



FORSCHUNGS
ZENTRUM
GENERATIONEN
VERTRÄGE

*Stellungnahme des Forschungszentrums Generationenverträge
zu der Anhörung des
Bundestagsausschusses für Gesundheit
zum
Entwurf eines Gesetzes zur strukturellen Weiterentwicklung
der Pflegeversicherung
(Pflege-Weiterentwicklungsgesetz – PfwG)
der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
- Bundestagsdrucksache 16/7439 -
Unterpunkt: Finanzierung (Mittwoch, den 23.01.08, 14-16 Uhr)*

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Dr. Jasmin Häcker
*Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg*



Einleitung

Mit dem vorliegenden Entwurf verfolgen die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD als pflegepolitische Ziele vor allem den Stop des Verfalls der Pflegeleistungen, die stärkere Berücksichtigung Demenzkranker sowie die Sicherung der Einnahmenbasis. Zur Erreichung dieser Zielsetzung sollen drei zentrale Maßnahmen beitragen: Die Stufendynamisierung der Leistungen, die Leistungsausweitung für Demenzkranke und die allgemeine Erhöhung des Beitragssatzes zur SPV um 0,25 Prozentpunkte zur Finanzierung der beiden genannten Leistungsziele. Im Folgenden bewertet das Forschungszentrum Generationenverträge die einzelnen Maßnahmen und gibt eine Stellungnahme zur Gesamtheit der auf die Finanzierung ausgerichteten Bestimmungen ab.

Beurteilung der einzelnen Maßnahmen zur Finanzierung

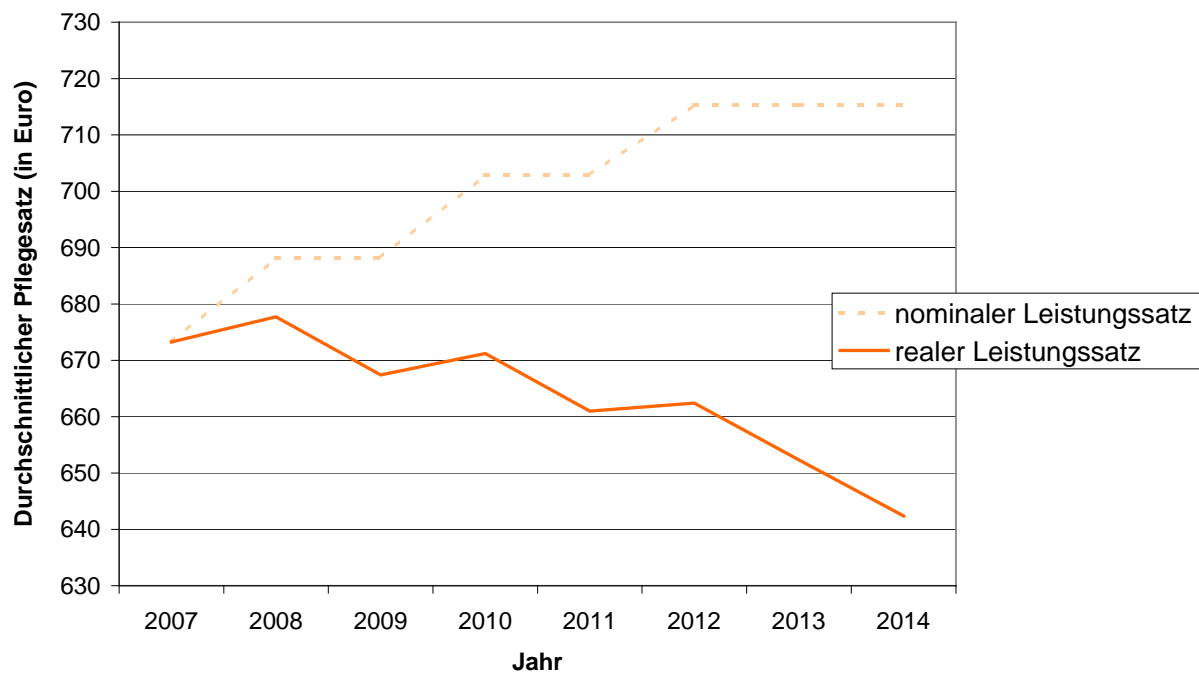
1. Stufendynamisierung (§§ 30, 36ff. SGB XI)

