

Forum

Bayern, Deutschland, München Seite 26

Die Bundesregierung will mit der Reform der Pflegeversicherung das nächste Reformfeld bestellen. In den Gesprächen über die Pflegeversicherung scheinen die elementaren Probleme aber auf der Agenda sehr weit nach hinten gerückt zu sein. Anlass genug, sie abermals hervorzuheben:

Umlagefinanzierte Systeme sind von demographischen Veränderungen besonders betroffen. Es besteht lediglich die Wahl zwischen Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen. Bisher wurde immer der Weg der Beitragsanhebung gewählt. Es ist jedoch fraglich, ob dies auf Dauer möglich sein wird. Denn wir belasten zukünftige Generationen bereits ganz selbstverständlich in allen Sozialversicherungszweigen und durch die ausufernde Staatsverschuldung. Umlagefinanzierte Systeme laden Politiker aber dazu ein, Geschenke zu Lasten der kommenden Generationen zu verteilen. Mit jeder Leistung mehr kommen die jeweils aktuellen (Wähler-)Generationen in den Genuss weiterer Wohltaten, ohne diese komplett selbst finanzieren zu müssen. Sie erhalten einen unmittelbaren Leistungsanspruch, obgleich sie nicht zeit ihres Erwerbslebens die notwendigen Beiträge gezahlt haben.

Die zurzeit diskutierten neuen Leistungsansprüche, insbesondere für demenzkranke Menschen, sind aus pflegewissenschaftlicher Sicht mehr als sinn-

Forum

Mehr Gerechtigkeit unter den Generationen

Die Ergänzung der gesetzlichen Pflegeversicherung durch eine Kapitaldeckung weist in die richtige Richtung

Von Christine Arentz und Ines Läufer

voll. Allerdings dürfen die ökonomischen Auswirkungen solcher Erweiterungen nicht ausgeblendet werden, wenn die neuen Leistungen nicht unseriös versprochen, sondern langfristig tatsächlich finanzierbar sein sollen.

Zusätzlich bewirken die ausschließlich lohn- und rentenabhängigen Beiträge eine Umverteilung, die nach keinem einsichtigen Konzept das Etikett „sozial gerecht“ verdient. Löhne und Renten sind keine geeigneten Anhaltspunkte für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten. Es sind die Haushalte in den Mietshäusern, 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 die Beitragsbemessungsgrenze.

Die Finanzierungsstruktur der Pflegeversicherung sollte reformiert werden, bevor über die Ausweitung von Leistungen, steigende Vergütungssätze für Leistungserbringer oder andere Kostenerhöhungen diskutiert wird. Wie in der Debatte um die gesetzliche Krankenversicherung stehen für eine solche Finanzierungsreform der Pflegeversicherung zwei 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 unsystematischen Umverteilungseffekte zu korrigie-

ren, 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, eine Leistungsfähigkeits- und Bedürftigkeitsprüfung durchzuführen, ist immens. Zudem lässt sich kein Vorteil im Vergleich zum bereits vorhandenen Steuer-Transfer-System ausmachen. Darin erfolgt üblicherweise die Umverteilung zwischen wirtschaftlich leistungsfähigen und einkommensschwachen Bürgern. Im Gegenteil: Aus verfassungsrechtlichen Gründen müssen im System der Pflegeversicherung Beitragsbemessungsgrenzen erhalten bleiben, sodass auch weiterhin nicht die gesamte Leistungsfähigkeit der Versicherten berücksichtigt werden könnte.

Im Fall 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 Demographieproblem wird aber durch die Reform natürlich nicht gelöst, sondern verschärft.

Auf der anderen Seite der Reformdiskussion stehen diejenigen, die für eine Kapitaldeckung der gesetzlichen Pflegeversicherung plädieren. Kapitalgedeckte Systeme kalkulieren die gesamten erwarteten Kosten einer Kohorte über den

Lebenszyklus in deren Prämien ein. Auch Leistungsausdehnungen würden in diesem Fall von jenen Kohorten finanziert, die auch den Nutzen aus einem erweiterten Versicherungskatalog ziehen.

Kapitalgedeckte Systeme zeichnen sich aber nicht nur durch eine generationengerechte Finanzierung aus. Wird den Versicherungen eine risikoäquivalente Kalkulation der Versicherungsprämien ermöglicht, können alle Bürger von einem effizienten Leistungswettbewerb zwischen den Versicherungen profitie-

ren. Die Versicherer müssen sich dann an den Bedürfnissen ihrer Versicherten orientieren. Sie müssen sich auf die Erbringung guter und preisgünstiger Leistungen konzentrieren statt darauf, „billige“ Versicherungsnehmer anzulocken und abzuwerben und „teure“ Versicherungs-suchende abzuschrecken. Dabei lässt sich ein solches System so ausgestalten, dass Versicherte mit erkennbar höheren 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 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.

Wird der vollständige Bruch mit dem Umlageverfahren gescheut, spricht sehr viel dafür, das kranke System zumindest mit kapitalgedeckten Versicherungen zu flankieren. Der von der Koalition angekündigte Weg einer Ergänzung der gesetzlichen Pflegeversicherung durch Kapitaldeckung weist in die richtige Richtung. Die Diskussion über die zukünftige Lastenverteilung zwischen den Generationen ist Zeichen einer ehrlichen und verantwortungsbewussten Politik.



