

Dr. Lewe Bahnsen

Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile nach § 43c SGB XI – Rückblick und Ausblick



Dr. Lewe Bahnsen

Begrenzung der pflegebedingten Eigenanteile nach § 43c SGB XI – Rückblick und Ausblick

Mit dem Gesundheitsversorgungsweiterentwicklungsgesetz (GVWG) wurden zum 1. Januar 2022 nach der stationären Verweildauer gestaffelte Leistungszuschläge in der Pflegeversicherung eingeführt. Diese Leistungszuschläge werden auf Grundlage von § 43c SGB XI zur Begrenzung des einrichtungseinheitlichen Eigenanteils (EEE) gewährt.¹ Darüber hinaus gilt seit dem 1. September 2022 in der Altenpflege die „Tariftreuregelung“. Das bedeutet, dass stationäre Pflegeeinrichtungen und ambulante Pflegedienste nur zur Versorgung zugelassen werden, wenn diese ihre Pflegekräfte nach Tarif entlohnen. Durch das Pflegeunterstützungs- und -entlastungsgesetz (PUEG) wurde die Begrenzungsregelung noch einmal ausgeweitet. Entsprechend erhalten stationär versorgte Pflegebedürftige der Pflegegrade 2 bis 5 seit dem 1. Januar 2024 bei einer Verweildauer von bis zu 12 Monaten einen Leistungszuschlag von 15 % (zuvor 5 %) des EEE, bei mehr als 12 Monaten 30 % (zuvor 25 %), bei mehr als 24 Monaten 50 % (zuvor 45 %) und bei mehr als 36 Monaten 75 % (zuvor 70 %).

Damit wächst der finanzielle Druck auf die Soziale Pflegeversicherung (SPV) weiter, die sich bereits mit einer 2022 und 2023 stärker gestiegenen Zahl der Pflegebedürftigen konfrontiert sieht, als es demografisch bedingt zu erwarten gewesen wäre (Destatis 2024). Um die Finanzierung der SPV kurzfristig zu sichern, musste der Beitragssatz zum 1. Januar 2025 erneut nach oben angepasst werden – um 0,2 Prozentpunkte (Deutscher Bundestag 2024b). Nach Einschätzung der Bundesregierung ist so für 2025 mit einem Finanzierungsüberschuss von 0,5 Mrd. Euro zu rechnen, 2026 und 2027 allerdings bereits wieder mit Defiziten (Deutscher Bundestag 2024a). Gerade die zusätzlichen Ausgaben für die Eigenanteilsbegrenzung wurden anfänglich deutlich zu niedrig angesetzt Bundesrechnungshof (2024). Wie die Entwicklung zukünftig aussehen könnte, soll im Folgenden beleuchtet werden.

Rückblick auf die Jahre 2022, 2023 und 2024

Mit Einführung der Eigenanteilsbegrenzung profitierten rund 700.000 Pflegebedürftige in stationärer Versorgung von den Leistungszuschlägen (BMG 2022). Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) schätzte das Finanzvolumen des GVWG im Jahr 2022 auf 2,75 Mrd. Euro. Tatsächlich lagen die Ausgaben für die Eigenanteilsbegrenzung bei 3,6 Mrd. Euro (siehe Tabelle 1). Für das Jahr 2023 wurden wiederum 3,27 Mrd. Euro geschätzt; die tatsächlichen Ausgaben lagen bei 4,4 Mrd. Euro. Entsprechend unterschätzte das BMG die Ausgaben um mehr als 30 %. Dem Bericht des BMG (2023) über die Evaluation der Eigenanteilsbegrenzung nach § 43c SGB XI zufolge waren im Jahr 2023 etwa 41 % der Pflegebedürftigen mehr als 36 Monate in stationärer Versorgung und erhielten deshalb den Höchstzuschlag. 14 % waren mindestens 24 Monate, 19 % mindestens 12 Monate und 26 % weniger als 12 Monate stationär versorgt.

¹ Der EEE bezeichnet den Anteil der pflegebedingten Kosten in stationärer Versorgung, der über die Leistungsbeträge der Pflegeversicherung hinausgeht und entsprechend von den Pflegebedürftigen selbst zu zahlen ist.

Tabelle 1: Geschätzte und tatsächliche Ausgaben für die Eigenanteilsbegrenzung (in Mrd. Euro)

	2022	2023
Geschätzte Ausgaben	2,75	3,27
Tatsächliche Ausgaben	3,6	4,4
Abweichung	30,9 %	34,6 %

Anmerkung: Für das Jahr 2024 schätzte die Bundesregierung Ausgaben von 3,38 Mrd. Euro. Dieser Umfang bezog sich allerdings auf die Regelung vor Inkrafttreten des PUEG.

