflationsrate – unter Berücksichtigung der Begrenzung des § 30 SGB XI, d. h. der Entwicklung der Brutto-lohn- und -gehaltssumme (BLG) je abhängig Beschäftigten als Obergrenze – erhöht. Nach den aktuellen Projektionen der Deutschen Bundesbank gehen wir derzeit von einer Dynamisierung um rund 7 Prozent aus.⁷ ■ Nach 2028 ist die weitere Dynamisierung aktuell nicht gesetzlich geregelt. Für die Modellrechnungen wird für den Zeitraum nach 2028 eine einheitliche, also von der Leistungsart unabhängige, jährliche Dynamisierung der Leistungsbeträge in Höhe der Inflationsrate von 1,5 Prozent unterstellt – ebenfalls unter Berücksichtigung der Entwicklung der BLG-Obergrenze (§ 30 SGB XI).⁸

⁷ Gemäß der aktuellen Projektion der Deutschen Bundesbank aus dem Dezember 2023 ist für 2024 mit einer Kerninflationsrate von 3,0 Prozent, für 2025 von 2,6 Prozent und für 2026 von 2,3 Prozent auszugehen. Schreibt man den Trend fort, so dürfte die Kerninflationsrate für 2027 bei rund 2 Prozent liegen, womit sich kumuliert über die Jahre 2025 bis 2027 eine Zunahme von 6,9 Prozent ergeben würde, [Deutsche Bundesbank \(2023\)](#).

⁸ Eine Inflationsrate von 1,5 Prozent entspricht dem Durchschnitt der vergangenen 20 Jahre (2003-2023). Dieser liegt leicht über dem Durchschnitt von 1,3 Prozent im 20-Jahres-Zeitraum (1999-2019) vor Ausbruch der Corona-Pandemie.

Ausgaben gemäß § 43c SGB XI	■ Die Ausgaben für die nach Wohndauer gestaffelten Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI entwickeln sich entsprechend der Zunahme des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils. Die Verteilung der Pflegebedürftigen nach Pflegegraden und Verweildauern wird als konstant angenommen.
Ausgaben gemäß § 44 SGB XI	■ Die Beiträge, die die SPV für die soziale Sicherung von Pflegepersonen an die Rentenversicherung zahlt, entwickeln sich gemäß § 166 Absatz 2 SGB VI entsprechend der Anpassung der Bezugsgröße der Sozialversicherung. Diese entspricht dem Durchschnittsentgelt des Vorjahres und wird jährlich angepasst. In der Modellierung werden die Ausgaben nach § 44 SGB XI entsprechend mit der Dynamik der Grundlohnsumme (s. u.) fortgeschrieben.
Medizinischer Dienst (MD)	■ Wesentliche Treiber der Gesamtkosten des MD sind die Personalkosten, wobei es in der Vergangenheit mitunter zu starken Kostenschwankungen kam. Allerdings betragen die Ausgaben für den MD weniger als 1 Prozent der Gesamtausgaben der SPV. Für die Fortschreibung der von der SPV zu tragenden Kosten für den MD wird entsprechend die allgemeine Ausgabenentwicklung der SPV unterstellt.
Verwaltungsausgaben	■ Gemäß § 46 Abs. 3 SGB XI bemessen sich die Verwaltungsausgaben (Verwaltungskostenerstattung) am Mittelwert aus Beitragseinnahmen und Leistungsausgaben. Dieser wird multipliziert mit dem Erstattungsfaktor. ⁹ Die Fortschreibung der Verwaltungsausgaben erfolgt in Annäherung hieran mit dem Durchschnitt aus der Entwicklung der Leistungsausgaben und der Beitragseinnahmen.
Rückzahlungen an den Bund	■ Berücksichtigung der Rückzahlung des vom Bund im Kontext der Pandemie gewährten Darlehens bis 2028 (1 Mrd. Euro bis 2028, wovon 500 Mio. Euro auf das Jahr 2023 entfallen)
SPV-Einnahmen	
Beitragspflichtige Einnahmen bzw. Grundlohnsumme (GLS)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Referenz: Die Fortschreibung der beitragspflichtigen Einnahmen orientiert sich an den Annahmen des Rentenversicherungsberichts 2023, welche bis 2027 auf den Annahmen der mittelfristigen Finanzplanung bzw. des interministeriellen Arbeitskreises „Gesamtwirtschaftliche Vorausschätzungen“ beruhen. Darüber hinaus erfolgt bis zum Ende des Betrachtungszeitraums eine Fortschreibung der Anzahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler entsprechend der demografischen Entwicklung. Analog zur mittleren Variante des Rentenversicherungsberichts unterstellen wir für die Fortschreibung der GLS eine langfristige Zunahme der beitragspflichtigen Entgelte um 3 Prozent pro Jahr. ■ Positiv-Szenario: Als „optimistische“ Abweichung wird eine höhere Dynamik bei der GLS modelliert. Für die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte wird die Zuwachsrate um 1 Prozentpunkt auf 4 Prozent pro Jahr erhöht. ■ Negativ-Szenario: Als „pessimistische“ Abweichung wird eine geringere Dynamik bei der GLS modelliert. Für die Entwicklung der beitragspflichtigen Entgelte wird die Zuwachsrate um 1 Prozentpunkt auf 2 Prozent pro Jahr gesenkt.
Zu- und Abschläge nach Kinderzahl	■ Zur Abschätzung der Verteilung der Zu- und Abschläge zum SPV-Beitragssatz werden Auswertungen aus dem Sozio-ökonomischen Panel (Erhebungsjahr 2020) herangezogen (Abbildung 32).
Bundeszuschuss	■ Der jährliche Bundeszuschuss von 1 Mrd. Euro wird in den Jahren 2024 bis 2027 ausgesetzt und ab 2028 in gleicher Höhe (nominal) wieder aufgenommen.
Pflegevorsorgefonds	
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Die Zuführungen (bis 2033) an den Pflegevorsorgefonds gemäß § 135 SGB XI (0,1 Beitragsatzpunkte) werden als Ausgaben verbucht. Berücksichtigt wird, dass die Zuführung für das Jahr 2023 erst 2024 erfolgt. Ebenfalls berücksichtigt wird, dass als Ausgleich für den Wegfall des Bundeszuschusses in den Jahren 2024 bis 2027 jährlich nur 0,7 Mrd. Euro an den Pflegevorsorgefonds zugeführt werden.¹⁰ ■ Die Verwendung der Mittel des Pflegevorsorgefonds zur Stabilisierung des Beitragssatzes erfolgt ab 2035 entsprechend § 136 SGB XI. Berücksichtigt ist, dass jährlich maximal 5 Prozent (1/20) des Mittelbestandes (Realwert) zum 31.12.2034 entnommen werden können.

⁹ Der Erstattungssatz für die Verwaltungskosten liegt seit dem 01.01.2024 bei 3,0 Prozent des Mittelwertes von Leistungsaufwendungen und Beitragseinnahmen. Der Wert wurde in der Vergangenheit reduziert. Zwischen dem 01.01.2018 und dem 01.01.2024 lag er bei 3,2 Prozent, vor dem 01.01.2018 bei 3,5 Prozent.

¹⁰ Bundesministerium für Gesundheit (2024).

Ebenfalls ist berücksichtigt, dass Mittel des Pflegevorsorgefonds lediglich zum Ausgleich von Beitragserhöhungen verwendet werden dürfen, die nicht auf eine Dynamisierung der Leistungen der SPV zurückzuführen sind. Zu Veranschaulichung sind die Wirkungen der Umsetzung des gesetzlichen Status quo in Abbildung 4 (Referenz*) dargestellt. Für das im weiteren Gutachten umgesetzte Referenzszenario werden die Mittel des Fonds bis 2060 aufgebraucht.

- Für die Wertentwicklung des Pflegevorsorgefonds ist neben den jährlichen Zuführungen eine Annahme zur langfristigen Rendite zu treffen. Grundsätzlich unterliegt die Gesamtrendite starken Schwankungen und lag im Durchschnitt der Jahre 2015 bis 2022 bei -0,2 Prozent.¹¹ Die Entwicklung wird allerdings stark durch die negative Rendite von -17 Prozent aus dem Jahr 2022 eingetrübt, die auf die globalen Unsicherheiten und Auswirkungen auf die Weltwirtschaft durch den Ukraine-Krieg zurückzuführen ist. Für die Referenz und ihre beiden Varianten wird eine jährliche Rendite des Pflegevorsorgefonds von 3,5 Prozent unterstellt.

Einrichtungseinheitlicher Eigenanteil (EEE)

- Jährlicher Anstieg um 10 Prozent bis 2033 (in den Jahren 2025 und 2028 gedämpft um die jeweilige Wirkung der Leistungsdynamisierung), Rückgang des jährlichen Anstiegs auf 5 Prozent bis 2038 und ab 2045 bei 3 Prozent

Quelle: Eigene Zusammenstellung

© Prognos 2024

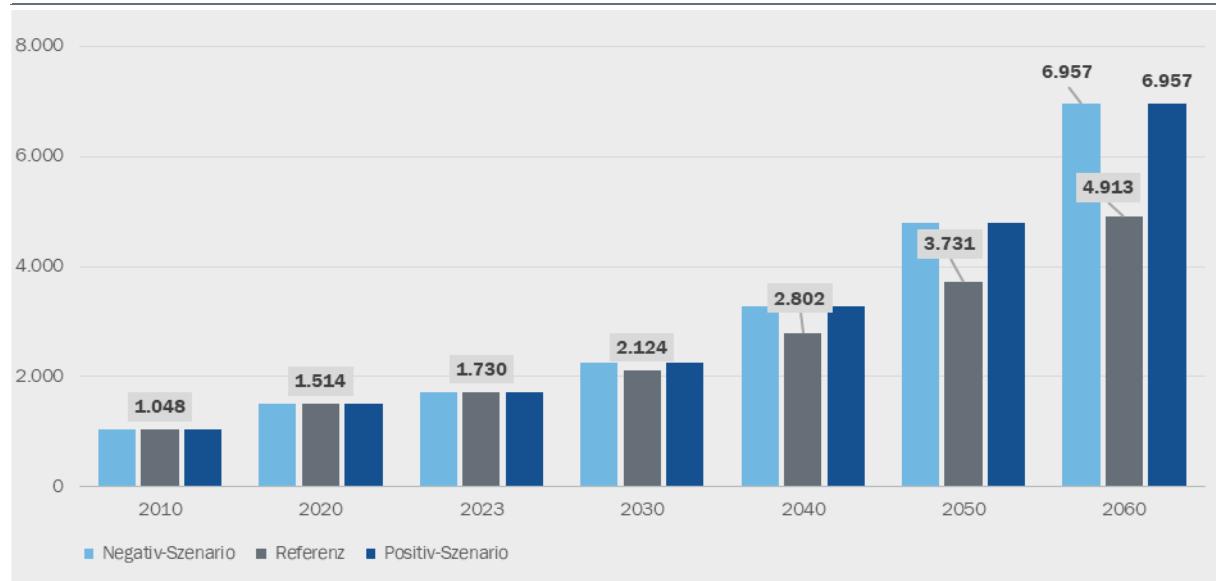
Entwicklung der Grundlohnsumme

Für die Einnahmenentwicklung ist die Entwicklung der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler, der beitragspflichtigen Einnahmen und des Beitragssatzes maßgeblich. Die Zahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler sowie die Höhe der beitragspflichtigen Einkommen werden auf Basis der Eckwerte der Bundesregierung zur mittelfristigen Finanzplanung und den längerfristigen Annahmen des Rentenversicherungsberichts fortgeschrieben. Die damit verbundene jährliche Veränderung der jeweiligen Grundlohnsumme (GLS) entspricht dem Status quo (+3 %). Im negativen Szenario ist eine jährliche Zunahme von 2 Prozent, im positiven eine jährliche Zunahme um 4 Prozent unterstellt. Aktuell beträgt die GLS rund 1.730 Mrd. Euro, sie steigt in der Referenz bis 2060 auf nominal rund 4.910 Mrd. Euro. Mit der höheren Dynamik im positiven Szenario ergeben sich 6.960 Mrd. Euro zum Ende des Betrachtungshorizonts. In der gedämpften Entwicklung des negativen Szenarios beträgt die GLS im Jahr 2060 lediglich 3.460 Mrd. Euro (Abbildung 2). Dies sind 42 Prozent mehr bzw. 30 Prozent weniger als in der Referenz. Für die Einnahmen der SPV folgt daraus eine breitere bzw. schmalere Bemessungsgrundlage, was in der Konsequenz zu abweichenden Beitragssätzen führt (Abschnitt 3.2).

¹¹ Deutscher Bundestag (2023).

Abbildung 2: Grundlohnsumme der SPV

in Mrd. Euro (nominal) pro Jahr, 2010-2060; Referenz und Varianten



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023)

© Prognos 2024

In der SPV sind neben Beiträgen der abhängig Beschäftigten auch Beiträge aus Renten zu berücksichtigen. Diese werden gemäß den Ergebnissen des Rentenversicherungsberichts zur Entwicklung der Rentenausgaben fortgeschrieben. Zudem sind im Unterschied zur gesetzlichen Rentenversicherung Beiträge für Versicherte mit Bürgergeld-Bezug zu berücksichtigen. Schließlich sind bei der Fortschreibung der Beitragseinnahmen der Zuschlag für Kinderlose und die Abschläge für Familien mit mehr als zwei Kindern unter 25 Jahren einzubeziehen. Diese werden in der Modellierung über den Anteil der jeweiligen Gruppen an den Beitragszahlerinnen und Beitragszahlern berücksichtigt.

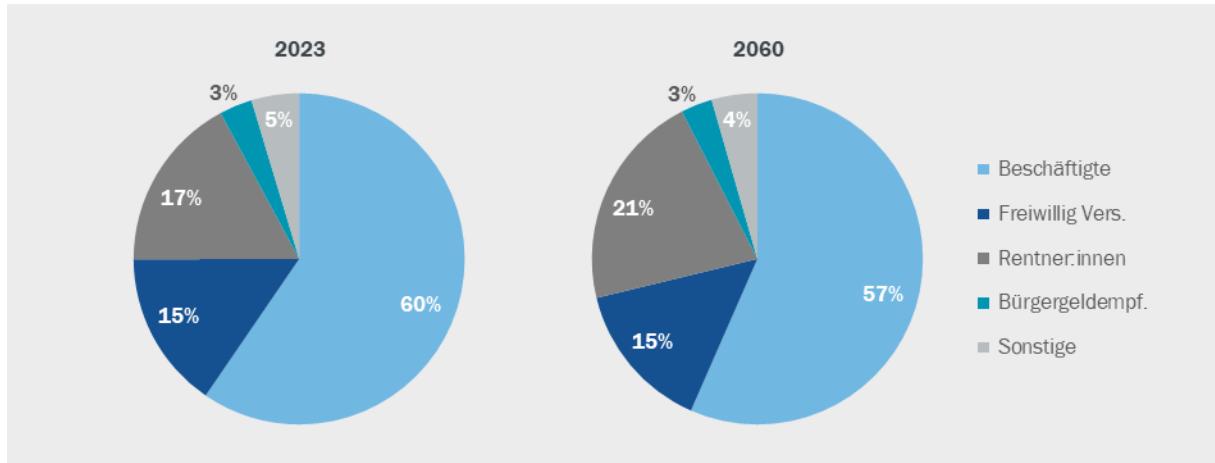
Neben den Beitragseinnahmen werden als weitere Einnahmen der SPV insbesondere der Bundeszuschuss zur Pflegeversicherung sowie die Zuführungen aus dem Pflegevorsorgefonds ab 2035 berücksichtigt.

Struktur der Beitragseinnahmen

In der aktuellen Rechtslage kommen 96 Prozent der Einnahmen aus Beitragsmitteln. Von diesen werden wiederum strukturell 60 Prozent von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten aufgebracht, 15 Prozent von freiwillig in der SPV versicherten Personen und 17 Prozent von versicherten Rentnerinnen und Rentnern. Die Beitragseinnahmen für Personen im Bürgergeld-Bezug machen 3 Prozent der gesamten Beitragseinnahmen aus. Perspektivisch verschieben sich aufgrund der Bevölkerungsalterung die Anteile zwischen den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und den Rentnerinnen und Rentnern, so dass Letztgenannte in 2060 21 Prozent der Beitragseinnahmen zahlen (Abbildung 3).

Abbildung 3: Zusammensetzung der Beitragseinnahmen der SPV

Anteil an den Beitragseinnahmen je Gruppe (ohne Steuerzuschuss und sonstige Einnahmen), 2023 und 2060



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023)

© Prognos 2024

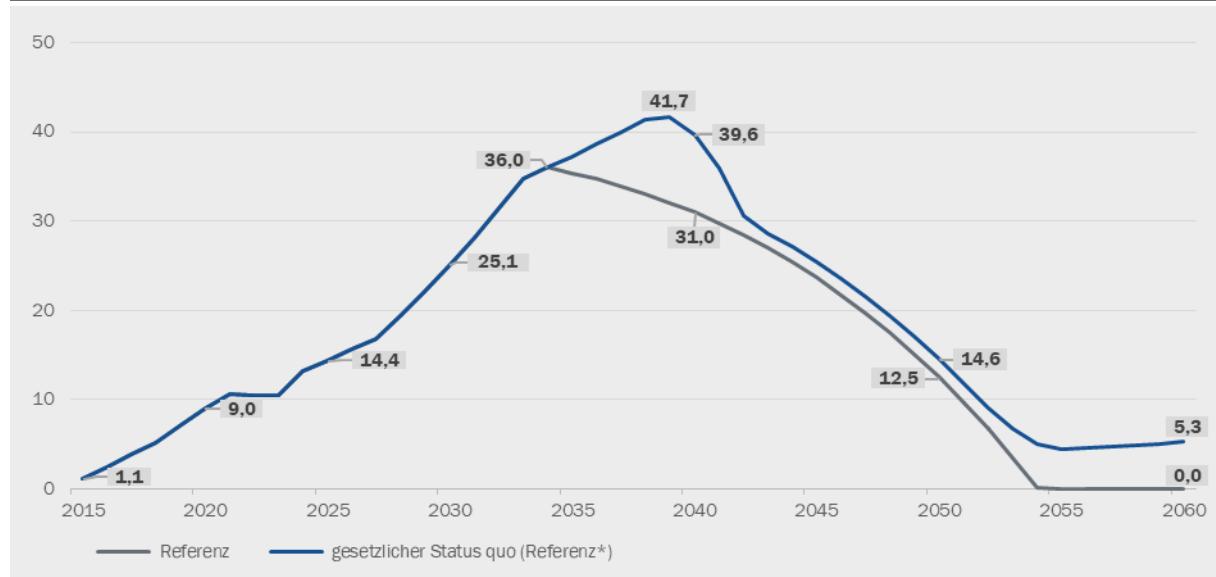
Modellierung des Pflegevorsorgefonds

Um den absehbar steigenden Finanzierungsbedarf der SPV im Zuge des demografischen Wandels zu decken, wurde mit dem Ersten Pflegestärkungsgesetz (PSG I von 2014) ein Pflegevorsorgefonds beschlossen. Dieser speist sich seit dem 01.01.2015 aus Einnahmen in Höhe von 0,10 Beitragssatzpunkten. Der Pflegevorsorgefonds soll dazu beitragen, die Finanzierung der SPV ab dem Jahr 2035 zu stabilisieren.

Der Pflegevorsorgefonds wird entsprechend den geltenden gesetzlichen Regelungen modelliert (Tabelle 1). Dabei ist jedoch bezüglich der Mittelverwendung eine Abweichung implementiert. Da die Mittel des Pflegevorsorgefonds bei strenger Auslegung des § 136 SGB XI nur zur Vermeidung einer Beitragssatzanhebung, „die nicht auf über eine allgemeine Dynamisierung der Leistungen hinausgehenden Leistungsverbesserungen beruht“, eingesetzt werden dürfen, wäre der Mittelbestand des Fonds zwischenzeitlich einerseits nicht für potenzielle Beitragssatzsenkungen nutzbar und andererseits zum Ende des Betrachtungszeitraums nicht verbraucht. Bei der Umsetzung des gesetzlichen Status quo (Referenz*) sind die Wirkungen berücksichtigt. Daraus resultiert, dass langfristig Mittel in Höhe von gut 5 Mrd. Euro im Fonds verbleiben. Unter der Annahme, dass dies bei der ursprünglichen Konstruktion des Fonds nicht beabsichtigt war, werden die Mittel in der Referenz bis 2060 aufgebraucht. Die damit verbundenen Auswirkungen auf den Mittelbestand zeigen sich insbesondere in den Jahren 2035 bis 2041 sowie ab 2053 (Abbildung 4).

Abbildung 4: Kapitalbestands des Pflegevorsorgefonds der SPV

in Mrd. Euro (nominal), 2015-2060, Referenz und gesetzlicher Status quo (Referenz*)



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Einrichtungseinheitlicher Eigenanteil in der stationären Pflege

Die Eigenanteile der Pflegebedürftigen (stationär), an welchen sich die Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI bemessen, werden auf Basis von über den AOK Pflegenavigator veröffentlichten Informationen (WIdO) modelliert.¹²

Die pflegebedingten Eigenanteile in der stationären Pflege haben sich in den letzten Jahren zunehmend dynamisch entwickelt. Zwischen 2017 und 2021 nahm der bundesdurchschnittliche einrichtungseinheitliche Eigenanteil (EEE) um durchschnittlich 12,5 Prozent pro Jahr zu.¹³ Dagegen stieg er von 2021 auf 2022 um 24,3 Prozent und von 2022 auf 2023 um 17,5 Prozent. Gründe für den beschleunigten Anstieg waren vor allem die schrittweise Anhebung des Pflege-Mindestlohns, die Umsetzung der ersten Stufe des Personalbemessungsverfahrens und die Einführung des Tariftreuegrundsatzes zum 01.09.2022.¹⁴

Für die Berechnungen wird eine weiterhin überdurchschnittliche Lohn- und Personalentwicklung im Pflegesektor angenommen und unterstellt, dass der bundesdurchschnittliche EEE zwischen 2023 und 2033 um 10 Prozent pro Jahr steigt.¹⁵ Bis zum Jahr 2038 wird eine jährliche Steigerungsrate von 5 Prozent angenommen und schließlich ab 2045 eine von 3 Prozent. Die SPV-

¹² Vgl. für eine aktuelle Auswertung die Informationen des WIdO (2024).

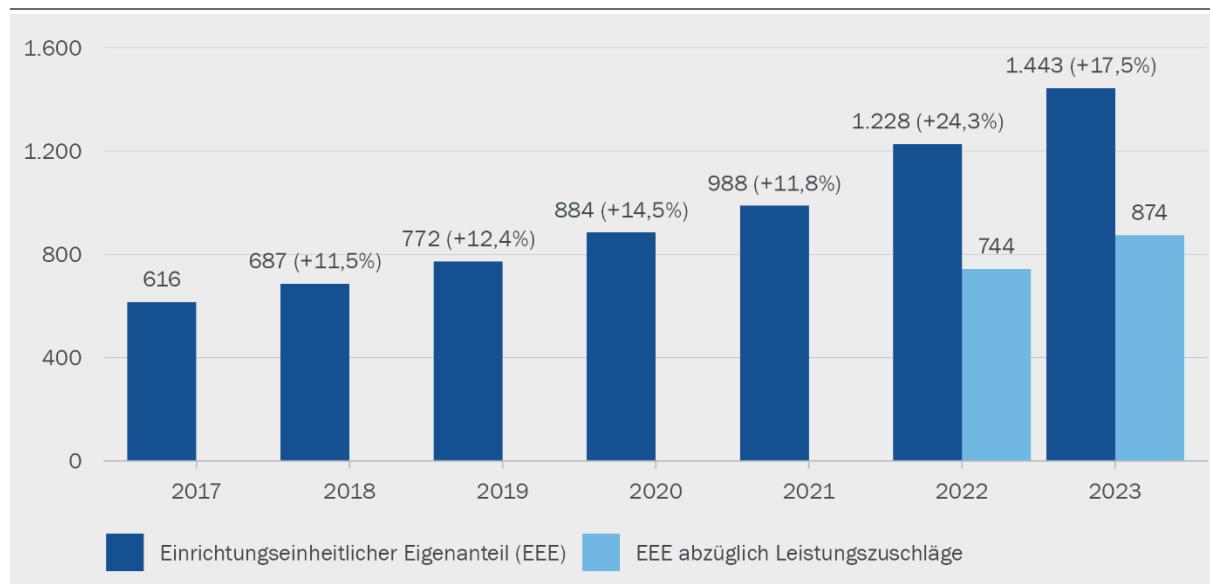
¹³ Ein Vergleich mit dem Zeitraum vor 2017 erfolgt aufgrund der begrenzten Vergleichbarkeit durch das Zweite Pflegestärkungsgesetz (PSG II) bzw. dessen Folgen nicht.

¹⁴ Die Tariftreuerregelung wurde im Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz beschlossen und im Pflegebonusgesetz konkretisiert. Sie sieht vor, dass der Abschluss von Versorgungsverträgen ab dem 01.09.2022 nur noch mit Pflegeeinrichtungen möglich ist, die an einen Tarifvertrag oder an kirchliche Arbeitsrechtsregelungen gebunden sind, ihre Entlohnung daran anlehnen oder das regional übliche Entlohnungsniveau nicht unterschreiten.

