

Für eine solidarische Nach-Corona-Gesellschaft

22.06.2020

Die Corona-Krise hat gezeigt, wie wichtig funktionierende Solidarsysteme sind. Länder wie das Vereinigte Königreich mit einem kaputt gesparten solidarischen Gesundheitssystem oder die USA, mit einem noch mehr als in Deutschland kommerzialisierten System, kommen wesentlich schlechter durch die Krise als Deutschland.

Solidarsysteme können nur funktionieren, wenn sie solidarisch finanziert werden. Das ist in vielen Bereichen der Daseinsvorsorge nicht oder nicht mehr der Fall. Die Verbraucherkommission fordert daher eine Neuausrichtung hin zu einer solidarischen Nach-Corona-Gesellschaft zumindest in folgenden vier Bereichen:

- Krankenversicherung – Umwandlung in eine Bürgerversicherung
- Pflegeversicherung – Steuerfinanzierung nach dem Vorbild der skandinavischen Länder
- Berufsunfähigkeitsschutz – verbesserte solidarische Erwerbsminderungsrente für alle
- Gesetzliche Rente – Anhebung des Rentenniveaus und Versicherungspflicht für alle, ergänzt durch betriebliche und solidarische private Altersvorsorge.

Krankenversicherung

Das Krankenversicherungssystem in Deutschland ist zweigeteilt. Die gesetzliche Krankenversicherung ist eine solidarische. Die Höhe der Beiträge hängt von der Höhe der Einkommen ab, es gibt eine kostenlose Mitversicherung von Familienangehörigen. Die private Krankenversicherung ist eine individualistische, die Höhe der Prämien hängt unter anderem vom Gesundheitszustand und von Vorerkrankungen ab. Eine kostenlose Mitversicherung von Familienangehörigen gibt es nicht. Gerade junge und gesunde Menschen können die Solidarität der gesetzlichen Krankenversicherung aufkündigen und bereits ab einem monatlichen Einkommen von 5.212,50 Euro (Versicherungspflichtgrenze 2020) in die private Krankenversicherung wechseln. Durch die in jungen Jahren niedrigen Beiträge und einen möglichen Zuschuss des Arbeitgebers von bis zu 367,97 im Monat (Arbeitgeberanteil des Höchstbeitrags zur gesetzlichen Krankenversicherung 2020) ist für sie die Krankenversicherung oft fast kostenlos. Auch wer trotz Überschreitens der Versicherungspflichtgrenze in der gesetzlichen Krankenversicherung verbleibt, wird aus der Solidargemeinschaft entlassen. Für die Höhe der Beiträge werden nur Einkommen bis zur Beitragsbemessungsgrenze (im Jahr 2020 sind

das 4.687,50 Euro brutto monatlich) berücksichtigt. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die über ein Einkommen von 6.000 Euro brutto verfügen, müssten ohne Beitragsbemessungsgrenze einen Krankenversicherungsbeitrag von 471 Euro pro Monat (eingerechnet ist ein Zusatzbeitrag von 1,1 Prozent) zahlen. Da ihre Einkommen nur bis zur Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigt werden, verringern sich ihre Beiträge auf rund 367,97 Euro.

Als Alternative zum dualen System aus gesetzlicher und privater Krankenversicherung bietet sich (und wird seit Jahren diskutiert) das Konzept einer Bürgerversicherung an, in die alle Bürger und unter Einbeziehung aller Einkunftsarten Beiträge einzahlen und aus der sie im Krankheitsfall gleiche Leistungen erhalten. Eine solche Bürgerversicherung sollte für die medizinische Grundversorgung zuständig sein. Sonderleistungen wie Chefarztbehandlung oder Einbettzimmer im Krankenhaus könnten weiterhin private Zusatzversicherungen ermöglichen.

Der wissenschaftliche Dienst des Bundestages hat 2018 die „Argumente für und gegen eine Bürgerversicherung“¹ zusammengetragen und bewertet. Er kommt zu dem Schluss, dass keine unüberwindbaren (verfassungs-)rechtlichen Hürden der Einführung einer solchen Versicherung entgegenstehen. Mithin ist die Einführung eine Frage des politischen Willens und Wollens.