Ein wesentlicher Bestandteil des Gesetzesentwurfes ist die stufenweise Dynamisierung der Leistungen. Dies soll verhindern, dass die Leistungsausgaben, die den Pflegebedürftigen zufließen, im Zeitablauf kontinuierlich abnehmen. Denn bei Fortbestand der starren Leistungssätze läuft die Soziale Pflegeversicherung (SPV) Gefahr, eines ihrer zentralen Ziele – das sozialpolitisch motivierte Ziel – zu verfehlen.

Konkret sieht der Gesetzesentwurf die Dynamisierung des Pflegegeldes und der ambulanten Sachleistungen jeweils der Pflegestufen I bis III sowie die stationären Leistungen der Pflegestufe III (inklusive Härtefälle) vor. Die Anpassung der Leistungssätze erfolgt in den Jahren 2008, 2010 und 2012 und wird schließlich ab dem Jahr 2015 entsprechend der Preissteigerungsrate fortgeschrieben.

Aus Sicht des Forschungszentrums Generationenverträge ist der im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Dynamisierungspfad problematisch. So wird für die Jahre 2008 bis 2014 mittels der Stufendynamisierung noch nicht einmal ein Inflationsausgleich erzielt. Um diesen Punkt zu illustrieren ist nachstehend die im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Dynamisierung mittels des gewichteten Pflegesatzes dargestellt, vgl. Abbildung 1.



Abbildung 1: Stufendynamisierung

Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge

Aber auch die Dynamisierung entsprechend der allgemeinen Preissteigerungsrate ab dem Jahr 2015 dient nicht der Sicherung des Leistungsniveaus. In diesem Zusammenhang gilt es nämlich zu berücksichtigen, dass der Preisindex für Pflegeleistungen prinzipiell stärker ansteigt als die allgemeine Inflationsrate, was – bei einer Dynamisierung lediglich gemäß der Inflationsrate – die Abnahme des Realwertes der Leistungssätze wiederum beschleunigt.

Mit dieser Form der Dynamisierungspolitik wird also weder das Leistungsniveau aufrechterhalten, noch kann (bei aufgezeigter sukzessiver Abschmelzung des Leistungsniveaus) der Beitragssatz konstant gehalten werden. Der abnehmende Realwert der Leistungssätze geht vielmehr mit einer Verletzung des Postulats der intergenerativen Gleichbehandlung einher. So wird eine Politik installiert, die sich vor allem zu Lasten heute junger und zukünftiger Generationen niederschlägt. Diese müssen nämlich nicht nur einen höheren Preis, in Form steigender Beitragssätze, für Pflegeleistungen zahlen, gleichzeitig erhalten sie auch einen geringeren Leistungsumfang.

Mittels der Stufendynamisierung wird dem Gros der Bevölkerung jedoch das Signal gegeben, dass sich deren Versorgungssituation verbessert. Tatsache aber ist, dass die heute bereits vorliegenden Deckungslücken auch in Zukunft weiterhin zunehmen werden, mit der Konsequenz, dass auch weiterhin die Zahl der „Hilfe zur Pflege“-Empfänger weiter zu-

nehmen wird. Die starre Budgetierung der Leistungssätze dämpft darüber hinaus die Entfaltung des Pflegebereichs als Beschäftigungs- und Wachstumssektor.

2. Leistungsausweitung für Demenzkranke (§§ 45a, 45b SGB XI)

Eine der SPV seit ihrem Bestehen anhaftende Kritik ist, dass der Hilfe- und Betreuungsbedarf von demenziell Erkrankten im Vergleich zu der somatisch begründeten Pflegebedürftigkeit nicht angemessen berücksichtigt wird. Mit dem Gesetzesentwurf soll dieser Unzulänglichkeit entgegengewirkt und eine Gleichbehandlung demenziell erkrankter Personen erwirkt werden. Konkret werden 200 Euro pro Monat an zusätzlichen Leistungen für Demenzkranke bereitgestellt. Dies betrifft demente Pflegefälle im ambulanten Bereich sowie nun außerdem die sog. Stufe-0-Fälle.

Diese „Gleichstellungspolitik“ ist aus Sicht des Forschungszentrums Generationenverträge maßgeblich aus folgendem Grund zu kritisieren. Mit der Leistungsausweitung wird eine neue Runde von Einführungsgeschenken verteilt – die zudem an einen Personenkreis gehen, der ohnehin von der Einführung der SPV als Umlageverfahren profitiert hat – und damit eine weitere implizite Schuld auf das System der SPV geladen. Dies wiederum verschärft jedoch die Ungleichheit zwischen den heutigen und zukünftigen Generationen an Pflegebedürftigen (einschließlich Demenzkranken). Die stärkere Gleichbehandlung auf intragenerativer Ebene wird damit auf Kosten einer stärkeren Ungleichbehandlung auf intergenerativer Ebene, also zu Lasten zukünftiger Generationen, erkauft.

3. Beitragssatzerhöhung (§ 55 SGB XI)

Zur Stabilisierung der Einnahmenbasis sieht der Gesetzesentwurf die Anhebung Beitragssatzes um 0,25 Prozentpunkte auf dann 1,95 Prozent, respektive 2,2 Prozent für kinderlose Versicherte, vor.

Das Forschungszentrum Generationenverträge ist nicht der Meinung, dass selbst die dritte Anhebung des Beitragssatzes die Finanzierungsbasis der SPV langfristig stabilisiert (1. Beitragssatzerhöhung: *Familienlastenausgleich im Jahr 2005*, 2. Beitragssatzerhöhung: *Vorgezogener Abführungstermin für die Sozialbeiträge im Jahr 2006*). Der Grund hierfür ist, dass – bedingt durch den doppelten Alterungsprozess – einerseits die durchschnittlichen Beitragseinnahmen je Mitglied der SPV sinken, da die durchschnittlichen Beitragszahlungen eines Rentners geringer sind als die eines Erwerbstätigen. Andererseits führt die Finanzierung nach dem Umlageverfahren bei einer im Durchschnitt alternden Gesellschaft zu höheren Ausgaben der SPV, da Pflegeleistungen fast ausschließlich im Alter in Anspruch ge-

nommen werden. Allein dieser Sachverhalt führt im Status quo zu stetigen Beitragssatzsteigerungen der SPV von gegenwärtig 1,7 Prozent auf über 4 Prozent im Jahr 2055.

Das Forschungszentrum Generationenverträge ist der Ansicht, dass die im Gesetzesentwurf vorgesehene Beitragssatzerhöhung das (dann höhere) Beitragssatzniveau lediglich auf ein paar Jahre stabilisieren kann. In den Folgejahren sind – analog zum Status quo – defizitbereinigenden Beitragssatzanpassungen unvermeidlich. Aus der einmaligen Beitragssatzerhöhung heute lässt sich also nicht die zukünftige dem Finanzierungssystem der SPV innewohnende Dynamik des Beitragssatzes unterbinden – insbesondere dann nicht, wenn mit der einmaligen Beitragssatzerhöhung gleichzeitig Leistungsausweitungen, wie bspw. die Leistungsverbesserung für Demenzzranke, vorgenommen werden.

