

Stellungnahme des Experten-Rats `Pflegefinanzen´

zu den

Ergebnissen der Bund-Länder-Kommission „Zukunftspakt Pflege“:

**Ergebnisse und fachliche Eckpunkte für eine nachhaltige Struktur- und
Finanzierungsreform in der Pflegeversicherung**

12.12.2025

I Anlass

Im Koalitionsvertrag der Regierungsparteien CDU, CSU und SPD wurde für die 21. Legislaturperiode eine große Pflegereform angekündigt und die Einsetzung einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Ministerebene unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände verankert. Mit dem Auftrag, bis Ende 2025 tragfähige und praxisnahe Reformvorschläge zu erarbeiten, wurde ein Rahmen geschaffen, der eine konsensorientierte und zeitnahe Weiterentwicklung des Systems ermöglichen sollte.

Die Ergebnisse und fachlichen Eckpunkte zum „Zukunftspakt Pflege“ der Bund-Länder-Arbeitsgruppe liegen nun mit Beschlusslage vom 11.12.2025 vor. Den vorliegenden Ergebnissen und fachlichen Eckpunkten geben dem Experten-Rat Anlass, seine Position zu konkretisieren und die im „Zukunftspakt Pflege“ enthaltenen Reformansätze einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Die Stellungnahme erfolgt in dem Bewusstsein, dass die Weichenstellungen der kommenden Monate über die Zukunftsfähigkeit der Pflegeversicherung für Jahrzehnte entscheiden werden.

II Einordnung des Berichtes „Zukunftspakt Pflege“

Der Experten-Rat nimmt die vorliegenden Ergebnisse und die fachlichen Eckpunkte der Bund-Länder-Kommission auf Ministerebene „Zukunftspakt Pflege“ zur Kenntnis und würdigt die Bemühungen der Arbeitsgruppe, Lösungen für die drängenden Herausforderungen in der Pflegefinanzierung zu entwickeln. Gleichwohl sieht sich der Experten-Rat veranlasst, grundlegende Bedenken hinsichtlich der im Bericht genannten Reformoptionen zu äußern. Mit Blick auf die im Bericht enthaltenen Schwerpunkte verfehlt die Reformagenda die im Koalitionsvertrag verankerte Zielsetzung einer generationengerechten und langfristig tragfähigen Pflegefinanzierung. Statt einer Stärkung der Eigenverantwortung enthält der Bericht zahlreiche Maßnahmen, die letztlich ein weiteres „Umverteilungsprogramm“ zu Lasten der jüngeren, erwerbstätigen Beitragszahler darstellen, die gerade erst durch das im Bundestag verabschiedete Rentenpaket belastet werden. Generationengerecht sind die meisten der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht. Es fehlt eine Strategie für langfristig finanzierbare Lösungen. Die Bundesregierung muss jetzt mehr Entschlossenheit zeigen.

Die Ergebnisse und die fachlichen Eckpunkte der Bund-Länder-Kommission verfehlen das Ziel der Empfehlung für eine generationengerechte Finanzreform, die sich am Maßstab der Beitragssatzstabilität messen lassen muss. In den fachlichen Eckpunkten liegt der Fokus vor allem auf der umlagefinanzierten Begrenzung der Eigenanteile und/oder auf eine verstärkte Steuerfinanzierung. Diese Ansätze mögen kurzfristig politisch opportun erscheinen, weil sie unmittelbare Entlastungen versprechen, ohne dass grundlegende Systemveränderungen erforderlich wären. Doch genau darin liegt das Problem: Sie verschleiern die tatsächliche Kostendynamik der Pflege. Zur Gegenfinanzierung werden Maßnahmen bei den Leistungsstrukturen unter anderem im Bereich des Pflegegrades 1 oder den Schwellenwerten zwischen den Pflegegraden nicht ausreichen. Im Bereich der Prävention ist unklar, ob sich die prognostizierten Einsparungen realisieren lassen.

Die in den Ergebnissen und fachlichen Eckpunkten der Bund-Länder-Kommission genannten Vorschläge zur Ausweitung der Umlagefinanzierung verschieben die Finanzierungslast einseitig auf künftige Generationen und gefährden schon mittelfristig die Finanzstabilität des Systems. Die strukturellen Schwächen der Pflegeversicherung werden nicht gelöst. Wird in der Gesetzgebung die Ausweitung der Umlagefinanzierung als Reformrichtung eingeschlagen, vergibt die Bundesregierung eine historische Chance, die Pflegefinanzierung auf ein nachhaltiges Fundament zu stellen. Die Zeit drängt, um die Pflegeversicherung auf die geburtenstarken Jahrgänge vorzubereiten.

