

Die Pflege⁺ Versicherung

Vorschlag für eine generationengerechte,
paritätische Pflegekostenversicherung

Executive Summary

1. Die in den 1990er Jahren geschaffene Gesetzliche Pflegeversicherung deckt nur einen Teil der pflegebedingten Kosten in den Pflegeeinrichtungen ab. Diese Kosten sind weitaus stärker gestiegen als die Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung. In der Konsequenz sind die Eigenanteile, die Pflegebedürftige an den pflegebedingten Kosten tragen müssen, erheblich angestiegen und belaufen sich aktuell auf monatlich rund 1.200 Euro im Bundesdurchschnitt. Es ist davon auszugehen, dass die pflegebedingten Kosten (u. a. wegen der unterdurchschnittlichen Rationalisierbarkeit von Pflege sowie aufgrund des Fachkräftemangels und seinen Auswirkungen auf die Lohn- und Gehaltsentwicklung von Pflegekräften) weiter ansteigen werden und damit der **Eigenanteil auch zukünftig dynamisch wachsen wird**.
2. SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP haben in ihrem **Koalitionsvertrag** vom 7. Dezember 2021 einen **Prüfauftrag für eine weitergehende Absicherung der Eigenanteile** vereinbart. Vor diesem Hintergrund hat der Verband der Privaten Krankenversicherung im September 2022 einen interdisziplinären **Experten-Rat** initiiert, der Lösungsvorschläge in Bezug auf die Absicherung der Finanzierung der Eigenanteile an den pflegebedingten Kosten erarbeiten soll. Dem Experten-Rat gehören an: Prof. Dr. Christine Arentz, Prof. Dr. Thiess Büttner, Constantin Papaspyratos, Prof. Dr. Christian Rolfs und Prof. Dr. Jürgen Wasem (Vorsitzender). Die Mitglieder des Experten-Rates legen hiermit ihr Gutachten vor.
3. Der Prüfauftrag im Koalitionsvertrag sieht vor, dass die ergänzende Absicherung **generationengerecht** ausgestaltet werden soll. Dies erscheint dem Experten-Rat nachvollziehbar, wird doch die absehbare demografische Entwicklung in den Systemen der sozialen Sicherung aufgrund des Umlageverfahrens zu einer weiteren Belastung der jüngeren Generationen zugunsten der älteren Jahrgänge führen. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Experten-Rat für geboten, die Absicherung der Eigenanteile an den pflegebedingten Kosten nicht ebenfalls über das Umlageverfahren zu finanzieren. Vielmehr wird vom Experten-Rat ein Vorschlag entwickelt, der eine **kapitalgedeckte Versicherung mit Auf- und Abbau von Alterungsrückstellungen** zur Abdeckung der Differenz zwischen den pflegebedingten Kosten und den Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung vorsieht. Das Modell ist innovativ, berücksichtigt die unterschiedlichen Sicherungsbedarfe in den verschiedenen Altersgruppen und verbindet Kapitaldeckung mit sozialpolitischen Flankierungen.
4. Der Vorschlag des Experten-Rats fokussiert auf die **Absicherung der Eigenanteile in der stationären Pflege**. Die ergänzende Versicherung – der Experten-Rat bezeichnet sie als „**Pflege+ Versicherung**“ – baut auf den von der Gesetzlichen Pflegeversicherung seit 2022 gezahlten Zuschlägen zu den Leistungen (§ 43c SGB XI) auf und sichert die beim Pflegebedürftigen verbleibenden pflegebedingten Eigenanteile ab. Es verbleibt lediglich ein prozentualer Selbstbehalt von 10 %. Die Pflege+ Versicherung ist als **Pflegekostenversicherung** ausgestaltet.
5. Die Pflege+ Versicherung berücksichtigt von Anfang an die zu erwartenden Kostensteigerungen in der Pflege und bietet durch das Einkalkulieren dieser pflegespezifischen Inflation einen **wirksamen Schutz vor der Entwertung der Versicherungsleistungen**.
6. Es besteht zwar bereits ein breites Angebot an Pflegezusatzversicherungen. Die Erfahrungen der vergangenen 30 Jahre zeigen allerdings, dass das Angebot zur Versicherung der von der Gesetzlichen Pflegeversicherung nicht gedeckten Pflegekosten nur sehr begrenzt genutzt wird. Hierfür sind verschiedene Gründe anzuführen. Die Wahrscheinlichkeit des Eintritts von

Pflegebedürftigkeit, welche typischerweise erst im hohen Alter eintritt, wird von den Jungen vielfach unterschätzt. Zudem verlassen sich viele auf die Pflege durch Angehörige oder die Finanzierung im Rahmen des Sozialstaats. Eine sozialpolitisch wünschenswerte hinreichend breite Abdeckung des finanziellen Risikos der Eigenanteile kann daher nur erreicht werden, wenn sie obligatorisch ist. Der Experten-Rat empfiehlt daher, die ergänzende Absicherung der Eigenanteile als **Pflichtversicherung für die gesamte Bevölkerung** auszugestalten. Das Angebot einer lediglich freiwilligen Versicherung, wie sie im Prüfauftrag des Koalitionsvertrags angedacht ist, wäre auch deswegen problematisch, weil es zu adverser Selektion einlädt: Personen mit überdurchschnittlichem Risiko, pflegebedürftig zu werden, würden die Versicherung voraussichtlich überdurchschnittlich häufig abschließen. Da aber die Prämien für die vom Experten-Rat vorgeschlagene Pflege+ Versicherung so berechnet werden, dass sie den erwarteten Kosten in den jeweiligen Alterskohorten entsprechen, gilt für die jeweiligen Geburtsjahrgänge eine **Äquivalenz zwischen Prämien und Leistungen**. Der Experten-Rat hält deshalb den mit der Versicherungspflicht verbundenen Eingriff in die Vertragsfreiheit zur Erreichung der Ziele des Koalitionsvertrags für vertretbar.

7. Die Pflicht zur Versicherung für die Bevölkerung muss durch eine **geeignete Regulierung der Anbieter** begleitet sein. So ist ein **Kontrahierungszwang für die Versicherungsunternehmen** erforderlich, sie dürfen niemanden ablehnen. Es gibt dabei **keine Gesundheitsprüfung**. Um den Versicherten einen nachteilsfreien Wechsel zwischen Versicherern zu ermöglichen und damit Wettbewerb zwischen den Versicherungsunternehmen zu befördern, ist es weiterhin erforderlich, dass den Versicherten beim Wechsel zwischen den Versicherungsunternehmen die bis dahin aufgebaute **Alterungsrückstellung vollständig mitgegeben wird**. Die Prämienkalkulation der Versicherer erfolgt nach einheitlichen Grundsätzen. Zum Ausgleich unterschiedlicher Versichertenstrukturen findet ein **Risikoausgleich zwischen den Versicherungsunternehmen** statt.
8. Der Vorschlag des Experten-Rats für die Pflege+ Versicherung sieht **sozialpolitische Flankierungen** vor:
 - Analog zum Basistarif in der PKV schlägt der Experten-Rat für die Pflege+ Versicherung **bei Hilfebedürftigkeit** eine **Prämienhalbierung** zulasten der Versichertengemeinschaft vor. Löst auch die hälftige Prämie Unterstützungsbedarf aus, wird diese hälftige Prämie von dem zuständigen Sozialleistungsträger übernommen.
 - **Kinder** werden bis zum Alter von 18 Jahren (23 Jahre bei Nichterwerbstätigkeit bzw. 25 Jahre bei Berufsausbildung/Studium) **prämienfrei** versichert.
 - Die **Prämien für nicht erwerbstätige Ehepartner** werden zulasten der Versichertengemeinschaft auf 50 % der Prämie begrenzt.
 - **Prämienhalbierung im Rentenalter**: Der Aufbau von Alterungsrückstellungen in der Pflege+ Versicherung ist so kalkuliert, dass mit Eintritt in die Rente eine Halbierung der Prämie ermöglicht wird.
9. Dem Koalitionsvertrag folgend, sieht der Vorschlag des Experten-Rats vor, dass die Prämie während der Erwerbsphase **paritätisch von Arbeitgebern und Arbeitnehmern getragen** wird. Im Rentenalter wird die (halbierte) Prämie alleine von den Versicherten getragen.
10. Die Ausgestaltung im Kapitaldeckungsverfahren ist generationengerecht. Für die heute bereits älteren Geburtsjahrgänge wäre eine Vollabsicherung des pflegebedingten Eigenanteils indes mit sehr hohen Prämien verbunden. Zudem ist anzunehmen, dass die heute älteren Geburtsjahrgänge vielfach bereits finanziell für die Pflege im Alter vorgesorgt haben. Daher wird hier **für die Einführungsphase der Pflege+ Versicherung ein dreistufiges Modell** vorgeschlagen:

- Eine **Vollabsicherung des Eigenanteils** (mit Selbstbehalt von 10 %) für die bei Start der ergänzenden Pflege+ Versicherung **jüngeren Geburtsjahrgänge**. Innerhalb dieser Kohorte sind die Prämien der jüngeren Versicherten geringer als bei den Älteren, da sie eine längere Ansparphase für den Aufbau der Alterungsrückstellungen haben.
- Eine **„Gleitzone“ mit altersabhängiger Leistungsanpassung** für die bei Start der ergänzenden Pflege+ Versicherung **älteren Geburtsjahrgänge im erwerbsfähigen Alter**. In der vom Experten-Rat berechneten Variante wird der Schwellenwert zwischen „jüngeren“ und „älteren“ Versicherten bei 45 Jahren angesetzt. Mithin würde die Prämie für Versicherte im Alter von 46 Jahren oder älter nicht höher sein als bei einem Alter von 45 Jahren; die Leistungszusage für den Pflegefall wird aber bei den älteren Erwerbstätigen graduell verringert. Dies bedeutet, dass die bei Start der Versicherung zu entrichtenden Prämien für Versicherte mit 45 Jahren und Versicherte kurz vor Renteneintritt identisch sind, die Leistungszusage für den Pflegefall allerdings für den 45-Jährigen deutlich höher ist als für den 65-Jährigen. Die Äquivalenz zwischen den gezahlten Prämien und den erwarteten Leistungen ist dabei gewahrt.
- Falls es politisch für notwendig erachtet wird, auch die Eigenanteile der Geburtsjahrgänge im Rentenalter zu begrenzen, wird der Vorschlag mit einer dritten Stufe kombiniert: Sie **deckelt** die Belastung durch Eigenanteile **auf einen maximalen prozentualen Selbstbehalt** für Personen, die bei Start der ergänzenden Versicherung **bereits im Rentenalter** sind. Diese Personen würden altersunabhängig eine einheitliche Prämie zahlen und einheitliche Leistungen erhalten. Eine Umlage erfolgt somit nur zwischen Personen im Rentenalter, ein Rückgriff auf jüngere Jahrgänge erfolgt nicht.

Dieses dreistufige Modell trägt den unterschiedlichen Möglichkeiten und Bedarfen in den verschiedenen Altersgruppen angemessen Rechnung. Wo die Altersgrenze zwischen den ersten beiden Stufen des Modells gesetzt wird, ist politisch zu entscheiden.

11. Der Experten-Rat hat für das vorgeschlagene Modell mit den ihm zur Verfügung stehenden Daten exemplarisch die resultierenden Prämien errechnet. Dabei hat der Experten-Rat vorsichtig kalkuliert. So wurde etwa angenommen, dass die Leistungen jedes Jahr nominal um 4 % steigen werden. Für die Modellierung der Einführungsphase wurde die Altersschwelle zwischen „jüngeren“ und „älteren“ Erwerbstätigen bei 45 Jahren gesetzt.
 - Das Modell führt für **die im Einführungsjahr 20-Jährigen** bei einem (lebenslang prozentual konstanten) Anspruch auf Aufstockung der Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung auf 90 % des Eigenanteils zu Monatsprämien von rund 39 Euro, von denen bei Erwerbstätigen der Arbeitgeber die Hälfte abführt. Die Prämie für die Pflege+ Versicherung bleibt bei Verwirklichung der getroffenen, konservativen Annahmen in realen Preisen bis zum Eintritt in die Rente konstant, erhöht sich also jährlich nur im Umfang der allgemeinen Inflationsrate. Im Rentenalter sinkt sie dann auf die Hälfte und ist vom Versicherten alleine zu tragen. Um diese Absenkung zu erreichen, wird in den während der Erwerbsphase entrichteten Prämien eine Komponente zur Finanzierung der Prämientlastung integriert.
 - Dieser Tarif gilt auch für alle jüngeren Geburtsjahrgänge, die künftig mit Eintritt in das Erwerbsalter prämienspflichtig in die Pflichtversicherung einbezogen werden.
12. Für Versicherte, die **im Einführungsjahr der Pflege+ Versicherung bereits älter als 20 Jahre** sind, ergibt sich:
 - **Jüngere Erwerbstätige bis 45 Jahre** müssen in der Einführungsphase eine höhere Prämie als die 20-jährigen zahlen, um die erforderliche Ansparung zu leisten. Konkret steigt die im Einführungsjahr zu zahlende Prämie bis auf einen Wert von 52 Euro für Versicherte,

die im Einführungsjahr 45 Jahre alt sind. Auch dieser Betrag bleibt bei Realisierung der konservativen Annahmen in den Folgejahren real konstant.

- Für Versicherte, die **im Einführungsjahr zwischen 45 und 66 Jahre** alt sind, beträgt die (real konstante) Monatsprämie im Einführungsjahr ebenfalls 52 Euro, wovon bei Erwerbstätigen wiederum die Hälfte der Arbeitgeber abführt. Die (prozentual lebenslang konstante) Leistungszusage der Pflege+ Versicherung wird in dieser Personengruppe mit zunehmendem Alter geringer und beträgt (ausgehend von 90 % bei 45-Jährigen) bei Personen, die im Einführungsjahr 65 Jahre alt sind, noch rund 56 % des Eigenanteils.

13. Sofern auch Personen in die Pflege+ Versicherung einbezogen werden, die im **Einführungsjahr bereits das 67. Lebensjahr vollendet** haben, beträgt die Monatsprämie die Hälfte des zuvor genannten Betrags, also 26 Euro. Die Prämie für die Pflege+ Versicherung bleibt in den Folgejahren bei Verwirklichung der konservativen Annahmen des Experten-Rats real konstant, erhöht sich also nur im Umfang der allgemeinen Inflationsrate. Der Leistungsanspruch beläuft sich bei dieser Personengruppe auf 40 % des Eigenanteils.

Kurzporträts der Mitglieder des interdisziplinären Experten-Rats Pflegefinanzen



Prof. Dr. Jürgen Wasem

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. Von 2012 bis 2016 war Jürgen Wasem unter anderem als Vorsitzender Mitglied im Vorstand 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 Schwerpunkte 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 unter anderem 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 Beirats des Stabilitätsrats und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen (Vorsitzender von 2015 bis 2018). Weitere wissenschaftliche Stationen waren 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 interne 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.