

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Elisabeth Scharfenberg,  
Kordula Schulz-Asche, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter  
und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN  
– Drucksache 18/1374 –**

### **Reform der sozialen Pflegeversicherung – Aufbau eines Pflegevorsorgefonds**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Mit dem Referentenentwurf für das Fünfte Gesetz zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Fünftes SGB XI-Änderungsgesetz – 5. SGB XI-ÄndG) vom 8. April 2014 ist dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD folgend, vorgesehen, dass die Mittel aus 0,1 Prozent (jährlich ca. 1,2 Mrd. Euro) der insgesamt um 0,3 Prozentpunkte geplanten Beitragssatzerhöhung in einen „Pflegevorsorgefonds“ fließen sollen. Der Fonds soll von der Deutschen Bundesbank verwaltet werden. Laut Entwurf sollen dem Fonds vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2034 Mittel zugeführt werden, um sie dann ab dem Jahr 2035 über 20 Jahre hinweg abzurufen und dem Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung zuzuführen. Die Mittel des Fonds dürfen laut Entwurf „ausschließlich zweckgebunden zur Stabilisierung des aufgrund der demografischen Entwicklung ansteigenden Beitragssatzes verwendet werden“.

Seit Bekanntwerden der Pläne erfährt das Konzept des Pflegevorsorgefonds breite Kritik von Expertenseite oder auch von der für die Verwaltung des Fonds vorgesehenen Deutschen Bundesbank (vgl. zum Beispiel Monatsbericht März 2014 der Deutschen Bundesbank). So stellt der Ökonom Prof. Dr. Heinz Rothgang (Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen) den Pflegevorsorgefonds in Frage, indem er darauf hinweist, es gebe „keinen Berg, den man untertunneln kann“ (Berliner Zeitung vom 3. Januar 2014, „Wenn die Babyboomer alt werden“). Maßgeblich für die weitere Beitragssatzentwicklung sei nicht nur die Zahl der Pflegebedürftigen, die ab Mitte der 2050er-Jahre tatsächlich sinken werde, sondern ihr Verhältnis zu den Beitragszahlern, deren Zahl aber ebenfalls zurückgehen werde. Infolgedessen werde der Beitragssatz bis Mitte der 2050er-Jahre steigen, um danach auf einem hohen Niveau zu bleiben. Man habe es „also mit einem Hochplateau zu tun [...] Aber was soll ein Vorsorgefonds dann überhaupt bewirken? [...] Ich kann beim besten Willen den Sinn eines Fonds nicht erkennen“ (ebd.).

Ähnlich argumentiert der ehemalige Vorsitzende der Wirtschaftsweisen, Prof. Dr. Bert Rürup: „Der Minister gehe fälschlicherweise davon aus, dass die Beitragsbelastung nur in den Jahren 2035 bis 2055 sehr hoch sei, weil dann die geburtenstarken Jahrgänge hochbetagt sein würden und die Zahl der Pflegefälle dann besonders groß sei. Tatsächlich aber verringere sich die Belastung auch in der Zeit danach nicht, sondern bleibe dauerhaft hoch“ (Die Welt vom 22. April 2014, „Schlechtes Zeugnis für Pflegereform“). Prof. Dr. Klaus Jacobs, Geschäftsführer des wissenschaftlichen Instituts der AOK, geht sogar davon aus, „dass der Pflegefonds gerade dann leer ist, wenn 2055 die höchsten Beiträge erwartet würden“ (Berliner Zeitung vom 19. April 2014, „Pflege-Vorsorgefonds entlastet Beitragszahler nicht“). Prof. Dr. Wolfgang Greiner, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, geht in einem Beitrag in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 23. April 2014 („Pflegevorsorgefonds greift zu kurz“) aufgrund eigener Berechnungen davon aus, dass der Beitragssatz um das Jahr 2060 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht, um nach einer temporären Hochplateauphase dann weiter anzusteigen.