Leistungsausweitungen durch „Sockel-Spitze-Tausch“ nicht generationengerecht

Der in den fachlichen Eckpunkten relativ prominent diskutierte „Sockel-Spitze-Tausch“ zur Begrenzung der Eigenanteile in der stationären Versorgung steht exemplarisch für eine nicht generationengerechte Reformrichtung. Die Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile auf monatlich 1.000 oder 1.200 Euro bei gleichzeitiger Übernahme aller darüber hinausgehenden Kosten durch die Pflegeversicherung stellt eine Leistungsausweitung dar. Sie führt schon im Einführungsjahr zu einem sichtbaren Kostenanstieg, der über die Zeit hinweg aber eine erhebliche Ausgabendynamik entfaltet. Der Kostendruck in der Umlagefinanzierung steigt damit nicht langfristig, sondern schon kurz- und mittelfristig weiter an. Dabei käme es erneut zu einer zusätzlichen Belastung der jüngeren Generationen, da die Beiträge zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV) aufgrund der reduzierten Eigenanteile der Pflegebedürftigen weiter steigen müssten. Auf mittlere und längere Sicht nehmen diese Belastungen aufgrund der absehbaren Bevölkerungsentwicklung im Umlageverfahren der SPV weiter deutlich zu.

Der „Sockel-Spitze-Tausch“ führt nicht nur zu einer Schieflage zwischen den Generationen, sondern auch zu unsystematischen Verteilungswirkungen. Der „Sockel-Spitze-Tausch“ würde Pflegebedürftige entlasten, die ihre Pflegekosten eigenverantwortlich tragen könnten. Nach *Stockhausen et. al. (2024)* sind unter Berücksichtigung der verfügbaren Haushaltsvermögen und -einkommen 68,6 % der Rentnerhaushalte (mit einem Haushaltsvorstand über 65 Jahren und mindestens einem Pflegebedürftigen) im Jahr 2023 in der Lage, die Kosten für die stationäre Pflege für 5 Jahre zu tragen. Die Deckelung der Eigenanteile würde diese Gruppe deutlich entlasten, während auch Gering- und Niedrigverdiener über ihre Sozialversicherungsbeiträge zur Sicherung der Vermögenswerte besser gestellter Haushalte beitragen müssten. Das widerspricht der sozialen Gerechtigkeit, da es keinen nachvollziehbaren Grund gibt, warum staatliche Mittel oder Sozialversicherungsbeiträge eingesetzt werden sollten, um Vermögen zu schützen. Letztendlich werden hier am Ende die Erben begünstigt.

Ablehnung der Steuerfinanzierung

Die in den Ergebnissen und den fachlichen Eckpunkten der Bund-Länder-Kommission an mehreren Stellen vorgesehene verstärkte Steuerfinanzierung – etwa durch Erhöhung und Dynamisierung des Bundeszuschusses – lehnt der Experten-Rat grundsätzlich ab. Steuermittel sind als Finanzierungsgrundlage für die Sozialversicherungen nicht nachhaltig, unterliegen politischen Schwankungen und lösen nicht das strukturelle Finanzierungsproblem. Eine Ausweitung der Steuerlast hat zudem negative Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung und beeinträchtigt die Finanzierungsgrundlage der Beitragsfinanzierung. Der Experten-Rat hat bereits in seinem Abschlussbericht 2023 zur obligatorischen, kapitalgedeckten Pflege+ Versicherung darauf hingewiesen, dass vor dem Hintergrund des Finanzierungsdrucks in der Sozialversicherung und der Haushaltslage des Bundes eine substanzielle Bezuschussung aus dem Bundeshaushalt nicht nur nicht effektiv, sondern in der gegebenen Situation kaum darstellbar ist. Die Bundeszuschüsse müssten in den kommenden Jahren überproportional steigen, während die Finanzplanung des Bundes bereits erhebliche Handlungsbedarfe ausweist, um die bereits bestehenden Verpflichtungen abzudecken. Zudem schafft eine weitere Ausweitung der Steuerfinanzierung Abhängigkeiten von der jeweiligen Haushaltslage und macht die Pflegeversicherung anfällig für politische Eingriffe. Dies trägt politische Risiken in eine langfristig ausgelegte Absicherung von Lebensrisiken. Schließlich widerspricht sie der verfassungsrechtlichen Trennung zwischen Steuern für allgemeine Staatsaufgaben und Beiträgen für konkrete Versicherungsleistungen.

Pflegevorsorgefonds

Der Experten-Rat 'Pflegefinanzen' sieht die in der Bund-Länder-Kommission politisch und fachlich diskutierte Stärkung und Ausweitung des Pflegevorsorgefonds kritisch. Eine ergänzende Kapitaldeckung in der Pflegefinanzierung ist zwar grundsätzlich richtig, wenn aber die kapitalgedeckten Anlagen von Beiträgen der Versicherten und/oder Steuermitteln über einen staatlichen Pflegevorsorgefonds vorgenommen werden, weist der Pflegevorsorgefonds den Versicherten keine individuellen

Leistungsanswartschaften zu. Es besteht kein verfassungsrechtlich abgesicherter Schutz auf zweckentsprechende Verwendung der Mittel. Am bereits bestehenden staatlichen Pflegevorsorgefonds lassen sich die Gefahren der politischen Einflussnahme klar dokumentieren. Der Pflegevorsorgefonds ist weder vor kurzfristigen staatlichen Eingriffen geschützt, noch ist die Zuführung oder Entnahme der Mittel mit individuellem Rechtsschutz gesichert durchsetzbar. Der Zweck des Pflegevorsorgefonds besteht darin, die Beitragssätze in der Zukunft zu stabilisieren. Für eine Absicherung zukünftiger Pflegekostenrisiken ist er ungeeignet, weil dessen Zuführungen aus Beiträgen und/oder Steuermitteln nicht am individuellen Pflegerisiko ausgerichtet sind und es damit fraglich ist ob das Kapital ausreicht, um zukünftige Leistungen abzusichern.

Generationengerechte, eigentumsrechtlich geschützte Pflegevorsorge

Generationengerechte und eigentumsrechtlich geschützte Pflegevorsorge bieten ausschließlich kapitalgedeckte, privatrechtlich organisierte Zusatzversicherungen. Der Experten-Rat nimmt deshalb mit Sorge zur Kenntnis, dass die in den fachlichen Eckpunkten genannten Ansätze zur Kapitaldeckung – insbesondere Möglichkeiten zur Einführung von obligatorischen Pflegezusatzversicherungen – zweit-rangig als scheinbar zu vernachlässigende Alternative behandelt werden. Eine obligatorische kapitalgedeckte Ergänzung der Pflegeversicherung sollte den Kern einer generationengerechten Pflegereform bilden. In den fachlichen Eckpunkten der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sind obligatorische Pflegezusatzversicherungen dagegen eher als optionale „Vielleicht-Ergänzungen“ wahrzunehmen, während umlagefinanzierte Leistungsausweitungen im Vordergrund stehen. Die grundsätzliche Reformrichtung zu Gunsten einer tragfähigen Finanzierung wird damit in Frage gestellt.

Die obligatorische, private, kapitalgedeckte Pflegezusatzversicherung – vom Experten-Rat als Pflegeversicherung konzipiert und kalkuliert – bietet die einzige strukturell nachhaltige Lösung zur Begrenzung der Eigenanteile. Sie ermöglicht Generationengerechtigkeit durch Kapitaldeckung mit Auf- und Abbau von Alterungsrückstellungen, langfristige Finanzstabilität unabhängig von demografischen Verwerfungen und soziale Flankierung durch Kontrahierungszwang, Verzicht auf Gesundheitsprüfung und Prämienhalbierung bei Bedürftigkeit. Für eine obligatorische zusätzliche Absicherung im ambulanten Bereich gibt es aus Sicht des Experten-Rats keine hinreichende Rechtfertigung; hier ist eher zu fragen, ob Leistungsansprüche (etwa in der Pflegestufe 1) reduziert werden sollen.

Die demografische Entwicklung wird die Finanzierungsproblematik in den kommenden Jahren zu Lasten der jüngeren Generationen dramatisch verschärfen. Die soziale Pflegeversicherung steht bereits heute vor erheblichen finanziellen Schwierigkeiten, obwohl die geburtenstarken Jahrgänge noch nicht einmal das pflegerrelevante Alter erreicht haben. Deutschland weist bereits in der Gegenwart eine der höchsten Steuer- und Abgabenquoten unter den OECD-Staaten auf.

