Pflegerisiko solide und zukunftsfest absichern

Argumente und Vorschläge für eine nachhaltige Reform der Pflegeversicherung

Berlin, März 2011

IDEAL Lebensversicherung a.G.
Ein Unternehmen der IDEAL Gruppe
Kochstraße 26 • 10969 Berlin
www.ideal-versicherung.de

IDEAL Versicherung

Die IDEAL Lebensversicherung a.G. ist ein in Berlin ansässiges Versicherungsunternehmen, das sich seit über 10 Jahren auf die Bedürfnisse älterer Menschen im Versicherungsmarkt spezialisiert hat. So sind wir, ohne zu einem der ganz großen Unternehmen der Versicherungsbranche zu gehören, führend im Segment der kapitalgedeckten, freiwilligen privaten Pflegerentenversicherung. Wir haben auf diesem Gebiet viel Erfahrung und großes Know-how erworben. Auf dieser Grundlage ist es unser Ziel, im „Jahr der Pflege" dazu beizutragen, dass Deutschland beim Thema Pflege und beim Thema Finanzierung der Pflege wirklich zukunftsfähige Lösungen findet und umsetzt. Wir wollen unsere Erfahrungen und Kenntnisse in die politische Debatte einbringen, damit pflegebedürftige Menschen sich auch in Zukunft darauf verlassen können, kompetent und in Würde versorgt zu werden. Das ist unser Anspruch an die Reform und unser Konzept. Wir plädieren für eine obligatorische private Zusatzversicherung. Wir können zeigen, dass diese allen anderen Varianten überlegen ist und im Rahmen der privaten Lebensversicherung solide und solidarisch aufgebaut werden kann.

Pflegefinanzreform unverzichtbar und drängend

Die Reform der gesetzlichen Pflegeversicherung ist eines der drängendsten und wichtigsten Themen, denen sich die Koalition in der laufenden Legislaturperiode zu stellen hat. In der Koalitionsvereinbarung von CDU, CSU und FDP heißt es dazu:

„(…) In der Form der Umlagefinanzierung kann die Pflegeversicherung jedoch ihre Aufgabe, allen Bürgern eine verlässliche Teilabsicherung der Pflegekosten zu garantieren, auf Dauer nicht erfüllen. Daher brauchen wir neben dem bestehenden Umlageverfahren eine Ergänzung durch Kapitaldeckung, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss (...). Die Veränderung in der Finanzierung eröffnet Chancen, die Leistungen der Pflegeversicherung langfristig zu dynamisieren und die Pflegebedürftigkeit - auch zu Gunsten von Menschen mit eingeschränkter Alltagskompetenz, wie z. B. Demenz - neu zu definieren. Alle Bemühungen um eine finanzielle Absicherung des Pflegerisikos im Rahmen der Pflegeversicherung entbinden den Einzelnen aber nicht davon, seine Eigenverantwortung und Eigeninitiative zur Absicherung des Pflegefallrisikos und zur Gestaltung der Pflege wahrzunehmen."

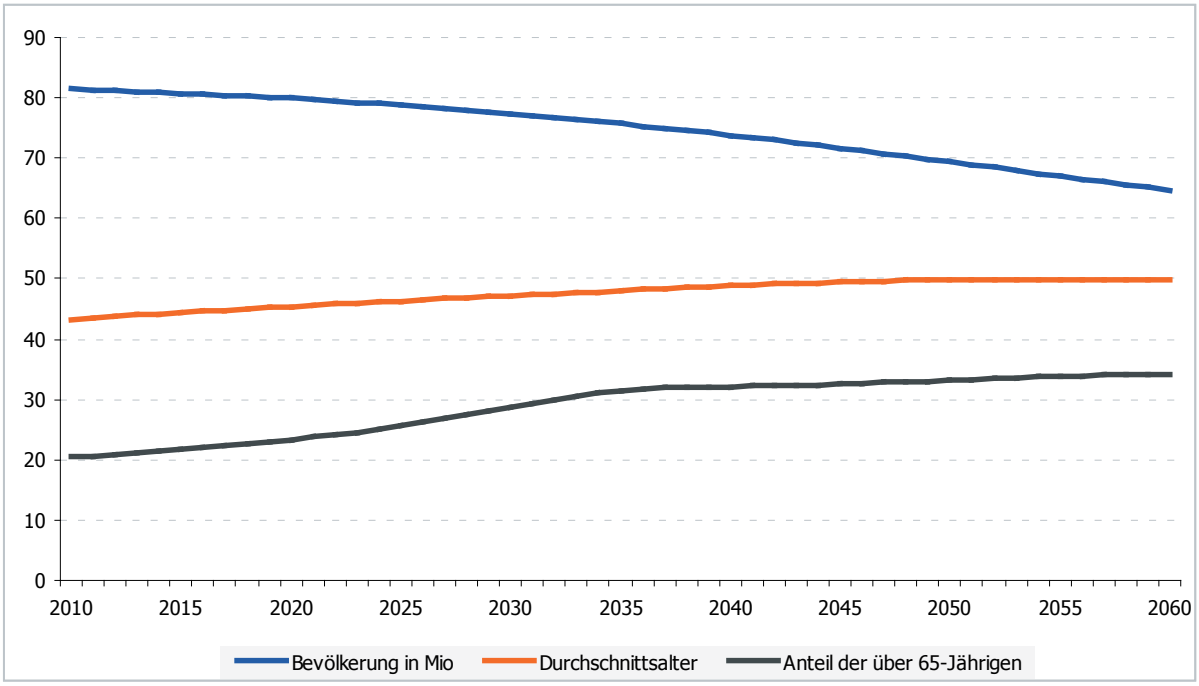
Die Finanzierung von Pflegekosten durch die gesetzliche Pflegeversicherung soll also durch eine Pflichtversicherung mit Kapitalbildung ergänzt werden. Eine solche Ergänzung ist unverzichtbar, da die gesetzliche Pflegeversicherung bereits in absehbarer Zukunft an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen wird. Der Beitragssatz der Pflegeversicherung wurde seit 1995 bereits zweimal angehoben und liegt heute bei 1,95 Prozent. Arbeitnehmer und Arbeitgeber übernehmen davon jeweils die Hälfte. Seit 2005 haben Kinderlose einen Beitragszuschlag von 0,25 Prozent zu zahlen. Die paritätische Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber ist für diesen Beitragsanteil aufgehoben worden. Der heutige Beitragssatz der gesetzlichen Pflegeversicherung reicht nach Angaben der Bundesregierung zur Finanzierung der bestehenden Leistungen nur noch bis zum Frühjahr 2014 aus. Er müsste von 2014 an auf etwa 2,1 Prozent und später noch stärker angehoben werden.

2010 hat die gesetzliche Pflegeversicherung ihre Finanzen noch mit einem kleinen Einnahme-Überschuss abschließen können. 2011 rutscht sie ins **Defizit**, das sich, bezogen auf die heutigen Daten, bis **über 2050 hinaus von Jahr zu Jahr weiter vergrößern würde.**

Pflege wird zwangsläufig teurer

Diese Entwicklung ist weitgehend unvermeidbar. Sie beruht wesentlich – wenngleich nicht allein – auf der **unabänderlichen demografischen Veränderung** unserer Gesellschaft in den nächsten Jahrzehnten:

Bevölkerungsentwicklung und Altersstruktur bis 2060

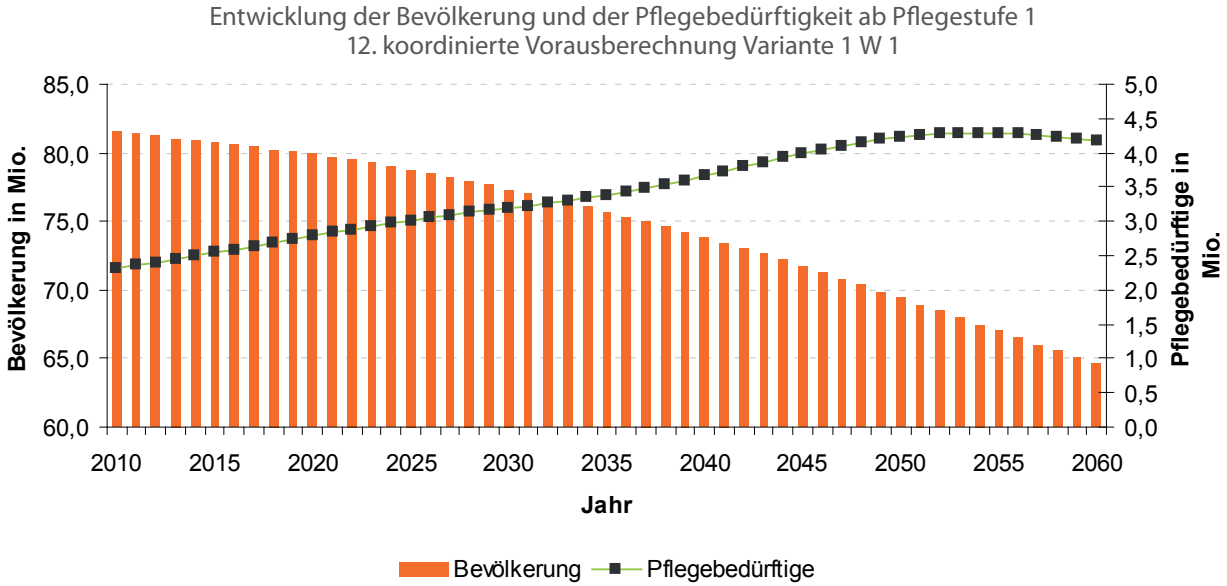


Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Vorausberechnung November 2009 und eigene Berechnungen

- Der **Anteil der über 80-Jährigen wird sich** von heute etwa 5 Prozent der Bevölkerung bis 2040 auf 10,8 Prozent verdoppeln und bis 2050 weiter auf 14,5 Prozent fast **verdreifachen**. Für viele Menschen ist das Geschenk eines längeren Lebens verbunden mit einem **wachsenden Risiko, selbst pflegebedürftig zu werden**. Bei den 60- bis 80-Jährigen liegt dieses Risiko noch knapp unter 4 Prozent. Nach dem 80. Lebensjahr steigt es jedoch auf über 30 Prozent steil an. In dieser Altersgruppe wird also fast jeder Dritte früher oder später pflegebedürftig.

IDEAL Versicherung

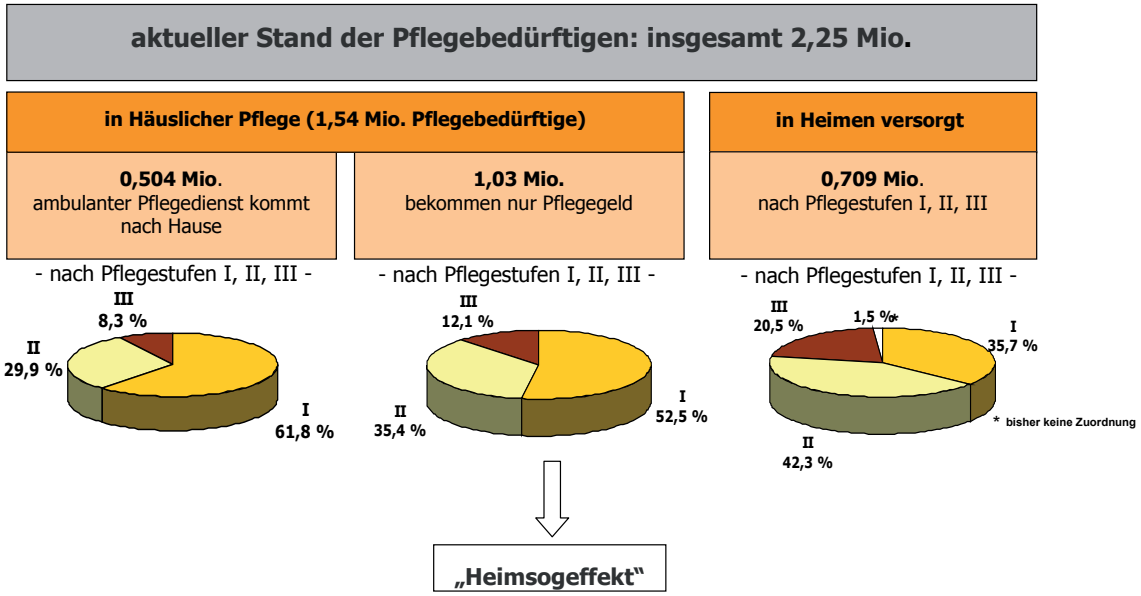
Dramatischer Anstieg der Pflegebedürftigen bei abnehmender Bevölkerung



Quelle: Statistisches Bundesamt, 12. koordinierte Vorausberechnung November 2009 und eigene Berechnungen

- Der Anteil älterer Menschen, die keine Kinder haben, wird in den nächsten Jahren erheblich wachsen. Von den 2,2 Millionen Menschen, die heute pflegebedürftig sind, werden etwa 1,5 Millionen zuhause gepflegt. Dieser Anteil wird voraussichtlich sinken. **Die Bedeutung der (teuren) Pflege in Heimen** und damit auch die Kostenbelastung durch die Pflege wird auch aus diesem Grund **steigen („Heimsogeffekt“)**.

Verschiebung zur stationären Pflege absehbar



Quelle: Statistisches Bundesamt 2009: Pflegestatistik für das Jahr 2007

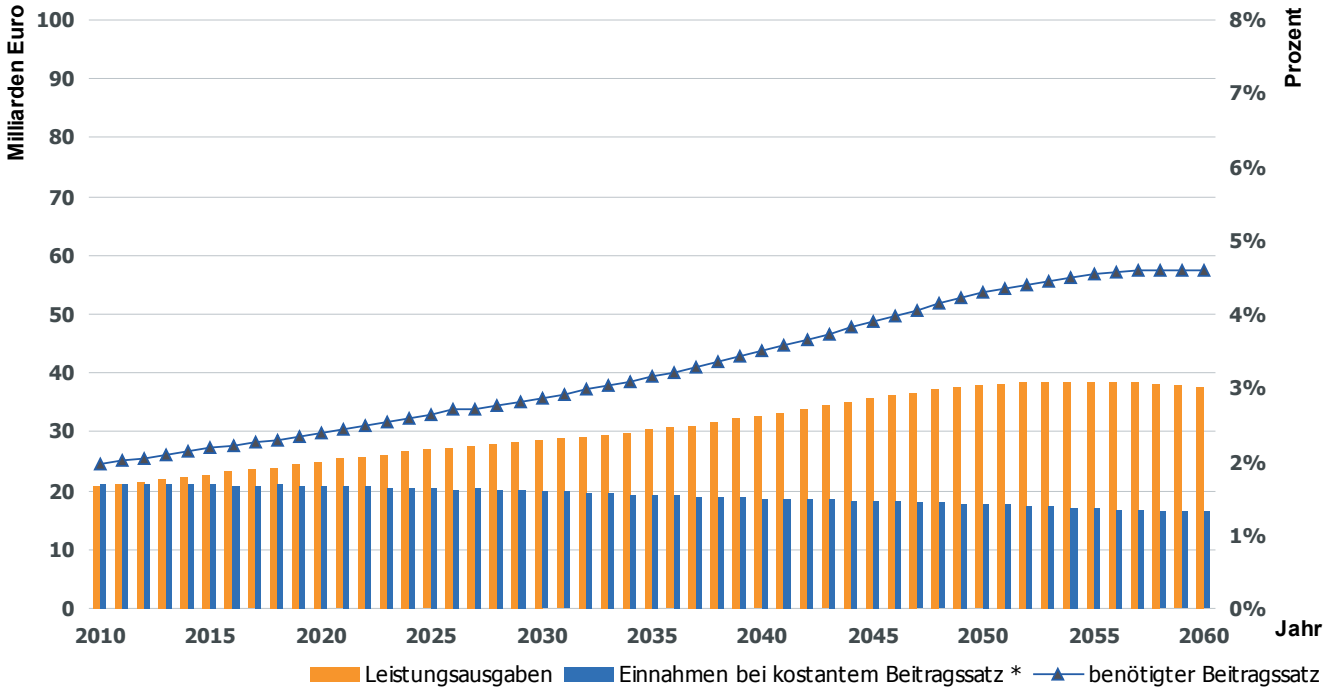
IDEAL Versicherung

- **Der Kostendruck** wird zusätzlich durch notwendige Veränderungen zur Sicherung der Qualität der Pflege verstärkt. Qualifizierte Pflegekräfte müssen besser entlohnt werden, um sicherzustellen, dass mehr Arbeitskräfte für diesen schweren Beruf gewonnen werden können. Schon heute fehlt es weithin an qualifiziertem **Personal**. Auch soll neu definiert werden, wie Pflegebedürftigkeit bemessen wird. Heute richtet sich der Grad der Pflegebedürftigkeit danach, wie viel Zeit die Hilfe am Patienten in Anspruch nimmt, so z. B. das Waschen, das Umbetten, die Verabreichung von Medikamenten und die Unterstützung bei der Nahrungsaufnahme. Nach neuen Vorschlägen soll künftig der Grad der Selbständigkeit als **neuer Maßstab für die Pflegebedürftigkeit** gelten. Danach würde Pflegebedürftigkeit nicht nur anhand körperlicher Gebrechen bestimmt; auch der Geisteszustand, der Grad der Selbständigkeit und der Mobilität würden einbezogen. Das käme vor allem der stetig wachsenden Zahl der Demenz-Patienten zugute. Auch hat die Politik auf längere Sicht die **Dynamisierung der Leistungen** angekündigt, wodurch die Kosten der Pflege nochmals steigen.

