

## ***Pflegeversicherung immer weniger zukunftsfest***

**Stellungnahme zum Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Fünftes SGB XI-Änderungsgesetz, BT-Drs. 18/1798)**

sowie zu den Anträgen der Fraktion DIE LINKE

**"Menschenrecht auf gute Pflege verwirklichen - Soziale Pflegeversicherung solidarisch weiterentwickeln"**  
(BT-Drs. 18/1953)

und

**"Deckungslücken der Sozialen Pflegeversicherung schließen und die staatlich geförderten Pflegezusatzversicherungen - sogenannter Pflege-Bahr - abschaffen"**  
(BT-Drs. 18/591)

19. September 2014

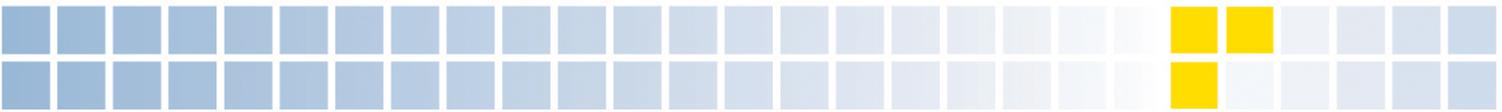
### ***Zusammenfassung***

Mit dem Fünften SGB XI-Änderungsgesetz soll die soziale Pflegeversicherung, wie es im Gesetzentwurf heißt, „zukunftsfest gemacht“ werden. Das Gegenteil ist jedoch der Fall: Die geplanten Leistungsausweitungen verursachen dauerhafte Mehrausgaben in Milliardenhöhe und erschweren damit die langfristige Finanzierbarkeit der sozialen Pflegeversicherung. Umso mehr ist es bedauerlich, dass der Referentenentwurf ein Konzept schuldig bleibt, wie die Pflegeversicherung auf Dauer finanziert werden kann.

Die EU-Kommission hat im Juni 2014 im Rahmen des Europäischen Semesters ihre länderspezifischen Empfehlungen für Deutschland vorgestellt und darin richtigerweise gefordert, dass die Kosteneffizienz der

öffentlichen Ausgaben im Gesundheitswesen und in der Pflege verbessert und die hohen Sozialabgaben gesenkt werden müssen. Der Gesetzentwurf leistet keinen Beitrag, um diesen berechtigten Forderungen der EU-Kommission nachzukommen.

Die Pflegeversicherung wurde zu Recht als Teilleistungssystem eingeführt. Nicht alles, was an Pflegeleistungen wünschenswert ist, kann über die soziale Pflegeversicherung finanziert werden. Das gilt ganz besonders, weil auch in der gesetzlichen Rentenversicherung die Beitragssätze langfristig weiter steigen werden. In der gesetzlichen Krankenversicherung wurde mit dem GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz (FQWG) der Arbeitgeberbeitrag zu Recht zur Begrenzung der Lohnzusatzkosten über den 1. Januar 2015



hinaus gesetzlich festgeschrieben. Es gibt keinen Grund, in der Pflegeversicherung anders zu verfahren. Durch die Festschreibung des Arbeitgeberbeitrags auf dem heutigen Niveau bliebe die Belastung der Arbeitskosten durch steigende Pflegekosten künftig zumindest auf den Anstieg der Lohn- und Gehaltssumme beschränkt.

Durch die laut Koalitionsvertrag geplante weitere Anhebung des Pflegebeitrags um 0,2 Prozentpunkte ab 1. Januar 2017 würde die Mehrbelastung der Beitragszahler zur sozialen Pflegeversicherung auf jährlich insgesamt rund 6 Mrd. € steigen. Gemessen am bisherigen Beitragsvolumen von etwa 25 Mrd. € würde damit in dieser Legislaturperiode ein enormer Anstieg um fast 25 % erfolgen. Zusammen mit der Nicht-Absenkung des Rentenbeitrags zum 1. Januar 2014 um 0,6 Prozentpunkte kosten diese Koalitionsbeschlüsse zur Renten- und Pflegeversicherung die Beitragszahler allein in dieser Legislaturperiode voraussichtlich etwa 40 Mrd. €.

Der neue Pflegevorsorgefonds ist als Element der Kapitaldeckung grundsätzlich zu begrüßen. Er ermöglicht, dass zumindest ein Teil des zusätzlichen Beitragsaufkommens zur späteren Stabilisierung des Beitragsatzes genutzt wird. Besser wäre jedoch gewesen, die kapitalgedeckte Vorsorge in privater statt in staatlicher Form zu organisieren und nicht einseitig zu Lasten von Löhnen und Gehältern zu finanzieren. Trotz Einführung des Pflegevorsorgefonds wird die Generationengerechtigkeit – anders als im Gesetzentwurf ausgeführt – durch den Pflegevorsorgefonds insgesamt nicht gestärkt, weil gleichzeitig mit dessen Einführung die Leistungen der umlagefinanzierten Pflegeversicherung ausgebaut werden. Der Gesetzentwurf sorgt damit nicht für eine Entlastung, sondern für eine zusätzliche Belastung der künftigen Beitragszahler zur sozialen Pflegeversicherung.

Der geplante Pflegevorsorgefonds weist insbesondere zwei noch korrekturbedürftige Mängel auf. Zum einen muss der Fonds wirksam vor vorzeitigem politischen Zugriff geschützt werden. Zum anderen muss er auf Dauer angelegt sein, weil der demografische Wandel nicht nur ein vorübergehendes Phänomen ist und es auch langfristig sinnvoll ist,

das Umlageverfahren der Pflegeversicherung durch Kapitaldeckung zu ergänzen.

### **Im Einzelnen**

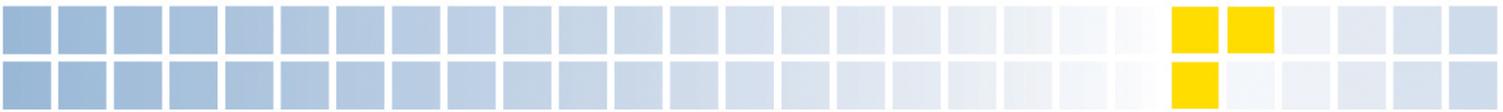
#### **Pflegevorsorgefonds durch treuhänderische Sicherung vor Zweckentfremdung schützen**

Es ist grundsätzlich zu begrüßen, dass nicht die gesamte geplante Beitragssatzerhöhung für Leistungsausweitungen aufgezehrt, sondern ein Teil für einen Pflegevorsorgefonds verwendet wird. Besser wäre jedoch gewesen, die kapitalgedeckte Pflegevorsorge in privater statt in staatlicher Form zu organisieren und nicht einseitig über Löhne und Gehälter zu finanzieren.

Das vorgelegte Konzept weist insbesondere zwei Mängel auf, die noch beseitigt werden sollten:

1. Der Fonds muss so ausgestaltet sein, dass ein vorzeitiger politischer Zugriff und damit eine zweckfremde Mittelverwendung wirksam verhindert werden. Beim jetzigen Konzept ist dies nicht gewährleistet. Eine bloße Verwaltung durch die Bundesbank reicht nicht aus, um Zweckentfremdungen zu verhindern, da die Mittel der Bundesbank durch einfachgesetzliche Anordnung wieder vorzeitig entzogen werden können. Die Bundesbank hat in ihrem Monatsbericht vom März 2014 selbst Bedenken geäußert, dass Rücklagen bei den Sozialversicherungen Begehrlichkeiten entweder in Richtung höherer Leistungsausgaben oder auch zur Finanzierung von Projekten des Bundes wecken.

Der erforderliche Schutz vor politischem Zugriff sollte zusätzlich zur gesetzlichen Festlegung durch Treuhandverträge gesichert werden. Das angesparte Kapital könnte dann nicht mehr mit einer einfachen Gesetzesänderung entgegen dem geplanten Verwendungszweck der Bundesbank entzogen werden. Außerdem wäre die Bundesbank – zivil- und strafrechtlich bewehrt – an einer vorzeitigen bzw. zweckfremden Mittelverwendung gehindert. Entsprechende Treuhandver-



träge sind im Bereich der betrieblichen Altersvorsorge üblich. Sie schützen die Arbeitnehmer – sogar im Insolvenzfall des Arbeitgebers – vor jedwedem Zugriff auf das zu ihren Gunsten zurückgelegte Kapital. Die von den Beitragszahlern der sozialen Pflegeversicherung angesparten Mittel sollten nicht schlechter geschützt sein. Wenn es der Gesetzgeber ernst damit meint, dass die im Pflegevorsorgefonds angesparten Mittel wirksam vor politischem Zugriff geschützt und werden sollen, darf er auf eine treuhänderische Absicherung nicht verzichten.

Besser vor staatlichem Zugriff geschützt sind individuelle vertragliche Ansprüche wie beim Pflege-Bahr. Dieser leistet für immer mehr Menschen einen wichtigen Beitrag gegen eine drohende Finanzierungslücke im Pflegefall und hilft damit, pflegebedingte Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden. Umso mehr ist zu bedauern, dass die finanziellen Spielräume der Versicherten für private Pflegezusatzversicherungen durch die geplante Anhebung des Beitragssatzes zur sozialen Pflegeversicherung geringer werden. Zum Vergleich: Die zusätzlichen Beitragsmittel aus der von der Koalition in dieser Legislaturperiode geplanten Beitragsanhebung (rund 6 Mrd. €) wären ausreichend, um allen rund 52 Mio. Mitgliedern der sozialen Pflegeversicherung den Mindestbeitrag des staatlich geförderten Pflege-Bahrs in Höhe von monatlich 10 € zu zahlen.