Fazit

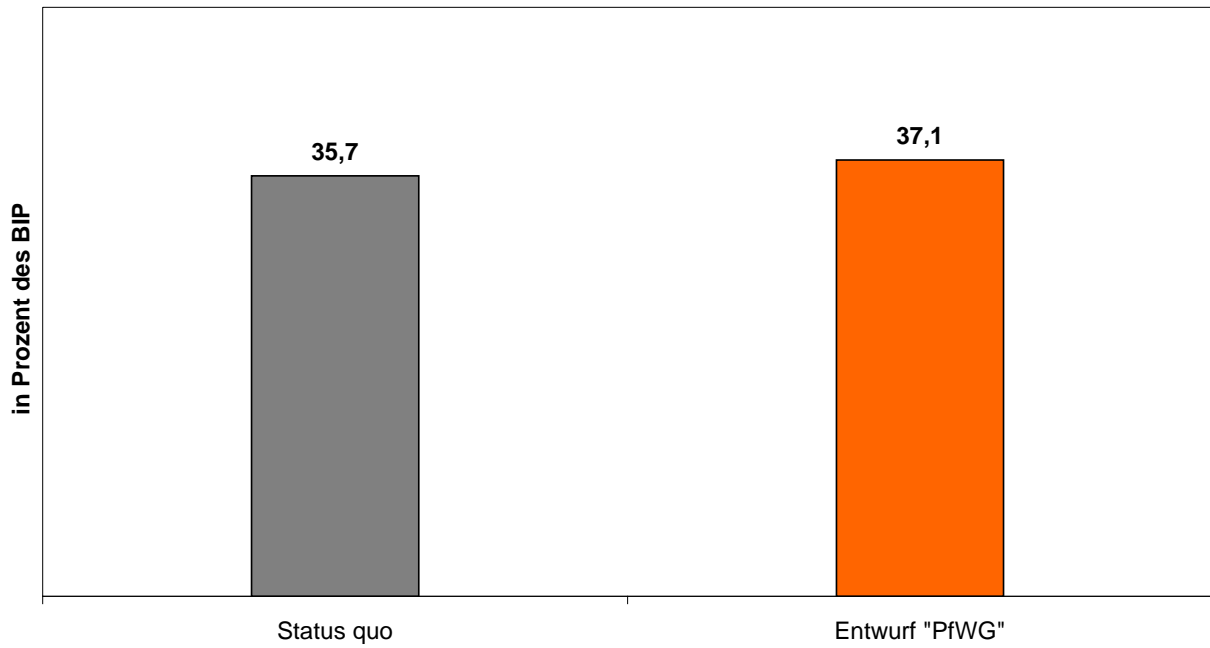
Aus Sicht der nachhaltigen Finanzierung der SPV wird mit dem vorliegenden Konzept nichts gewonnen. Vielmehr verschlechtert sich der nicht-nachhaltige Zustand der SPV weiter. Darüber hinaus bleiben auf der Einnahmenseite die Beiträge an das Lohneinkommen gekoppelt, wodurch nicht nur die unsystematische Umverteilung innerhalb des Versicherungssystems beibehalten wird sondern es auch zu weiteren Verzerrungen des Arbeitsangebots und der –nachfrage kommt. Aufgrund der Leistungsausweitungen erhöhen sich die impliziten Lasten der SPV und machen Beitragssatzanhebungen in der Zukunft notwendig. Dies unterstreichen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung des Reformvorschlages, welche in der untenstehenden Abbildung 2 veranschaulicht werden. Unter der Annahme eines gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsfortschritts von 1,5 Prozent und eines Realzinssatzes von 3 Prozent verursacht die derzeitige Pflegepolitik implizite Lasten für zukünftige Generationen von fast 0,8 Billion Euro. Der vorliegende Entwurf erhöht diese implizite Schuld um 36 Milliarden Euro im Barwert.

Aus Sicht des Forschungszentrums Generationenverträge muss eine sinnvolle Reform an einem anderen Punkt ansetzen: Notwendig ist ein möglichst schneller Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren und zu leistungsäquivalenten Versicherungsprämien, die nicht mehr vom Arbeitseinkommen abhängen. Einen möglichen Weg des Übergangs in die Kapitaldeckung liefert das „(Freiburger) Auslaufmodell“.

In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass der Umstieg in die Kapitaldeckung nur noch innerhalb eines Zeitfensters von einigen wenigen Jahren „kostengünstig“ bzw. realistisch zu bewältigen ist, da zum einen bislang nicht alle Einführungsgeschenke realisiert worden sind und zum anderen kein Jahrgang darauf pochen kann, bereits „ein Leben lang“ Beiträge geleistet zu haben.

Abbildung 2: Nachhaltigkeitslücken der SPV - Status quo vs. "PfWG"

Basisjahr 2005, $r=3\%$, $g=1,5\%$



Quelle: Forschungszentrum Generationenverträge

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Dr. Jasmin Häcker