III Fazit

Der Koalitionsvertrag hat die Zielsetzung einer generationengerechten und langfristig tragfähigen Finanzierungsarchitektur klar formuliert. Aufgabe der Bund-Länder-Arbeitsgruppe auf Ministerebene war es, zeitnah eine strukturelle Pflegereform zu erarbeiten. Was nun vorliegt, ist ein schon bekanntes Bündel sich gegenseitig widersprechender Vorschläge ohne Richtung. Es fehlt eine Strategie für generationengerechte und finanzierbare Lösungen. Die Bundesregierung muss jetzt mehr Entschlossenheit zeigen. Die obligatorische, kapitalgedeckte Pflegevorsorge muss politische Priorität haben. Zur Begrenzung der Eigenanteile vor allem in der stationären Pflege darf es keine „Scheinlösung“ namens „Sockel-Spitze-Tausch“ geben. Auch Haushaltsmittel sind als strukturelles Finanzierungselement der Pflege ungeeignet. Sie sind begrenzt, werden im Zweifel über Schulden finanziert und verdrängen wichtige Investitionen in Bildung, Digitalisierung, Infrastruktur und Klima.

Informationen und Details unter: www.expertenrat-pflege.de

Mitglieder Experten-Rat 'Pflegefinanzen'



Prof. Dr. Jürgen Wasem (Vorsitzender)

Prof. Dr. Jürgen Wasem ist seit 2003 Inhaber des Lehrstuhls für Medizinmanagement der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Duisburg-Essen. Jürgen Wasem ist Vorsitzender des Erweiterten Bewertungsausschusses sowie Vorsitzender der DiGA-Schiedsstelle. Er ist aktuell Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Gesundheitsökonomie (dggö). Als Gesundheitsökonom begleitet Jürgen Wasem seit Jahrzehnten in zahlreichen Publikationen, Mitgliedschaften in wissenschaftlichen Organisationen und Beratungsaktivitäten die Gesundheits- und Pflegepolitik. Als Schwerpunkt stehen u. a. auch Fragen der Finanzierung von Gesundheits- und Pflegeleistungen im Mittelpunkt des Interesses.

Prof. Dr. Christine Arentz



Prof. Dr. Christine Arentz, Diplom Volkswirtin, ist als Professorin der Technischen Hochschule Köln seit 2020 am Institut für Versicherungswesen (ivw Köln) tätig und lehrt dort Volkswirtschaftslehre und Gesundheitsökonomik. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Dabei standen und stehen u. a. Finanzierungsfragen der gesetzlichen und privaten Kranken- und Pflegeversicherung im Mittelpunkt des Interesses. Weitere berufliche Stationen waren das Wissenschaftliche Institut der PKV (WIP) (2016-2020) sowie das Institut für Wirtschaftspolitik (IWP) an der Universität zu Köln (2008-2016).

Prof. Dr. Thiess Büttner



Prof. Dr. Thiess Büttner ist seit 2010 Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre an der Universität Erlangen-Nürnberg. Als Finanzwissenschaftler ist er Vorsitzender des unabhängigen Beirates des Stabilitätsrates und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats bei Bundesministerium der Finanzen (Vorsitzender von 2015 bis 2018). Weitere wissenschaftliche Stationen war das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) sowie das ifo Institut für Wirtschaftsforschung. Forschungsschwerpunkte sind und waren die empirische Forschung zu den öffentlichen Finanzen, insbesondere zu Steuern, und die öffentlichen Haushalte einschließlich der Systeme der sozialen Sicherung.



Constantin Papaspyratos

Constantin Papaspyratos hat an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel Volkswirtschaftslehre und Sozialwissenschaften studiert. Seit 2016 ist Constantin Papaspyratos als Chefökonom und Leiter der Abteilung „Strategische Planung und Beratung“ beim gemeinnützigen Bund der Versicherten (BdV) tätig. Als eine der wichtigsten Verbraucherschutzorganisationen Deutschlands setzt sich der BdV für die Wahrnehmung und Förderung der Interessen der Verbraucher im Versicherungswesen ein.



Prof. Dr. Christian Rolfs

Prof. Dr. Christian Rolfs ist seit 2009 an der Universität zu Köln tätig. Er leitete dort zunächst das Institut für Versicherungsrecht und ist heute Direktor des Instituts für Deutsches und Europäisches Arbeits- und Sozialrecht. Forschungsschwerpunkte sind das Arbeits- und Versicherungsrecht, das Recht der betrieblichen Altersversorgung und Lebensversicherung sowie das Versicherungsprinzip im Sozialversicherungsrecht.