

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Elisabeth Scharfenberg, Kordula Schulz-Asche, Maria Klein-Schmeink, Dr. Harald Terpe, Dr. Franziska Brantner, Katja Dörner, Kai Gehring, Ulle Schauws, Tabea Rößner, Doris Wagner, Beate Walter-Rosenheimer, Ekin Deligöz und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Reform der sozialen Pflegeversicherung – Aufbau eines Pflegevorsorgefonds

Mit dem Referentenentwurf für das Fünfte Gesetz zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch (Fünftes SGB XI-Änderungsgesetz – 5. SGB XI-ÄndG) vom 8. April 2014 ist dem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD folgend, vorgesehen, dass die Mittel aus 0,1 Prozent (jährlich ca. 1,2 Mrd. Euro) der insgesamt um 0,3 Prozentpunkte geplanten Beitragssatzerhöhung in einen „Pflegevorsorgefonds“ fließen sollen. Der Fonds soll von der Deutschen Bundesbank verwaltet werden. Laut Entwurf sollen dem Fonds vom Jahr 2015 bis zum Jahr 2034 Mittel zugeführt werden, um sie dann ab dem Jahr 2035 über 20 Jahre hinweg abzurufen und dem Ausgleichsfonds der sozialen Pflegeversicherung zuzuführen. Die Mittel des Fonds dürfen laut Entwurf „ausschließlich zweckgebunden zur Stabilisierung des aufgrund der demografischen Entwicklung ansteigenden Beitragssatzes verwendet werden“.

Seit Bekanntwerden der Pläne erfährt das Konzept des Pflegevorsorgefonds breite Kritik von Expertenseite oder auch von der für die Verwaltung des Fonds vorgesehenen Deutschen Bundesbank (vgl. zum Beispiel Monatsbericht März 2014 der Deutschen Bundesbank). So stellt der Ökonom Prof. Dr. Heinz Rothgang (Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen) den Pflegevorsorgefonds in Frage, indem er darauf hinweist, es gebe „keinen Berg, den man untertunneln kann“ (Berliner Zeitung vom 3. Januar 2014, „Wenn die Babyboomer alt werden“). Maßgeblich für die weitere Beitragssatzentwicklung sei nicht nur die Zahl der Pflegebedürftigen, die ab Mitte der 2050er-Jahre tatsächlich sinken werde, sondern ihr Verhältnis zu den Beitragszahlern, deren Zahl aber ebenfalls zurückgehen werde. Infolgedessen werde der Beitragssatz bis Mitte der 2050er-Jahre steigen, um danach auf einem hohen Niveau zu bleiben. Man habe es „also mit einem Hochplateau zu tun [...] Aber was soll ein Vorsorgefonds dann überhaupt bewirken? [...] Ich kann beim besten Willen den Sinn eines Fonds nicht erkennen“ (ebd.).

Ähnlich argumentiert der ehemalige Vorsitzende der Wirtschaftsweisen, Prof. Dr. Bert Rürup: „Der Minister gehe fälschlicherweise davon aus, dass die Beitragsbelastung nur in den Jahren 2035 bis 2055 sehr hoch sei, weil dann die geburtenstarken Jahrgänge hochbetagt sein würden und die Zahl der Pflegefälle dann besonders groß sei. Tatsächlich aber verringere sich die Belastung auch in der Zeit danach nicht, sondern bleibe dauerhaft hoch“ (DIE WELT vom 22. April 2014, „Schlechtes Zeugnis für Pflegereform“). Prof. Dr. Klaus Jacobs, Ge-

schäftsführer des wissenschaftlichen Instituts der AOK, geht sogar davon aus, „dass der Pflegefonds gerade dann leer ist, wenn 2055 die höchsten Beiträge erwartet würden“ (Berliner Zeitung vom 19. April 2014, „Pflege-Vorsorgefonds entlastet Beitragszahler nicht“). Prof. Dr. Wolfgang Greiner, Mitglied des Sachverständigenrats zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen, geht in einem Beitrag in der „Süddeutschen Zeitung“ vom 23. April 2014 („Pflegevorsorgefonds greift zu kurz“) aufgrund eigener Berechnungen davon aus, dass der Beitragssatz um das Jahr 2060 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht, um nach einer temporären Hochplateauphase dann weiter anzusteigen.

