

Winters, Stephan

Article — Digitized Version

## Verteilungswirkungen einer gesetzlichen Pflegeversicherung: eine Replik

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Winters, Stephan (1991) : Verteilungswirkungen einer gesetzlichen Pflegeversicherung: eine Replik, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 9, pp. 478-480

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136800>

**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.*

Stephan Winters

## Verteilungswirkungen einer Gesetzlichen Pflegeversicherung: eine Replik

*In der Juliausgabe des WIRTSCHAFTSDIENST veröffentlichten wir einen Aufsatz von Stefan Dudey über „Verteilungswirkungen einer Gesetzlichen Pflegeversicherung“<sup>1</sup>. Hierzu eine Replik von Stephan Winters.*

Zum Beitrag „Verteilungswirkungen einer Gesetzlichen Pflegeversicherung“ von Stefan Dudey sind einige Anmerkungen zu machen, die nach meiner Einschätzung die dort präsentierten „überraschenden“ Ergebnisse erheblich relativieren:

Fragwürdig ist zunächst die als Untersuchungsraaster dienende Einteilung der Gesellschaft in „Arme“ und „Reiche“. Während erstere offenbar als völlig mittellos aufzufassen sind, ist für letztere implizit ein extrem hohes Renteneinkommen (nämlich oberhalb der Pflegesätze von derzeit rund 3500 DM) oder praktisch unerschöpfliches Vermögen unterstellt. Diese Einteilung ist nicht nur bedenklich grob, sondern blendet vor allem die für die Begründung einer Pflegeversicherung viel entscheidendere Frage der Lastenverteilung zwischen Pflegebedürftigen und solchen, die es nicht sind, aus.

Eine in diesem Sinn sachgerechtere Betrachtung hätte die große Gruppe der Bezieher kleiner, mittlerer und sogar überdurchschnittlicher Alterseinkommen in den Mittelpunkt zu rücken, die aufgrund ihrer Pflegebedürftigkeit erst arm werden, indem die Pflegekosten sowohl ihre gesamte Rente aufzehren als auch ein eventuell vorhandenes Vermögen, z.B. in Form eines bescheidenen Eigenheims. Erst am Ende dieses Prozesses tritt die Sozialhilfe ein. Diese setzt ihrem Wesen nach unabweisbare Bedürftigkeit voraus<sup>2</sup>; die von Dudey angeregte Gewährung großzügiger Freibeträge ist nur schwer vorstellbar.

Das oben entwickelte Argument läßt sich noch genauer formulieren: Sobald ein realer Armer über ein Einkommen verfügt, das höher ist als das minimale Taschengeld, wie es Pflegeheimbewohnern im Rahmen der Sozialhilfe heute gewährt wird, ist es für ihn *nicht* gleichgültig, ob er zum Sozialfall wird oder eine Versicherung für die Kosten seiner Pflegebedürftigkeit aufkommt. Dies gilt allerdings uneingeschränkt nur dann, wenn die Versicherungsleistung die kompletten Heimkosten umfaßt. Die derzeit diskutierten Sozialversicherungsmodelle sehen hingegen vor, daß zumindest die sogenannten „Hotelkosten“ von den Betroffenen selbst zu tragen sind<sup>3</sup>. Werden nun diese Kosten so festgesetzt, daß sie die Renten eines Teils der Pflegebedürftigen übersteigen, so hat diese Gruppe in Einklang mit Dudeys These von der Einführung einer Versicherung tatsächlich keinen Leistungsvorteil, da sie zur Schließung der Lücke zwischen dem Einkommen und dem Eigenbeitrag zu den Heimkosten auf Sozialhilfe angewiesen bleibt. Lediglich in Fällen, wo ein solcher Fehlbetrag unter Rückgriff auf eigenes Vermögen gedeckt werden kann, ergibt sich ein Unterschied: Das Vermögen wird bei Existenz einer Versicherung weniger schnell aufgezehrt als unter den heutigen Bedingungen, da es zur Finanzierung der Differenz zwischen Einkommen und *Gesamtpflegekosten* erhalten muß.