¹⁵ In den Jahren 2025 und 2028 ist die Entwicklung um die Effekte der Leistungsdynamisierung in diesen Jahren entsprechend gedämpft.

Ausgaben für die Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI werden auf Basis dieser Entwicklung des bundesdurchschnittlichen EEE modelliert.

Abbildung 5: Bundesdurchschnittlicher pflegebedingter EEE in der stationären Pflege einschließlich Ausbildungsumlage, in Euro (pro Monat), Vorjahresveränderung in Klammern, 2017-2023



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis WIdO (Stand 2023)

© Prognos 2024



Hilfe zur Pflege

Die Entwicklung der Ausgaben für Leistungen bei Hilfe zur Pflege wird nicht explizit modelliert. Anspruchsberechtigt auf Hilfe zur Pflege sind kurz gefasst pflegebedürftige Personen, die die für ihre Pflege benötigten Mittel nicht aus eigenem Einkommen und Vermögen aufbringen können. Seit der Neuausrichtung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs sind die Bruttoausgaben für die Hilfe zur Pflege um insgesamt 36,5 Prozent auf 5,3 Mrd. Euro im Jahr 2021 angestiegen. Mit der Einführung der Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI zum 01.01.2022 sanken sie um 23,1 Prozent auf ca. 4,1 Mrd. Euro ab.¹⁶ Studien verweisen darauf, dass der Rückgang – angesichts der steigenden pflegebedingten Eigenanteile – lediglich vorübergehend sein wird. So kommen Rothgang et al. (2023) zu dem Ergebnis, dass der Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner stationärer Einrichtungen, die Hilfe zur Pflege beziehen, mit Einführung der Leistungszuschläge zum 01.01.2022 kurzfristig absinkt, allerdings bereits im Folgejahr wieder steigt – ein Trend, der sich im Anschluss bis zum Ende des Betrachtungszeitraums (2026) fortsetzt.¹⁷ Damit ist davon auszugehen, dass auch die Belastung der öffentlichen Träger der Hilfe zur Pflege ab 2023 zunehmen wird.

¹⁶ Statistisches Bundesamt, Genesis-Tab. 22111-0004 (2024).

¹⁷ Rothgang et al. (2023).

Künftiger Finanzierungsbedarf in den Referenzszenarien

Der künftige Finanzierungsbedarf entspricht den resultierenden Ausgaben der SPV und wird zunächst für 3 Varianten bestimmt (Referenz, positives Szenario, negatives Szenario). Durch die skizzierten Varianten ergibt sich im Ergebnisausweis ein Korridor an Entwicklungen. Der Finanzierungsbedarf bzw. die im Fokus stehende Einnahmenentwicklung werden in absoluten Größen (Mrd. Euro) sowie als kostendeckender Beitragssatz ausgewiesen. Letzterer berechnet sich modellendogen nach Maßgabe der zentralen Parameter (Entwicklung der Ausgaben, der beitragspflichtigen Einnahmen sowie der weiteren Einnahmen der SPV).

2.2.2 Reformoptionen

Zur Deckung der Finanzbedarfe der SPV in der Referenz werden **6 Reformoptionen** berechnet. Die Reformbausteine setzen in der Regel auf der Einnahmeseite des Pflegesystems an und sollen dazu dienen, zusätzliche Einnahmen zu generieren, um die wachsenden Ausgaben in der SPV zu finanzieren. Die Reformbausteine werden jeweils für sich modelliert und geprüft (Einzelbeachtung, Kapitel 4) und im Anschluss zu Reformszenarien zusammengespielt (Kapitel 5). Die Bausteine sind in zwei Gruppen eingeteilt: die Gruppe „Ausweitung der Steuerfinanzierung“ und die Gruppe „Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen“ mit jeweils drei Einzelmaßnahmen (Abbildung 6).

Abbildung 6: Reformbausteine bzw. Finanzierungsvarianten im Überblick



Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2024

3 Finanzierungsbedarf der SPV bis 2060 – Referenzszenario

3.1 Einnahmen und Ausgaben

Unter den getroffenen Annahmen und den im Status quo gültigen gesetzlichen Regelungen steigen die Ausgaben der SPV von aktuell 59,23 Mrd. Euro auf über 200 Mrd. Euro (nominal) um das Jahr 2055 an und liegen zum Ende des Betrachtungshorizonts im Jahr 2060 bei 225,73 Mrd. Euro.¹⁸ Damit liegen die Ausgaben in der Referenz 3,8mal so hoch wie heute. Dabei machen die Leistungsausgaben den Hauptteil der Gesamtausgaben aus. Die Einnahmen setzen sich aus Beitragsmitteln und Steuermitteln (Bundeszuschuss) sowie allfälligen Einspeisungen aus dem Pflegevorsorgefonds zusammen (Tabelle 2).

Tabelle 2: Einnahmen und Ausgaben der SPV

nach Arten, in Mrd. Euro (nominal), 2010-2060, Referenz

Jahr	Einnahmen	darunter:				Ausgaben	darunter:		
		Beiträge	Bundeszuschuss	Pflegefonds	Sonstige		Leistg. ambulant	Leistg. stationär	Sonstige
2010	21,78	21,64	0,00	0,00	0,14	21,45	10,16	10,27	1,02
2020	50,62	47,89	0,00	0,00	2,73	49,08	30,60	15,00	3,48
2023	61,01	58,53	1,00	0,00	1,48	59,23	37,16	19,75	2,32
2030	93,60	91,19	1,00	0,00	1,41	93,33	55,41	32,41	5,51
2040	129,65	124,57	1,00	2,21	1,86	129,23	71,83	52,66	4,74
2050	183,51	176,91	1,00	3,12	2,48	183,07	93,77	82,57	6,74
2060	225,73	221,46	1,00	0,00	3,27	225,73	110,01	107,32	8,40

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023); Anmerkung: Die Bundeszuschüsse für pandemiebedingte Mehrbelastungen sind als Einnahmen in der Spalte „Sonstige“ enthalten.

© Prognos 2024

Rund 96 Prozent der Einnahmen der SPV stammen aus Beiträgen, nur rund 4 Prozent aus anderen Quellen, etwa dem Bundeszuschuss sowie (in den letzten Jahren) weiteren Steuermitteln zum Ausgleich pandemiebedingter Mehrbelastungen. Da der Bundeszuschuss nominal auf 1 Mrd. Euro fixiert ist, nimmt der Steueranteil an den Einnahmen bis 2060 weiter ab. Die Zuweisungen aus dem Pflegevorsorgefonds betragen im Zeitraum 2035 bis 2054 jeweils etwa 1,7 Prozent der Einnahmen. Auf der Ausgabenseite zeigt sich eine Verschiebung der Leistungsausgaben vom ambulanten in den stationären Bereich. Während aktuell noch 63 Prozent der Gesamtausgaben für ambulante Leistungen anfallen und rund 31 Prozent für stationäre Leistungen, sind es zum Ende des Betrachtungshorizonts jeweils rund 48 Prozent. Durchschnittlich etwa 5 Prozent entfallen im Zeitraum bis 2060 auf Sonstige Ausgaben inkl. der Zuführungen an den Pflegevorsorgefonds, der Hälfte der Kosten des Medizinischen Dienstes sowie Verwaltungsausgaben (Tabelle 3).

¹⁸ Einnahmen und Ausgaben können temporär auseinanderfallen, d. h., es entstehen Defizite oder Überschüsse im System, die in den Folgejahren regelbasiert ausgeglichen werden, beispielsweise durch Beitragssatzanhebungen.

Tabelle 3: Einnahmen und Ausgaben der SPV

nach Arten, in Prozent der Einnahmen bzw. Ausgaben, 2010-2060, Referenz

Jahr	Einnahmen	darunter:				Ausgaben	darunter:		
		Beiträge	Bundes-zuschuss	Pflege-fonds	Sonstige		Leistg. ambulant	Leistg. stationär	Sonstige
2010	100,0	99,4	0,0	0,0	0,6	100,0	47,4	47,9	4,8
2020	100,0	94,6	0,0	0,0	5,4	100,0	62,3	30,6	7,1
2023	100,0	95,9	1,6	0,0	2,4	100,0	62,7	33,4	3,9
2030	100,0	97,4	1,1	0,0	1,5	100,0	59,4	34,7	5,9
2040	100,0	96,1	0,8	1,7	1,4	100,0	55,6	40,7	3,7
2050	100,0	96,4	0,5	1,7	1,4	100,0	51,2	45,1	3,7
2060	100,0	98,1	0,4	0,0	1,4	100,0	48,7	47,5	3,7

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023); Anmerkung: Die Bundeszuschüsse für pandemiebedingte Mehrbelastungen sind als Einnahmen in der Spalte „Sonstige“ enthalten.

© Prognos 2024

Die rechnerischen Leistungsausgaben der SPV pro pflegebedürftige Person steigen von heute rund 10.870 Euro auf 28.750 Euro pro Jahr bzw. von rund 910 Euro auf ca. 2.400 Euro pro Monat an. Die Leistungsausgaben nur für den stationären Bereich liegen pro Kopf aktuell bei monatlich ca. 2.320 Euro und steigen bis 2060 auf rund 7.500 Euro an. Im ambulanten Bereich entwickeln sich die Leistungsausgaben unter den gesetzten Annahmen weniger dynamisch von aktuell ca. 730 Euro monatlich auf 1.450 Euro pro Monat im Jahr 2060 (Tabelle 4). Dies hängt zu damit zusammen, dass in der ambulanten Pflege der gesamte Kaufkraftverlust durch die Pflegebedürftigen privat aufgebracht werden muss, während in der stationären Pflege durch die wohndauergestaffelten Zuschläge eine Abschwächung dieses Effekts stattfindet, was die Ausgaben pro Kopf im stationären Bereich überdurchschnittlich steigen lässt.

Tabelle 4: Leistungsausgaben der SPV pro Kopf

nach Arten, in Euro (nominal) pro Jahr bzw. Monat, 2010-2060, Referenz

Jahr	Gesamt pro Jahr	darunter:		Gesamt pro Monat	darunter:	
		Leistg. ambulant	Leistg. stationär		Leistg. ambulant	Leistg. stationär
2010	8.840	6.290	16.530	740	520	1.380
2020	10.550	9.240	20.700	880	770	1.720
2023	10.870	8.810	27.830	910	730	2.320
2030	13.930	10.400	37.730	1.160	870	3.140
2040	17.900	12.230	55.520	1.490	1.020	4.630
2050	23.010	14.610	71.790	1.920	1.220	5.980
2060	28.750	17.460	90.020	2.400	1.450	7.500

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023); Anmerkung: Die Bundeszuschüsse für pandemiebedingte Mehrbelastungen sind als Einnahmen in der Spalte „Sonstige“ enthalten.

© Prognos 2024

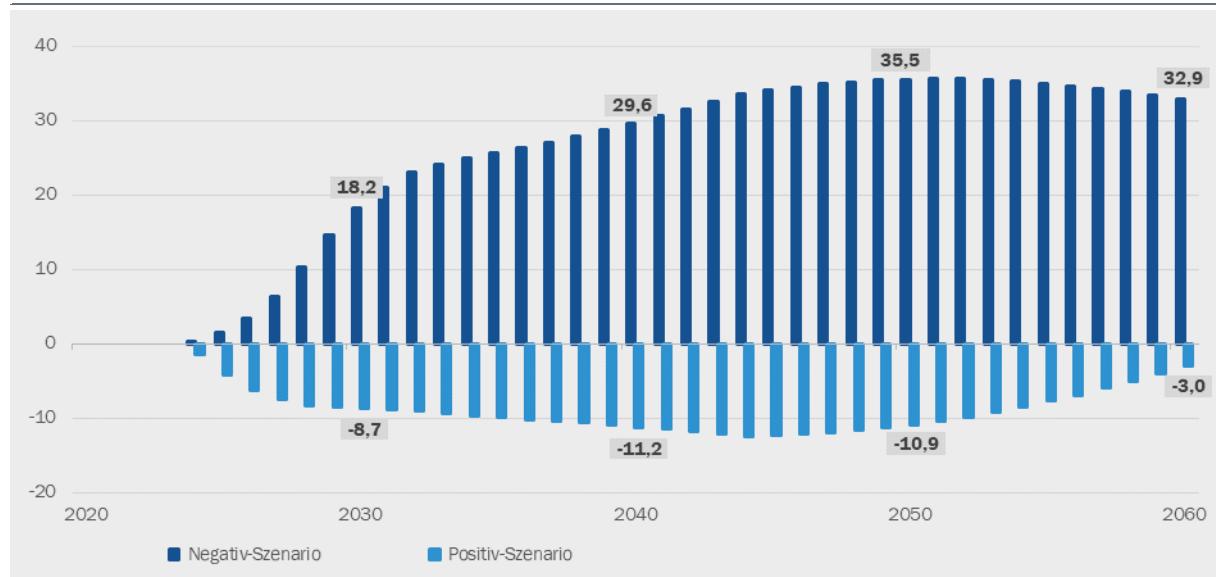
Im Positiv- und Negativ-Szenario ergeben sich geringere bzw. höhere Ausgaben der SPV, da hier im Kern weniger bzw. mehr Pflegebedürftige versorgt werden müssen. Die Ausgaben pro Person unterscheiden sich kaum, die Unterschiede im Aggregat liegen hingegen im Durchschnitt über die Jahre 2024-2060 bei -9 bzw. +27 Mrd. Euro pro Jahr. Die maximalen Minder- bzw. Mehrausgaben fallen in der zweiten Hälfte des Betrachtungszeitraums an. So liegen die Ausgaben im günstigen Fall 12,4 Mrd. Euro unter der Referenz und damit bei 138,9 Mrd. Euro (im Jahr 2044); im ungünstigen Fall ergeben sich im Jahr 2051 Mehrausgaben in Höhe von 35,6 Mrd. Euro bzw. insgesamt eine Ausgabensumme von 223,9 Mrd. Euro (Abbildung 7). Aufgrund der Annahmen zur Dynamisierung der Leistungen für die soziale Sicherung von Pflegepersonen und der dynamischeren Entwicklung der GLS wachsen die Ausgaben im Positiv-Szenario langfristig schneller als in der Referenz. Gesetzlich ist vorgesehen, dass die Leistungen für die soziale Sicherung der Pflegepersonen an die GLS-Entwicklung gekoppelt sind. Diese ist im Positiv-Szenario mit einer unterstellten jährlichen Zunahme um 4 Prozent deutlich dynamischer als im Negativ-Szenario (2 %). Unter dem Strich entstehen dadurch höhere Ausgaben, die langfristig die geringere Zahl der Pflegebedürftigen (über-)kompensieren.

Die durchschnittliche Ausgabendifferenz entspricht im Positiv-Szenario relativen Minderausgaben in Höhe von 7 Prozent gegenüber der Referenz, im Negativ-Szenario resultieren Mehrausgaben im Umfang von durchschnittlich ca. 20 Prozent.

Da der Beitragssatz kostendeckend modelliert ist und entsprechend der Ausgabenentwicklung folgt, entsprechen die Einnahmen in ihrer Höhe bis auf systembedingte Anpassungsregeln und damit kurzfristige Über- oder Unterdeckungen den berichteten Ausgaben.

Abbildung 7: SPV-Ausgaben im Vergleich zur Referenz

Mehr- und Minderausgaben in Mrd. Euro (nominal), 2010-2060, Positiv- und Negativ-Szenario ggü. Referenz



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

3.2 Beitragssatz

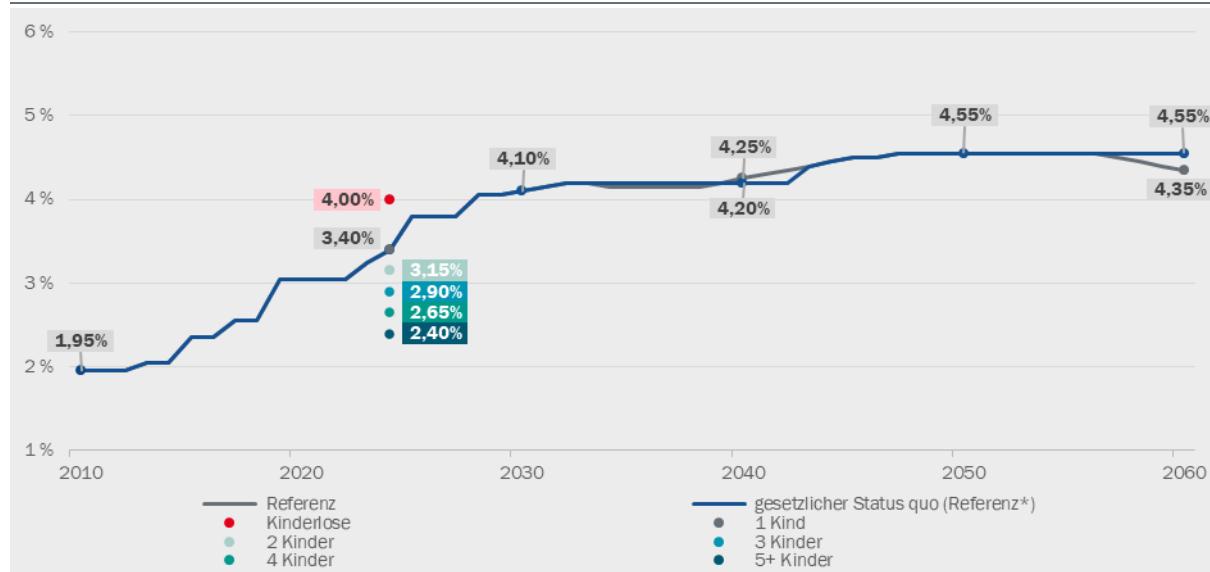
Im gesetzlichen Status quo (Referenz*) resultiert ein Anstieg des Beitragssatzes von aktuell 3,40 Prozent auf 4,55 Prozent in der langen Frist. Dabei verläuft der Anstieg in 2 „Stufen“, nämlich zunächst auf 4,20 Prozent ab 2033 und ab 2047 auf 4,55 Prozent (Abbildung 8).

Im Zusammenhang mit Berechnungen zur SPV wird in der Regel der gesetzliche Beitragssatz als Referenzgröße herangezogen. Dabei gilt es, verschiedene Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, weshalb in der nachstehenden Abbildung und im weiteren Verlauf des Gutachtens zum besseren Verständnis ein leicht anderer Beitragssatzverlauf (**Referenz**) verwendet wird:

- Der gesetzliche Beitragssatz liegt seit dem 01.07.2023 bei 3,40 Prozent. Es gibt allerdings diverse Abweichungen vom Regelbeitrag, etwa in Abhängigkeit der Kinderzahl sowie für Empfängerinnen und -empfänger von Bürgergeld und ggf. für Menschen mit Behinderungen. So zahlen Kinderlose (ausgenommen die Geburtsjahrgänge vor 1940) einen Beitragssatzschlag in Höhe von 0,60 Beitragssatzpunkten und damit insgesamt 4,00 Prozent. Versicherte mit einem Kind zahlen den Regelsatz von 3,40 Prozent. Versicherte mit mindestens 2 Kindern (jeweils bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres) werden gestaffelt entlastet, sodass sich der Beitragssatz ab 5 Kindern auf 2,40 Prozent reduziert. Weitere Abweichungen bei der Beitragszahlung gelten. Für die bessere Vergleichbarkeit mit anderen Studien und Modellierungen beziehen wir unsere Ergebnisse nachfolgend immer auf den gesetzlichen (Regel-)Beitragssatz. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist entsprechend zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Gruppen von Versicherten faktisch eine höhere (niedrigere) Belastung zu tragen haben.

Abbildung 8: SPV-Beitragssatz in der Referenz

in Prozent, 2010-2060, Referenz und gesetzlicher Status quo (Referenz*)



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

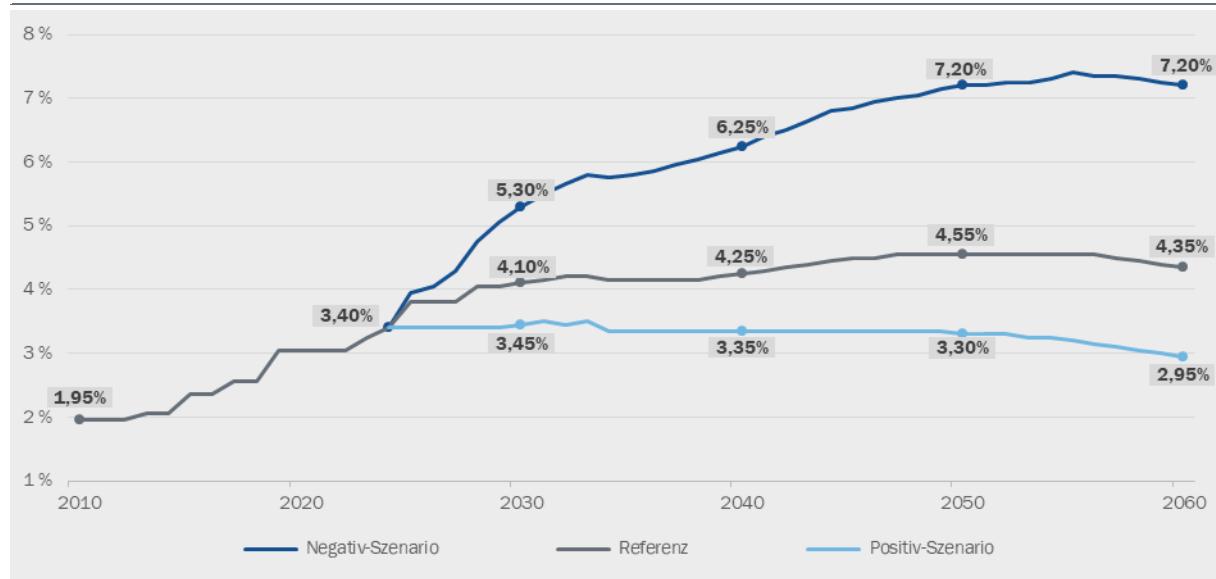
- Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass das Gesetz in der bestehenden Form keinen Mechanismus für Beitragssatzsenkungen vorsieht. Diese sind unter den gesetzten Annahmen beispielsweise gegen Ende des Betrachtungshorizonts möglich, da die SPV dann bei leicht rückläufiger Zahl an Pflegebedürftigen rechnerisch Finanzierungsüberschüsse erzielt. Auch in der Phase ab 2033 könnten die dann ausbleibenden 0,10 Beitragssatzpunkte, die bis dahin den Pflegevorsorgefonds speisen, zu Senkungen führen. Da die vorliegende Studie die Wirkungen verschiedener Reformbausteine auf den Finanzbedarf und damit im Kern die Beitragssatzentwicklung der SPV zum Gegenstand hat, werden im Folgenden, abweichend vom gesetzlichen Status quo, in der Referenz Beitragssatzanpassungen ab dem Jahr 2030 auch nach unten zugelassen.

Die Beitragssatzentwicklung in den weiteren Szenarien grenzt nun einen „Korridor“ potenzieller Entwicklungspfade ab, welche sich aus den skizzierten Annahmen(-kombinationen) ergeben.

- Das **Positiv-Szenario** hat gegenüber der Referenz eine **höhere Dynamik der GLS** und eine **geringere Zahl an Pflegebedürftigen**; daher sind geringere Beitragssätze erforderlich. Rechnerisch resultiert hier zunächst ein sehr moderater Beitragssatzanstieg bis 2030 auf 3,45 Prozent und im weiteren Verlauf sogar ein sinkender Beitragssatz bis zum Jahr 2060 (2,95 %).
- Das **Negativ-Szenario** hat gegenüber der Referenz eine **schwächere Dynamik der GLS** und **mehr Pflegebedürftige**, um den Korridor im Sinne nach oben abzustecken. Im Ergebnis steigt der Beitragssatz bis Mitte der 2050er Jahre kontinuierlich an und erreicht sein Maximum bei 7,40 Prozent (Abbildung 9).

Abbildung 9: SPV-Beitragssatz in den Szenarien

in Prozent, 2010-2060, Referenz, Positiv- und Negativ-Szenario



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Somit schwankt die Beitragssatzentwicklung in Abhängigkeit der Annahmen um bis zu 3,40 Prozentpunkte und liegt entweder -1,20 Prozentpunkte unter der Referenz oder 2,20 Prozentpunkte darüber (Tabelle 5).