Die beiden Dipl.-Volkswirtinnen Christine Arentz und Ines Läufer sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Fotos: privat

Die Bundesregierung will mit der Reform der Pflegeversicherung das nächste Reformfeld bestellen. In den Gesprächen über die Pflegeversicherung scheinen die elementaren Probleme aber auf der Agenda sehr weit nach hinten gerückt zu sein. Anlass genug, sie abermals hervorzuheben:

Umlagefinanzierte Systeme sind von demographischen Veränderungen besonders betroffen. Es besteht lediglich die Wahl zwischen Beitragserhöhungen oder Leistungskürzungen. Bisher wurde immer der Weg der Beitragsanhebung gewählt. Es ist jedoch fraglich, ob dies auf Dauer möglich sein wird. Denn wir belasten zukünftige Generationen bereits ganz selbstverständlich in allen Sozialversicherungszweigen und durch die ausufernde Staatsverschuldung. Umlagefinanzierte Systeme laden Politiker aber dazu ein, Geschenke zu Lasten der kommenden Generationen zu verteilen. Mit jeder Leistung mehr kommen die jeweils aktuellen (Wähler-)Generationen in den Genuss weiterer Wohltaten, ohne diese komplett selbst finanzieren zu müssen. Sie erhalten einen unmittelbaren Leistungsanspruch, obgleich sie nicht zeit ihres Erwerbslebens die notwendigen Beiträge gezahlt haben.

Die zurzeit diskutierten neuen Leistungsansprüche, insbesondere für demenzkranke Menschen, sind aus pflegewissenschaftlicher Sicht mehr als sinn-

Forum

Mehr Gerechtigkeit unter den Generationen

Die Ergänzung der gesetzlichen Pflegeversicherung durch eine Kapitaldeckung weist in die richtige Richtung

Von Christine Arentz und Ines Läufer

voll. Allerdings dürfen die ökonomischen Auswirkungen solcher Erweiterungen nicht ausgeblendet werden, wenn die neuen Leistungen nicht unseriös versprochen, sondern langfristig tatsächlich finanzierbar sein sollen.

Zusätzlich bewirken die ausschließlich lohn- und rentenabhängigen Beiträge eine Umverteilung, die nach keinem einsichtigen Konzept das Etikett „sozial gerecht“ verdient. Löhne und Renten sind keine geeigneten Anhaltspunkte für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Versicherten. Es sind die Haushalte in den Mietshäusern, bei denen es zum Monatsende eng wird, deren Hauzeinkommen 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 die Beitragsbemessungsgrenze.

Die Finanzierungsstruktur der Pflegeversicherung sollte reformiert werden, bevor über die Ausweitung von Leistungen, steigende Vergütungssätze für Leistungserbringer oder andere Kostenerhöhungen diskutiert wird. Wie in der Debatte um die gesetzliche Krankenversicherung stehen für eine solche Finanzierungsreform der Pflegeversicherung zwei 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 unsystematischen Umverteilungseffekte zu korrigie-

ren, 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, eine Leistungsfähigkeits- und Bedürftigkeitsprüfung durchzuführen, ist immens. Zudem lässt sich kein Vorteil im Vergleich zum bereits vorhandenen Steuer-Transfer-System ausmachen. Darin erfolgt üblicherweise die Umverteilung zwischen wirtschaftlich leistungsfähigen und einkommensschwachen Bürgern. Im Gegenteil: Aus verfassungsrechtlichen Gründen müssen im System der Pflegeversicherung Beitragsbemessungsgrenzen erhalten bleiben, sodass auch weiterhin nicht die gesamte Leistungsfähigkeit der Versicherten berücksichtigt werden könnte.

Im Fall 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 Demographieproblem wird aber durch die Reform natürlich nicht gelöst, sondern verschärft.

Auf der anderen Seite der Reformdiskussion stehen diejenigen, die für eine Kapitaldeckung der gesetzlichen Pflegeversicherung plädieren. Kapitalgedeckte Systeme kalkulieren die gesamten erwarteten Kosten einer Kohorte über den

Lebenszyklus in deren Prämien ein. Auch Leistungsausdehnungen würden in diesem Fall von jenen Kohorten finanziert, die auch den Nutzen aus einem erweiterten Versicherungskatalog ziehen.

Kapitalgedeckte Systeme zeichnen sich aber nicht nur durch eine generationengerechte Finanzierung aus. Wird den Versicherungen eine risikoäquivalente Kalkulation der Versicherungsprämien ermöglicht, können alle Bürger von einem effizienten Leistungswettbewerb zwischen den Versicherungen profitieren.



Die beiden Diplom-Volkswirtinnen Christine Arentz und Ines Läufer sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität zu Köln.

Fotos: privat

ren. Die Versicherer müssen sich dann an den Bedürfnissen ihrer Versicherten orientieren. Sie müssen sich auf die Erbringung guter und preisgünstiger Leistungen konzentrieren statt darauf, „billige“ Versicherungsnehmer anzulocken und abzuwerben und „teure“ Versicherungssuchende abzuschrecken. Dabei lässt sich ein solches System so ausgestalten, dass Versicherte mit erkennbar höheren 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 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.

Wird der vollständige Bruch mit dem Umlageverfahren gescheut, spricht sehr viel dafür, das kranke System zumindest mit kapitalgedeckten Versicherungen zu flankieren. Der von der Koalition angekündigte Weg einer Ergänzung der gesetzlichen Pflegeversicherung durch Kapitaldeckung weist in die richtige Richtung. Die Diskussion über die zukünftige Lastenverteilung zwischen den Generationen ist Zeichen einer ehrlichen und verantwortungsbewussten Politik.