Auch das Bundesministerium für Gesundheit hat Berechnungen angestellt, nach denen – je nach Zinsentwicklung – in der Ausschüttungsphase des Vorsorgefonds pro Jahr 1,7 bis 2,1 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Damit könnte der Beitrag – nach heutigem Stand – um 0,14 bis 0,17 Prozentpunkte gesenkt werden (vgl. Berliner Zeitung vom 19. April 2014, „Pflege-Vorsorgefonds entlastet Beitragszahler nicht“). Das hält der Ökonom Prof. Dr. Heinz Rothgang (Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen) noch für zu hoch gegriffen; er geht von einer Beitragssenkung von maximal 0,1 Prozentpunkten aus (ebd.).

Aus dem Konzept des Pflegevorsorgefonds ergeben sich daher viele Fragestellungen, auf die der Referentenentwurf nur teilweise oder keine Antworten gibt.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung beabsichtigt mit der Errichtung eines Pflegevorsorgefonds im Rahmen der aktuellen Pflegereform einen Beitrag zur Stärkung der Nachhaltigkeit der Pflegeversicherung zu leisten. In den kommenden Jahrzehnten wird die Zahl der Pflegebedürftigen deutlich ansteigen. Ihr Maximum erreicht die Entwicklung, wenn ab etwa dem Jahr 2035 die geburtenstarken Jahrgänge in die Altersgruppen mit hohem Pflegerisiko hineinwachsen. Um in den folgenden etwa 20 Jahren die Beitragssatzentwicklung zu stabilisieren, sollen ab dem Jahr 2015 die 0,1 Beitragssatzpunkten entsprechenden Beitragseinnahmen in einen von der Bundesbank verwalteten Vorsorgefonds abgeführt werden und ab dem Jahr 2035 ausschließlich zur Stabilisierung des Beitragssatzes wieder entnommen werden. Damit werden auch die jetzt älteren Versicherten angemessen an der Finanzierung künftiger Finanzierungslasten beteiligt. Die aufgrund der demografischen Entwicklung im Zeitverlauf deutlich steigenden Leistungsausgaben werden gerechter auf die Generationen verteilt und die Generationengerechtigkeit des Systems wird so insgesamt gestärkt. Dieses Ziel teilt im Übrigen auch die Bundesbank, wenn sie in ihrem Monatsbericht März 2014 ausführt, dass „mit dem Aufbau einer Rücklage ... die heutigen Beitragszahler ... stärker und mit dem Abschmelzen zukünftige Beitragszahler weniger zusätzlich belastet werden“.

1. a) Wie wird sich nach Kenntnis bzw. Berechnung der Bundesregierung der allgemeine Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung unter Einbeziehung der für diese Wahlperiode vorgesehenen Leistungsausweitungen und eventuellen Mehrausgaben für den so genannten neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff (Ausgaben und Beitragssatzwirkungen bitte im Einzelnen kenntlich machen) bis zum Jahr 2020, 2030, 2040, 2050 und 2060 entwickeln, zum einen in einer Berechnung ohne den geplanten Aufbau eines Pflegevorsorgefonds, zum anderen unter Berücksichtigung des Aufbaus des Fonds, und welcher konkrete Effekt im Sinne der beabsichtigten Beitragssatzstabilisierung wird dabei ab dem Jahr 2035 auf den geplanten Pflegevorsorgefonds zurückzuführen sein?
- b) Welche Annahmen legt die Bundesregierung für die Entwicklung der Anzahl der Pflegebedürftigen hinsichtlich der Lebenserwartung und des Alters bei Eintritt von Pflegebedürftigkeit zugrunde, und wie wird sich nach der Berechnung der Bundesregierung in den genannten Zeiträumen die Zahl der Pflegebedürftigen entwickeln?
- c) Wie werden sich die Ausgaben (hinsichtlich Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nach Pflegestufen bzw. Pflegegraden, Geld-, Sach- und Kombinationsleistungen) der sozialen Pflegeversicherung in den genannten Zeiträumen entwickeln?
- d) Welche Annahmen trifft die Bundesregierung in Bezug auf die Entwicklung der Anzahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und ihrer beitragspflichtigen Einnahmen (bitte getrennt nach Erwerbspersonen, Rentnerinnen und Rentnern angeben), und wie werden sich nach der Berechnung der Bundesregierung in den genannten Zeiträumen die Einnahmen der sozialen Pflegeversicherung entwickeln?
- e) Welche Annahmen zur weiteren Dynamisierung der Leistungen nach § 30 SGB XI legt die Bundesregierung bei diesen Berechnungen zugrunde, welche Beitragssatzwirkungen gehen davon in den genannten Zeiträumen aus, und auf welcher Grundlage beruht die im Gesetzentwurf vorgesehene Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen von etwa 4 Prozent?