Tabelle 5: SPV-Beitragssatz in der Referenz

in Prozentpunkten, 2023-2060, Referenz sowie Abweichungen in Positiv- und Negativ-Szenario

Jahr	Referenz	Positiv-Szenario	Negativ-Szenario
		Veränderung ggü Referenz	Veränderung ggü Referenz
2023	3,25		
2030	4,10	-0,65	1,20
2040	4,25	-0,90	2,00
2050	4,55	-1,25	2,65
2060	4,35	-1,40	2,85

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

3.3 Eigenanteile in der stationären Pflege

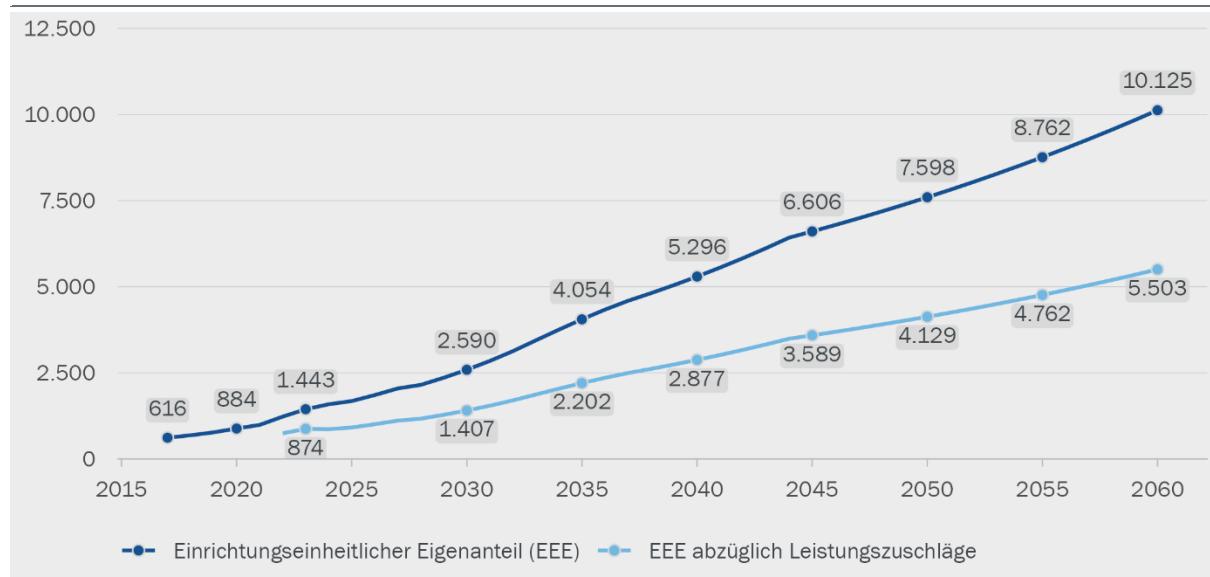
Die Dynamisierung der Pflegeleistungen ist für die Ausgabenentwicklung in der SPV von besonderer Bedeutung. Für die oben bereits skizzierte, gesetzlich vorgesehene Anpassung der Pflegeleistungen kann dabei als Orientierungswert zunächst die Preisentwicklung herangezogen werden, wobei die Anpassung nicht höher ausfallen darf als die Lohnentwicklung. Die in dieser Studie als Referenz angenommene Leistungsdynamisierung erfolgt langfristig auf dem Niveau einer unterstellten Inflationsrate von 1,5 Prozent pro Jahr.

Da es sich in der Pflege im Regelfall um personalintensive Tätigkeiten handelt und diese nur ein sehr begrenztes Potenzial für Produktivitätssteigerungen einerseits und Rationalisierungen andererseits aufweisen, führen potenzielle Lohnanstiege allerdings zu überdurchschnittlichen Kostensteigerungen. Eine Dynamisierung mit der Preisentwicklung hat daher wahrscheinlich zur Folge, dass die Pflegeleistungen nicht mit der tatsächlichen Kostenentwicklung Schritt halten. Resultat dieser Annahmen ist, dass die direkten Ausgaben der SPV insbesondere in der langen Frist als relativ „moderat“ bezeichnet werden können. Im Umkehrschluss bedeutet dies aber, dass etwaige – über der allgemeinen Preisentwicklung liegende Kostensteigerungen – auf anderen Wegen finanziert werden müssen. In der Pflege folgt daraus, dass die einrichtungseinheitlichen Eigenanteile der pflegebedürftigen Menschen steigen. Diese werden nachfolgend exemplarisch für die stationäre Versorgung betrachtet, für die die entsprechenden Daten zur Verfügung stehen, und an denen sich wiederum die Ausgaben der SPV für die Leistungszuschläge nach § 43c SGB XI bemessen.¹⁹

¹⁹ Mit einem Kaufkraftverlust der Leistungen der Pflegeversicherung ist auch im ambulanten Bereich zu rechnen.

Abbildung 10 zeigt die Entwicklung des bundesdurchschnittlichen einrichtungseinheitlichen Eigenanteils in der stationären Pflege (EEE).²⁰ Gemäß den gesetzten Annahmen (Tabelle 1) steigt der EEE ausgehend von seinem Ausgangswert im Jahr 2023 (1.443 Euro) kontinuierlich an. Im Ergebnis liegt er am Ende des Betrachtungszeitraums bei (nominal) rund 10.100 Euro im Monat.

Abbildung 10: EEE in der stationären Pflege
einschließlich Ausbildungsumlage, in Euro (pro Monat), 2017-2060



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik, WldO (alle Stand 2023) © Prognos 2024

Neben den pflegebedingten Eigenanteilen wird die Entlastung der Pflegebedürftigen durch die ab Januar 2022 gemäß § 43c SGB XI gewährten Leistungszuschläge (Infobox) modelliert. Die Ergebnisse zeigen, dass die entlastende Wirkung der Leistungszuschläge bereits Mitte des Jahrzehnts aufgezehrt ist. Bis zum Ende des Betrachtungszeitraums steigt der durchschnittliche EEE abzüglich der durchschnittlichen Leistungszuschläge analog zur EEE-Entwicklung weiter an und liegt im Jahr 2060 bei (nominal) rund 5.500 Euro pro Monat.



Leistungszuschlag in der vollstationären Pflege

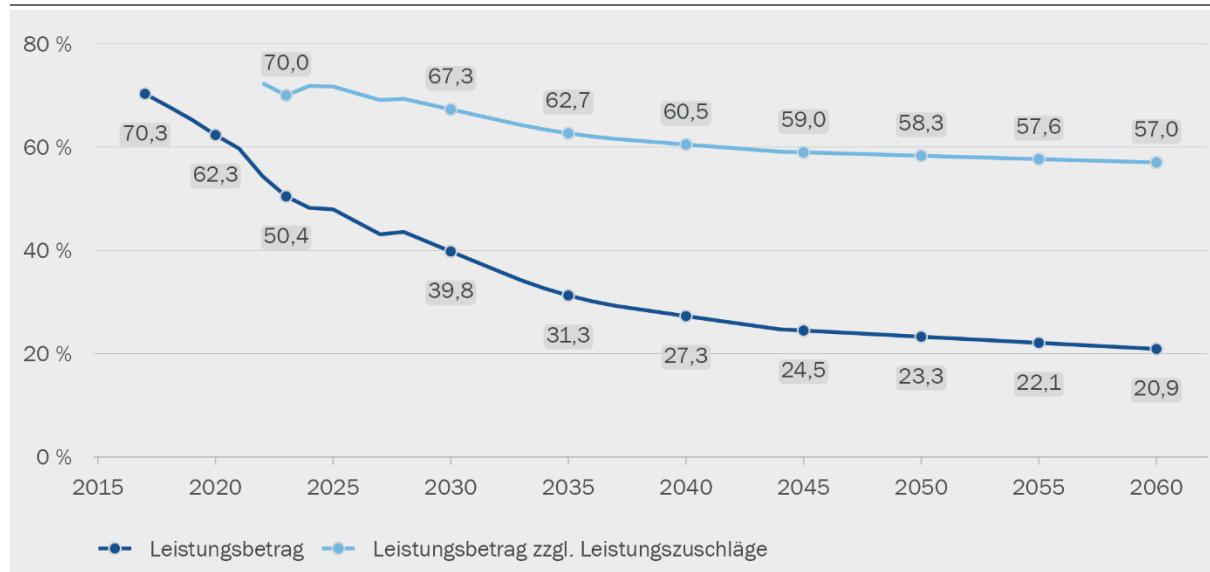
Seit dem 01.01.2022 wird der Eigenanteil an den pflegebedingten Aufwendungen in der vollstationären Versorgung durch sogenannte Leistungszuschläge, die nach der Wohndauer variieren, begrenzt. Seit 2024 erhalten Pflegebedürftige, die bis zu einem Jahr in einer vollstationären Pflegeeinrichtung wohnen, einen Zuschlag in Höhe von 15 Prozent ihres EEE. Pflegebedürftige mit einer Wohndauer zwischen einem und zwei Jahren erhalten 30 Prozent, Pflegebedürftige mit einer Wohndauer von zwei bis drei Jahren

²⁰ Die Kosten für Unterkunft und Verpflegung (UuV) und die nicht-geförderten, gesondert in Rechnung gestellten Investitionskosten sind von den Bewohnerinnen und Bewohnern stationärer Pflegeeinrichtungen zusätzlich zu den pflegebedingten Eigenanteilen zu tragen. Die UuV-Kosten sind vom 31.12.2017 bis zum 31.03.2024 um gut 31 Prozent gestiegen, die Investitionskosten um knapp 15 Prozent. Insgesamt bedeutet dies einen Anstieg der von den Pflegebedürftigen selbst zu tragenden Kosten um über 70 Prozent.

50 Prozent und alle, die länger als drei Jahre in einem Pflegeheim leben, 75 Prozent. Je länger eine Person in einem Pflegeheim lebt, desto geringer ist folglich der von ihr zu zahlende EEE. Die mittlere Höhe des Leistungszuschlags im Status quo wurde ermittelt, indem die nach Wohndauer gestaffelten Leistungszuschläge mit dem Anteil der Bewohnerinnen und Bewohner mit der jeweiligen Aufenthaltsdauer gewichtet wurden.

Infolge der unterschiedlichen Wachstumspfade für den bundesdurchschnittlichen EEE und die SPV-Leistungsbeträge (durchschnittliche jährliche Zunahme um 5,4 % vs. 1,6 % zwischen 2023 und 2060) sinkt der Anteil der SPV-Leistungen an den pflegebedingten Gesamtausgaben im stationären Bereich – der Summe aus dem bundesdurchschnittlichen EEE und den gemittelten SPV-Leistungsausgaben – von 50,4 Prozent im Jahr 2023 auf 20,9 Prozent im Jahr 2060 ab. Werden die Leistungszuschläge berücksichtigt, ergibt sich ein Rückgang des von der SPV getragenen Kostenanteils von 70,0 Prozent im Jahr 2023 auf 57,0 Prozent im Jahr 2060. Die Leistungszuschläge können den Rückgang des SPV-Anteils an den pflegebedingten Gesamtausgaben nicht vollständig aufhalten, sie bewirken aber eine deutliche Dämpfung.

Abbildung 11: Anteil der SPV-Leistungen an den pflegebedingten Gesamtausgaben für stationäre Pflege in Prozent, 2017-2060



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik, WIdO (alle Stand 2023) © Prognos 2024

Der hier dargelegte Rückgang des SPV-Anteils an den pflegebedingten Kosten kann für die ambulante Pflege nicht im gleichen Maße quantifiziert werden, gleichwohl ist der Kaufkraftverlust dieser Pflegebedürftigen ebenso im Blick zu behalten.

3.4 Exkurs: stärkere Leistungsdynamisierung

3.4.1 Einnahmen- und Ausgaben

Gegenüber der Referenz mit einer Dynamisierung der Leistungsbeträge mit der Inflationsrate in Höhe von 1,5 Prozent p. a. ab 2029 (Tabelle 1 in Abschnitt 2.2.1), ist in diesem Exkurs eine Variante modelliert, in der die Leistungsbeträge ab 2029 mit der Lohnentwicklung steigen. Diese liegt annahmegemäß bei 3 Prozent p. a. Unter den getroffenen Annahmen und den im Status quo gültigen gesetzlichen Regelungen steigen die Ausgaben der SPV von aktuell 59,23 Mrd. Euro bei stärkerer Leistungsdynamisierung auf über 300 Mrd. Euro (nominal) zum Ende des Betrachtungshorizonts im Jahr 2060. Damit liegen die Ausgaben rund 76 Mrd. Euro über der Referenz. Die höhere Dynamik wirkt sich strukturell auf die Ausgaben aus. Der Anteil der ambulanten Leistungsausgaben nimmt weiterhin ab, aber gegenüber der Referenz mit geringerer Leistungsdynamisierung fällt er etwas höher aus (55 % statt 48,7 %). Hintergrund ist, dass die höhere Dynamisierung der Leistungsausgaben die nach Wohndauer gestaffelten Zuschläge beim EEE reduziert und sich daraus ein schwächeres Wachstum der stationären im Vergleich zu den ambulanten Leistungsausgaben ergibt (Tabelle 6).

Tabelle 6: SPV-Ausgaben bei stärkerer Leistungsdynamisierung

nach Arten, in Mrd. Euro (nominal) bzw. in Prozent der Gesamtausgaben, 2010-2060, Referenz

Jahr	Ausgaben in Euro	darunter:			Ausgaben in Prozent	darunter:		
		Leistg. ambulant	Leistg. stationär	Sonstige		Leistg. ambulant	Leistg. stationär	Sonstige
2010	21,45	10,16	10,27	1,02	100,0	47,4	47,9	4,8
2020	49,08	30,60	15,00	3,48	100,0	62,3	30,6	7,1
2023	59,23	37,16	19,75	2,32	100,0	62,7	33,4	3,9
2030	95,27	56,89	32,81	5,57	100,0	59,7	34,4	5,8
2040	145,31	84,02	55,97	5,31	100,0	57,8	38,5	3,7
2050	224,71	124,73	91,74	8,24	100,0	55,5	40,8	3,7
2060	301,87	166,04	124,66	11,17	100,0	55,0	41,3	3,7

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023); Anmerkung: Die Bundeszuschüsse für pandemiebedingte Mehrbelastungen sind als Einnahmen in der Spalte „Sonstige“ enthalten.

© Prognos 2024

Die rechnerischen Leistungsausgaben der SPV pro Kopf (Leistungsempfängerinnen und -empfänger) steigen von heute rund 10.870 Euro auf 38.450 Euro pro Jahr bzw. von rund 910 Euro auf ca. 3.200 Euro pro Monat an. Das sind 800 Euro pro Monat mehr als in der Referenz mit geringerer Dynamisierung der Leistungsausgaben. Auch im stationären Bereich liegen die Werte pro Kopf höher als in der Referenz, statt 7.500 Euro monatlich fallen in 2060 8.710 Euro an (+1.210 Euro). Im ambulanten Bereich fallen im Jahr 2060 Leistungsausgaben in Höhe von 2.200 Euro monatlich an, also 750 Euro mehr als im Referenzszenario mit der geringeren Dynamisierung der Leistungsausgaben in Höhe von 1,5 Prozent (Tabelle 7).

Tabelle 7: SPV-Ausgaben pro Kopf bei stärkerer Leistungsdynamisierung

nach Arten, in Euro (nominal) pro Jahr bzw. Monat, 2010-2060, Referenz

Jahr	Gesamt pro Jahr	darunter:		Gesamt pro Monat	darunter:	
		Leistg. ambulant	Leistg. stationär		Leistg. ambulant	Leistg. stationär
2010	8.840	6.290	16.530	740	520	1.380
2020	10.550	9.240	20.700	880	770	1.720
2023	10.870	8.810	27.830	910	730	2.320
2030	14.230	10.680	38.190	1.190	890	3.180
2040	20.130	14.310	59.010	1.680	1.190	4.920
2050	28.250	19.440	79.770	2.350	1.620	6.650
2060	38.450	26.350	104.570	3.200	2.200	8.710

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023); Anmerkung: Die Bundeszuschüsse für pandemiebedingte Mehrbelastungen sind als Einnahmen in der Spalte „Sonstige“ enthalten.

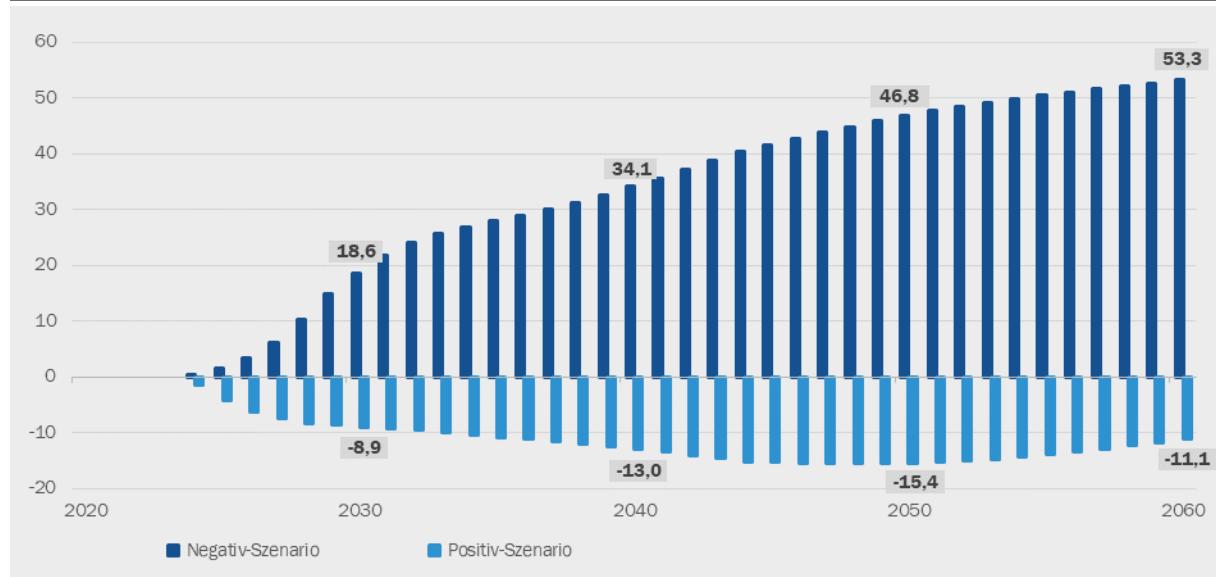
© Prognos 2024

Bei stärkerer Leistungsdynamisierung (3 % statt 1,5 % p. a.) im Positiv- und Negativ-Szenario ergeben sich analog zur Referenzentwicklung geringere bzw. höhere Ausgaben der SPV, da hier im Kern weniger bzw. mehr Pflegebedürftige versorgt werden müssen. Die durchschnittliche Ausgabendifferenz entspricht im Positiv-Szenario relativen Minderausgaben in Höhe von 7 Prozent gegenüber der Referenz, im Negativ-Szenario resultieren Mehrausgaben im Umfang von durchschnittlich ca. 22 Prozent. Im Durchschnitt über die Jahre 2029-2060 liegt die Ausgabendifferenz bei rund -13 bzw. +40 Mrd. Euro pro Jahr. Im Unterschied zur Referenzentwicklung führt die höhere Ausgabendynamik zu einer Verschiebung der maximalen Minder- bzw. Mehrausgaben auf der Zeitachse nach hinten. Im Positiv-Szenario fallen die maximalen Minderausgaben mit rund 15,6 Mrd. Euro im Jahr 2048 an. Im Negativ-Szenario wachsen die Mehrausgaben gegenüber der Referenz über das Ende des Betrachtungszeitraum hinaus an (Abbildung 12).

Da der Beitragssatz kostendeckend modelliert ist und entsprechend der Ausgabenentwicklung folgt, entsprechen die Einnahmen in ihrer Höhe bis auf systembedingte Anpassungsregeln und damit kurzfristige Über- oder Unterdeckungen den berichteten Ausgaben.

Abbildung 12: SPV-Ausgaben bei stärkerer Leistungsdynamisierung

Mehr- und Minderausgaben in Mrd. Euro (nominal), 2010-2060, Positiv- und Negativ-Szenario ggü. Referenz



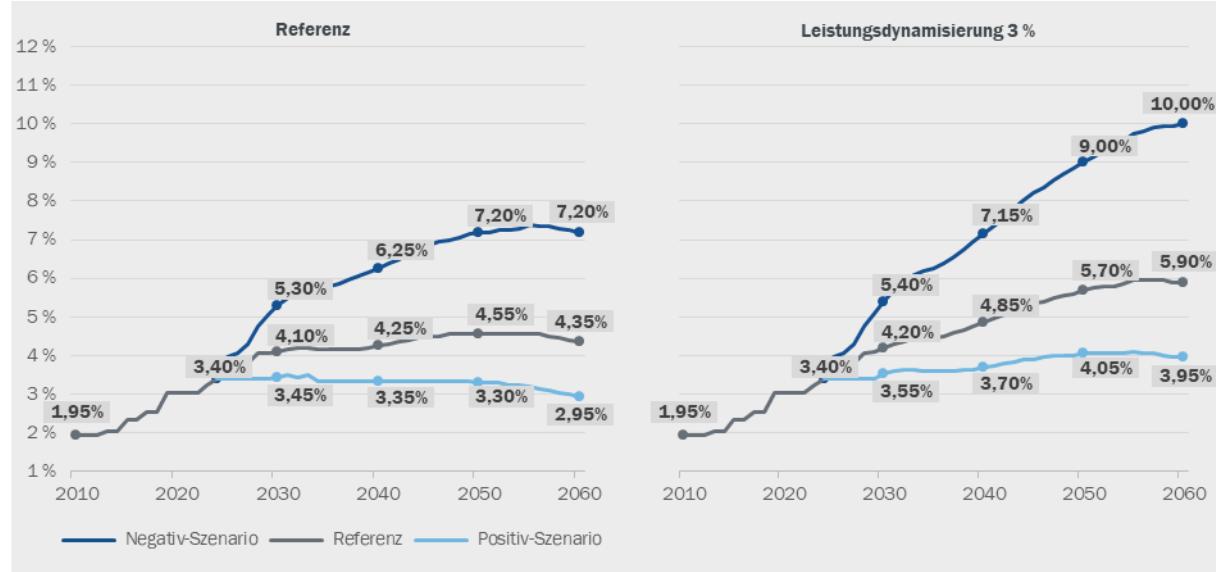
Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

3.4.2 Beitragssatz

Die deutlich höhere Dynamik der Leistungsausgaben der SPV spiegelt sich in der Beitragssatzentwicklung wider. In der Referenz mit (Dynamisierung 3 % p. a.) liegt der Beitragssatz im Jahr 2060 bei 5,90 Prozent und damit 1,55 Prozentpunkte über der Modellierung mit geringerer Leistungsdynamik. Im Negativ-Szenario steigt der Beitragssatz bis zum Ende des Betrachtungshorizonts auf 10,00 Prozent an (+2,80 Prozentpunkte ggü. der Situation mit geringerer Leistungsdynamisierung). Im Positiv-Szenario beträgt der Aufschlag 1,0 Prozentpunkte und es ergibt sich ein Beitragssatz von 3,95 Prozent (Abbildung 13).

Abbildung 13: SPV-Beitragssatz in den Szenarien bei stärkerer Leistungsdynamisierung
in Prozent, 2010-2060, Referenz, Positiv- und Negativ-Szenario



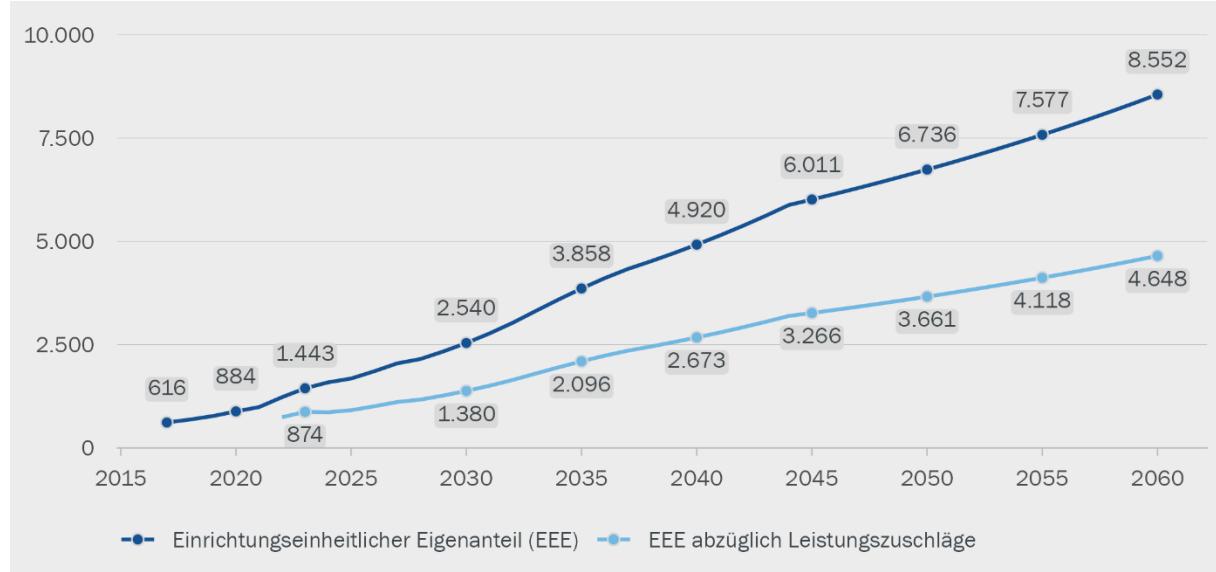
Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

3.4.3 Eigenanteile in der stationären Pflege

Eine stärkere Dynamisierung der Leistungen der Pflegeversicherung mit jährlich 3,0 Prozent statt 1,5 Prozent ab 2029 wirkt sich dämpfend auf das EEE-Wachstum aus, kann dieses jedoch nicht aufhalten. Abbildung 14 zeigt wiederum exemplarisch für die stationäre Pflege, dass der bundesdurchschnittliche EEE unter dieser Annahme zur Leistungsdynamisierung bis zum Jahr 2060 auf 8.600 Euro an (statt 10.100 Euro bei einer Dynamisierung mit 1,5 % p. a. ab 2029). Die Leistungsausgaben der SPV machen damit rund 33,4 Prozent (einschließlich der Leistungszuschläge rund 63,8 %) der gesamten pflegebedingten Ausgaben aus. Ihr Anteil fällt damit rund 12,5 Prozentpunkte (einschließlich der Leistungszuschläge rund 6,8 Prozentpunkte) höher aus als bei einer Dynamisierung mit 1,5 Prozent p. a. ab 2029.

