

Der Ordnungspolitische Kommentar

Nr. 1/2011

04. Januar 2011

Die Pflegeversicherung ist pflegebedürftig – gut ergänzt ist halb gewonnen

Von Christine Arentz, Ines Läufer und Steffen J. Roth

Minister Rösler schickt sich an, das nächste Reformfeld zu bestellen. Nach der Gesundheitsreform ist nun eine Gesprächsrunde angesetzt worden, um über Reformperspektiven für die gesetzliche Pflegeversicherung zu diskutieren. Die erste Runde mit Interessenvertretern der Pflegebranche lässt jedoch schon vermuten, dass mal wieder nur an den Symptomen des kranken Patienten Pflegeversicherung herumgedoktert werden soll, anstatt die Ursachen des problematischen Systems selbst zu kurieren.

Systematische Probleme...

Mit dem Hinweis auf die institutionellen Probleme wiederholt man sich leider, denn auch im Zuge der Gesundheitsreform wurden die negativen Auswirkungen einer umlagefinanzierten Sozialversicherung regelmäßig aufgezählt. In den derzeitigen Gesprächen über die Pflegeversicherung scheinen die elementaren Probleme jedoch auf der Agenda sehr weit nach hinten gerückt zu sein. Anlass genug, sie abermals hervorzuheben:

Umlagefinanzierte Systeme sind von demografischen Veränderungen besonders betroffen. Die Alterung der Gesellschaft schlägt sich in einer Erosion der Einnahmen nieder, bei einem gleichzeitig einsetzenden Anstieg der Leistungsausgaben. Da das Risiko der Pflegebedürftigkeit stark mit dem Alter korreliert, sind die Folgen des demografischen Wandels in der gesetzlichen Pflegeversicherung besonders einschneidend. Im derzeitigen System besteht in der Folge lediglich die Wahl zwischen Beitragssatzerhöhungen oder Leistungskürzungen. Politisch wurde bisher immer der Weg der Beitragsanhebung gewählt. Es ist jedoch fraglich, ob dies auf Dauer möglich sein wird, da die Pflegekosten in der umlagefinanzierten Versicherung von jüngeren und zukünftigen Generationen finanziert werden müssen. Und die Schultern dieser zukünftigen Generationen belasten wir bereits mit beachtlicher Selbstverständlichkeit in allen Sozialversicherungszweigen und in der ausufernden expliziten Staatsverschuldung. Daher sollten die Probleme der gesetzlichen Pflegeversicherung in Zukunft nicht mehr ausschließlich über Beitragssatzerhöhungen „gelöst“ werden.

Das Problem umlagefinanzierter Systeme ist jedoch gerade, dass sie Politiker mit offenen Armen dazu einladen, immer wieder Geschenke zu Lasten der kommenden Generationen zu verteilen. Mit jeder Leistungsausweitung kommen die jeweils aktuellen (Wähler-)Generationen in den Genuss von weiteren Hilfen und Wohltaten, ohne diese komplett selbst finanzieren zu müssen: Sie erhalten einen unmittelbaren Leistungsanspruch, obgleich sie nicht Zeit ihres Erwerbslebens die dafür notwendigen Beiträge gezahlt haben. Derzeit wird bspw. die Erweiterung des Leistungskatalogs diskutiert. Es geht vor allem um eine Unterstützung zur Deckung eines – insbesondere durch Demenzerkrankungen begründeten – Betreuungsbedarfs. Dies ist aus pflegewissenschaftlicher Sicht sicherlich mehr als sinnvoll. Allerdings dürfen die ökonomischen Auswirkungen auf das umlagefinanzierte System nicht ausgeblendet werden, wenn diese neuen Leistungen nicht unseriös versprochen, sondern langfristig finanzierbar sein sollen.

Neben der Belastung zukünftiger Generationen entfaltet die derzeitige Beitragsfinanzierung der Pflegeversicherung auch schon heute negative Beschäftigungswirkungen.

Zusätzlich bewirken die ausschließlich lohn- und rentenabhängigen Beiträge eine Umverteilung, die nach keinem einsichtigen Konzept das Etikett „sozial gerecht“ verdient hat. Löhne und Renten sind weder ein geeigneter Anhaltspunkt für Bedürftigkeit, noch für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten. Es sind eben die Haushalte in den Mietskasernen, bei denen es zum Monatsende eng wird, deren Haushaltseinkommen vollständig aus Löhnen in abhängiger Beschäftigung oder Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung besteht. Bei den Familien in den schönen Villenvororten gesellt sich gerne noch das ein oder andere Zusatzeinkommen hinzu. Und wenn nicht, dann greift wenigstens die Beitragsbemessungsgrenze.

...erfordern systematische Reformen

Angesichts dieser Probleme sollte zunächst die Finanzierungsstruktur des Gesamtsystems reformiert werden, bevor über Leistungsausweitungen, steigende Vergütungssätze für Leistungserbringer oder andere Kostenerhöhungen im aktuellen System diskutiert wird. Wie in der Debatte um die gesetzliche Krankenversicherung stehen für eine solche Finanzierungsreform der Pflegeversicherung

zwei diametral entgegengesetzte Reformvorschläge im Raum:

Zum einen wird immer wieder für eine Bürgerversicherung plädiert. Dieser Vorschlag sieht vor, alle Bürger in die umlagefinanzierte Pflegeversicherung zu zwingen. Um die ungerechten Umverteilungseffekte aufzuheben, sollen nicht nur Löhne und Renten, sondern auch andere Einkunftsarten zur Beitragsbemessung herangezogen werden. Dies ist gut gemeint, aber nicht zu Ende gedacht. Der Verwaltungsaufwand für die Versicherungen, für alle Bürger eine Leistungsfähigkeits- und Bedürftigkeitsprüfung durchführen zu müssen, um alle Einkommensverhältnisse adäquat zu erfassen, ist immens hoch. Zudem lässt sich kein Vorteil gegenüber dem bereits vorhandenen Steuer-Transfer-System ausmachen, in dem üblicherweise die Umverteilung zwischen wirtschaftlich leistungsfähigen und einkommensschwachen Bürgern erfolgt. Im Gegenteil: Aus verfassungsrechtlichen Gründen müssen im System der Pflegeversicherung Beitragsbemessungsgrenzen erhalten bleiben, so dass auch weiterhin nicht die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten abgerufen werden könnte.

Im Falle der Pflegeversicherung beinahe noch gravierender erscheint der Einwand, dass die Bürgerversicherung keine nachhaltige Alternative zum heutigen System bietet: Mehr Bürger im System mögen die Beiträge vorübergehend sinken lassen – das Demografieproblem wird aber durch die Reform nicht gelöst, da auch die Bürgerversicherung auf nachwachsende Generationen angewiesen ist, um die Pflegekosten einer alternden Bevölkerung zu decken. Ein effizienter Wettbewerb zwischen den Versicherungen ist ebenso wenig zu erwarten: Ebenso wie lohnabhängige Beiträge bewirken einkommensabhängige Beiträge Anreize bei den Versicherungen, Risikoselektion zu betreiben. Notwendig werden also administrative Eingriffe wie ein Risikostrukturausgleich, die jedoch das Problem nur unzureichend lösen können.

Auf der anderen Seite der Reformdiskussion stehen diejenigen, die für eine Kapitaldeckung der gesetzlichen Pflegeversicherung plädieren, um die Verschiebung von Lasten auf zukünftige Generationen zumindest einzuschränken. Kapitalgedeckte Systeme ermöglichen eine nachhaltige Finanzierung der Versicherungsleistungen, weil die gesamten erwarteten Kosten einer Kohorte über den Lebenszyklus in deren Prämien einkalkuliert werden – ohne Rückgriff auf kommende Generationen. Auch Leistungsausdehnungen würden in diesem Fall über höhere Prämien finanziert. Im Gegensatz zum heutigen System

müssten diese von jenen Kohorten entrichtet werden, die auch den Nutzen aus einem erweiterten Versicherungskatalog ziehen.

Kapitalgedeckte Systeme zeichnen sich nicht nur durch eine generationengerechte Finanzierung aus. Wird den Versicherungen eine risikoäquivalente Kalkulation der Versicherungsprämien ermöglicht, können alle Bürger von einem effizienten Wettbewerb zwischen den Versicherungen profitieren. Die Versicherer müssen sich dann an den Bedürfnissen ihrer Versicherten orientieren. Sie müssen sich auf die Erbringung guter und preisgünstiger Leistungen konzentrieren statt darauf, gesunde Versicherte anzulocken und abzuwerben und Versicherungssuchende mit Vorerkrankungen abzuschrecken. Dabei lässt sich ein solches System so ausgestalten, dass Versicherte mit erheblichen Risiken nicht mehr bezahlen müssen als Versicherte ohne pflegerelevante Vorerkrankungen.

Aus politischer Sicht steht einer vollständigen Umstellung auf Kapitaldeckung die äußerst unangenehme Tatsache entgegen, dass die im Umlagesystem aufgelaufenen Ansprüche der Versicherten bei diesem Umstieg offenbar würden und mithin eine Diskussion über die Finanzierung dieser Kosten geführt werden müsste. Diese Debatte kann im Umlageverfahren vermieden werden, solange die Belastungen stillschweigend auf nachkommende Generationen verschoben werden.

Reformappell statt Appelle ohne Reform

Wird der vollständige Bruch mit dem Umlageverfahren gescheut, spricht dennoch sehr viel dafür, dieses System zumindest mit kapitalgedeckten Versicherungen zu flankieren, so wie es auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Regierung vorgesehen ist. Durch eine systematische kapitalgedeckte Ergänzung könnten zumindest weitere Belastungen für das Umlagesystem vermieden werden.

Alternde Gesellschaften kosten Geld, das bekommt die Pflegeversicherung schon heute zu spüren. Die bereits im heutigen System aufgelaufenen Ansprüche können nicht ohne Weiteres ignoriert, die Kosten hierfür nicht unendlich verschoben werden. Der bisher von der Koalition angekündigte Weg einer Ergänzung der gesetzlichen Pflegeversicherung durch Kapitaldeckung weist in die richtige Richtung und sollte daher offensiv eingeschlagen werden. Eine damit verbundene Diskussion über die zukünftige Lastenverteilung zwischen den Generationen sollte dabei nicht als Nachteil, sondern vielmehr als Zeichen einer ehrlichen und verantwortungsbewussten Politik gewertet werden.

9214 Zeichen

Dieser Ordnungspolitische Kommentar reflektiert die Meinung der Autoren, nicht notwendigerweise die des Instituts für Wirtschaftspolitik oder des Otto-Wolff-Instituts für Wirtschaftsordnung. Der Inhalt kann vollständig oder auszugsweise bei Erwähnung der Autoren zu Publikationszwecken verwendet werden. Für weitere Informationen und Rückfragen zum Inhalt wenden Sie sich bitte direkt an die Autoren.

Dipl.-Volksw.‘in Christine Arentz und Dipl.-Volksw.‘in Ines Läufer sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen, Dr. Steffen J. Roth ist Geschäftsführer des Instituts für Wirtschaftspolitik. Kontakt: Tel: 0221-470 5356 oder E-Mail: christine.arentz@wiso.uni-koeln.de.