- Schließlich **nimmt die Zahl der Beitragszahler** über die nächsten Jahrzehnte aufgrund der demografischen Entwicklung **stetig ab**. Die in Deutschland lebende Bevölkerung insgesamt reduziert sich bis 2060 um nahezu 20 Mio. Menschen. Die Zahl der Erwerbstätigen wird zwangsläufig abnehmen, selbst wenn die Lebensarbeitszeit verlängert wird.

Auswirkungen auf die Soziale Pflegeversicherung (SPV) bis 2060

Bei gleichbleibenden Annahmen* könnte der Beitragssatz auf ca. 4,5 % steigen



*gleichbleibende Annahmen bei: Geburtenhäufigkeiten, Lebenserwartung, Anteil stationärer Pflege (I 23,5 %, II 37,3 %, III 50 %), Pflegehäufigkeiten, Einkommen

Quelle: Statistisches Bundesamt 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, BMG und eigene Berechnungen

IDEAL Versicherung

Dies alles zeigt: Eine **grundlegende Reform** zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit und zur finanziellen Stabilisierung **der Pflegeversicherung darf nicht aufgeschoben** werden.

Echte, individuelle Kapitalbildung ohne Alternative

Zur Deckung des in den nächsten Jahrzehnten kontinuierlich steigenden Pflegeaufwands ist nach unserer Überzeugung der **Aufbau eines Kapitalstocks unverzichtbar**. Alle dazu alternativ vorgeschlagenen Modelle können die Probleme nicht nachhaltig, generationengerecht und dauerhaft lösen:

- Eine stetige Erhöhung der Beitragssätze zur bisherigen Pflegeversicherung schlägt auf die **Arbeitskosten** durch, selbst wenn der Arbeitgeberanteil gesetzlich festgeschrieben würde. Das **verschlechtert die Wettbewerbsfähigkeit** der Unternehmen und unseres Landes und **gefährdet Arbeitsplätze**. Dabei ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die Beiträge zur Pflegeversicherung erhöht werden müssen, sondern im Zuge der Alterung der Gesellschaft früher oder später auch die Beiträge zur Rentenversicherung und zur Krankenversicherung. Die Politik wird daher gezwungen sein, **in allen Sozialsystemen Leistungen einzuschränken**, um den Kernbestand des sozialen Sicherungssystems erhalten zu können. Wenn die Pflegeversicherung in den nächsten vier Jahrzehnten über steigende Beitragsumlagen finanziert werden sollte, so wird sich der Druck erhöhen, Sozialausgaben zu kürzen, andere Leistungen „einzufrieren" oder im Zuwachs sehr eng zu begrenzen. Die **Umlagefinanzierung** ist im Übrigen auch nicht generationengerecht. Die jüngeren Versicherten müssten heute Leistungen an die Generation der Älteren finanzieren, mit denen sie selbst in 20 bis 40 Jahren kaum noch rechnen könnten. Wer allein auf die **Umlagefinanzierung** setzt, **wälzt die Last der steigenden Pflegeaufwendungen auf die nächsten Generationen ab**.

- Daran würde sich auch durch das Modell der sogenannten „Bürgerversicherung" nichts ändern. Die bislang privat Versicherten sollen nach diesem Modell zukünftig in die gesetzliche Pflegeversicherung einbezogen werden – mit der Folge höherer Beitragseinnahmen. Aber: Wer zur Zahlung von Beiträgen verpflichtet wird, erwirbt damit auch Leistungsansprüche, die später eingelöst werden müssen. Die **gesetzliche Pflegeversicherung würde** auf diesem Weg nur **befristet entlastet, langfristig aber sogar belastet!** Auch wollen die Befürworter der Bürgerversicherung dem Staat den Zugriff auf die von der privaten Pflegeversicherung in 15 Jahren angesammelten Altersrückstellungen von rund 20 Milliarden Euro ermöglichen, was jedoch rückwirkend rechtlich kaum zulässig wäre. In jedem Fall würde die unpopuläre Aufgabe der Konsolidierung der Sozialsysteme der nächsten Generation überlassen. Das Modell der Bürgerversicherung ist im Übrigen der **politischen Manipulation** zugänglich: Die Finanzierungsanteile von Arbeitnehmern und Arbeitgebern lassen sich verändern. Die Beitragsbemessungsgrenzen lassen sich erhöhen. Auch könnten die Beitragssätze nach der Höhe der Einkommen gestaffelt werden, womit dieser Sozialbeitrag den Charakter einer **Zusatzsteuer** erhielte. Der Effizienz fördernde Systemwettbewerb zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung würde ebenso geschwächt wie die notwendige Kapitaldeckung.

- Von Vertretern der Ersatzkassen kommt ein Vorschlag, der darauf zielt, die Belastung der Bürger durch den steigenden Pflegeaufwand durch „kollektive Kapitalbildung“ innerhalb der bestehenden Pflegeversicherung gleichmäßiger auf die Generationen zu verteilen. Mit Zusatzbeiträgen soll ein Kapitalstock angesammelt werden, der auf dem Höhepunkt der Alterung der Gesellschaft wieder aufgelöst und zur Finanzierung der Pflegeleistungen herangezogen werden soll („Untertunnelung“). Für eine begrenzte Zeit soll also die Umlagefinanzierung des Pflegeaufwandes durch eine zweite Finanzierungssäule entlastet und abgesichert werden. Mit einkommensbezogenen Zusatzbeiträgen soll ein Kapitalstock bei den Pflegekassen angesammelt werden.

  Mit diesem Modell wird anerkannt, dass die finanzielle Absicherung der Pflegeversicherung durch Kapitalbildung notwendig ist. Dennoch ist vor diesem Weg zu warnen: Die Einnahmen aus den Zusatzbeiträgen fließen in einen allgemeinen Fonds. Die **Beiträge** werden **nicht den einzelnen Versicherten als Anwartschaften zugeordnet**. Der Fonds ist faktisch eine **„Reservekasse“ für die Pflegeversicherung**, auf die der Gesetzgeber jederzeit zugreifen kann. **Über die Mittel des Fonds** verfügt damit **die Politik**, deren Handeln über Jahrzehnte hinweg nicht zu prognostizieren ist. Parlamentarische Mehrheiten wechseln; sie entscheiden oft nach politischer Opportunität, bisweilen nicht nach dem sachlich Gebotenen oder dem, was früher einmal zugesagt und gesetzlich festgeschrieben war. Selbst eine **„Verbriefung“ des Kapitalstocks in der Verfassung ist keine Garantie**. Sie kann auf dem gleichen Weg wieder abgeschafft werden, auf dem sie eingeführt werden soll.

Das Modell ist verführerisch, verspricht es doch bessere Leistungen und mehr Stabilität. Es wird diese längerfristig aber nicht gewährleisten können. Es wird am Prinzip der „doppelten Solidarität“ festgehalten: Die Leistungen richten sich weiter nach dem Grad der Pflegebedürftigkeit und nicht nach der Höhe der geleisteten Beiträge. Die Höhe der Beiträge richtet sich nach der Höhe der Einkommen der Versicherten. Damit ist **keine individuelle Vorsorge** verbunden, sondern es ist faktisch eine – nur leicht modifizierte – Fortschreibung des bestehenden Systems.

Ergänzende kapitalgedeckte Pflegeversicherung überlegen

Die im Koalitionsvertrag angekündigte ergänzende Kapitaldeckung, die „verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss“, ist nur im Rahmen einer **eigenständigen Versicherung** möglich, deren durch Beiträge erworbenen **individuellen Anwartschaften auf Leistungen** im Pflegefall **durch die kollektive Risikoabsicherung und das individuell zugeordnete Kapital gedeckt** werden. Für ein solches Modell setzen wir uns mit unserer Kompetenz und Erfahrung nachdrücklich ein.

Die finanzielle Absicherung des Pflegefallrisikos muss auf **zwei Säulen** stehen:

- Die **gesetzliche Pflegeversicherung**, die den Charakter einer einheitlichen **Grundsicherung** hat, wird durch einkommensbezogene Umlagen finanziert.
- Die Leistungen der **ergänzenden Versicherung** orientieren sich an den Beiträgen, die generationengerecht berechnet werden.

