

Der Pflegefonds als Gegenstrategie zu steigenden Sozialtransfers?

Die Ausgabensteigerungen im Sozialbereich waren bereits in den letzten Jahren sehr deutlich, konnten aber großteils durch die positive Entwicklung der Ertragsanteile abgefangen werden. Dies wird sich in den nächsten Jahren ändern, wodurch der finanzielle Spielraum für Gemeinden deutlich eingeschränkt werden wird. Es ist daher an der Zeit, über neue Finanzierungsmodelle nachzudenken.



Karoline Mitterer

Bereits seit mehreren Jahren wird über die Einführung eines Pflegefonds diskutiert. Im aktuellen Regierungsprogramm 2008 wurde schließlich folgender Absatz verankert:

(Valorisierung Pflegegeld, 24-Stunden-Betreuung),

- Zusatzfinanzierung im Sachleistungsbereich (Investitionszuschuss sowie Zuschuss zum laufenden Betrieb),
- Definieren von Qualitäts- und Mindeststandards,
- Definieren von Kriterien, nach denen die Finanzmittel ausgeschüttet werden sollen.

und Entwicklungspläne) soll weiterhin durch die Länder vollzogen werden.

- Vom Pflegefonds sind gemeinsame Kriterien zu entwickeln, nach denen die Finanzmittel verteilt werden.
- Im Zuge einer § 15a-Vereinbarung sollen gemeinsam Qualitäts- und Mindeststandards entwickelt werden.
- *Der Fonds soll zur Finanzierung von Investitionsprojekten und dem laufenden Betrieb im Sachleistungsbereich dienen.*
- *Die Speisung des Fonds sollte durch die Einführung einer zweckgebundenen Vermögenssteuer erfolgen.*
- *Die Dotierung des Fonds sowie die entwickelten Verteilungskriterien sollen laufend evaluiert und angepasst werden.*

„Die allenfalls zusätzlichen Mittel für das Pflegegeld, die Förderung der 24-Stunden-Betreuung, sowie Bundesmittel für die Unterstützung der Länder zum bedarfsorientierten Ausbau der Sachleistungen im Pflege- und Betreuungsbereich werden in einem Pflegefonds beim Sozialministerium zusammengefasst und verwaltet. Diese letztgenannten Mittel sollen nach vom Pflegefonds zu entwickelnden Kriterien an die Länder ausgeschüttet werden. Dabei ist auf die Erzielung einheitlicher Qualitäts- und Mindeststandards und größtmögliche Transparenz der Sachleistungen zu achten.“¹

Es zeigt sich, dass sehr vielfältige Zielsetzungen mit dem Pflegefonds verbunden sind, dass die konkrete Ausgestaltung hierzu jedoch offen ist. Vor diesem Hintergrund werden einige mögliche Eckpunkte zur Ausgestaltung einer solchen Fondslösung als Anregung dargestellt:²

- *Die Finanzierung soll sich in einem ersten Schritt auf den Pflegebereich konzentrieren.*
- Eine Ausdehnung auf weitere Sozialhilfebereiche (Jugendwohlfahrt, Behindertenhilfe, offene Sozialhilfe) sollte mittelfristig erwogen werden.
- *Die Steuerung soll gemeinsam durch VertreterInnen von Bund, Ländern und Gemeinden erfolgen.* Beratend können auch VertreterInnen aus der Wissenschaft beigezogen werden.
- *Der Bundesrechnungshof soll die Kontrolle wahrnehmen.*
- *Die strategische Planung (Bedarfs-*

Finanzierung durch Steuern oder durch Sozialbeiträge?

Im Regierungsprogramm ist die Frage der Finanzierung offen geblieben, wobei grundsätzlich verschiedenste Varianten denkbar sind. So könnte ein Fonds sowohl durch Steuereinnahmen, Beiträge oder Vermögenserträge – aber auch durch eine Mischung ver-

Dem Regierungsprogramm sind demnach folgende Zielsetzungen des Pflegefonds zu entnehmen:

- Bereitstellen zusätzlicher Finanzmittel,
- Finanzieren von gesetzlich vorgeordneten Leistungsanpassungen

¹ Republik Österreich: Regierungsprogramm 2008-2013. Gemeinsam für Österreich. 2008.

² Eckpunkte wurden im Zuge der Vorbereitungsarbeiten des Österreichischen Städtetages 2009 in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit VertreterInnen aus dem Sozial- und Gesundheitsausschusses des Österreichischen Städtebundes entwickelt.

schiedener Finanzierungsquellen – finanziert werden.³

Tabelle 1 zeigt im Überblick die unterschiedlichen Wirkungen einer Steuer- und einer Beitragsfinanzierung. In Österreich erfolgt die aktuelle Finanzierung der Pflegevorsorge über Steuermittel. Dadurch ist eine Zuordnung der Finanzierungslast nicht eindeutig möglich, da sämtliche Steuereinnahmen ohne Zweckbindung zur Deckung sämtlicher Ausgaben (darunter auch die Pflegevorsorge) verwendet werden.

Hingegen kann eine Pflegeversicherung (wie dies in Deutschland der Fall ist) als Teil der staatlichen Sozialversicherung organisiert werden, wodurch die Einzahlenden Ansprüche auf Gegenleistungen erwerben und die Anspruchsleistung über die Beteiligung am Arbeitsmarkt bzw. Familienangehörigkeit bestimmt wird. Dabei kann eine Pflegeversicherung grundsätzlich über ein Kapitaldeckungs- als auch über ein Umlageverfahren finanziert werden.

Neben der reinen Steuer- und der reinen Beitragsfinanzierung sind auch Mischsysteme in allen Ausprägungen möglich. So könnte eine als Teil der staatlichen Sozialversicherung organisierte Pflegeversicherung um Bundeszuschüsse aus allgemeinen Steuermitteln ergänzt werden. Möglich wäre auch, dass die erbrachten Sachleistungen über ein Versicherungssystem, die Geldleistungen hingegen weiterhin über allgemeine Steuermittel finanziert werden.⁴

Bei der Auswahl des Finanzierungsmodells muss auf vielfältige Auswirkungen Rücksicht genommen werden. So würde eine Pflegesicherung den Faktor Arbeit noch zusätzlich belasten, und dies, obwohl dieser im internationalen Vergleich in Österreich bereits besonders hoch belastet ist.

28.04.2008		
Wirkungsbereich	Steuern	Sozialbeiträge
Personelle Verteilungswirkung	Je nach Tarif und in Abhängigkeit der weiteren Ausgestaltung (Freibeträge, Absetzbeträge): Direkte Steuern (progressiv) Indirekte Steuern (regressiv)	Trotz proportionalen Tarifes degressive Verteilungswirkung aufgrund der Höchstbeitragsgrundlage
Langfristige Ergebnisziel/ Aufkommens-elastizität	Steuern bieten eine breite Bemessungsgrundlage und breiten Gestaltungsspielraum: verschiedene Steuerobjekte	Beitragsgrundlage bilden in Österreich die Erwerbseinkommen. Erosion der Beitragsgrundlage aufgrund 1) der sinkenden Lohnquote und 2) der zunehmenden ungleichen Einkommensverteilung
Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung	Abhängig von Steuerart und Ausgestaltung. Es können sowohl positive als auch negative Effekte hervorgehen => es lassen sich keine allgemeinen Aussagen treffen.	Bei hoher Belastung des Faktors Arbeit: Tendenziell eher negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung
Steuerakzeptanz bzw. Akzeptanz	Da kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Steuerleistung und der finanzierten Leistung erkennbar ist => eher höherer Widerstand als bei Beiträgen	Aufgrund der Zweckbindung dürfte die Akzeptanz höher sein als bei Steuern
Zweckbindung	Gestaltbar	Ja
Rechtlicher Anspruch/ Rechtsicherheit	Je nach Leistungsart: universell: ja Förderungseinstellungen: nein	Ja: Beitragszahlungen begründen in der Regel einen rechtlichen Anspruch

Tab. 1: Steuer- oder Beitragsfinanzierung – ökonomische Wirkungen

Quelle: Mühlberger; Knittler; Guger: Pflegevorsorge 2008, S. 3.

Hingegen hinkt Österreich bei der Vermögensbesteuerung – insbesondere durch das Auslaufen der Erbschafts- und Schenkungssteuer – im internationalen Vergleich hinterher. Einiges würde jedoch für eine Vermögensbesteuerung sprechen:⁵

- Zunehmende Bedeutung von Vermögenszuwachs und auch Pflegebedürftigkeit;
- Sinkender Lohnanteil am Volkseinkommen bei gleichzeitig zunehmendem Anteil der Vermögenseinkommen in den letzten Jahrzehnten;
- Die Besteuerung des Lohns nahm in den letzten zwei Jahrzehnten zu, die Einnahmen aus vermögensbezogenen Steuern sanken;
- Im internationalen Vergleich weist Österreich eine relativ niedrige Vermögensbesteuerung auf;
- Auch in Zukunft ist eine weitere Verringerung der Lohnquote zugunsten des Vermögenseinkommens (steigendes Volumen der Erbschaften) zu erwarten;
- Ein Ausbau der Besteuerung von Vermögen und Vermögenszuwächsen hätte positive Effekte hinsichtlich der Steuer- und Verteilungsgerechtigkeit („Umverteilung von den Reichen zu den Armen“).

Kritische Eckpunkte des Pflegefonds

Die angestrebte Pflegefondslösung birgt mehrere Chancen und Risiken in sich. Als kritische Bereiche können insbesondere folgende angesehen werden.

1. Zusätzliche Transferverflechtung anstelle einer Reform des Finanzausgleichs

Durch die Einführung des Pflegefonds kommt es zu einer zusätzlichen Transferverflechtung in dem ohnehin schon äußerst transfer-verflochtenen Sozialsystem. Zur Vermeidung dieser weiteren Verflechtung könnten anstelle der Dotierung des Pflegefonds die Finanzmittel im Zuge des Finanzausgleichs entsprechend aufgestockt werden, wodurch kein zusätzlicher Transferstrom entstehen würde. Durch die Reform des bestehenden Finanzausgleichssystems hin zu einer aufgabenorientierten Verteilung der Finanzmittel würde auch die bedarfsorientierte Finanzmittelverteilung gewährleistet werden.

3 Vgl. dazu: Mühlberger, Ulrike; Guger, Alois; Knittler, Käthe: Langzeitpflege in Österreich. WIFO-Monatsberichte 81(2008), 10, S. 775.

4 Vgl. dazu: Mühlberger, Ulrike; Knittler, Käthe; Guger, Alois: Mittel- und langfristige Finanzierung der Pflegevorsorge. Wien 2008, 2.

5 Vgl. dazu: Mühlberger, Ulrike; Guger, Alois; Knittler, Käthe: Langzeitpflege in Österreich. WIFO-Monatsberichte 81(2008), 10, S. 779.

2. Definition der Kriterien, nach denen die Finanzmittel im Pflegefonds verteilt werden sowie Mindest- und Qualitätsstandards

Derzeit bestehen in den Bundesländern sehr unterschiedliche Qualitätsstandards im Pflegebereich. Die Definition einheitlicher Mindest- und Qualitätsstandards wird bereits seit vielen Jahren angestrebt, konnte jedoch bisher noch nicht umgesetzt werden. Durch die Einführung des Pflegefonds könnte eine Plattform entstehen, auf welcher gemeinsam an diesen Definitionen gearbeitet werden kann, damit die Finanzmittel nach objektiven Kriterien verteilt werden können.

In diesem Zusammenhang wird es notwendig sein, durchschnittliche Kostensätze für die Leistungserbringung (z.B. Kosten für einen Pflegeplatz der Pflegestufe x) zu definieren und Aussagen zur Versorgungsquote und Strukturdaten (z.B. Personalschlüssel) zu treffen.

3. Finanzierung: Vermögenssteuer statt Pflegeversicherung

Die Einführung einer Pflegeversicherung wird von vielen ExpertInnen⁶ als kritisch angesehen, da diese den Faktor Arbeit zusätzlich belasten würde. Hingegen besteht enormes Potenzial bei der Vermögensbesteuerung, da sich Österreich hier weit unter dem EU-Durchschnitt bewegt. Das Heranziehen einer Vermögensbesteuerung würde langfristig zur Finanzierung des Pflegebereiches beitragen, da es sich hierbei um eine sehr stabile (und krisensichere) Finanzierungsart handelt, welche langfristig zur Entlastung der Gemeindefinanzen beitragen könnte. ■

6 Ebenda.