

WIP-Kurzanalyse April 2019

Pflegefinanzierung im gesamtgesellschaftlichen Kontext denken

Christine Arentz, Frank Wild

Deutschland gehört schon heute zu den OECD-Ländern mit der höchsten Steuer- und Abgabenquote. Es besteht das politische Ziel, die Sozialversicherungsbeiträge in der Summe nicht über 40 % steigen zu lassen. Aktuell liegt die Summe der Sozialversicherungsbeiträge bei 39,65 % (Krankenversicherung 15,5 % inkl. Zusatzbeitrag, Pflegeversicherung 3,05 %, Arbeitslosenversicherung 2,5 % und Rentenversicherung 18,6 %).¹ Der Beitragssatz zur Pflegeversicherung musste erst dieses Jahr stark angehoben werden, weil durch die Leistungsausweitungen der letzten Jahre Defizite in Milliardenhöhe entstanden waren. Es zeigt sich, dass die letzten Pflegereformen vor allem im ambulanten Bereich eine neue Ausgabendynamik ausgelöst haben. Zusammen mit den zukünftigen demografisch bedingten Strukturverschiebungen der Bevölkerung, also der bloßen Alterung, ist daher mit einem weiteren Beitragssatzanstieg zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es, dass in der Politik weitere Ausgabensteigerungen in der Pflege diskutiert werden, ohne auf deren nachhaltige Finanzierung zu achten. Momentan sind insbesondere zwei Aspekte in der Diskussion, die alleine und mehr noch in ihrer Kombination zu starkem Kostendruck in der Pflegeversicherung führen werden. Zum einen wird gefordert, die stationär Pflegebedürftigen zu entlasten, indem der Eigenanteil für die Pflegekosten gedeckelt wird („Sockel-Spitze-Tausch“). Zum anderen werden höhere Löhne für die Pflegekräfte gefordert, um den Beruf attraktiver zu machen. Dieses Ziel ist sinnvoll, um mehr Menschen für den Beruf zu gewinnen bzw. dort zu halten. Allerdings sollte diskutiert werden, auf welchem Wege dieses Ziel finanziert werden soll.

Will man die politische Zielmarke von 40 % einhalten, ergibt sich für die Pflegeversicherung c.p. ein Spielraum von 0,35 Prozentpunkten oder 5,11 Mrd. Euro.² Die Abschätzung zeigt somit, dass der Spielraum für weitere Leistungsausdehnungen in der Pflegeversicherung denkbar klein ist, wenn man die gesamtwirtschaftlichen Belastungen berücksichtigt, die steigende Sozialversicherungsabgaben mit sich bringen.

¹ Kinderlose zahlen in der Pflegeversicherung einen Aufschlag von 0,25 Prozentpunkten.

² Faustformel: 1 Beitragssatzpunkt = 14,6 Mrd. Euro (vgl. BMG Kennzahlen und Faustformeln).

Ausgabensteigerung durch höhere Löhne in der Altenpflege

Das IGES-Institut hat jüngst die Auswirkungen flächendeckender Tarifverträge in der Altenpflege berechnet. Im günstigsten Szenario käme es zu Mehrkosten von 1,4 Mrd. Euro. Wenn sich der Tarif am Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes orientiert, ergäbe sich ein Finanzbedarf von 4,7 bis 5,2 Mrd. Euro.³ Würden die höheren Löhne über die Pflegeversicherung finanziert, wäre also die 40 % Marke im Hochkostenszenario schon überschritten.

Eine Finanzierung der Lohnerhöhungen durch die ebenfalls politisch geforderten Steuerzuschüsse für die Pflegeversicherung stellt ebenfalls keine Lösung dar. Will man die Steuern nicht erhöhen, ergeben sich c.p. geringere finanzielle Spielräume für andere staatliche Aufgaben, die für die wirtschaftliche Prosperität wichtig sind, wie etwa Bildung und Infrastruktur. Erhöht man die Steuern, ergeben sich negative gesamtwirtschaftliche Effekte. Eine Steuerfinanzierung führt auch nicht zu mehr Nachhaltigkeit. Die anstehenden demografischen Veränderungen wirken sich nicht nur auf die Finanzierung der Sozialversicherungen negativ aus, sondern führen in Zukunft auch zu geringeren Steuereinnahmen.

