

Stefan Walter, Stuttgart

## Generationengerecht und nachhaltig: Konzept für eine Pflegeversicherungsreform mit kinderzahlabhängiger Kapitaldeckung



Die gesetzliche Pflegeversicherung steht in Zukunft vor großen Herausforderungen: Die Zahl der Pflegebedürftigen wird sich bis 2060 mehr als verdoppeln. Im gleichen Zeitraum kommt es aufgrund des demographischen Schwunds zu einem Rückgang der Personen im erwerbstätigen Alter. Damit stehen weniger Beitragszahler und weniger potentielle Pflegekräfte zur Verfügung. Die Folge ist ein starker Anstieg des Beitragsatzes, der unter realistischen Annahmen auf 4,7% bis 2060 ansteigen wird.<sup>1</sup> Gleichzeitig ist auch mit einem massiven Anstieg der Beiträge in der Renten- und Krankenversicherung zu rechnen. Damit wird – bei gleichbleibendem Leistungsniveau – der Gesamtsozialversicherungsbeitragssatz von heute 40% auf 70% bis 2060 ansteigen.<sup>1</sup> Da dies für kommende Generationen nicht finanzierbar ist, ist es unumgänglich auch in der Pflegeversicherung dem Anstieg entgegenzuwirken.

Die aktuelle Bundesregierung hat deshalb zurecht in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt, dass „wir neben dem bestehenden Umlageverfahren eine **Ergänzung durch Kapitaldeckung brauchen**, die **verpflichtend, individualisiert und generationengerecht** ausgestaltet sein muss.“<sup>2</sup>

Über die Umsetzung wird jedoch innerhalb der Regierungskoalition seit Monaten kontrovers diskutiert. Als Lösungsvorschlag für die Finanzierung der Pflegeversicherung wird im Folgenden ein Konzept vorgestellt, welches den Aufbau einer Kapitaldeckung in Abhängigkeit von der Kinderzahl vorsieht. Durch diese Verknüpfung werden grundlegende Verteilungsgerechtigkeiten der Umlagefinanzierung in einer schrumpfenden Bevölkerung behoben und so die Pflegeversicherung nachhaltig stabilisiert.

Zur Finanzierung der zukünftigen Leistungen ist die gesetzliche Pflegeversicherung auf die nachfolgende Generation angewiesen. Würde jedes Paar drei Kinder haben, wäre

---

<sup>1</sup> Bernd Hof, [Der zunehmende Pflegebedarf – Marktpotenziale und Zukunftsperspektiven der Pflegeversicherung](#). (Köln, 2011), S. 11

<sup>2</sup> Koalitionsvertrag der CDU/CSU und FDP 2009, S. 93

langfristig ein Beitragssatz von 1,5% bei gleichbleibenden Leistungen ausreichend.<sup>3</sup> Es gäbe keinen finanziellen Reformbedarf. Das Erziehen von Kindern stellt damit einen wesentlichen Beitrag zur Funktionsfähigkeit des umlagefinanzierten Sozialsystems dar, welcher jedoch ausschließlich von Eltern getragen wird. Das Bundesverfassungsgericht hat klargestellt, dass daher Personen ohne Kinder einen höheren Geldbeitrag zur Pflegeversicherung zu leisten haben.<sup>4</sup> Als Reaktion auf dieses Urteil wurde 2005 ein Zuschlag von 0,25% für Kinderlose eingeführt. Dieser Zuschlag entspricht in seiner Höhe bei weitem nicht dem Gegenwert, den Eltern durch den Unterhalt für ihre Kinder leisten. Zudem ist er nicht – wie gefordert - relativ zur die Anzahl der Kinder ausgestaltet.

Gravierender ist jedoch, dass Mehreinnahmen bisher nicht verwendet werden, um den Mangel an Nachkommen durch Kapitaldeckung auszugleichen. Eine gerechtere und nachhaltigere Ausgestaltung der Pflegeversicherung würde in Betracht ziehen, dass Personen, die – gewollt oder ungewollt – keine (oder wenige) Kinder erziehen, durch einen zusätzlichen Beitrag für das spätere Pflegerisiko zusätzlich Rückstellungen aufbauen, aus denen später ihre Leistungen finanziert werden können.

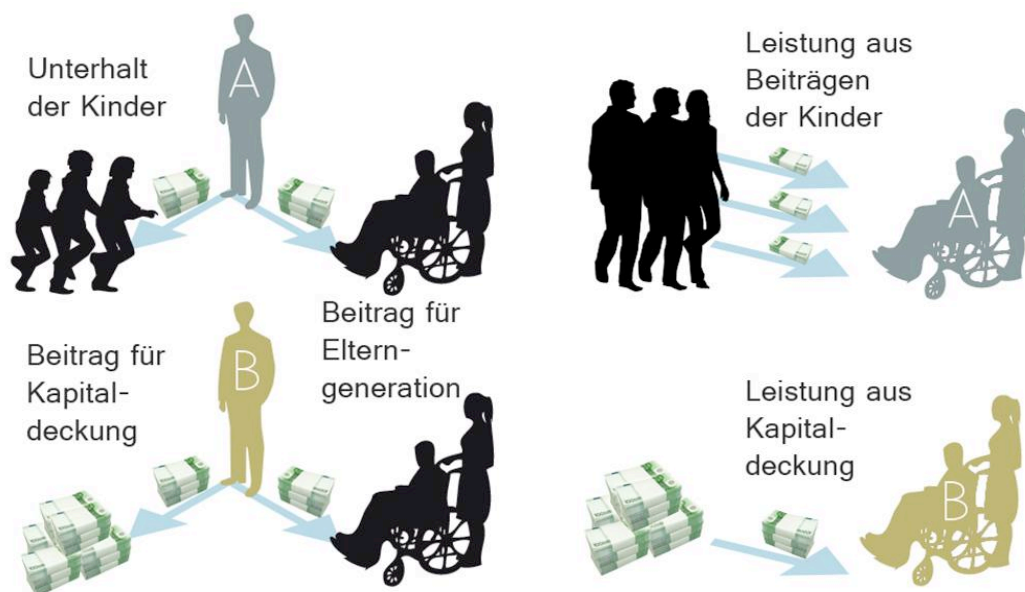


Abbildung 1: Grundprinzip einer gerechten Finanzierung der Pflege bei Personen mit Kindern (A) und ohne Kinder (B).

<sup>3</sup> Frank Niehaus und Christian Weber. [Teilkapitaldeckung als Finanzierungsmodell am Beispiel der Pflegeversicherung](#). (Köln: Wissenschaftliches Institut der PKV, 2008), S.54

<sup>4</sup> Urteil des Bundesverfassungsgerichts [1 BvR 1629/94 vom 03.04.2001](#): „Es ist mit Art. 3 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren, dass Mitglieder der sozialen Pflegeversicherung, die **Kinder betreuen und erziehen** und damit neben dem Geldbeitrag einen generativen Beitrag zur Funktionsfähigkeit eines umlagefinanzierten Sozialversicherungssystems leisten, **mit einem gleich hohen Pflegeversicherungsbeitrag wie Mitglieder ohne Kinder belastet werden.**“

Ein vorhandener Lösungsansatz sieht eine Umsetzung im Rahmen der sozialen Pflegeversicherung vor.<sup>5</sup> Dabei wird der Beitragssatz noch stärker als bisher nach der Kinderzahl unterschieden. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen würden dabei kollektiv in einem Kapitalstock angespart werden und könnten z.B. nach jeweils 30 Jahren für die Leistungsausgaben entnommen werden. Problematisch ist hierbei jedoch, dass dieser Kapitalstock nur schwer vor einem willkürlichen Zugriff durch die Politik geschützt werden kann.

Um dieses Problem zu lösen, werden in dem im Folgenden im Detail vorgestellten Konzept die Kapitalrückstellungen individuell zurechenbar angespart. Damit zählen sie als Eigentum der Versicherten.

Für alle Personen besteht weiterhin der gleiche Leistungsanspruch aus der Pflegeversicherung. Bei kinderlosen Personen werden die Leistungen nun zu 100% über eine kapitalgedeckte Versicherung finanziert. Bei Personen mit einem Kind erfolgt die Leistung zu zwei Dritteln, bei Personen mit zwei Kindern zu einem Drittel aus der kapitalgedeckten Versicherung. Der verbleibende Anteil erfolgt aus der Umlagefinanzierung. Personen mit drei und mehr Kindern erhalten ihre Leistungen dabei weiterhin komplett aus der Umlagefinanzierung.

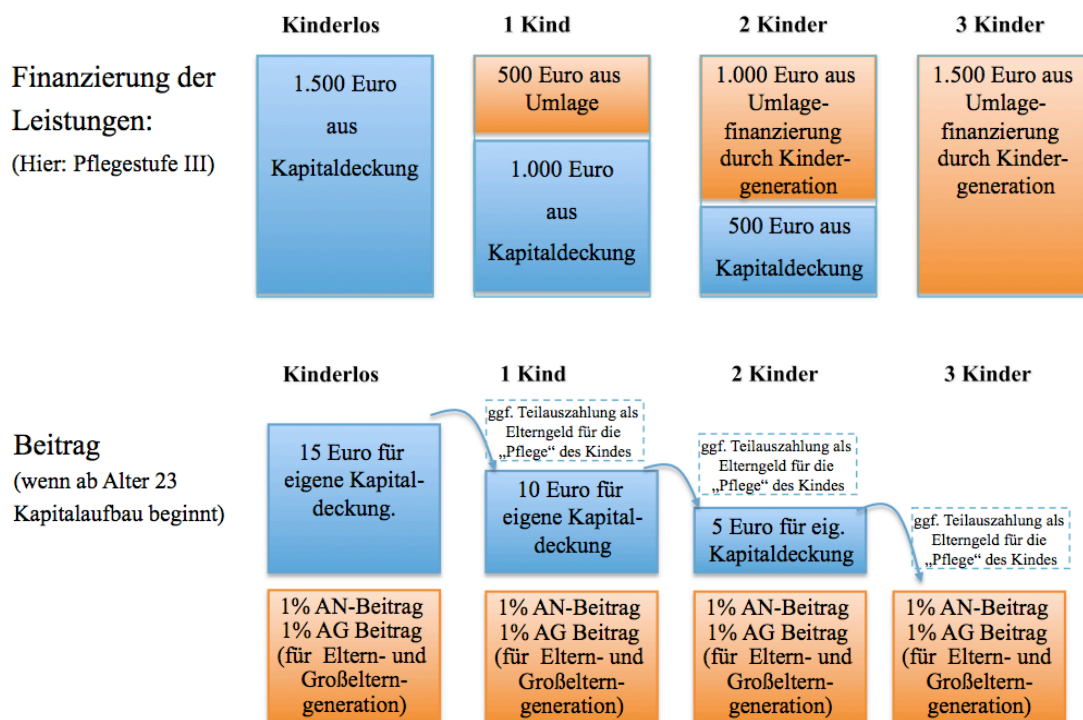


Abbildung 2: Finanzierung von Pflegeleistungen und der Beitragszahlung in Abhängigkeit von der Kinderzahl

<sup>5</sup> Heinz Rothgang. „Einführung von Kapitaldeckung in der sozialen Pflegeversicherung“ in: [Fokus Pflegeversicherung](#) (Köln: Wissenschaftliches Institut der AOK, 2008), S. 115

Alle Personen zahlen weiterhin einen prozentualen Beitrag in das Umlageverfahren ein, an welchem sich der Arbeitgeber zur Hälfte beteiligt. Da jeder Eltern hat, ist es gerechtfertigt, dass auch Kinderlose weiterhin diesen Beitrag zahlen. Gäbe es keine Pflegeversicherung, müsste man nach § 1601 BGB vollständig für den Unterhalt der Eltern im Pflegefall aufkommen oder es würde das Vermögen der Eltern für deren Pflege verwendet werden und damit eine Erbschaftsverringerung herbeigeführt.

Kinderlose zahlen zudem ab dem 23. Lebensjahr einen zusätzlichen Beitrag, der zur Finanzierung der eigenen Leistungen der Pflegeversicherung auf heutigem Niveau bis ans Lebensende ausreicht. Dieser Beitrag ist durch die Bildung von Alterungsrückstellungen so bemessen, dass er nicht aufgrund des Älterwerdens ansteigt. Der Beitrag liegt dabei in einer Größenordnung von 15 Euro pro Monat<sup>6</sup> und ist für Männer wie Frauen gleich hoch. Im Gegenzug entfällt der bisherige Kinderlosenzuschlag in Höhe von 0,25%.

Durch die Geburt eines Kindes erhöht sich der Leistungsanspruch aus dem Umlageverfahren um ein Drittel. Dadurch reduziert sich auch der Beitrag für die Kapitaldeckung um ein Drittel. Zudem kann von der bis dahin aufgebauten Alterungsrückstellung ein Drittel beitragsenkend verrechnet oder als zusätzliches „Elterngeld“ ausbezahlt werden, was dem erhöhten Finanzbedarf von jungen Familien entgegenkommen würde. Sollten später die Kinder ins Ausland wegziehen oder sterben, stehen sie nicht mehr als Beitragszahler zur Verfügung. Dennoch sollte dies zu keinem höheren Beitrag für die Eltern führen, da die Sozialversicherung auch gerade davor Schutz bietet, dass die eigenen Kinder als Versorger ausfallen.

### **Sozialausgleich**

Ein steuerfinanzierter Sozialausgleich sorgt dafür, dass der individuelle Beitrag für die kapitalgedeckte Absicherung Personen mit geringem Einkommen nicht übermäßig belastet. Dabei könnten die angelegten Strukturen des Sozialausgleichs für Zusatzbeiträge in der GKV genutzt werden. Der individuelle kapitalgedeckte Beitrag wird auf z.B. max. 2% des Einkommens begrenzt, was automatisch durch den Arbeitgeber bzw. die Rentenversicherung verrechnet wird. Für Personen mit mehr als zwei Kindern ist kein Ausgleich nötig, da diese keinen Beitrag zum kapitalgedeckten Teil der Pflegeversicherung zahlen müssen.

---

<sup>6</sup> Der Beitrag in der privaten Pflegepflichtversicherung für eine 23jährige Person liegt bei 15,33 Euro. Der Beitrag für die ganze Bevölkerung dürfte in ähnlicher Größenordnung liegen, da im Rahmen einer verpflichtenden Versicherung keine Abschlusskosten anfallen.

## Übergangsregelung für ältere Versicherte

Bei Einführung des Konzepts ist der individuelle Beitrag für ältere Personen ohne Kinder deutlich höher, da bei ihnen weniger Ansparzeit zum Aufbau einer notwendigen Kapitaldeckung zur Verfügung steht. Ein höherer Beitrag ist gerechtfertigt, da diese Personen erst seit 1996 Pflegebeiträge gezahlt haben und dennoch einen Anspruch auf volle Leistung haben. Um eine übermäßige Belastung zu vermeiden, ist jedoch eine Deckelung auf einen Höchstbeitrag von z.B. 30 Euro bei Kinderlosen sinnvoll. Dies betrifft rund 5,3 Mio. Versicherte. Aufgrund der Deckelung reichen die Beiträge der älteren kinderlosen Personen nicht für eine äquivalente Finanzierung ihres eigenen Pflegerisikos aus. Diese Lücke ist in den ersten Jahren nach Einführung des Konzepts über die Umlagefinanzierung auszugleichen. Die Leistungen aus der Kapitaldeckung steigen jährlich an und entlasten damit den umlagefinanzierten Beitragssatz. Dieser kann dadurch dauerhaft sogar gesenkt werden oder es könnten zusätzliche Leistungen finanziert werden. Sofern z.B. eine Ausweitung des Pflegebegriffs um Demenzleistungen zu höheren Leistungsausgaben führt, ist dafür ein entsprechend höherer Beitrag erforderlich.



Abbildung 3: Finanzströme in der Pflegeversicherung bei Einführung des Konzepts

## Mögliche Einbeziehung von privat versicherten Personen

Sofern gewünscht ist auch die Einbeziehung der rund 8,9 Millionen privat pflegepflichtversicherten Personen in das Modell denkbar, um Verwerfungen zwischen den Systemen auszugleichen. Die private Pflegepflichtversicherung ist bisher vollständig kapitalgedeckt. Die dabei von den Versicherten angesparten Alterungsrückstellungen dürfen nicht enteignet werden. Sie könnten jedoch für den kapitalgedeckten Teil dieses Konzepts individuell beitragsmindernd verrechnet werden. Die Erhebung des umlagefinanzierten Beitragsteils erfolgt dann auch für Privatversicherte. Für die rund 50% beihilfeberechtigten Privatversicherte ist dafür eine spezielle Ausgestaltung zu entwickeln.

## **Kapitaldeckung durch die PKV**

Zur Absicherung des kapitalgedeckten Teils sind die privaten Krankenversicherungen prädestiniert, da vorhandene Kapazitäten und Strukturen genutzt werden können. Sowohl der rechtliche Rahmen (VAG), eine Finanzmarktkontrolle (BaFin), als auch eine externe Prüfung durch Ratingagenturen ist bereits etabliert. Knapp die Hälfte der Unternehmen sind dabei Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, deren Überschüsse ausschließlich ihren Versicherten zu Gute kommen. Die Kapitalanlageabteilungen der PKV zeichnen sich durch langjährige Erfahrung und Solidität aus. So wurden die Turbulenzen der Finanzmarktkrise soweit gut bewältigt, selbst im Jahr 2008 wurde durchschnittlich eine Nettoverzinsung von 3,5% erzielt.

Um den Verwaltungsaufwand schlank zu halten, sollten durch Bündelung über den PKV-Verband Synergieeffekte genutzt werden. Eine zentrale Abwicklung erfolgt beispielsweise schon bisher bei der Pflegeversicherung der Post- und Bahnbeamten. Unter diesen Voraussetzungen ist ein Gesamtverwaltungskostensatz von unter 5% erzielbar. Zusätzlich ist über Kooperationen die direkte Vermittlung ergänzender privater Pflegeversicherungen denkbar. Durch eine effektive Schnittstelle zwischen GKV und PKV, kann das „Beste aus beiden Welten“ kombiniert werden. Die GKV bleibt mit ihrer Kompetenz im Umlageverfahren und Kapazitäten in der Abwicklung und Kommunikation weiter die tragende Säule und wird durch die PKV mit ihrer Kompetenz und Kapazitäten im Kapitaldeckungsverfahren ergänzt.

## **Fazit**

Die Verknüpfung der Kapitaldeckung an die Kinderzahl auf individueller Ebene führt auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene genau zu dem Anteil an Kapitaldeckung, welcher für einen Ausgleich des demographischen Wandels notwendig ist. Bei jeder Variante der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung wird dabei die Generationengerechtigkeit gewährleistet. Dies unterstreicht auch Prof. Dr. Martin Werding, von der Ruhr-Universität Bochum: „Die Konzeption ist völlig stimmig und führt zu einer nachhaltigen und gerechten Finanzierung. Eine Umsetzung macht die Pflegeversicherung zukunftssicher angesichts der demographischen Alterung und bewirkt daher einen Gewinn für die gesamte Bevölkerung.“ Darüber hinaus wird durch die verstärkte Kinderabhängigkeit des Beitrags das Bewusstsein in der Bevölkerung geschärft, dass Kinder nicht nur individuelles Glück sind, sondern auch zur Versorgung im Alter wesentlich beitragen. Eine Umsetzung erfordert die Kooperationsbereitschaft von GKV und PKV, eine gute Kommunikation sowie das Standvermögen der Politik, trotz kurzer Wahlzyklen sich für langfristig nachhaltige Reformen einzusetzen.

Eine umfassende Präsentation ist unter [www.familiengerechtigkeit.de](http://www.familiengerechtigkeit.de) abrufbar.

Stefan Walter \* Haußmannstr. 113 \* 70188 Stuttgart \* 0178/73 21 961 \* stefan@familywalter.de