

Stellungnahme zu den Anträgen der Bundestagsfraktionen: BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Pflege gerecht und stabil finanzieren – die Pflege-Bürgerversicherung vollenden“ (BT-Drs. 19/8561), DIE LINKE „Zwei-Klassen-System in der Pflegeversicherung beenden“ (BT-Drs. 19/7480) und FDP „Mehr Transparenz in der Pflege-Debatte – Finanzierung der Pflege generationengerecht sichern“ (BT- Drs. 19/7691)

Vorbemerkung

Der Antrag „Pflege gerecht und stabil finanzieren – die Pflege-Bürgerversicherung vollenden (BT-Drs. 19/8561), der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt darauf ab, einen vollständigen Kostenausgleich zwischen privater und sozialer Pflegeversicherung und in diesem Zusammenhang eine verfassungskonforme Lösung für die bestehenden Altersrückstellungen in der PPV vorzunehmen. Es wird weiterhin beantragt, eine einheitliche Versicherung zu schaffen, die alle Bürger, unabhängig ihrer Einkommensart, einkommensabhängig zur Beitragszahlung heranzieht.

Der Antrag „Zwei-Klassen-System in der Pflegeversicherung beenden“ (BT-Drs. 19/7480) der Bundestagsfraktion DIE LINKE zielt darauf ab, zunächst einen Finanzausgleich zwischen privater und sozialer Pflegeversicherung herzustellen, bevor die Regierung in den nächsten zwölf Monaten geeignete Regelungen mit dem Ziel einer vollständigen Integration der privaten Pflegeversicherung in die soziale Pflegeversicherung erarbeitet.

Der Antrag „Mehr Transparenz in der Pflege-Debatte – Finanzierung der Pflege generationengerecht sichern“ (BT- Drs. 19/7691) der FDP - Bundestagfraktion zielt darauf ab, die Pflegefinanzierung durch den Auf- und Ausbau einer kapitalgedeckten Säule zukunftsfest zu machen. Hierfür soll unter anderem der bestehende Pflegevorsorgefonds weiterentwickelt sowie die private Vorsorge gestärkt werden, indem steuerliche Anreize zur privaten Vorsorge erhöht, der „Pflege-Bahr“ ausgebaut und der Bedarf zur privaten Pflegevorsorge offen kommuniziert wird.

Der Paritätische Gesamtverband gibt zu den Anträgen anlässlich der öffentlichen Anhörung im Gesundheitsausschuss des Deutschen Bundestages am 08. Mai 2019 diese Stellungnahme ab:

Mit dem Beitragssatzanpassungsgesetz wurde kürzlich der Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung zum 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte auf insgesamt 3,05 Prozentpunkte angehoben. Der Paritätische hielt die Erhöhung des Beitragssatzes für zwingend erforderlich. Allerdings ist die Höhe auch wegen Unterlassung der Verwendung weiterer Mittel für die Pflege nicht ausreichend, um alle anstehenden Aufgaben in der laufenden Legislaturperiode zu bewältigen. Mit den rund 7,6 Mrd. Euro, mit denen die Einnahmehöhe der sozialen Pflegeversicherung jährlich erhöht werden soll, müssen in erster Linie die Mehrausgaben finanziert werden, die sich aus der Einführung des Neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs mit dem Zweiten Pflege-Stärkungsgesetz ergeben haben, insbesondere durch die Erweiterung des leistungsberechtigten Personenkreises. Ursprünglich sollte die Finanzierung der Pflegeversicherung bereits mit den letzten Beitragssatzsteigerungen bis 2022 stabil gehalten werden. Die Bundesregierung geht davon aus, dass dies nun mit der erfolgten Anhebung gelingen kann und dass zudem damit die Mehrkosten finanziert werden können, die sich aus dem Pflege-Personal-Stärkungsgesetz (PpSG) ergeben.

Nicht berücksichtigt sind dabei allerdings weitere notwendige und kostenintensive Schritte, wie die kontinuierliche Anpassung der Sachleistungen in der Altenpflege an die Personalentwicklung und die Entlastung pflegender Angehöriger sowie weiterer im

Koalitionsvertrag vereinbarter Maßnahmen, welche ebenfalls finanziert werden müssen. Der Paritätische geht überschlägig davon aus, dass ungeachtet der notwendigen Mittel für die Folgekosten der Pflege-Stärkungsgesetze I und II und der Mehrausgaben durch das PpSG weitere 6 – 10 Mrd. € benötigt werden, um kurzfristig bei der notwendigen Verbesserung der Personalschlüssel sowie der Lohn- und Arbeitsbedingungen gleichzeitig für eine angemessene Begrenzung der Eigenanteile bei den betroffenen Pflegebedürftigen zu sorgen. Auch die Entlastung pflegender Angehöriger muss seriös refinanziert werden, wenn bspw. das in dieser Legislaturperiode versprochene Entlastungsbudget dafür sorgen soll, dass mehr Anspruchsberechtigte davon Gebrauch machen.

Um all die bereits beschlossenen und weiteren notwendigen Maßnahmen finanzieren zu können, muss – wie von den Fraktionen B90 DIE GRÜNEN und DIE LINKE gefordert - die Finanzierungsstruktur in der Pflegeversicherung auf ein breiteres und stabileres Fundament gestellt werden. Eine rein kosmetische Korrektur, die vor allem zu Lasten der wirtschaftlich Benachteiligten geht, wie seitens der Fraktion der FDP vorgeschlagen, reicht nicht aus. Ohne eine grundsätzliche Finanzierungsreform ist eine zukunftssichere, planbare und sozial gerechte Pflegeversicherung nicht mehr denkbar.

Es ist hierfür ein Umdenken erforderlich. Die Finanzierungsgrundlagen zu reformieren und ferner auch die Eigenanteile zu begrenzen, muss zwangsläufig Teil eines Gesamtkonzepts sein, um die Personalsituation und die Versorgung endlich zu verbessern.

Der Paritätische Gesamtverband sieht in der Finanzierung der Pflege ein Schlüsselthema. Wir stehen ein für die notwendige Verbreiterung der Einnahmehasis der Pflegeversicherung und die Nutzung anderer Finanzmittel, um die finanzielle Belastung der Betroffenen schnell zu senken. Deshalb unterstützen wir die Anträge der Bundestagsfraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Pflege gerecht und stabil finanzieren – die Pflege-Bürgerversicherung vollenden“ (BT-Drs. 19/8561) sowie DIE LINKE „Zwei-Klassen-System in der Pflegeversicherung beenden“ (BT-Drs. 19/7480) und schlagen folgende Reformschritte in Bezug auf die Finanzierung der Pflegeversicherung vor:

Bürgerversicherung

Die Finanzierung der Pflege ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Dem Anspruch jeder Person auf eine seinen Bedürfnissen angepasste Pflege entspricht der Verpflichtung der Gesellschaft, eine solidarische, der persönlichen Leistungsfähigkeit entsprechende Finanzierung der Pflege sicherzustellen. Die gegenwärtige Finanzierung der Pflege wird dem nicht gerecht.

In der Pflegeversicherung sind die Leistungen der gesetzlichen und privaten Pflegeversicherung gesetzlich vorgegeben und identisch. Die soziostrukturelle Zusammensetzung der beiden getrennten Versichertengemeinschaften ist demgegenüber in hohem Maße disparat und ist dadurch gekennzeichnet, dass die private Pflegeversicherung strukturell über deutlich bessere Finanzierungsbedingungen verfügt, ohne dass diese in der Logik einer gesamtgesellschaftlichen, solidarischen Pflegefinanzierung legitimierbar wären. Der aktuelle Pflegereport 2018 der Barmer Ersatzkasse zitiert beispielsweise die ungleichen Leistungsausgaben, die 2016 im Bereich der sozialen Pflegeversicherung 393 Euro per Versichertem betragen, bei privat Versicherten einschliesslich berücksichtigter Beihilfezahlungen nur 168 Euro. Ebenfalls in dem Report werden Annahmen zitiert, dass das Einkommen der Versicherten in der privaten Pflegeversicherung um 60 Prozent über dem der Versicherten in der sozialen Pflegeversicherung liegt. Die Entlastungseffekte eines Finanzausgleichs zwischen den Versicherungszweigen werden dabei mit ein bis zwei Milliarden Euro zu Gunsten der sozialen Pflegeversicherung geschätzt. Der Paritätische fordert daher einen umfassenden Leistungs- und Finanzausgleich zwischen den verschiedenen Versicherungszweigen. Er unterstützt die Forderung nach einem vollständigen Kostenausgleich, wie ihn die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erhebt.

Die umlagefinanzierte soziale Pflegeversicherung hat sich in der Vergangenheit grundsätzlich bewährt. Die Beitragssatzsteigerungen der vergangenen Jahren hätten dabei erheblich gemindert und zum Teil vermieden werden können, wenn der Kreis der Versicherten ausgedehnt, die Beitragsbemessungsgrundlagen erweitert und die Versicherungsbeiträge die finanzielle Leistungsfähigkeit der Versicherten besser abbilden würden.

Um dies zu gewährleisten, tritt der Paritätische bereits seit langem dafür ein, die Beitragsbemessungsrundlage der Kranken- und Pflegeversicherung zu erweitern und andere Einkommensarten, etwa Kapitaleinkünfte, mit einzubeziehen. Auf diese Weise würde nicht nur die finanzielle Leistungsfähigkeit der Versicherten besser abgebildet, sondern auch die Finanzierung des Pflegerisikos auf „breitere Schultern“ verteilt und eine stabilere, noch weniger von zeitweise schwankenden Beitragseinnahmen aus Lohn- und Einkommen abhängige Finanzierung gewährleistet. Dass eine Beitragsbemessung, die neben dem Lohn- und Einkommen auch andere Einnahmen einbezieht - etwa aus Vermietung, Verpachtung und Kapitalvermögen – administrativ ohne Probleme umzusetzen ist, belegt die entsprechende Beitragserhebung bei freiwillig Versicherten.

Der Paritätische tritt dafür ein, in einem ersten Schritt die Beitragsbemessungsgrenze deutlich anzuheben, mindestens auf das Niveau der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Rentenversicherung. Kleine und mittlere Einkommen werden dadurch entlastet, denn die Ausweitung der Bemessungsgrundlage ermöglicht eine Senkung des allgemeinen Beitragssatzes oder zusätzliche Leistungsausgaben. Eine Anhebung kann auch schrittweise erfolgen.

Durch diesen Schritt würde der solidarische Charakter der sozialen Pflegeversicherung zusätzlich betont. Die in Deutschland bestehende Möglichkeit, dass sich ausgerechnet der einkommensstärkste und häufig überdurchschnittlich gesunde Teil der Bevölkerung durch einen Wechsel in eine private Versicherung einem Beitrag zur solidarischen Finanzierung entziehen kann, ist anachronistisch und findet weltweit nahezu kein Pendant. Aus diesem Grund ist die Versicherungspflichtgrenze künftig aufzuheben und eine allgemeine Versicherungspflicht einzuführen. Rechtlich notwendigen Übergangsfristen und dem gebotenen Bestandsschutz sind dabei Rechnung zu tragen.

Die Rückstellungen der privaten Pflegeversicherung betragen über 32 Milliarden Euro. Das ist nur wenig weniger als die Leistungsausgaben der sozialen Pflegeversicherung

im Jahr 2017, die bei gut 35 Milliarden Euro liegen. Es zählt jedoch nicht zu den Aufgaben einer privaten Pflegeversicherung, einen möglichst umfassenden Kapitalstock zu bilden. Der Paritätische unterstützt deshalb die Forderung nach Einführung einer einheitlichen Bürgerversicherung in der Pflege und nach einer Umverteilung der bestehenden Rückstellungen, die allen zugute kommt.

Die vorliegenden Anträge der Bundestagsfraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Pflege gerecht und stabil finanzieren – die Pflege-Bürgerversicherung vollenden“ (BT-Drs. 19/8561) sowie DIE LINKE „Zwei-Klassen-System in der Pflegeversicherung beenden“ (BT-Drs. 19/7480) stimmen in wesentlichen Punkten mit den Forderungen des Paritätischen überein. Der Paritätische unterstützt die in dem Antrag enthaltenen Forderungen hin zu einer neuen, solidarischen, leistungsfähigen und gerechteren Finanzierung der Pflegeversicherung.

Finanzierung der Behandlungspflege in Pflegeheimen durch das SGB V

Die Finanzierung der Behandlungspflege in stationären Einrichtungen muss endlich durch die Krankenkassen erfolgen. Rund 70 Prozent der Pflegebedürftigen im Heim sind auf Leistungen der Behandlungspflege angewiesen. Schätzungsweise wird dabei ein Betrag von rd. 3 Mrd. € für Behandlungspflege durch die Pflegeversicherung und die Heimbewohner, statt durch die Krankenversicherungen getragen¹. Diese Maßnahme würde zu einer deutlichen Entlastung der Eigenanteile der Pflegebedürftigen führen.

Investitionskosten

Es muss zudem eine verbindlichere Förderung, oder besser noch, Übernahme der Investitionskosten durch die Länder geben. Mit Einführung der Pflegeversicherung haben die Länder das Versprechen abgegeben, dass sie im Gegenzug zur Entlastung

¹ Siehe Leopold, David: "Medizinische Behandlungspflege Erhebung des Bedarfs beim Übergang in die stationäre Altenpflege", Forschungsbericht des Verbandes der Katholischen Altenhilfe Deutschland (VKAD), 2017.

bei der Sozialhilfe, die Investitionskosten der Einrichtungen finanzieren. Dieses Versprechen ist nicht eingehalten worden. Wird es endlich umgesetzt, führt dies zu einer spürbaren finanziellen Entlastung der Betroffenen und die Länder erhalten ihrerseits dadurch ein Mittel zur Steuerung der Versorgungsstrukturen.

Einsatz von Steuermitteln

Der gezielte Einsatz von Steuermitteln kann aus Sicht des Paritätischen die Einnahmen einkommensabhängiger Beitragszahlungen und somit die Finanzierung der Pflege sinnvoll ergänzen.

Pflegevorsorgefonds

Eine Ausweitung des Pflegevorsorgefonds, wie ihn die FDP - Bundestagfraktion in ihrem Antrag „Mehr Transparenz in der Pflege-Debatte – Finanzierung der Pflege generationengerecht sichern“ (BT- Drs. 19/7691) fordert, lehnen wir ab.

Grund hierfür ist die aktuelle Ertragsentwicklung der kapitalgedeckten Fonds, die im Falle des Pflegevorsorgefonds derzeit negativ ausfällt. Hierdurch werden Reserven in der Pflegeversicherung abgeschmolzen statt aufgebaut. Dies beweist, dass kapitalgedeckte Finanzierungsformen keine zukunftsste und solide Grundlage für die künftigen kostenintensiven Herausforderungen in der Pflege bieten können.

Anstatt auf weitere kapitalgedeckte Finanzierungselemente zu setzen, die am Ende eine Verringerung der Finanzierungsgrundlage bedeuten, sollte der Pflegevorsorgefonds aufgelöst werden. Der Fonds verfügt mit 3,7 Mrd. € über ausreichende Mittel, um die Bewältigung der anstehenden Aufgaben „Übergänge“ und ad hoc entstehende Mehrausgaben zu refinanzieren.

Eigenanteile begrenzen

Wir haben keinerlei Erkenntnisprobleme. Für Reformen mit dem Ziel, die Eigenanteile für pflegebedürftige Menschen zu begrenzen oder gar zu senken, gibt es eine breite

Zustimmung aus vielen Lagern. Dies ist angesichts der drohenden massiven Kostensteigerungen in der Pflege durch bessere Löhne, bessere Arbeitsbedingungen und durch die Einstellung von mehr Personal auch nachvollziehbar. In Anbetracht der heute schon hohen Anzahl an Pflegebedürftigen, die auf Sozialhilfe angewiesen sind, gibt es grundsätzlichen Handlungsbedarf. Die zuletzt leicht rückläufigen Zahlen bei der Hilfe zur Pflege ändern daran überhaupt nichts. Im Gegenteil: Die genannten und dringend notwendigen Verbesserungen, der demographische Wandel und sinkende Altersinkünfte werden in kürzester Zeit die Armut im Zusammenhang mit Pflegebedürftigkeit enorm ansteigen lassen. Auch die Ausgaben der Sozialhilfe werden stark steigen.

Die vorliegenden Anträge der Bundestagsfraktionen BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: „Pflege gerecht und stabil finanzieren – die Pflege-Bürgerversicherung vollenden“ (BT-Drs. 19/8561) sowie DIE LINKE „Zwei-Klassen-System in der Pflegeversicherung beenden“ (BT-Drs. 19/7480) sind daher ein wichtiger Schritt hin zu einem Finanzierungs- oder besser Gesamtkonzept, wie es der Paritätische fordert. Die Absicherung des Pflegefalls ist ein Sorgenkind der Bevölkerung. Über 70 Prozent der Bürgerinnen und Bürger wünschen sich mehr politisches Engagement bei der finanziellen Absicherung des Pflegerisikos. Die hier beantragten Maßnahmen wären ein erster Schritt in die richtige Richtung.

Berlin, 30. April 2019
Anne Linneweber, Thorsten Mittag
Gesundheit, Teilhabe und Dienstleistungen

Kontakt

Anne Linneweber und Thorsten Mittag, altenhilfe@paritaet.org