Abbildung 14: EEE in der stationären Pflege bei stärkerer Leistungsdynamisierung einschließlich Ausbildungsumlage, in Euro (pro Monat), 2017-2060



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik, WldO (alle Stand 2023) © Prognos 2024

Abbildung 15: Anteil der SPV-Leistungen an den pflegebedingten Gesamtausgaben für stationäre Pflege bei stärkerer Leistungsdynamisierung
in Prozent, 2017-2060



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik, WldO (alle Stand 2023) © Prognos 2024

3.5 Zwischenfazit

Die beschriebene Referenzentwicklung macht deutlich, dass in der Pflege mit wachsenden Kosten und damit zunehmenden Finanzierungsbedarfen zu rechnen ist. In der Kombination aus einer weiter zunehmenden Zahl an Pflegebedürftigen und einer moderat wachsenden Grundlohnsumme resultiert ein Anstieg der Ausgaben der SPV von aktuell 59 Mrd. Euro auf rund 226 Mrd. Euro (nominal) im Jahr 2060. Für die Beitragssatzentwicklung der SPV folgt daraus ein Anstieg von aktuell 3,40 Prozent auf 4,35 Prozent in der langen Frist. Phasenweise liegt der Beitragssatz noch höher, nämlich zwischen 2047 und 2056 bei rechnerisch 4,55 Prozent.²¹ Da der Beitragssatz kostendeckend modelliert ist und entsprechend der Ausgabenentwicklung folgt, entsprechen die Einnahmen in ihrer Höhe bis auf systembedingte Anpassungsregeln und damit kurzfristige Über- oder Unterdeckungen den berichteten Ausgaben.

In zwei Referenz-Varianten werden zentrale Einflussfaktoren auf den künftigen Finanzierungsbedarf verändert, um einen Korridor an möglichen Entwicklungen abzustecken. Einnahmenseitig wird die Grundlohnsumme gegenüber der Referenzannahme um 1 Prozentpunkt nach oben und unten variiert. Daneben wird die Zahl der Pflegebedürftigen der SPV angepasst: Im günstigsten Fall bleiben die Pflegequoten konstant (Status-quo-Hypothese) und die Zahl der Pflegebedürftigen folgt der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung. Im ungünstigeren Fall nimmt die Zahl der Pflegebedürftigen noch weitere zehn Jahre mit dem zuletzt beobachteten Trend zu, so dass ein dauerhaft höherer Versorgungsbedarf entsteht.

Im Negativ-Szenario wächst der Finanzierungsbedarf der SPV erheblich, im Positiv-Szenario ist er leicht rückläufig. Letzteres resultiert aus der geringeren Anzahl an Pflegebedürftigen kombiniert mit der günstigeren Entwicklung der GLS. Im Negativ-Szenario ist die Zahl der Pflegebedürftigen deutlich höher, die Entwicklung der GLS schwächer, im Ergebnis steigt der Finanzierungsbedarf gegenüber der Referenz spürbar an. Die Ausgaben der SPV liegen im Aggregat und über den Betrachtungszeitraum im Positiv-Szenario durchschnittlich rund 7 Prozent unter den Ausgaben der Referenz, im Negativ-Szenario durchschnittlich rund 22 Prozent höher als in der Referenz. Für den Beitragssatz folgt daraus, dass dieser im Jahr 2060 einerseits deutlich unter (2,95 % bzw. -1,40 Prozentpunkte) und andererseits deutlich über (7,20 % bzw. +2,85 Prozentpunkte) der Referenz liegt.

Pro Pflegebedürftigen gerechnet steigt der Finanzierungsbedarf insgesamt in jedem Fall an, was zum einen an der unterstellten Dynamisierung der Leistungen der SPV und zum anderen an der Entwicklung der Eigenanteile deutlich wird. Trotz der (angehobenen) Leistungszuschläge steigen die privat zu tragenden, pflegebedingten Eigenanteile in der stationären Pflege im Betrachtungszeitraum spürbar. Der SPV-Anteil an den pflegebedingten Gesamtkosten der stationären Pflege sinkt unter Berücksichtigung der Leistungszuschläge von heute gut 70 Prozent auf fast 57 Prozent im Jahr 2060.

Unter Berücksichtigung einer stärkeren Dynamisierung der Leistungsbeträge ab 2029 mit dem Lohnwachstum in Höhe von annahmegemäß 3 Prozent anstatt mit der Inflationsrate von 1,5 Prozent, ergeben sich deutliche Verschiebungen in den zentralen Ergebnissen. Der Finanzierungsbedarf der SPV steigt in diesem Fall deutlich an. Die Leistungsausgaben der SPV liegen um rund 75

²¹ Per Gesetz ist vorgesehen, dass der Beitragssatz nach oben angepasst wird, sofern Defizite in der SPV auftreten und steigende Finanzierungsbedarfe gedeckt werden müssen. Umgekehrt sieht das Gesetz allerdings keinen Mechanismus für Beitragssatzsenkungen vor, die bei etwaigen Überschüssen im System angezeigt wären. Um die Finanzierungsbedarfe im demografischen Wandel sichtbar zu machen, wird in der hier vorgestellten Modellierung der Beitragssatz in beide Richtungen angepasst, sofern die Situation dies erforderlich bzw. möglich macht.

Mrd. Euro höher als bei der Inflationsanpassung. Der Beitragssatz wächst entsprechend deutlich auf 5,90 Prozent (+1,55 Prozentpunkte) bis 2060.

Für die Eigenanteile in der stationären Pflege bewirkt die höhere Dynamisierung hingegen eine Entlastung. Da die SPV einen höheren Anteil der Kosten übernimmt, geht der privat zu tragende Anteil von rund 5.500 Euro (nominal) im Monat im Jahr 2060 auf ca. 4.650 Euro zurück. Pflegebedürftige zahlen in dieser Modellvariante somit 850 Euro monatlich weniger.

4 Reformwirkungen in der Einzelbetrachtung

Nachfolgend werden verschiedene Reformoptionen zur Deckung des künftigen Finanzbedarfs der SPV untersucht. Zunächst erfolgt eine Einzelbetrachtung, d. h., die Optionen werden jeweils im Referenzszenario einzeln modelliert. In Kapitel 5 folgt die Betrachtung in Form von Reformpaketen für die Referenz sowie für das Positiv- und das Negativ-Szenario. Die Reformbausteine lassen sich grob in zwei Gruppen einteilen, einerseits steuerfinanzierte und andererseits hauptsächlich beitragsfinanzierte Maßnahmen. Tabelle 8 fasst die zentralen Annahmen für die Modellierung der Bausteine zusammen.

Tabelle 8: Annahmen für die Modellierung der Reformbausteine im Überblick

Reformbausteine „Ausweitung der Steuerfinanzierung“	
Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ab 2025 Erhöhung der Pauschale für Personen im Bürgergeld-Bezug um den Faktor 2,87, ausgehend von 27,24 Euro pro Monat im Jahr 2024. (Monatliche Bezugsgröße 3.535 Euro * 0,2266 * 3,4 %)
Erhöhter Zuschuss für versicherungsfremde Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ab 2025 vollständige Steuerfinanzierung der Alterssicherungsbeiträge der SPV für die soziale Absicherung von Pflegepersonen, ausgehend von 3,59 Mrd. Euro im Jahr 2023. Fortschreibung mit der Entwicklung der GLS, siehe Tabelle 1.
Steuerkapital	<ul style="list-style-type: none"> ■ Aufbauphase 2025-2035: Jährliche Zuführungen in Höhe von anfangs 2,4 Mrd. Euro, wachsend um 3 Prozent pro Jahr, Verzinsung mit 3,5 Prozent pro Jahr. ■ Entnahmephase ab 2035: Verzinsung 3,5 Prozent pro Jahr mit jährlicher Entnahme der Zinsgewinne, Kapitalstock nicht verbrauchend.
Reformbausteine „Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen“	
Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ab 2025 Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der SPV auf das Niveau der GRV und Fortschreibung mit der GLS.
Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ab 2025 erfolgt zusätzlich zur Anhebung der BBG eine Verbeitragung weiterer Einkunftsarten (Kapitalerträge oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung) der SPV-Versicherten. ■ Keine Veränderung der Versichertengruppenkollektive, d. h., Anteil der gesetzlich bzw. privat Versicherten bleibt konstant.
Finanzausgleich zwischen PPV und SPV	<ul style="list-style-type: none"> ■ Einnahmenseitiger Finanzausgleich: Effekt des Ausgleichs der Strukturunterschiede infolge der höheren Einkommen der PPV-Versicherten. ■ Ausgabenseitiger Finanzausgleich: Effekt des Ausgleichs der Strukturunterschiede infolge der geringeren Leistungsausgaben der PPV-Versicherten.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

© Prognos 2024

4.1 Ausweitung der Steuerfinanzierung

4.1.1 Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende

Für Personen im Bürgergeld-Bezug, die in der SPV versichert sind wird aus Steuermitteln eine Beitragspauschale an die SPV gezahlt. Die Einnahmen der SPV summieren sich für diesen Personenkreis im Jahr 2022 auf 1,03 Mrd. Euro. Diesen Einnahmen stehen vermeintlich deutlich höhere Leistungsausgaben gegenüber. Mit anderen Worten, die Beitragspauschale ist nicht kostendeckend. Der Reformbaustein „Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende“ hebt diesen Umstand auf und stärkt die steuerliche Unterstützung der SPV.

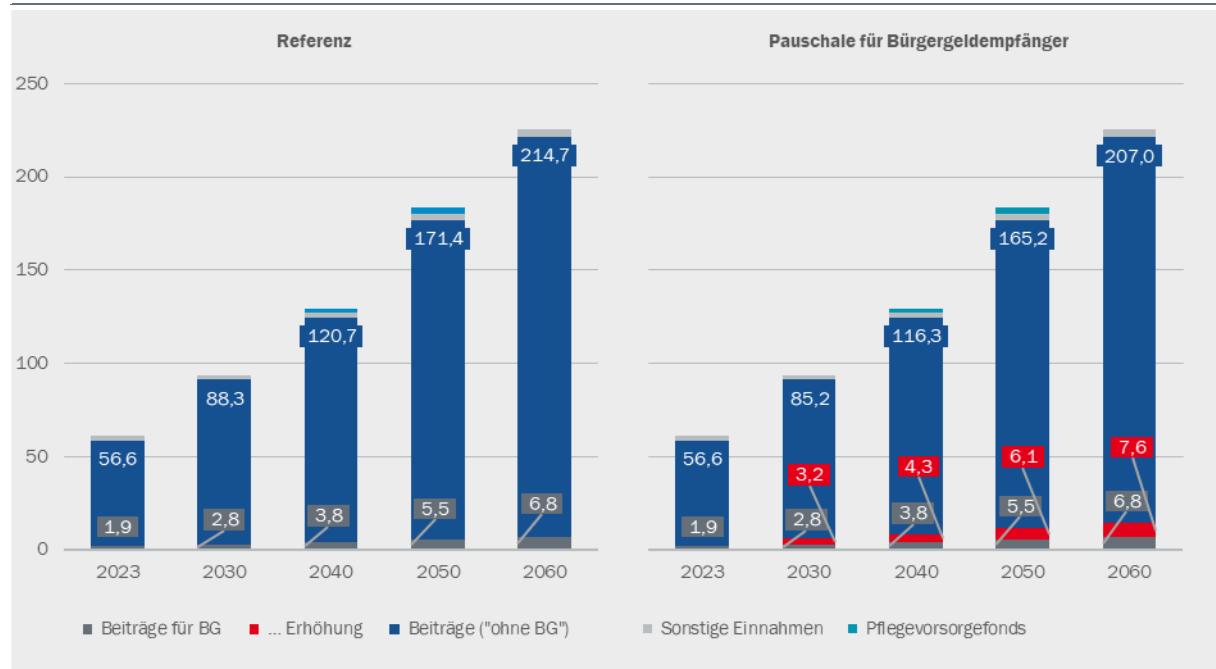
In Analogie zur GKV lässt sich ableiten, wie hoch die Beitragspauschale in der SPV in etwa sein müsste, um ein tendenziell kostendeckendes Niveau zu erreichen.²² In einem aktuellen Gutachten zeigt [IGES \(2024\)](#), dass die entsprechende Pauschale, gerechnet für das Jahr 2022, in der GKV bei 311,45 Euro pro Monat und Person im Bürgergeld-Bezug liegen müsste. Tatsächlich lag die Pauschale aber bei 108,48 Euro und damit um den Faktor 2,87 niedriger. Für die Umsetzung des Reformbausteins nehmen wir diesen Faktor als Grundlage und erhöhen entsprechend die an die SPV aus Steuermitteln gezahlte Beitragspauschale von 27,24 Euro pro Monat im Jahr 2024 ab 2025 auf „kostendeckendes Niveau“.

Durch diese Maßnahme ergeben sich strukturelle Verschiebungen in den Einnahmen der SPV. Diese bleiben in Summe zwar unverändert und betragen im Jahr 2060 weiterhin 225,7 Mrd. Euro (nominal). Beitragszahlende der SPV werden allerdings leicht entlastet, da der Finanzierungsbedarf etwas weniger aus Beitragsmitteln und etwas mehr über Steuern gedeckt wird. So kommen in 2030 gegenüber der Referenz zusätzliche Einnahmen in Höhe von 3,2 Mrd. Euro aus Steuermitteln, in 2060 liegen die steuerfinanzierten Einnahmen im Vergleich zur derzeitigen Regelung und Höhe der Beitragspauschale bei ca. 7,6 Mrd. Euro (Abbildung 16).

Die höhere Beitragspauschale in der SPV ermöglicht damit durchschnittlich eine Beitragssatzsenkung um rund -0,15 Prozentpunkte (Abbildung 17). Der Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV steigt gegenüber der Referenz bis zum Jahr 2060 an und liegt dann bei 5,3 Prozent (statt 1,9 %).

²² Im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung mit Blick auf die GKV heißt es zur Gesundheitsfinanzierung: „Wir finanzieren höhere Beiträge für die Bezieherinnen und Bezieher von Arbeitslosengeld II aus Steuermitteln.“ [SPD, Grüne, FDP \(2021\)](#), S. 68.

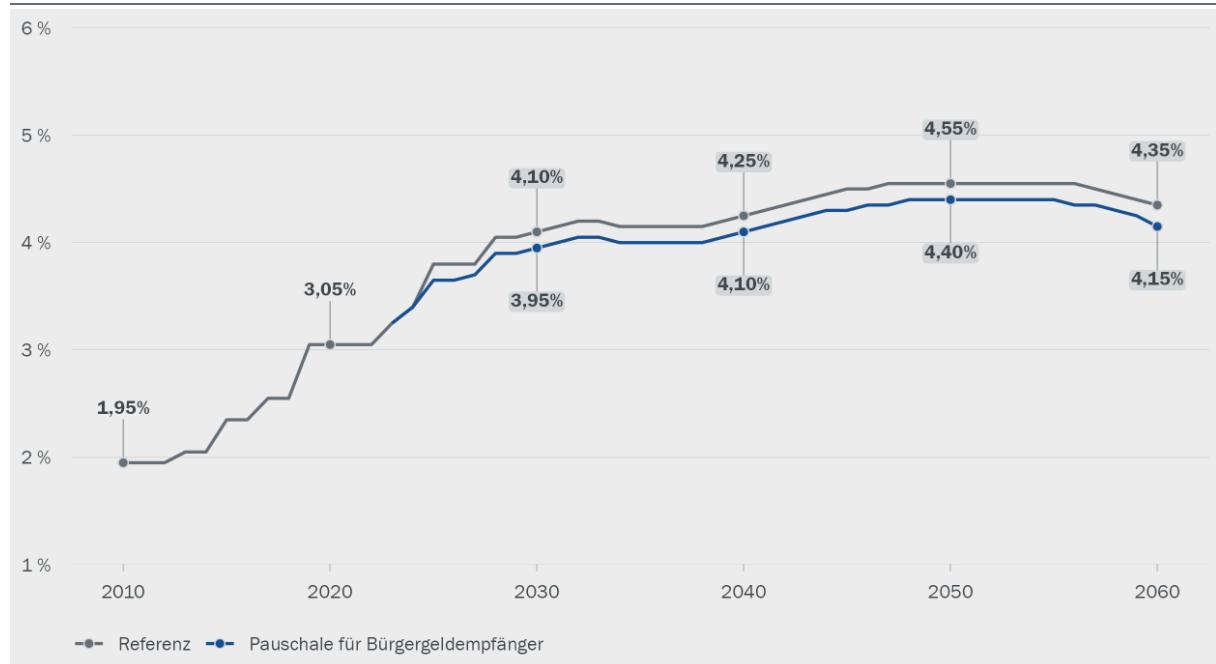
Abbildung 16: SPV-Einnahmen bei Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende
in Mrd. Euro (nominal), 2023-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Abbildung 17: SPV-Beitragssatz bei Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende
in Prozent, 2010-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

4.1.2 Erhöhter Steuerzuschuss für versicherungsfremde Leistungen

Die SPV wird bislang hauptsächlich durch die Beiträge ihrer Mitglieder finanziert. Einen pauschalen Steuerzuschuss nach dem Vorbild der GKV erhielt sie erstmals in den Jahren 2022 und 2023 (in Höhe von 1 Mrd. Euro jährlich). Anders als in der GRV, in welcher rund ein Viertel der Einnahmen steuerfinanziert sind,²³ spielt die Steuerfinanzierung in der SPV entsprechend keine wesentliche Rolle.

Angesichts des steigenden Finanzierungsdrucks wird verschiedentlich die Steuerfinanzierung so genannter versicherungsfreiem Leistungen in der SPV gefordert.²⁴ Im Fokus stehen unter anderem die Ausgaben für die soziale Absicherung von pflegenden Angehörigen. So beliefen sich die Beiträge der Pflegekassen für die Alterssicherung der Pflegepersonen im Jahr 2023 auf 3,59 Mrd. Euro.

Der Reformbaustein „Versicherungsfremde Leistungen“ zielt darauf ab, den Beitragssatz in der SPV durch die steuerbasierte Finanzierung der Ausgaben für die Soziale Sicherung der Pflegepersonen und weiterer versicherungsfreiem Leistungen²⁵ zu entlasten. Hierzu wird unterstellt, dass diese Ausgaben ab 2025 vollständig durch einen steuerfinanzierten Bundeszuschuss gedeckt werden.

Bei Umsetzung dieses Reformbausteins beträgt der zusätzliche Bundeszuschuss zum Ausgleich versicherungsfreiem Leistungen der SPV zunächst 4,6 Mrd. Euro im Jahr der Einführung (2025). Insbesondere die im Modellierungszeitraum grundsätzlich mit mindestens 3 Prozent pro Jahr steigenden Löhne treiben die Ausgaben der SPV für die soziale Absicherung von Pflegepersonen bis 2060 deutlich nach oben, so dass der zusätzliche Bundeszuschuss zum Ausgleich dieser Ausgaben dann 16,6 Mrd. Euro beträgt (Abbildung 18).²⁶

Die Gesamteinnahmen bleiben in Summe unverändert, allerdings erhöht sich der Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV von heute 4,1 auf 9,0 Prozent in 2060. Damit kommt es zu einer entsprechenden Entlastung der Beitragszahlenden, was sich in einem reduzierten Beitragssatz widerspiegelt. Dieser sinkt durchschnittlich um rund -0,30 bis -0,35 Prozentpunkte (Abbildung 19).

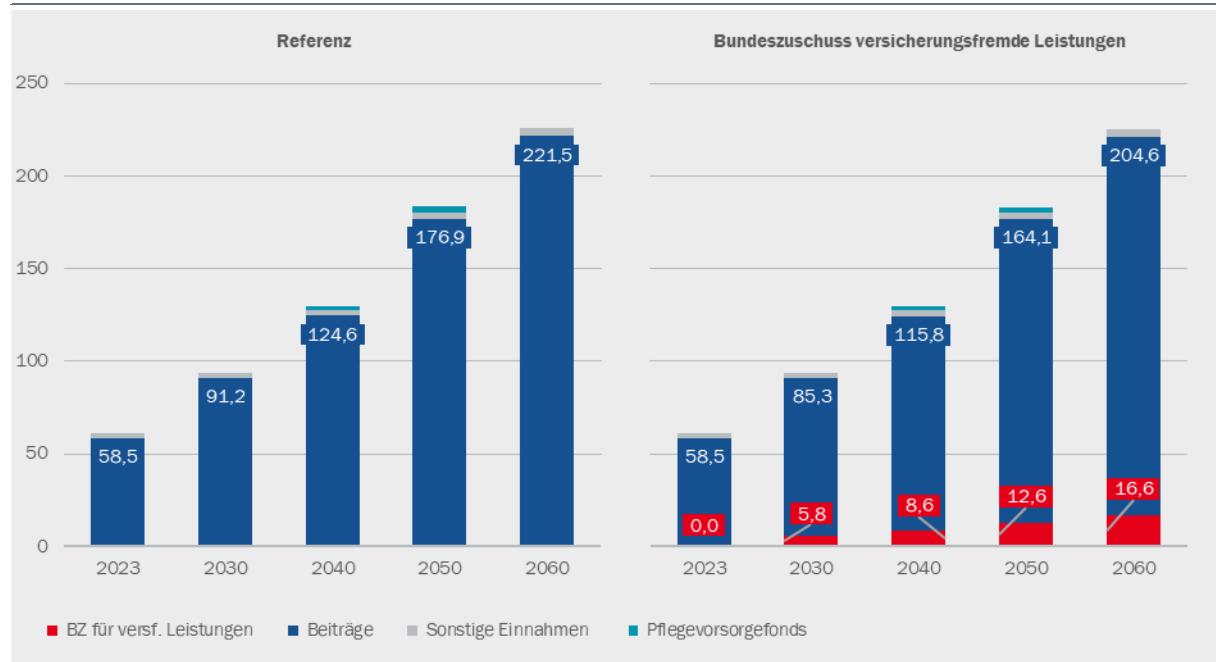
²³ Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2023).

²⁴ Zum Zeitpunkt der Berichtslegung sprach sich unter anderem Bundesgesundheitsminister Karl Lauterbach für eine bessere steuerfinanzierte Absicherung der Pflegeversicherung aus (Deutsches Ärzteblatt 2024).

²⁵ Diese zählen im Kontextrahmen der PV45 zu den sonstigen Leistungsausgaben und umfassen unter anderem die Ausgaben für das Pflegeunterstützungsgeld und die Förderung digitaler Anwendungen in Pflegeeinrichtungen nach § 8 Abs. 8 SGB XI. Im Jahr 2023 beliefen sie sich auf 66,3 Mio. Euro bzw. 3,9 Prozent der sonstigen Leistungsausgaben. Entsprechend der Annahmen der Referenz wird dieser Teil des Bundeszuschusses mit der Zahl der Leistungsempfängerinnen und -empfänger und unter Berücksichtigung der Dynamisierung von 1,5 Prozent p. a. fortgeschrieben.

²⁶ Siehe dazu auch Tabelle 1.

