

Dudey, Stefan

Article

Verteilungswirkungen einer gesetzlichen Pflegeversicherung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Dudey, Stefan (1991) : Verteilungswirkungen einer gesetzlichen Pflegeversicherung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 7, pp. 356-359

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/136776>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Stefan Dudey

Verteilungswirkungen einer Gesetzlichen Pflegeversicherung

Die Einführung einer Gesetzlichen Pflegeversicherung erfährt breite Zustimmung in der Bevölkerung und bei den politischen Parteien. Die Vorteile, die man sich von dieser Ergänzung der Sozialversicherung verspricht, lassen die Frage nach den entstehenden Lasten und dem, der sie trägt, in den Hintergrund treten. Der folgende Beitrag bietet eine Analyse von Verteilungswirkungen der verschiedenen Vorschläge für eine Gesetzliche Pflegeversicherung.

Sowohl die demographische Entwicklung als auch die Fortschritte in der Medizin werden in der Zukunft zu einer steigenden Zahl pflegebedürftiger alter Menschen führen. Vor diesem Hintergrund wird zur Zeit die Einführung einer Gesetzlichen Pflegeversicherung diskutiert. Wichtigster Streitpunkt ist dabei die Frage nach einer geeigneten Ausgestaltung dieses neuen Bausteins im System der Sozialversicherung.

Dieser Aufsatz beschäftigt sich demgegenüber mit der grundsätzlicheren Frage, welche Vorteile eine Gesetzliche Pflegeversicherung im Vergleich mit dem bestehenden System hat. Der weitgehende Konsens, daß eine solche Versicherung notwendig und vorteilhaft ist, und einige der dafür angeführten Gründe werden hinterfragt und die ökonomischen Auswirkungen einer solchen Einführung untersucht. Im Vordergrund stehen dabei Verteilungsfragen, denn die wesentliche Motivation für die Einführung einer Pflegeversicherung ist eine veränderte, im Zweifel gerechtere Verteilung der Pflegelasten.

Verteilungswirkungen im Umlageverfahren

Das Argument, die Einführung einer Gesetzlichen Pflegeversicherung sei eine geeignete Maßnahme für eine gerechtere Verteilung der Pflegelasten zwischen Arm und Reich, soll als erstes näher untersucht werden. In Anlehnung an den Generationenvertrag in der Rentenversicherung liegt dieser Vorstellung meist die Idee einer umlagefinanzierten Pflegeversicherung zugrunde, bei der das Einkommen Bemessungsgrundlage für den Beitrag ist und die „Reichen“ somit einen größeren Teil der

Last tragen müssen. Zugleich soll den „Armen“ der im Fall der Pflegebedürftigkeit oft notwendige Gang zum Sozialamt erspart werden. Eine Rolle spielen mag hier die Vorstellung, auf Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz bestehe kein regelrechter Anspruch, sondern dies seien eher staatliche Zuwendungen mit Almosencharakter.

Die Kosten für einen Platz im Pflegeheim können durchaus doppelt so hoch liegen wie die durchschnittliche Rente; das führt dazu, daß zur Zeit das Sozialamt bzw. die dahinterstehenden Kommunen die erforderlichen Summen zuschießen müssen. Auf diese Leistungen haben nur die (relativ) Armen Anspruch; wer durch eigene zusätzliche Alterssicherung die Pflege selbst bezahlen kann, wer über Vermögen verfügt oder über vermögende Verwandte ersten Grades, der bleibt von diesen staatlichen Leistungen ausgeschlossen.

Eine gesetzliche Pflegeversicherung mit Umlagefinanzierung führt gegenüber diesem bisherigen Zustand zu einer Situation, in der alle Beitragszahler im Fall der Pflegebedürftigkeit auch Anspruch auf Versicherungsleistungen haben. Der Gang zum Sozialamt entfällt grundsätzlich, und es ist nicht schwer vorherzusagen, daß sich das durch den Staat einschließlich Sozialversicherungen für Pflegeleistungen bereitzustellende finanzielle Volumen deutlich erhöhen wird. Es kommen auf jeden Fall die zusätzlichen „reichen“ Pflegebedürftigen hinzu, und darüber hinaus entstehen Anreize, bisher privat gepflegte Personen ins Pflegeheim zu geben, weil die Finanzierung nun gesichert ist.

