

IV.

Zur Kompensation in der Pflegeversicherung

Sondergutachten vom 2. Juli 1995

Inhalt

	Seite
I. Zum gesetzlichen Auftrag	267
II. Grundsätzliche Überlegungen	267
III. Die Belastungsrechnung	270
IV. Die Entlastungsrechnung	271
A. Im Pflege-Versicherungsgesetz angelegte Entlastungen der Wirtschaft	272
B. Kompensation durch den Wegfall von Feiertagen ..	276
V. Vergleich der Kompensationswirkungen mit der Beitragsbelastung	280
VI. Unwägbarkeiten bei mittelfristiger Betrachtung	282
Methodischer und statistischer Anhang	285
I. Ermittlung der Belastungen der Arbeitgeber	285
A. Berechnung der direkten Belastungen auf Basis des „empirischen Beitragssatzes“	285
B. Berechnung der direkten Belastungen auf Basis der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten	288
C. Vergleich der Ergebnisse	290
D. Berechnung indirekter Belastungen	290
II. Ermittlung des Kompensationsvolumens für die Arbeitgeber	291
A. Berechnung des direkten Kompensationsvolumens bei konstantem Arbeitsvolumen	291
B. Berechnung des direkten Kompensationsvolumens bei Mehrproduktion	297
C. Vergleich der Ergebnisse	308
D. Berechnung indirekter Entlastungen	309
Verzeichnis der Variablen	315

I. Zum gesetzlichen Auftrag

1. Die mit den Arbeitgeberbeiträgen zur Pflegeversicherung verbundene Belastung der Wirtschaft soll nach Artikel 1 § 58 PflegeVG dadurch ausgeglichen werden, daß die Länder einen oder, falls erforderlich, auch zwei landesweite und stets auf einen Werktag fallende Feiertage abschaffen. Zum Ausgleich der Belastung, die mit dem Inkrafttreten der Leistungen für die häusliche Pflege am 1. April 1995 entstanden ist, soll zunächst ein Feiertag aufgehoben werden; wenn dies in einem Bundesland nicht geschieht, haben die in diesem Land beschäftigten Arbeitnehmer die Beiträge in Höhe von 1 vH des für die Beitragsbemessung maßgeblichen Arbeitsentgelts in voller Höhe zu tragen. Inzwischen haben die Länder ihre Entscheidungen getroffen. Vor Inkrafttreten der stationären Pflege am 1. Juli 1996 stellt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung fest, ob zum Ausgleich der damit verbundenen Beitragsmehrbelastung der Arbeitgeber die Abschaffung eines weiteren Feiertages erforderlich ist. Wird ein zusätzlicher Ausgleichsbedarf festgestellt, so gilt, falls ein Bundesland die Aufhebung eines zweiten Feiertages ablehnt, daß die in diesem Land beschäftigten Arbeitnehmer den zusätzlichen Beitrag in Höhe von 0,7 vH des für die Beitragsbemessung maßgeblichen Arbeitsentgelts in voller Höhe entrichten.

Artikel 69 Absatz 1 PflegeVG sieht vor, daß die Bundesregierung vor Erlass der Rechtsverordnung zur Inkraftsetzung der stationären Pflege beim Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein Gutachten zu der Frage einholt, ob zum Ausgleich der mit der Einführung der stationären Pflege verbundenen Beitragsmehrbelastung der Arbeitgeber die Abschaffung eines weiteren landesweiten, stets auf einen Werktag fallenden Feiertages erforderlich ist oder nicht. Mit Schreiben des Bundesministers für Wirtschaft vom 19. Juli 1994 hat die Bundesregierung dieses Gutachten vom Sachverständigenrat angefordert.

2. Der Sachverständigenrat versteht den gesetzlichen Auftrag so, daß festgestellt werden soll, ob zum Ausgleich der nach Inkrafttreten der Leistungen für die stationäre Pflege insgesamt entstehenden Beitragsbelastung, die für die Arbeitgeber dann 0,85 vH des für die Beitragsbemessung maßgeblichen Arbeitsentgelts ausmacht, die Abschaffung von einem Feiertag oder von zwei Feiertagen erforderlich ist. Die nach dem Wortlaut des Gesetzes ebenfalls mögliche Auslegung, es ginge nur darum, einen Ausgleichsbedarf für die mit der stationären Pflege verbundene Mehrbelastung, also nur für 0,35 vH des Arbeitsentgelts, zu berechnen, wäre vom Gesamtzusammenhang her gesehen nicht sinnvoll.
3. Mit dem Pflege-Versicherungsgesetz sind Auswirkungen und Maßnahmen verbunden, die zu einer Entlastung der Arbeitgeber führen und somit geeignet sind, den Ausgleichsbedarf für die Belastung durch Beiträge zu mindern. Der

Bundesminister für Wirtschaft weist in seinem Schreiben vom 19. Juli 1994 an den Sachverständigenrat darauf hin, daß aus Sicht der Bundesregierung in dem Gutachten außer der Abschaffung von Feiertagen auch die anderen im Gesetz vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

4. Der Sachverständigenrat hat in seinem Sondergutachten vom 18. März 1994 „Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung“¹⁾ nachdrücklich betont, daß die Frage nach dem erforderlichen Ausgleich für die Beitragsbelastung der Arbeitgeber durch die Pflegeversicherung nicht auf eine Rechenaufgabe reduziert werden kann. Die zu diesem Zeitpunkt bereits vorliegenden Modellrechnungen führten zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, bedingt durch unterschiedliche Annahmen für maßgebliche Größen. Allen Berechnungen, auch den hiermit vorgelegten des Sachverständigenrates, liegen Schätzwerte zugrunde, die Gegenstand kontroverser Diskussion sein können.

Zur grundsätzlichen Bewertung des vom Gesetzgeber gewählten Modells für die Absicherung des Pflegekostenrisikos hat sich der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 1991/92 geäußert (Ziffern 357 ff.). Er hat eindringlich auf die Gefahren einer nach dem Umlageverfahren finanzierten sozialen Pflegeversicherung hingewiesen und Überlegungen für eine alternative Ausgestaltung formuliert. Der Rat hält diese Vorstellungen nach wie vor für angemessen.

5. Der Sachverständigenrat hatte Gelegenheit, mit dem Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung und Mitarbeitern seines Ministeriums die Probleme bei der Ermittlung von Belastungs- und Kompensationseffekten in der Pflegeversicherung ausführlich zu erörtern. Über bisherige Erfahrungen mit der Pflegeversicherung konnte er sich in einem Gespräch mit Vertretern der Spitzenverbände der Pflegekassen informieren.

Schriftliche Auskünfte und wichtige Unterlagen erhielt der Sachverständigenrat vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, vom Bundesministerium für Wirtschaft, vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, vom Statistischen Bundesamt, vom Medizinischen Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen, vom Deutschen Gewerkschaftsbund und von der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände.

II. Grundsätzliche Überlegungen

6. Hinter den Regelungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, die einen Ausgleich für die Beitragsbelastung der Arbeitgeber bewirken sollen, steht der Gedanke, daß die Einführung der Pflegeversicherung nicht zu einem weiteren Anstieg der in Deutschland ohnehin schon hohen

¹⁾ Abgedruckt in JG 94, Anhang IV, S. 276 ff.

Arbeitskosten führen soll. Dies würde allerdings am leichtesten erreicht, wenn die Beiträge ohne Beteiligung der Arbeitgeber allein von den Arbeitnehmern zu entrichten wären, bei der Regelung also, die nur hilfsweise für den Fall vorgesehen ist, daß ein Bundesland die Aufhebung von Feiertagen ablehnt. Insoweit liegt es im Ermessen der Länder, sich für eine Lösung zu entscheiden, bei der von vornherein gar keine Beitragsbelastung der Arbeitgeber entsteht, für die dann ein Ausgleich geschaffen werden muß; von dieser Möglichkeit hat bisher nur der Freistaat Sachsen Gebrauch gemacht. Für den Normalfall hingegen ist eine Kompensationsregelung vorgesehen: Hierbei werden die Arbeitgeber zunächst durch die hälftige Beteiligung an der Beitragszahlung belastet; ein Ausgleich soll dadurch geschaffen werden, daß die Arbeitnehmer auf gewisse Vorteile verzichten und damit eine Entlastung der Arbeitgeber ermöglichen. Unter verschiedenen in der Öffentlichkeit seinerzeit diskutierten Formen der Kompensation (zum Beispiel Karenztage für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall) hat sich der Gesetzgeber für die Abschaffung von Feiertagen entschieden.

7. Nach dem Wortlaut des Gesetzes soll durch die Abschaffung von Feiertagen die mit den Arbeitgeberbeiträgen verbundene Belastung der Wirtschaft ausgeglichen werden. Hierbei muß unterschieden werden zwischen dem Unternehmensbereich (im Sinne der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, also einschließlich der öffentlichen Unternehmen) und den sonstigen Arbeitgebern, ganz überwiegend im Bereich der öffentlichen Verwaltung. Der Sachverständigenrat hält es für geboten, den Unternehmensbereich gesondert zu betrachten und Berechnungen zur Ermittlung des erforderlichen Umfangs von Kompensationen vorrangig auf diesen Bereich abzustellen. Zweck einer Kompensationsregelung ist es, dem Ansteigen der Arbeitskosten entgegenzuwirken. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen soll nicht beeinträchtigt werden; sie sollen nicht zu verstärkten arbeitssparenden Rationalisierungsmaßnahmen veranlaßt werden, was letztlich Arbeitsplatzverluste zur Folge hätte. Dieser Gesichtspunkt ist für die öffentliche Verwaltung weit weniger von Bedeutung als für die Unternehmen. Ein weiterer Aspekt kommt hinzu: Für die öffentliche Verwaltung kann eine durch Streichung von Feiertagen ermöglichte Mehrproduktion im Rechenwerk der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen wegen der dort üblichen Inputorientierung bei der Bewertung staatlicher Leistungen nicht sinnvoll bestimmt werden.
8. Die Beurteilung der Belastungen aus der Pflegeversicherung und des durch Abschaffung eines Feiertages erreichten Kompensationseffektes muß sich darauf stützen, mit welchen Auswirkungen auf den Unternehmensbereich in einem als repräsentativ anzusehenden Jahr zu rechnen ist. Für die westdeutsche Wirtschaft kann das Jahr 1995, in dem die vorausgehende Rezession überwunden ist und die Konjunkturerholung sich fortsetzt, zugrun-

degelegt werden. Die Analyse stützt sich daher auf vorliegende Daten und Prognosen für dieses Jahr; ergänzend kann auf Zeitreihen für frühere Jahre zurückgegriffen werden.

Für die ostdeutsche Wirtschaft ist diese Vorgehensweise nicht angemessen. Der grundlegende Umbruch im Unternehmensbereich ist dort noch nicht abgeschlossen; die Verhältnisse des Jahres 1995 können nicht als repräsentativ für die Zukunft gelten. Hinzu kommt, daß auch ein Rückgriff auf Daten früherer Jahre nicht möglich ist, teils weil sie für die Zeit vor 1990 gar nicht vorliegen, teils weil die Jahre seit 1990 durch Strukturbrüche geprägt sind.

Wir beschränken uns deswegen auf eine Gegenüberstellung von Belastungen und Kompensationseffekten, wie sie für den Unternehmensbereich Westdeutschlands im Jahre 1995 eingetreten wären, wenn die entsprechenden Regelungen sich in diesem Jahr voll ausgewirkt hätten. Die Vermutung ist begründet, daß sich die Verhältnisse im Unternehmensbereich Ostdeutschlands auf mittlere Sicht denen im Westen des Landes angleichen werden. Unter dieser Voraussetzung kann die Relation zwischen Belastungen und Kompensationseffekten, die für die westdeutschen Unternehmen ermittelt wird, als repräsentativ für ganz Deutschland angesehen werden.

9. Zum Verständnis der Wirkungsweise einer Kompensationslösung bedarf es einiger Überlegungen dazu, wie sich die Belastung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern mit Beiträgen zur Pflegeversicherung ohne eine Kompensationsregelung auswirken könnte. Maßgeblich dafür wäre, in welchem Umfang die Beitragslast auf Preise oder Löhne überwältigt würde. Folgende Fälle sind denkbar:

- Die Tarifvertragsparteien könnten den geringeren Spielraum für Lohnerhöhungen akzeptieren und entsprechend niedrigere Lohnabschlüsse vereinbaren; im Ergebnis fiel die Beitragsbelastung der Arbeitgeber über niedrigere Löhne zu Lasten der Arbeitnehmer.
- Die Unternehmen könnten die zusätzlichen Kosten auf die Preise überwälzen; für im internationalen Wettbewerb stehende Anbieter wäre dies in Verbindung mit einer gleichzeitigen Abwertung der D-Mark vorstellbar. Im Ergebnis würden die verfügbaren Realeinkommen der Konsumenten sinken.
- Die Beiträge könnten zu Lasten der Unternehmensgewinne gehen; wenn die Löhne unberührt blieben, der ohne die Beitragsbelastung bestehende Spielraum für Lohnerhöhungen also uneingeschränkt genutzt würde, käme es zu Gewinnschmälerungen, die die Bereitschaft, zu investieren und neue Arbeitsplätze zu schaffen, beeinträchtigen würden.

Es erweist sich somit als Illusion, daß die Arbeitnehmer durch die Pflegeversicherung weniger belastet werden, wenn die Hälfte der Beiträge von den Arbeitgebern zu entrichten ist. In der

Gesamtwirtschaft muß diese Belastung unvermeidlich an irgendeiner Stelle getragen werden. Will man eine einschneidende Verminderung der Unternehmensgewinne vermeiden, weil man mit gutem Grund befürchtet, daß dies Beschäftigungseinbußen zur Folge hätte, so ist nicht zu umgehen, daß die Belastung die Arbeitnehmer entweder direkt über niedrigere Löhne oder in ihrer Eigenschaft als Konsumenten über höhere Preise trifft.

Für die Beitragslast der Arbeitnehmer gelten ähnliche Überlegungen, wenn versucht werden sollte, die Last in Tarifvereinbarungen auf die Arbeitgeber zu überwälzen. Dann werden entweder die erhöhten Arbeitskosten auf die Preise überwälzt, oder es kommt zu den bereits beschriebenen Auswirkungen auf Unternehmensgewinne und Beschäftigung. Der Spielraum vertretbarer Lohnerhöhungen muß respektiert werden, auch wenn die Beiträge zur Pflegeversicherung das verfügbare Einkommen mindern.

10. Wenn von den Tarifvertragsparteien akzeptiert würde, daß der Spielraum für Lohnerhöhungen durch die Beitragsbelastung der Arbeitgeber reduziert wird, wenn also im Ergebnis niedrigere Lohnabschlüsse zustande kämen, so bedürfte es keiner Kompensationsregelung. Es gibt aber Anlaß zu der Befürchtung, daß ohne eine Kompensationsregelung die Anpassung an die Beitragsbelastung nicht im erwünschten Sinne verlaufen würde, vor allem nicht ohne Beschäftigungseinbußen. Die Kompensationslösung soll diese Anpassung erleichtern; sie soll verhindern, daß es infolge mangelnder Flexibilität bei der Lohnfindung zu einem Ansteigen der Arbeitslosigkeit kommt. Dies wird letztlich auch durch eine Rückwälzung der Arbeitgeberbelastung auf die Arbeitnehmer erreicht, zwar nicht direkt über verminderte Löhne, sondern indirekt über den Wegfall anderer Vorteile, im vorliegenden Fall durch Streichung von Feiertagen.

Die Kompensationslösung führt allerdings nur dann zu dem erhofften Ziel, wenn sie nicht durch Tarifvereinbarungen konterkariert wird. So hätte zum Beispiel die seinerzeit in Erwägung gezogene Einführung von Karenztagen für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ihren Zweck verfehlt, wenn in Reaktion darauf eine ununterbrochene Lohnfortzahlung tarifvertraglich vereinbart worden wäre. Es darf auch bei der Abschaffung eines Feiertages nicht versucht werden, damit verbundene finanzielle Einbußen der Arbeitnehmer, beispielsweise durch den Wegfall von Überstunden und von Feiertagszuschlägen, über den Tariflohn auszugleichen. Ebenso gilt, daß in Bundesländern, in denen die Aufhebung von Feiertagen unterbleibt und deswegen die Arbeitnehmer den gesamten Beitrag zahlen, ein Ausgleich über erhöhte Löhne nicht in Frage kommt, will man nachteilige Auswirkungen auf die Beschäftigung vermeiden.

11. Eine Kompensationslösung kann nicht gewährleisten, daß alle Unternehmen in gleichem Maße entlastet werden, wie sie zunächst durch Bei-

tragszahlungen belastet worden sind. Die Kompensation beruht darauf, daß Vorteile für Arbeitnehmer entfallen; die damit erreichte Entlastung ist aber von Unternehmen zu Unternehmen sehr unterschiedlich. Wird also die Beitragsbelastung aller Unternehmen insgesamt durch eine Kompensationslösung ausgeglichen, so schließt dies nicht aus, daß der Ausgleich für manche Unternehmen unzureichend ist, während bei anderen sogar eine Überkompensation bewirkt wird. Es kommt also zu Verschiebungen in der Wettbewerbskraft, die auf die Dauer auch strukturelle Anpassungen erforderlich machen können.

Wie sich die Aufhebung von Feiertagen für ein Unternehmen auswirkt, hängt davon ab, wie es darauf reagieren kann. Die darin liegenden potentiellen Entlastungen sind je nach Lage des Unternehmens unterschiedlich groß. Sie müssen durch geeignete Anpassungsmaßnahmen erschlossen werden; das kann eine längere Anpassungszeit erfordern. Aufhebung von Feiertagen bedeutet im Normalfall, daß den Unternehmen mehr Arbeitszeit zur Verfügung steht, ohne daß dafür zusätzlicher Lohn zu zahlen ist. (Anderes gilt nur für Unternehmen, in denen auch bisher schon an Feiertagen gearbeitet und kein Freizeitgleichgewicht dafür gewährt wurde; in diesen Fällen kommt es nur zu einer Kostenentlastung durch Wegfall von Feiertagszuschlägen.) Steht zusätzliches Arbeitsvolumen zur Verfügung, so sind folgende Reaktionen der Unternehmen denkbar:

- Ein Unternehmen kann versuchen, das bereits bisher geleistete Arbeitsvolumen umzuverteilen, indem es unter Nutzung der zusätzlichen Arbeitstage entweder Überstunden reduziert oder weniger Arbeitnehmer beschäftigt.
- Ein Unternehmen kann die zusätzliche Arbeitszeit nutzen, um ohne zusätzliche Lohnkosten, zum Teil auch ohne den Anstieg fixer Kapitalkosten mehr zu produzieren.

Es ist offensichtlich, daß eine zeitliche Umverteilung der Arbeit vielfach nur begrenzt möglich sein wird. Ob und in welcher Höhe aus der Nutzung zusätzlichen Arbeitsvolumens Entlastungen resultieren, hängt davon ab, ob die zusätzliche Produktion auf dem Markt abgesetzt werden kann und welche Preiszugeständnisse gegebenenfalls gemacht werden müssen. Die Voraussetzungen dafür sind in jedem Unternehmen anders.

12. Wegen der je nach Lage der Unternehmen sehr unterschiedlichen Möglichkeiten, die potentiellen Vorteile der Aufhebung von Feiertagen zu nutzen, fällt es schwer, den Entlastungseffekt einer Kompensationsmaßnahme abzuschätzen und zu beurteilen, ob diese zum Ausgleich der Belastung durch Beiträge ausreicht oder nicht. Die Beurteilung kann nur auf bestimmten Annahmen darüber beruhen, in welcher Weise die Unternehmen reagieren werden.

Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß mehr Arbeitsvolumen auch zu mehr Produktion führt. Eine über den Markt gesteuerte Wirtschaft ist in

der Lage, zusätzlich verfügbare Ressourcen zur Erzeugung zusätzlicher Güter zu nutzen. Dies bedeutet freilich nicht, daß alle Unternehmen ihre Produktion in gleichem Maße erhöhen werden. Wofür das zusätzliche Arbeitsvolumen genutzt werden kann, hängt davon ab, auf welchen Märkten Nachfragepotentiale bestehen und welchen Unternehmen es gelingt, auf diesen Märkten Fuß zu fassen. Mehrproduktion aufgrund des zusätzlichen Arbeitsvolumens ergibt sich erst in einem Anpassungsprozeß, dessen Verlauf und Dauer schwer abzuschätzen sind, der auf jeden Fall auch mit strukturellen Verschiebungen verbunden sein wird, der infolgedessen in der Kompensationsrechnung nicht angemessen abgebildet werden kann.

13. Mit der Kompensationsregelung soll verhindert werden, daß es bei der Anpassung der Wirtschaft an die zusätzliche Belastung durch die Pflegeversicherung zu Fehlentwicklungen kommt; vor allem soll die Beschäftigung nicht zusätzlich beeinträchtigt werden. Zur Überwindung von Anpassungsschwierigkeiten tragen vor allem die unmittelbar und rasch realisierbaren Effekte der Kompensationsregelung bei: Werden Feiertage abgeschafft, so liegen für die meisten Unternehmen die primären Entlastungsmöglichkeiten zunächst in der Senkung von Personalkosten. Dies steht nicht in Widerspruch zu der grundsätzlichen Einsicht, daß auf mittlere Sicht ein größeres Arbeitsvolumen auch höhere Produktion ermöglicht. Dieser Effekt setzt eine erfolgreiche Anpassung an veränderte Marktverhältnisse voraus.
14. Zur Erfüllung des dem Sachverständigenrat erteilten Auftrages wird ein Rechenmodell benötigt. Aus methodischer Sicht müßte dieses Rechenmodell strenggenommen auf einem interdependenten dynamischen ökonomischen Modell beruhen, in dem nicht nur die unmittelbaren Entlastungs- und Belastungswirkungen zu berücksichtigen, sondern darüber hinaus alle wesentlichen nachgelagerten, sekundären Effekte und alle bedeutsamen Rückwirkungen angemessen zu quantifizieren wären. Für die vorliegenden Berechnungen wäre die Quantifizierung kurz- und mittelfristiger Effekte auf der Grundlage dieses Modells von Bedeutung, denn in langfristiger Betrachtungsweise käme auch ein solches Modell zu dem Ergebnis, daß die Arbeitnehmer die gesamten Beiträge zur Pflegeversicherung letztlich tragen müssen. Da ein ökonomisches Modell, das den genannten Ansprüchen genügt, nicht zur Verfügung steht, verwenden wir einen Ansatz, der sich auf die Schätzung von unmittelbaren, primären Effekten beschränkt.
15. Im Rahmen dieses Gutachtens sind folgende Fragen zu klären:
- Welche direkten und indirekten Belastungen entstehen dem Unternehmensbereich durch die Arbeitgeberbeiträge zur Pflegeversicherung? (Ziffern 16 ff.)
 - Welche Entlastungen stehen dem gegenüber, und zwar zum einen durch im Pflege-Versiche-

rungegesetz bereits angelegte Effekte, zum anderen durch die vorgesehene Kompensationsregelung über den Wegfall von Feiertagen? (Ziffern 21 ff.)

- In welchem Verhältnis steht die Beitragsbelastung zu der bei Wegfall von einem oder zwei Feiertagen erreichten Kompensationswirkung? (Ziffern 41 ff.)
- Welche Unwägbarkeiten in der Entwicklung der Pflegeversicherung sind bei mittelfristiger Betrachtung zusätzlich in Betracht zu ziehen? (Ziffern 47 ff.)

III. Die Belastungsrechnung

16. Bei der Berechnung der Beitragsmehrbelastung wird davon ausgegangen, daß die Unternehmen die Produktion und den Einsatz der Produktionsfaktoren unverändert lassen. So gesehen wird damit eine maximale Belastung der Unternehmen berechnet, denn etwaige Reaktionen kämen für die Unternehmen nur bei einer dadurch bewirkten Verringerung der Traglast in Betracht. Dieser Ansatz entspricht der methodischen Konzeption, daß es bei der Berechnung von Belastung und Kompensation auf die unmittelbaren Effekte ankommt.
17. Als Ausgangsgröße wird die Bruttolohn- und -gehaltssumme nach dem Inlandskonzept verwendet, da von der Beitragspflicht zur Pflegeversicherung die im Inland arbeitenden Personen (Inländer und Ausländer), aber nicht die im Ausland arbeitenden Inländer betroffen sind. Vor allem spricht die Kompensationsaufgabe ganz eindeutig für die Verwendung der Bruttolohn- und -gehaltssumme nach dem Inlandskonzept; denn für die Belastung der Unternehmen ist es völlig gleichgültig, ob die Beiträge für Inländer oder für Ausländer zu zahlen sind. Die Ausgangsgröße für die Gesamtwirtschaft wird um die Sektoren Staat, private Haushalte und private Organisationen ohne Erwerbszweck korrigiert. Die Rechnungen beziehen sich auf das frühere Bundesgebiet (Ziffer 8).
18. Es ist aus mehreren Gründen unzulässig, die Beitragsbelastung der Arbeitgeber durch Multiplikation des gesetzlichen Arbeitgeberbeitrages zur Pflegeversicherung in Höhe von 0,85 vH mit der Bruttolohn- und -gehaltssumme zu ermitteln. Zum einen definiert die Beitragsbemessungsgrenze, die der der Gesetzlichen Krankenversicherung entspricht, bis zu welcher Höhe Einkommen beitragspflichtig sind, zum anderen sind auch nicht sozialversicherungspflichtige Einkommen Bestandteil der Bruttolohn- und -gehaltssumme, beispielsweise Arbeitseinkommen geringfügig Beschäftigter und die Einkommen der Beamten. Um die zu erwartende direkte Belastung des Unternehmenssektors durch die Beiträge zur Pflegeversicherung zu ermitteln, werden zwei Wege beschritten:

- Der erste Weg besteht in einem Vergleich der tatsächlich gezahlten Arbeitgeberbeiträge zur Gesetzlichen Krankenversicherung mit der Bruttolohn- und -gehaltssumme (siehe Anhang I.A.). Der Quotient beider Größen liefert einen „empirischen Beitragssatz“, der im Jahre 1995 einen Wert in Höhe von 4,9 vH annimmt; dies sind 73,8 vH des Arbeitgeberanteils am durchschnittlichen Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung. Angewandt auf den Beitragssatz zur Pflegeversicherung (0,85 vH) ergibt sich entsprechend ein geschätzter „empirischer“ Arbeitgeberbeitragsatz von 0,63 vH im Jahre 1995. Für den Beitrag der Arbeitgeber bei privat versicherten Beschäftigten wird der Höchstbetrag angesetzt, der sich aus dem Beitragssatz der sozialen Pflegeversicherung und der Beitragsbemessungsgrenze ergibt. Damit wird dem Ansatz unserer Rechnung entsprechend die maximale Belastung ermittelt. Die direkte Belastung im Unternehmensbereich beläuft sich für das Jahr 1995 auf 7,61 Mrd DM (Tabelle I).

Tabelle I

**Belastungsvolumen der Arbeitgeber
auf der Basis des empirischen Beitragssatzes¹⁾:
Unternehmensbereich (Westdeutschland)**

Mrd DM

Jahr	Insgesamt	Davon	
		direkte Belastung aus der Beitragszahlung	indirekte Belastung über andere Sozialversicherungszweige ²⁾
1980	4,58	4,00	0,58
1985	5,63	4,86	0,77
1990	7,31	6,29	1,02 ^{a)}
1991	7,78	6,76	1,03
1992	8,22	7,15	1,07
1993	8,51	7,31	1,20
1994	8,68	7,38	1,30
1995	8,85	7,61	1,24

¹⁾ Zu den detaillierten Berechnungen siehe die Tabellen 1, 4 und 5 im Anhang.

²⁾ Gesetzliche Krankenversicherung und Arbeitslosenversicherung.

^{a)} Einschließlich der Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit für Ostdeutschland.

- Der zweite Weg besteht darin, die tatsächliche Arbeitgeberbelastung anhand von Daten über die personelle Einkommensverteilung aus der Beschäftigtenstatistik zu berechnen (siehe Anhang I.B.). Die Beitragslast ergibt sich, indem der gesetzliche Arbeitgeberbeitragsatz für Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze auf diese Einkommen und für darüberliegende Einkommen auf die Beitragsbemessungsgrenze (als Höchstbetrag) angelegt wird.

Dieser Weg ist für unsere Fragestellung nur begrenzt begehbar, weil amtliche Einkommensdaten über sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (Rentenversicherungspflicht) lediglich für die Jahre 1983 bis 1990 verfügbar sind. Die Ergebnisse dieser Berechnungen werden deshalb nur zur Kontrolle der Ergebnisse auf Basis des „empirischen Beitragssatzes“ verwendet.

Wie aus Tabelle 3 im Anhang hervorgeht, unterscheiden sich die Resultate der beiden Rechenwege nicht wesentlich (siehe Anhang I.C.).

19. Lasten für die Arbeitgeber entstehen auch indirekt, und zwar dadurch, daß andere Sozialversicherungszweige Beitragsleistungen für die Pflegeversicherung erbringen müssen (siehe Anhang I.D.). Die Gesetzliche Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung müssen für die jeweils gezahlten Renten und einige Lohnersatzleistungen Beiträge zur Pflegeversicherung zahlen, wodurch bei diesen Bereichen der Sozialversicherung entweder Beitragssatzanhebungen erforderlich oder sonst mögliche Beitragssatzsenkungen verhindert werden. Die Verfahren zur Berechnung des tatsächlichen Arbeitgeberbeitrages für die Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung entsprechen weitgehend der dargestellten Vorgehensweise mit Hilfe eines „empirischen Beitragssatzes“. Die gesamten indirekten Belastungen erreichen im Jahre 1995 für den Unternehmensbereich 1,24 Mrd DM.

20. Im Ergebnis schätzen wir die direkte und indirekte Beitragsbelastung der Arbeitgeber im Unternehmensbereich für das Jahr 1995 nach Einführung der stationären Pflegestufe auf 8,85 Mrd DM. Den größten Anteil haben dabei die direkten Belastungen; sie betragen für den Unternehmensbereich 7,61 Mrd DM, also rund 86 vH der Gesamtbelastung dieses Sektors. Diesen Berechnungen liegt der „empirische Beitragssatz“ zugrunde.

Mit Nachdruck muß auf den Charakter dieser Berechnungen als Durchschnittsbetrachtung hingewiesen werden. Die Situation des einzelnen Unternehmens kann erheblich von dem Durchschnitt aller Unternehmen abweichen, nach oben oder nach unten, denn die Belastung durch die Pflegeversicherung hängt entscheidend vom Anteil der Bruttoarbeitseinkommen an den gesamten Faktorentgelten ab.

IV. Die Entlastungsrechnung

21. Das Pflege-Versicherungsgesetz beinhaltet verschiedene Regelungen, die zu einer Entlastung der Arbeitgeber führen sollen. Bei der Berechnung der Kompensation der Arbeitgeber sind deshalb neben der Entlastungswirkung durch die Streichung von Feiertagen grundsätzlich auch andere Entlastungsmaßnahmen zu berücksichtigen. So wird zunächst der Frage nachgegangen, welche der sonstigen Maßnahmen prinzipiell geeignet sind, die Arbeitgeber zu ent-

lasten, und in welchem Umfang jeweils diese Effekte anzusetzen sind. Anschließend wird die Kompensation durch den Wegfall eines Feiertages ermittelt.

A. Im Pflege-Versicherungsgesetz angelegte Entlastungen der Wirtschaft

22. Das Pflege-Versicherungsgesetz sieht die folgenden Maßnahmen vor, die zusätzlich zur Feiertagsregelung unmittelbar oder mittelbar der Kompensation der Arbeitgeberbeiträge dienen sollen:

- Eine unmittelbare Entlastung der Unternehmen soll aus der verschärften Mißbrauchsbekämpfung bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall resultieren. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung schätzt dieses Entlastungspotential für das Jahr 1995 auf 2,5 Mrd DM für die Gesamtwirtschaft in Deutschland.
- Eine mittelbare Entlastung soll durch verschiedene Maßnahmen erreicht werden, von denen zwei besonderes Gewicht haben: Durch den Wegfall der bisher gewährten Pflegeleistungen für Schwerpflegebedürftigkeit in der gesetzlichen Krankenversicherung könnten die Beitragssätze gesenkt oder sonst fällige Erhöhungen vermieden werden. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung nennt hierfür einen Entlastungseffekt von 1,75 Mrd DM im Jahre 1995. Als weitere Einsparung wird die bisher für Pflegefälle gewährte Sozialhilfe angeführt, die durch die Kommunen über eine Verringerung der Gewerbesteuerlast an die Unternehmen weitergegeben werden könnte. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erwartet dabei für das Jahr 1997 – das erste Jahr mit ganzjährig gewährten ambulanten und stationären Leistungen der Pflegeversicherung – einen Einspareffekt von rund 11 Mrd DM.

Weitere substantielle Entlastungen der öffentlichen Haushalte, die zu einer mittelbaren Kompensation der Arbeitgeberbeiträge führen könnten, sind im Pflege-Versicherungsgesetz nicht vorgesehen. Zwar sind direkte Einsparungen auch bei der Kriegsopferversorgung und der Kriegsopferfürsorge zu erwarten. Diese sind quantitativ aber so geringfügig, daß sie sicher nicht zu Maßnahmen der Gebietskörperschaften führen werden, die im Ergebnis die Unternehmen entlasten können; in der Gesetzesbegründung zum Pflege-Versicherungsgesetz wird ein Einsparbetrag von etwa 150 Mio DM genannt. Da Leistungen der Pflegeversicherung bei der Festlegung einkommensabhängiger Sozialleistungen nicht berücksichtigt werden (§ 13 Abs. 5 des Elften Sozialgesetzbuches), kann nicht mit einer Verringerung anderer Transferzahlungen gerechnet werden. In diesem Zusammenhang werden Einsparungen bei Lohnersatzleistungen angeführt. So sinken durch die Beiträge zur Pflege-

versicherung die Höhe des Nettoentgelts und damit auch die hierauf basierenden Lohnersatzleistungen. Dieser Effekt wird im Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung für das Jahr 1995 bei einem Beitragssatz von 1,7 vH auf rund 700 Mio DM beziffert, davon 350 Mio DM für die Arbeitgeber; umgerechnet auf den Unternehmensbereich in Westdeutschland würde sich ein Entlastungseffekt von 220 Mio DM ergeben. Zu berücksichtigen ist allerdings, daß Kürzungen von Lohnersatzleistungen nur bei den neu in den Leistungsbezug der sozialen Sicherung eintretenden Personen anfallen können. Insoweit ist die exakte Quantifizierung des Einsparvolumens schwierig; wir stellen den Einspareffekt deshalb nicht in unsere Rechnung ein.

23. Eine verstärkte Bekämpfung des Mißbrauchs bei der Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall soll durch zwei gesetzliche Änderungen erreicht werden:

- In Artikel 53 PflegeVG wurde das Entgeltfortzahlungsgesetz erlassen, gleichzeitig wurden mit Artikel 60 die §§ 1 bis 9 des Lohnfortzahlungsgesetzes vom 27. Juli 1969 und mit Artikel 62 das Feiertagslohnzahlungsgesetz aufgehoben. Ein Vergleich der Gesetzestexte zeigt, daß die Anzeige- und Nachweispflichten der Arbeitnehmer geändert worden sind, ohne daß eine nennenswerte Verschärfung erkennbar wäre.
- Durch Artikel 53 § 5 PflegeVG ist eine Verschärfung der Anzeige- und Nachweispflichten bei Arbeitsunfähigkeit vorgesehen. Um Mißbrauch bei der Entgeltfortzahlung zu bekämpfen, sind vor allem folgende Regelungen eingeführt worden: Eine ärztlich festgestellte Arbeitsunfähigkeit kann nunmehr durch die Krankenkassen auch bereits in den ersten sechs Wochen überprüft werden. Arbeitgeber können eine Überprüfung der Krankmeldung – unter Hinzuziehen des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen – verlangen. Einem Arzt, der medizinisch nicht begründet eine Arbeitsunfähigkeit bescheinigt, werden Schadenersatzforderungen angedroht.

Ein direkter Entlastungseffekt für den Unternehmensbereich ist grundsätzlich anzunehmen, wenn bisher Mißbrauch häufig war, die Krankenkassen bei Zweifeln an der Arbeitsunfähigkeit in der Vergangenheit zu nachsichtig reagiert haben und die Neuregelungen dieses Fehlverhalten auch tatsächlich beheben können. Offenbar hat es in der Vergangenheit Vermutungen gegeben, es liege Mißbrauch vor und es müsse etwas dagegen getan werden. Wenn es Mißbrauch der Entgeltfortzahlung gegeben hat, dann hätte dieser auch in der Vergangenheit schon bekämpft werden müssen. Die Tatsache, daß dieses Problem erst anläßlich der Einführung einer Pflegeversicherung angegangen wurde, ist kein hinreichender Grund dafür, etwaige Entlastungseffekte der Pflegeversicherung zuzurechnen.

24. Entlastungen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung werden aus zwei Bereichen erwartet:

- Die bisher im Katalog der Gesetzlichen Krankenversicherung vorgesehenen „Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit“ entfallen. Die bisher leistungsberechtigten Personen werden gemäß Artikel 45 PflegeVG automatisch in die Pflegestufe II übernommen, sie können auf Antrag aber auch der Pflegestufe III zugeordnet werden.
- Daneben wird das Krankenhausfinanzierungsgesetz geändert (Artikel 17 PflegeVG), um die Fehlbelegungen in Krankenhäusern abzubauen. Zu diesem Zweck wird der Medizinische Dienst eingeschaltet, der auch Einsicht in die Krankenunterlagen nehmen kann.

Indirekt wird die Gesetzliche Krankenversicherung ferner dadurch entlastet, daß die Finanzierung des Medizinischen Dienstes nach § 46 Abs. 3 SGB XI je zur Hälfte von den Pflegekassen und den Krankenkassen getragen wird, die aus der Pflegeversicherung resultierende Belastung der Dienste nach den vorliegenden Planungen aber geringer ist als die aus der Gesetzlichen Krankenversicherung. Im Jahre 1994 kostete der Medizinische Dienst rund 650 Mio DM, für das Jahr 1995 werden dagegen 800 Mio DM erwartet.

Insgesamt ist der Entlastungseffekt bei der Gesetzlichen Krankenversicherung unstrittig. Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit beliefen sich 1994 in Deutschland auf etwa 3,5 Mrd DM. Dagegen kann der Einsparereffekt durch den Abbau der Fehlbelegung nur schwer abgeschätzt werden. Die hierzu vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung vorgelegten Rechnungen weisen mittelfristig einen Einsparbetrag von 2,27 Mrd DM aus, der zu 50 vH den Arbeitgebern zugute kommt. Rechnet man den so ermittelten Betrag von 1,14 Mrd DM auf den Unternehmenssektor in Westdeutschland um, ergibt sich ein Einsparpotential von 720 Mio DM. Ob Einsparungen in dieser Größenordnung tatsächlich verwirklicht werden können, bleibt allerdings fraglich. Voraussetzung wäre, daß ganze Organisationseinheiten in Krankenhäusern geschlossen würden. Zudem beziehen sich die Rechnungen auf Grundannahmen aus der Zeit Ende der achtziger Jahre. Es kann nicht ohne weiteres davon ausgegangen werden, daß die damals ermittelten Strukturen auch heute noch gelten, zumal inzwischen zwei substantielle Reformgesetze für den Bereich der Gesetzlichen Krankenversicherung in Kraft getreten sind. Das alles veranlaßt uns, für die Umwidmung fehlbelegter Betten keinen Einsparbetrag anzusetzen.

Unter welchen Bedingungen die Einsparungen der Gesetzlichen Krankenversicherung als Entlastung an die Unternehmen weitergegeben werden können, wird durch die Rücklagenentwicklung der einzelnen Kassen bestimmt. Nach § 261 Abs. 2 SGB V muß bei jeder Krankenkasse die Rücklage mindestens ein Viertel und darf

höchstens das Einfache des Betrages der durchschnittlichen auf einen Monat entfallenden Ausgaben ausmachen. In dieser Marge kann jede einzelne Kasse ihr Rücklagensoll in einem Prozentsatz festlegen. Übersteigt die Rücklage das Rücklagensoll, dann ist der übersteigende Betrag den Betriebsmitteln zuzuführen (§ 261 Abs. 5 SGB V). Ist das Rücklagensoll nicht erreicht, dann darf allein zu diesem Zweck der Beitragssatz nicht angehoben werden (§ 261 Abs. 4 SGB V). Hätten die Kassen ihr Rücklagensoll erfüllt, dann müßten Einsparungen über eine Betriebsmittelzuführung zu einer Senkung der Beitragssätze führen.

Der im Jahresverlauf 1994 leicht rückläufige durchschnittliche Beitragssatz deutet an, daß das Rücklagensoll – wenn auch nicht bei allen Kassen – derzeit erfüllt ist. Da die Finanzentwicklung der einzelnen Kassen sehr unterschiedlich ist, müßten die Beitragssatzsenkungen, die aus Einsparungen bei den Pflegeausgaben resultieren, – je nach Versicherung der Arbeitnehmer – bei den Unternehmen zu sehr unterschiedlicher Entlastung führen. Dieses Problem dürfte sich allerdings wegen des zum Jahresbeginn 1994 eingeführten Risikostrukturausgleichs bei der Gesetzlichen Krankenversicherung mittelfristig zunehmend vermindern, so daß zumindest tendenziell die Entlastung auf die Unternehmen ähnlich verteilt sein dürfte wie die Belastung durch die Pflegeversicherung.

25. Die Einsparmöglichkeiten bei der Sozialhilfe resultieren aus dem Vorrang der Leistungen der Pflegeversicherung gegenüber den Fürsorgeleistungen zur Pflege, die nach dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), aber auch nach anderen Gesetzen wie dem Bundesversorgungsgesetz geleistet werden (§ 13 Abs. 3 SGB XI). Artikel 18 PflegeVG sieht folgende Änderungen im Bundessozialhilfegesetz vor:

- Die Hilfe zur Pflege geht von der gleichen Definition des Begriffes Pflegebedürftigkeit aus wie die Pflegeversicherung; damit wird der leistungsberechtigte Personenkreis identisch abgegrenzt. Zudem wird die Entscheidung der Pflegekasse über das Ausmaß der Pflegebedürftigkeit für die Sozialhilfe bindend. Das Pflegegeld bei der Sozialhilfe wird den Leistungssätzen der Pflegeversicherung angepaßt.
- Pflegegeldzahlungen und andere Leistungen für Pflegebedürftige werden gemäß Bundessozialhilfegesetz nicht gewährt, wenn gleichartige Leistungen nach anderen Rechtsvorschriften gezahlt werden; auf das Pflegegeld der Sozialhilfe ist das Pflegegeld nach Pflegeversicherung anzurechnen (§ 69 c BSHG). Grundsätzlich bleibt ein Sozialhilfeanspruch bestehen, wenn die Leistungen der Pflegekassen die durch Pflegebedürftigkeit bedingten Ausgaben nicht decken und ein eigenes Einkommen nicht in hinreichendem Umfang vorhanden ist.

– Ergänzend zu diesen Regelungen sieht Artikel 51 PflegeVG vor, daß Personen, die nach den bisherigen Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes bis zum 31. März 1995 Hilfe zur Pflege bezogen haben, diese weiterhin in voller Höhe erhalten, wenn der Betrag zusammen mit dem nach § 57 SGB V zu zahlenden Pflegegeld den Pflegegeldanspruch gemäß Pflegeversicherungsgesetz übersteigt. Nach § 69c BSHG müßte dann die Leistung nach Pflegeversicherungsgesetz auf die Hilfe zur Pflege nach Bundessozialhilfegesetz angerechnet werden.

26. Ein Entlastungseffekt bei den Sozialhilfeträgern infolge der Einführung der Pflegeversicherung ist grundsätzlich unstrittig. Für eine quantitative Abschätzung kann auf die Sozialhilfestatistik zurückgegriffen werden, die die Ausgaben für die verschiedenen Leistungsbereiche der Sozialhilfe als Jahresergebnisse ausweist. Detaillierte Daten liegen für das Jahr 1993 vor. Danach kann länderspezifisch ermittelt werden, in welchem Umfang „örtliche“ und „überörtliche“ Träger mit Ausgaben für Hilfe zur Pflege belastet waren. Da die überörtlichen Träger (zum Beispiel Landschaftsverbände) überwiegend durch eine Umlage der Gemeinden finanziert werden, führen Einsparungen auf dieser Ebene auch zu einer Entlastung der Gemeinden.

Der Einspareffekt bei der ambulanten Pflege dürfte nicht sehr bedeutsam sein, da das Pflegegeld in der Sozialhilfe bislang lediglich zu Ausgaben von etwa 1 Mrd DM jährlich führt. Der Einspareffekt hängt auch davon ab, wieviele der bisher Leistungsberechtigten einen Gesamtanspruch aus Sozialhilfe und Leistungen der Krankenversicherung hatten, der höher war als der neue Anspruch nach Pflegeversicherungsgesetz. Der Deutsche Städtetag erwartet keine nennenswerten Entlastungen, weil viele Personen in der Pflegeversicherung nicht berücksichtigt werden und die Sozialhilfe zu ergänzenden Leistungen verpflichtet bleibt. Der Deutsche Landkreistag geht davon aus, daß von den 270 000 Pflegebedürftigen, die bisher Pflegegeld aus der Sozialhilfe beziehen, rund 135 000 Personen weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen sind. Dieser Einschätzung hat allerdings das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung widersprochen.

Für stationäre Pflege wurden im Jahre 1993 insgesamt 14,9 Mrd DM aufgewendet. Inwieweit dieser Betrag durch die Einführung der Leistungen nach Pflegeversicherungsgesetz eingespart werden kann, hängt ab von der Differenz zwischen dem durchschnittlich bisher aus der Sozialhilfe erstatteten Pflegesatz und den künftig durchschnittlich zu zahlenden Pflegeleistungen nach Pflegeversicherungsgesetz sowie von dem Anteil der bisherigen Sozialhilfeempfänger, die diese Differenz selbst zahlen können (Selbstzahler). Der Pflegebedürftige wird auch künftig die nicht pflegebedingten Kosten bei stationärer Unterbringung, vor allem Unterkunft und Verpfle-

gung (sogenannte Hotelkosten), sowie die Zusatzleistungen nach § 88 PflegeVG selbst tragen, also aus eigenem Einkommen oder aus Sozialhilfe bestreiten müssen. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung werden in Westdeutschland deshalb noch 40 vH der stationär Pflegebedürftigen weiterhin auf Sozialhilfe angewiesen sein, in Ostdeutschland sogar fast 100 vH, allerdings in Zukunft mit geringeren Pro-Kopf-Beträgen.

27. Bei unterschiedlichen Annahmen über den Anteil der Selbstzahler und über die durchschnittlichen Leistungen der Pflegekassen kommen Schätzungen der beiden nordrhein-westfälischen Landschaftsverbände zu potentiellen Einsparungen der Gemeinden in Nordrhein-Westfalen zwischen 1,6 Mrd DM und 2,0 Mrd DM. Ob dies bundesweit zu dem vom Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung erwarteten Einsparvolumen von rund 11 Mrd DM jährlich (Bruttoentlastung) führt, muß offen bleiben.

Ungeklärt ist freilich, inwieweit die Bundesländer ihre Gemeinden zur Finanzierung der Investitionen im Pflegebereich heranziehen. Entsprechende landesrechtliche Regelungen (§ 9 PflegeVG) liegen bisher (Juni 1995) nur für die Bundesländer Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz vor. In den Ländern Baden-Württemberg (Gesetzesentwurf), Hamburg (Senatsvorlage) und Niedersachsen (Eckpunktepapier) ist das Gesetzgebungsverfahren auf den Weg gebracht worden. Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs des Pflegeversicherungsgesetzes war etwa die Hälfte der Einsparungen bei der Sozialhilfe für die Finanzierung der Investitionskosten im Pflegebereich vorgesehen. Nach einer Länderrumfrage (Stand 1994) planen die Bundesländer, bis zum Jahre 2000 insgesamt Investitionen in Pflegeeinrichtungen in Höhe von 21 Mrd DM vorzunehmen. Das entspricht, verteilt auf sechs Jahre, einem Betrag von 3,5 Mrd DM. Der verbleibende Entlastungseffekt für die Gemeinden (Nettoentlastung) ist schwer abzuschätzen, zumal der Investitionsbedarf nicht exakt beziffert werden kann und auch die Abgrenzung des Begriffs „Investitionen“ noch nicht abschließend geregelt ist. Das duale Finanzierungssystem führt gerade dazu, daß ein Streit um die Abgrenzung des Investitionsbegriffs angelegt ist. Der Entwurf einer „Pflege-Abgrenzungsverordnung“ des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung geht von einem relativ weiten Investitionsbegriff aus, der neben den Anlagegütern (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1) auch die Wiederbeschaffung von Verbrauchsgütern (§ 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2) und von technischen Hilfsmitteln (§ 2 Abs. 1 Satz 3) umfaßt, soweit – in den beiden letzten Fällen – deren Herstellungs- oder Anschaffungskosten über 100 DM (ohne MwSt) liegen. Mit diesem weiten Investitionsbegriff wird erreicht, daß die Pflegevergütung und das Entgelt für Unterkunft und Verpflegung (sogenannte Hotelkosten) niedrig gehalten werden, freilich zu Lasten der Zahlungen der Länder und der kommunalen Gebiets-

körperschaften. Werden die Investitionskosten nicht vollständig gedeckt, kann die Pflegeeinrichtung diesen Teil der Aufwendungen den Pflegebedürftigen gesondert berechnen (sog. Mietanteil), wodurch es in vielen Fällen zu zusätzlichen Sozialhilfeszahlungen kommen dürfte. Die vorliegenden Gesetze und Gesetzesvorlagen sehen durchweg nur eine partielle Förderung der Investitionen in den Pflegeeinrichtungen vor. So sollen zum Beispiel in Rheinland-Pfalz 80 vH der Ausgaben für Ersatzinvestitionen, Wiederbeschaffung und Instandhaltung vom Land und von den Kommunen getragen werden. Nach dem derzeitigen Stand der Landesgesetzgebung ist davon auszugehen, daß die Länder nur einen Teil der Investitionen fördern wollen, und das nach Höhe und Art unterschiedlich von Land zu Land.

Das für Rheinland-Pfalz verabschiedete „Landesgesetz zur Umsetzung des Pflege-Versicherungsgesetzes“ vom 28. März 1995 – das erste Gesetz dieser Art – nennt als Ziel „die Gewährleistung einer leistungsfähigen, bedarfsgerechten und wirtschaftlichen ambulanten, teilstationären und stationären Versorgung“ für Pflegebedürftige. Die dafür erforderlichen Fördermittel werden „nach Maßgabe verfügbarer Haushaltsmittel“ (§ 12 Abs. 1) vom Land Rheinland-Pfalz und von den kommunalen Gebietskörperschaften je zur Hälfte aufgebracht (§ 15 Abs. 3). Welche Belastungen dadurch letztlich auf die Gemeinden zukommen, ist im vorhinein nicht abzuschätzen, und es besteht auch keine Verbindung zwischen der Finanzierungslast für Pflegeeinrichtungen und den Einsparungen bei der Sozialhilfe. Die Höhe der Fördermittel wird vielmehr durch das Land nach Anhörung der kommunalen Spitzenverbände und des Landespflegeausschusses durch Rechtsverordnung festgelegt. Insoweit bleibt völlig unklar, welche Belastungen auf die Gemeinden zukommen werden. Das gilt auch für die Bundesländer, die ähnliche Gesetze verabschiedet haben.

28. Wenn man die Nettoentlastung quantifizieren könnte, müßte in einem zweiten Schritt geklärt werden, wie die Haushaltspolitik der Gemeinden dadurch beeinflusst wird. In der Regel wird unterstellt, daß die Kommunen die Einsparungen in Form einer Senkung der Gewerbesteuer (Anpassung der Hebesätze) an die Unternehmen weitergeben oder ansonsten fällige Steuererhöhungen vermeiden können.

Grundsätzlich ist zu erwarten, daß nur jene Gemeinden die Hebesätze senken werden, die schon zuvor einen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt sichern konnten. Der Haushaltsausgleich kann entweder Ausdruck einer überdurchschnittlichen Steuerkraft der Gemeinden oder Ergebnis intensiver Einsparungen bei den laufenden Ausgaben sein. Handelt es sich um finanzstarke Gemeinden, dann wird es zu einer Senkung der Hebesätze nur kommen, wenn nicht in den nächsten Jahren als wichtig eingestufte Investitionsvorhaben durchgeführt werden sollen, die nun ohne zusätzliche Kreditaufnahme finanziert werden könnten, weil die Einsparun-

gen aus der Sozialhilfe eine höhere Zuführung an den Vermögenshaushalt ermöglichen. Zudem müßte der Druck auf die Gemeindevertreter, auf Gewerbesteuereinnahmen zu verzichten, spürbar kräftiger sein als die Versuchung zu neuen Ausgaben. Diese steuerkräftigen Gemeinden werden kaum einen Anlaß sehen, die Hebesätze zu senken; die Hebesätze sind dort ohnehin unterdurchschnittlich.

Bei finanzschwachen Gemeinden, die bisher den Haushaltsausgleich nur durch gravierende Ausgabenkürzungen sichern konnten, wird die Bereitschaft zu einer Senkung der Hebesätze schon deshalb gering sein, weil die Einsparungen bislang überwiegend durch Kürzungen beim Unterhaltungsaufwand (Verwaltungshaushalt) und bei den Investitionen (Vermögenshaushalt) erzielt wurden. Die höhere Eigenfinanzierungsmöglichkeit infolge der geringeren Sozialhilfesaufwendungen dürfte deshalb für eine Steigerung dieser Ausgaben genutzt werden, wenn man die Substanz der Infrastruktur erhalten und den erforderlichen Mindestausbau gewährleisten will. Dafür spricht auch, daß finanzschwache Gemeinden in der Regel bereits eine hohe Verschuldung angesammelt haben und deshalb auch eine Kreditfinanzierung der Investitionen von der zuständigen Aufsichtsbehörde nur noch sehr begrenzt akzeptiert würde.

Wiederum anders stellt sich die Situation in Gemeinden dar, in denen der Verwaltungshaushalt einen Fehlbetrag ausweist, weil der Einnahmenüberhang die Pflichtabführung unterschreitet. Kann nicht auf entsprechende Rücklagen zurückgegriffen werden und ist eine Zuführung vom Vermögenshaushalt an den Verwaltungshaushalt nicht möglich, dann ist der Fehlbetrag auszuweisen und spätestens im zweiten Jahr nach Entstehung auszugleichen. Die Frage ist dann, ob die Einsparungen aus dem Pflege-Versicherungsgesetz eine Erhöhung der Gewerbesteuer, die angesichts der Haushaltslage geboten wäre, überflüssig machen. Geht man davon aus, daß die beschriebene Haushaltssituation vor allem strukturschwache Städte betrifft, dann dürfte eine weitere Erhöhung der Steuerlast auf Unternehmenserträge keine sinnvolle Strategie sein, um mittelfristig die Steuerkraft der Gemeinde zu stärken. Realistischer erscheint die Annahme, daß dies durch tiefere Einschnitte in die gemeindlichen Ausgaben vermieden werden soll. Zu bedenken ist auch, daß diese Gemeinden bereits in den letzten Jahren ihre Einnahmenerhöhungsspielräume weitgehend ausgeschöpft haben.

Geht man von der Lage der Gemeindefinanzen in den beiden vergangenen Jahren und den Aussichten für das laufende Jahr aus, dann ist festzuhalten, daß die meisten Gemeinden sich in einer schwierigen Haushaltssituation befinden. Wie schon zu Beginn der achtziger Jahre droht bei strukturschwachen Gemeinden das Problem sich kumulierender Deckungslücken. Nach Berichten

des Deutschen Städtetages ist mittlerweile der defizitäre Verwaltungshaushalt „eher die Regel als die Ausnahme“. Damit sind für die kommenden Jahre für die Gemeinden Belastungen begründet, die angesichts der starken Kürzungen beim Unterhaltungsaufwand für die Infrastruktur und bei den Investitionen kaum Spielraum lassen, eine Entlastung durch das Pflege-Versicherungsgesetz in eine Senkung der Hebesätze bei der Gewerbesteuer umzusetzen.

29. Im Ergebnis können wir den amtlichen Schätzungen über die im Pflege-Versicherungsgesetz angelegten Entlastungen nicht voll beitreten.

Soweit die Entlastungseffekte auf eine verschärfte Bekämpfung des Mißbrauchs bei der Entgeltfortzahlung zurückzuführen sind, sollten sie in eine Kompensationsrechnung nicht eingestellt werden. Wann immer Mißbrauch im System der sozialen Sicherung vorkommt, ist er generell zu bekämpfen. Daß dies im Zusammenhang mit der Verabschiedung des Pflege-Versicherungsgesetzes endlich angegangen wurde, ist sicher zu begrüßen, darf aber nicht als Kompensation für Belastungen aus dieser Versicherung gewertet werden.

Die Einsparungen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung infolge des Wegfalls der bisherigen „Leistungen bei Schwerpflegebedürftigkeit“ werden über eine Senkung der Beitragssätze oder eine Vermeidung von Beitragssatzanhebungen tatsächlich zu einer quantifizierbaren Entlastung der Unternehmen führen. Wir berücksichtigen diesen Effekt im Jahre 1995 in unseren Kompensationsrechnungen mit einem Betrag von 1,17 Mrd DM für den Unternehmensbereich in Westdeutschland (Tabelle 16 im Anhang).

Die Einsparungen bei der Sozialhilfe dürften nach realistischer Einschätzung kaum zu einer Entlastung des Unternehmenssektors führen. Im Umfeld ungeklärter Gemeindefinanzen (Abbau der Gewerbesteuer) und schwieriger Haushalts-situation werden die Gemeinden nicht bereit sein, einen möglicherweise nur vorübergehenden Entlastungseffekt an die Unternehmen über Steuersenkungen weiterzugeben. Deshalb berücksichtigen wir in den Kompensationsrechnungen einen Entlastungseffekt aus Einsparungen bei der Sozialhilfe nicht.

Eine angemessene Kompensation müßte für jedes Unternehmen eine Entlastung bringen, die der vollen Übernahme des Beitrages zur Pflegeversicherung durch den Arbeitnehmer entspräche. Diesem Anspruch wird keine der drei hier diskutierten im Pflege-Versicherungsgesetz vorgesehenen Maßnahmen gerecht. Die regionale und sektorale Verteilung der Entlastungseffekte ist auch nicht eindeutig zu ermitteln. Es ist deshalb davon auszugehen, daß alle diese Kompensationsmaßnahmen zu veränderten Wettbewerbsbedingungen zwischen den Unternehmen führen werden.

B. Kompensation durch den Wegfall von Feiertagen

30. Wie Unternehmen auf die Streichung eines stets auf einen Werktag fallenden Feiertages reagieren, hängt von einer Reihe von Bedingungen ab, die auch bei einer Durchschnittsbetrachtung bereits aus theoretischen Modellüberlegungen nicht einfach zu bestimmen sind und deren empirische Evaluation vor substantiellen Schwierigkeiten steht. Um sich dennoch Vorstellungen über die Bandbreite möglicher Kompensationswirkungen bei unterschiedlichen Reaktionen der Unternehmen zu verschaffen, bieten sich hypothetische Fallunterscheidungen (Szenarien) an. Auf diesem Wege ist es empirisch möglich, Größenordnungen für die unmittelbaren Entlastungswirkungen annähernd zu ermitteln. Dabei ist zu berücksichtigen, daß keine verlässlichen Informationen darüber vorliegen, wieviele Unternehmen jeweils die einzelnen Reaktionsalternativen wählen oder welche Kombinationen sie vornehmen werden. Daher wird im folgenden bei der Berechnung der einzelnen Szenarien zunächst fiktiv unterstellt, daß sich alle Unternehmen vollständig der jeweils berechneten Anpassungsstrategie bedienen. Das ist selbstverständlich hypothetisch. Das tatsächliche Kompensationsvolumen ergibt sich als gewichtete Summe aller Kompensationsvolumina, wobei die Gewichte die unbekannt Anteile der Unternehmen darstellen, die diese Kompensationsformen oder Kombinationen davon anwenden. Realistischerweise entspricht das tatsächliche Kompensationsvolumen keinem der einzelnen Szenarien. Wenn beispielsweise nur 70 vH aller Unternehmen einen Überstundenabbau vornehmen können, dann werden die verbleibenden Unternehmen eine andere Kompensationsform wählen oder im Extremfall zumindest kurzfristig überhaupt keine Kompensation erzielen können. In diesem Fall bestünde das tatsächliche Kompensationsvolumen aus 70 vH des Kompensationsvolumens als Folge des Abbaus von Überstunden plus der anteiligen Kompensation aufgrund anderer Kompensationsmaßnahmen einschließlich einer nicht möglichen Kompensation. Analoge Korrekturen sind bei allen anderen Varianten der Kompensationsmöglichkeiten erforderlich. Zuverlässig quantifizieren lassen sich diese Korrekturen nicht.

31. Zwei grundsätzlich unterschiedliche Szenarien liegen den folgenden Berechnungen zugrunde.

- Im ersten Szenario wird unterstellt, daß die unmittelbare Reaktion der Unternehmen darin besteht, bei gegebener Produktion Arbeitszeit und/oder Beschäftigung so zu verändern, daß das Arbeitsvolumen insgesamt konstant bleibt (Ziffern 32 ff.). Mit Nachdruck muß darauf hingewiesen werden, daß dieses Szenario nur als ein Referenzfall für die Entlastungswirkung anzusehen ist und nicht als realistische Verhaltensannahme für das „durchschnittliche“ Unternehmen. Das Arbeitsvolumen ist keine

exogene und erst recht keine konstante Größe, die auf Arbeitszeit und Beschäftigung aufzuteilen wäre, sondern es bestimmt sich zusammen mit den Absatz- und Ertragserwartungen sowie der Wahl eines optimalen Produktionsverfahrens. Es wäre daher unzulässig, aus diesem Referenzfall im Umkehrschluß abzulesen zu wollen, eine Arbeitszeitverkürzung stelle ein probates Mittel zur Beschäftigungserhöhung mit Hilfe einer Umverteilung zwischen Arbeitszeit und Beschäftigung dar. Weiterhin bleibt zu bedenken, in welchem Umfang Unternehmen eine neue, für sie optimale Kombination der Einsatzmengen aller Produktionsfaktoren vornehmen. Da eine solche Reorganisation des Produktionsprozesses nur stattfinden wird, wenn dies mit einer Kostenreduktion einhergeht, ergäben sich dann größere Entlastungswirkungen als im oben dargestellten Referenzfall.

- Das zweite Szenario unterstellt ein durch den Wegfall eines Feiertages entsprechend höheres Arbeitsvolumen und eine gestiegene Produktion (Ziffern 36ff.). Selbst bei der für die Berechnungen angenommenen konjunkturellen Normalsituation bleibt die Frage zu klären, zu welchen Preisen die zusätzliche Produktion abgesetzt wird. Wir betrachten dieses Szenario gleichwohl eher als zu dem Bereich maximaler Entlastung zugehörig, weil die Unternehmen im Vergleich zum ersten Szenario nicht in dieser Weise reagieren würden, wenn damit nicht ein höherer Gewinn verbunden wäre.

Einen Grenzfall stellen Unternehmen dar, die weder eine Verrechnung des zusätzlichen Arbeitstages mit Überstunden noch Entlassungen vornehmen können, andererseits aber keine nennenswerten Absatzsteigerungen erzielen können, mehr noch, die Absatzeinbußen aufgrund des Wegfalls des Feiertages hinnehmen müssen. Gemäß der Umfrage, die die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände für den Sachverständigenrat durchgeführt hat, gehen etwa ein Viertel der befragten Unternehmen davon aus, daß sie keinerlei Kostenkompensation durch die Streichung eines Feiertages erlangen werden.

32. Ein konstantes Arbeitsvolumen trotz Wegfalls eines Feiertages (erstes Szenario) kann prinzipiell durch Reduktion der Arbeitszeit, durch Personalabbau oder durch eine Kombination beider Maßnahmen erreicht werden. Da die tarifliche Arbeitszeit fixiert ist, kommt am ehesten ein Abbau von Überstunden in Betracht. Dies bestätigt eine Umfrage der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände. Dabei ist jedoch zu bedenken, daß diese Reaktion bei solchen Unternehmen auf Schwierigkeiten stößt, deren Überstunden auf saisonalen Nachfrageschwankungen beruhen, so daß eine zeitliche Übereinstimmung mit dem gestrichenen Feiertag zufällig wäre.
33. Zur Quantifizierung der Effekte sowohl durch Überstundenabbau wie auch durch Entlassungen ist es notwendig, das an dem neuen Arbeits-

tag von den Arbeitnehmern geleistete zusätzliche Arbeitsvolumen zu bestimmen (siehe Anhang II.A.). Hier sind jeweils zwei Alternativen zu berücksichtigen, je nachdem, ob den Arbeitnehmern, die bereits vorher an dem ehemaligen Feiertag gearbeitet haben, ihre seinerzeitige Feiertagsarbeit durch einen Freizeitausgleich an anderen Tagen abgegolten worden ist oder nicht. Dies wird im Unternehmensbereich unterschiedlich gehandhabt. Da keine exakten quantitativen Angaben über das Ausmaß eines Freizeitausgleichs vorliegen, werden zwei Varianten durchgerechnet („mit Freizeitausgleich“ und „ohne Freizeitausgleich“).

Für den Normalfall, daß der Arbeitnehmer an dem bisherigen Feiertag nicht gearbeitet hat, errechnet sich das zusätzliche Arbeitsvolumen, indem das tägliche tarifliche Arbeitsvolumen um Ausfallstunden (beispielsweise wegen Krankheit, Kurzarbeit, Schlechtwetter, Teilzeitarbeit, Erholungsurlaub) korrigiert und die so ermittelte tatsächliche tägliche Arbeitszeit eines Arbeitnehmers mit der Anzahl der Arbeitnehmer, die an dem gestrichenen Feiertag nicht gearbeitet haben, multipliziert wird. Keine Berücksichtigung finden in diesem Zusammenhang Überstunden sowie anteilige Urlaubszeiten, weil davon ausgegangen werden kann, daß von den Arbeitnehmern an dem zusätzlichen Arbeitstag nur die tarifliche Arbeitszeit unentgeltlich geleistet wird. Diese Berechnung gilt zusätzlich auch für die Arbeitnehmer, die an dem bisherigen Feiertag zwar gearbeitet haben, dafür jedoch einen Freizeitausgleich an einem anderen Werktag erhalten haben („mit Freizeitausgleich“). Eben dieser Freizeitausgleich entfällt nun. Allerdings kann auf der Basis der Umfrage der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände vermutet werden, daß nur ein kleinerer Anteil der Unternehmen einen solchen Freizeitausgleich gewährt. In der weitaus überwiegenden Anzahl der Fälle wird die an einem Feiertag geleistete Arbeitszeit ausschließlich durch Lohnzuschläge abgegolten.

In der Variante „ohne Freizeitausgleich“ muß das an dem ehemaligen Feiertag von den beschäftigten Arbeitnehmern erbrachte Arbeitsvolumen von dem oben berechneten Arbeitsvolumen „mit Freizeitausgleich“ abgezogen werden.

34. Unter Beachtung der beiden Varianten „mit Freizeitausgleich“ und „ohne Freizeitausgleich“ errechnet sich das Kompensationsvolumen bei einem Überstundenabbau aus den entfallenden Überstundenbezahlungen und Feiertagszuschlägen, bei Entlassungen aus der Summe der eingesparten Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit der entlassenen Arbeitnehmer und dem eingesparten Feiertagszuschlag. Schwierigkeiten bereitet es, aufgrund der verfügbaren Daten den Überstundenzuschlag zu berechnen. Die Entlohnung einer Überstunde setzt sich zusammen aus dem tariflichen Stundenlohn, der Lohndrift als Differenz aus Effektivlohn und Tariflohn bei tariflicher Arbeitszeit und dem Überstunden-

zuschlag selbst. Angesichts unterschiedlicher Angaben in den uns verfügbaren Datensätzen wird für den Überstundenzuschlag mit zwei Fällen (im Unternehmensbereich mit 25 vH und 39 vH des tariflichen Stundenlohnes) gerechnet. Quantitativ bedeutsam ist diese Unterscheidung allerdings nur bei der Anpassung über einen Abbau von Überstunden.

35. Als Zwischenergebnis für das erste Szenario lassen sich für den westdeutschen Unternehmensbereich im Jahre 1995 folgende Kompensationswirkungen durch den Wegfall eines Feiertages grob quantifizieren:

- (i) Überstundenabbau (K1)
 - „mit Freizeitausgleich“ 5,60 Mrd DM bis 6,13 Mrd DM
 - „ohne Freizeitausgleich“ 5,09 Mrd DM bis 5,57 Mrd DM
- (ii) Entlassungen (K2)
 - „mit Freizeitausgleich“ 6,01 Mrd DM
 - „ohne Freizeitausgleich“ 5,47 Mrd DM

Damit ergibt sich unter den genannten Vorbehalten für das Jahr 1995 für den westdeutschen Unternehmensbereich eine Bandbreite zwischen 5,09 Mrd DM und 6,13 Mrd DM.

Die angeführte Bandbreite bei der Variante Überstundenabbau beruht auf den beiden unterschiedlichen Annahmen über die Überstundenzuschläge (Tabelle II). Weiterhin wird unterstellt, daß eine volle Substitution der Überstunden durch die zusätzliche Arbeitszeit aufgrund des Wegfalls eines Feiertages möglich ist. Dies stellt eine eher optimistische Variante der Entlastungsrechnung dar.

36. Das zweite Szenario untersucht den Fall einer Mehrproduktion aufgrund eines erhöhten Arbeitsvolumens, das heißt, der entfallende Feiertag wird als voller zusätzlicher Produktionstag genutzt. Nach der Umfrage der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände wird ein erheblicher Anteil der Unternehmen diese Kompensationsmaßnahme in Betracht ziehen. Auch hier werden mehrere Varianten betrachtet (siehe Anhang II.B.).

Zunächst ist wiederum die Unterscheidung „mit Freizeitausgleich“ und „ohne Freizeitausgleich“ vorzunehmen. Wenn für die Arbeit, die an einem Feiertag vor seiner Abschaffung geleistet wurde, ein Freizeitausgleich gewährt worden ist, entfällt dieser nach Wegfall des Feiertages, so daß die dadurch entstandene zusätzliche Arbeitszeit ebenfalls zur Mehrproduktion verwendet werden kann. Im anderen Fall – „ohne Freizeitausgleich“ – muß die Mehrarbeitszeit, die durch den Wegfall des Feiertages entsteht, um die Arbeitszeit verringert werden, die bereits früher an diesem Feiertag geleistet wurde.

Weiterhin sind Annahmen über das Preissetzungsverhalten der Unternehmen erforderlich. Der einfachste Weg besteht darin, konstante Preise zu unterstellen. Um ermitteln zu können, in welchem Umfang dadurch bei Mehrproduktion für die Unternehmen ein zusätzlicher Erlös entsteht, dem keine zusätzlichen Kosten gegenüberstehen, sind Annahmen über die verschiedenen Kostenarten notwendig. In unseren Berechnungen wird unterstellt, daß bis auf die Abschreibungen und fixe Lohnbestandteile alle Kosten variabel sind. Es entspricht der Unternehmenspraxis, daß Abschreibungen überwiegend kalen-

Tabelle II

Kompensationsvolumen für die Arbeitgeber bei konstantem Arbeitsvolumen – Unternehmensbereich ¹⁾
(Westdeutschland)
Mrd DM

Jahr	Bei Überstundenabbau (K1)				Durch Entlassungen (K2)	
	mit Freizeitausgleich		ohne Freizeitausgleich		mit Freizeit- ausgleich	ohne Freizeit- ausgleich
	Bereinigter Effektivverdienst				Bereinigter Effektivverdienst	
	1 (K1 ^{a1}) ²⁾	1 (K1 ^{a2}) ²⁾	2 (K1 ^{b1}) ³⁾	2 (K1 ^{b2}) ³⁾	1 (K2 ^a)	1 (K2 ^b)
1980	3,09	3,38	2,81	3,07	3,15	2,87
1985	3,64	3,97	3,31	3,61	3,82	3,48
1990	4,69	5,13	4,26	4,66	4,96	4,51
1991	5,13	5,60	4,67	5,10	5,42	4,93
1992	5,46	5,97	4,97	5,43	5,70	5,18
1993	5,50	6,02	5,01	5,48	5,77	5,25
1994	5,45	5,97	4,96	5,43	5,83	5,30
1995	5,60	6,13	5,09	5,57	6,01	5,47

¹⁾ Zu den detaillierten Berechnungen siehe die Tabellen 6, 7, 9 und 11 im Anhang.

²⁾ Berechnet unter der Annahme eines Überstundenzuschlags von 25 vH.

³⁾ Berechnet unter der Annahme eines Überstundenzuschlags von 39 vH.

derzeitabhängig kalkuliert werden, nicht aber nutzungsabhängig. Auch im Rahmen der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, deren Daten hier zugrunde liegen, werden die Abschreibungen auf Jahresbasis unabhängig von der effektiven Zahl an Produktionstagen bestimmt. Unter diesen Bedingungen führt die Mehrproduktion bei konstanten Preisen zu einem zusätzlichen Erlös, der in Höhe der nicht anfallenden Arbeitskosten sowie der anteiligen fixen Kosten (Abschreibungen) dem Unternehmen zusätzlich frei zur Verfügung steht.

Die Annahme, die Mehrproduktion könne zu konstanten Preisen abgesetzt werden, kann bestenfalls nur als erste Approximation und im Sinne eines eher günstigen Referenzfalles verstanden werden. Einerseits werden die Unternehmen die zusätzliche Produktion gemäß der vorherrschenden Preiselastizität der Nachfrage nur zu sinkenden Preisen absetzen können, wenn man von Grenzfällen einmal absieht. Außerdem ändert sich die Kostensituation bei den Unternehmen, so daß sich daraus möglicherweise Spielräume für Preissenkungen eröffnen. Die Lohnstückkosten sinken, weil unentgeltlich mehr gearbeitet wird. Dasselbe gilt für die Fixkosten je Produkteinheit. Allerdings sind von dem zusätzlichen Umsatz die Mehraufwendungen für importierte Vorleistungen abzuziehen, während der höhere Materialeinsatz aus inländischer Produktion unberücksichtigt bleibt, sofern die Kostenreduktionen auf den vorgelagerten und nachfolgenden Stufen des Produktionsprozesses voll in den Preisen weitergegeben werden.

Um wenigstens einigen dieser Argumente Rechnung zu tragen, wird als zweite Variante für das Preissetzungsverhalten das Kompensationsvolumen bei Preisen auf Basis variabler Lohnstückkosten berechnet. Auch diese Vorgehensweise kann nur als Approximation angesehen werden. Der Unterschied zur Variante mit „konstanten Preisen“ ergibt sich hauptsächlich daraus, daß vom Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit nunmehr die Lohnfixkosten (das sind hier jährliche Sonderzahlungen, die nicht von der Anzahl der geleisteten Arbeitstage abhängen), sowie Zuschläge für die Arbeit an Sonntagen und Feiertagen subtrahiert werden. Im Gegensatz zu der Preissetzung mit konstanten Preisen werden die Abschreibungen bei Preisen auf Basis variabler Lohnstückkosten nicht zum Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit addiert.

37. Von diesen Unterschieden bei der Korrektur der Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit abgesehen, verlaufen die weiteren Berechnungen für beide Varianten des Preissetzungsverhaltens parallel. In beiden Fällen bleiben Unternehmer-einkommen aufgrund ihrer schwierigen empirischen Ermittlung außer Ansatz, das heißt, es wird lediglich der „Deckungsbeitrag“ zugrunde gelegt. Unter den gemachten Annahmen über das Preissetzungsverhalten entspricht das korrigierte

Bruttoeinkommen aus unselbständiger Arbeit, auf einen Arbeitstag umgerechnet, dem Mehrerlös bei Wegfall eines Feiertages. Für die Fälle „ohne Freizeitausgleich“ müssen dann noch die entfallenden Feiertagszuschläge einbezogen werden.

38. Analog zum ersten Szenario kann nun für den Fall einer Mehrproduktion bei Wegfall eines Feiertages ebenfalls ein Zwischenergebnis festgehalten werden (Tabelle III):

- (i) Mehrproduktion bei „konstanten Preisen“ (K3)
 - „mit Freizeitausgleich“ 7,66 Mrd DM
 - „ohne Freizeitausgleich“ 6,95 Mrd DM
- (ii) Mehrproduktion bei Preisen auf Basis variabler Lohnstückkosten (K4)
 - „mit Freizeitausgleich“ 5,51 Mrd DM
 - „ohne Freizeitausgleich“ 5,02 Mrd DM

Es ist offenkundig, daß die Kompensation bei „konstanten Preisen“ und „mit Freizeitausgleich“ höher ausfällt als im Fall von Preissenkungen und ohne den Entlastungseffekt eines entfallenden Freizeitausgleichs. Unter den genannten Vorbehalten ergibt sich für das Jahr 1995 für den Unternehmensbereich in Westdeutschland eine Bandbreite der Kompensationswirkungen von 5,02 Mrd DM bis 7,66 Mrd DM.

Tabelle III

Kompensationsvolumen für die Arbeitgeber bei Mehrproduktion – Unternehmensbereich¹⁾ (Westdeutschland)

Mrd DM

Jahr	„Konstante Preise“ (K3)		Preise auf Basis variabler Lohnstückkosten (K4)	
	mit Freizeitausgleich	ohne Freizeitausgleich	mit Freizeitausgleich	ohne Freizeitausgleich
	K3 ^a	K3 ^b	K4 ^a	K4 ^b
1980	3,84	3,49	2,91	2,65
1985	4,78	4,34	3,51	3,20
1990	6,19	5,62	4,55	4,14
1991	6,77	6,15	4,97	4,52
1992	7,15	6,49	5,22	4,75
1993	7,30	6,62	5,28	4,80
1994	7,41	6,72	5,34	4,86
1995	7,66	6,95	5,51	5,02

¹⁾ Berechnet mit dem bereinigten Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag von 25 vH). Zu den detaillierten Berechnungen siehe Tabelle 13 im Anhang.

39. Vergleicht man die Berechnungen für beide Szenarien bezüglich der Kompensationseffekte, so fällt die (größere) Bandbreite möglicher Wirkungen im Szenario der Mehrproduktion auf

(siehe Anhang II.C.). Dieser Eindruck relativiert sich etwas, wenn der Fall „konstante Preise“ als eher unwahrscheinlich angesehen wird. Dann liegen die Bandbreiten für beide Szenarien so weit nicht auseinander.

40. Wie bei der Berechnung der Belastungswirkungen gilt auch hier: Die Schätzung des Kompensationsvolumens beruht auf einer Durchschnittsbetrachtung über den gesamten Unternehmenssektor hinweg. Für das einzelne Unternehmen kann sich die Entlastung ganz anders darstellen, je nach Absatzsituation und Möglichkeiten der Anpassung des Arbeitsvolumens. Eine Durchschnittsbetrachtung verdeckt, daß im Grenzfall das eine Unternehmen eine Mehrproduktion nicht absetzen kann, sein Arbeitsvolumen gleichwohl aufrecht erhalten muß, während ein anderes Unternehmen sehr viel flexibler zu agieren in der Lage ist. Es mag deshalb sowohl eine große Anzahl von Unternehmen existieren, bei denen die Entlastung geringer ausfällt als die Beitragsbelastung, als auch eine große Anzahl anderer Unternehmen, die eine Überkompensation erfahren. Gerade im Hinblick auf die angestrebte Vermeidung einer kostenseitigen Verschlechterung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft zeigen diese Überlegungen die grundsätzliche Schwäche des vom Gesetzgeber gewählten Weges.

V. Vergleich der Kompensationswirkungen mit der Beitragsbelastung

41. Zur Beantwortung der Frage, ob zum Ausgleich der mit der Einführung der stationären Pflege verbundenen Beitragsmehrbelastung der Arbeitgeber die Abschaffung eines weiteren, stets auf einen Werktag fallenden Feiertages erforderlich ist oder nicht, muß die für die Arbeitgeber entstehende direkte und indirekte Belastung mit der direkten und indirekten Entlastung verglichen werden. Ein solcher Vergleich führt auf der Grundlage der von uns angestellten Berechnungen zu unterschiedlichen Ergebnissen, weil zur näherungsweise Bestimmung der Kompensation durch den Wegfall eines Feiertages verschiedene Szenarien zugrunde gelegt werden mußten (Tabelle IV).
42. Die ermittelten Werte für das Kompensationsvolumen stehen nicht gleichrangig nebeneinander, sie bedürfen der Interpretation und der Einordnung.

Hinzuweisen ist dafür noch einmal auf die Konzeption, die unseren Rechnungen zugrunde liegt. Es handelt sich um eine Durchschnittsbetrachtung über den gesamten Unternehmensbereich. Der Schwerpunkt liegt auf den Primärwirkungen, die aufgrund der Pflegeversicherung nach Inkraftsetzung der zweiten Stufe (stationäre Pflege) unter den gegebenen institutionellen Bedingungen direkt zu erwarten sind. Die indirekten Belastungen und Entlastungen, die sich auf-

grund der Bestimmungen des Pflege-Versicherungsgesetzes ergeben, werden demnach nur insoweit berücksichtigt, wie sie nahezu automatisch eintreten, das heißt unabhängig von bestimmten Reaktionen seitens der betroffenen Institutionen. Dies gilt für die indirekte Belastung aufgrund der Zahlungspflichten der Gesetzlichen Rentenversicherung und der Arbeitslosenversicherung gegenüber der Pflegeversicherung. Es gilt ebenso für die indirekte Entlastung aufgrund des Wegfalls der Leistungen für Schwerpflegebedürftigkeit in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung berücksichtigt weitere indirekte Entlastungen; obwohl nicht ausgeschlossen werden kann, daß in diesem Zusammenhang tatsächlich Entlastungseffekte eintreten, sehen wir uns angesichts ganz erheblicher Unsicherheiten bei ihrer Quantifizierung außerstande, sie in unsere Berechnung einzustellen (Ziffern 22 ff.). Das Ziel der Kompensation, eine weitere Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Unternehmen zu verhindern, verlangt, daß nur solche Effekte berücksichtigt werden, die unabhängig von vagen und strittigen Annahmen erwartet werden können.

43. Die zur Berechnung der direkten Kompensation ausgewählten Szenarien – Abbau von Überstunden (K1), Personalabbau (K2) und Mehrproduktion (K3, K4) – beschreiben unterschiedliche Reaktionen der Unternehmen auf den Wegfall eines Feiertages. Dabei wird, damit die Rechnung überhaupt durchgeführt werden kann, fiktiv unterstellt, daß alle Unternehmen in gleicher Weise die jeweilige Möglichkeit nutzen können. Dies ist in der Realität jedoch nicht der Fall. Von daher geben die berechneten Kompensationsvolumina nur idealtypische Werte an. Die Tatsache, daß eine Reihe von möglichen indirekten Wirkungen bei der Berechnung der Kompensationseffekte in den verschiedenen Szenarien nicht berücksichtigt wird, bedeutet nicht, daß wir diese grundsätzlich für unbegründet oder unrealistisch halten. Betrachtet man diese Szenarien jeweils als ausschließliche Handlungsalternative der Unternehmen, dann sind verschiedene indirekte Belastungs- und Entlastungseffekte denkbar. Dabei sind die fiktiv berechneten Kompensationsvolumina sensitiv in bezug auf die Annahmen.

– So ist bei der Berechnung des Kompensationsvolumens K1 (Überstundenabbau) zu bedenken, daß die Ergebnisse insofern eine Obergrenze für diese Variante darstellen, als realitätscherweise nicht davon ausgegangen werden kann, daß alle Unternehmen in der Lage sind, im Ausmaß der zusätzlichen Arbeitszeit, die durch Wegfall eines Feiertages gewonnen wird, Überstunden abzubauen. In einigen Bereichen kann ein Abbau von Überstunden durch den zusätzlichen Feiertag dann nicht voll realisierbar sein, wenn der entfallende Feiertag in eine Zeit fällt, in der die Nachfrage aus saisonalen Gründen üblicherweise schwach ist. Von daher ist die Annahme einer vollständigen Umsetzung der zusätzlichen Arbeits-

Tabelle IV

Belastungsvolumen und Kompensationsvolumen für den Unternehmensbereich (Westdeutschland)¹⁾
Mrd DM

	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
I. Belastungsvolumen								
a) direkt	4,00	4,86	6,29	6,76	7,15	7,31	7,38	7,61
b) indirekt								
ba) Gesetzliche Rentenversicherung	0,48	0,58	0,74	0,77	0,78	0,80	0,88	0,91
bb) Bundesanstalt für Arbeit	0,10	0,19	0,27	0,26	0,30	0,39	0,42	0,33
II. Kompensationsvolumen								
a) direkt ²⁾								
K1 ^{a1}	3,09	3,64	4,69	5,13	5,46	5,50	5,45	5,60
K1 ^{a2}	3,38	3,97	5,13	5,60	5,97	6,02	5,97	6,13
K1 ^{b1}	2,81	3,31	4,26	4,67	4,97	5,01	4,96	5,09
K1 ^{b2}	3,07	3,61	4,66	5,10	5,43	5,48	5,43	5,57
K2 ^a	3,15	3,82	4,96	5,42	5,70	5,77	5,83	6,01
K2 ^b	2,87	3,48	4,51	4,93	5,18	5,25	5,30	5,47
K3 ^a	3,84	4,78	6,19	6,77	7,15	7,30	7,41	7,66
K3 ^b	3,49	4,34	5,62	6,15	6,49	6,62	6,72	6,95
K4 ^a	2,91	3,51	4,55	4,97	5,22	5,28	5,34	5,51
K4 ^b	2,65	3,20	4,14	4,52	4,75	4,80	4,86	5,02
b) indirekt				0,69	0,93	1,00	1,10	1,17

¹⁾ Zu den detaillierten Berechnungen siehe die Tabellen im Anhang.

²⁾ K1^{a1}: Überstundenabbau, zuvor mit Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).
 K1^{a2}: Überstundenabbau, zuvor mit Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 2 (Überstundenzuschlag 39 vH).
 K1^{b1}: Überstundenabbau, zuvor ohne Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).
 K1^{b2}: Überstundenabbau, zuvor ohne Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 2 (Überstundenzuschlag 39 vH).
 K2^a: Entlassungen, zuvor mit Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).
 K2^b: Entlassungen, zuvor ohne Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).
 K3^a: „Konstante Preise“, zuvor mit Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).
 K3^b: „Konstante Preise“, zuvor ohne Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).
 K4^a: Preise auf Basis variabler Lohnstückkosten, zuvor mit Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).
 K4^b: Preise auf Basis variabler Lohnstückkosten, zuvor ohne Freizeitausgleich, bereinigter Effektivverdienst 1 (Überstundenzuschlag 25 vH).

stunden infolge eines Feiertages in einen Abbau von Überstunden unrealistisch (Ziffer 30). Im übrigen wäre zu beachten, daß durch den Wegfall der Überstunden und der Feiertagsbezahlung die Lohnsumme vermindert wird, was im Ergebnis auch die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften und die Beitragseinnahmen der Sozialversicherungen schmälert.

- Die Variante K2 (Personalabbau) kann wegen bestehender Unteilbarkeiten und Komplementaritäten nicht überall voll genutzt werden. Stünde sie unbeschränkt zur Verfügung, so wäre eine indirekte Belastung der Arbeitgeber über die Arbeitslosenversicherung zu berücksichtigen. Die entlassenen Arbeitnehmer erhalten Lohnersatzleistungen, soweit sie einen Anspruch auf Arbeitslosengeld haben und nicht unmittelbar wieder Beschäftigung finden. Diese wären hälftig - sei es über Beitragssatzanhebungen oder die Verhinderung von ansonsten möglichen Beitragssatzsenkungen - von den Arbeitgebern zu tragen.

- Die Variante K3 setzt voraus, daß die Unternehmen die Mehrproduktion zu „konstanten Preisen“ absetzen können. Dies wird nicht in allen Fällen möglich sein. Von daher stellt diese Variante eine Obergrenze für den Kompensationsbetrag bei Mehrproduktion dar. Sowohl bei Variante K3 („konstante Preise“) als auch bei Variante K4 (Preise auf Basis variabler Lohnstückkosten) wäre zu bedenken, daß infolge des Mehrabsatzes die Steuereinnahmen der Gebietskörperschaften ansteigen, so daß eine Entlastung entstünde, wenn dies zu einer Senkung von Unternehmenssteuern führte.

Allerdings: Keines der gewählten Szenarien darf für sich genommen als ausschließliche Möglichkeit verstanden werden. In Wirklichkeit kommt für die Gesamtheit der Unternehmen wie auch für jedes einzelne Unternehmen eine Mischung dieser Alternativen zustande. Eine solche Mischung beschreibt freilich den günstigsten Fall, weil manchen Unternehmen wegen Unteilbarkeiten und anderer Inflexibilitäten keine dieser

Möglichkeiten offen steht und deshalb kurzfristig keinerlei Vorteile aus dem Wegfall eines Feiertages gezogen werden können. Wollte man das tatsächliche Kompensationsvolumen bestimmen, das sich aus der Mischung der verschiedenen Szenarien für den Unternehmensbereich ergibt, so müßte man die Gewichte der Varianten an der Gesamtlösung kennen. Diese Information haben wir nicht.

44. An anderer Stelle dieses Gutachtens haben wir bereits darauf hingewiesen, daß eine über den Markt gesteuerte Wirtschaft grundsätzlich in der Lage ist, ein zusätzliches Arbeitsvolumen zur Erzeugung zusätzlicher Güter zu nutzen. Deshalb ist mit Mehrproduktion zu rechnen; je nach Situation des Unternehmens und der gesamtwirtschaftlichen Lage setzt dies allerdings einen nach Dauer und Verlauf unterschiedlichen Anpassungsprozeß voraus. Die verschiedenen Szenarien für die Entlastungsrechnung reflektieren diesen Tatbestand. Dies schließt nicht aus, daß gleichzeitig auch Überstunden und Personal abgebaut werden.

Geht man von Mehrproduktion aus, dann liegt die Schwierigkeit darin, den daraus resultierenden Mehrerlös für die Unternehmen abzuschätzen; denn die Bedingungen der unternehmerischen Preissetzung sind für die einzelnen Unternehmen sehr unterschiedlich, und eine Durchschnittsbetrachtung kann somit empirisch nicht angemessen unterlegt werden. Die behelfsweise vorgenommenen Setzungen spiegeln einerseits eine optimistische Einschätzung (Fall K3, „konstante Preise“), andererseits eine pessimistische Einschätzung (Fall K4, Preise auf Basis variabler Lohnstückkosten); der Vergleich der Ergebnisse läßt einen breiten Ungewißheitsspielraum erkennen.

45. Die Unternehmen müssen, um sich im Wettbewerb, zumal im internationalen Wettbewerb zu behaupten, immer alle Möglichkeiten der Kostensenkung aufspüren und nutzen. Die Erfahrung der vergangenen beiden Jahre hat dies in besonderer Schärfe verdeutlicht. Die Kompensationsregelung bietet mit den Varianten K1 (Überstundenabbau) und K2 (Personalabbau) Anknüpfungspunkte, die kurzfristig zur Kostenreduktion führen. Daher kann diesen Varianten ein größeres Gewicht beigemessen werden. Da für Feiertagsarbeit zumeist kein Freizeitausgleich gewährt wird (Ziffer 33), dürften die von uns betrachteten Unterfälle „ohne Freizeitausgleich“ die realistischeren sein. Kompensation auch durch Mehrproduktion ist keinesfalls ausgeschlossen. Im Gegenteil: Der zusätzliche Gewinn durch vermehrte Produktion dürfte grundsätzlich größer sein als die Kostenentlastung bei gleichbleibender Produktion. Wie hoch dieser zusätzliche Gewinn ausfällt, ist allerdings schwer abzuschätzen; insofern können die Ergebnisse der Varianten K1 und K2 als vorsichtige Einschätzung für den Fall der Mehrproduktion interpretiert werden. Diese Einschätzung ist keineswegs als übermäßig vorsichtig zu bewerten, da die

Möglichkeit, daß einzelne Unternehmen überhaupt keine Kostenentlastung infolge des Wegfalls eines Feiertages erzielen, gar nicht berücksichtigt wird.

46. Für das Jahr 1995 ergibt sich danach eine direkte und indirekte Kompensation maximal von 6,74 Mrd DM (5,57 Mrd DM + 1,17 Mrd DM) und minimal von 6,26 Mrd DM (5,09 Mrd DM + 1,17 Mrd DM). Das direkte und indirekte Belastungsvolumen von 8,85 Mrd DM (7,61 Mrd DM + 1,24 Mrd DM) wird in der optimistischen Variante zu 76,2 vH und in der pessimistischen Variante zu 70,7 vH kompensiert.

Die von der Bundesregierung an den Sachverständigenrat gestellte Frage kann aufgrund unserer Berechnungen nur so beantwortet werden: Die Abschaffung eines weiteren vollen, stets auf einen Werktag fallenden Feiertages führt zu einer Überkompensation der mit der Einführung der Leistungen für die stationäre Pflege verbundenen Beitragsmehrbelastung der Arbeitgeber. Die Streichung eines Feiertages reicht zur vollen Kompensation nicht aus.

VI. Unwägbarkeiten bei mittelfristiger Betrachtung

47. Die Kompensationsrechnung, die wir durchgeführt haben, ist eine Zeitpunkt Betrachtung. Es wird davon ausgegangen, daß die Finanzierung der Leistungen bei häuslicher, ambulanter und stationärer Pflege tatsächlich mit den Einnahmen gewährleistet ist, die die Pflegekassen bei einem, wie vom Gesetzgeber gewollt, konstanten Beitragssatz von insgesamt 1,7 vH erzielen werden. Die Idee, durch Festschreiben des Beitragssatzes für Ausgabendisziplin zu sorgen, ist anerkennenswert, wenn und soweit dadurch das sozialpolitische Ziel, den Pflegebedürftigen wirksam zu helfen, nicht gefährdet wird. Anerkennenswert ist die im Pflege-Versicherungsgesetz verankerte Konzeption einer einkommenorientierten Ausgabenpolitik auch deshalb, weil darin das Bemühen der Bundesregierung zum Ausdruck kommt, künftig ein weiteres Ansteigen der Abgabenquote zu vermeiden. Immerhin zeigen die Erfahrungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, welche Probleme entstehen, wenn nach dem umgekehrten Prinzip verfahren wird, nämlich so, daß sich die Einnahmen an den Ausgaben zu orientieren haben: Die Ausgabendynamik war dauerhaft nicht zu bremsen, steigende Belastungen der Einkommen mit Abgaben konnten nicht vermieden werden – trotz wiederholter Reformen. Solche Fehlentwicklungen sollen der Pflegeversicherung erspart bleiben.
48. Die Frage ist, ob der Grundsatz der Beitragssatzstabilität in der Pflegeversicherung wird durchgehalten werden können, jedenfalls lange genug, damit nicht weitere Kompensationen erforderlich werden. Diese Frage wird vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung im Prinzip bejaht. Die Erfahrungen mit der Pflege-

versicherung in den Niederlanden, dem einzigen Land mit einem vergleichbaren System, sprechen nicht dagegen; der Beitragssatz, der dort zur Finanzierung der Pflegeleistungen gebraucht wird, liegt in der Größenordnung von 2 vH und ist seit mehreren Jahren stabil (und wird seit 1990 allein von den Arbeitnehmern aufgebracht, bei einer deutlich niedrigeren Beitragsbemessungsgrenze als hierzulande). Modellrechnungen der PROGNOSE AG für Deutschland kommen zu dem Ergebnis, daß der Beitragssatz in den kommenden fünfzehn Jahren nahezu konstant bleibt, danach – allein demographisch und somit durch das Umlageverfahren bedingt – ansteigen wird, und zwar bis zum Jahre 2040 in etwa auf 2,3 vH bis 2,6 vH.

Gleichwohl ist die zukünftige Entwicklung der Pflegeversicherung von Unwägbarkeiten geprägt, die man im Auge behalten muß. Sie betreffen die Entwicklung auf dem Markt für Pflegeleistungen und eventuelle Verhaltensänderungen in der Bevölkerung und bei den Erwerbstätigen. Die Bundesregierung muß, selbst wenn sie gute Gründe für ihr Konzept glaubt geltend machen zu können, darauf vorbereitet sein. Gegebenenfalls müßte die Kompensationsrechnung neu aufgemacht werden.

49. Was dann zu berücksichtigen wäre, ist heute schon absehbar:

- Durch die Pflegeversicherung entstehen neue Berufs- und Erwerbchancen im Bereich der professionellen Pflegedienste. Der in den letzten Jahren zu beobachtende Trend einer steigenden Anzahl privater Anbieter neben den Wohlfahrtsverbänden wird anhalten. Pflege, die bislang in nicht unerheblichem Ausmaß in den privaten Haushalten von Familienangehörigen und Freunden erbracht wurde, wird künftig mehr und mehr über den Markt abgewickelt. Dabei werden das Leistungsangebot vielfältiger, der Einsatz von qualifiziertem Pflegepersonal größer. In den einzelnen Bundesländern werden bereits die Voraussetzungen für die fachliche Ausbildung im Pflegebereich und für eine Weiterbildung zwecks Spezialisierung geschaffen. Zwar kann durch die Entstehung neuer Arbeitsplätze im Pflegebereich eine gewisse Entlastung des Arbeitsmarktes erreicht werden. Doch aus der Aufwertung, die der Pflegeberuf jetzt erfährt, werden die Pfleger die Erwartung überdurchschnittlich steigender Einkommen ableiten; Forderungen nach einer kräftigen Anhebung der Stundensätze sind bereits erhoben, teilweise auch durchgesetzt worden. Die Kosten der Pflegehilfe werden somit steigen, zumal im Pflegedienst die Möglichkeiten, durch Produktivitätsfortschritt Lohnerhöhungen aufzufangen, begrenzt sind.
- Die Nachfrage nach Pflegedienstleistungen wird ebenfalls zunehmen. In einem beitragsfinanzierten System ist stets ein Anreiz gegeben, die gesetzlich vorgesehenen Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Hinzu kommt, daß in der Gesellschaft die Vorstellung von dem, was als Pflegebedürftigkeit gilt und welchen Grad

sie hat, sich im Laufe der Zeit wandelt, und zwar so, daß neue Bedürfnisse geweckt werden. Außerdem nimmt mit steigendem Lebensalter die Anzahl der Pflegefälle zu, besonders der Fälle, die der stationären Hilfe bedürfen, auch wenn man darauf vertrauen darf, daß viele der älter werdenden Menschen länger gesund bleiben als früher, und man hoffen darf, daß Rehabilitationsmaßnahmen, die rechtzeitig durchgeführt werden, die Pflegebedürftigkeit verhindern oder abschwächen, vor allem was die vollstationäre Pflege anlangt. In dem Maße, wie die Einnahmen steigen (dank der an der allgemeinen Einkommensentwicklung orientierten Anpassung der Beitragsbemessungsgrenze bei den Erwerbstätigen und dadurch, daß die Rentner und in der Regel auch die Pflegebedürftigen selbst Beiträge zur Pflegeversicherung leisten müssen), kann eine zunehmende Nachfrage befriedigt werden. Aber eben nur in diesem Maße. Alles andere läuft darauf hinaus, daß die Beitragseinnahmen früher oder später nicht mehr ausreichen, und dies um so eher, je ungünstiger sich die Beitragseinnahmen im ganzen entwickeln; dazu käme es, wenn die Dynamik der deutschen Wirtschaft schwach wäre, hohe Arbeitslosigkeit herrschte oder der erzielte Produktivitätsfortschritt in mehr Freizeit statt in mehr Einkommen umgesetzt würde. Zwar hat es der Medizinische Dienst der Spitzenverbände der Krankenkassen durch die ihm übertragene alleinige Zuständigkeit bei der Feststellung der individuellen Pflegebedürftigkeit in der Hand, die Nachfrage nach Pflegeleistungen zu steuern; doch allzu engherzig, über die Vermeidung von Mißbrauch hinausgehend kann der Medizinische Dienst nicht begutachten, ist es doch das Ziel des Pflege-Versicherungsgesetzes, daß den pflegebedürftigen Menschen wirklich geholfen wird.

50. Der Sachverständigenrat sieht keine Möglichkeit, solche dynamischen Aspekte in seine Kompensationsrechnung einzubauen. Wie hoch die Anzahl der Pflegefälle sein wird, ob die Pflegebedürftigen mehr Geldleistungen oder mehr Sachleistungen in Anspruch nehmen werden, wie sich der Grad der Pflegebedürftigkeit und die Aufteilung der Pflegefälle auf die einzelnen Pflegestufen verändern werden, und was letztlich in bezug auf die Ausgabenentwicklung zu erwarten ist – all dies können wir nicht vorhersehen. Daß im Jahre 1995 in der Pflegeversicherung Überschüsse erzielt werden, besagt über die finanziellen Risiken auf mittlere Sicht nichts; die derzeitigen Überschüsse sind im wesentlichen darauf zurückzuführen, daß die Beitragspflicht am 1. Januar 1995 eingesetzt hat, die Leistungen drei Monate später begonnen haben und noch nicht über alle Anträge entschieden werden konnte, abgesehen davon, daß die Pflegebedürftigen deutlich mehr als ursprünglich erwartet die weniger kostspieligen Geldleistungen bevorzugt haben. Wie auch immer man nach der Überwindung der Anlaufschwierigkeiten in der Pflegeversicherung den künftigen Druck zu Ausgabensteigerungen einschätzen mag, wir können

uns vorstellen, daß die Bundesregierung und der Gesetzgeber in schwierige und konfliktträchtige Entscheidungssituationen geraten könnten:

- Bleibt trotz aufkommender Finanzierungsprobleme der Beitragssatz konstant, dann müssen früher oder später Pflegegeld, Sachleistungen oder beides eingeschränkt werden. In diesem Fall würde es letztlich wieder zu einer größeren Sozialhilfeabhängigkeit der Pflegebedürftigen kommen. Für nicht selbstverständlich darf man halten, daß der Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern so intensiv wird, daß er Kostensenkungen erzwingt. Indem die Kassen zu Vollzugsorganen einer de facto Einheits-Pflegeversicherung gemacht wurden, waren und sind wettbewerbsstimulierende Elemente nicht vorgesehen; das Gesetz gibt nicht nur die Höhe des Beitragssatzes vor, sondern normiert auch die Leistungen nach Art und Umfang (folgerichtig gibt es einen bundesweiten Finanzausgleich zwischen den einzelnen Pflegekassen).
- Wenn die pflegebedürftigen Menschen (und ihre Familien) die gewährten Leistungen quantitativ oder qualitativ für unzureichend halten, wird öffentlicher Druck den Gesetzgeber zur Remedur zwingen. Dies bedeutet, daß der Beitragssatz und/oder die Beitragsbemessungsgrenze doch angehoben werden müssen. Wird der Grundsatz beibehalten, daß der Beitrag je zur Hälfte von Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu tragen ist, die Arbeitgeber aber von der zusätzlichen Beitragsbelastung entlastet werden sollen (aus den gleichen Gründen wie gegenwärtig), so steigt mit dem Beitragssatz auch der Kompensationsbedarf. Die Frage nach einer Streichung von weiteren Feiertagen stellt sich erneut. Mehr noch: Die Aufgabe des Prinzips der Beitragssatzstabilität kann sich als ein schwerwiegender Präzedenzfall erweisen, gleichsam den Beginn einer Entwicklung bedeuten, wie sie in bezug auf die Gesetzliche Krankenversicherung bekannt ist. Eine Kompensation über das Streichen eines jeweils weiteren, stets auf einen Werktag fallenden Feiertages ist - ungeachtet der prinzipiellen Problematik dieses Vorgehens - nicht beliebig wiederholbar. Zu befürchten ist, daß politischer Streit über das Für und Wider einer Kompensation und deren Umfang ausbricht. Der erwünschten Planungssicherheit bei den Unternehmen bekäme dies nicht gut. Anders wäre es nur, wenn das Problem der Kompensation auf direktem Wege gelöst würde: dadurch nämlich, daß der Beitrag zur Pflegeversicherung in voller Höhe von den Beschäftigten gezahlt wird, eine Möglichkeit, die das Pflege-Versicherungsgesetz schon jetzt ausdrücklich vorsieht.

51. Gesetz den Fall, der Beitragssatz müsse künftig erhöht werden, so entstehen Unwägbarkeiten bei der Lohnpolitik. Strenggenommen müßten wir wissen, ob in künftigen Tariflohnvereinbarungen berücksichtigt wird, daß die neuen Beitragspflichten die Verteilungsspielräume (unter sonst gleichen Bedingungen) verringern. Wir wissen es nicht. Erfahrungen aus der Vergangenheit lehren freilich, daß die Gewerkschaften häufig bestrebt waren, bei Nettolohneinbußen der Arbeitnehmer als Folge von Steuer- und Abgabenerhöhungen, entsprechend kräftigere Tariflohnhebungen durchzusetzen. So könnte es künftig auch in bezug auf die Pflegeversicherung sein. Neben Lohnsteigerungen kommt als Möglichkeit in Betracht, die Abschaffung eines zusätzlichen Feiertages durch eine weitere Verringerung der Wochen- oder Jahresarbeitszeit mit Lohnausgleich aufzufangen; gäbe es keinen Lohnausgleich, so würde die Einnahmehasis für die Pflegeversicherung geschmälert, und es müßten auch aus diesem Grund der Beitragssatz angehoben oder die Leistungen reduziert werden. Bei einem solchen lohnpolitischen Kurs verliert jedwede Kompensation ihren Sinn. Die Unternehmen wären dann ja doch mit höheren Arbeitskosten konfrontiert. Ihre Gewinnerwartungen verschlechterten sich entsprechend. Dies wäre bedenklich, weil es von günstigen Gewinnerwartungen auf mittlere Sicht maßgeblich abhängt, daß möglichst viele Unternehmen etwas Neues wagen, im Vorgriff auf die jeweils künftige Nachfrage nachhaltig investieren und auf diese Weise ihre Marktstellung im scharfen internationalen Wettbewerb stärken und ausbauen, also das tun, was nötig ist, damit sich die hohe Arbeitslosigkeit in Deutschland wieder abbaut.

Die Ungewißheit über den Kurs der Tariflohnpolitik bei steigenden Beiträgen in der Pflegeversicherung legt es nahe, frühzeitig die Weichen dafür zu stellen, daß die Arbeitnehmer alleine die Beiträge aufbringen. Dadurch entsteht eine größere Transparenz über den Zusammenhang zwischen dem Umfang der Pflegeleistungen und der Höhe der Beitragsbelastung. Schon die Aussicht darauf, daß eine Mehrnachfrage nach Pflegeleistungen früher oder später eine Anhebung des Beitragssatzes bewirken würde, könnte bei den Versicherten die Bereitschaft zur Eigenvorsorge (beispielsweise in Form einer privaten, kapitalbildenden Zusatzabsicherung des Pflegefallrisikos) stärken. Müssen die Pflichtbeiträge nicht steigen, brauchen sich die Gewerkschaften nicht für verpflichtet zu halten, in Tarifverhandlungen zusätzlichen Lohndruck auszuüben. Je kleiner die Gefahr gehalten wird, daß als Folge der Pflegeversicherung Verteilungsspielräume überschritten werden, um so besser sind die Chancen für Wachstum und Beschäftigung bei stabilem Geldwert.

Wiesbaden, den 2. Juli 1995

Juergen B. Donges

Wolfgang Franz

Herbert Hax

Rolf Peffekoven

Horst Siebert