Auch das Bundesministerium für Gesundheit hat Berechnungen angestellt, nach denen – je nach Zinsentwicklung – in der Ausschüttungsphase des Vorsorgefonds pro Jahr 1,7 bis 2,1 Mrd. Euro zur Verfügung stehen. Damit könnte der Beitrag – nach heutigem Stand – um 0,14 bis 0,17 Prozentpunkte gesenkt werden (vgl. Berliner Zeitung vom 19. April 2014, „Pflege-Vorsorgefonds entlastet Beitragszahler nicht“). Das hält der Ökonom Prof. Dr. Heinz Rothgang (Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen) noch für zu hoch gegriffen; er geht von einer Beitragssenkung von maximal 0,1 Prozentpunkten aus (ebd.).

Aus dem Konzept des Pflegevorsorgefonds ergeben sich daher viele Fragestellungen, auf die der Referentenentwurf nur teilweise oder keine Antworten gibt.

Wir fragen die Bundesregierung:

1. a) Wie wird sich nach Kenntnis bzw. Berechnung der Bundesregierung der allgemeine Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung unter Einbeziehung der für diese Wahlperiode vorgesehenen Leistungsausweitungen und eventuellen Mehrausgaben für den so genannten neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff (Ausgaben und Beitragssatzwirkungen bitte im Einzelnen kenntlich machen) bis zum Jahr 2020, 2030, 2040, 2050 und 2060 entwickeln, zum einen in einer Berechnung ohne den geplanten Aufbau eines Pflegevorsorgefonds, zum anderen unter Berücksichtigung des Aufbaus des Fonds, und welcher konkrete Effekt im Sinne der beabsichtigten Beitragssatzstabilisierung wird dabei ab dem Jahr 2035 auf den geplanten Pflegevorsorgefonds zurückzuführen sein?
- b) Welche Annahmen legt die Bundesregierung für die Entwicklung der Anzahl der Pflegebedürftigen hinsichtlich der Lebenserwartung und des Alters bei Eintritt von Pflegebedürftigkeit zugrunde, und wie wird sich nach der Berechnung der Bundesregierung in den genannten Zeiträumen die Zahl der Pflegebedürftigen entwickeln?
- c) Wie werden sich die Ausgaben (hinsichtlich Inanspruchnahme von Leistungen der sozialen Pflegeversicherung nach Pflegestufen bzw. Pflegegraden, Geld-, Sach- und Kombinationsleistungen) der sozialen Pflegeversicherung in den genannten Zeiträumen entwickeln?
- d) Welche Annahmen trifft die Bundesregierung in Bezug auf die Entwicklung der Anzahl der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler und ihrer beitragspflichtigen Einnahmen (bitte getrennt nach Erwerbspersonen, Rentnerinnen und Rentnern angeben), und wie werden sich nach der Berechnung der Bundesregierung in den genannten Zeiträumen die Einnahmen der sozialen Pflegeversicherung entwickeln?
- e) Welche Annahmen zur weiteren Dynamisierung der Leistungen nach § 30 SGB XI legt die Bundesregierung bei diesen Berechnungen zugrunde, welche Beitragssatzwirkungen gehen davon in den genannten Zeiträumen aus, und auf welcher Grundlage beruht die im Gesetzentwurf vorgesehene Dynamisierung der Pflegeversicherungsleistungen von etwa 4 Prozent?

2. a) Aus welchen Gründen ist eine temporäre, also auf insgesamt etwa 40 Jahre befristete Einrichtung des Fonds beabsichtigt, und wie wird sich nach Kenntnis bzw. Berechnung der Bundesregierung der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung zum einen unmittelbar nach Auflösung des Sondervermögens, zum anderen in den Folgejahren bis 2070 und bis 2080 entwickeln, und welche Annahmen liegen dem zugrunde?
 - b) Wie wird sich in diesen Zeiträumen nach Kenntnis bzw. Berechnung der Bundesregierung die Zahl der Pflegebedürftigen und der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler entwickeln, und welche Annahmen liegen dem zugrunde?
 - c) Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung dabei aus der Kritik beispielsweise des Ökonomen Prof. Dr. Heinz Rothgang (Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen) in der „Berliner Zeitung“ vom 3. Januar 2014 („Wenn die Babyboomer alt werden“, siehe Vorbemerkung der Fragesteller) sowie der für die Verwaltung des Fonds vorgesehenen Deutschen Bundesbank, dass nach „dem Verzehr der Finanzreserven [...] das höhere Ausgabenniveau dann aber durch laufend höhere Beiträge gedeckt werden muss“ (Monatsbericht März 2014, S. 10), und mittels welcher Argumente, Erkenntnisse und Daten kann die Bundesregierung diese Kritik entkräften?
3. a) Wie hoch wird das maximale Kapitalvolumen sein, das der Pflegevorsorgefonds enthalten wird, und welche Annahmen und Berechnungen, etwa über den zu erwartenden Zinssatz, legt die Bundesregierung dabei zugrunde?
 - b) Welche jährliche Beitragssatzentlastung ergibt sich daraus für die Jahre 2035 bis 2055, und auf welchen Annahmen beruht diese Beitragssatzentlastung?
 - c) Teilt die Bundesregierung dabei die Ansicht des gesundheitspolitischen Sprechers der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Jens Spahn, dass Sozialversicherungen ihre Mittel „stärker in Aktien oder Unternehmensanleihen [...] oder auch in ausländische Anlagen“ anlegen sollten und/oder, dass es „auf Dauer sinnvoll“ sei, „auch in junge Gesellschaften in Asien oder Südamerika zu investieren und damit höhere Renditen für unsere alternde Bevölkerung zu erwirtschaften“ und dass es einer größeren „Flexibilität und Renditeorientierung“ bedürfe (Berliner Zeitung vom 11. März 2014, „Sicher wie das Gold der Bundesbank“)?

Falls ja, warum?

4. Auf welchen genaueren wissenschaftlichen Erkenntnissen und Vorausberechnungen bzw. Daten beruhen die im Begründungsteil des Referentenentwurfs angeführten Behauptungen, wonach sich der Ansparzeitraum von 20 Jahren daraus ergebe, dass „die Geburtsjahrgänge 1959 bis 1967 mit 1,24 Mio. bis 1,36 Mio. Menschen deutlich stärker besetzt sind als die davor und danach liegenden Jahrgänge“, dass im Jahr 2034 „der erste Jahrgang das 75. Lebensjahr [erreicht], nach dem die Wahrscheinlichkeit pflegebedürftig zu sein, deutlich“ ansteige und dass circa „20 Jahre später [...] ein größerer Teil dieses Personenkreises bereits verstorben und die erheblich schwächer besetzten Jahrgänge nach 1967 [...] in das Pflegealter“ vorrücke?
5. Können die in dem Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen gewährleisten, dass die dem Pflegevorsorgefonds zugeführten Beitragsmittel sicher vor zweckentfremdendem Zugriff sind, das heißt nur für solche Zwecke verwendet werden, wie sie im Entwurf von § 136 SGB XI neu vorgesehen sind?

Falls ja, warum, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung dabei aus den Bedenken zum einen der für die Verwaltung des Fonds vorge-

sehenen Deutschen Bundesbank, dass „nicht zuletzt die aktuelle Erfahrung zeigt, dass Rücklagen bei den Sozialversicherungen offenbar Begehrlichkeiten entweder in Richtung höherer Leistungsausgaben oder auch zur Finanzierung von Projekten des Bundes wecken“ (Monatsbericht für März 2014, S. 10) sowie zum anderen von Staatssekretär Karl-Josef Laumann, Beauftragter der Bundesregierung für die Belange der Patientinnen und Patienten und Bevollmächtigter für Pflege, dass bei „einer Rücklage [...] immer das Problem [sei], dass man sie nie sicher machen kann vor Politik. Politik kann alles“ (ÄrzteZeitung vom 4. April 2014, „Es wird nicht nur Gewinner geben“)?

Falls nein, warum nicht, und aus welchen Gründen ist der Aufbau des Pflegevorsorgefonds dann dennoch im Gesetzentwurf vorgesehen, bzw. welche anderen, vor zweckentfremdendem Zugriff sicher schützenden Alternativregelungen sind nach Ansicht der Bundesregierung möglich?

6. Wie steht die Bundesregierung zu der Aussage der letzten Großen Koalition: „Im Gegensatz zur Krankenversicherung haben gesetzliche und private Pflegeversicherung einen einheitlichen Leistungsumfang. Die Kalkulationsgrundlagen für die Beiträge der Versicherten und die Risikostrukturen sind jedoch unterschiedlich. Beide Versicherungssysteme sollen auch in Zukunft die Pflegeversicherung anbieten. Zum Ausgleich der unterschiedlichen Risikostrukturen wird ein Finanzausgleich zwischen gesetzlicher und privater Pflegeversicherung eingeführt. [...]“ (Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD von 2005)?

Welche Auswirkungen hätte ein solcher Finanzausgleich auf die Beitragssatzentwicklung in der sozialen Pflegeversicherung in den Jahren 2020, 2030, 2040, 2050 und 2060?

Berlin, den 7. Mai 2014

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion