

Stellungnahme für die öffentliche Anhörung des Ausschusses für Gesundheit

zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung
des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Beitragssatz-
anpassung (BT-Drucksache 19/5464) sowie dem
Antrag BT-Drucksache 19/5525

Dr. Martin Albrecht (IGES Institut GmbH)

Dr. Martin Albrecht
c/o IGES Institut GmbH
Friedrichstraße 180
10117 Berlin
T +49 30 230 809 43
martin.albrecht@iges.com

Berlin, 26. November 2018

www.iges.com

Die mit dem Gesetzentwurf für die Soziale Pflegeversicherung vorgesehene Beitragssatzanhebung um 0,5 Prozentpunkte hat zum Ziel, den Beitragssatz bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode bzw. bis zum Jahr 2022 stabil zu halten sowie finanzielle Spielräume zu schaffen, um weitere im Koalitionsvertrag vereinbarte Maßnahmen zur Erhöhung von Leistungen und zur Verbesserung der personellen Pflegesituation umzusetzen.

Im vergangenen Jahr sind die Leistungsausgaben der Sozialen Pflegeversicherung außerordentlich stark gestiegen (um knapp 26 %) und führten zu einem negativen Finanzierungssaldo in Höhe von rd. 2,4 Mrd. Euro. Dabei stiegen die Ausgaben für ambulante Leistungen mit +31,3 % (+5 Mrd. Euro) deutlich stärker als die Ausgaben für stationäre Leistungen mit +18,3 % (+2,3 Mrd. Euro). Die stärksten Ausgabenzuwächse gab es bei Geldleistungen und der sozialen Sicherung von Pflegepersonen. Eine Ursache des Ausgabenanstiegs war die überdurchschnittlich starke Erhöhung der Anzahl der Leistungsempfänger um 11,7 % (bzw. knapp 346 Tsd. zum Jahresende). Dabei verteilten sich die Zuwächse der Zahl der Leistungsempfänger asymmetrisch zugunsten der höheren Pflegegrade, insbesondere bei den stationären Leistungen. Die Pro-Kopf-Ausgaben sind daher für stationäre Leistungen stärker gestiegen als für ambulante.

Auf Basis vorliegender Informationen zur bisherigen Entwicklung der Finanzsituation im laufenden Jahr zeichnet sich ein Finanzierungsdefizit von rd. 3 Mrd. Euro für das Jahr 2018 ab. Auf Basis der vom BVA-Schätzerkreis für dieses Jahr erwarteten Höhe der beitragspflichtigen Einnahmen ist mit Mehreinnahmen von knapp 1,5 Mrd. Euro zu rechnen. Ein 3-Mrd.-Defizit ergäbe sich dann bei Mehrausgaben von knapp 2,1 Mrd. Euro. Jenseits eines trendmäßigen demographiebedingten Ausgabenanstiegs bleiben davon etwa 0,8 Mrd. Euro, die sich auf Ausgabenwirkungen des zweiten Pflegestärkungsgesetzes (PSG II) – über die Umstellungseffekte im Jahr 2017 hinaus – zurückführen lassen. Hierzu dürfte zum einen eine weitere Verschiebung zugunsten höherer Pflegegrade zählen, worauf erste Ergebnisse der Pflegebegutachtungen aus dem laufenden Jahr hinweisen. Darüber hinaus dürften einige Leistungsverbesserungen des PSG II, unabhängig von der Umstellung auf die neuen Pflegestufen, zu fortgesetzten Ausgabenzuwächsen führen. Hierzu zählen vor allem die soziale Sicherung von Pflegepersonen und zusätzliche ambulante Betreuungs-/Entlastungsleistungen, die bereits im letzten Jahr prozentual überdurchschnittlich stark zunahm. Schließlich deuten die ersten Daten zu den Pflegebegutachtungen für 2018 darauf hin, dass die Zahl der Leistungsbezieher weiterhin stärker steigt als in der Vergangenheit.

Für das Jahr 2019 ergeben unsere Schätzungen – auf Grundlage der zu erwartenden Höhe der beitragspflichtigen Einnahmen und eines um 0,5 Prozentpunkte erhöhten Beitragssatzes – Mehreinnahmen von rd. 8,8 Mrd. Euro. Setzt man bei den Ausgaben zunächst nur einen trendmäßigen demographiebedingten Zuwachs von rd. 1,2 Mrd. Euro, Mehrausgaben infolge des Pflegepersonalstärkungsgesetzes für die Soziale Pflegeversicherung von rd. 275 Mio. Euro sowie geringfügige Mehrausgaben für den Pflegevorsorgefonds an, ergäbe sich – nach zwei Jahren mit einem

Finanzierungsdefizit – ein Einnahmeüberschuss in Höhe von 4,3 Mrd. Euro. Hier von würden rd. 1,3 Mrd. Euro für das Auffüllen der Finanzreserven benötigt, um wieder die Höhe der Mindestreserve von 1,5 Monatsausgaben zu erreichen. Damit verbliebe ein Überschuss von knapp 3 Mrd. Euro, der für weitere Leistungsausweitungen zur Verfügung stünde. So ist in den folgenden Jahren z. B. bei solchen Leistungen mit Zuwächsen zu rechnen, bei denen durch Kapazitätsausweitung eine höhere Inanspruchnahme beabsichtigt ist, wie Kurzzeitpflege oder Pflegeberatung. Perspektivisch ist mit zusätzlichen Ausgabeneffekten einer höheren Entlohnung von Pflegekräften (Angleichung an Tarifniveaus) zu rechnen.

In einer längerfristigen Betrachtung bis zum Jahr 2022 erlaubt die geplante Beitragssatzanhebung um 0,5 Prozentpunkte auch bei einem deutlich abgeschwächten Zuwachs der beitragspflichtigen Einnahmen Ausgabenzuwächse, die über dem langfristigen Durchschnitt lägen. Geht man lediglich vom langfristigen Zuwachs der beitragspflichtigen Einnahmen seit 2004 in Höhe von jahresdurchschnittlich 2,6 % aus (2017: +4,4 %) und unterstellt Ausgabenzuwächse von jährlich 6,0 %, würden die Einnahmen im Jahr 2020 immer noch die Ausgaben decken. Im Zeitraum 2019-2022 würden unter diesen Annahmen und bei Aufrechterhaltung der Mindestreserve Überschüsse von kumuliert rd. 6,5 Mrd. Euro entstehen.

Zum Vergleich: Eine Anhebung der Gehälter von 55 % bis 75 % der Pflegekräfte (Altenpfleger und -helfer) auf Tarifniveau würde nach unseren Schätzungen – je nach unterstellter Tarifstufe – zu jährlichen Mehrausgaben zwischen 1,3 Mrd. Euro und maximal 2,4 Mrd. Euro führen.

Vor diesem Hintergrund lässt sich die geplante Beitragssatzanhebung um 0,5 Prozentpunkte im Hinblick auf die Ziele des Gesetzentwurfes (Beitragssatzstabilität bis zum Jahr 2022, Finanzierungsspielraum für weitere Maßnahmen zur Verbesserung der Pflegesituation) als angemessen und ausreichend bewerten.