Wer im nicht mehr korrigierbaren demografischen Prozess künftige Generationen vor einer Überbelastung bewahren will, braucht die **Kapitalbildung**. Nur dann entstehen die **Reserven**, mit denen die Beitragsbelastung künftiger Generationen beim unvermeidlichen Anstieg der Pflegekosten gemildert oder begrenzt werden kann.

Entgegen der Argumentation der Kritiker kapitalgedeckter Vorsorge ist der in privaten Versicherungen angelegte **Kapitalstock keinen unverantwortlichen Risiken der Finanzmärkte ausgesetzt**. Die Vorstellung, die Politik liefere durch eine obligatorische ergänzende Pflegevorsorge bei privaten Versicherungen die Beiträge der Versicherten den Volatilitäten der Kapitalmärkte (oder „den Spekulanten") aus, ist völlig abwegig. Gerade die **Versicherungswirtschaft** hat sich in der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise als **Hort der Stabilität** erwiesen. Der Kapitalstock wird nach den **bewährten Regeln der Deckungsstockverordnung** gebildet. Außerdem unterliegt die Versicherungswirtschaft insgesamt einer äußerst **strengen staatlichen Aufsicht**. Die Politik und die Bürger können sich also auf die Zusagen privater Versicherer verlassen.

Gerechtigkeit zwischen den Generationen setzt voraus, dass jeder Bürger heute beginnt, mit überschaubaren Beiträgen zusätzlich Vorsorge zu treffen. Die mit Beiträgen erworbenen **Anwartschaften und Kapitalbeträge werden dem Beitragszahler individuell zugeordnet. Wird er pflegebedürftig, bekommt er die Leistung, die durch kollektive Risikotragung abgesichert ist**. Der Gesetzgeber kann Mindestbeiträge vorschreiben, soziale Härten können durch einen **Sozialausgleich** aus öffentlichen Geldern abgefedert werden. Die Versicherten sollten dazu angehalten werden, wenn möglich höhere Beiträge zu entrichten, um im Pflegefall zusätzliche Leistungen zu erhalten.

Ein solcher **Versicherungs-Mix** ist nicht unsolidarisch, sondern **verwirklicht das Solidaritätsprinzip**. Die einheitliche Basissicherung würde weiter durch einkommensbezogene Beiträge finanziert. Sie wird durch eine private **Pflichtversicherung** mit einem Mindestbeitrag ergänzt. **Auch private Risikoversicherungen sind solidarisch aufgebaut.** Das gilt auch für die zusätzliche Pflegeversicherung, denn die Leistungen an Pflegebedürftige werden überwiegend aus den Beiträgen oder dem angesammelten Kapital jener finanziert, die glücklicherweise nicht pflegebedürftig werden. **Die Gesunden stehen für die Kranken ein** – das ist das Prinzip. Wer den Mindestbeitrag nicht zahlen kann, profitiert von einem Sozialausgleich, zu dem wiederum auch jene über die Steuer beitragen, die ihren Beitragsanteil selber tragen. Auch ein solches Modell kann für sich in Anspruch nehmen, das Risiko der Pflegebedürftigkeit solidarisch abzusichern – ohne jedoch das Gebot der Solidarität zwischen den Generationen zu missachten.

Private Lebensversicherung – Versicherer der Wahl

Kapitaldeckung muss in **privater Verantwortung** geregelt werden. Das zur Risikovorsorge gebildete Kapital muss **dem staatlichen Zugriff** entzogen werden. Kontraproduktiver Einfluss auf die Anlagepolitik darf nicht ausgeübt werden. Das schließt aus, dass die neue Pflegeversicherung den gesetzlichen Pflegekassen angegliedert oder gar in diese einbezogen wird.

Innerhalb der Privatversicherung stehen die **Lebensversicherungen** zur Umsetzung der ergänzenden Pflegeversicherung bereit. Private Lebensversicherungen bieten seit 2002 freiwillige Pflegerentenversicherungen an, die wesentliche Anforderungen erfüllen, die an eine obligatorische, ergänzende Pflegeabsicherung zu stellen sind:

- **Leistungen** werden gewährt, wenn **nach den Kriterien der gesetzlichen Pflegeversicherung** Pflegebedürftigkeit vorliegt. Die Höhe der Leistung richtet sich ebenfalls nach den Pflegestufen in der gesetzlichen Pflegeversicherung. Komplizierte Abgrenzungsfragen oder eine neue „Pflegebürokratie", wie teilweise behauptet wird, entstehen nicht.
- Die **Beiträge** sind **generationengerecht** kalkuliert. Jüngere Menschen zahlen länger ein, dafür sind ihre Beiträge niedriger.
- Die **Beitragskalkulation berücksichtigt die demografische Veränderung** und garantiert so Beiträge und Leistungen langfristig.
- **Über die gesamte Laufzeit sind die Beiträge stabil.** Das schafft Planungssicherheit für die Beitragszahler und den Staat.
- Die Beiträge sind **für Frauen und Männer gleich**.

