



Informationen, Analysen, Politik, Forschung
und Veröffentlichungen

www.generationenvertraege.de

Rückschritt oder Fortschritt? Was bringt das neue Pflege-Weiterentwicklungsgesetz?

Mit dem vorliegenden Entwurf zum Pflege-Weiterentwicklungsgesetz verfolgen die Fraktionen der CDU/CSU und der SPD als pflegepolitische Ziele vor allem den Stop des Verfalls der Pflegeleistungen, die stärkere Berücksichtigung Demenzkranker sowie die Sicherung der Einnahmenbasis. Zur Erreichung dieser Zielsetzung sollen drei zentrale Maßnahmen beitragen: Die Stufendynamisierung der Leistungen, die Leistungsausweitung für Demenzkranke und die allgemeine Erhöhung des Beitragssatzes zur Sozialen Pflegeversicherung (SPV) um 0,25 Prozentpunkte zur Finanzierung der beiden genannten Leistungsziele.

Die Anpassung der Leistungssätze erfolgt in den Jahren 2008, 2010 und 2012 und wird schließlich ab dem Jahr 2015 entsprechend der Preissteigerungsrate fortgeschrieben.

Dynamisierung schafft nicht einmal den Inflationsausgleich

Aus Sicht des FZG ist der im Gesetzesentwurf vorgeschlagene Dynamisierungspfad problematisch. So wird für die Jahre 2008 bis 2014 mittels der Stufendynamisierung noch nicht einmal ein Inflationsausgleich erzielt. Aber auch die Dynamisierung entsprechend der allgemeinen Preissteigerungsrate ab dem Jahr 2015 dient nicht der Sicherung des Leistungsniveaus. In diesem Zusammenhang gilt es nämlich zu berücksichtigen, dass der Preisindex für Pflegeleistungen prinzipiell stärker ansteigt als die allgemeine Inflationsrate, was – bei einer Dynamisierung gemäß der Inflationsrate – nicht ausreicht, um den Realwert der Leistungssätze zu erhalten. Zudem kann (bei sukzessiver Abschmelzung des Leistungsniveaus) der Beitragssatz nicht konstant gehalten werden. Der abnehmende Realwert der Leistungssätze geht vielmehr mit einer Verletzung des Postulats der intergenerativen Gleichbehandlung einher. So wird eine Politik installiert, die sich vor allem zu Lasten heute junger und zukünftiger Genera-

tionen niederschlägt. Diese müssen nicht nur einen höheren Preis – in Form steigender Beitragssätze – für Pflegeleistungen zahlen, sondern erhalten auch noch einen geringeren Leistungsumfang.

Mittels der Stufendynamisierung wird dem Gros der Bevölkerung suggeriert, ihre Versorgungssituation verbessere sich spürbar. Tatsache aber ist, dass die heute bereits vorliegenden Deckungslücken auch in Zukunft weiterhin zunehmen werden, mit der Konsequenz, dass auch weiterhin die Zahl der „Hilfe zur Pflege“-Empfänger entsprechend wächst.

Verbesserte Leistungen für Demenzkranke

Als beschlossene Sache gilt ebenso die Leistungsausweitung für Demenzkranke im ambulanten Bereich. So sollen die Personen mit eingeschränkter Alltagskompetenz (PEA) Anspruch auf 200 Euro pro Monat an betreuungsspezifischen Leistungsangeboten erhalten. Dies betrifft die ca. 400.000 dementen Pflegefälle im ambulanten Bereich sowie künftig auch die sog. Stufe-0-Fälle (Personen, die die Voraussetzungen der Pflegestufe I nicht erfüllen, aber dennoch auf pflegerische Hilfen angewiesen sind). Der größere Anteil von etwa 440.000 dementen Pflegefällen in stationärer Pflege bleibt von der Reform hingegen unberücksichtigt. Die Abbildung auf Seite 2 zeigt, wie hoch der Anteil dementer Pflegefälle in den verschiedenen Pflegestufen ausfällt.

So berechtigt die der SPV seit ihrem Bestehen anhaftende Kritik, dass der Hilfe- und Betreuungsbedarf von demenziell Erkrankten im Vergleich zu der somatisch begründeten Pflegebedürftigkeit nicht angemessen berücksichtigt wird, auch sein mag, so bedenklich ist diese „Gleichstellungspolitik“ aus Sicht des FZG.

Mit der Leistungsausweitung wird eine neue Runde von Einführungsgeschenken verteilt – die zudem an einen Personenkreis

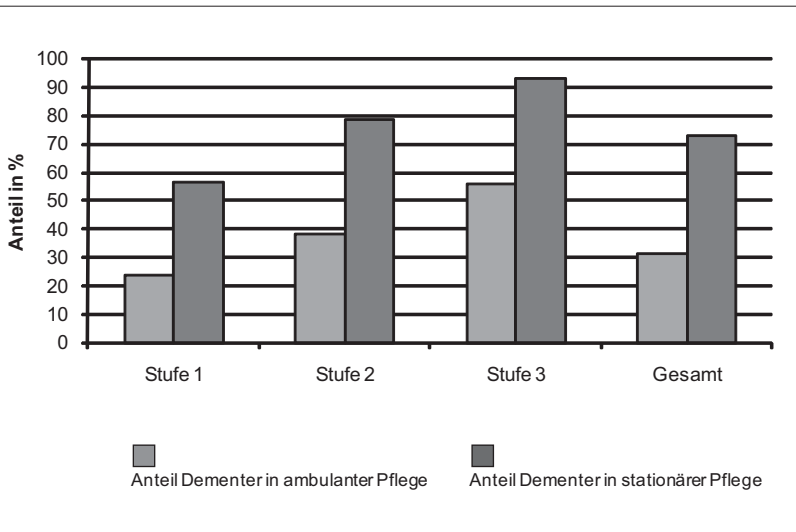
Inhalt:

Pflege-Weiterentwicklungsgesetz
S.1

Eigenheimrente
S.2

MBA Estate Planning
S.3

FZG-Standpunkt
S.4



gehen, der ohnehin von der Einführung der SPV als Umlageverfahren profitiert hat – und damit eine weitere implizite Schuld auf das System der SPV geladen. Dies wiederum verschärft jedoch die Ungleichheit zwischen den heutigen und zukünftigen Generationen an Pflegebedürftigen (einschließlich Demenzkranken). Die stärkere Gleichbehandlung auf intragenerativer Ebene wird damit auf Kosten einer stärkeren Ungleichbehandlung auf intergenerativer Ebene, also zu Lasten zukünftiger Generationen, erkaufte.

Aus Sicht der nachhaltigen Finanzierung der SPV wird mit dem vorliegenden Konzept nichts gewonnen. Vielmehr verschlechtert sich der nicht-nachhaltige Zustand der SPV weiter. Darüber hinaus bleiben auf der Einnahmenseite die Beiträge an das Lohn Einkommen gekoppelt, wodurch nicht nur die unsystematische Umverteilung innerhalb des Versicherungssystems beibehalten wird, sondern es auch zu weiteren Verzerrungen des Arbeitsangebots und der –nachfrage kommt.

Das Bundesministerium für Gesundheit (BMG) geht davon aus, dass die auf Grund der beschlossenen Beitragssatzerhöhung (0,25 Beitragssatzpunkte zum 1. Juli 2008) in den Folgejahren entstehenden Mehr-

einnahmen von ca. 2,5 Mrd. Euro pro Jahr ausreichen, um den Beitragssatz bis Ende 2014/ Anfang 2015 auf diesem Niveau zu belassen. Das FZG kommt in seinen Berechnungen hingegen zu dem Ergebnis, dass der Beitragssatz bereits im Jahr 2012/ 2013 erneut angehoben werden muss und sich unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung bis zum Jahr 2055 mehr als verdoppeln wird. Bei der Berechnung wird davon ausgegangen, dass die Pflegeleistungen mit der realen Wachstumsrate des allgemeinen Produktivitätsfortschritts der letzten Jahre (1,5 Prozent pro Jahr) ansteigen, um auch zukünftigen Generationen den gleichen Anteil an Pflegeleistungen zukommen zu lassen wie heute Lebenden.

Beispiel für eine nachhaltige Reform

Aus Sicht des FZG muss eine sinnvolle Reform an einem anderen Punkt ansetzen: Notwendig ist ein möglichst schneller Übergang zum Kapitaldeckungsverfahren und zu leistungsäquivalenten Versicherungsprämien, die nicht mehr vom Arbeits-einkommen abhängen. Einen möglichen Weg des Übergangs in die Kapitaldeckung liefert das (Freiburger) „Auslaufmodell“, das eine Ausscheidgrenze ab einem Alter von 60 Jahren im Jahr 2008 vorsieht. Damit fallen alle unter 60-Jährigen aus der derzeitigen SPV heraus und müssen stattdessen obligatorisch eine kapitalgedeckte kohortenspezifische Pflegeversicherung abschließen. Der verbleibende Personenkreis, also alle „60-Jährigen und Älteren“, fällt unter eine Art Vertrauensschutz, der beinhaltet, dass die Betroffenen weiterhin in den Genuss der Leistungen der SPV kommen.

In diesem Zusammenhang sei darauf verwiesen, dass der Umstieg in die Kapitaldeckung nur noch innerhalb eines Zeitfensters von einigen wenigen Jahren „kostengünstig“ bzw. realistisch zu bewältigen ist, da zum einen bislang nicht alle Einführungsgeschenke realisiert worden sind und zum anderen kein Jahrgang darauf verweisen kann, bereits ein Erwerbsleben lang Beiträge geleistet zu haben. ■ th

Riester und die Immobilie Ein Happy End?

Mit der Riester-Rente wurde die gesetzliche Rente im Jahr 2001 erstmals durch eine private Kapitaldeckung ergänzt, um so die durch die Reformmaßnahmen entstandenen (und entstehenden) Versorgungslücken zu kompensieren. Trotz der allgemein anerkannten Rolle des Wohneigentums als Form der privaten Altersvorsorge konnte die Immobilie in das Alters-

vermögensgesetz (AVmG) nur in Form der bislang geltenden Entnahmeregulierung einbezogen werden.

Nach langem hin und her

Im Koalitionsvertrag hatten sich die Regierungsparteien seinerzeit verständigt, das Wohneigentum ab 1. Januar 2007 systematisch in die Riester-



Rente einzubeziehen und den übrigen Formen der geförderten privaten Altersvorsorge gleichzustellen. Der ursprüngliche Zeitplan ist offensichtlich nicht mehr einzuhalten. Die in der Folge angestrebten Zeitpunkte für eine Einigung konnten bisher ebenso wenig eingehalten werden. Mehrfach führten ergebnislose Beratungen zu einer Vertagung und zu z.T. äußerst fragwürdigen Lösungsvorschlägen (wie etwa einer Erhöhung der Wohnungsbauprämie statt der Integration in das Riester-System). Ende 2007 wurde dann die Einigung verkündet – erneut vorschnell, wie sich kurze Zeit später herausstellte. Am 28.2.2008 einigten sich die Regierungsparteien auf einer Klausurtagung dann doch auf die „Eigenheimrente“.

Der Kompromiss...

Im Sommer soll die Immobilie nun also rückwirkend zum 1.1.2008 in die Riesterförderung integriert werden. Dass die Immobilie schließlich doch besser integriert wird, ist wohl in erster Linie Verdienst der CDU/CSU. Konzeptionell durchgesetzt hat sich in weiten Teilen aber die SPD, die sich nicht auf eine von der Riester-Systematik abweichende – und von der CDU/CSU favorisierte – Regelung einlassen wollte. Im Rahmen der Eigenheimrente können künftig 100 Prozent der in Riesterverträgen angesparten Mittel als Eigenkapital für die Anschaffung einer Immobilie zu eigenen Wohnzwecken sowie für Formen des genossenschaftlichen Wohnens genutzt werden. Dass die Koalitionäre hier von der zunächst vorgesehenen Beschränkung auf 50 bis 75 Prozent schließlich doch Abstand genommen haben, ist zu begrüßen, weil dadurch der sog. Liquiditätseffekt maximiert wird: Je mehr günstiges Eigenkapital zur Verfügung steht, desto besser. Allerdings ist einschränkend noch auf die das Eigenkapital verteuernenden „Stornierungskosten“ hinzuweisen, zu denen sich die Politik bislang nicht geäußert hat. Sowohl das Ansparen als auch das Tilgungssparen für selbstgenutztes Wohneigentum

wird zuzug- und sonderausgabenabzugsfähig, dafür erfolgt aber – wie bei allen Riesterprodukten – eine nachgelagerte Besteuerung, die in diesem Fall auf einen fiktiven Kapitalstock erfolgt, der das geförderte Riesterkapital abbildet. Bis hierhin entspricht das Konzept dem bereits 2003 am FZG erarbeiteten Modell quasi vollständig. Denn die der ursprünglich durch die SPD vorgesehene Regelung, die Zulagen auf Tilgungsleistungen zwar zu gewähren, diese jedoch nicht zu Tilgungszwecken verwenden zu können, sondern obligatorisch in den Aufbau einer Geldrente zu investieren, wurde nun doch verworfen. Somit können die gesamten Riestermittel (eigene (Tilgungs-)beiträge und staatliche Zulagen) für eine rasche Entschuldung eingesetzt werden. In Bezug auf die nachgelagerte Besteuerung unterscheidet sich der nun gefundene Kompromiss zwar vom FZG-Konzept, stellt aber eine durchaus gangbare und pragmatische Lösung dar. Die Einzahlungen in die Eigenheimrente werden auf einem sog. Wohnförderkonto mit fiktiven 2 Prozent aufgezinst, um so den zum Renteneintritt bestehenden Kapitalstock an gefördertem Immobilien-Riester-Vermögen zu ermitteln. Dieser fiktive Kapitalstock – und nicht ein problematisch zu ermittelnder Nutzungswert – ist dann Grundlage der Besteuerung in der Ruhestandsphase. Die Steuerschuld kann mit einem Abschlag von 30 Prozent sofort und auf einen Schlag beglichen werden; oder, was im Barwert auf ungefähr das Gleiche hinauslaufen dürfte, (ohne Abschlag) auf 17 bis 23 Jahre gestreckt werden.