Es muß also zu einer Leistungsausweitung kommen, die ein entsprechendes Beitragsaufkommen erfordert. Jeder hätte, zusammen mit seinem Arbeitgeber, bis zu einer Beitragsbemessungsgrenze einen gleichbleibenden Anteil seines Bruttoeinkommens an die Gesetzliche Pfl-

Stefan Dudey, 26, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Theoretische Volkswirtschaftslehre der Fakultät für Wirtschaftswissenschaft der Ruhr-Universität Bochum.

geversicherung abzuführen. Die Sozialämter werden finanziell entlastet; grundsätzlich könnten die hier freiwerdenden Mittel als Ausgleich für die neu hinzukommenden Sozialabgaben in Form von Steuersenkungen an die Bürger zurückgegeben werden. Entscheidend ist aber, daß auch bei einer solchen Steuersenkung die Gesamtbelastung der Bürger höher ist als vorher, und zwar einfach wegen der oben beschriebenen Leistungsausweitung.

Diese Leistungsausweitung, und hier rückt eine wichtige Verteilungswirkung ins Blickfeld, kommt nun allein denen mit hohem Einkommen zugute. Für die „Armen“, die im alten System auf die Sozialhilfe zurückgreifen konnten, bleibt leistungsmäßig alles beim alten – nur ihre Belastung steigt. Offenbar bewirkt also ein umlagefinanziertes Pflegeversicherungssystem eine Umverteilung von arm nach reich. Dieser Effekt wird durch den Wechsel vom progressiv finanzierten Sozialhaushalt zum proportional finanzierten Pflegeversicherungshaushalt mit Beitragsbemessungsgrenze noch verstärkt.

Effekte im Kapitaldeckungsverfahren

Wesentliches Kennzeichen eines Kapitaldeckungsverfahrens ist der gleichbleibende Beitragssatz, unabhängig von der Höhe des Einkommens. Eine nach diesem Vorschlag ausgestaltete Gesetzliche Pflegeversicherung unterscheidet sich von der freiwilligen Versicherung gegen den Fall der Pflegebedürftigkeit, die schon jetzt für jeden offen steht, im wesentlichen nur durch die Zwangsmitgliedschaft. (Von Alters- und Risikounterschieden innerhalb der Gruppe der Versicherten wird aus Vereinfachungsgründen abgesehen.) Eine Umverteilung über proportional oder progressiv zunehmende Beiträge findet nicht statt, und so sollte man intuitiv annehmen, daß die oben konstatierte Schlechterstellung der Bürger mit geringem Einkommen im Umlageverfahren hier erst recht vorliegen muß.

chungsgründen abgesehen.) Eine Umverteilung über proportional oder progressiv zunehmende Beiträge findet nicht statt, und so sollte man intuitiv annehmen, daß die oben konstatierte Schlechterstellung der Bürger mit geringem Einkommen im Umlageverfahren hier erst recht vorliegen muß.

Eine genauere Analyse zeigt jedoch, daß dies nicht unbedingt der Fall ist. Dazu stelle man sich für einen Moment vor, daß der Anteil der Gutverdienenden, die ihre Pflegekosten selbst tragen könnten, Null ist. Dann haben alle Anspruch auf Pflegeleistungen aus der Gesetzlichen Pflegeversicherung, die vorher ohnehin Anspruch auf Sozialhilfe gehabt hätten. Hinzu kommt aber, daß sich die eingezahlten Beiträge im Kapitaldeckungsverfahren verzinsen, so daß ein erst einmal etabliertes System ceteris paribus mit geringeren Beiträgen auskommt als das Umlageverfahren¹. Dabei ist noch gar nicht einmal berücksichtigt, daß die erzwungene Ersparnis in einer solchen Gesetzlichen Pflegeversicherung langfristig den Kapitalstock sowie das Volkseinkommen anwachsen läßt, soweit dadurch keine private Ersparnis verdrängt wird.

