

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
(Ed.)

Research Report

Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung.
Sondergutachten vom 18. März 1994

Sondergutachten

Provided in Cooperation with:

German Council of Economic Experts

Suggested Citation: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Ed.) (1994) : Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung. Sondergutachten vom 18. März 1994, Sondergutachten, Bundestag, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/75389>

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.

IV.

Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung

Sondergutachten vom 18. März 1994

Inhalt

	Seite
Zum Anlaß des Sondergutachtens	276
Die Alternative: Private Versicherung auf der Basis des Kapitaldeckungsverfahrens	277
Übergangsprobleme: Kein Grund für eine verfehlte Weichenstellung	277
Kostenneutrale Gestaltung für die Unternehmen: Eine Rechenaufgabe?	278
Das Kernproblem: Die Dynamik der Kosten- und Beitragsentwicklung	279
In eigener Sache: Zur Problematik der Einbindung des Sachverständigenrates in den politischen Entscheidungsprozeß	280

Zum Anlaß des Sondergutachtens

1. Nach einem Beschluß des Deutschen Bundestages vom 11. März 1994 soll noch in dieser Legislaturperiode das Gesetz zur Pflegeversicherung verabschiedet werden. Vorgesehen ist die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung in zwei Stufen, und zwar mit Leistungen für die häusliche Pflege ab 1. April 1995 und mit Leistungen für die stationäre Pflege ab 1. Juli 1996. Beiträge sollen erstmals ab 1. Januar 1995 in Höhe von 1 vH und ab 1. Juli 1996 in Höhe von 1,7 vH des Bruttoarbeitsentgelts erhoben werden. Die Pflegeversicherung soll in die Sozialversicherung eingebunden und nach dem Umlageprinzip je zur Hälfte durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert werden. Kontrovers war bis zuletzt die Frage, in welcher Weise die damit verbundene Belastung der Unternehmen kompensiert werden solle und könne. Der Beschluß des Bundestages sieht eine Kompensation durch Streichung von zunächst einem Feiertag vor. Offen ist noch, ob mit Inkrafttreten der zweiten Stufe ein zweiter Feiertag entfallen soll. Deswegen soll zuvor durch ein Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Ent-

wicklung geklärt werden, ob zur weiteren Kompensation die Abschaffung eines zweiten Feiertages notwendig ist.

2. Der Sachverständigenrat hat sich im Jahresgutachten 1991/92 für die Einführung einer Pflegeversicherung ausgesprochen, jedoch eindringlich auf die Gefahren einer nach dem Umlageprinzip finanzierten und in die Sozialversicherung eingebundenen Lösung hingewiesen und Vorstellungen zu einer alternativen Ausgestaltung entwickelt (JG 91 Ziffern 357 ff.). Er sieht sich angesichts des jetzt vorliegenden Beschlusses veranlaßt, nochmals vor einer gravierenden Fehlentwicklung zu warnen. Die Frage der Kompensation für erhöhte Lohnnebenkosten ist nur ein Teilaspekt, und sie berührt nicht den Kern der Problematik des jetzt vorgesehenen Modells der Pflegeversicherung. Rechenmodelle zur Ermittlung des erforderlichen Umfangs der Kompensation beruhen zwangsläufig auf speziellen Annahmen und können mit der Variation dieser Annahmen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Wie sich die Pflegeversicherung letztlich auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt, hängt weniger von einer einmaligen Kompensation im Einfüh-

rungszeitpunkt ab, sondern davon, wie die Tarifvertragsparteien auf die Dynamik der Beitragssatzentwicklung reagieren und wie dies die Höhe der Arbeitskosten beeinflusst.

Die Alternative: Private Versicherung auf der Basis des Kapitaldeckungsverfahrens

3. Der Sachverständigenrat hat eine Pflegeversicherung befürwortet, die allgemeinen ordnungspolitischen Grundsätzen entspricht und gesamtwirtschaftlichen Anforderungen gerecht wird. Für die Ausgestaltung einer solchen Versicherung ist er von folgenden Grundsätzen ausgegangen:
 - Die Eigenvorsorge ist zu stärken, die Überforderung des Systems der sozialen Sicherung zu vermeiden.
 - Es sind die Anforderungen zu berücksichtigen, die der demographische Wandel in den kommenden Jahren bringen wird.
 - Private Kapitalbildung ist zu fördern.
 - Lohnnebenkosten und Abgabenbelastung dürfen nicht steigen, damit Investitions- und Leistungsbereitschaft nicht beeinträchtigt, Arbeitsplätze und Beschäftigungschancen nicht gefährdet werden.
4. Auf der Grundlage dieser Prinzipien hat der Sachverständigenrat sich dafür ausgesprochen, die Absicherung für den Pflegefall über private Versicherungsmärkte zu lösen. Freilich ließe sich das Pflegekostenrisiko nicht auf freiwilliger Basis regeln, weil viele Bürger eine solche Versicherung nicht abschließen würden, wenn sie davon ausgehen könnten, daß auch ohne eigene Leistungen für den Pflegefall Vorsorge getroffen wäre, wie dies gegenwärtig vor allem in Form der Sozialhilfe der Fall ist. Dem wäre durch eine allgemeine Versicherungspflicht zu begegnen. Auch müßte ein Kontrahierungszwang für die Versicherungsunternehmen vorgesehen werden, um zu verhindern, daß diese gezielt „gute Risiken“ auswählen und damit über niedrige Prämien einen Wettbewerbsvorteil erreichen.
5. Das Risiko, pflegebedürftig zu werden und damit vor hohen finanziellen Belastungen zu stehen, betrifft jeden unabhängig von seiner beruflichen Situation, und es ist primär auch nicht durch die Arbeitswelt verursacht. Eine Beschränkung der Pflegeversicherung auf die bisher sozialversicherungspflichtig Beschäftigten oder auf die gesamte erwerbstätige Bevölkerung ist daher ebensowenig zu begründen wie eine Beteiligung der Arbeitgeber an der Finanzierung. Da das Risiko prinzipiell jede Altersgruppe berührt, sollte die Absicherung nicht erst mit dem Eintritt ins Berufsleben, sondern bereits mit der Geburt einsetzen; die Beiträge könnten entsprechend niedrig gehalten werden. Soweit die Prämien für Bezieher niedriger Einkommen dennoch nicht tragbar wären

oder familienpolitische Zielsetzungen verfolgt werden sollen, könnten Steuervergünstigungen oder Beitragszuschüsse gewährt werden.

6. Eine private Versicherung würde nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeiten. Jeder Versicherte müßte das Kapital für die Absicherung seines Pflegerisikos selbst ansparen. Die Finanzierung wäre damit vom Altersaufbau der Bevölkerung unabhängig. Der einzelne Versicherungsnehmer könnte seine Beiträge auch nicht mindern, indem er seine Leistung reduzierte oder in die Schattenwirtschaft auswiche.

Übergangsprobleme: Kein Grund für eine verfehlte Weichenstellung

7. Gegen das Privatversicherungsmodell, das nach dem Kapitaldeckungsverfahren arbeitet, ist vorgebracht worden, es biete keine Lösungen für die schon existierenden Pflegefälle (Bestandsfälle) und für die in Kürze eintretenden Pflegefälle (risikonahe Fälle). Bestandsfälle wären in der Tat über eine private Versicherung nicht abzuschließen, da kein Deckungskapital vorhanden wäre. Hierfür könnten Transferzahlungen (Pflegegeld) geleistet werden. Da die Sozialhilfe gleichzeitig entlastet würde, wäre diese Lösung für den öffentlichen Gesamthaushalt weitgehend neutral und im übrigen zeitlich begrenzt. Bei den risikonahe Fällen könnte zwar grundsätzlich Deckungskapital gebildet werden, allerdings bei relativ hohen Beiträgen, so daß Beitragszuschüsse geboten wären. Auch in diesem Fall wäre ein Auslaufen abzusehen.

Bei dem jetzt vorgesehenen Umlageverfahren wird das Problem der Bestandsfälle und der risikonahe Fälle nur scheinbar in befriedigender Weise gelöst. Tatsächlich werden die Ausgaben für Bestandsfälle durch die aktiven Beitragszahler bestritten; diese erwerben damit Ansprüche auf zukünftige Pflegeleistungen, die aber nicht durch angesparte Mittel gedeckt sind. Die scheinbar problemlose Lösung für die Bestandsfälle wird nur dadurch erreicht, daß das gesamte System — bilanztechnisch gesehen — auf Überschuldung angelegt ist.

8. Die Übergangsprobleme hätten auf keinen Fall dazu herhalten dürfen, das Konzept einer privatwirtschaftlichen Absicherung des Pflegerisikos zu verwerfen. Die Einführung einer privaten Versicherung mit Kapitaldeckung ist stets mit dem Problem konfrontiert, daß den aktuellen Risikofällen kein Schutz geboten werden kann. Wenn man nicht bereit ist, dafür spezielle Übergangslösungen zu suchen, droht die Gefahr, daß eine langfristig effiziente Lösung durch ein nur kurzfristig scheinbar kostengünstigeres System für immer verhindert wird.

Die Vorstellungen des Sachverständigenrates waren auch davon geleitet, daß mit einer marktwirtschaftlich orientierten Lösung zugleich eine

Entscheidung über den zukünftigen Kurs der Ausgestaltung der sozialen Sicherung hin zu mehr Eigenverantwortung und zu einer Entlastung staatlicher Vorsorge verbunden gewesen wäre. Dies hat der Rat sowohl für die Gesetzliche Krankenversicherung (JG 92 Ziffern 367 ff.) als auch für die Gesetzliche Rentenversicherung (JG 88 Ziffern 361 ff.) wiederholt aus grundsätzlichen ordnungspolitischen Erwägungen, aber auch unter dem Gesichtspunkt der Effizienz und aus finanzpolitischer Sicht für sinnvoll gehalten. Durch die jetzt vorgesehene Lösung wird dieser Weg auf lange Zeit verstellt.

9. Durch den Beschluß des Bundestages ist die Grundsatzentscheidung für eine staatliche Pflegeversicherung gefallen. Sie soll sich an die bestehenden Zweige der Sozialversicherung anlehnen und über lohnbezogene Beiträge nach dem Umlageverfahren finanziert werden. Wir halten diesen Weg für falsch. Es wird dabei nicht in adäquater Weise berücksichtigt, daß sich der Altersaufbau der Bevölkerung verändert. Die mit der Pflegeversicherung verbundenen Lasten werden unterschätzt, weil systemimmanente Anreizwirkungen und dadurch verursachte Verhaltensänderungen bei der Inanspruchnahme von Leistungen nicht in Betracht gezogen werden. Von der Dynamik der Kosten- und Beitragsentwicklung gehen Effekte auf die Arbeitskosten und damit auf Wachstum und Beschäftigung aus, die nicht ohne weiteres durch die einmalige Streichung von Feiertagen kompensiert werden können, wie auch immer man rechnen mag.

Kostenneutrale Gestaltung für die Unternehmen: Eine Rechenaufgabe?

10. In der politischen Auseinandersetzung um die Ausgestaltung der Pflegeversicherung stand in letzter Zeit nur noch zur Diskussion, in welcher Weise und in welchem Umfang die Beitragslast der Arbeitgeber kompensiert werden solle und könne. Die grundlegende Problematik scheint heute auf die einfache Frage reduziert zu sein, ob zur Kompensation die Streichung von einem oder von zwei Feiertagen notwendig sei. Hierin wird anscheinend eine Rechenaufgabe gesehen, die dem Sachverständigenrat zur Lösung übertragen werden soll, damit die Bundesregierung auf dieser Grundlage ihre Entscheidung über die Abschaffung eines zweiten Feiertages treffen kann. Es liegen bereits auf die Abschaffung eines Feiertages bezogene Berechnungen vor, die allerdings zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung beziffert das Entlastungsvolumen mit 9 Mrd DM. Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung kommt auf einen Betrag, der zwischen 9,05 Mrd DM und 11,67 Mrd DM liegt. Berechnungen des Bundesministeriums für Wirtschaft ergeben weniger als 6 Mrd DM. Diese Unterschiede sind gravierend, bedenkt man, was das

Ziel ist: die Finanzierung der gesetzlichen Pflegeversicherung für die Unternehmen kostenneutral zu gestalten.

11. Daß die Ergebnisse unterschiedlich sind — wir können nicht ausschließen, bei eigenen Berechnungen wiederum andere Zahlen vorlegen zu müssen —, hängt damit zusammen, daß es sich um Modellrechnungen handelt. Unabhängig von dem gewählten Verfahren sind für maßgebliche Größen (Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit, Anzahl der effektiven Arbeitstage im Jahr, Anzahl der geleisteten Überstunden und Höhe der Überstundenzuschläge, Umfang der entfallenden Feiertagszuschläge, Ausmaß der Teilzeitbeschäftigung, Kostenstruktur der Unternehmen, Auslastungsgrad der Sachkapazitäten, Auftragslage der Unternehmen) Annahmen zu machen. Diese Annahmen sind zu einem guten Teil aus Schätzurteilen und Prognosen hergeleitet. Was die einen für plausibel halten, mögen die anderen nicht teilen wollen. Die Interpretation der Ergebnisse bleibt offen; auch künftig wird es kontroverse Diskussionen über den Umfang der notwendigen Kompensation geben.

12. Die Idee der Kompensationsregelung besteht darin, durch die Umwandlung eines Wochenfeiertages, für den der Arbeitgeber den vollen Lohn zahlt, in einen Arbeitstag das Arbeitsvolumen zu vergrößern und damit die Lohnkosten je Stunde im Ausmaß des Arbeitgeberbeitrages zur Pflegeversicherung zu senken. Durch Wegfall des Feiertages entsteht ein zusätzlicher Produktionstag bei gleichgebliebenem Lohnaufwand. Es wird unterstellt, daß tatsächlich mehr produziert wird und der Absatz der Unternehmen entsprechend steigt. An einigen Punkten kann veranschaulicht werden, was zu bedenken ist:

— Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung geht davon aus, daß im Durchschnitt ein Vollzeitbeschäftigter an 209 Tagen im Jahr arbeitet und die durchschnittliche tarifliche Arbeitszeit pro Tag 7,65 Stunden beträgt. Dieser Produktionstag ist eine fiktive Größe. Tatsächlich wird an einem Produktionstag weniger gearbeitet. Klar ist, daß jede Korrektur nach unten, die aus Gründen einer möglichst realistischen Rechnung angebracht erscheinen mag, den durchschnittlichen Kostenentlastungseffekt verringert.

— In vielen Betrieben wird auch an Feiertagen gearbeitet, das gilt besonders im Dienstleistungsbereich (Gaststätten- und Hotelgewerbe, Verkehrsgewerbe, Kulturbereich, Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen). Insofern kann dort ein Feiertag nicht in einen Produktionstag umgewandelt werden. Für diese Betriebe wird durch Wegfall des Feiertages, abgesehen von entfallenden Feiertagszuschlägen, keine Kompensation erreicht, es sei denn, für die derzeit an Feiertagen beschäftigten Mitarbeiter würde die Jahresarbeitszeit durch tarifvertragliche Anpassungen um einen Tag verlängert.

- Auch in der Industrie gibt es Betriebe, in denen an Feiertagen gearbeitet wird. Die jüngste Novellierung der Arbeitszeitregelung hat mit guten Gründen den Spielraum hierfür ausgeweitet. Diese Betriebe werden durch die Streichung eines Feiertages nicht so stark entlastet wie Betriebe, die an Feiertagen nicht produzieren.
- Für die Unternehmen sind die Absatzbedingungen unterschiedlich. Auf schwache Nachfrage reagieren sie im allgemeinen mit einer Reduzierung des Arbeitsvolumens: durch Abbau von Überstunden, durch Kurzarbeit oder durch Entlassung von Arbeitnehmern. Der zusätzliche Produktionstag wird dann nicht oder nur zum Teil genutzt. Die Kompensation ist entsprechend geringer.
- Das Bruttoinlandsprodukt steigt zwar, wenn ein Feiertag wegfällt. Nach aller Erfahrung ist aber auch bei normalausgelastetem Produktionspotential nicht davon auszugehen, daß das Bruttoinlandsprodukt proportional mit dem zusätzlichen Produktionstag zunehmen wird.

Das Kernproblem: Die Dynamik der Kosten- und Beitragsentwicklung

13. Die in der politischen Diskussion um die Pflegeversicherung ganz in den Vordergrund gerückte Frage der Kompensation bei den Lohnnebenkosten berührt nur einen Teilaspekt der gesamten Problematik, und zwar noch nicht einmal den wichtigsten. In der Diskussion der letzten Monate sind einige grundlegend wichtige Fragen überhaupt nicht mehr berührt worden:

- Da die Pflegeversicherung über lohnbezogene Beiträge nach dem Umlageverfahren finanziert werden soll, muß die jeweils „aktive“ Bevölkerung die „passive“ alimentieren. Angesichts der zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung müssen in Zukunft die Erwerbstätigen für immer mehr Pflegefälle aufkommen. Deswegen ist mit steigenden Beiträgen und erheblichen Belastungen der kommenden Generationen oder mit Leistungseinschränkungen zu rechnen.
- Da Versicherungsleistungen ohne unmittelbare Rückwirkungen auf die eigene Einkommens- und Vermögensposition in Anspruch genommen werden können, entsteht ein Anreiz, die gebotenen Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Soweit die vorgesehenen Pflegebeiträge die tatsächlichen Pflegekosten nicht decken, werden die Pflegebedürftigen (und ihre Familien) auf eine Anhebung drängen, wahrscheinlich auch die Gemeinden wegen der ihnen verbleibenden Sozialhilfelasten. Auch von der Angebotsseite der Pflegeleistungen her gibt es eine Tendenz zu Ausgabensteigerungen, da die Anbieter bemüht sein werden, für ihre Leistungen Nachfrager zu finden

und Preiserhöhungsspielräume zu nutzen. Die Erfahrungen mit der Gesetzlichen Krankenversicherung zeigen, daß administrative Bemühungen um Kostendämpfung allenfalls vorübergehend Erfolg haben, auf die Dauer den Ausgabenanstieg allerdings nur begrenzt unter Kontrolle halten können.

- Ungeklärt ist bisher, mit welchen finanzpolitischen Auswirkungen über den Bereich der Pflegeversicherung hinaus gerechnet werden muß. Die Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung ist auch damit begründet worden, daß die Gesetzliche Krankenversicherung von Krankenhauskosten und die Gemeinden von Sozialhilfeleistungen entlastet werden. Nicht abzuschätzen ist, ob diese Entlastung weitergegeben wird — durch Senkung von Versicherungsbeiträgen und von kommunalen Abgaben. Offen ist auch, inwieweit in Zukunft zur Vermeidung von Beitragserhöhungen Defizite der Pflegeversicherung durch verdeckte oder offene Transfers aus öffentlichen Haushalten oder aus anderen Bereichen der Sozialversicherung finanziert werden.

Die Befürchtung, daß die umlagefinanzierte Pflegeversicherung zu einem weiteren Anstieg der Abgabenquote führt, ist nach wie vor begründet.

14. Das Grundproblem der Pflegeversicherung ist, wie die Dynamik der Ausgaben- und Beitragsentwicklung eingedämmt werden kann. Eine durch Umlagen finanzierte Pflegeversicherung ist vor allem wegen der Veränderung des Altersaufbaus in besonderem Maße von der Tendenz zur Ausuferung der Ausgaben und Beiträge bedroht. Demgegenüber ist die Frage, wer die Lasten der Finanzierung zu tragen hat, schon zweitrangig.

Man muß dabei bedenken, daß es keineswegs eine Entlastung der Arbeitnehmer bedeutet, wenn die Beiträge zum Teil von den Arbeitgebern aufzubringen sind. Wollen die Tarifvertragsparteien ihrer Aufgabe gerecht werden, müssen sie beachten, daß der Spielraum für Lohnerhöhungen durch zusätzliche Lohnnebenkosten eingeengt wird. Dieser Spielraum endet da, wo Kostenerhöhungen nicht mehr ohne weiteres durch Gewinnminderungen aufgefangen werden, wo vielmehr entweder ein inflationärer Effekt entsteht, der den Einkommenszuwachs der Arbeitnehmer wieder entwertet, oder überhöhte Kosten, die im Wettbewerb nicht überwältigt werden können, zu Beschäftigungseinbrüchen führen. Wenn die Tarifvertragsparteien ihre Aufgaben in adäquater Weise erfüllen und im Rahmen dieses Spielraums bleiben, gehen letztlich auch Arbeitgeberbeiträge zu Lasten der Arbeitnehmerereinkommen. Eine Kompensation der Lohnnebenkosten, etwa durch Streichung von Feiertagen, bewirkt zunächst, daß die Arbeitgeber nicht zusätzlich belastet werden, zugleich aber auch, daß der Spielraum für Lohnerhöhungen nicht eingeschränkt wird. Ob und inwieweit letztlich die Lasten auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilt werden, hängt davon ab,

welche Tarifvereinbarungen zustande kommen und wie sich Belastungen und Entlastungen der Arbeitgeber darauf auswirken. Auch eine Kompensationslösung durch Wegfall von Feiertagen kann in Tarifverhandlungen dadurch konterkariert werden, daß die Jahresarbeitszeit in anderer Weise verkürzt wird. Wie sich eine Kompensation von Lohnnebenkosten durch Streichung von Feiertagen unter Berücksichtigung aller Überwälzungsprozesse auswirkt, läßt sich nicht eindeutig abschätzen. Die Entwicklung der Löhne und Lohnnebenkosten auf längere Sicht hängt vom Verhalten der Tarifvertragsparteien ab.

15. Je höher die Abgabenlast ist, desto größer wird die Gefahr, daß in Tarifvereinbarungen der vertretbare Spielraum überschritten wird und damit entweder inflationärer Preisaufrtrieb entsteht oder — bei internationalem Wettbewerb der wahrscheinlichere Fall — Einbußen bei der Beschäftigung eintreten. Soweit die Abgaben von den Arbeitnehmern zu tragen sind, verstärkt sich mit wachsender Belastung der Druck, diese in Tarifverhandlungen auf den Lohn zu überwälzen. Soweit die Abgaben von den Arbeitgebern zu entrichten sind, gehen sie unmittelbar in die Lohnnebenkosten ein. Ein stetiges Ansteigen der Abgabenlast, wie es im System der umlagefinanzierten Pflegeversicherung angelegt ist, bedeutet somit eine ständige Gefährdung für Wachstum und Beschäftigung. In Zukunft wird es auch nicht möglich sein, die zunehmende Belastung immer wieder durch den Wegfall weiterer Wochenfeiertage zu kompensieren.

Die Gefahr für Wachstum und Beschäftigung ist geringer, wenn die Beiträge zur Pflegeversicherung ausschließlich durch die Versicherten aufgebracht werden. Auch in diesem Fall werden die Gewerkschaften in Tarifverhandlungen bemüht sein, die Belastung auf die Löhne zu überwälzen. Es gibt aber wenigstens keinen automatischen Anstieg der Lohnnebenkosten. Auch wird deutlicher, daß die Grenzen der Überwälzung dort liegen, wo diese zu Inflation oder Beschäftigungseinbußen führt. Die Aufbringung der Beiträge durch die Versicherten hätte zudem den Vorteil, daß der Zusammenhang zwischen Beitragshöhe und Leistungsanspruchnahme besser erkennbar wäre; die Illusion, durch den eigenen Beitrag müsse nur die Hälfte der Lasten gedeckt werden, die andere Hälfte würde ohne Auswirkungen auf das eigene Einkommen durch den Arbeitgeber aufgebracht, würde gar nicht erst entstehen.

16. Noch einmal: Berechnungen über die Auswirkungen der gesetzlichen Pflegeversicherung dürfen nicht bei der Frage stehenbleiben, wie in einem bestimmten Basisjahr die Unternehmen von der Finanzierungslast freigestellt werden könnten. Die Kompensation des Arbeitgeberbeitrages ist nur ein Teilaspekt. Es sind alle Überwälzungsprozesse, vor allem auch diejenigen, die ihrerseits wieder von der Kompensationsregelung selbst beeinflußt werden, zu berücksichtigen. Überdies muß die sich in der Zukunft als unausweichlich

erweisende Anhebung der Beitragssätze bedacht werden. Bei Modellrechnungen, die all dies erfassen und quantifizieren, bleibt die Problematik, die in den zugrunde gelegten Annahmen und in der Interpretation der Ergebnisse liegt.

In eigener Sache: Zur Problematik der Einbindung des Sachverständigenrates in den politischen Entscheidungsprozeß

17. Der Beschluß des Bundestages sieht vor, daß die Bundesregierung durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das Inkrafttreten der zweiten Stufe (stationäre Pflege) zum 1. Juli 1996 bestimmt, zuvor aber ein Gutachten des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung zu der Frage einholt, ob zum Ausgleich der mit der Einführung der stationären Pflege verbundenen Beitragsbelastung der Unternehmen die Abschaffung eines weiteren landesweiten, stets auf einen Werktag fallenden Feiertags erforderlich ist oder nicht; auf der Grundlage dieses Gutachtens soll die Bundesregierung in der Rechtsverordnung feststellen, ob Ausgleichsbedarf besteht.

Diese Verfahrensweise läßt sich schwer in Einklang bringen mit der im Jahre 1963 als gesetzlicher Auftrag des Sachverständigenrates formulierten und seit 30 Jahren für die Arbeit des Rates maßgeblichen Grundkonzeption. Danach hat der Rat die gesamtwirtschaftliche Entwicklung zu begutachten und zur Erleichterung der Urteilsbildung bei allen wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen sowie in der Öffentlichkeit beizutragen. Er soll Fehlentwicklungen und Möglichkeiten zu deren Vermeidung oder Beseitigung aufzeigen. Der Bundestagsbeschluß zur Pflegeversicherung sieht im Gegensatz zur bisherigen Konzeption vor, daß der Sachverständigenrat sich zu einer von vornherein stark eingegengten Frage in bezug auf eine spezielle sozialpolitische Maßnahme äußern soll. Dabei wird eine auf der politischen Ebene zu treffende Entscheidung unmittelbar mit dem Ergebnis der Stellungnahme des Rates verknüpft.

18. Mit einem derartigen Auftrag würde der Sachverständigenrat in politische Entscheidungen eingebunden und unmittelbar an tagespolitischen Auseinandersetzungen beteiligt. Damit würde ein höchst bedenklicher Präzedenzfall geschaffen. Es läge nahe, in Zukunft auch in anderen Fällen Schwierigkeiten im Prozeß der politischen Entscheidungsfindung zu umgehen, indem kontroverse Entscheidungen zwar nicht rechtsverbindlich, aber doch faktisch dem Sachverständigenrat zugeschoben würden. Der Rat würde dadurch unmittelbar in Auseinandersetzungen über politische Streitfragen hineingezogen. Seine eigentliche Aufgabe, durch Warnung vor Fehlentwicklungen und durch Aufzeigen von Möglichkeiten

ihrer Vermeidung zur Urteilsbildung bei den wirtschaftspolitisch verantwortlichen Instanzen und in der Öffentlichkeit beizutragen, träte demgegenüber in den Hintergrund, nicht zuletzt auch, weil seine Glaubwürdigkeit durch die unmittelbare Einbindung in kontroverse politische Ent-

scheidungen beeinträchtigt würde. Der Sachverständigenrat könnte in seinem Charakter grundsätzlich verändert werden. In dem Maße, wie er an politischen Entscheidungen unmittelbar beteiligt wäre, würde seine Autorität als unabhängiges wissenschaftliches Gremium dahinschwinden.

Wiesbaden, 18. März 1994

Juergen B. Donges

Herbert Hax

Rolf Peffekoven

Horst Siebert