...ist kein fauler

Insgesamt ist das Verhandlungsergebnis kein fauler Kompromiss sondern eine tragfähige Lösung. Einzig die Beibehaltung der Wohnungsbauprämie (wengleich mit stärkerer Zweckbindung) ist diskussionswürdig, weil künftig die Bausparverträge auch als anerkannte Riesterprodukte gefördert werden.

■ js

MBA Estate Planning an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Der MBA Estate Planning bietet eine akademisch anspruchsvolle, interdisziplinäre Aus- und Fortbildung in den Bereichen Aufbau, Sicherung und Übertragung von Vermögen. Im Vordergrund steht die juristische und wirtschaftswissenschaftliche Untersuchung von Versicherungs- und Kapitalmarktprodukten. Weitere Schwerpunkte sind die rechtlichen Grundlagen im strategischen Vermögensaufbau und Portfoliomanagement sowie die steueroptimierte, private und unternehmerische Vermögensnachfolge. Ergänzt werden die Studieninhalte durch die Vermittlung von Soft Skills, die helfen, der besonderen Beratungssituation im Rahmen der Vermögensnachfolge gerecht zu werden. Die Teilnehmer des Studiengangs werden gezielt auf eine Tätigkeit in den Führungsebenen national und international tätiger Unternehmen wie Versicherungen, Banken, Stiftungen, Finanzdienstleistungs- oder Familienunternehmen vorbereitet. Auch für eine qualifizierte Beratungstätigkeit in steuer-, rechts- und wirtschaftsberatenden Berufen sind die Absolventen bestens qualifiziert.



Weitere Informationen erhalten Sie auf der Homepage: www.mba-estateplanning.de



FZG-Standpunkt



Eine Frage der Perspektive

Ende 2007 war wieder einmal ein Anschauungsbeispiel zu beobachten, wie fahrlässig die Medien zum Teil mit ihrer Macht umgehen. In verschiedenen Magazinen wurde recht einseitig über die so genannte „Riesterfalle“ berichtet. Tenor: Wer als Geringverdiener im Rahmen der Riesterrente fürs Alter zurücklegt, ist am Ende der Dumme, weil ihm dies wieder „weggenommen“ wird, sollte er dann auf Sozialhilfe, die Grundsicherung im Alter, angewiesen sein. Schnell war vom Konstruktionsfehler die Rede und breite Bevölkerungskreise wurden entsprechend verunsichert, ob die bis dato positiv besetzte Riesterrente tatsächlich in die individuelle Vorsorgeplanung einzubeziehen ist. Denn aus individueller Sicht scheint die „Riesterfalle“ plausibel – der Riestersparer muss während der Erwerbsphase unnötig auf Konsum verzichten und hat am Ende das gleiche Ruhestandseinkommen auf Grundsicherungsniveau, wie derjenige, der gar nicht erst privat vorgesorgt hat. Was nicht thematisiert wurde ist dass diese Rechnung letztlich nicht für Gering- sondern nur für die ganz kleine Zahl an Geringstverdienern gilt. Und „weggenommen“, wie in einzelnen Berichten suggeriert, wird dem Riestersparer dabei ohnehin nichts. Diese Sichtweise verkennt, dass die Grundsicherung dem Subsidiaritätsprinzip gemäß stets nachrangig ist und lediglich den Bedürftigen unter die Arme greift, um diese auf ein gesellschaftlich für notwendig erachtetes Einkommensniveau zu heben. Zwar beeinflusst die private Altersvorsorge somit nicht das Niveau des Alterseinkommens, wohl aber dessen Zusammensetzung. Wenn Bürger durch fehlende private Vorsorge versuchen, die staatlichen Fürsorgeleistungen so viel wie



Bernd Raffelhüschen

möglich in Anspruch zu nehmen, sollte dies nicht noch als clever beurteilt werden. Denn wie soll ein Solidarsystem funktionieren, in dem sich alle auf einen – abstrakten – Staat verlassen, der ja eigentlich – ganz konkret – genau aus uns Bürgern besteht? Die Antwort ist einfach: es kann nicht funktionieren. Jeder muss seinen Möglichkeiten gemäß vorsorgen – denn kein momentaner Geringstverdiener weiß mit Sicherheit, ob er während seines gesamten Erwerbslebens tatsächlich nur deutlich unterdurchschnittlich verdienen wird. Und wenn er es tut, ist es selbstverständlich Gemeinschaftsaufgabe, ihm den Lebensstandard zu sichern. Mit anderen Worten: Ob die private Vorsorge individuell Sinn macht oder nicht, stellt sich häufig erst ex post heraus. Von Anfang an auf private Vorsorge zu verzichten und auf die Solidargemeinschaft zu setzen muss aus den genannten Gründen als fahrlässig angesehen werden. Und wenn sich mittelfristig zeigen sollte, dass tatsächlich viele potenzielle Riestersparer nicht den Weg der privaten Vorsorge gehen, weil sie sich darauf verlassen, im Alter durch die Grundsicherung ein Auskommen zu haben, dann hilft nur eines: Ebenso wie in der gesetzlichen Rentenversicherung müsste eine Versicherungspflicht zur privaten Vorsorge eingeführt werden. Zwar sind mit der Kapitaldeckung auch Risiken verbunden, diese sind aber anderer Art als die absehbaren Probleme der umlagefinanzierten gesetzlichen Rente und stellen daher eine sinnvolle Diversifizierung dar. Und dass die staatliche Förderung bei den Bürgern und nicht den Unternehmen ankommt, dafür sollte der Wettbewerb sorgen. ■ br

FZG-Intern



Wir gratulieren Herrn **Pascal Krimmer** und Herrn **Christian Hagist** zur erfolgreichen Promotion. In seiner Doktorarbeit beschäftigt sich Dr. Krimmer vor dem Hintergrund des demografischen Wandels mit den Steueraufkommens- und Verteilungswirkungen verschiedener aktueller Steuerreformvorschläge. Neben der Methodik der Generationenbilanzierung kommt dabei ein Mikrosimulationsmodell zur Anwendung.

Die Dissertation von **Dr. Hagist** „Social Health Insurance and Demography - An International Comparison Using Generational Accounting“ vergleicht die gesetzlichen Gesundheitssicherungssysteme von Österreich, Frankreich, Deutschland, der Schweiz, dem Vereinigten Königreich und den USA im Hinblick auf ihre fiskalische Tragfähigkeit hinsichtlich der Herausforderungen des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts.

FZG-Publikationen



(download: www.generationenvertraege.de)

- Heidler, Raffelhüschen & Weddige (2008): Final Report on the Statistical Measurement of the Liabilities of Pension Schemes in General Government, Studie im Auftrag der Europäischen Zentralbank.
- Häcker & Raffelhüschen (2008): Die Pflegeversicherung in der Krise - Renditen, Leistungsniveau und Versorgungslücken, Studie im Auftrag des Deutschen Instituts für Altersvorsorge (DIA).
- Benz & Hagist (2008): Konjunktur und Generationenbilanz – Eine Analyse anhand des HP-Filters, DP #22.
- Kaier (2007): Das BURDEN - Projekt: Die Bestimmung der finanziellen Auswirkungen von Antibiotikaresistenzen in Europa, Krankenhaus-Hygiene + Infektionsverhütung, 29(6), 212-213.
- Ehrentraut & Heidler (2007): Demografisches Risiko für die Staatsfinanzen? Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnungen im Vergleich, DP# 20.
- Häcker, Hackmann & Moog (2007): Demenzkranke und Pflegebedürftige in der Sozialen Pflegeversicherung - Ein intertemporaler Kostenvergleich, DP# 19.

Impressum:

Mit freundlicher Unterstützung des Vereins des Forschungszentrums Generationenverträge e.V. erscheint FZG aktuell zweimal jährlich.

Herausgeber: Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität, 79085 Freiburg i.Br. www.generationenvertraege.de

Direktor:
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Redaktion:
Jörg Schoder, Tel.: 0761. 203 92 37
redaktion@generationenvertraege.de

Nachdruck und sonstige Verbreitung (auch auszugsweise) nur mit Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplars.

© Forschungszentrum Generationenverträge, Freiburg, 2008

Gestaltung: www.cc-werbeagentur.de