So ergibt sich aus der Kritik an Dudey ein Einwand gegen die vorgesehene Gestaltung der Sozialversiche-

<sup>1</sup> Stefan Dudey: Verteilungswirkungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 7, S. 356 ff.

<sup>2</sup> Vgl. J. Frerich: Sozialpolitik, 2. Auflage, München 1990, S. 204.

<sup>3</sup> Dies gilt zumindest für die Vorschläge von CDU und SPD und die des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen sowie des Landes Baden-Württemberg. Siehe D. Seiler: Vorschläge zur Pflegeversicherung im Vergleich, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 71. Jg. (1991), H. 7, S. 353.

*Stephan Winters, 28, Dipl.-Volkswirt, ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für ausländisches und internationales Finanz- und Steuerwesen der Universität Hamburg.*

rungslösung: Schon der Begriff der „Hotelkosten“ ist u.a. deswegen verfehlt, weil man ein Hotel im Regelfall vorübergehend und freiwillig – also auch unter Beachtung der eigenen finanziellen Möglichkeiten – aufsucht. Die Kosten für Unterbringung und Ernährung im Pflegeheim hingegen sind integraler Bestandteil der Gesamtleistung solcher Einrichtungen und somit eine zwangsläufige Folge der Pflegebedürftigkeit<sup>4</sup>. Eine umfassende Versicherung hätte sie daher als Leistungsbestandteil einzuschließen. Abzugsfähig könnte allenfalls ein Betrag sein, der der „häuslichen Ersparnis“ entspräche, also den üblichen Lebenshaltungskosten eines Betroffenen, wie sie ohne Pflegebedürftigkeit angefallen wären. Die Wohnungsmiete beispielsweise würde in einen solchen Eigenbeitrag nur dann eingehen, wenn die Auflösung der eigenen Wohnung dem Pflegebedürftigen mangels Aussicht auf Rückkehr zumutbar erscheint.

Durch eine solche Regelung wäre sichergestellt, daß die Pflegeversicherung genau jene Lasten trägt, die den Betroffenen durch Eintritt des Versicherungsfalls zusätzlich entstehen. Nur so kommt der mit einer Sozialversicherungslösung verbundene Verteilungsgewinn für die Pflegebedürftigen ungeschmälert zur Geltung.

Ferner kann Dudey vorgehalten werden, daß er den „Stigmatisierungseffekt“<sup>5</sup> des Sozialhilfebezugs weitgehend vernachlässigt. Insbesondere wird es viele ohnehin Arme im Sinne Dudeys, die also selbst nicht nennenswert zur Kasse gebeten werden können, belasten, daß die Sozialhilfeträger ihre Kinder zur Mitfinanzierung heranziehen. Im Extremfall kann dies zum Verzicht auf die Inanspruchnahme medizinisch angezeigter Pflegeleistungen führen.

### Ein zweifelhafter Vergleich

Aber auch ungeachtet dieser grundsätzlichen Bedenken, also innerhalb der Logik des von Dudey gewählten Arm-Reich-Rasters, ist sein Vergleich der Finanzierungsverfahren zweifelhaft. Daß das Kapitaldeckungsverfahren *ceteris paribus* mit durchschnittlich niedrigeren Beiträgen auskommt als das Umlageverfahren, ist (bei Vorliegen einer positiven Realverzinsung) richtig, wenn auch trivial. Die *Ceteris-Paribus*-Klausel ist aber hier verfehlt, weil im Fall des Kapitaldeckungsverfahrens die jetzt und in näherer Zukunft Pflegebedürftigen zusätzlich versorgt werden müssen, während diese Finanzierungslast in eine umlagefinanzierte Sozialversicherungslösung von Beginn an einbezogen wäre. Bei Vorliegen eines so wesentlichen Unterschieds in der Reichweite der Konzepte ist ein isolierter Vergleich ihrer Kosten nicht sinnvoll.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß der Autor einen Verteilungsvorteil für die „Armen“ immer dann als gegeben ansieht, wenn diese *absolut* bessergestellt sind

als in der Referenzlage. Denn daß die „Reichen“ beim Übergang vom Umlage- auf das Kapitaldeckungsverfahren mit einkommensunabhängigen Prämien stärker profitieren und somit ihrerseits einen Verteilungsgewinn in Relation zu den „Armen“ erzielen, liegt auf der Hand.

Die mit dem Kapitaldeckungsverfahren verbundene „Doppelbelastung“ (Versicherungsbeitrag plus steuerfinanzierte Sozialhilfe für jetzige und baldige Pflegebedürftige) behandelt Dudey außerhalb seiner rechnerischen Argumentation, indem er zunächst ohne quantitative Begründung behauptet, sie falle „nur begrenzt“ ins Gewicht. Zudem sei die Sozialhilfelast auf die „Reichen“ abwälzbar. Ersteres darf entschieden bezweifelt werden (daß die Sozialhilfelast im Zeitverlauf abnimmt, sagt nichts über ihr Niveau<sup>6</sup>); letzteres ist nur vorstellbar in Form einer „Pflegesonderabgabe“ auf hohe Einkommen, die kaum realistisch erscheint. Werden hingegen die Sozialhilfeleistungen aus allgemeinen Haushaltsmitteln bestritten, so ist die durchaus nicht auf Reiche beschränkte Lastenverteilung des Steuersystems insgesamt ausschlaggebend.

Schließlich versucht Dudey die zuletzt kritisierten Argumente mit der These zu stützen, eine Doppelbelastung würde durch das Umlageverfahren nur dann vermieden, wenn „in Höhe der eingesparten Sozialausgaben die Steuern sinken“. Dies jedoch ist nur unter der Prämisse haltbar, daß die freiwerdenden Haushaltsmittel im Fall ihrer Nichtausschüttung an die Steuerzahler verpuffen würden, ohne jeglichen Nutzen zu stiften. Sinnvoller erscheint die Annahme, daß der gewonnene Haushaltsspielraum den (oder manchen) Bürgern in irgendeiner Weise zugute kommt, sei es in Form zusätzlicher Leistungen, sei es auch in Form des Verzichts auf Steuererhöhungen, die ohne ihn fällig geworden wären. Nur wenn sich nachweisen ließe, daß dieser Nutzen einseitig den „Reichen“ zufließt, hätte Dudeys These von der Unterlegenheit des Umlageverfahrens in Hinblick auf die Verteilungsgerechtigkeit innerhalb des von ihm gewählten Analyserahmens Bestand.

### Ein weiterer Redistributionsaspekt

Zuletzt sei ein weiterer Redistributionsaspekt erörtert, der bei Dudey keine Erwähnung findet: die Umverteilung zwischen Männern und Frauen. Zu diesem Punkt lassen sich folgende Überlegungen anstellen:

<sup>4</sup> Eben deswegen dürfte es übrigens schwerfallen, solche Kosten in überzeugender Weise vom „reinen“ Pflegeaufwand abzugrenzen.

<sup>5</sup> Siehe hierzu etwa A. Prinz: Pflegebedürftigkeit als ökonomisches Problem, Spardorf 1987, S. 56.

<sup>6</sup> 1990 haben die Sozialhilfeträger für Pflegezwecke über 15 Mrd. DM aufgewandt. Siehe Süddeutsche Zeitung vom 16. 08. 1991.

□ Frauen sind weitaus häufiger von Pflegebedürftigkeit betroffen als Männer. Wenn also, wie oben dargelegt, im Wege der Sozialversicherungslösung eine Besserstellung der Pflegebedürftigen gegenüber den „Gesunden“ erzielt werden kann, so impliziert dies auch einen Zugewinn an Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern.

□ Jede Versicherungslösung ist im Hinblick auf die Besserstellung von Frauen dem jetzigen Zustand in dem Maße überlegen, wie sie die Bedingungen für die häusliche Pflege verbessert. Diese nämlich wird (bislang) weitgehend von Frauen geleistet. So definiert etwa der Wissenschaftliche Beirat des Bundesfinanzministeriums als potentielle „Pflegerpersonen“ die Gruppe der Frauen zwischen 45 und 59 Jahren<sup>7</sup>. Eine – allseits als erforderlich betrachtete – finanzielle und personelle Entlastung innerfamiliär tätiger Pflegekräfte wäre als Bestandteil einer Versicherungslösung schon deshalb zu erwarten, weil man sich davon eine Herabsetzung des Anreizes zur Heimeinweisung und somit einen positiven Effekt auf die Gesamtkosten verspricht. In das System der Sozialhilfe sind entsprechende Maßnahmen hingegen kaum integrierbar<sup>8</sup>.

□ Schließlich ist das Umlageverfahren für Frauen insofern vorteilhaft, als sie im Durchschnitt niedrigere Einkommen erzielen als Männer. Eine einkommensabhängige Staffelung der Prämien nach dem Muster der übrigen Zweige der Sozialversicherung kommt ihnen daher zugute.

Zusammenfassend ist festzustellen: Das von Dudgey präsentierte Resultat einer verteilungspolitischen Unterlegenheit der umlagefinanzierten Pflegeversicherung sowohl gegenüber dem Kapitaldeckungsverfahren als auch im Vergleich mit dem jetzigen versicherungslosen Zustand beruht auf fragwürdigen Prämissen und Methoden. Zudem bleibt seine Argumentation im Ansatz beschränkt auf Verteilungseffekte zwischen zwei sehr schematisch konstruierten Wohlstandsgruppen. Erweitert man die Betrachtung auf andere Dimensionen der Umverteilung, indem man insbesondere auf die Gruppe der von Pflegebedürftigkeit Betroffenen (bzw. auch auf die Frauen) abstellt, so erweist sich die Sozialversicherungslösung gegenüber dem jetzigen Finanzierungsmodus als klar überlegen. Dessen Nachteile aber haften auch einer Lösung auf Grundlage des Kapitaldeckungsverfahrens an, da dieses die Finanzierung der Pflegekosten aus Sozialhilfemitteln erst nach einer langen Übergangszeit vollständig ersetzt. Um allerdings die ihr innewohnenden Verteilungseffekte zugunsten *aller* Betroffenen entfalten zu können, müßte eine Sozialversicherungslösung konsequenter ausgestaltet sein als derzeit von ihren Befürwortern geplant.

<sup>7</sup> Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Finanzierung der Pflegekosten, in: BMF-Dokumentation 6/1990, S. 2.

<sup>8</sup> Die neuerdings im Rahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung gewährten Pflegehilfen sind dem Volumen nach unzureichend und an strenge Voraussetzungen geknüpft. Einzelheiten bei J. Forster: Im Pflegefall zahlt die Kasse professionelle Hilfe, in: Süddeutsche Zeitung vom 31. 12. 1990.

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Bernadette  
Smyrek-Ouertani

**DAS LÄNDLICHE GENOSSENSCHAFTS-  
WESEN IN POLEN**

Von der polnischen Teilung bis zur Gegenwart

Die Anfänge der bäuerlichen Selbsthilfeorganisation in Polen waren bestimmt durch die politische Lage, in der sich Polen im 19. Jahrhundert befand. Seit 1795 existierte kein polnischer Staat. Dementsprechend unterschiedliche rechtliche, wirtschaftliche und gesellschaftspolitische Bedingungen galten für die von Österreich, Preußen und Rußland annektierten Gebiete. In der vorliegenden Arbeit wird die Entwicklung der bäuerlichen Selbsthilfe in Polen dargestellt. Dabei werden die Selbsthilfeformen zunächst historisch und dann in ihrer heutigen Ausprägung untersucht.

Großoktav,  
184 Seiten, 1990,  
brosch. DM 59,-  
ISBN 3-87895-389-5

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG