



# ICEP *argumente*

7. Jg. | 1. Ausgabe 2011 | April

## Eine neue Form der Finanzierung von Pflegeleistungen

von Aloys Prinz, Münster

Die Alterung der Bevölkerung als Ganzes, die steigende Lebenserwartung und nicht zuletzt die medizinisch-technische Entwicklung werden voraussichtlich dazu führen, dass die Anzahl der Pflegebedürftigen sowie die durchschnittliche Dauer der Pflegebedürftigkeit in den nächsten Jahren und Jahrzehnten kontinuierlich zunehmen werden. Die bisherige lohnbasierte Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung ist nicht mehr gesichert, da sich gleichzeitig das Erwerbsverhalten geändert hat und vermutlich weiter ändern wird. Insbesondere der Rückgang der Zahl der Vollzeitarbeitskräfte und damit einhergehend die Zunahme der Teilzeiterwerbstätigkeit reduzieren die Basis der Beitragszahlung zu den Sozialversicherungen und damit auch zur Pflegeversicherung.

### Warum die bisherige Finanzierung nicht mehr funktioniert

Während die Finanzierungsprobleme für die Arbeitslosen- und Rentenversicherung infolge des Zusammenhangs von Beitragszahlung und Versicherungsleistung leichter lösbar sind, stecken die Kranken- und Pflegeversicherung in einem beachtlichen Finanzierungsdilemma, da Beitragszahlung und Versicherungsleistung in keinem direkten Zusammenhang stehen. Geringe Beitragsleistung oder gar beitragsfreie Mitversicherung kann mit sehr hohen Versicherungsleistungen verbunden sein. Daher stellen die Entwicklungen derjenigen Determinanten, die auf der Leistungsseite angesiedelt sind (Demografie, Medizin, Haushaltszusammensetzung etc.), eine enorme Herausforderung für die nachhaltige Finanzierung der sozialen Kranken- und Pflegeversicherung dar.

Die lohnbasierte Finanzierung einer Sozialversicherung ist immer dann sinnvoll, wenn die Versicherungsleistung in einem mehr oder weniger festen – meistens proportionalen – Verhältnis zur Beitragszahlung steht. Die Versicherten können in diesem Fall damit rechnen, dass ihre Beitragszahlung zumindest grob mit der ihnen zustehenden Versicherungsleistung verbunden ist. Entscheidet sich eine Person oder ein Haushalt zur Änderung des Erwerbsverhaltens, so muss ihr klar sein, dass

damit auch eine Veränderung der Ansprüche an die entsprechenden Sozialversicherungen verbunden ist. In der Kranken- und Pflegeversicherung gilt dies jedoch nicht; eine Reduktion der (sozialversicherungspflichtigen) Erwerbsarbeit bedeutet hier, dass bei gesenkter Beitragszahlung die selben Leistungen in Anspruch genommen werden können. Diese Besonderheit führt dazu, dass gerade die Kranken- und Pflegeversicherungen mit lohnbasierter Finanzierung weder ökonomisch effizient noch gerecht und nachhaltig sein können: Ineffizient ist die Finanzierung einerseits, weil die Inanspruchnahme der entsprechenden Versicherungsleistungen praktisch gar nicht mit der Beitragszahlung verbunden ist und damit die Beitragszahlung das Niveau der sozialversicherungspflichtigen Erwerbstätigkeit senken kann. Sie ist nicht gerecht, da systematisch Umverteilungsprozesse ausgelöst werden, die nicht der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit entsprechen. Vor allem die beitragsfreie Mitversicherung erwachsener Personen sowie die Finanzierung der Krankenversicherung der Rentner sind hierbei besonders zu beachten. Die Finanzierung ist auch nicht nachhaltig, da das Erwerbsverhalten und die zu erwartende Leistungsdynamik auseinanderlaufen. Ein Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben im jetzigen Finanzierungssystem erscheint kaum noch möglich zu sein. Steigen die

## ICEP · Berliner Institut für christliche Ethik und Politik

Das ICEP versteht sich als politische Ideenagentur, die mit sozialetischen Positionen und Expertisen zu gesellschaftspolitischen Fragestellungen Entscheidungsträger und Betroffene vom Standpunkt einer anwendungsorientierten christlichen Ethik aus berät. Zusammen mit anderen Sozialethikerinnen und Sozialethikern bildet es eine Plattform für christliche Ethik im politischen Raum. Das ICEP ist eine Forschungseinrichtung der Katholischen Hochschule für Sozialwesen Berlin (KHSB).

### Über den Autor

Dr. Aloys Prinz ist Professor für Volkswirtschaftslehre mit dem Schwerpunkt Finanzwissenschaft an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Seine Forschungsgebiete sind die Gesundheitsökonomik, die Sozialpolitik, die finanzwissenschaftliche Steuerlehre und die Wirtschafts- und Finanzpolitik.

Ausgaben in den beiden Versicherungen weiter an, wird der Anreiz zur Reduktion der sozialversicherungspflichtigen Erwerbsarbeit ebenfalls zunehmen, wenn die lohnbezogenen Beitragssätze der Kranken- und Pflegeversicherung den gestiegenen Ausgaben entsprechend erhöht werden müssen.

### Warum eine Einbeziehung der Kapitaleinkünfte keine Lösung ist

Systemgerecht scheint die einfachste Lösung der Finanzierungsprobleme der beiden Versicherungen darin zu bestehen, die lohnbezogene Beitragszahlung um die



Kapitaleinkünfte zu erweitern und darüber hinaus alle Personen in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung zwangsweise einzubeziehen. Dieses Vorgehen hätte aus versicherungsökonomischer Sicht den Vorteil, dass der bisherige durch „Rosinenpicken“ gekennzeichnete Zustand der Trennung der Versicherungsmärkte aufgehoben wird. Doch der Ausweitung der prozentualen Beitragszahlung von Löhnen und Gehältern auf alle diejenigen Einkünfte, die der Einkommensbesteuerung unterliegen, kann kein vergleichbar günstiger Effekt attestiert werden. Die erweiterte Bemessungsgrundlage würde lediglich eine proportionale Einkommensteuer (neben der bereits existierenden progressiven Einkommensteuer) darstellen. Eine proportionale Einkommensteuer belastet alle Einkommensbezieher (bis zur Beitragsbemessungsgrenze, die wohl weiterbestehen müsste) prozentual gleich. Das wiederum bedeutet, dass durch diese Steuer das Erwerbsverhalten (bis zur Beitragsbemessungsgrenze) auch weiterhin negativ beeinflusst werden würde. Es wäre weiterhin sogar in verstärktem Maße vorteilhaft, auf Erwerbsarbeit zu verzichten. Gerecht wäre diese Lösung auch dann nicht, wenn es keine Beitragsbemessungsgrenze gäbe. Eine proportionale Einkommensteuer hätte dennoch regressive Verteilungseffekte, die durch die Einbeziehung der Kapitaleinkünfte gemildert würden. Dem steht aber bei Existenz einer Beitragsbemessungsgrenze ein anderer Effekt entgegen: bei Einbeziehung der gesamten Bevölkerung würden auch Personen mit relativ niedrigen Einkünften aus Kapitalerträgen für diese Einkünfte mit dem entsprechenden Beitragssatz belastet werden. Insgesamt gesehen kann diese Finanzierungsform kaum als gerecht gelten. Nachhaltig ist sie auch nicht, da die Löhne und Gehälter sicherlich auch weiterhin den größten Teil der Bemessungsgrundlage ausmachen werden.

### **Warum eine Bürgerpauschale eine bessere Lösung wäre**

Aus den bisher genannten Gründen hat der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung bereits 2004 (und in den darauffolgenden Jahren) das Konzept der Bürgerpauschale für die Kranken- und Pflegever-

sicherung entwickelt. Nach diesem Konzept ist die gesamte Bevölkerung versicherungspflichtig, wobei alle erwachsenen Bürger eine feste Pauschale an diese Versicherungen zahlen. Damit direkt verknüpft ist ein versicherungsexterner sozialer Ausgleich über den Bundeshaushalt. Der Effizienzvorteil dieser Lösung besteht darin, dass hier ebenfalls die versicherungsökonomische Effizienz durch den einheitlichen Versicherungsmarkt erhöht wird. Aber darüber hinaus wird auch die wirtschaftliche Effizienz hinsichtlich des Erwerbsverhaltens verbessert. Es lohnt sich unter dieser Finanzierung nicht mehr, wegen der entsprechenden Beitragszahlungen die Erwerbsarbeit zu reduzieren, da es zwischen Beitragszahlung und Arbeits-einkommen keine Verbindung mehr gibt. Diese Finanzierung kann auch gerechter sein als die vorher besprochene Erweiterung der Bemessungsgrundlage zu einer proportionalen Einkommensteuer: Da jetzt alle erwachsenen Bürger einen individuellen Beitrag zahlen, kann anhand der entsprechenden Belastung des Haushaltseinkommens entschieden werden, ob und in welchem Ausmaß diese Belastung durch Steuern und Transfers ausgeglichen werden soll. Im Prinzip wird zunächst offen gelegt, wer tatsächlich wirtschaftlich weniger leistungsfähig ist, bevor der Umverteilungsprozess der Beitragszahllast beginnt. Damit wird die Umverteilung wesentlich zielgenauer – und damit gerechter. Auf den ersten Blick erscheint ein für alle gleicher, fester Beitrag hochgradig ungerecht, stellt er doch eine regressiv wirkende Pauschalsteuer dar. Blicke es bei diesem festen Beitrag ohne Sozialausgleich, wäre die Verteilungswirkung auch tatsächlich ungerecht. Da aber der Sozialausgleich – der über die progressive Einkommensteuer erfolgt – unverzichtbarer Bestandteil des Konzepts ist, wird die regressive Verteilungswirkung durch eine leistungsfähigkeitsbezogene Belastung ersetzt. Auch hinsichtlich der Nachhaltigkeit ist dieses Konzept vorteilhaft, da die Beitragszahlung nicht an Einkommensgrößen gekoppelt ist. Über die Beitragspauschale wird sichtbar, wie teuer die beiden Absicherungssysteme sind; auf dieser Grundlage können die Bürger politisch besser darüber entscheiden, wie sie diese Systeme künftig finanziell ausstatten wollen.

### **Wie die Finanzierung über die Erbschaftsteuer gesichert werden könnte**

Ein besonderes Phänomen der Pflegeversicherung besteht darin, dass sie reiche Personen insofern begünstigt, als diese im Pflegefall nicht mehr ihr Vermögen einsetzen müssen, um den Pflegebedarf zu finanzieren. Geht man davon aus, dass die

Existenz einer sozialen Pflegeversicherung die Vermögensbildung kaum beeinflusst, dann führt die soziale Pflegeversicherung dazu, dass begüterte Pflegebedürftige davon deutlich mehr profitieren als Pflegebedürftige ohne vererbbares Vermögen. Dieser Effekt kann in der Finanzierung der Pflegeversicherung recht einfach berücksichtigt werden. Da im Rahmen der Erbschaftsteuer Vermögen belastet werden, ist das Aufkommen dieser Steuer umso höher, je ausgeprägter der Schutz der Pflegeversicherung ist. Eine soziale Pflegeversicherung führt dann dazu, dass höhere Vermögen vererbt werden können und das Aufkommen der Erbschaftsteuer (unter ansonsten gleichen Bedingungen) ansteigt. Aus diesem Grund könnte ein Teil oder sogar das gesamte Aufkommen der Erbschaftsteuer dazu verwendet werden, die Kosten der sozialen Pflegeversicherung mitzufinanzieren. Auf diese Weise werden die relativ reichen Personen indirekt zur Mitfinanzierung der an sie fließenden Leistungen verpflichtet. Da von dieser Umverteilung des Erbschaftsteueraufkommens keine direkten Effizienzeffekte ausgehen, stehen die Umverteilungseffekte im Mittelpunkt. Nur die Erben relativ reicher Personen müssen Erbschaftsteuerzahlungen entrichten; somit geht der Umverteilungseffekt in die richtige Richtung. Darüber hinaus werden zukünftig deutlich höhere Vermögen vererbt; daher sichert diese Maßnahme zusätzlich die Nachhaltigkeit der Finanzierung der Pflegeversicherung. Ein Problem mit dieser Umwidmung des Erbschaftsteueraufkommens ergibt sich daraus, dass das Erbschaftsteueraufkommen den Bundesländern zusteht. Eine Lösung dieses Problems könnte beispielsweise darin bestehen, die Bemessungsgrundlage der Erbschaftsteuer zu erweitern und die erzielten zusätzlichen Steuereinnahmen der Pflegeversicherung zur Verfügung zu stellen.

### **Impressum**

**Herausgeber / V.i.S.d.P.**  
**ICEP · Berliner Institut für christliche Ethik und Politik**

Köpenicker Allee 39–57  
10318 Berlin

vertreten durch  
Prof. Dr. Axel Bohmeyer

[info@icep-berlin.de](mailto:info@icep-berlin.de)  
[www.icep-berlin.de](http://www.icep-berlin.de)

ISSN-Nr. 1614-7677