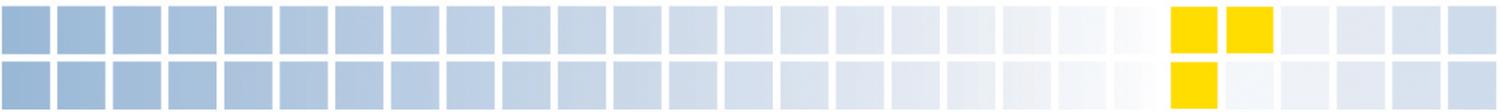
2. Der Fonds muss auf Dauer angelegt sein. Es ist nicht sinnvoll, den Fonds nur bis zum Jahr 2033 zu dotieren und Entnahmen bereits für das Jahr 2035 zu ermöglichen, obwohl das Zahlenverhältnis von Beitragszahlern zu Pflegebedürftigen sich absehbar auch noch in der Zeit danach weiter verschlechtern wird. Laut Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird die Bevölkerung im Erwerbsalter von 20 bis 65 Jahren, die für das Beitragsaufkommen besonders relevant sind, alleine von 2030 bis 2050 um etwa 10 bis 14 % abnehmen. Das Bundesgesundheitsministerium hat auf Basis dieser Bevölkerungsvorausberechnung ermittelt, dass der Anteil

der über 80-jährigen von gut 8 % 2030 auf über 14 % 2050 ansteigen wird. Der Kapitalstock sollte daher nicht ausgerechnet dann aufgebraucht sein, wenn das Verhältnis von Pflegebedürftigen und Beitragszahlern besonders ungünstig sein wird.

Es ist auch nicht generationengerecht, ausschließlich die Beitragszahler der Jahre 2015 bis 2034 für eine kapitalgedeckte Vorsorge heranzuziehen. Generationengerecht wäre, wenn dauerhaft alle Geburtsjahrgänge in den Pflegevorsorgefonds einzahlen. Entnahmen aus dem Pflegevorsorgefonds sollten auch nicht bereits wenige Jahre nach der Dotierung, sondern erst in dem zeitlichen Abstand zur Zuführung erfolgen, der der Differenz des gewichteten Durchschnittsalters eines Beitragszahlers zum gewichteten Durchschnittsalter eines Pflegebedürftigen entspricht. Dies kommt am ehesten dem Prinzip der periodengerechten Ausfinanzierung von Zukunftslasten nahe, wie es im Bereich der kapitalgedeckten Alters- und Krankheitsvorsorge üblich ist. Damit wäre – wenn auch nur grob näherungsweise – gewährleistet, dass das, was die jeweiligen Beitragszahler in den Pflegevorsorgefonds einzahlen, (erst) dann verwendet wird, wenn sie selbst das höchste Risiko haben, pflegebedürftig zu sein.

### **Überlastung zukünftiger Generationen vermeiden**

Nicht alles, was wünschenswert ist, kann über die Pflegeversicherung finanziert werden. Die Prinzipien der Generationengerechtigkeit und der Subsidiarität müssen stärker Berücksichtigung finden. Entgegen dem Antrag der LINKEN muss der Gesetzgeber daher am Prinzip der Teilkostendeckung festhalten. Denn schon der aktuelle Leistungskatalog wird angesichts der absehbaren demografischen Veränderungen bei Beibehaltung des aktuell bestehenden Finanzierungssystems der sozialen Pflegeversicherung unweigerlich zu drastischen Beitragssatzsteigerungen führen.



Aufgrund gleichbleibend niedriger Geburtenraten steht dem Anstieg des Pflegebedarfs – wie in der Begründung des Gesetzentwurfs richtig ausgeführt – ein Rückgang der Menschen im erwerbsfähigen Alter gegenüber. Neue Leistungen sind daher auf Maßnahmen zu beschränken, die auch dann noch finanzierbar sind, wenn die geburtenstarken Jahrgänge in ein Alter kommen, in dem Pflegebedürftigkeit zunimmt.

Im Laufe der 18. Legislaturperiode sieht der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD insgesamt eine Erhöhung des Beitragsatzes zur sozialen Pflegeversicherung von 0,5 Prozentpunkten vor, davon 0,4 Prozentpunkte für Leistungsausweitungen. Dies entspricht ab 2017 zusätzlichen Einnahmen von insgesamt etwa 6 Mrd. € jährlich. Gemessen am Gesamtbeitragsvolumen von etwa 25 Mrd. € im Jahr 2013 erfolgt damit ein enormer Anstieg der Beitragsbelastung um insgesamt fast 25 %. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass der Referentenentwurf lediglich Leistungsausweitungen vorsieht, aber keinerlei Maßnahmen zur Kostensenkung bzw. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit.

DIE LINKE behauptet in ihrem Antrag „Menschenrecht auf gute Pflege verwirklichen – Soziale Pflegeversicherung solidarisch weiterentwickeln“, dass mit steigender Lebenserwartung zukünftig Pflegebedürftigkeit auch erst später eintritt. Hierfür gibt es jedoch keine verlässlichen Belege. Es wäre daher fahrlässig, mit diesem optimistischen Szenario zu kalkulieren.

### **Auf automatische Dynamisierung weiter verzichten**

Positiv ist der Verzicht auf eine automatische Dynamisierung der Leistungen der sozialen Pflegeversicherung. Bereits die Anhebung der Leistungsbeträge zum 1. Januar 2015 verursacht erhebliche Zusatzkosten von 4 % bzw. fast 1 Mrd. € jährlich.

Der für eine Anpassung der Leistungssätze maßgebende § 30 SGB XI sieht richtigerweise weiterhin eine unverbindliche Prüfung durch den Gesetzgeber vor, bei der die kumulierte Preisentwicklung der vergangenen

drei Jahre einen Orientierungswert darstellt. Gesamtwirtschaftliche Rahmenbedingungen können hierbei ausdrücklich berücksichtigt werden. Dieser Spielraum muss bestehen bleiben. Künftige Anpassungen müssen insbesondere stets unter dem Vorbehalt der Finanzierbarkeit stehen.

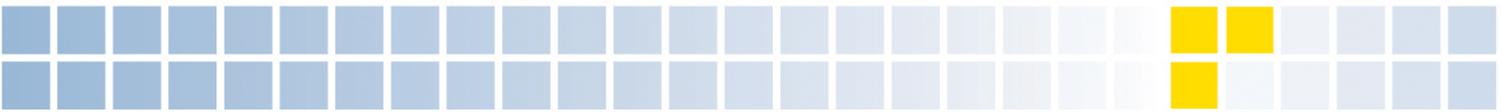
### **Ambulante Versorgung stärken**

Die Weiterentwicklung der Pflegeinfrastruktur und eine bessere Nutzung der gesellschaftlichen Potenziale sind grundsätzlich zu begrüßen. Daher geht die Stärkung der häuslichen Pflege durch flexibleren Einsatz, z. B. der Verhinderungspflege, in die richtige Richtung. Allerdings muss sichergestellt werden, dass die Stärkung der Pflegeinfrastruktur nicht ausschließlich über die Pflegekassen finanziert wird mit der Folge, dass Länder und Kommunen zulasten der Beitragszahler, und damit von Arbeitgebern und Versicherten, aus ihrer Verantwortung entlassen werden.

Die Mehrausgaben für die Stärkung der ambulanten Versorgung müssten durch sachgerechte Einsparungen an anderer Stelle kompensiert werden. Im Hinblick auf die angekündigte Einführung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs in einem zweiten Pflegestärkungsgesetz sollte beispielsweise eine stärkere Angleichung der Geldbeträge bei ambulanter und stationärer Leistungen vorgenommen werden. Die Leistungen der Pflegekassen sollten sich künftig – nicht zuletzt aus Gründen der Gerechtigkeit und Gleichbehandlung – vor allem am Pflegegrad orientieren und weniger am Ort der Leistungserbringung.

### **Ergänzende Pflegevorsorge weiter ausbauen**

Die staatlich geförderte Pflegezusatzversicherung sollte bestehen bleiben. In der Pflege ist die Notwendigkeit zur privaten Vorsorge sogar noch stärker ausgeprägt als bei der Altersvorsorge, weil bei der Pflege der demografische Wandel noch größere Belastungen bringt. Der „Pflege-Bahr“ leistet für immer mehr Menschen einen wertvollen Bei-



trag, etwas gegen eine drohende Finanzierungslücke im Pflegefall zu tun und hilft damit, pflegebedingte Sozialhilfeabhängigkeit zu vermeiden.

Statt die Förderung zu stoppen oder gar ein Rückabwicklungsrecht für die Versicherten einzuführen – wie von der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/591) gefordert – sollten Leistungsbestandteile aus der umlagefinanzierten sozialen Pflegeversicherung herausgenommen und durch private Pflegevorsorge abgedeckt werden. Durch einen solchen Umbau würden das demografiefanfällige Um-

lageverfahren der Sozialversicherung entlastet und die Prinzipien der Generationengerechtigkeit und der Subsidiarität stärker Berücksichtigung finden.

**Ansprechpartner:**

**BDA | DIE ARBEITGEBER**

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände

**Soziale Sicherung**

T +49 30 2033-1600

[soziale.sicherung@arbeitgeber](mailto:soziale.sicherung@arbeitgeber)