Mit diesem Angebot sind die privaten Lebensversicherer der ideale Partner, die ergänzende private Pflegevorsorge umzusetzen.

Eckpunkte einer ergänzenden Pflegerentenversicherung:

- Pflichtversicherung für alle Personen in einer politisch zu definierenden Altersspanne (z. B. 18 bis 55 Jahre)
- Lebenslang konstante Beiträge für eine der Höhe nach politisch zu definierende garantierte Leistungshöhe im Pflegefall
- Altersabhängig kalkulierte Beiträge
- Auszahlung von Überschüssen im Leistungsfall
- Nach Einkommen gestaffelte staatliche Zulage
- Leistungsstaffeln nach Grad der Pflegebedürftigkeit (z. B. 25 % in Stufe I, 50 % in Stufe II, 100 % in Stufe III)
- Keine Unterscheidung der Leistung der Pflegeform (ambulant, stationär)
- Beitragsfreiheit im Leistungsbezug (d.h. bei Pflegebedürftigkeit)

Beitragsbeispiel je 100 € versicherte Monatsrente für obige Leistungsstaffel:

- Eintrittsalter 18 Jahre: 2,21 € pro Monat
- Eintrittsalter 35 Jahre: 3,39 € pro Monat
- Eintrittsalter 55 Jahre: 7,17 € pro Monat

Dauerhaft stabile Beiträge und verlässliche Leistungen

Die private Lebensversicherung ist zur Umsetzung der ergänzenden Pflegevorsorge aus einer Reihe von Gründen **auch der privaten Krankenversicherung überlegen**:

- So ist die von den privaten Krankenversicherungen durchgeführte Pflegeversicherung für privat Krankenversicherte eng an die gesetzliche Pflegeversicherung gekoppelt. Die Politik wäre jedoch gut beraten, darauf zu achten, dass die **zusätzliche Pflegeversicherung rechtlich und finanziell eigenständig** ist. Die Finanzierungskreise der privaten Zusatzversicherung müssen davor geschützt sein, Lücken zu stopfen, welche im Bereich der Grundsicherung entstehen.
- Zu berücksichtigen ist auch, dass die Absicherung gegen das Risiko der Pflegebedürftigkeit andere Beitrags- und Leistungsregelungen erfordert als das Risiko der Krankheit. Leistungen im Pflegefall haben, nach einer Übergangszeit, in der Regel **lange Vorlaufzeiten und zeitlich begrenzte Leistungszeiten**. Einer solchen Versicherungsstruktur entspricht eher das Modell der Lebensversicherung. Sie als möglichen Versicherungsträger einzubeziehen, fördert den **Wettbewerb** und die **bewusste Streuung der Systemrisiken**.
- Schließlich arbeitet die **private Lebensversicherung** – auch im Vergleich zur Krankenversicherung – mit deutlich größeren **„Sicherheitspolstern“**. Sie rechnet mit deutlich niedrigeren Zinsen und **ordnet jedem Risiko ausreichende Sicherheiten hinzu**. So ist sie in der Lage, **„lebenslange“ Beitrags- und Leistungsgarantien** gewähren zu können. An den durch die Kapitalanlage erzielten Erträgen partizipieren die Versicherten durch die Überschussbeteiligung.

Die Koalition hat eine ergänzende Pflegeversicherung mit Kapitalbildung vereinbart, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein müsse. Sie sollte daran festhalten. Eine solche ergänzende Säule der Pflegefinanzierung ist notwendig und innerhalb des privaten Versicherungssystems umsetzbar. Für die Versicherten wäre dies – im Unterschied zu allen anderen Modellen – die bessere, stabilere und im übrigen verfassungsfeste Lösung für die Absicherung des Pflegefallrisikos und der von den Versicherten angesparten Kapitalbeträge.