Die Fragen 1a bis 1e werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die mittelfristige Beitragssatzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung ergibt sich aus den Festlegungen des Koalitionsvertrags. Danach steigt der Beitragssatz zum 1. Januar 2015 um 0,3 Prozentpunkte auf 2,35 Prozent. Mit der Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist ein weiterer Anstieg um 0,2 Prozentpunkte vorgesehen. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die Zahl der Pflegebedürftigen bei konstanter altersspezifischer Pflegewahrscheinlichkeit in den kommenden Jahrzehnten voraussichtlich von derzeit rund 2,5 Millionen über etwa 3,5 Millionen im Jahr 2030 auf über 4 Millionen im Jahr 2050 ansteigen. Entsprechend könnte auch – abhängig von der Entwicklung der Zahl der Beitragszahler – der rechnerisch notwendige Beitragssatz im Umlageverfahren allmählich steigen. Mit der Schaffung eines Pflege-Vorsorgefonds kann diese Entwicklung durch den Einsatz der angesparten Mittel abgefedert werden, wenn die geburtenstarken Jahrgänge in das „Pflegealter“ kommen. Je nach Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben der Pflegeversicherung sowie der Zinsentwicklung ist eine Stabilisierung des Beitragssatzes über bis zu 20 Jahre möglich. Exakte Schätzungen der künftigen Beitragssatzentwicklung sind über einen Zeitraum von 35 bis 45 Jahren allerdings nicht möglich, da auch z. B. das Inanspruchnahmeverhalten der Pflegebedürftigen bezüglich der Leistungsarten über einen so langen Zeitraum nicht verlässlich vorausgesagt werden kann. Bei der Abschätzung der Einnahmeentwicklung der sozialen Pflegeversicherung werden die mittelfristigen Eckwerte der Bundesregierung zur Lohn- und Beschäftigungsentwicklung sowie die längerfristigen Annahmen des Rentenversicherungsberichts der Bundesregierung zugrunde gelegt. Bei der Leis-

tungsdynamisierung geht die Bundesregierung von einer Fortgeltung des geltenden Rechts mit einer Dynamisierung in Höhe der allgemeinen Inflationsrate aus. Die im Rahmen des Gesetzentwurfs vorgesehene Dynamisierung um 4 Prozent ergibt sich aus der besonderen Berücksichtigung der aktuell sehr niedrigen Inflationsrate.

Im Übrigen ist vorgesehen, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat einen Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Notwendigkeit und Höhe einer Anpassung der Leistungen der Pflegeversicherung nach § 30 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI) zuzuleiten.

2. a) Aus welchen Gründen ist eine temporäre, also auf insgesamt etwa 40 Jahre befristete Einrichtung des Fonds beabsichtigt, und wie wird sich nach Kenntnis bzw. Berechnung der Bundesregierung der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung zum einen unmittelbar nach Auflösung des Sondervermögens, zum anderen in den Folgejahren bis 2070 und bis 2080 entwickeln, und welche Annahmen liegen dem zugrunde?
- b) Wie wird sich in diesen Zeiträumen nach Kenntnis bzw. Berechnung der Bundesregierung die Zahl der Pflegebedürftigen und der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler entwickeln, und welche Annahmen liegen dem zugrunde?
- c) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung dabei aus der Kritik beispielsweise des Ökonomen Prof. Dr. Heinz Rothgang (Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen) in der „Berliner Zeitung“ vom 3. Januar 2014 („Wenn die Babyboomer alt werden“, siehe Vorbemerkung der Fragesteller) sowie der für die Verwaltung des Fonds vorgesehenen Deutschen Bundesbank, dass nach „dem Verzehr der Finanzreserven [...] das höhere Ausgabenniveau dann aber durch laufend höhere Beiträge gedeckt werden muss“ (Monatsbericht März 2014, S. 10), und mittels welcher Argumente, Erkenntnisse und Daten kann die Bundesregierung diese Kritik entkräften?