Dieser Zinsvorteil des Kapitaldeckungsverfahrens kann in Abhängigkeit von der Höhe des anzuwendenden Zinssatzes sogar die Umverteilungswirkungen des bestehenden Systems überkompensieren, wie man formal zeigen kann. Berücksichtigt man die Reichen wieder, so ist technisch gesprochen das Kapitaldeckungsverfahren attraktiver als das bestehende System, sobald die Lohnsumme der Armen multipliziert mit dem Faktor r – das ist der über die betrachtete Periodenlänge, also circa 40 Jahre, insgesamt anzuwendende Zinssatz – die Lohnsumme der Reichen übertrifft². Eine solche Aussage

¹ Die „Widerlegung“ dieses Ergebnisses durch die Befürworter des Umlageverfahrens mit dem Hinweis auf die zur Zeit erhobenen höheren privaten Pflegeversicherungsbeiträge kann nicht überzeugen. Die z. T. hohen Beiträge lassen sich damit erklären, daß eine freiwillige Pflegeversicherung derzeit nur von Personen mit überdurchschnittlichem Pflegefallrisiko wahrgenommen wird.

² Diese auf den ersten Blick erstaunliche Relativierung der Umverteilungswirkungen des bestehenden Systems läßt sich herleiten in einem Zwei-Klassen-Overlapping-Generations-Modell mit stationärer Bevölkerung und konstanten Reallöhnen, das hier aus Platzgründen nicht wiedergegeben wird.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Dieter Lösch

SOZIALISMUS IN AFRIKA

Großoktav
353 Seiten, 1990
brosh. DM 64,-
ISBN 3-87895-403-4

Steht der Sozialismus in Afrika ebenso vor dem Zerfall wie in den osteuropäischen Ländern oder sind die Wandlungsprobleme in den sozialistischen Ländern Afrikas anders zu bewerten? Die vorliegende Studie, die sich mit den Wurzeln, Erscheinungsformen und Ergebnissen des Sozialismus in Afrika auseinandersetzt, gibt auf diese und andere Fragen Antwort.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

steht zunächst im Widerspruch zur Intuition und ist doch plausibel, wie man sich am Beispiel von $r = 0$ leicht klar machen kann: dann verzinsen sich die Beiträge nicht und es genügt ein einziger Reicher, der die Sozialhilfe mitfinanziert, ohne sie selbst in Anspruch zu nehmen, um das bestehende System für die Armen lukrativ zu machen.

Ob diese an die Lohnsummen der verschiedenen Einkommensklassen geknüpfte Bedingung in der Realität erfüllt ist, kann ohne weiteres nicht gesagt werden. Wesentlich ist aber das Ergebnis, daß ein Kapitaldeckungsverfahren dem bestehenden System und damit auch dem Umlageverfahren möglicherweise überlegen ist.

Die bisherige Argumentation ließ allerdings die Phase der Umstellung vom bestehenden System auf ein Kapitaldeckungsverfahren unberücksichtigt. Die Zwangsversicherten müssen weiterhin die Sozialhilfe für diejenigen finanzieren, die jetzt pflegebedürftig sind oder werden und nicht jahrzehntelang Beiträge angespart haben. Ergibt sich also im individuell ungünstigsten Fall eine 40 Jahre währende Doppelbelastung? Man macht sich leicht klar, daß dies nur begrenzt der Fall ist, denn auch die nur über einige wenige Jahre angesparten und verzinsten Beiträge eines Rentners, der pflegebedürftig wird, werden die Sozialversicherung entsprechend entlasten. Die erforderliche zusätzliche Beitragslast nimmt also in der Übergangsphase kontinuierlich ab und läßt sich überdies durch geeignete progressive Steuern primär auf die Reichen abwälzen.

Außerdem ist folgendes zu beachten: Wer das Kapitaldeckungsverfahren mit Hinweis auf die Doppelbelastung kritisiert und deshalb für das Umlageverfahren plädiert, sollte auch Auskunft darüber geben, ob diese Doppelbe-

lastung bei Einführung eines Umlageverfahrens vermieden wird, sprich: ob in Höhe der eingesparten Sozialausgaben die Steuern sinken. Davon war bislang aber nicht die Rede; vielmehr geht es bei Einführung einer Gesetzlichen Pflegeversicherung ganz wesentlich auch darum, zusätzlichen Ausgabenspielraum für die Gebietskörperschaften zu erzielen. Die Staatsquote wird ansteigen, und zu klären wäre, ob dies den Präferenzen der Steuerzahler entspricht. Unredlich ist es in jedem Fall zu suggerieren, daß ein Umlageverfahren eine geringere Abgabenbelastung mit sich bringt. Ganz im Gegenteil kommt nach den obigen Überlegungen das Kapitaldeckungsverfahren (zumindest falls die Lohnsummenbedingung gilt) mit geringeren Beiträgen aus und würde dann bei gleichbleibender Steuergesetzgebung von denen vorgezogen, die eine Minimierung der Abgabenlast wünschen. Außerdem entsteht bei Einführung des Umlageverfahrens und Verzicht auf das System der Kapitaldeckung wieder eine verdeckte Staatsschuld, ähnlich wie bei der umlagefinanzierten Rentenversicherung.

Die Verteilungswirkungen einer Gesetzlichen Pflegeversicherung sind also, je nach Ausgestaltung, entweder zweifelhaft (Kapitaldeckung) oder aus Sicht der wenig Verdienenden eindeutig unerwünscht (Umlageverfahren). Dennoch ergab eine im Auftrag des ZDF durchgeführte Untersuchung eine 71,5%ige Zustimmung in der Bevölkerung zur Pflege-Pflichtversicherung. Danach kann man erwarten, daß es nur geringfügige Ausweichreaktionen oder Steuerwiderstände gegen die zunehmende Abgabenbelastung geben wird. Dies vermag zu erklären, warum politisch ein sehr großer Konsens zugunsten der Einführung einer Gesetzlichen Pflegeversicherung besteht. Stichhaltige Gründe für die Vorteilhaft-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUTS FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Yoshihide Ishiyama

**INTERNATIONAL MONETARY REFORM
IN THE 1990s: ISSUES AND PROSPECTS**

Die Sasakawa Peace Foundation hat von 1988 bis 1990 ein Forschungsprogramm zur Reform des internationalen Währungssystems durchgeführt. Beteiligt waren das Institute for International Economics, Washington, D.C., das HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und ein Komitee hochkarätiger japanischer Experten, dessen Generalsekretär der Verfasser dieses Buches ist. Die Studie setzt sich mit den wichtigsten währungspolitischen Problemen und Lösungsansätzen auseinander, die von der Gutachtergruppe diskutiert wurden.

Großoktav,
52 Seiten, 1990
broch. DM 53,-
ISBN 3-87895-405-0

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

tigkeit dieses neuen Bausteins im System der Sozialversicherung gegenüber dem bestehenden System ergeben sich jedoch daraus kaum.

Die Rolle von Kindern und Vermögen

Ein meist erst nachrangig genanntes Argument zugunsten der Gesetzlichen Pflegeversicherung lautet, es sei ungerecht, daß die Kinder für die Pflege ihrer Eltern finanziell in Anspruch genommen werden können oder daß der Pflegebedürftige sein Vermögen verwerten muß, bevor das Sozialamt den Restbedarf begleicht und ihm nur ein Taschengeld beläßt. Insofern als hier wiederum ganz massive Verteilungsfragen berührt werden, läßt sich fragen, ob dieses Argument wirklich so nachrangig ist. Wenn wir unsere leicht idealisierende und vereinfachende Unterteilung in reich und arm beibehalten, so ergibt sich im bestehenden System offenbar eine Belastung der reichen Kinder, deren Eltern pflegebedürftig werden, bzw. der Pflegebedürftigen mit hohem Einkommen und/oder Vermögen. Wer zu einer dieser Gruppen gehört und dem Fall der Pflegebedürftigkeit bei sich selbst oder seinen Eltern eine gewisse Wahrscheinlichkeit zurechnet, muß ein starkes Interesse an der Einführung einer wie auch immer ausgestalteten Gesetzlichen Pflegeversicherung haben.

Für den „armen Pflegebedürftigen“ hingegen bzw. für „arme Kinder“ ist eine Besserstellung durch die Gesetzliche Pflegeversicherung nicht zu erkennen. Wer in der ohnehin unglücklichen Situation ist, Pflege zu benötigen, kann in einer sozialen Marktwirtschaft vom Staat erwarten, daß dieser nötigenfalls finanzielle Unterstützung gewährt – darüber besteht sicherlich allgemeiner Konsens. Die Einführung einer Gesetzlichen Pflegeversicherung könnte für den pflegebedürftigen Armen höchstens noch insofern vorteilhaft sein, als das erwähnte Resteinkommen in Höhe eines Taschengeldes in vielen Fällen höher ausfallen würde, wenn der Arme die Pflege mit Unterstützung der Versicherung selbst bezahlen kann. Ob dieser Vorteil den Nachteil der oben erwähnten höheren Beitragsbelastung (im Umlageverfahren) überkompensiert, muß bezweifelt werden.

Eine Begründung der Gesetzlichen Pflegeversicherung mit dem Argument, die bestehenden Regelungen des Bundessozialhilfegesetzes führten im Pflegefall zu untragbaren Belastungen für die Familien, muß also differenzierter gesehen werden. Es läßt sich nämlich durch die Wahl von Freibeträgen in geeigneter Höhe ohne weiteres erreichen, daß diese Belastungen nur solche treffen, für die der Eintritt in eine freiwillige Pflegeversicherung auch zu den zur Zeit von den Versicherungen verlangten Prämien zumutbar ist. Eine solche Konstruktion

belastet die Reichen ohne die Armen schlechterzustellen. Die Gesetzliche Pflegeversicherung hätte nach den obigen Überlegungen die entgegengesetzte Wirkung, insbesondere in der Form eines Umlageverfahrens. Einschränkung muß hinzugefügt werden, daß ein zunehmender Freibetrag auch einen Anstieg des öffentlichen Zuschußbedarfs und damit Umschichtungen in der Staatsausgabenstruktur oder höhere Steuern erforderlich macht. Es kann allerdings leicht gezeigt werden, daß dieser Anstieg der Abgabenbelastung geringer sein muß als im Fall der Einführung einer Gesetzlichen Pflegeversicherung mit Umlageverfahren.

Kinder spielen bei der Diskussion der verteilungspolitischen Vorzüge der Gesetzlichen Pflegeversicherung noch in anderer Hinsicht eine Rolle. Es wird nämlich von den Befürwortern hervorgehoben, daß Ehepartner und Kinder eines Versicherten automatisch mitversichert sind. Diese Analogie zur Gesetzlichen Krankenversicherung leitet in die Irre, weil Kinder zwar regelmäßig zum Zahnarzt müssen, aber kaum je pflegebedürftig werden: nur 0,7% der zur Zeit Pflegebedürftigen sind jünger als 40 Jahre. Insofern hat die vorgeschlagene Gesetzliche Pflegeversicherung nicht den Charakter eines Familienlastenausgleichs, sondern den einer Umverteilung zugunsten Verheirateter.

Keine soziale Wohltat

Mit diesen Überlegungen zu grundsätzlichen Verteilungswirkungen einer Gesetzlichen Pflegeversicherung soll nicht nur dem womöglich noch anzutreffenden Glauben entgegengetreten werden, ein solcher Ausbau der Sozialversicherung bringe allen Vorteile und koste niemanden etwas. Es zeigt sich vielmehr auch, daß insbesondere in der Form des Umlageverfahrens die Pflegeversicherung keine sozialpolitische Wohltat ist, sondern eine Umverteilung zugunsten der relativ höheren Einkommensklassen. Dieses überraschende Ergebnis steht in einem bemerkenswerten Kontrast zu den öffentlich angegebenen Gründen für die Vorteilhaftigkeit einer Pflegeversicherung.

Hinzugefügt werden soll noch, daß aus den hier gemachten Anmerkungen nicht folgt, es wäre am besten, die Struktur der Pflegefinanzierung möglichst in der heutigen Form festzuschreiben. Daß die Pflegefinanzierung durch den städtischen Sozialhaushalt zur Regel wird, ist möglicherweise problematisch. In seiner Anlage und Struktur liefert jedoch das bestehende System der Pflegefinanzierung aus öffentlichen Mitteln einen Rahmen, der unter Gerechtigkeitsaspekten den vorgeschlagenen Formen der Gesetzlichen Pflegeversicherung überlegen ist.