Ausgabensteigerung durch eine Deckelung der Eigenanteile (Sockel-Spitze-Tausch)

Bislang sind die Leistungen der gesetzlichen Pflegeversicherung fixiert und werden in größeren Abständen angepasst. Darüber hinausgehende Kosten werden vom Versicherten selbst getragen. Bei einer Deckelung der Eigenanteile würde jeder Anstieg der Pflegekosten sofort zu einer Dynamisierung der Versicherungsleistung und damit zu einer Ausgabensteigerung mit Auswirkungen auf den Beitragssatz führen. Auf Anbieterseite bestünden mehr Spielräume, die Preise zu erhöhen, weil der Anreiz für Versicherte fehlt, kostengünstige Heime in Anspruch zu nehmen. Um diesen ausgabensteigernden Effekt zu dämpfen, wären weitergehende Regulierungsmaßnahmen notwendig, deren Erfolg unsicher ist. Denkbar ist auch, dass eine Deckelung der Eigenanteile zu einem höheren Anteil von Pflegebedürftigen in Pflegeheimen führt.

Verteilungswirkung bei Deckelung der Eigenanteile

Steigende Eigenanteile in der Pflege können zu einer finanziellen Überforderung von Pflegebedürftigen führen. Die wirtschaftlich schwächste Bevölkerungsgruppe ist jedoch im heutigen System bereits vollständig abgesichert, weil die Eigenanteile in der Pflege bei Bedürftigkeit von der Sozialhilfe getragen werden. Von einer Deckelung der Eigenanteile würden deshalb in erster Linie Pflegebedürftige profitieren, die der Mittel- und Oberschicht zuzurechnen sind. Dieser Teil der Bevölkerung hat jedoch die Möglichkeit, sich gegen die finanziellen Folgen von Pflegebedürftigkeit abzusichern – sei es über Zusatzversicherungen oder über Vermögensaufbau. Bislang bestand hier ein gesellschaftlicher Konsens, dass im Fall der Pflegebedürftigkeit zuerst das Vermögen (bis auf bestimmte Freigrenzen) eingesetzt wird, bevor die Gesellschaft die Bürger über steuerfinanzierte Transfers unterstützt. Wenn durch die Deckelung der Eigenanteile weniger vorhandenes Vermögen eingesetzt werden muss, entstehen Mehrbelastungen für das Ver-

³ Vgl. Tisch et al. (2019): Quantifizierung der finanziellen Auswirkungen flächendeckender Tarife in der Altenpflege. Abschlussbericht für das Bundesministerium für Gesundheit.

sicherungskollektiv, die über höhere Beiträge oder höhere Steuern finanziert werden müssen. Damit sind gesellschaftlich unerwünschte Umverteilungswirkungen verbunden: Beitrags- bzw. Steuerzahler ohne Vermögen müssen dafür aufkommen, dass der Besitzstand von Bürgern mit Vermögen gewahrt wird.

Fazit

Das Ziel, Verbesserungen der Arbeitssituation von Pflegekräften zu erreichen, ist sinnvoll. Bei weiter steigenden Pflegebedürftigenzahlen muss der Beruf attraktiver werden. Allerdings führen die aktuellen Reformvorschläge dazu, dass die Sozialabgabenquote von 40 % sehr wahrscheinlich nicht zu halten ist, was negative gesamtwirtschaftliche Auswirkungen zur Folge hätte. Zudem bringen sie gesellschaftlich fragwürdige Umverteilungswirkungen mit sich. Darüber hinaus wird die Umlagefinanzierung ausgeweitet, was angesichts der schon heute absehbaren Belastungen für die jüngeren Generationen vermieden werden sollte. Sinnvoller wäre es, zukünftige Ausgabensteigerungen in der Pflege nachhaltig über mehr eigenverantwortliche Vorsorge zu finanzieren.