Die Fragen 2a bis 2c werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Über die Beitragssatzentwicklung in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts sind nach Auffassung der Bundesregierung noch weniger belastbare Aussagen möglich als über den Zeitraum davor. Gleichwohl kann die Zahl der Pflegebedürftigen mit dem Versterben der geburtenstarken Jahrgänge nach dem Jahr 2055 voraussichtlich sinken. Damit ergibt sich im Gegensatz zum Zeitraum davor – wiederum in Abhängigkeit von der Zahl der Beitragszahler – bei der Beitragsbelastung voraussichtlich eine gewisse Entspannung. Deshalb ist der Vorsorgefonds mit einer Gesamtlaufzeit von etwa 40 Jahren darauf angelegt, die zeitlich davor liegende Spitzenbelastung abzufedern.

3. a) Wie hoch wird das maximale Kapitalvolumen sein, das der Pflegevorsorgefonds enthalten wird, und welche Annahmen und Berechnungen, etwa über den zu erwartenden Zinssatz, legt die Bundesregierung dabei zugrunde?
- b) Welche jährliche Beitragssatzentlastung ergibt sich daraus für die Jahre 2035 bis 2055, und auf welchen Annahmen beruht diese Beitragssatzentlastung?
- c) Teilt die Bundesregierung dabei die Ansicht des gesundheitspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Jens Spahn, dass Sozialversicherungen ihre Mittel „stärker in Aktien oder Unternehmensanleihen [...] oder auch in ausländische Anlagen“ anlegen sollten und/oder, dass es „auf Dauer sinnvoll“ sei, „auch in junge Gesellschaften in Asien oder Südamerika zu investieren und damit höhere Renditen für unsere alternde Bevölkerung zu erwirtschaften“ und dass es einer größeren „Flexibilität und Renditeorientierung“ bedürfe (Berliner Zeitung vom 11. März 2014, „Sicher wie das Gold der Bundesbank“)?

Falls ja, warum?

Die Fragen 3a bis 3c werden wegen des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das maximale Kapitalvolumen des Pflegevorsorgefonds hängt maßgeblich von der langfristigen Zinsentwicklung ab. Bei Durchschnittssätzen der letzten 20 Jahre läge es bei etwa 37 bis 42 Mrd. Euro. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

Die Bundesregierung hält die gegenwärtig für die Sozialversicherungsträger geltenden Anlagevorschriften des Vierten Buches Sozialgesetzbuch für sachgerecht. Die §§ 80 ff. sehen ein breites Anlagespektrum innerhalb des europäischen Wirtschaftsraums bei gleichzeitiger Gewährleistung der Anlagesicherheit vor.

4. Auf welchen genaueren wissenschaftlichen Erkenntnissen und Vorausberechnungen bzw. Daten beruhen die im Begründungsteil des Referentenentwurfs angeführten Behauptungen, wonach sich der Ansparzeitraum von 20 Jahren daraus ergebe, dass „die Geburtsjahrgänge 1959 bis 1967 mit 1,24 Mio. bis 1,36 Mio. Menschen deutlich stärker besetzt sind als die davor und danach liegenden Jahrgänge“, dass im Jahr 2034 „der erste Jahrgang das 75. Lebensjahr [erreicht], nach dem die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein, deutlich“ ansteige und dass circa „20 Jahre später [...] ein größerer Teil dieses Personenkreises bereits verstorben und die erheblich schwächer besetzten Jahrgänge nach 1967 [...] in das Pflegealter“ vorrücke?

Die Daten basieren auf der Bevölkerungsstatistik des Statistischen Bundesamtes. Nach dem 75. Lebensjahr steigt die Pflegewahrscheinlichkeit deutlich an. Von den 75- bis 80-Jährigen sind mit 10 Prozent bereits doppelt so viele pflegebedürftig wie von den 70- bis 75-Jährigen. Die Zahl der Geburten ist nach dem Jahr 1967 deutlich zurückgegangen. Schon im Jahr 1972 wurden mit rund 900 000 ein Drittel weniger Kinder geboren als im Jahr 1964, dem geburtenstärksten Jahrgang (siehe folgende Tabelle).

Jahr	Geburten
1946	921 677
1947	1 028 696
1948	1 049 385
1949	1 106 825
1950	1 116 701
1951	1 106 380
1952	1 105 084
1953	1 095 029
1954	1 109 743
1955	1 113 408
1956	1 137 169
1957	1 165 555
1958	1 175 870
1959	1 243 922
1960	1 261 614
1961	1 313 505
1962	1 316 534
1963	1 355 595
1964	1 357 304
1965	1 325 386
1966	1 318 303
1967	1 272 276
1968	1 214 968
1969	1 142 366
1970	1 047 737
1971	1 013 396
1972	901 657
1973	815 969
1974	805 500
1975	782 310
1976	798 334

5. Können die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen gewährleisten, dass die dem Pflegevorsorgefonds zugeführten Beitragsmittel sicher vor zweckentfremdendem Zugriff sind, das heißt nur für solche Zwecke verwendet werden, wie sie im Entwurf von § 136 SGB XI neu vorgesehen sind?

Falls ja, warum, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung dabei aus den Bedenken zum einen der für die Verwaltung des Fonds vorgesehenen Deutschen Bundesbank, dass „nicht zuletzt die aktuelle Erfahrung zeigt, dass Rücklagen bei den Sozialversicherungen offenbar Begehrlichkeiten entweder in Richtung höherer Leistungsausgaben oder auch zur Finanzierung von Projekten des Bundes wecken“ (Monatsbericht für März 2014, S. 10) sowie zum anderen von Staatssekretär Karl-Josef Laumann, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten und Bevollmächtigter für Pflege, dass bei „einer Rücklage [...] immer das Problem [sei], dass man sie nie sicher machen kann vor Politik. Politik kann alles“ (ÄrzteZeitung vom 4. April 2014, „Es wird nicht nur Gewinner geben“)?

Falls nein, warum nicht, und aus welchen Gründen ist der Aufbau des Pflegevorsorgefonds dann dennoch im Gesetzentwurf vorgesehen, bzw. welche anderen, vor zweckentfremdendem Zugriff sicher schützenden Alternativregelungen sind nach Ansicht der Bundesregierung möglich?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass durch die gesetzlichen Vorschriften für die Zuführung und Verwendung der Mittel und durch die Verwaltung durch die Bundesbank eine hohe Sicherheit für die zweckentsprechende Verwendung der Mittel zugunsten der künftigen Beitragszahler gewährleistet ist. Gesetzlich wird insbesondere geregelt, dass das entsprechende Sondervermögen nur zur langfristigen Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung dienen darf. Eine gesetzlich festgelegte jährliche Obergrenze für die Entnahme aus den Mitteln des Pflegevorsorgefonds sorgt außerdem dafür, dass die Mittel nicht in kurzer Zeit erschöpft sind. Zudem wird eine klare Trennung des Sondervermögens von dem Vermögen sowie den Rechten und Verbindlichkeiten der sozialen Pflegeversicherung gewährleistet. Die Bundesregierung wird im Bericht über die Entwicklung der Pflegeversicherung nach § 10 SGB XI sowie im Rahmen der jährlichen statistischen Berichterstattung über die finanzielle Entwicklung der sozialen Pflegeversicherung auch über die Entwicklung des Pflegevorsorgefonds berichten.

6. Wie steht die Bundesregierung zu der Aussage der letzten Großen Koalition: „Im Gegensatz zur Krankenversicherung haben gesetzliche und private Pflegeversicherung einen einheitlichen Leistungsumfang. Die Kalkulationsgrundlagen für die Beiträge der Versicherten und die Risikostrukturen sind jedoch unterschiedlich. Beide Versicherungssysteme sollen auch in Zukunft die Pflegeversicherung anbieten. Zum Ausgleich der unterschiedlichen Risikostrukturen wird ein Finanzausgleich zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung eingeführt. [...]“ (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von 2005)?

Welche Auswirkungen hätte ein solcher Finanzausgleich auf die Beitragssatzentwicklung in der sozialen Pflegeversicherung in den Jahren 2020, 2030, 2040, 2050 und 2060?

Ein Finanzausgleich zwischen sozialer und privater Pflegeversicherung ist im Koalitionsvertrag der Bundesregierung nicht vorgesehen. Die Finanzwirkung eines solchen Ausgleichs würde sich zudem durch die allmähliche Annäherung der Altersstrukturen der jeweiligen Versicherten kontinuierlich verringern.