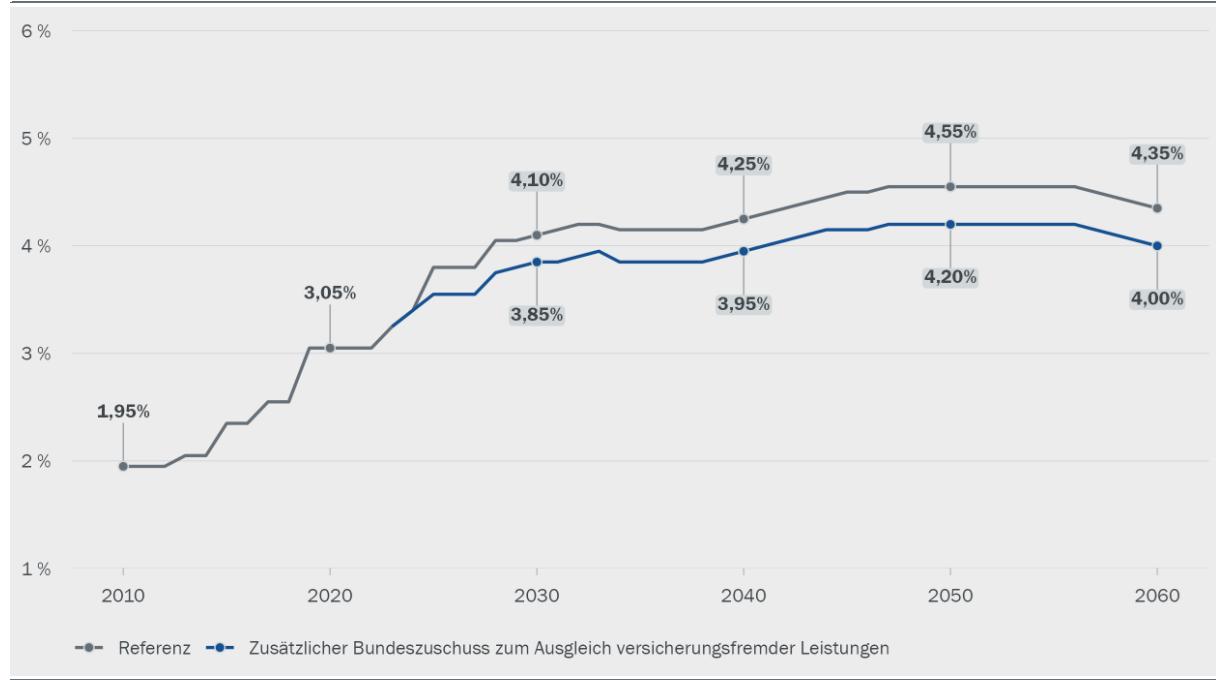
Abbildung 18: SPV-Einnahmen bei zusätzlicher Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen
in Mrd. Euro, 2023-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Abbildung 19: SPV-Beitragssatz bei zusätzlicher Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen
in Prozent, 2010-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

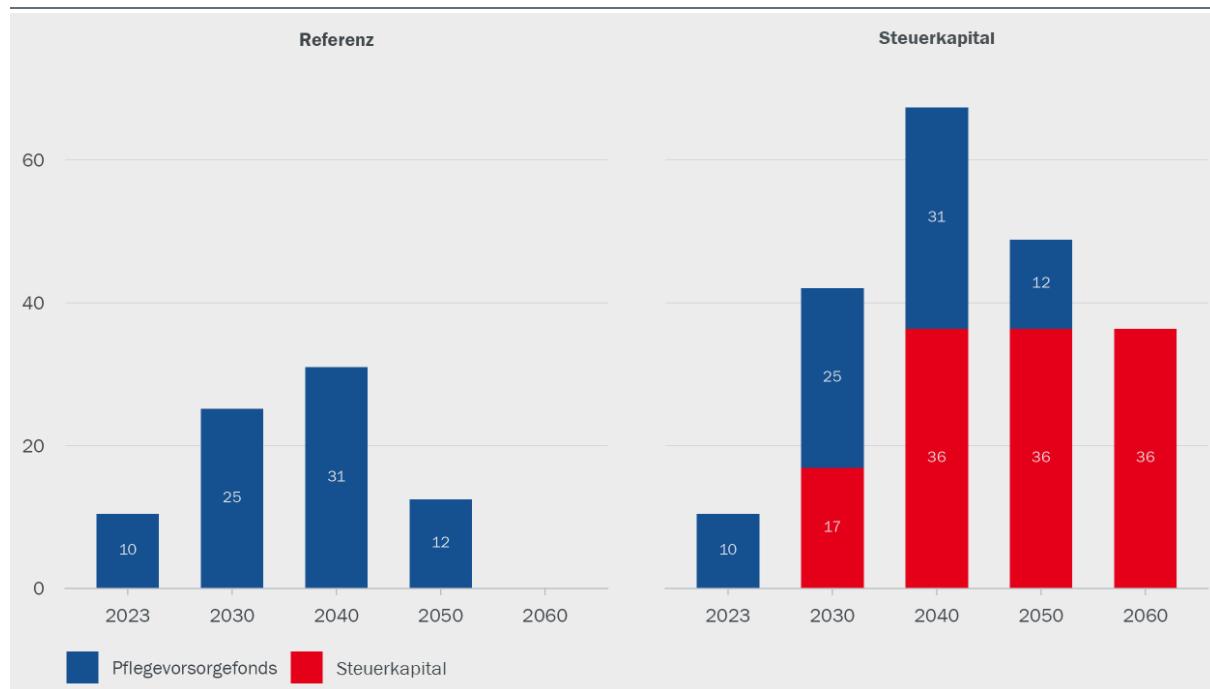
4.1.3 Steuerkapital

Ergänzend zum bestehenden Pflegevorsorgefonds (Abschnitt 2.2.1) sieht der Reformbaustein „Steuerkapital“ die Einführung eines zweiten Fonds vor, der ab Mitte der 2030er Jahre einen zusätzlichen und dauerhaften Finanzierungsbeitrag leisten soll.

Der zusätzliche Fonds wird in Anlehnung an das von der Bundesregierung geplante „Generationenkapital“ in der GRV konstruiert und auch in seiner Dimensionierung analog ausgestaltet.²⁷ Konkret bedeutet dies, dass der Fonds im Jahr 2025 mit 2,4 Mrd. Euro aus Steuermitteln ausgestattet wird.²⁸ In den Jahren der Aufbauphase bis 2035 wächst die Zuführung dann jährlich um 3 Prozent. Der aufwachsende Kapitalstock verzinst sich zudem mit einer Rendite von annahmegemäß 3,5 Prozent p. a., so dass das Steuerkapital im Jahr 2036 ein Volumen von rund 36,4 Mrd. Euro (nominal) erreicht. Die laufenden Zinserträge aus diesem Kapitalstock in Höhe von rund 1,3 Mrd. Euro werden dann dauerhaft als zusätzliche Einnahmen an die SPV überwiesen. Das Steuerkapital ist damit nicht verbrauchend ausgelegt.

Abbildung 20: Kapitalbestand von Pflegevorsorgefonds und Steuerkapital

in Mrd. Euro (nominal), 2023-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PV45-Statistik(alle Stand 2023)
© Prognos 2024

Der steuerfinanzierte Kapitalstock tritt ergänzend zum Pflegevorsorgefonds auf, der in der hier umgesetzten und bereits beschriebenen Modellierung verbrauchend angelegt ist. Die Höhe des angesammelten Kapitals ist in der beitragsfinanzierten und steuerfinanzierten Lösung mittelfristig ähnlich. Im Pflegevorsorgefonds liegen im Jahr 2030 etwa 25 Mrd. Euro, während das

²⁷ Vgl. dazu Deutscher Bundestag (2024), Drucksache 20/11898.

²⁸ Gemessen an den unterschiedlichen Ausgaben der beiden Versicherungssysteme SPV und GRV ist die anfängliche Zuweisung an den Fonds in Höhe von einem Fünftel der Erstausstattung des Generationenkapitals in Höhe von 12 Mrd. Euro gewählt.

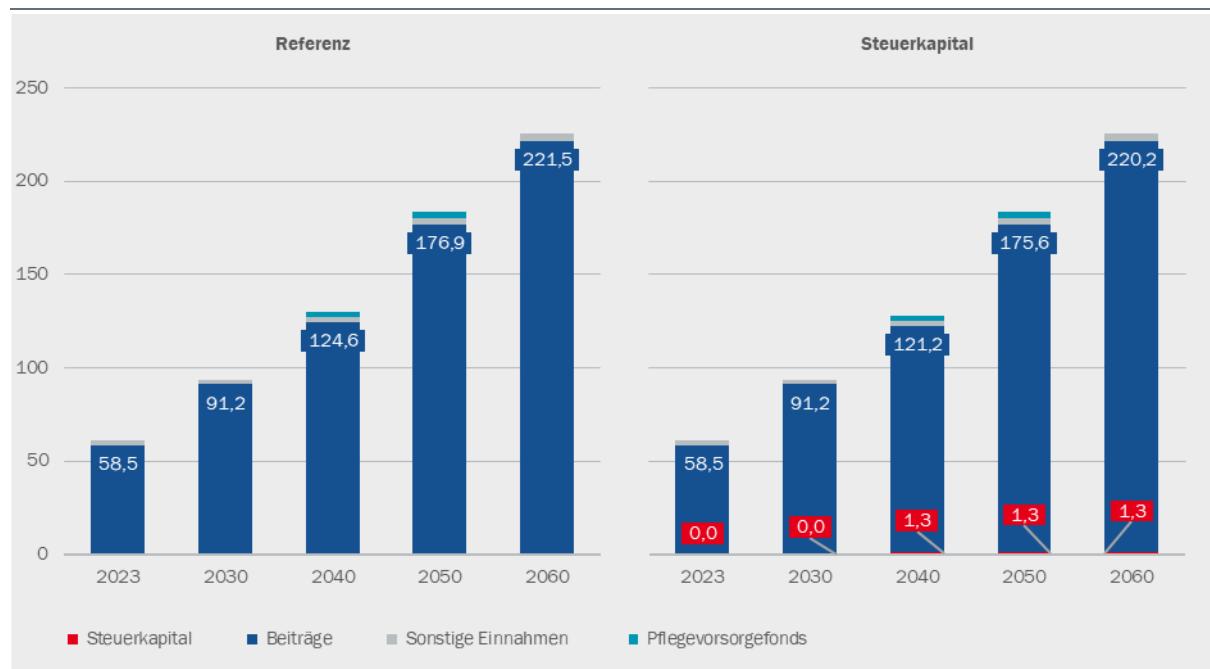
Steuerkapital bis dahin zunächst auf rund 17 Mrd. Euro angewachsen ist. Langfristig bleibt das Steuerkapital allerdings erhalten und trägt zu einer anhaltenden Entlastung der Beitragszahldenden bei, während das Beitragskapital Mitte der 2050er-Jahre verbraucht ist (Abbildung 20).

Die Modellierung dieses Reformbausteins analog zum geplanten Generationenkapital in der GRV zeigt, dass die Einnahmenentwicklung der SPV mit Zuflüssen in Höhe von knapp 1,3 Mrd. Euro ab dem Jahr 2036 angesichts der dann bereits über 100 Mrd. Euro liegenden Einnahmen gering ausfällt (Abbildung 21). Insgesamt liegt der Anteil von Beitrags- und Steuerfinanzierung der SPV dadurch im Jahr 2060 bei 2,4 statt 1,9 Prozent in der Referenz. Die Beitragssatzwirkung des zusätzlichen Steuerkapitals beträgt unter den gewählten Annahmen durchschnittlich etwa -0,05 Beitragssatzpunkte (Abbildung 22).

Die geringe Auswirkung der Maßnahme unter den gewählten Annahmen bedeutet nicht, dass der Mechanismus eines steuerfinanzierten und nachhaltig gestalteten Kapitalstocks nicht wirkungsvoll sein kann. Allerdings müssten für stärkere Effekte spürbar höhere Zuführungen und/ oder höhere Renditeannahmen unterstellt werden. Ein Beitragssatzpunkt entspricht in 2060 gut 51 Mrd. Euro, die Zinserträge für eine Entlastung um beispielsweise -0,5 Prozentpunkte müssten 20mal so hoch sein wie hier modelliert.

Abbildung 21: SPV-Einnahmen mit zusätzlichem Steuerkapital

in Mrd. Euro (nominal), 2023-2060, Referenz und Reformbaustein

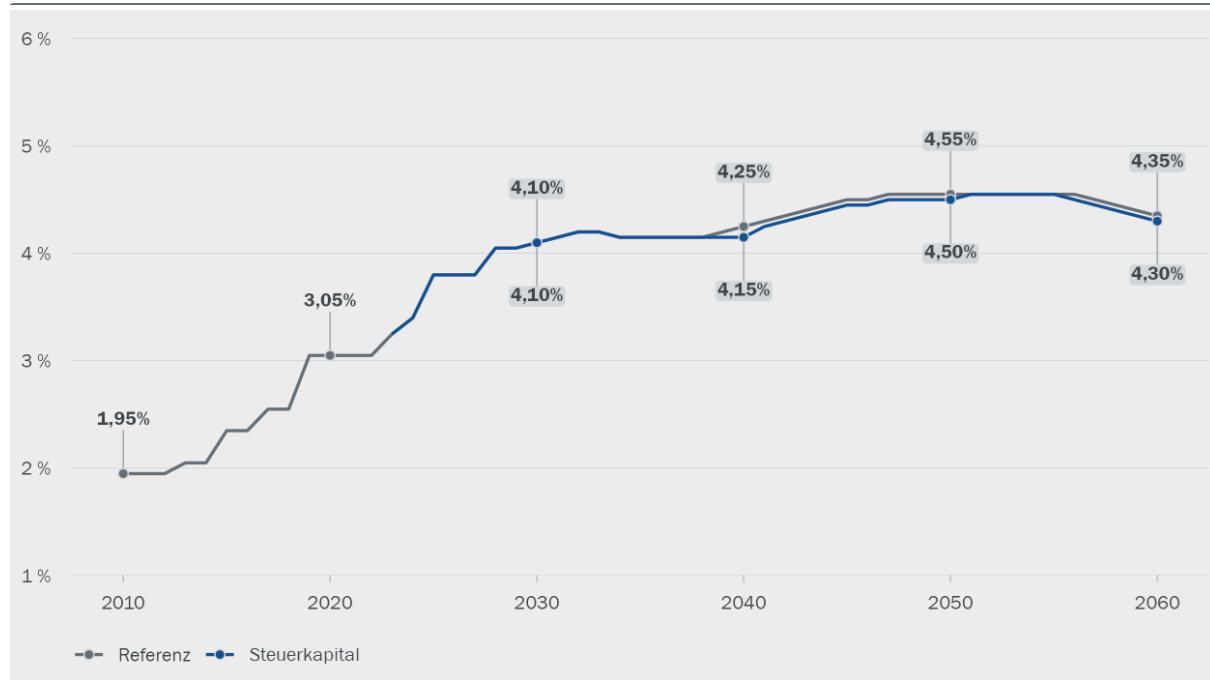


Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Abbildung 22: SPV-Beitragssatz mit zusätzlichem Steuerkapital

in Prozent, 2010-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

4.2 Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen

4.2.1 Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Die Beitragsbemessungsgrenze (BBG) markiert das maximale Bruttoeinkommen, das für die SPV verbeitragt werden muss. Der darüberhinausgehende Verdienst ist beitragsfrei. Aktuell liegt die BBG für die gesetzliche Krankenversicherung (GKV), die auch für die SPV maßgeblich ist, bei bundeseinheitlich 5.175 Euro im Monat bzw. 62.100 Euro pro Jahr. Die BBG der SPV liegt damit bei knapp 70 Prozent der BBG in der gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), die bei monatlich 7.450 Euro in den neuen Bundesländern und 7.550 Euro in den alten Bundesländern liegt.²⁹ Im Jahr entspricht dies 89.400 bzw. 90.600 Euro. Die BBG werden jährlich per Verordnung an die Einkommensentwicklung angepasst, um die soziale Absicherung stabil zu halten.³⁰

Der Reformbaustein „Anhebung der BBG“ zielt darauf ab, durch eine Verbeitragung der Einkommen im Bereich von 62.100 bis 90.600 Euro höhere Einnahmen für die SPV zu erzielen. Dazu wird die BBG der SPV ab 2025 auf das Niveau der GRV angehoben und entsprechend der Einkommensentwicklung fortgeschrieben. Die Ergiebigkeit dieses Reformbausteins ist von der Einkommensverteilung abhängig. Da nur ein kleiner Teil der Versicherten über beitragspflichtige Einnahmen in diesem Bereich verfügt, ist die Wirkung beschränkt.³¹

²⁹ Ab 2025 ist nach Abschluss der Rentenangleichung in Ost und West eine bundeseinheitliche BBG zu erwarten.

³⁰ [Bundesregierung \(2024\)](#).

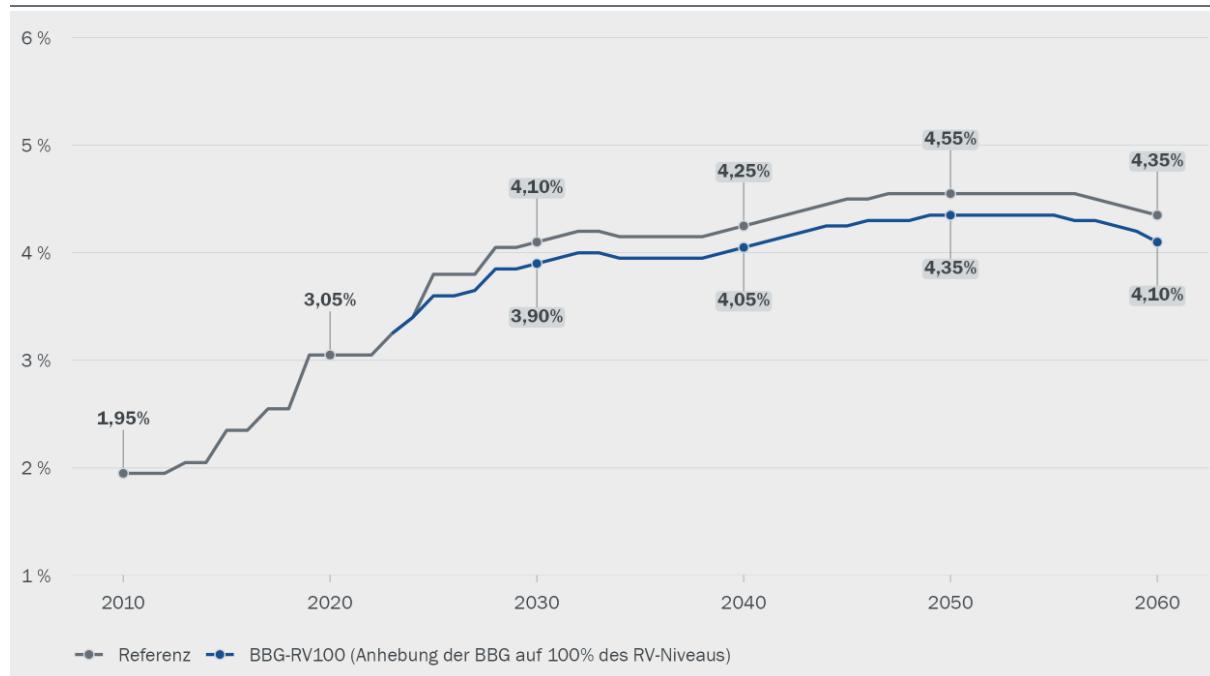
³¹ Das oberste Dezil der Einkommensverteilung in Deutschland beginnt gemäß einer aktuellen SOEP-Analyse bei einem monatlichen Bruttoeinkommen von knapp unter 5.000 Euro, vgl. [Bönke, Dany-Knedlik und Pagenhardt \(2023\)](#).

In der Modellierung wird der Anteil der gesetzlich Versicherten konstant gehalten. Faktisch ist hingegen von Verhaltensanpassungen auszugehen, d. h. einem verstärkten Wechsel von Versicherten, die über der BBG verdienen, in die private Versicherung, soweit die Versicherungspflichtgrenze dies zulässt. Implizit wird die Versicherungspflichtgrenze somit nicht wie die BBG einmalig nach oben verschoben, sondern lediglich analog der heutigen Mechanismen kontinuierlich angepasst. Die Versichertenkreise der SPV und PPV bleiben dadurch unverändert.³² Dieses Vorgehen ist partialanalytisch sinnvoll, weil andernfalls der Baustein „Finanzausgleich zwischen PPV und SPV“ nicht sauber abgegrenzt werden könnte.³³ Die Versicherungspflichtgrenze (aktuell monatlich 5.775 Euro) bezeichnet den Einkommenshöchstbetrag, bis zu dem Beschäftigte gesetzlich kranken- und pflegeversichert sein müssen. Beschäftigte, deren Einkommen diese Grenze überschreitet, können sich privat versichern. Bei einer Verschiebung der Versicherungspflichtgrenze würden entsprechend mehr Personen versicherungspflichtig in der SPV.

Durch diesen Reformbaustein würde die SPV bei unverändertem Beitragssatz rechnerisch Überschüsse erzielen. Bei dem als kostendeckend modellierten Beitragssatz führt die Anhebung der Bemessungsgrenze entsprechend dazu, dass der Beitragssatz reduziert werden kann – so dass mit geringerem Beitragssatz die gleichen Einnahmen erreicht werden. Die Entlastungswirkung auf den Beitragssatz entspricht im Mittel -0,20 Prozentpunkten. Am Ende des Betrachtungszeitraums liegt der Beitragssatz bei 4,10 statt 4,35 Prozent (Abbildung 23).

Abbildung 23: SPV-Beitragssatz bei Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

in Prozent, 2010-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023), SOEP (Stand 2020) © Prognos 2024

³² Dieses Vorgehen steht im Einklang mit anderen Simulationen, beispielsweise von [Pimpertz und Stockhausen \(2023\)](#).

³³ Zur Vermeidung einer Abwanderung von SPV-Versicherten in die PPV bei einer politischen Umsetzung dieses Reformbausteins müsste die Versicherungspflichtgrenze analog zur BBG angehoben werden.

Innerhalb der Beitragseinnahmen verschiebt sich die Zusammensetzung derart, dass Versicherte mit Einkommen oberhalb der aktuellen SPV-BBG trotz des geringeren Beitragssatzes absolut mehrbelastet werden, während Menschen unterhalb der bisherigen Grenze durch den geringeren Beitragssatz entlastet werden. Die Struktur der Einnahmen mit Blick auf Steuer- oder Beitragsfinanzierung und auch die absolute Höhe der Einnahmen verändert sich nicht, weshalb hier auf eine entsprechende Abbildung verzichtet werden kann.

4.2.2 Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage

Beitragspflichtig in der SPV sind ausschließlich Löhne und Gehälter sowie Lohnersatzleistungen. Andere Einkunftsarten wie Kapitalerträge oder Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung werden nicht zur Beitragszahlung herangezogen.³⁴ Die Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage durch die Einbeziehung solcher Einkunftsarten stellt demnach eine weitere Möglichkeit dar, die Einnahmenbasis des Beitragssystems zu stärken.

Der Reformbaustein „Verbreiterung der Bemessungsgrundlage“ zielt darauf ab, durch eine Verbeitragung von Einkünften aus Vermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung höhere Einnahmen für die SPV zu erzielen. Dazu werden ab 2025 zunächst das Arbeitseinkommen und danach etwaige weitere Einkünfte aus Vermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung berücksichtigt.

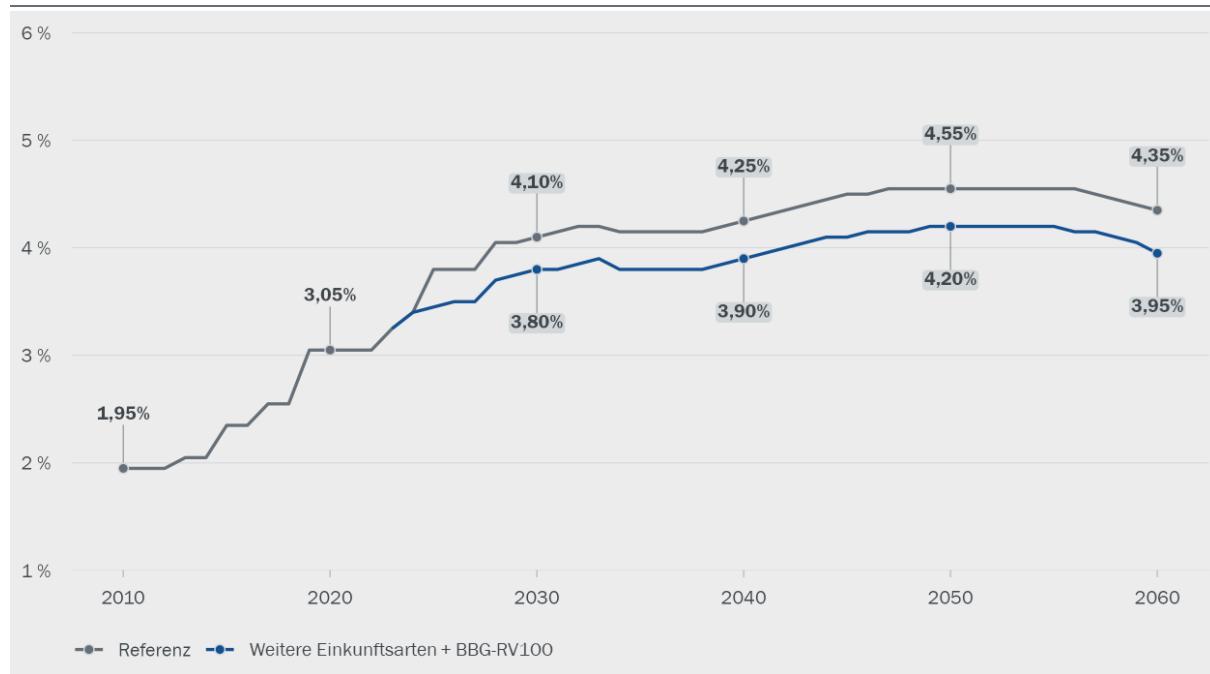
Um die höheren Einkünfte adäquat berücksichtigen zu können, ist dieser Reformbaustein in Kombination mit der Anhebung der BBG modelliert. Andernfalls würden die zusätzlichen Einkünfte weitgehend oberhalb dieser Grenze liegen und weiterhin beitragsfrei bleiben. Hintergrund sind die Einkommensverteilung und die Rangfolge der Verbeitragung der Einnahmenarten versicherungspflichtig Beschäftigter. In Anlehnung an § 230 SGB V werden zunächst die Arbeitseinkommen berücksichtigt und dann – sofern diese unterhalb der BBG verbleiben – weitere Einnahmearten bis zur BBG verbeitragt. Da die Versicherten, die über zusätzliche vermögensbasierte Einkunftsarten verfügen, tendenziell zu den Einkommensstärkeren zählen, schöpfen deren beitragspflichtige Arbeitseinkommen die aktuelle BBG bereits weitgehend aus. Zusätzliche Einkünfte können demnach nur wirksam verbeitragt werden, wenn die BBG angehoben wird. Die zusätzlichen Einkommen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler wurden auf Basis des Sozioökonomischen Panels (SOEP) für das Jahr 2020 mit dem Prognos-Mikrosimulationsmodell bestimmt und anhand der Lohnentwicklung auf das Jahr 2023 hochgerechnet. Die Fortschreibung bis zum Jahr 2060 erfolgte mit 3 Prozent pro Jahr.

Durch die Verbeitragung von Einkünften aus Vermögen sowie aus Vermietung und Verpachtung bei gleichzeitiger Anhebung der BBG auf RV-Niveau kann der Beitragssatz um durchschnittlich -0,35 Prozentpunkte entlastet werden. Beitragszahlende mit Einkommen aus den genannten weiteren Einkunftsarten tragen im Ergebnis anteilig mehr zur Finanzierung der SPV bei, während Versicherte ohne solche Einkommen durch den niedrigeren Beitragssatz entlastet werden (Abbildung 24).

Der Beitragssatzeffekt liegt damit um durchschnittlich ca. -0,15 Prozentpunkte über der Wirkung der BBG-Anhebung. Diese Differenz kann als Effekt der weiteren Einkunftsarten interpretiert werden.

³⁴ Die gilt gemäß § 226ff SGB V für versicherungspflichtig Beschäftigte. Abweichende Regelungen gelten für freiwillig Versicherte, hier sind Kapitalerträge und Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung bereits beitragspflichtig, sofern sie unterhalb der BBG liegen.

Abbildung 24: SPV-Beitragssatz bei Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage und gleichzeitiger Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze
in Prozent, 2010-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023), SOEP (Stand 2020)

© Prognos 2024

Eine Verschiebung der Zusammensetzung der Einnahmen der SPV (Beiträge, Steuern) erfolgt in diesem Reformbaustein nicht, auch die Höhe der Gesamteinnahmen bleibt unverändert.

4.2.3 Finanzausgleich zwischen PPV und SPV

Wie die Krankenversicherung ist auch die Pflegeversicherung „dual“ organisiert: gesetzlich Krankenversicherte unterliegen der Versicherungspflicht in der SPV, privat Krankenversicherte müssen sich in der privaten Pflegepflichtversicherung (PPV) versichern. Die Leistungsansprüche unterscheiden sich dabei nicht. Am 01.07.2023 waren rund 74,3 Mio. Menschen in der SPV und zum Stichtag 31.12.2022 rund 9,1 Mio. Menschen in der PPV versichert.³⁵

Mit Verweis auf unterschiedliche Risikostrukturen und Einkommen in beiden Versicherungszweigen wird verschiedentlich ein Finanzausgleich zwischen der PPV und der SPV gefordert.³⁶ So sind die Leistungsausgaben je versicherter Person in der PPV unter Berücksichtigung der von der Beihilfe getragenen Ausgaben aktuell nur rund halb so hoch wie in der SPV. Gründe hierfür sind eine derzeit noch günstigere Altersstruktur, ein niedrigerer Frauenanteil sowie geringere altersspezifische Pflegehäufigkeiten, ebenso wie eine vorgeschaltete Risikoprüfung beim Zugang in die private Versicherung. Die PPV-Versicherten sind zudem einkommensstärker. Gemäß Auswertungen mit dem Prognos-Mikrosimulationsmodell auf SOEP-Basis (Jahr 2020) liegen die

³⁵ Bundesministerium für Gesundheit (2023).

³⁶ Siehe beispielsweise Rothgang (2023).

beitragspflichtigen Einnahmen privat Versicherter im Durchschnitt um rund 40 Prozent über denen der SPV-Versicherten (Abbildung 33, Abbildung 34 im Anhang).

Der Reformbaustein „Finanzausgleich zwischen PPV und SPV“ zielt vor diesem Hintergrund darauf ab, durch die Etablierung eines Finanzausgleichs zwischen beiden Systemen höhere Einnahmen für die SPV zu erzielen. In der Modellierung werden sowohl die Unterschiede der Struktur der Versicherten und der Leistungsempfängerinnen und -empfänger als auch in der Höhe der Einkommen und der Leistungsausgaben berücksichtigt. Die Berechnung wird zunächst in zwei isolierten Schritten (nur einnahmenseitiger bzw. nur ausgabenseitiger Strukturausgleich) umgesetzt, um die jeweiligen Effekte sichtbar zu machen. Im Anschluss erfolgt die ganzheitliche Modellierung des Strukturausgleichs.³⁷

- Auf der Einnahmeseite werden die (höheren) Einkommen sowie die Unterschiede in der Struktur und Entwicklung der PPV-Versicherten (Abbildung 35 im Anhang) berücksichtigt. Die Einkommen der PPV-Versicherten werden dabei gemäß SPV-Regeln verbeitragt, was im Aggregat zu zusätzlichen Beitragseinnahmen führt.³⁸ Davon abgezogen werden die rechnerischen Leistungsausgaben der SPV für diese PPV-Versicherten, so dass lediglich der übersteigende Betrag als Saldo verbleibt und als „Gewinn“ für die SPV verbucht wird. Rückwirkungen auf andere Ausgaben bleiben unberücksichtigt. Es wird demnach der Effekt zusätzlicher Versicherter mit höheren Einkommen, aber gleicher Pflegebedürftigkeit bzw. Leistungsausgaben simuliert.
- Auf der Ausgabenseite werden die (geringeren) Leistungsausgaben sowie die Unterschiede in der Struktur und Entwicklung der Leistungsempfängerinnen und -empfänger der PPV berücksichtigt.³⁹ In der isolierten Betrachtung werden den durchschnittlichen Leistungsausgaben (einschließlich der geschätzten Beihilfeausgaben) der PPV die durchschnittlichen Leistungsausgaben der SPV gegenübergestellt. Aus dem Differenzbetrag ergibt sich – unter Berücksichtigung der Anzahl der PPV-Versicherten – die Höhe der Transferzahlung zum Ausgleich der ausgabenseitigen Strukturunterschiede.
- In der ganzheitlichen Modellierung erfolgen der einnahmen- und ausgabenseitige Strukturausgleich gleichzeitig, so dass die Finanzierungswirkungen zusätzlicher Versicherter mit höherem Einkommen und abweichenden Leistungsausgaben simuliert werden.

Im Ergebnis führt der Finanzausgleich für die SPV zu entlastenden Effekten durch die Einnahme- und die Ausgabenseite. Isoliert betrachtet ergeben sich durch den „Einkommenseffekt“ der PPV-Versicherten rechnerische Mehreinnahmen ab der Einführung der Maßnahme im Jahr 2025,

³⁷ Die Anzahl der Versicherten in der PPV (Versichertenbestand) wurde zunächst differenziert nach Alter, Geschlecht und (Nicht-)Beihilfeberechtigung auf Basis der PKV-Wahrscheinlichkeitstafeln der BAFIN ermittelt und im Anschluss anhand der im PKV-Zahlenportal ausgewiesenen Gesamtzahlen der PPV-Versicherten korrigiert. Zur künftigen Entwicklung der Versichertenpopulation in der PPV wurden folgende Annahmen getroffen: Für die jüngeren Versichertenkohorten (unter 40-Jährige) wurde unterstellt, dass deren Bevölkerungsanteil nach Alter, Geschlecht und (Nicht-)Beihilfeberechtigung künftig auf heutigem Niveau verbleibt, die Versichertenstruktur in diesen Jahrgängen also unverändert bleibt. Für die älteren Versichertenkohorten (40-Jährige und ältere) wurde hingegen der jeweilige Bevölkerungsanteil nach Alter, Geschlecht und (Nicht-)Beihilfeberechtigung sukzessive in die Zukunft fortgeschrieben, also unterstellt, dass diese Teilpopulation altert.

³⁸ Die beitragspflichtigen Einkommen der PPV-Versicherten wurden auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels (SOEP) ermittelt. Beitragspflichtige Einkommen von privat Versicherten wurden zu 100 Prozent verbeitragt.

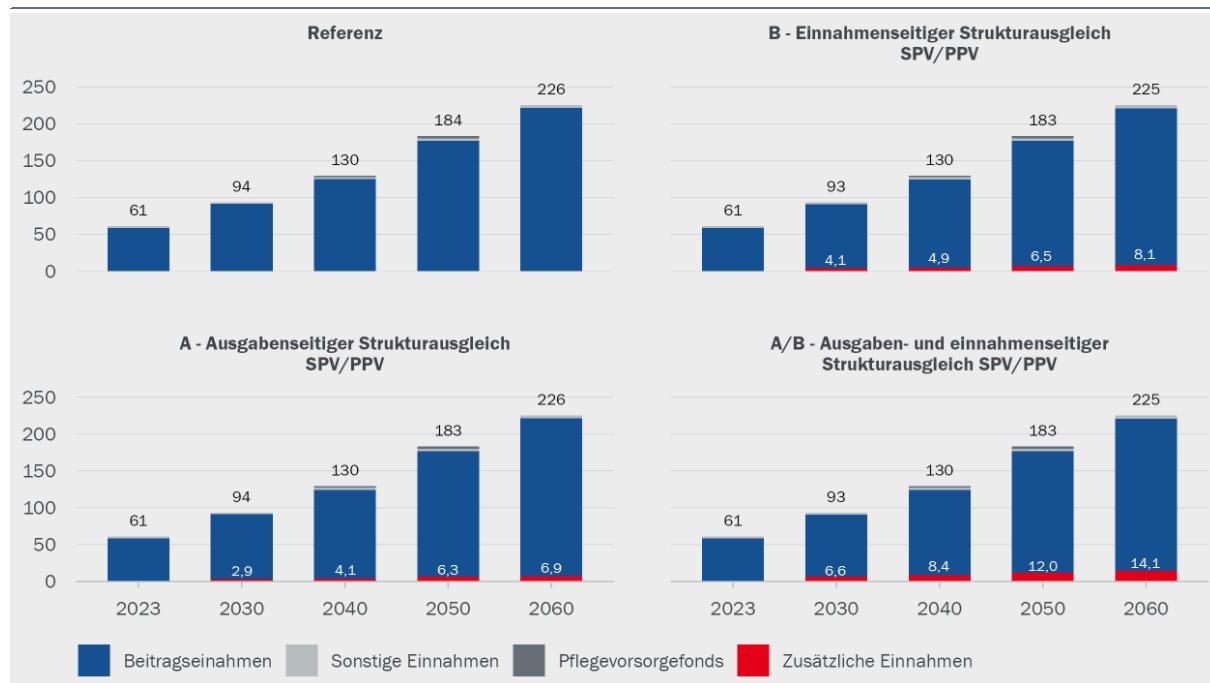
³⁹ Die PPV-Leistungsausgaben je Leistungsempfängerin bzw. -empfänger nach Leistungsart und Pflegegrad wurden zunächst auf Basis von Daten des PKV-Zahlenportals geschätzt. Die Fortschreibung der Leistungsausgaben der PPV erfolgte auf dieser Grundlage. Für die einzelnen Leistungsarten bzw. die entsprechenden Ausgaben wurde unterstellt, dass sich deren Relation zu den Leistungsausgaben der SPV im Zeitverlauf nicht verändert. Die Beihilfe-(berechtigten) wurde analog zu [Neusius \(2019\)](#) berücksichtigt, der für die Korrektur der durchschnittlichen Leistungsausgaben einen Beihilfeanteil von 70 Prozent unterstellt und den Anteil der Beihilfeberechtigten im Alter von 70 Jahren zugrunde legt. Die Pflegeprävalenzen der PPV-Versicherten wurden geschätzt, indem die Prävalenzen in der SPV nach Alter, Geschlecht, Versorgung/Setting und Pflegegrad auf die Zahl der PPV-Leistungsempfängerinnen bzw. empfänger nach Setting und Pflegegrad gemäß PKV-Zahlenportal kalibriert wurden. Einschränkend ist darauf hinzuweisen, dass tatsächlich vorliegende Unterschiede innerhalb eines Settings und Pflegegrads also nicht abgebildet werden können.

konkret beispielsweise im Jahr 2030 in Höhe von 4,1 Mrd. Euro. Diese steigen bis 2060 auf rund 8,1 Mrd. Euro. Für die SPV ist der einnahmenseitige Finanzausgleich durchgehend positiv (Abbildung 26, oben rechts).⁴⁰ Der ausgabenseitige Strukturausgleich zwischen den beiden Systemen führt isoliert berechnet zu Mehreinnahmen auf ähnlichem Niveau (Abbildung 25, unten links).

Der Nettoeffekt wird im ganzheitlichen Strukturausgleich deutlich. Dieser ist für die SPV im Zeitverlauf und bis zum Ende des Betrachtungshorizonts positiv und liegt in 2060 bei 14,1 Mrd. Euro (Abbildung 25, unten rechts).

Abbildung 25: SPV-Einnahmen bei Finanzausgleich zwischen PPV und SPV

in Mrd. Euro (nominal), 2023-2060, Referenz und Reformbaustein



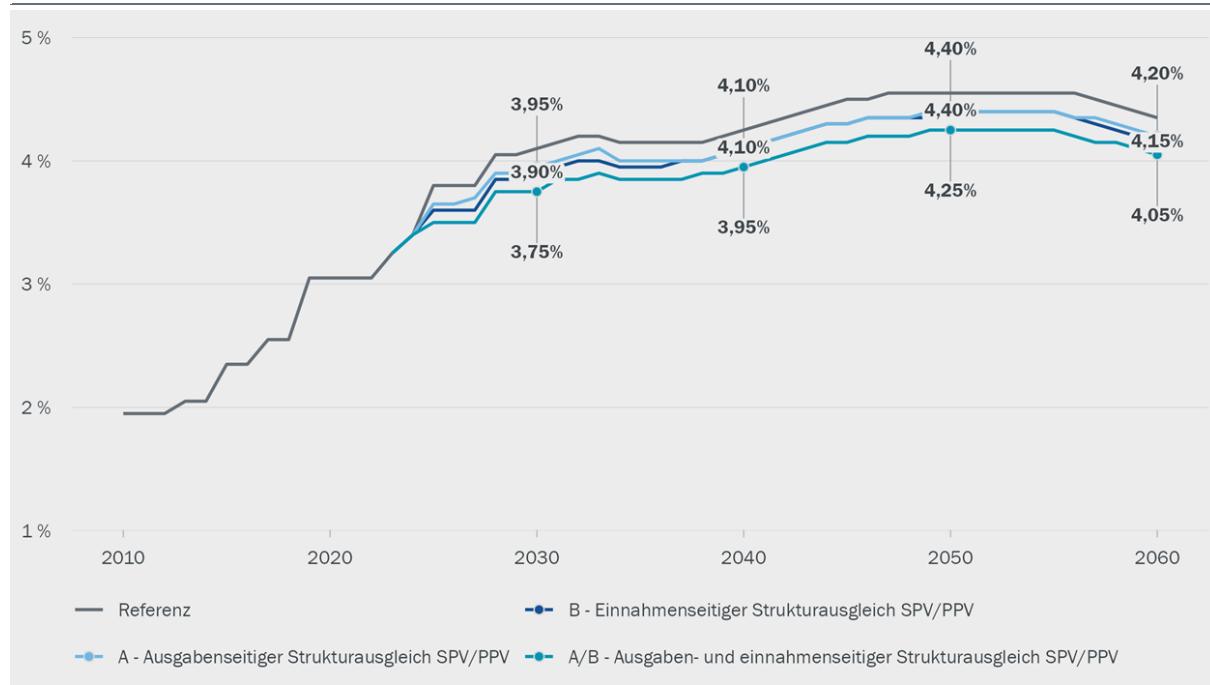
Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023), PKV-Wahrscheinlichkeitstafeln, PKV-Zahlenportal (beide Stand 2022), SOEP (Stand 2020) © Prognos 2024

Die unterschiedlichen Wirkungen der isolierten und des ganzheitlichen Finanzausgleichs zwischen PPV und SPV schlagen sich in den jeweiligen Beitragssatzverläufen nieder. Der einnahmenseitige und der ausgabenseitige Strukturausgleich führen im Betrachtungszeitraum jeweils zu einer Reduktion des Beitragssatzes um ca. -0,15 bis -0,20 Prozentpunkte gegenüber der Referenz. Insgesamt führt der modellierte Finanzausgleich zu einer Entlastung für die Beitragszahlenden der SPV von rund -0,30 Prozentpunkten. Der Beitragssatz liegt im Jahr 2060 somit bei 4,05 Prozent statt 4,35 Prozent in der Referenz (Abbildung 26).

⁴⁰ Da hier ein potenzieller Finanzausgleich und nicht ein einheitliches Versicherungssystem modelliert ist, ändern sich die Gesamteinnahmen der SPV nicht, sondern es verschiebt sich – analog zu den anderen Reformbausteinen – lediglich die Struktur innerhalb der Einnahmen. Im Falle eines Finanzausgleichs von der PPV an die SPV erzielt die SPV also Mehreinnahmen, die zu einer Entlastung der Beitragszahlenden in der SPV führen.

Abbildung 26: SPV-Beitragssatz bei Finanzausgleich zwischen PPV und SPV

in Prozent, 2010-2060, Referenz und Reformbaustein



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik (alle Stand 2023), PKV-Wahrscheinlichkeitstafeln, PKV-Zahlenportal (beide Stand 2022), SOEP (Stand 2020) © Prognos 2024

4.3 Zwischenfazit

Die untersuchten Reformoptionen wirken unterschiedlich stark, bewegen sich aber alle im Bereich der Entlastung und schaffen bis maximal -0,40 Prozentpunkte. Die stärksten Effekte auf den SPV-Beitragssatz resultieren bei gleichzeitiger BBG-Anhebung und Verbeitragung weiterer Einkunftsarten (im Mittel -0,35 Prozentpunkte), gefolgt von der Einführung eines Steuerzuschusses für die soziale Sicherung der Pflegepersonen und weitere versicherungsfremde Leistungen und dem (einnahme- und ausgabenseitigen) Finanzausgleich zwischen PPV und SPV (im Mittel jeweils -0,30 Prozentpunkte). Die Wirkungen der isolierten Anhebung der BBG auf RV-Niveau und der Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende sind mit durchschnittlich -0,20 bzw. -0,15 Prozentpunkten im Vergleich dazu nur halb so stark. Die Einführung des Steuerkapitals, wenn es analog zum geplanten Generationenkapital in der GRV ausgestaltet werden würde, zeigt im gesamten Simulationszeitraum geringe Wirkung (Tabelle 9). Eine andere Skalierung würde allerdings entsprechend höhere Effekte erzielen.

Die verschiedenen Reformoptionen haben unterschiedliche Folgen für die Zusammensetzung der SPV-Einnahmen. Bei den Reformbausteinen mit einer Ausweitung der Steuerfinanzierung verändert sich der Beitrags- und Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV, während die Bausteine zur Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen lediglich Verschiebungen innerhalb der Beitragseinnahmen verursachen.

Den größten Effekt hat die verstärkte steuerliche Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen. Der Steueranteil wächst hier im Jahr 2060 auf 9,0 Prozent, was dann rund 20,4 Mrd. Euro entspricht. Gegenüber der Referenz (1,9 %) ist das eine Zunahme um 7,1 Prozentpunkte. Die

Beitragszahlenden werden demnach um rund 16,6 Mrd. Euro entlastet. Etwa halb so groß ist der Effekt, der aus der Erhöhung der Bürgergeld-Pauschale resultiert. Hier liegt die Entlastung der Beitragszahlenden zum Ende des Betrachtungshorizonts bei 7,3 Mrd. Euro, der Steueranteil ist mit 5,3 Prozent dann 3,4 Prozentpunkte höher als in der Referenz. Das Steuerkapital hat nur geringfügige Auswirkungen auf die Finanzierungsstruktur (Abbildung 27).

Tabelle 9: SPV-Beitragssatz in Referenz und mit Reformen

in Prozentpunkten, 2023-2060, Referenz sowie Abweichungen durch Reformbausteine

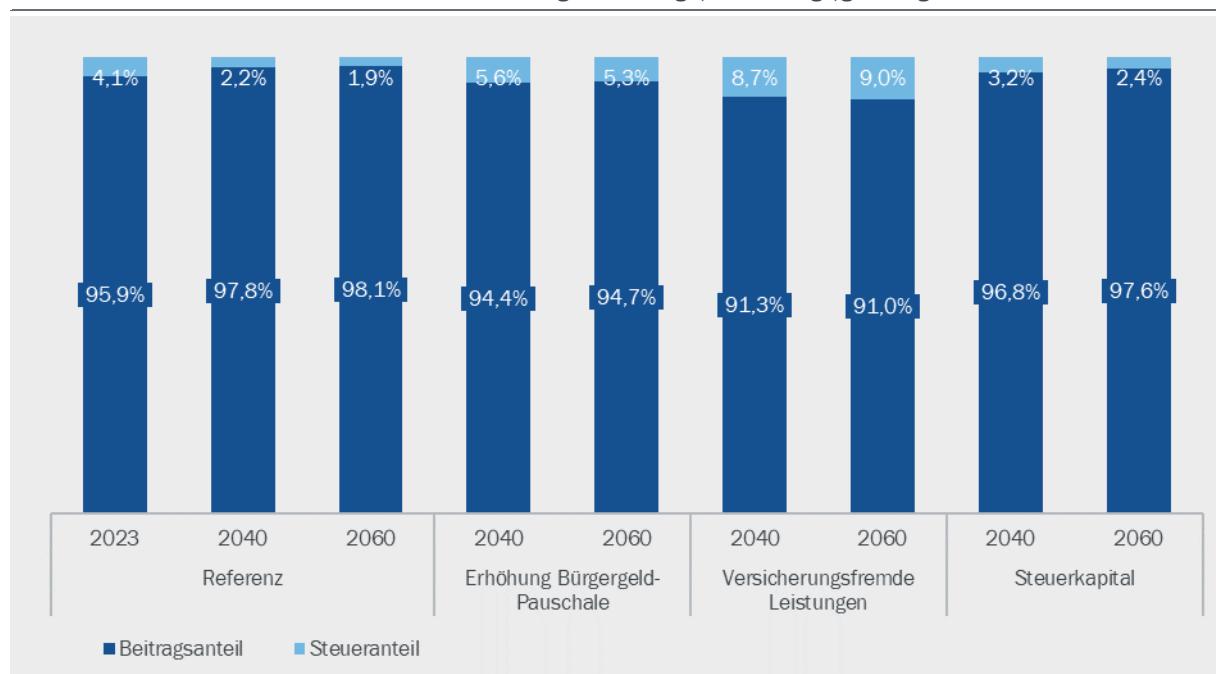
Referenz	Erhöhung Bürgergeld- pauschale	Versiche- rungsfremde Leistungen	Steuer- kapital	Anhebung BBG	weitere Einkünfte	Finanzaus- gleich
Jahr		absolut bzw. Veränderung ggü Referenz				
2023	3,25					
2030	4,10	-0,15	-0,25	0,00	-0,20	-0,30
2040	4,25	-0,15	-0,30	-0,10	-0,20	-0,35
2050	4,55	-0,15	-0,35	-0,05	-0,20	-0,35
2060	4,35	-0,20	-0,35	-0,05	-0,25	-0,40

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Abbildung 27: Beitrags- und Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV

in Prozent, 2010-2060, Reformbausteine „Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen“



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

5 Reformwirkungen im Zusammenspiel

Nach der einzelanalytischen Betrachtung der ausgewählten Reformmaßnahmen, werden die Vorschläge nun schrittweise in verschiedene Kombinationen von Reformmodellen überführt. Die Modellierung berücksichtigt dabei etwaige (pflege-)systematische Zusammenhänge, die zu Abweichungen von den berechneten quantitativen Auswirkungen der Einzelbetrachtungen führen können. Damit sind die Ergebnisse der nachfolgenden Reformmodelle nicht identisch mit einer schlichten Addition der Partialeffekte.

Die Reformoptionen werden wie folgt kombiniert (Tabelle 10):

- **Reformmodell I „Ausweitung der Steuerfinanzierung“:** Das Modell fokussiert auf eine stärkere Finanzierung der SPV über Steuern und beinhaltet die entsprechenden Reformbausteine.
- **Reformmodell II „Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen“:** Das Modell umfasst die beitragsfinanzierten Bausteine, die sich auf Struktur und Höhe der Beitragseinnahmen auswirken.
- **Gesamtmodell „Kombination aller Bausteine“:** Das Modell umfasst alle vorgestellten Bausteine.

Tabelle 10: Reformbausteine und Reformmodelle im Überblick

Reformbaustein	Reformmodell		
	I „Ausweitung der Steuerfinanzierung“	II „Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen“	IV „Gesamtpaket“
Erhöhung Bürgergeld-Pauschale	✓		✓
Bundeszuschuss versicherungsfremde Leistungen	✓		✓
Einführung eines Steuerkapitals	✓		✓
Beitragsbemessungsgrenze auf RV-Niveau		✓	✓
Weitere Einkunftsarten			✓
Finanzausgleich zwischen SPV und PPV		✓	✓

Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2024

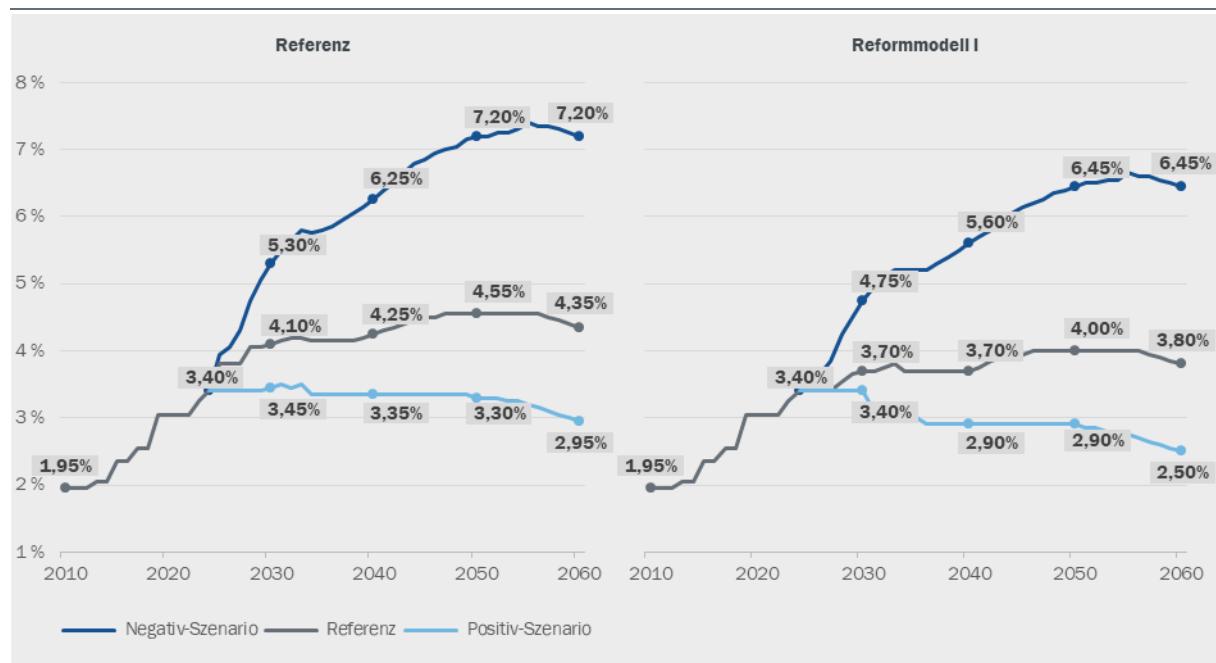
5.1 Reformmodell I „Ausweitung der Steuerfinanzierung“

Abbildung 28 zeigt die Wirkungen von Reformmodell I auf den Beitragssatz in der Referenz sowie den eingangs skizzierten Positiv- und Negativ-Szenarien. Bei der Kombination der Einführung eines Steuerzuschusses für versicherungsfremde Leistungen mit der Erhöhung der Pauschale für

Bürgergeldempfängerinnen und -empfänger und der Einführung eines Steuerkapitals kann eine deutliche Entlastung der Beitragszahlenden erreicht werden.

Abbildung 28: SPV-Beitragssatz bei Ausweitung der Steuerfinanzierung (Reformmodell I)

in Prozent, 2010-2060, Referenz, Positiv- und Negativ-Szenario ohne (links) und mit (rechts) Reformmodell I



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Im Referenzszenario fällt der Beitragssatz um durchschnittlich -0,50 Prozentpunkte geringer aus und liegt am Ende des Betrachtungszeitraums bei 3,80 statt 4,35 Prozent. Im Positiv-Szenario ergibt sich ein um durchschnittlich -0,40 Prozentpunkte geringerer Beitragssatz bzw. ein Beitragssatz von 2,50 Prozent im Jahr 2060⁴¹, im Negativ-Szenario ein um durchschnittlich -0,70 Prozentpunkte geringerer Beitragssatz bzw. ein Beitragssatz von 6,45 Prozent im Jahr 2060 (Tabelle 11).

Im Reformmodell I „Ausweitung der Steuerfinanzierung“ reichen die unterstellten Maßnahmen demnach nicht aus, um den Beitragssatz bei ungünstiger Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen und der Beitragseinnahmen zu stabilisieren. Sie können die hohe Dynamik im Negativ-Szenario gleichwohl dämpfen. In der Referenz reichen die Maßnahmen in der Kombination aus, um den Beitragssatz im Betrachtungszeitraum durchgehend unter der 4-Prozent-Marke zu halten. Im Positiv-Szenario ist ab 2030 ein Niveau von deutlich unter 3 Prozent möglich.

Die Entlastung der Beitragszahlenden zeigt sich entsprechend in einer Verschiebung der Finanzierungsanteile der SPV aus Beiträgen und Steuern. So liegt der Steueranteil im Referenzszenario ohne Reformen langfristig bei 1,9 Prozent, durch das Reformmodell I nimmt der Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV in 2060 um 10,8 Prozentpunkte auf 12,7 Prozent zu. Im Positiv- und Negativ-Szenario sind die Veränderungen etwas größer bzw. kleiner (Tabelle 12).

⁴¹ Der identische Beitragssatzverlauf im Referenz- und Positiv-Szenario zu Beginn ist der Annahme geschuldet, dass Beitragssatzsenkungen erst ab 2030 möglich sind.

Tabelle 11: SPV-Beitragssatz in Referenz und Reformmodell I

in Prozent(punkten), 2023-2060, Referenz und Abweichungen durch Reformmodell I

Referenz			Reformmodell I		
Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.
Jahr	absolut		Veränderung ggü. Referenz		
2023	3,25				
2030	4,10	3,45	5,30	-0,40	-0,05
2040	4,25	3,35	6,25	-0,55	-0,45
2050	4,55	3,30	7,20	-0,55	-0,40
2060	4,35	2,95	7,20	-0,55	-0,45

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Tabelle 12: Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV in Referenz und Reformmodell I

in Prozent(punkten), 2023-2060, Referenz und Reformmodell I (Abweichungen)

Referenz			Reformmodell I		
Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.
Jahr	absolut (Veränderungen ggü. Referenz)				
2023	4,1				
2030	2,6	3,0	2,1	11,8 (+9,3)	11,9 (+8,9)
2040	2,2	2,6	1,6	12,8 (+10,6)	13,8 (+11,2)
2050	1,9	2,4	1,3	12,4 (+10,5)	14,0 +(11,6)
2060	1,9	2,5	1,3	12,7 (+10,8)	15,2 (+12,7)

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Das Gutachten quantifiziert die Wirkungen unterschiedlicher Reformbausteine auf die Finanzierung der SPV. Die Maßnahmen werden weder mit Blick auf ihre Finanzierbarkeit noch ihre rechtliche Umsetzbarkeit im modellierten Zeitraum überprüft. Die Ergebnisse bilden damit eine Grundlage für die weitere Diskussion zum Reformbedarf bzw. im Reformprozess der SPV. Ob bzw. wie die in Reformmodell I berechneten Mehrbedarfe an Steuermitteln angesichts der angespannten Lage im Bundeshaushalt aufzubringen sind, kann hier nicht geklärt werden. Grundsätzlich kommen hierfür entweder Einsparungen an anderen Stellen im Haushalt oder Steuererhöhungen in Frage, beispielsweise in Form eines „Pflege-Soli“ (Infobox). Um die berechneten Mehrbedarfe an Steuermitteln für die SPV im Reformmodell I zu finanzieren, könnte analog zum aktuell gültigen Soli ein Pflege-Soli in Höhe von etwa 2,15 Prozent erhoben werden. Dieser würde die erforderlichen Steuermehreinnahmen in Höhe von 11,1 Mrd. Euro in 2030 und 28,7 Mrd. Euro in 2060 generieren.⁴² Alternativ könnte der Mehrbedarf durch eine Erhöhung der Umsatzsteuer erzielt

⁴² Grundlage ist eine Fortschreibung des Steueraufkommens aus dem makroökonomischen Modell VIEW von Prognos. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Wachstumsrate von 3,3 Prozent p. a. zwischen 2024 und 2060.

werden. Dazu müsste der durchschnittliche Steuersatz von 16,7 Prozent um 0,5 Prozentpunkte auf 17,2 Prozent angehoben werden (Infobox).

i

Pflege-Solidaritätszuschlag und Umsatzsteuererhöhung

Der Bund erhebt seit 1995 einen Solidaritätszuschlag (Soli) zusätzlich zur Einkommens- und Abgeltungssteuer. Dieser liegt bei 5,5 Prozent und wird von privaten Haushalten gezahlt. Seit 2021 wurden die Freigrenzen so erhöht, dass etwa 90 Prozent der Steuerpflichtigen mittlerweile von der Sondersteuer befreit sind. Weiterhin zahlen Unternehmen den Soli ergänzend zur Körperschaftssteuer. Das Aufkommen aus dem Soli ist entsprechend gesunken, liegt aber immer noch bei rund 12,2 Mrd. Euro ([Statistisches Bundesamt 2024](#)). Bezogen auf das Aufkommen aus der Lohn- und Einkommenssteuer, der Abgeltungssteuer sowie der Körperschaftssteuer in 2023 in Höhe von insgesamt 399,3 Mrd. Euro entspricht der Soli einem rechnerischen Zuschlag von rund 3,1 Prozent.

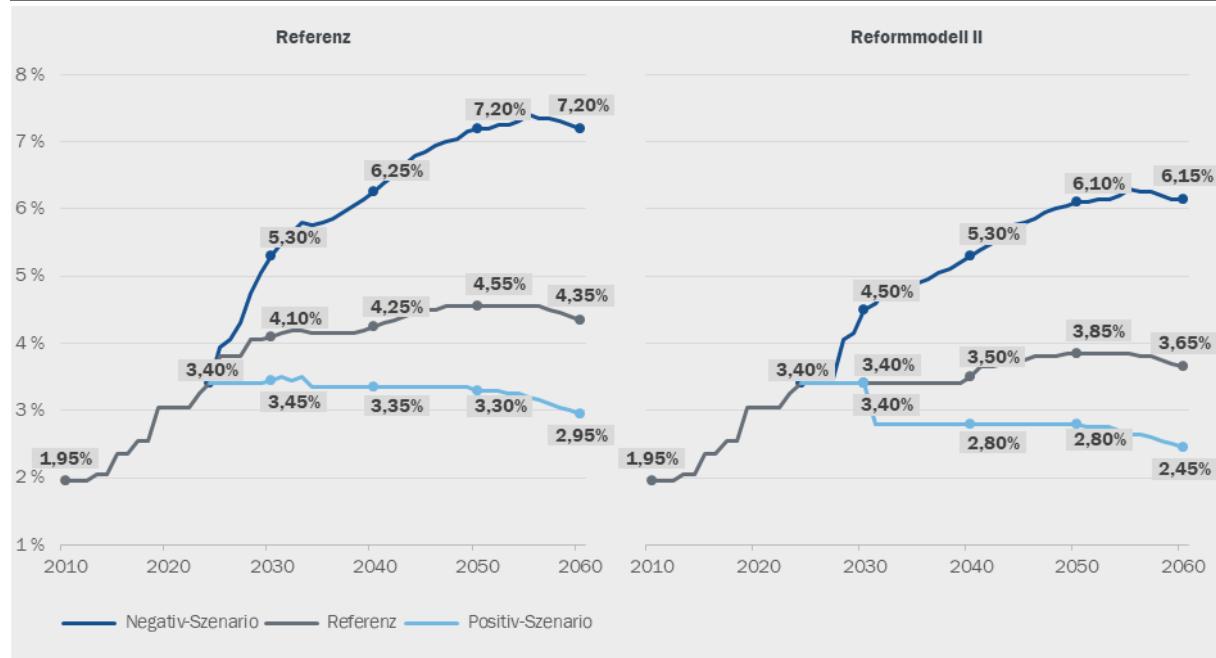
Die Umsatzsteuer hatte gemäß der genannten Statistik im Jahr ein Aufkommen von 291,4 Mrd. Euro. Dieses wird über den normalen Steuersatz von 19 Prozent sowie einen ermäßigten Satz in Höhe von 7 Prozent erzielt. Das Aufkommen aus dem ermäßigten Satz hat einen Anteil von 8 Prozent am Gesamtaufkommen ([Bundesrechnungshof 2022](#)), so dass sich rechnerisch ein durchschnittlicher Umsatzsteuersatz von 16,7 Prozent ergibt. Das Aufkommen pro Durchschnittspunkt beträgt damit 17,4 Mrd. Euro.

5.2 Reformmodell II „Ausweitung der Beitrags(bemessungs)grundlagen“

Abbildung 29 veranschaulicht die quantitativen Wirkungen im Reformmodell II. Durch die Kombination der Anhebung der BBG auf RV-Niveau mit der Verbeitragung weiterer Einkunftsarten und dem Finanzausgleich zwischen SPV und PPV ergibt sich durchgehend ein geringerer Beitragssatz in der SPV. Im Referenzszenario fällt er um durchschnittlich -0,70 Prozentpunkte niedriger aus und liegt am Ende des Betrachtungszeitraums bei 3,65 statt 4,35 Prozent. Im Positiv-Szenario kann der Beitragssatz auf 2,45 Prozent im Jahr 2060 abgesenkt werden. Der anfangs identische Beitragssatzverlauf im Referenz- und Positiv-Szenario ist der Annahme geschuldet, dass Beitragsatzsenkungen erst ab 2030 möglich sind. Im Negativ-Szenario reicht das Reformpaket dagegen nicht aus, um den Beitragssatz mittel- bis langfristig zu stabilisieren. Zwar wird der Beitragssatz auch hier deutlich entlastet (um durchschnittlich -1,00 Prozentpunkte), er steigt jedoch dennoch bis zum Jahr 2060 auf 6,15 Prozent und damit auf ein deutlich höheres Niveau als in der Referenz an (Tabelle 13).

Da die „beitragsseitigen“ Reformen kaum Einfluss auf Steuer- und Beitragsanteil an den Gesamteinnahmen haben, werden diese hier nicht separat ausgewiesen.

Abbildung 29: SPV-Beitragssatz bei Ausweitung der Bemessungsgrundlagen (Reformmodell II)
in Prozent, 2010-2060, Referenz, Positiv- und Negativ-Szenario ohne (links) und mit (rechts) Reformmodell II



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Tabelle 13: SPV-Beitragssatz in Referenz und Reformmodell II

in Prozent(punkten), 2023-2060, Referenz und Abweichungen durch Reformmodell II

	Referenz			Reformmodell II		
	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.
Jahr	absolut			Veränderung ggü. Referenz		
2023	3,25					
2030	4,10	3,45	5,30	-0,70	-0,05	-0,80
2040	4,25	3,35	6,25	-0,75	-0,55	-0,95
2050	4,55	3,30	7,20	-0,70	-0,50	-1,10
2060	4,35	2,95	7,20	-0,70	-0,50	-1,05

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

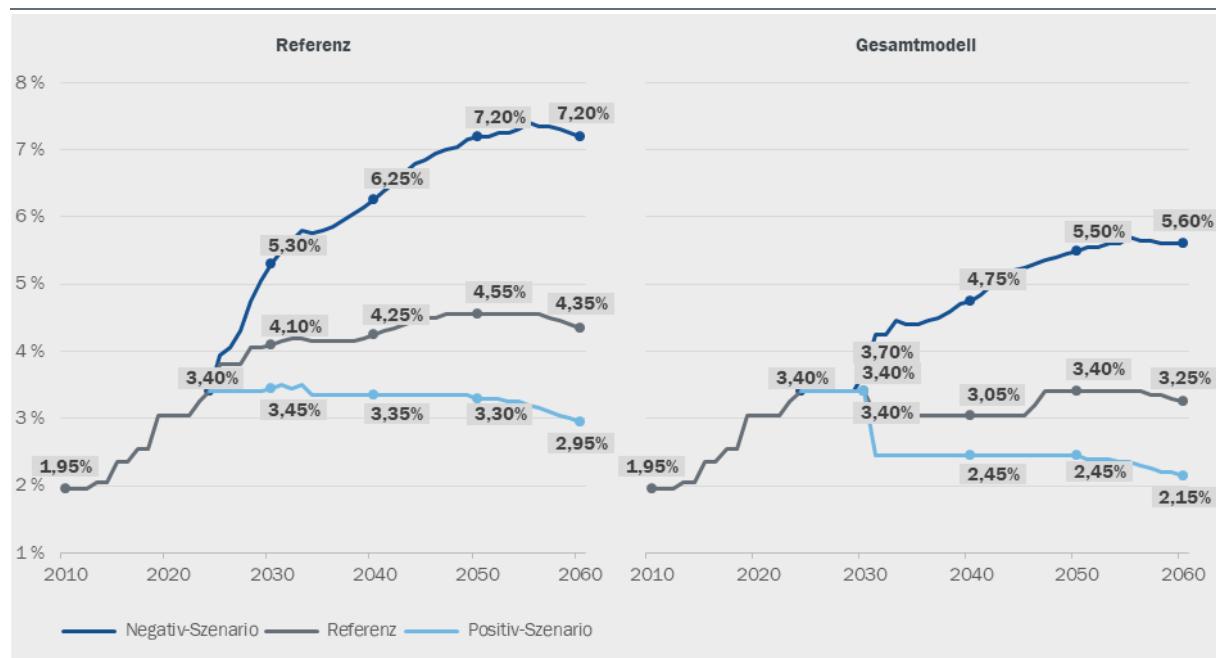
5.3 Gesamtmodell „Kombination aller Bausteine“

Abbildung 30 zeigt nun zusammenfassend die quantitativen Wirkungen im Gesamtmodell. Werden alle Bausteine kombiniert, ist in der Referenz eine Beitragsdämpfung um durchschnittlich rund -1,05 Prozentpunkte möglich. Um das Jahr 2040 herum beträgt der Beitragssatzeffekt sogar gut -1,20 Prozentpunkte. In der langen Frist erlauben die modellierten Reformen damit einen Beitragssatz in Höhe von 3,25 Prozent, und damit quasi Beitragssatzstabilität gegenüber heute. Im Positiv-Szenario resultiert ein um durchschnittlich -0,85 Prozentpunkte niedrigerer Beitragssatz bzw. im Jahr 2060 dann ein Beitragssatz in Höhe von 2,15 Prozent. Im Negativ-Szenario, welches eine pessimistische Entwicklung abbildet, steigt der Beitragssatz ab 2030 deutlich an und liegt am Ende des Betrachtungszeitraums bei 5,60 Prozent. Das Reformpaket entlastet den Beitragssatz allerdings mit durchschnittlich -1,60 Prozentpunkten dennoch deutlich.

Die Beitragssatzwirkungen des Gesamtmodells sind in Tabelle 14 zusammengefasst. Tabelle 15 zeigt, welche Veränderungen sind durch die Kombination aller Reformbausteine mit Blick auf den Steueranteil an der Finanzierung der Gesamteinnahmen der SPV ergeben. Da das Reformmodell II diesbezüglich nur minimale strukturelle Veränderungen bewirkt, entsprechen die Ergebnisse weitgehend denen des Reformmodells I. Die Steuerfinanzierung nimmt in allen Szenarien deutlich zu, der Anteil wächst bis 2060 auf etwa 12,1 bis 14,7 Prozent. Die damit verbundene Entlastung der Beitragzahlenden beginnt aber bereits mit der Umsetzung der Reformen im Jahr 2025 und lässt den Steueranteil sprunghaft auf rund 10 Prozent ansteigen. Über den Betrachtungszeitraum nimmt der Anteil dann im Zuge der veränderten Einnahmen weiter zu.

Abbildung 30: SPV-Beitragssatz im Gesamtmodell

in Prozent, 2010-2060, Referenz, Positiv- und Negativ-Szenario ohne (links) und mit (rechts) Gesamtmodell



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Tabelle 14: SPV-Beitragssatz in Referenz und Gesamtmodell

in Prozent(punkten), 2023-2060, Referenz und Abweichungen durch Gesamtmodell

Referenz			Gesamtmodell		
Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.
Jahr	absolut		Veränderung ggü. Referenz		
2023	3,25				
2030	4,10	3,45	5,30	-0,70	-0,05
2040	4,25	3,35	6,25	-1,20	-0,90
2050	4,55	3,30	7,20	-1,15	-0,85
2060	4,35	2,95	7,20	-1,10	-0,80

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Tabelle 15: Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV in Referenz und Gesamtmodell

in Prozent(punkten), 2023-2060, Referenz und Gesamtmodell (Abweichungen)

Referenz			Gesamtmodell		
Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.
Jahr	absolut (Veränderungen ggü. Referenz)				
2023	4,1				
2030	2,6	3,0	2,1	10,6 (+8,0)	10,2 (+7,2)
2040	2,2	2,6	1,6	12,3 (+10,1)	13,2 (+10,6)
2050	1,9	2,4	1,3	11,7 (+9,8)	13,4 +(11,0)
2060	1,9	2,5	1,3	12,1 (+10,2)	14,7 (+12,1)

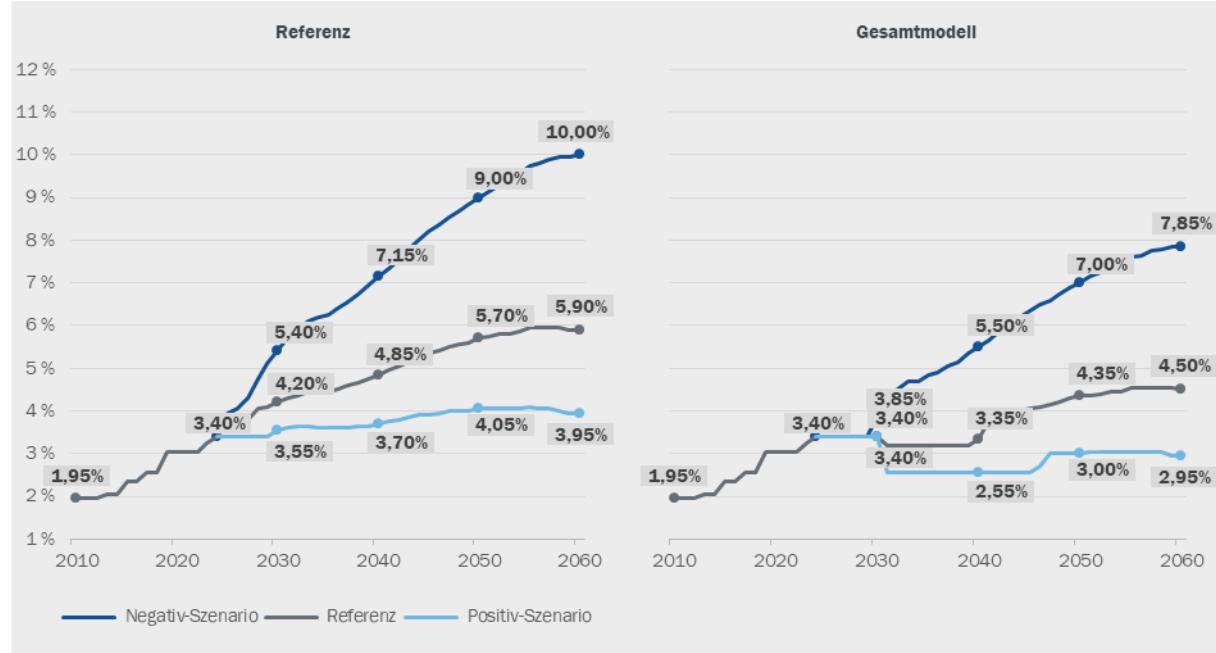
Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

5.4 Exkurs: stärkere Leistungsdynamisierung im Gesamtmodell

Gegenüber der Referenz mit einer Dynamisierung der Leistungsbeträge mit der Inflationsrate in Höhe von 1,5 Prozent ab 2029 (Tabelle 1 in Abschnitt 2.2.1), ist in diesem Exkurs eine Variante modelliert, in der die Leistungsbeträge ab 2029 mit der Lohnentwicklung steigen. Diese liegt annahmegemäß bei 3 Prozent. Diese stärkere Leistungsdynamisierung bewirkt höhere Beitragssatzanstiege, die Wirkung des Gesamtmodells ist analog zu der im vorherigen Abschnitt beschrieben, die Einzelleffekte sind absolut gesehen etwas größer. In der Referenz kann das Gesamtmodell den Beitragssatz um -1,40 Prozentpunkte auf 4,50 Prozent im Jahr 2060 drücken. Im Positiv- Szenario (Negativ-Szenario) liegt die Beitragssatzreduktion bei -1,00 (-2,15) Prozentpunkten. Der Beitragssatz im Jahr 2060 erreicht 2,95 statt 3,95 Prozent unter positiven Annahmen bzw. 7,85 statt 10,0 Prozent im pessimistischen Fall (Abbildung 31 und Tabelle 16).

Abbildung 31: SPV-Beitragssatz im Gesamtmodell bei stärkerer Leistungsdynamisierung
in Prozent, 2010-2060, Referenz, Positiv- und Negativ-Szenario ohne (links) und mit (rechts) Gesamtmodell



Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Tabelle 16: SPV-Beitragssatz im Gesamtmodell bei stärkerer Leistungsdynamisierung
in Prozent(punkten), 2023-2060, Referenz und Abweichungen durch Gesamtmodell

Referenz 3%			Gesamtmodell 3%			
Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	
Jahr	absolut		Veränderung ggü. Referenz			
2023	3,25					
2030	4,20	3,55	5,40	-0,80	-0,15	-1,55
2040	4,85	3,70	7,15	-1,50	-1,15	-1,65
2050	5,70	4,05	9,00	-1,35	-1,05	-2,00
2060	5,90	3,95	10,00	-1,40	-1,00	-2,15

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

Auf die Finanzierungsstruktur wirkt sich die stärkere Leistungsdynamisierung im Gesamtmodell gegenüber der Referenz im Gesamtmodell leicht „steueranteilsmindernd“ aus. Der Steueranteil an der Finanzierung nimmt zwar deutlich zu und erhöht sich im Zeitraum 2030 bis 2060 um durchschnittlich knapp 8,6 Prozentpunkte. Im Fall ohne stärkere Leistungsdynamisierung beträgt die Zunahme allerdings durchschnittlich rund 9,5 Prozentpunkte. Dies gilt gleichermaßen im Vergleich der Positiv- und Negativ-Szenarien (Tabelle 17).

Tabelle 17: Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV im Gesamtmodell bei stärkerer Leistungsdy-namisierung

in Prozent(punkten), 2023-2060, Referenz und Gesamtmodell (Abweichungen)

Referenz 3%			Gesamtmodell 3%		
Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.	Referenz	Positiv-Szen.	Negativ-Szen.
Jahr	absolut (Veränderungen ggü. Referenz)				
2023	4,1				
2030	2,0	2,0	2,1	10,0 (+8,1)	9,4 (+7,4)
2040	1,7	1,8	1,8	11,2 (+9,5)	12,0 (+10,3)
2050	1,6	1,8	1,7	10,1 (+8,5)	11,5 (+9,7)
2060	1,8	2,3	1,8	10,2 (+8,3)	12,1 (+9,8)

Quelle: Eigene Berechnungen v. a. auf Basis KM6-Statistik, DRV-Statistik, BA-Statistik, PG2-Statistik, PV45-Statistik
(alle Stand 2023)

© Prognos 2024

6 Fazit

Das vorliegende Gutachten setzt sich intensiv mit dem zukünftigen Finanzierungsbedarf der SPV auseinander. Im Mittelpunkt stehen dabei die Ergebnisdimensionen Einnahmen und Ausgaben sowie der kostendeckende Beitragssatz bis 2060. Da der Finanzierungsbedarf der SPV absehbar steigen wird, zum einen aus demografischen Gründen, zum anderen aufgrund einer mittelfristig steigenden Inanspruchnahme von Pflegeleistungen und Leistungsverbesserungen, die sich in steigenden Pro-Kopf-Ausgaben niederschlagen, nimmt das Gutachten diverse Reformoptionen in den Blick. Mit Hilfe des Prognos-eigenen Sozialversicherungsmodells OCCUR wird quantifiziert, wie ergiebig die jeweiligen Reformbausteine für sich genommen sind und wie sie im Zusammenspiel wirken.

Insgesamt wurden in Abstimmung mit dem AOK-Bundesverband 6 Reformbausteine definiert. Einerseits soll die Steuerfinanzierung ausgeweitet werden, um die wachsenden Ausgaben zu decken und die Beitragszahlenden zu entlasten. Andererseits setzen Reformen an der Beitragsbemessung selbst an.

Die zukünftige Finanzierungssituation der SPV hängt in hohem Maße von den getroffenen Annahmen ab. Im Gutachten werden daher zunächst zwei entscheidende Faktoren variiert, nämlich die Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen im SGB XI und die Entwicklung der Grundlohnsumme. In einem Exkurs zeigen die Ergebnisse auch die Auswirkungen einer erhöhten Dynamisierung der Leistungsbeträge der SPV. Dabei wird ein Korridor von optimistischen bis zu pessimistischen Entwicklungen aufgezeigt. Insgesamt werden in dem Gutachten 27 verschiedene Beitragssatzentwicklungen (und weitere Ergebnisdimensionen) in unterschiedlichen Kombinationen von Annahmen und Reformen dargestellt. Im Kern steht jeweils die Referenzentwicklung als „mittlere Variante“.

Als zentrales Ergebnis lässt sich festhalten, dass der Finanzierungsbedarf in der Pflege mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich zunehmen wird. Nur in sehr optimistischen Varianten ergeben sich Situationen mit Beitragssatzstabilität oder sogar einem leichten Senkungspotenzial. Dies setzt allerdings eine moderate Zunahme der Pflegebedürftigkeit (Status-quo-Hypothese) bei gleichzeitig günstiger Lohnentwicklung voraus. In allen anderen Szenarien nimmt der Finanzierungsbedarf der SPV (teils massiv) zu. In einer alternden Gesellschaft darf dies niemanden überraschen.

Um die damit absehbar steigenden Ausgaben zu decken, werden in diesem Gutachten die Reformoptionen wie die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze der SPV auf das Niveau der GRV oder die stärkere Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen modelliert. Die Reformbausteine schaffen in der Einzelbetrachtung und im „mittleren“ Referenzszenario Beitragssatzentlastungen um bis zu -0,40 Prozentpunkte. Im Zusammenspiel aller Reformen sind rund -1,10 Prozentpunkte im Zeitraum bis 2060 möglich. In diesem Fall würde der Beitragssatz langfristig bei 3,25 Prozent liegen und über den Gesamtzeitraum unterhalb des aktuellen Wertes stabilisiert werden.

Die Kehrseite dieser moderat klingenden Entwicklung ist, dass dies einerseits erheblichen Reformeifer voraussetzt, und andererseits trotzdem etwaige – über der allgemeinen Preisentwicklung liegende Kostensteigerungen – auf anderen Wegen finanziert werden müssen. In der Pflege folgt daraus, dass die Eigenanteile der pflegebedürftigen Menschen steigen. Diese werden

exemplarisch für die stationäre Versorgung betrachtet und machen deutlich, dass der Leistungsanteil der SPV an den Gesamtausgaben für die stationäre Pflege deutlich absinkt. Letzteres kann durch eine stärkere Dynamisierung der Leistungsbeträge (in Höhe der Lohnentwicklung statt in Höhe der Inflation) zwar abgeschwächt werden, in diesem Fall muss die SPV aber die zunehmenden Lasten tragen und die annähernde Beitragssatzstabilität ist nicht mehr zu halten.

Das Gutachten selbst nimmt keine Bewertung der Reformmaßnahmen vor, es diskutiert keine Vor- und Nachteile einzelner Bausteine und prüft auch nicht deren rechtliche Umsetzbarkeit. Vielmehr liefert es eine quantitative Grundlage für eine dringend benötigte Reformdebatte. Es sei darauf hingewiesen, dass das Gutachten lediglich einnahmeseitige Reformen überprüft. Maßnahmen, die potenziell dazu beitragen können, das Wachstum der Ausgaben zu begrenzen, sollten gleichermaßen geprüft werden, wenngleich zu vermuten ist, dass die Kosten der Pflegebedürftigkeit in einer alternden Bevölkerung und unter Berücksichtigung eines angemessenen Qualitätsanspruchs in der Versorgung nicht einfach „wegreformiert“ werden können. Und die Kosten gehen alle an, ob als Pflegebedürftige, Pflegende, Beitrags- oder Steuerzahlende, Insofern braucht Deutschland dringend eine transparente Diskussion um Konzepte für eine nachhaltige Finanzierung der SPV.

Anhang

A1 Verzeichnisse

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Annahmen für die Modellierung der Szenarien im Überblick	5
Tabelle 2:	Einnahmen und Ausgaben der SPV	13
Tabelle 3:	Einnahmen und Ausgaben der SPV	14
Tabelle 4:	Leistungsausgaben der SPV pro Kopf	14
Tabelle 5:	SPV-Beitragssatz in der Referenz	18
Tabelle 6:	SPV-Ausgaben bei stärkerer Leistungsdynamisierung	21
Tabelle 7:	SPV-Ausgaben pro Kopf bei stärkerer Leistungsdynamisierung	22
Tabelle 8:	Annahmen für die Modellierung der Reformbausteine im Überblick	28
Tabelle 9:	SPV-Beitragssatz in Referenz und mit Reformen	42
Tabelle 10:	Reformbausteine und Reformmodelle im Überblick	43
Tabelle 11:	SPV-Beitragssatz in Referenz und Reformmodell I	45
Tabelle 12:	Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV in Referenz und Reformmodell I	45
Tabelle 13:	SPV-Beitragssatz in Referenz und Reformmodell II	47
Tabelle 14:	SPV-Beitragssatz in Referenz und Gesamtmodell	49
Tabelle 15:	Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV in Referenz und Gesamtmodell	49
Tabelle 16:	SPV-Beitragssatz im Gesamtmodell bei stärkerer Leistungsdynamisierung	50
Tabelle 17:	Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV im Gesamtmodell bei stärkerer Leistungsdynamisierung	51
Tabelle 18:	Zentrale Datengrundlagen und Quellen im Überblick	XIV

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Zahl der Pflegebedürftigen in der SPV	4
Abbildung 2:	Grundlohnsumme der SPV	8
Abbildung 3:	Zusammensetzung der Beitragseinnahmen der SPV	9
Abbildung 4:	Kapitalbestands des Pflegevorsorgefonds der SPV	10
Abbildung 5:	Bundesdurchschnittlicher pflegebedingter EEE in der stationären Pflege	11
Abbildung 6:	Reformbausteine bzw. Finanzierungsvarianten im Überblick	12
Abbildung 7:	SPV-Ausgaben im Vergleich zur Referenz	15
Abbildung 8:	SPV-Beitragssatz in der Referenz	16
Abbildung 9:	SPV-Beitragssatz in den Szenarien	17
Abbildung 10:	EEE in der stationären Pflege	19
Abbildung 11:	Anteil der SPV-Leistungen an den pflegebedingten Gesamtausgaben für stationäre Pflege	20
Abbildung 12:	SPV-Ausgaben bei stärkerer Leistungsdynamisierung	23
Abbildung 13:	SPV-Beitragssatz in den Szenarien bei stärkerer Leistungsdynamisierung	24

Abbildung 14:	EEE in der stationären Pflege bei stärkerer Leistungsdynamisierung	25
Abbildung 15:	Anteil der SPV-Leistungen an den pflegebedingten Gesamtausgaben für stationäre Pflege bei stärkerer Leistungsdynamisierung	25
Abbildung 16:	SPV-Einnahmen bei Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende	30
Abbildung 17:	SPV-Beitragssatz bei Erhöhung der Beitragspauschale für Bürgergeld-Beziehende	30
Abbildung 18:	SPV-Einnahmen bei zusätzlicher Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen	32
Abbildung 19:	SPV-Beitragssatz bei zusätzlicher Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen	32
Abbildung 20:	Kapitalbestand von Pflegevorsorgefonds und Steuerkapital	33
Abbildung 21:	SPV-Einnahmen mit zusätzlichem Steuerkapital	34
Abbildung 22:	SPV-Beitragssatz mit zusätzlichem Steuerkapital	35
Abbildung 23:	SPV-Beitragssatz bei Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze	36
Abbildung 24:	SPV-Beitragssatz bei Verbreiterung der Beitragsbemessungsgrundlage und gleichzeitiger Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze	38
Abbildung 25:	SPV-Einnahmen bei Finanzausgleich zwischen PPV und SPV	40
Abbildung 26:	SPV-Beitragssatz bei Finanzausgleich zwischen PPV und SPV	41
Abbildung 27:	Beitrags- und Steueranteil an den Gesamteinnahmen der SPV	42
Abbildung 28:	SPV-Beitragssatz bei Ausweitung der Steuerfinanzierung (Reformmodell I)	44
Abbildung 29:	SPV-Beitragssatz bei Ausweitung der Bemessungsgrundlagen (Reformmodell II)	47
Abbildung 30:	SPV-Beitragssatz im Gesamtmodell	48
Abbildung 31:	SPV-Beitragssatz im Gesamtmodell bei stärkerer Leistungsdynamisierung	50

Abbildung 32:	SPV-Versicherte nach Altersgruppen und Kinderzahl, 2020	XV
Abbildung 33:	Beitragspflichtiges Einkommen von SPV-Versicherten nach Altersgruppen und Geschlecht, 2020	XV
Abbildung 34:	(Potenziell) Beitragspflichtiges Einkommen der PPV-Versicherten nach Altersgruppen und Geschlecht, 2020	XVI
Abbildung 35:	Bestandsverteilung der Versicherten in der SPV und PPV nach Altersgruppen, 2023, 2040, 2060	XVI

A2 Datengrundlagen und Quellen

Tabelle 18: Zentrale Datengrundlagen und Quellen im Überblick

Indikator	Quelle(n)	Statistik	Stand	
Bevölkerungsstand	Statistisches Bundesamt	Bevölkerungsfortschreibung	2023	
Bevölkerungsvorausberechnung	Statistisches Bundesamt	15. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung	2022	
SPV-Versicherte	Bundesministerium für Gesundheit (BMG), AOK-Bundesverband	KM6-Statistik	2023	
SPV-Beitragszahler/-innen & beitragspflichtige Einkommen	Beschäftigte, Rentner/-innen ALG I-/Bürgergeldempfänger/-innen	Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund) Bundesagentur für Arbeit (BA)	DRV-Statistik BA-Statistik (Arbeitslosengeld, Strukturen der Grundsicherung SGB II)	2023
SPV-Leistungsempfänger/-innen	AOK-Bundesverband	PG2-Statistik	2023	
SPV-Finanzentwicklung	Bundesministerium für Gesundheit (BMG), AOK-Bundesverband	PV45-Statistik	2023	
PPV-Versicherte & PPV-Leistungsempfänger/-innen	Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BAFIN) PKV-Zahlenportal	PKV-Wahrscheinlichkeitstafeln Reihen Leistungsempfänger in der Pflegeversicherung & Pflegeversicherte	2022	
Versicherte nach Kinderzahl Einkommen nach Höhe und Art	DIW Berlin	Sozio-ökonomische Panel (SOEP)	2020	
Einrichtungseinheitlicher Eigenanteil, Zuschlag nach § 43c SGB XI	Wissenschaftliches Institut der AOK (WIldO)	Berechnung auf Basis der Leistungs- und Preisvergleichslisten nach § 7 Abs. 3 SGB XI; Wohndauern mit Hilfe der PG2-Statistik und von AOK-Routinedaten, Pflegegradverteilung mit Hilfe der PG2-Statistik	2023	

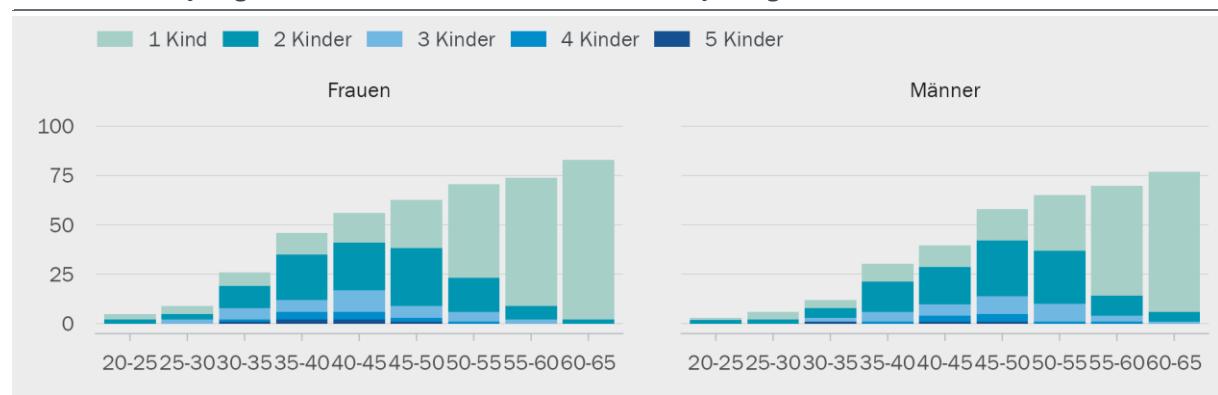
Quelle: Eigene Darstellung

© Prognos 2024

A3 Abbildungen

Abbildung 32: SPV-Versicherte nach Altersgruppen und Kinderzahl, 2020

20- bis unter 65-jährige Versicherte, Anteil der Versicherten mit der jeweiligen Kinderzahl in Prozent

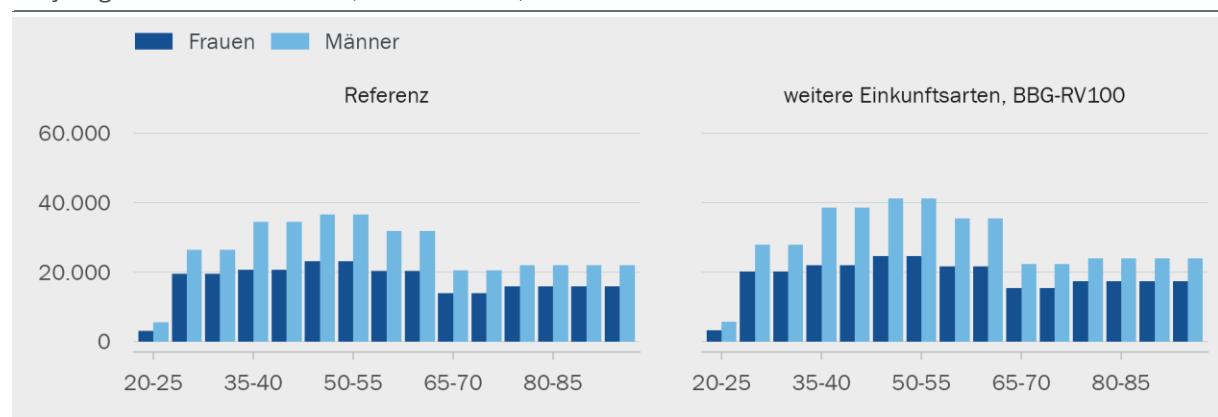


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis SOEP (Stand 2020)

© Prognos 2024

Abbildung 33: Beitragspflichtiges Einkommen von SPV-Versicherten nach Altersgruppen und Geschlecht, 2020

20-jährige und ältere Versicherte, Median in Euro, Referenz und Reformbaustein

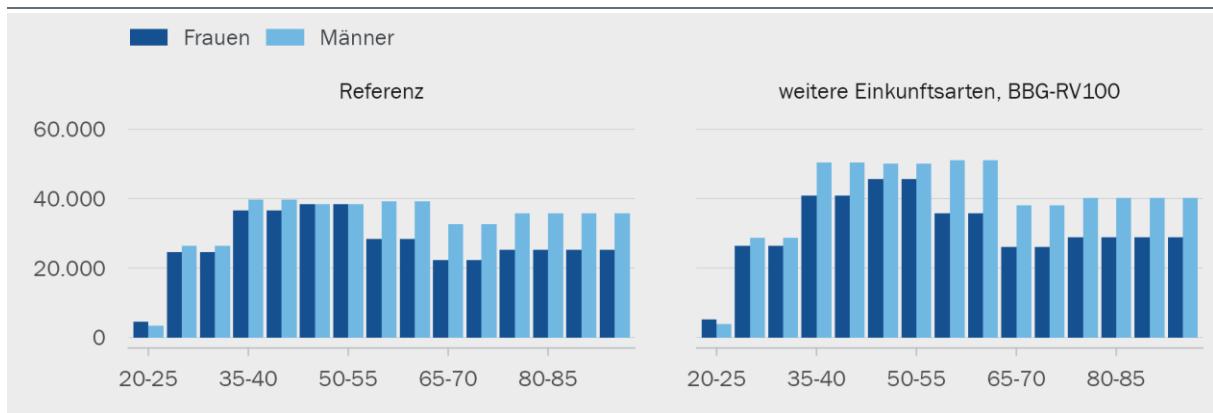


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis SOEP (Stand 2020)

© Prognos 2024

Abbildung 34: (Potenziell) Beitragspflichtiges Einkommen der PPV-Versicherten nach Altersgruppen und Geschlecht, 2020

20-jährige und ältere Versicherte, Median in Euro, Referenz und Reformbaustein

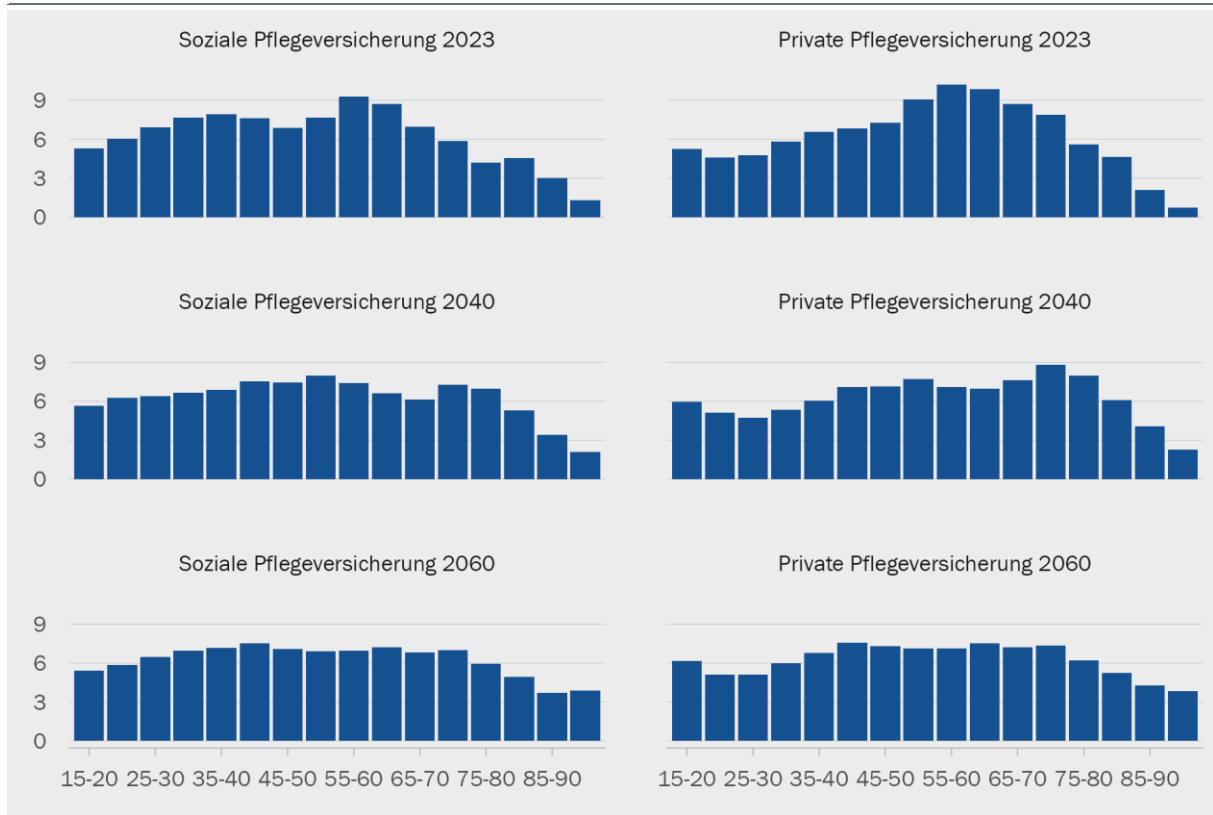


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis SOEP (Stand 2020)

© Prognos 2024

Abbildung 35: Bestandsverteilung der Versicherten in der SPV und PPV nach Altersgruppen, 2023, 2040, 2060

15-jährige und ältere Versicherte, Anteil der jeweiligen Altersgruppe in Prozent



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis KM6-Statistik (Stand 2023), PKV-Wahrscheinlichkeitstafeln, PKV-Zahlenportal (beide Stand 2022)

© Prognos 2024

Impressum

Reform der Pflegefinanzierung

Szenarien zu den finanziellen Auswirkungen unterschiedlicher Reformoptionen

Herausgeber

AOK-Bundesverband GbR
Rosenthaler Str. 31
10623 Berlin
Telefon: +49 30 52 00 59-210
E-Mail: info@bv.aok.de
www.aok.com

Autoren

Dr. Oliver Ehrentraut
Dr. Stefan Moog
Gwendolyn Huschik

Kontakt

Dr. Oliver Ehrentraut (Projektleitung)
Telefon: +49 761 76 61 164-801
E-Mail: oliver.ehrentraut@prognos.com

Satz und Layout: Prognos AG

Stand: August 2024

Copyright: 2024, Prognos AG

Alle Inhalte dieses Werkes, insbesondere Texte, Abbildungen und Grafiken, sind urheberrechtlich geschützt. Das Urheberrecht liegt, soweit nicht ausdrücklich anders gekennzeichnet, beim AOK-Bundesverband. Jede Art der Vervielfältigung, Verbreitung, öffentlichen Zugänglichmachung oder andere Nutzung bedarf der ausdrücklichen, schriftlichen Zustimmung des AOK-Bundesverbands.

Zitate im Sinne von § 51 UrhG sollen mit folgender Quellenangabe versehen sein: Prognos AG (2024): Reform der Pflegefinanzierung. Szenarien zu den finanziellen Auswirkungen unterschiedlicher Reformoptionen. Studie im Auftrag des AOK-Bundesverbands.