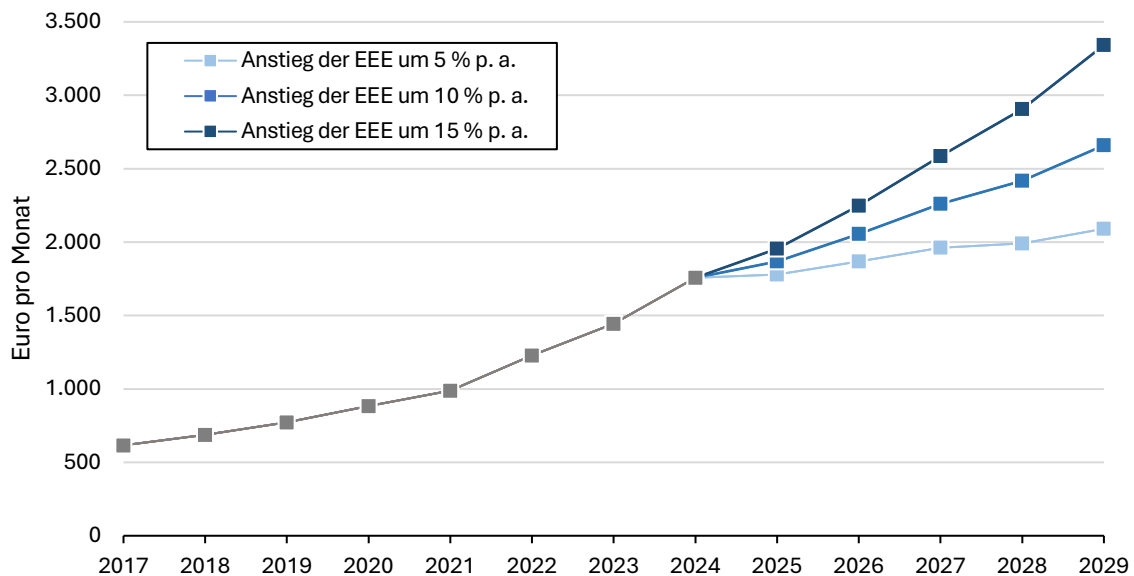
Quelle: Bundestag (2021), Bundesrechnungshof (2024).

Für 2024 liegt noch keine offizielle Zahl vor, sodass es hier einer Schätzung bedarf. Die Berechnung benötigt Informationen zur Zahl der stationär versorgten Pflegebedürftigen, zum EEE und zu den Verweildauergruppengrößen. Am 31. Dezember 2023 lag die Zahl der stationär versorgten Pflegebedürftigen bei 703.044 (BMG 2024). In Anlehnung an das Vorgehen in Bahnsen (2022) wird für den 31. Dezember 2024 eine Zahl von 721.024 Pflegebedürftigen vorausberechnet. Für die Ausgabenschätzung wird ein Durchschnitt von 712.034 stationär versorgten Pflegebedürftigen unterstellt. Aus dem EEE zum 31. Dezember 2023 (1.443 Euro) und zum 9. Dezember 2024 (1.757 Euro) wird ein durchschnittlicher EEE von 1.600 Euro berechnet (WIdO 2025a). Den Verweildauergruppengrößen werden die zuvor bereits erwähnten Zahlen des BMG (2023) zugrunde gelegt. Im Ergebnis ergeben sich so geschätzte Ausgaben von 6,5 Mrd. Euro für das Jahr 2024, was einem Anstieg um 48 % gegenüber 2023 entspräche.

Ausblick auf die nächste Legislaturperiode

Maßgeblich für die Ausgabenentwicklung der Eigenanteilsbegrenzung nach § 43c SGB XI ist die Entwicklung der EEE. Diese zeigten in der Vergangenheit eine starke Aufwärtsdynamik und stiegen von 2018 bis 2021 um durchschnittlich 12,5 %; seit 2022 sogar um 21,2 % (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Fortschreibung der durchschnittlichen EEE ohne Eigenanteilsbegrenzung



Hinweis: EEE inklusive Ausbildungsumlage, Werte für 2017 bis 2023 jeweils zum 31.12., Wert für 2024 zum 09.12., Leistungsausweitungen zum 1. Januar 2025 und 1. Januar 2028 sind berücksichtigt.

Quelle: WIdO (2025a), eigene Berechnungen.

Trotz der Begrenzungsregelung und der dynamisierten Leistungsbeträge liegt der durchschnittliche EEE bereits wieder fast auf dem Niveau von vor der Einführung der Eigenanteilsbegrenzung (WIdO 2025b). Einer der Gründe sind die gestiegenen Lohnkosten im Zuge der „Tariftreuerregelung“, die sich direkt in den EEE niederschlagen. Die zusätzliche Dynamik wird durch den leichten „Knick“ von 2021 auf 2022 in Abbildung 1 deutlich.

Ende 2024 lag der EEE inklusive Ausbildungsumlage im Bundesdurchschnitt bei 1.757 Euro. Zur Betrachtung der möglichen Entwicklung bis zum Ende der kommenden Legislaturperiode werden drei Szenarien herangezogen. Das erste Szenario (Anstieg der EEE um 5 % p. a.) legt den durchschnittlichen Bruttolohnzuwachs für Fachkräfte in der Altenpflege zugrunde. Dieser lag zwischen 2012 und 2023 bei 4,6 % p. a. (Carstensen et al. 2024). Das zweite Szenario (Anstieg der EEE um 10 % p. a.) orientiert sich am Ausgabenwachstum der SPV von 2013 bis 2023. Dieses betrug 8,5 % p. a. je Versicherten. Das dritte Szenario (Anstieg der EEE um 15 % p. a.) basiert auf der Entwicklung der durchschnittlichen EEE. Zwischen 2018 und 2024 nahmen diese um 16,3 % p. a. zu.

Bei einem jährlichen Anstieg um 5 % könnte der durchschnittliche EEE Ende 2029 bei 2.092 Euro liegen. Steigen die EEE hingegen jährlich um 10 %, würden 2.659 Euro erreicht. Sollte das Wachstum weiter auf hohem Niveau bleiben und bei 15 % pro Jahr liegen, wäre ein EEE von 3.341 Euro im Jahr 2029 realistisch. Damit ergeben sich für das Jahr 2029 Ausgaben zwischen 9,1 Mrd. Euro und 13,9 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2). Insgesamt entstünden bis zum Ende der nächsten Legislaturperiode Ausgaben von 41,1 Mrd. Euro bis 53,0 Mrd. Euro für die Eigenanteilsbegrenzung nach § 43c SGB XI.

Tabelle 2: Geschätzte Ausgaben für die Eigenanteilsbegrenzung bis 2029 (in Mrd. Euro)

	2025	2026	2027	2028	2029
Anstieg der EEE um 5 % p. a.	7,35	7,74	8,27	8,66	9,10
Anstieg der EEE um 10 % p. a.	7,53	8,32	9,31	10,25	11,32
Anstieg der EEE um 15 % p. a.	7,72	8,92	10,43	12,03	13,92

Anmerkung: Vereinfachend werden sowohl konstante Verweildauergruppengrößen als auch konstante Pflegequoten unterstellt.

Quelle: Eigene Berechnungen.

Im Vordergrund der Debatte steht jedoch weiterhin primär die finanzielle Belastung der Pflegebedürftigen. Da auch die Begrenzungsregelung nicht in der Lage ist die Dynamik in der Entwicklung des EEE nachhaltig zu bremsen, wird weiter nach Lösungen gesucht. Während alle anderen Parteien in ihren Programmen für die Bundestagswahl 2025 diesbezüglich allerdings vage bleiben, formuliert die SPD (2025) einen konkreten Vorschlag. Sie beabsichtigt die EEE „... durch eine Begrenzung auf 1.000 Euro pro Monat (so genannter Pflegekosten-Deckel) maßgeblich zu reduzieren“.² Pflegebedürftigen, die durch die aktuelle Regelung bessergestellt sind, garantiert die SPD einen Besitzstandsschutz.³ Da die vorgeschlagene Regelung den § 43c SGB XI abschaffen würde, soll die Reform laut SPD kostenneutral sein (Ärzte Zeitung 2024). Unter Annahme eines EEE von 1.812 Euro für 2025 ergäben sich bei sofortiger Umsetzung des Vorschlags Ausgaben von schätzungsweise 9,2 Mrd. Euro. Davon entfallen gut 2 Mrd. Euro auf den Besitzstandsschutz. Angesichts erwarteter Ausgaben von 7,3 Mrd. Euro bis 7,7 Mrd. Euro

² Auch für die ambulante Pflege soll eine entsprechende Begrenzung eingeführt werden. Aktuelle Zahlen zu den pflegebedingten Eigenanteilen in der ambulanten Pflege liegen nicht vor.

³ Durch die Eigenanteilsbegrenzung nach § 43c SGB XI liegen die individuellen EEE gegebenenfalls unter 1.000 Euro monatlich. Der Besitzstandsschutz sichert den Pflegebedürftigen diese reduzierten EEE, finanziert durch die SPV.

unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen kann kaum von Kostenneutralität der Reform gesprochen werden, zumal die Ausgabendynamik trotz begrenzter EEE weiter existiert.

Fazit

Der Rückblick auf die Eigenanteilsbegrenzung nach § 43c SGB XI offenbart, dass die tatsächlichen Ausgaben des GVWG erheblich unterschätzt wurden. Nichtsdestotrotz wurde mit dem PUEG ausgabenseitig noch einmal draufgesattelt. Wie der Ausblick zeigt, könnten die Ausgaben von heute etwa 6,5 Mrd. Euro auf 9,1 Mrd. Euro bis 13,9 Mrd. Euro am Ende der nächsten Legislaturperiode zunehmen. Diese Entwicklung lässt nicht nur steigende Belastungen für die Pflegebedürftigen, sondern auch für die Beitragszahler erwarten. Der Reformvorschlag der SPD würde zwar die Pflegebedürftigen entlasten, entpuppt sich jedoch als nicht ausreichend gegenfinanziertes Wahlversprechen, welches letztendlich auf weiter steigende Beitragssätze hinausläuft.

Quellen

Ärzte Zeitung (2024). SPD will Begrenzung der Pflegekosten und mehr Freizeitausgleich für Pflegekräfte, online verfügbar unter: <https://www.aerztezeitung.de/Politik/SPD-will-Begrenzung-der-Pflegekosten-und-mehr-Freizeitausgleich-fuer-Pflegekraefte-455178.html>, Zugriff am 20.01.2025.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2022). Soziale Pflegeversicherung – Leistungsempfänger nach Altersgruppen und Pflegegraden am 31.12.2021 - insgesamt -.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2023). Bericht des Bundesministeriums für Gesundheit über die Evaluation der Eigenanteilsbegrenzung nach § 43c SGB XI, Juni 2023, Berlin.

BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2024). Soziale Pflegeversicherung – Leistungsempfänger nach Altersgruppen und Pflegegraden am 31.12.2023 - insgesamt -.

Bundesrechnungshof (2024). Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das Bundesministerium für Gesundheit über die Prüfung der Begrenzung des Eigenanteils an den pflegebedingten Aufwendungen.

Carstensen, J., Seibert, H. und Wiethölter, D. (2024). Entgelte von Pflegekräften 2023, Aktuelle Daten und Indikatoren, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg.

Destatis – Statistisches Bundesamt (2024). 5,7 Millionen Pflegebedürftige zum Jahresende 2023, Pressemitteilung Nr. 478 vom 18. Dezember 2024.

Deutscher Bundestag (2021). Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 6. September 2021 eingegangenen Antworten der Bundesregierung, Drucksache 19/32373.

Deutscher Bundestag (2024a). Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Konstantin Kuhle, Renata Alt, Christine Aschenberg-Dugnus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion FDP, Drucksache 20/14114.

Deutscher Bundestag (2024b). Verordnung zur Anpassung des Beitragssatzes in der sozialen Pflegeversicherung 2025 (Pflege-Beitragssatz-Anpassungsverordnung 2025 – PBAV 2025), Drucksache 20/13710.

SPD (2025). SPD-Regierungsprogramm für die Bundestagswahl 2025, Beschlussfassung außerordentlicher Bundesparteitag 2025 am 11. Januar 2025, Berlin

WIdO – Wissenschaftliches Institut der AOK (2025a). Pflegebedingte Eigenanteile (EEE), Unterkunft und Verpflegung sowie Investitionskosten ohne Berücksichtigung der nach Wohndauer gestaffelten Leistungszuschläge (nach § 43c SGB XI), online verfügbar unter:

https://www.wido.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Forschung_Projekte/Pflege/Finanzierung_12_2024/wido_pfl_abb1_pflegefinanzierung_31.12.2024_01_2025.png, Zugriff am 20.01.2025.

WIdO – Wissenschaftliches Institut der AOK (2025b). Pflegebedingte Eigenanteile (EEE) nach Berücksichtigung der nach Wohndauer gestaffelten Leistungszuschläge (nach § 43c SGB XI), online verfügbar unter:

https://www.wido.de/fileadmin/Dateien/Dokumente/Forschung_Projekte/Pflege/Finanzierung_12_2024/wido_pfl_abb10_pflegefinanzierung_31.12.2024_01_2025.png, Zugriff am 20.01.2025.