

Stellungnahme zur Finanzierung der Pflegeversicherung

- Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestages am **23. 1. 2008** –

Die Stellungnahme beschränkt sich auf einige, überwiegend grundsätzliche Aspekte der Finanzierung der Pflegeversicherung, die im Gesetzentwurf und z. T. in weiteren Anträgen, die Gegenstand der Anhörung sind, berührt werden.

(1)Anhebung der Leistungssätze und Finanzierung durch einen erhöhten Beitragssatz

Der Gesetzentwurf geht davon aus, daß durch eine Beitragsanhebung um 0,25 Prozentpunkte die vorgesehenen Leistungsanhebungen und auch Auswirkungen der demographischen Entwicklung bis Ende 2014/Anfang 2015 finanziert werden können (nicht dagegen der Finanzbedarf, der sich aus der ab 2015 vorgesehenen Dynamisierung ergibt). Allerdings ist nicht nachvollziehbar, auf der Basis welcher Annahmen diese Aussage getroffen wird.

- Wird beispielsweise von einem unveränderten *Inanspruchnahmeverhalten* der Betroffenen (im Hinblick auf ambulante/stationäre Leistungen sowie Sachleistungen/Geldleistungen bei ambulanter Pflege) ausgegangen oder welche Annahmen hinsichtlich einer Strukturveränderung werden getroffen?

- Werden *Auswirkungen der Entgeltumwandlung* (deren Ausweitung ja angestrebt wird) auf die Beitragsseinnahmen der Pflegeversicherung berücksichtigt, wenn ja, auf der Basis welcher Annahmen?

- Inwieweit wird berücksichtigt, daß sich die (durchschnittliche)

Beitragsbemessungsgrundlage der Rentner deutlich langsamer entwickeln wird als die der Arbeitnehmer angesichts des sinkenden Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung und ggf. auch sinkender individueller Rentenansprüche (z.B. infolge von Arbeitslosigkeitsphasen in der Rentenbiographie), der Auswirkungen von Abschlägen von der vollen Rente bei Rentenbezug vor der „Regelaltersgrenze“?

Der letztgenannte Punkt ist angesichts des *steigenden Anteils von Rentnern an allen Beitragszahlern* zur Pflegeversicherung von wachsender Bedeutung.

Daß in der ökonomischen Entwicklung für einen gut 6 Jahre umfassenden Zeitraum viele Unsicherheitsfaktoren liegen, ist im Prinzip, wenn auch nicht in Art und Umfang hinreichend bekannt. Doch darüber hinaus sind für die Finanzentwicklung der Pflegeversicherung spezifische Faktoren von Bedeutung, die sich auf die Einnahmen wie die Ausgaben auswirken. *Solange die Berechnungsgrundlagen nicht ersichtlich sind, bleiben Zweifel bestehen, ob die vorgesehene Finanzierungsregelung für den vorgesehenen Zeitraum ausreichend ist.* Denn die Entwicklung der durchschnittlichen Beitragsbemessungsgrundlagen (Arbeitnehmer und Rentner berücksichtigend) müßte zumindest in dem Umfang zunehmen, wie auch die Ausgaben (unter Berücksichtigung von demographischen und weiteren Strukturänderungen) steigen. Hieran sind Zweifel angebracht. In *längerfristiger* Perspektive schweigt sich der Gesetzentwurf über wichtige Finanzierungsfragen völlig aus.

Die *Auswirkungen* der vorgesehenen Beitragssatzanhebung *auf die Rentner*, da diese den vollen Beitragssatz zu zahlen haben, sind im Zusammenhang zu sehen und zu beurteilen mit anderen, diese Personengruppe treffende einkommensmäßige Belastungen, auch z. B im Bereich der Krankenversicherung, und angesichts des von der allgemeinen Einkommensentwicklung abgekoppelten Anstiegs der Renten.

Dies ist um so bedeutsamer, wenn verschiedentlich gefordert wird, Rentner zusätzlich zu belasten (mit dem Argument, sie haben doch durch die Einführung der Pflegeversicherung einen „Einführungsgewinn“ erzielt, der allerdings seinerzeit politisch insofern gewollt war, da die Sozialhilfeabhängigkeit im Pflegefall deutlich reduziert werden sollte), auch im Zusammenhang mit der Schaffung einer sogenannten „Demographiereserve“ durch zusätzliche Kapitalansammlung (siehe dazu auch Ziff. 3).