Pflegeversicherung

In ihrer Stellungnahme „Vom Pflegenotstand zur bedarfsgerechten Pflege“ hat die Verbraucherkommission bereits im November 2018 geschrieben: „Das deutsche Pflegesystem krankt vordergründig vor allem an einem Mangel an Pflegekräften, ausgelöst durch zu hohe Arbeitsbelastung, zu geringe Bezahlung und zu geringes Ansehen des Berufsstandes – mit der Folge einer unzureichenden Betreuung der Pflegebedürftigen. Die Verbraucherkommission stellt fest, dass das Pflegesystem an keiner Stelle dem Bedarf und den Bedürfnissen der Beteiligten und Betroffenen gerecht wird. Bedarfsgerechte Pflege heißt für die Kommission, dass das Pflegesystem

- a) den Wünschen der Betroffenen Rechnung tragen muss, insbesondere, so lange wie möglich im eigenen, häuslichen Umfeld versorgt zu werden. Daher fordert sie die Landesregierung auf, die Rahmenbedingungen für die Anbieter von Pflegedienstleistungen so zu gestalten, dass sie diesem Wunsch der Betroffenen entsprechen können. Ebenso regt sie an, die Kommunen in die Lage zu versetzen, innovative Konzepte zur Versorgung der Pflegebedürftigen zu entwickeln und vor Ort auszuprobieren;
- b) den Bedürfnissen der Pflegekräfte gerecht wird. Daher fordert die Kommission die Landesregierung auf, sich für eine bessere Bezahlung der Pflegekräfte durch angemessene Mindestlöhne und Tarifverträge einzusetzen. Sie regt zudem an, den Pflegeberuf durch eine verbesserte Ausbildung, die einhergeht mit

¹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/543314/9718c94%0Beab41a8406e645cd6d5457caf/WD-9-058-17-pdf-data.pdf>, abgerufen am 6.5.2020

einer höheren Kompetenz und Verantwortung für die Betreuung der Pflegebedürftigen, attraktiver zu machen. Drittens regt sie an, wie von der Mehrzahl der Pflegekräfte gewollt, eine Pflegekammer zu schaffen, in der sich die Beschäftigten organisieren können. Außerdem fordert sie die Landesregierung auf, durch die Festlegung von am Bedarf orientierten Personalschlüsseln der Überlastung der Pflegekräfte entgegenzuwirken. Die Kommission gibt aber zu bedenken, dass die vielfach favorisierte Anwerbung ausländischer Fachkräfte zum Beispiel im Kosovo oder in Albanien nicht dazu führen darf, dass es in den Anwerbeländern zu einem Fachkräftemangel kommt zur Deckung des zusätzlichen Personalbedarfs die Systeme in den Herkunftsländern belastet;

- c) den Bedürfnissen der (pflegenden) Angehörigen gerecht wird, die sich vor allem mehr finanzielle Unterstützung wünschen. Die Verbraucherkommission hält die Pflege durch Angehörige (informelle Pflege) zumindest im jetzigen Umfang allerdings nicht für angemessen, sondern ist der Ansicht, dass sie die Angehörigen oft überfordert und die hohe Pflegebereitschaft eine Reaktion (das kleinere Übel) auf die Mängel des Pflegesystems ist.“²

Daher hat die Kommission die Frage aufgeworfen, „ob die Lösung der Probleme in einem ausgabengesteuerten Pflegesystem möglich ist, das zu einem erheblichen Teil über die gesetzliche und private Pflegeversicherung finanziert wird? Oder ob es Aufgabe der Solidargemeinschaft und damit aller Steuerzahler ist, dafür zu sorgen, dass Menschen so wie sie es sich wünschen und in Würde alt werden und sterben können?“³

Für einen Systemwechsel spricht nicht nur, dass inzwischen verschiedenste Akteure wie die SPD⁴, der Verbraucherzentrale Bundesverband vzbv⁵, der Spitzenverband der gesetzlichen Krankenversicherung⁶ oder das Land Bayern⁷ Steuerzuschüsse fordern, damit die Pflegeversicherung zukünftig ihre Aufgaben erfüllen kann. Für einen Systemwechsel zu einem steuerfinanzierten solidarischen Pflegesystem sprechen nach Ansicht der Kommission vor allem auch die Erfahrungen in den skandinavischen Ländern. Sie sind „geprägt durch ein umfassendes wohlfahrtsstaatliches Dienstleistungsangebot. Diese Merkmale spiegeln sich in der Struktur des Pflegesystems wider. Kennzeichen des servicebasierten Pflegesystems sind: Vorrang der formellen Pflege; mittlere bis hohe öffentliche Finanzierung (Bedarfssteuerung); ein weiter Pflegebegriff; hohe

² http://www.verbraucherkommission.de/pb/site/pbs-bw-new/get/documents/MLR.Verbraucherportal/Verbraucherkommission-Dokumente/Stellungnahmen/47VK-Stellungnahme_Vom%20Pflegetotstand%20zur%20bedarfsge-rechten%20Pflege_21.11.2018i.pdf, abgerufen am 6.5.2020

³ ebenda

⁴ <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/101613/SPD-schlaegt-Steuerzuschuss-fuer-Pflegeversicherung-vor>, abgerufen am 6.5.2020

⁵ <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/100559/Verbraucherzentralen-fordern-Steuerzuschuss-fuer-Pflegeversicherung>, abgerufen am 6.5.2020

⁶ <https://www.tagesspiegel.de/politik/reformen-kommen-teuer-milliarden-defizit-in-der-pflegeversicherung/24082106.html>, abgerufen am 6.5.2020

⁷ <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/gesundheitspolitik-bayern-fordert-bundeszuschuss-aus-steuern-fuer-pflege/24590926.html?ticket=ST-3276118-V2QqfygW6rmv2JbZHhAD-ap6>, abgerufen am 6.5.2020

Professionalisierung; qualitativ hochwertige kommunale Pflegeinfrastruktur. Das servicebasierte System zielt in erster Linie darauf ab, das professionelle Pflegesystem zu stützen und weiterzuentwickeln“, stellt die Politologin Dr. Cornelia Heintze fest, die im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung die Pflege und Alltagsunterstützung älterer Menschen in Deutschland und Skandinavien (Dänemark, Island, Norwegen und Schweden) sowie Finnland verglichen hat.⁸

Mit einem steuerfinanzierten Anteil von bis zu vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts sind die nordischen Pflegesysteme zwar doppelt bis dreifach so teuer wie das deutsche Pflegesystem. Doch die höheren Kosten gehen auch einher mit wesentlich höheren Gehältern und einer wesentlich höheren Zufriedenheit der Pflegekräfte. „46 Prozent Arbeitszufriedenheit wurden im Durchschnitt erreicht gegenüber 85 Prozent in Norwegen (bester Wert) und immerhin noch 64 Prozent in Finnland. Die Spannweite bei den untersuchten deutschen Heimen bewegte sich zwischen 20 Prozent und 80 Prozent Zufriedenheit. Ein Viertel der Pflegeheime brachte es auf ein Drittel Mitarbeiterzufriedenheit und weniger, ein Viertel am anderen Ende auf Zufriedenheitswerte von über 60 Prozent.“⁹

Berufsunfähigkeitsschutz

Die staatliche Berufsunfähigkeitsrente der gesetzlichen Rentenversicherung wurde mit der Rentenreform im Jahr 2001 abgeschafft. Seither erhalten nach dem 1. Januar 1961 geborene Menschen nur noch eine Erwerbsminderungsrente. Anders als die alte Berufsunfähigkeitsrente, die gezahlt wurde, wenn man seinem erlernten und zuletzt ausgeübten Beruf nicht mehr nachgehen konnte, wird die Erwerbsminderungsrente nur dann voll gezahlt, wenn die betroffene Person überhaupt keiner Tätigkeit mehr nachgehen kann. Auch die Höhe der Rente hat sich drastisch verringert. Betrug die Berufsunfähigkeitsrente etwa zwei Drittel der gesetzlichen Altersrente, erreicht die volle Erwerbsminderungsrente trotz aller Reformen der vergangenen Jahre nur noch etwa 40 Prozent des letzten Bruttoeinkommens.

Daher ist festzustellen, „dass die durchschnittliche Rente erwerbsgeminderter Menschen in den letzten Jahren auf ein Niveau unter Grundsicherung gesunken ist. Lag der durchschnittliche monatliche Zahlbetrag der Rentenzugänge wegen verminderter Erwerbsfähigkeit im Jahr 2001 bei 680 Euro betrug er für Neurentner/innen 2013 nur noch 617 Euro. Er stieg aufgrund zweier Gesetzesänderungen der großen Koalition bis 2017 zwar auf 716 Euro, liegt damit jedoch noch immer unter dem durchschnittlichen Grundsicherungsniveau, welches bereits Ende 2013 im Bundesdurchschnitt über 700 Euro betrug und für Ende 2017 mit 799 Euro angegeben wird“.¹⁰

⁸ Cornelia Heintze: Auf der Highroad – der skandinavische Weg zu einem zeitgemäßen Pflegesystem. Ein Vergleich zwischen fünf nordischen Ländern und Deutschland (Kurzfassung), 2012, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09243-20120730.pdf>, abgerufen am 6.5.2020

⁹ ebenda

¹⁰ Jürgen Stellpflug, Barbara Sternberger-Frey, Claudia Tuchscherer: Das Vorsorgekonto – Basisprodukt für die private Altersvorsorge, 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/15019-20190509.pdf>, abgerufen am 6.5.2020