Das Ausmaß der bis zur Einführung der Dynamisierung (s. Ziff. 2) vorgesehenen Anhebung von Leistungssätzen in der Pflegeversicherung kann nach allen vorliegenden Berechnungen allerdings den bislang in der Pflegeversicherung *eingetretenen Realwertverlust* der Pflegeleistungen *nicht kompensieren*. Es bleibt also bei einer *Leistungsminderung*, die – selbst wenn für die Zukunft in einer adäquaten Weise die Leistungssätze dynamisiert würden, wovon nach den im Gesetzentwurf genannten Regelungen allerdings nicht ohne weiteres ausgegangen werden kann- im Vergleich zur Einführungsphase der Pflegeversicherung dauerhaft wäre.

(2) Dynamisierung der Leistungen in der Pflegeversicherung

Die vorgesehene Regelung sieht eine *diskretionäre* Anpassung im Abstand von jeweils drei Jahren vor, jedoch keine Rege lbindung. Die Anpassungsentscheidung wird der Bundesregierung übertragen . Die dafür genannten Kriterien sind allerdings unscharf formuliert bzw. sind nahezu beliebig auslegbar:

(a) Orientierungswert soll die (kumulierte) Preisentwicklung in den letzten drei Jahren sein Welcher Preisindex wird herangezogen? Die Anpassung soll aber nicht höher als die Bruttolohnentwicklung im gleichen Zeitraum sein (gemeint ist die Steigerungsrate der durchschnittlichen Bruttolohn- und –gehaltssumme je abhängig Beschäftigten).

Vielleicht sind Formulierungen bewußt offen gehalten, da es sich ja auch nur um einen „Orientierungswert“ handeln soll, wobei zudem bei der Anpassungsentscheidung auch noch „gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen“ berücksichtigt werden können.

Wenn schon eine diskretionäre Anpassung gewollt wird, dann sollten aber *weitere Faktoren* in die Prüfung über die Höhe des Anpassungssatzes für die Leistungen der Pflegeversicherung einbezogen werden, wie beispielsweise Indikatoren, die sich auf die Situation der Leistungsempfänger und die Angemessenheit der Leistungssätze beziehen.

Bei unzureichender Dynamisierung nähert man sich im Zeitablauf der Situation wieder an, die durch Einführung der Pflegeversicherung (weitgehend) vermieden werden sollte: Die *Sozialhilfeabhängigkeit* eines großen Teils pflegebedürftiger Menschen. Dies ist auch im Zusammenhang zu sehen mit der Gefahr künftig generell wieder steigender Altersarmut als Folge gesetzlicher Maßnahmen (Leistungsreduktion in der gesetzlichen Rentenversicherung) und verringerter Möglichkeit, ausreichende Ansprüche auf gesetzliche, betriebliche und private Alterssicherung insbesondere in Phasen der Arbeitslosigkeit zu erwerben.

Wünschenswert wäre allerdings statt einer diskretionären eine *regelgebundene Anpassung* mit klar definierten Indikatoren, nach denen der Anpassungssatz berechnet wird. Allerdings sollte dies eine transparente Regel sein und sollte sich nicht an einem Vorgehen orientieren, wie es inzwischen in der gesetzlichen Rentenversicherung praktiziert wird mit einer intransparenten, verschiedene (Steuerungs-)“Faktoren“ enthaltenen Anpassungsformel.

(3) Forderung von Kapitalfundierung auch in der sozialen Pflegeversicherung

Die Forderung, die Umlagefinanzierung mehr oder weniger stark durch Kapitalfundierung zu *ersetzen*, wird auch für die soziale Pflegeversicherung erhoben.¹ Allerdings ist dies nicht als ein isolierter Faktor nur im Bereich der Pflegeversicherung zu sehen, da diese Gewichtsverschiebung hin zu mehr Kapitalfundierung vor allem auch in der Alterssicherung erfolgt, und zwar nicht allein in Deutschland, sondern in einer Vielzahl von Ländern. Damit werden zum einen Kapitalmarktrisiken unmittelbar auch für diese Bereiche der sozialen Sicherung an Bedeutung zunehmen, zum anderen werden hierdurch auch die Kapitalmärkte selbst verstärkt beeinflusst. Die in immer größerem Umfang bereitgestellte Liquidität (Finanzkapital) darf nicht verwechselt werden mit einer Zunahme von Realkapital und einer erhofften positiven Beeinflussung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Die gegenwärtige Situation liefert einen Eindruck davon, wie sich Risiken am Kapitalmarkt weltweit ausbreiten können. Da auch kapitalfundierte Verfahren keinesfalls „demographieresistent“ sind, werden bei beträchtlicher Bedeutung kapitalfundierter sozialer Sicherung in vielen (großen) Ländern die Auswirkungen der Altersstrukturänderung auf Kapitalmärkte immer stärker. In der recht einseitigen – durch einflußreiche Interessen dominierten - öffentlichen Diskussion wird dagegen vorwiegend auf Risiken umlagefinanzierter Systeme eingegangen. So darf z. B. auch nicht vergessen werden, daß auch kapitalfundierte Sicherungssysteme politischen Risiken ausgesetzt sind – und zwar nicht nur, wenn sie in öffentlicher, sondern auch dann, wenn sie in privater Trägerschaft betrieben werden, sei es durch Besteuerung, Regulierung u. a. m.

(4) Finanzierung von Familienleistungen und der Zusatzbeitrag von „Kinderlosen“

Während in der gesetzlichen Rentenversicherung z. B. für Rentenansprüche aus Zeiten der Kindererziehung eine Finanzierung aus Steuermitteln erfolgt und in der gesetzlichen Krankenversicherung zumindest ein bescheidener Ansatz gemacht wird, um Familienleistungen aufgabenadäquat aus dem Steueraufkommen und nicht aus Sozialbeiträgen zu finanzieren, fehlt dies für die Pflegeversicherung nach wie vor. Statt die *beitragsfreie Mitversicherung aus Steuermitteln* vorzusehen, wurde als Reaktion auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts eine Differenzierung des Beitragssatzes durch einen

¹ Dies ist nicht neu, sondern spielte vor Einführung der Pflegeversicherung eine wichtige Rolle. S. dazu Winfried Schmähl, „Zum Vergleich von Umlageverfahren und kapitalfundierten Verfahren zur Finanzierung einer Pflegeversicherung in der Bundesrepublik Deutschland“, *Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Familie und Senioren*, Schriftenreihe Band 10, Kohlhammer: Stuttgart/Berlin/Köln 1992, S. 1-59.

„Kinderlosenzuschlag“ eingeführt. Es ist erforderlich, daß endlich eine systemkonforme generelle Regelung zur Finanzierung von Familienleistungen erfolgt, die transparent und zielgenau ist.²

Die Fehlfinanzierung von Familienleistungen in der sozialen Pflegeversicherung wurde für 2003 vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Jahresgutachten 2005) auf 4,6 Mrd. Euro beziffert. Wären diese durch Steuern finanziert worden, hätte der Beitragssatz um gut 0,25 Prozentpunkte reduziert werden können, ein Satz, um den jetzt nach dem Gesetzentwurf der Beitrag zur sozialen Pflegeversicherung angehoben werden soll.

Univ.-Prof. Dr. Winfried Schmähl
Am Rollwagenzug 5
25899 Niebüll
Tel. 04661 3430
Fax 04661 94 16 19
e-mail: schmaehl@zes.uni-bremen.de

19. 1. 2008

² Vorschläge hierzu finden sich u. a. in folgenden Veröffentlichungen:
Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz, 2004: „Familie und Pflegeversicherung: Verfassungsrechtlicher Handlungsbedarf, Handlungsmöglichkeiten und ein Gestaltungsvorschlag“, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 53. Jg. Heft 2, S. 181-191.
Schmähl, Winfried, 2005: „Zielgenaue und transparente Familienpolitik mit Hilfe einer steuerfinanzierten Familienkasse“, in: Jörg Althammer (Hg.), *Familienpolitik und soziale Sicherung*. Festschrift für Heinz Lampert. Berlin u. a. O.: Springer, 205-224.
Schmähl, Winfried; Rothgang, Heinz; Viebrok, Holger, 2006: *Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung – Analyse und Folgerungen aus ökonomischer Sicht*. DRV-Schriften Bd. 65. Sonderausgabe der DRV, herausgegeben von Deutsche Rentenversicherung Bund. Bad Homburg: wdv Gesellschaft für Medien und Kommunikation.