Daher raten Versicherungsexperten und Verbraucherschützer dringend zum Abschluss einer privaten Berufsunfähigkeitsversicherung. Dazu schreibt das Portal testwatch.de: „Rund 180.000 Menschen werden jedes Jahr in Deutschland berufsunfähig. Wer nicht in die Armutsfalle tappen will, braucht daher eine private Berufsunfähigkeitsversicherung. Sie ist sogar noch wichtiger als eine private Altersvorsorge. Denn wer nicht mehr arbeiten kann, kann ohne eine BU-Versicherung die Beiträge für die Altersvorsorge ohnehin nicht mehr bezahlen.

Trotzdem haben nur etwa 40 Prozent der Deutschen eine BU-Versicherung. Die Verantwortung dafür liegt bei den Verbrauchern, sagen die Versicherungsunternehmen. Verbraucherschützer sehen die Assekuranzen in der Verantwortung. Tatsache ist allerdings, dass für viele der Schutz unbezahlbar ist – gerade für körperlich arbeitende Menschen, die ein höheres Risiko und ein eher geringeres Einkommen haben. Wenn beispielsweise eine Krankenschwester oder ein Dachdecker für eine Monatsrente von 1.500 einen Monatsbeitrag von 700 Euro zahlen sollen, hat sich die Sache schnell erledigt. Zudem sind die Versicherungsunternehmen wählerisch und nehmen längst nicht jeden, der einen Vertrag haben will. Wer Vorerkrankungen hat – körperliche oder psychische – zahlt entweder hohe Risikozuschläge oder bekommt überhaupt keinen Vertrag.“¹¹

Der Schutz vor den finanziellen Folgen von Berufsunfähigkeit ist somit für viele Menschen privatwirtschaftlich nicht herstellbar. Da Berufsunfähigkeit zudem in den meisten Fällen unverschuldet eintritt, ist der Berufsunfähigkeitsschutz eine typische Aufgabe für die Solidargemeinschaft. Allerdings dürfte eine Wiedereingliederung in die gesetzliche Rentenversicherung finanziell nicht machbar sein. Außerdem sicherte die alte Berufsunfähigkeitsrente der gesetzlichen Krankenversicherung nur die dort Versicherten. Durch das Raster fielen beispielsweise nicht versicherungspflichtige Selbstständige oder Berufsanfänger in den ersten fünf Jahren. Die Verbraucherkommission plädiert daher für einen solidarischen Erwerbsminderungsschutz für alle unter dem Dach der gesetzlichen Rentenversicherung. Er sollte durch verbesserte Bedingungen und Ansprüche verhindern, dass erwerbsgeminderte Menschen regelmäßig in die Grundsicherung fallen.

Rente

„2001 wurde das Alterssicherungssystem der Deutschen grundlegend reformiert. Um die gesetzliche Rentenversicherung demografiefest(er) zu machen und auch künftige Generationen nicht zu stark zu belasten, wurde einerseits der Beitragsanstieg in der gesetzlichen Rentenversicherung begrenzt. Andererseits wurde das Rentenniveau abgesenkt.“¹² Spätestens seit der Rentenreform 2006 verfolgt die gesetzliche Rente in Deutschland nicht mehr das Ziel, allein den Lebensstandard der Rentnerinnen und Rentner zu sichern. So lag die durchschnittliche Altersrente 2018 nur bei 906 Euro im

¹¹ <https://www.testwatch.de/ratgeber/165-berufsunfaehigkeitsversicherung>, abgerufen am 6.5.2020

¹² Jürgen Stellpflug, Barbara Sternberger-Frey, Claudia Tuchscherer: Das Vorsorgekonto – Basisprodukt für die private Altersvorsorge, 2019, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/15019-20190509.pdf>, abgerufen am 6.5.2020

Monat. Männer bekamen 1.148 Euro, Frauen 711 Euro. Selbst wer 45 Jahre in die Rentenkasse eingezahlt hatte, bekam im Schnitt nur 1.311 Euro brutto monatlich. Daher waren fast 560.000 Altersrentner Ende 2018 auf Grundsicherung angewiesen. Dazu kommen noch mehr als eine Million Menschen, die eine Erwerbsminderungsrente beziehen.

Ganz anders sieht es zum Beispiel in Österreich aus, „wo neue Rentner satte 60 Prozent mehr an Altersrente erhalten. Im Unterschied zu Deutschland zahlen in der Alpenrepublik auch Selbständige und Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung ein und der Rentenbeitrag ist mit rund 22 Prozent deutlich höher. So werden auch die Arbeitgeber stärker an den Beiträgen beteiligt.“¹³ Österreichische Rentner, die 45 Jahre Beiträge eingezahlt haben, erhalten rund 80 Prozent ihres durchschnittlich erzielten Bruttolohnes, in Deutschland sind es nur rund 59 Prozent.

Die mit der Rentenreform 2001 eingeführte geförderte private Altersvorsorge (Riester-Rente) sollte das durch die Reform wegfallende Einkommen aus der gesetzlichen Rente kompensieren. Doch die Riester-Rente erfüllt die ihr zugedachte Rolle nicht. Die Verbraucherkommission spricht sich daher für eine Anhebung des Rentenniveaus der gesetzlichen Rentenversicherung aus. Die Höhe sollte, wenn schon nicht den Lebensstandard sichernd, das von der Bundesregierung vor den Rentenreformen für auskömmlich erachtete Niveau erreichen. Die Verbraucherkommission verkennt nicht, dass sich gleichzeitig und möglicherweise vorgeiflich die Frage nach der angemessenen Höhe des gesetzlichen Mindestlohns stellt. Denn „wenn Beschäftigte nach 45 Beitragsjahren eine Rente oberhalb des Niveaus der Grundsicherung erhalten sollen, müssen sie mindestens 12,63 Euro pro Stunde verdienen“, so die Linke im Bundestag.¹⁴ Derzeit liegt der gesetzliche Mindestlohn bei lediglich 9,35 Euro die Stunde.

Die Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (Rentenkommission) hat in ihrem Ende März 2020 veröffentlichten Bericht auch über die Einbeziehung weiterer Berufsgruppen, vor allem von Beamten, angedacht. Sie schreibt: „Die Kommission verkennt nicht, dass es Argumente gibt, die dafürsprechen könnten, Beamtinnen und Beamte in die gesetzliche Rentenversicherung einzubeziehen. Für den Aspekt der nachhaltigen Finanzierung der Rentenversicherung gilt dies jedoch voraussichtlich eher nicht. Die Einbeziehung in die gesetzliche Rentenversicherung könnte kurz- und mittelfristig zwar die gesetzliche Rentenversicherung finanziell entlasten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass den zunächst entstehenden finanziellen Entlastungen der Rentenversicherung langfristig hohe zusätzliche Rentenleistungen gegenüberstehen würden, die die Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung voraussichtlich eher erschweren würden.“¹⁵ Allerdings würde die Einbeziehung von Beamten in der öffentlichen Diskussion mit dem Aspekt der Gleichbehandlung begründet und gefordert. Dagegen wandte sich Friedhelm Schäfer, Fachvorstand für Beamtenpolitik des dbb Beamtenbund und Tari-

¹³ <https://www.versicherungsbote.de/id/4882032/chapter/1/Rente-Hoehe-Durchschnitt-Altersrente/>, abgerufen am 6.5.2020

¹⁴ <https://www.linksfraktion.de/themen/a-z/detailansicht/mindestlohn/>, abgerufen am 6.5.2020

¹⁵ https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/media/2020-03-27_kurzfassung.pdf, abgerufen am 6.5.2020

union und kritisierte: „In letzter Konsequenz würde damit das für diesen Staat so elementare, im Grundgesetz verankerte Berufsbeamtentum leichtfertig in Frage gestellt, um billige politische Punkte zu machen.“¹⁶

Nach Meinung der Verbraucherkommission verkennt Schäfer jedoch, dass Ungleichbehandlung das Gerechtigkeitsempfinden der Menschen verletzt und nicht dauerhaft akzeptiert wird. Gerade in Krisensituationen. Die Verbraucherkommission plädiert daher für eine gesetzliche Rentenversicherungspflicht für alle. Neben den Beamten sind auch zum Beispiel nicht versicherungspflichtige Selbstständige. Ergänzt werden kann dieses System durch betriebliche und solidarische private Altersvorsorge wie das Vorsorgekonto Baden-Württemberg.¹⁷

Hauptautor: Jürgen Stellpflug

Diese Stellungnahme stellt eine Mehrheitsmeinung der Verbraucherkommission dar und spiegelt nicht in jedem Fall die individuelle Meinung wider.

¹⁶ <https://www.vbob.de/aktuelles/news/beamtenversorgung-systemwechsel-ist-sinnlos/>, abgerufen am 6.5.2020

¹⁷ <https://www.verbraucherportal-bw.de/.Lde/Startseite/Verbraucherschutz/Private+Vorsorge+fuer+das+Alter>, abgerufen am 7.5.2020