Alternative Modelle zur Finanzierung der Langzeitpflegekosten

Silvan Aregger, Martin Eling
Silvan Aregger, Martin Eling

Alternative Modelle zur Finanzierung der Langzeitpflegekosten

I-VW-HSG Schriftenreihe, Band 67
Inhaltsverzeichnis

1 Motivation der Problemstellung ................................................................. 9
2 Beschreibung des heutigen Finanzierungsmodells ..................................... 13
3 Finanzierungsmodelle .................................................................................. 17
   3.1 Ex post steuerfinanziert ........................................................................ 19
      3.1.1 Status quo beibehalten .................................................................. 19
      3.1.2 Geeignete Steuerarten ..................................................................... 20
         3.1.2.1 Einkommenssteuer ............................................................... 20
         3.1.2.2 Zweckgebundene Mehrwertsteuer ......................................... 20
         3.1.2.3 Erbschaftssteuer .................................................................. 21
         3.1.2.4 AHV-Lohnbeiträge ............................................................... 21
   3.2 Ex post prämienfinanziert – Obligatorische Pflegeversicherung .......... 22
   3.3 Ex ante verpflichtend kollektiv – Ausbau AHV Fonds ......................... 24
      3.3.1 Allgemeine Überlegungen zu ex ante ............................................ 24
      3.3.2 Umsetzung Ausbau AHV Fonds .................................................. 25
   3.4 Ex ante verpflichtend individuell ............................................................ 26
      3.4.1 Individuelles Pflegekapital ............................................................. 26
      3.4.2 Private Pflegeversicherung ......................................................... 28
      3.4.3 Obligatorische private Pflegeversicherung ..................................... 29
   3.5 Ex ante freiwillig ..................................................................................... 31
      3.5.1 Ausweitung Säule 3a .................................................................... 31
      3.5.2 Steuerlich geförderte private Pflegeversicherung – Pflege-Bahr .... 33
4 Kriterien ...................................................................................................... 37
   4.1 Nachhaltigkeit ....................................................................................... 38
4.2 Gerechtigkeit.................................................................................................. 38
4.2.1 Arm-Reich.................................................................................................. 39
4.2.2 Generationengerechtigkeit ......................................................................... 40
4.3 Wirtschaftliche Folgen.................................................................................. 42
4.4 Anreizwirkungen......................................................................................... 43
5 Vergleich ........................................................................................................... 47
5.1 Nachhaltigkeit ............................................................................................... 47
5.2 Gerechtigkeit................................................................................................ 48
5.2.1 Arm-Reich................................................................................................ 48
5.2.2 Generationengerechtigkeit ........................................................................ 50
5.3 Wirtschaftliche Folgen................................................................................ 51
5.4 Anreizwirkungen.......................................................................................... 53
5.4.1 Anreiz informelle Pflege............................................................................. 53
5.4.2 Anreiz Vorsorge für die Pflege ................................................................. 54
5.4.3 Anreiz zur Verhinderung einer Übersorgung.......................................... 55
5.5 Gesamtturteil ............................................................................................... 56
6 Fazit .................................................................................................................. 63
Literaturverzeichnis ............................................................................................ 65
Danksagung ........................................................................................................... 70
Autorenportrait .................................................................................................... 71
Auf den Punkt gebracht....................................................................................... 72
Management Summary


Executive Summary

Against the background of sharply rising costs, the financing and organization of long-term care is becoming a focus of the political debate. We compare five financing options for long-term care based on the four criteria of social justice, economic efficiency, sustainability and the incentive effects associated with the financing models. Overall, we recommend supplementing existing long-term care funding with additional financing sources. For example, an additional capital funded system that needs time to develop its full potential could be supported by temporary, earmarked taxes.
1 Motivation der Problemstellung


Die Finanzierung der Langzeitpflege wurde in der Schweiz zuletzt im Jahr 2011 umfassend reformiert. Ziel war es, die sozialpolitisch schwierige Situation bestimmter Gruppen pflegebedürftiger Personen zu mildern und die obligatorische Krankenpflegeversicherung (OKP), welche zunehmend altersbedingte Langzeitpflegeleistungen übernahm, finanziell nicht zusätzlich zu belasten (Bundesrat, 2005, S. 2065). Seither ist die Finanzierung in drei Teile gegliedert: Öffentliche Mittel von Kantonen und Gemeinden (40.9%), Beiträgen der OKP und Sozialversicherungen (24.6%) sowie private Kostenbeteiligungen (ca. 34.5%). In einem Evaluationsbericht kam der Bundesrat (2018) zum Schluss, dass die oben genannten Reformziele erreicht wurden. So wurde der Anteil der OKP an der Langzeitpflegefinanzierung gedeckelt und hat sich stabilisiert. Es wurde jedoch Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung der Restfinanzierung der Langzeitpflege durch die Kantone festgestellt, deren Kosten inzwischen enorm ansteigen. Auch die hohen privaten Kostenbeteiligungen werden regelmäßig kontrovers diskutiert, da im Pflegefall auch ein relativ hohes Vermögen in relativ kurzer Zeit aufgebraucht ist.\(^2\)


---

\(^1\) Das Bundesamt für Statistik prognostiziert, dass der Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung zwischen dem Jahr 2015 und 2040 von 18,0 auf 25,5 Prozent steigen wird; im gleichen Zeitraum wird der Anteil der über 80-Jährigen von 5 auf 9 Prozent zunehmen (Vgl. BFS, 2015c). Dies führt dazu, dass in den kommenden Jahrzehnten eine starke Zunahme der Anzahl der pflegebedürftigen Personen zu verzeichnen sein wird, denn die meisten pflegebedürftigen Personen finden sich in der Altersgruppe der über 80-jährigen.

\(^2\) Bereits im Jahr 2017 war rund die Hälfte aller in Alters- und Pflegeheimen wohnhaften Personen auf Ergänzungsleistungen angewiesen (Bundesamt für Sozialversicherungen [BSV], 2019a, S. 5).


---


⁵ Die Studie wurde aufbauend auf der Bachelorarbeit von Silvan Aregger (Aregger, 2020) gestaltet, die auf Anfrage verfügbar ist.
2 Beschreibung des heutigen Finanzierungsmodells

Im aktuellen Finanzierungsmodell der Schweizer Langzeitpflege wird die Last von mehreren Akteuren getragen. An den von der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV) (Art. 7 Abs. 2) als Pflegeleistungen klassifizierten Massnahmen beteiligen sich die OKP, die öffentliche Hand und die Pflegebedürftigen selbst mit der Patientenbeteiligung. Die Kosten für Betreuung und Hotellerie werden von den Pflegebedürftigen und damit indirekt zum Teil, mittels Ergänzungsleistungen (EL), von der öffentlichen Hand finanziert.


Die von der OKP zu leistenden Beiträge wurden im Rahmen der Neuordnung der Pflegefinanzierung von 2011 begrenzt, um die zunehmend stärkere Belastung der OKP-Prämien mit den Langzeitpflegekosten zu verhindern (Bundesrat, 2016, S. 37). Die Kantone interpretieren die KLV teilweise leicht unterschiedlich, warum die hier aufgezeigte Kostenverteilung keine Allgemeingültigkeit hat. Im Kanton Aargau muss sich, sofern der OKP-Beitrag ausreicht, kein weiterer Akteur an den Kosten der Pflegeleistungen beteiligen (Kanton Aargau, 2019). Sind die Pflegekosten jedoch höher, was üblicherweise der Fall ist, regelt der Kanton die Restfinanzierung (Art. 25a Abs. 5 KVG). Ein Anteil von maximal 20% des vom Bundesrat festgelegten Pflegebeitrags der OKP darf aber auf den Pflegebedürftigen überwälzt werden (Art. 25a Abs. 5 KVG). Nützt ein Kanton diesen Spielraum vollständig aus, ergibt sich mit den Höchstbeträgen in Artikel 7a KLV somit eine maximale Patientenbeteiligung von täglich 21.60 CHF (23.00 CHF ab 1. Januar 2020) (Bundesamt für Gesundheit (BAG), 2019, Art. 7a) für die stationäre Pflege und 15.95 (15.40 CHF) für die ambulante Pflege. Die Finanzierung der über die Summe aus Patientenbeteiligung und OKP-Beiträgen hinausgehenden Pflegekosten liegt in der Verantwortlichkeit der Kantone, welche diese Aufgabe wahlweise auch den Gemeinden übertragen können (Rosenkranz & Meierhans, 2013, S. 76-78).

Tabelle 1 zeigt die Aufteilung der Finanzierungslast der KLV-Pflegekosten auf die drei Akteure OKP, öffentliche Hand und Pflegebedürftiger anhand der Regelungen im Kanton Aargau für die Pflegestufen zwei und acht in einem Pflegeheim. Auf Pflegestufe
zwei wird eine tägliche Pflegedauer von 21-40 Minuten verrechnet, was im Kanton Aargau eine Pflegetaxe von 32.30 CHF hervorruft. Die Beteiligung der OKP, welche auf Pflegestufe zwei 18 CHF beträgt, reicht nicht aus, um die Kosten zu decken, weswegen als Nächstes bis zu einem Maximum von 21.60 CHF der Pflegebedürftige belangt wird. Auf Stufe zwei reicht die maximale Patientenbeteiligung aus, um die übrigbleibenden Kosten von 14.30 CHF zu decken und die öffentliche Hand muss sich nicht beteiligen. Auf Pflegestufe acht, also einer Pflegedauer von 141-160 Minuten, sind nebst OKP-Kostenbeteiligung und Patientenbeteiligung noch 67.70 CHF übrig (Restkosten), welche vom Kanton finanziert werden müssen. Zu bemerken ist, dass sich diese Berechnungen je nach kantonalen Vorschriften zu den Patientenbeteiligungen unterscheiden können.

Tabelle 1: Beispielhafte Aufteilung der KLV-Pflegekosten auf die verschiedenen Akteure in einem Pflegeheim im Kanton Aargau (tägliche Kosten in CHF)

<table>
<thead>
<tr>
<th>Pflegestufe</th>
<th>Stufe 2</th>
<th>Stufe 8</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Gesamte Pflegekosten</td>
<td>32.30</td>
<td>161.30</td>
</tr>
<tr>
<td>Kostenbeteiligung OKP</td>
<td>18.00</td>
<td>72.00</td>
</tr>
<tr>
<td>Patientenbeteiligung</td>
<td>14.30</td>
<td>21.60</td>
</tr>
<tr>
<td>Restfinanzierung öffentliche Hand</td>
<td>0.00</td>
<td>67.70</td>
</tr>
</tbody>
</table>

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kanton Aargau (2019)

Sämtliche Kosten, die von der KLV (Art. 7 Abs. 2) nicht abgedeckt sind, müssen vollständig von den Pflegebedürftigen aufgebracht werden. Diese betreffen im stationären Bereich die Hotellerie und Betreuung und im ambulanten Bereich die hauswirtschaftlichen Leistungen (Trageser, Gschwend, von Stokar, Landolt, Otto & Hegedüs, 2018, S. 29). Damit werden vorerst nur die auf Pflege angewiesenen Personen weiter belastet. Falls das Renteneinkommen, die weiteren Einnahmen (u.a. Hilflosenentschädigung der AHV) (Art. 43 Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG)) und der als Einkommen anrechenbare Teil des vorhandenen Vermögens nicht mehr ausreichend, entsteht ein Recht auf EL. Für die EL Berechnung werden jährlich 10% des Vermögens, welches den Freibetrag von 37'500 CHF übersteigt, dem Einkommen ange rechnet (Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG), Art. 11 Abs. 1 lit. c).

In diesem Zusammenhang sollte auch die sich anbahrende Neuerung des ELG (BSV, 2019b) nicht ausser Acht gelassen werden. Diese wurde vom Parlament verabschiedet und die Referendumsfrist ist ungenutzt abgelaufen, wonach die Reform voraussichtlich auf das Jahr 2021 in Kraft treten wird. Die in Verbindung mit der Langzeitpflege wichtigste Änderung betrifft Art. 16a ELG (EL-Reform) (BSV, 2019b). Dieser besagt, dass sämtliche bezogenen Ergänzungsleistungen nach dem Tod des Bezügers von demjenigen Teil seines Nachlasses, der den Betrag von 40'000 CHF übersteigt, zurückbezahlt werden muss. Dies würde bedeuten, dass zwar bis zum Tod weiterhin nur 10% des Vermögens zum anrechenbaren Einkommen gezählt werden, in der Folge aber doch bis auf
den Freibetrag von 40'000 CHF das gesamte Vermögen für die Kosten im hohen Alter angerechnet würde, sofern man dieses nicht vorzeitig aufgebraucht hat. Diese Neuerung führt zu Fehlanreizen, welche darin bestehen, möglichst viel des Vermögens, welches man zurückbeziehen müsste, bereits im Vorgang an die Nachkommen zu übertragen oder es anderweitig zu verbrauchen, sofern es ohnehin nicht den Erben zukommt. Diese Auswirkung trübt die grundsätzlich positiv zu bewertende Reform, welche ja dazu führt, dass die Mittel, die einem Pflegebedürftigen zur Verfügung stehen, auch tatsächlich für die Pflege verwendet werden. Dadurch würde verhindert, dass die Erben von eigentlich wohlhabenden Leuten durch den Steuerzahler subventioniert werden. Dies erscheint an sich als durchaus erstrebenswert. Die Reform dieser Regelung steht also in einem gewissen Spannungsfeld.


Insgesamt betrachtet, teilen sich momentan also öffentliche Hand, Sozialversicherungen und Betroffene die Finanzierungslast der Langzeitpflege. Die Zahlen des Bundesamts für Statistik (BFS) (2019a) zeigen, dass die öffentliche Hand 40.9%, die Sozialversicherungen 24.6% und die Pflegebedürftigen 34.5% der gesamten Langzeitpflegekosten übernehmen. Mit der EL-Reform (BSV, 2019b) würde sich dieses Verhältnis voraussichtlich etwas in Richtung der Pflegebedürftigen verschieben und die öffentliche Hand zu einem gewissen Grad entlasten.
3 Finanzierungsmodelle


In Tabelle 2 werden die fünf Modelle zusammengefasst und kurz erläutert. Es sei darauf hingewiesen, dass auch Mischmodelle der Finanzierungsvarianten denkbar sind, etwa ein behutsamer Aufbau eines kapitalgedeckten System um langfristig Kapital zu generieren, verbunden mit einer temporären zweckgebundenen Steuer, um mittelfristige Finanzierungsengpässe zu adressieren. Die Betrachtung soll auch nicht rein statisch erfolgen; nebst Ergänzungen sind daher auch Anpassungen am bestehenden institutionellen Rahmen denkbar. Beispielsweise wäre eine Idee die Säule 3a für Pflege zu öffnen, diese aber vorrangig gegenüber dem heutigen Altersparen in Säule 3a zu behandeln, um das staatspolitische Ziel einer ausgewogenen Pflegefinanzierung zu erreichen.
<table>
<thead>
<tr>
<th>Modell</th>
<th>Finanzierungsquelle</th>
<th>Erläuterung</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Beibehaltung Status Quo                     | Ex post steuerfinanziert: Finanzierung der Zusatzkosten durch höhere Steuern | • Da OKP-Anteil und Patientenbeteiligung plafoniert sind, werden die wachsenden Pflegekosten die öffentliche Hand am stärksten belasten  
• Die Betreuungs- und Hotellerie Kosten werden als erstes die Pflegebedürftigen, dann aber durch die EL auch den Steuerzahler treffen  
• Denkbar sind die Einkommenssteuer (progressiv), eine zweckgebundenen MWST (regressiv), eine Erbschaftsteuer (progressiv) oder eine Erhöhung der AHV-Beiträge (proportional) |
| Obligatorische Pflegeversicherung im Umlageverfahren | Ex post prämienfinanziert: Finanzierung durch Lohn-, Kopf- oder Risikoprämien | • Der Bundesrat (2016) schlägt drei unterschiedliche Leistungsumfänge vor: Modell A übernimmt nur die Betreuungsleistungen; Modell B übernimmt sämtliche nach KLV als Pflegeleistungen definierten Massnahmen; Modell C übernimmt sowohl Betreuungsleistungen als auch KLV Pflegeleistungen  
• Lasten verschieben sich entweder von OKP und Staat oder von Privaten auf die neue Versicherung |
| Ausbau AHV-Fonds                           | Ex ante kollektiv verpflichtend: Kapitaldeckungsverfahren mit Lohnbeiträgen oder OKP-Prämien | • Jede Alterskohorte erspart ein kollektives Kapital im Rahmen des AHV-Fonds, sobald dieselbe Kohorte dann im pflegebedürftigen Alter ist, wird dieses wieder aufgelöst  
• Eine Unterteilung der Bevölkerung in passende Kohorten wäre vorzunehmen |
| • Individuelles Pflegekapital               | Ex ante individuell verpflichtend: Kapitaldeckungsverfahren mit Kopf-Beiträgen bzw. risikobezogenen Prämien | • Beim individuellen Pflegekapital werden ab einem bestimmten Alter Prämien erhoben, die auf einem eigenen Sparkonto bis zu einem Zielbetrag angelegt werden und erst bei Eintritt der Pflegebedürftigkeit verzehrt werden dürfen. Das übrig gebliebene Kapital würde an die Nachkommen vererbt werden  
• Bei der obligatorischen privaten Pflegeversicherung wird die Pflicht zum Abschluss einer solchen kapitalgedeckten Versicherung eingeführt. Möglich sind Modelle mit fixen Tagesentschädigungen oder der Rückerstattung der tatsächlichen Kosten. Mit den heute angebotenen Versicherungen kann nur ein Teil der Gesamtkosten finanziert werden |
| • Obligatorische private Pflegeversicherung | Ex ante individuell verpflichtend: Kapitaldeckungsverfahren mit Kopf-Beiträgen bzw. risikobezogenen Prämien |  |
| • Ausweitung Säule 3a                      | Ex ante freiwillig: Individuelles Kapitaldeckungsverfahren mit persönlichen Sparbeträgen bzw. risikobezogenen Prämien | • Die Ausweitung von Säule 3a knüpft stark an diese an, wobei viele Modalitäten übernommen werden: die Zweckbindung, die steuerliche Abziehbarkeit und der nur ergänzende Charakter des Modells  
• Nach dem Vorbild des Pflege-Bahrs würden beim zweiten freiwilligen Modell die Prämien von privaten Pflegeversicherungen mit Steuermitteln mitfinanziert |

*Quelle: Eigene Darstellung*
3.1 Ex post steuerfinanziert

3.1.1 Status quo beibehalten


Der Bundesrat (2016, S. 61-62) hat berechnet, dass Kantone und Gemeinden ihre Fiskalrevenien bis ins Jahr 2045 einzig aufgrund der Langzeitpflege im Durchschnitt um 12 Prozent erhöhen müssen, falls der Status quo beibehalten wird. Der nächste Abschnitt befasst sich darum mit den verschiedenen Steuerarten, die denkbar sind, um die Zusatzlast zu tragen.
3.1.2 Geeignete Steuerarten


3.1.2.1 Einkommenssteuer


Die Einkommenssteuer würde weiterhin auf kantonaler Ebene erhoben, so dass bei einer Verwendung dieser Finanzierung keine administrativen Reformen erforderlich wären (Bundesrat, 2016, S. 74). Das in den verschiedenen Kantonen stark ungleich wachsende Verhältnis der über 80-Jährigen zur Bevölkerung im Erwerbsalter würde bei dieser Finanzierung jedoch ein anderes Problem verursachen. Da bspw. im Kanton Nidwalden dieses Verhältnis (+169%) stärker zunehmen wird als im schweizerischen Durchschnitt (+70%) (Cosandey & Kienast, 2016, S. 125), werden in diesen Kantonen die zusätzlichen Pflegekosten eine stärkere Erhöhung der Fiskaleinnahmen als die mittleren 12 Prozent verursachen. Mit dem seit 2008 existierenden Nationalen Finanzausgleich (NFA) kennt die Schweiz ein Instrument, um diesen durch soziodemografischen Sonderlasten hervorgerufenen Ungleichheiten entgegenzuwirken (Eidgenössisches Finanzdepartement (EFD), 2019). Die Finanzierung über die Einkommenssteuern würde also zu höheren Ausgleichszahlungen zwischen den Kantonen im Rahmen des NFA führen.

3.1.2.2 Zweckgebundene Mehrwertsteuer

Bei der Mehrwertsteuer (MWST) handelt es sich um eine allgemeine Verbrauchssteuer, welche den inländischen, nicht unternehmerischen Konsum von Gütern und Dienstleistungen auf Bundesebene besteuert (ESTV, 2019a, S. 41). Im Gegensatz zur Einkommenssteuer ist sie eine regressive Steuer (Gravelle & Taylor, 1989, S. 231). Die MWST soll vom Konsumenten getragen werden und wird darum auf den Verkaufspreis hinzuaddiert (ESTV, 2019a, S. 42). Eine Besonderheit stellt die zweckgebundene MWST dar, welche auch für die Pflegefinanzierung vorgeschlagen wird (Eling & Elvedi, 2019, S. 155). Etwa 20% des gesamten MWST-Ertrags werden bereits heute zweckgebunden verwendet und fließen nicht in die allgemeine Bundeskasse (ESTV, 2019a, S. 45). Der Normalsatz der MWST liegt in der Schweiz bei 7.7% und damit im internationalen Vergleich (z.B. Deutschland 19% oder Italien 22%) auf einem sehr tiefen Niveau (ESTV,
Dies bedeutet nicht zwingendemassen, dass die Steuerbelastung in der Schweiz tiefer ist, sondern hat auch damit zu tun, dass der Steuermix stärker auf direkte Steuern wie Einkommens- oder Vermögenssteuern setzt. Da die indirekten Steuern, unter anderem also auch die MWST, in der Schweiz tiefer sind als in vielen anderen Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) (Schaltegger, 2003, S. 1-2), würde eine Erhöhung der MWST anstelle der Einkommenssteuer einen Angleich des Steuermix an das internationale Umfeld bedeuten.

Da aktuell die Langzeitpflege kantonal bzw. kommunal organisiert ist, die MWST jedoch eine Bundessteuer darstellt, wäre eine veränderte Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen nötig, um die MWST für die Langzeitpflege zu verwenden (Bundesrat, 2016, S. 72). Gemäss Bundesverfassung (BV) (Art. 43a Abs. 1) kann der Bund aber nur diejenigen Aufgaben übernehmen, welche die Kraft der Kantone übersteigen. Im Hinblick auf die Verdoppelung der Langzeitpflegekosten bis ins Jahr 2050 (Eling & Elvedi, 2019, S. 129), wäre es zumindest prüfenswert, ob dies eintreten könnte.

3.1.2.3 Erbschaftssteuer


3.1.2.4 AHV-Lohnbeiträge


3.2 Ex post prämi enfinanziert – Obligatorische Pflegeversicherung


**Abbildung 1:** Verteilung der Kosten von 2011 auf die einzelnen Akteure im Status Quo und in den vorgeschlagenen Modellen der obligatorischen Pflegeversicherung

![Kostenverteilung Diagramm](image)


3.3 Ex ante verpflichtend kollektiv – Ausbau AHV Fonds

Mit dem Ausbau des AHV-Fonds wird eine kollektive ex ante Finanzierungsmethode vorgeschlagen, um die künftige Zusatzbelastung der Langzeitpflegekosten zu decken. Als Grundlage werden zuvor noch allgemeine Merkmale, welche sämtliche ex ante bzw. kapitalgedeckten Finanzierungsmodelle gemein haben, diskutiert. Diese Ausführungen sind auch für die später thematisierten weiteren ex ante Finanzierungsmodelle relevant.

3.3.1 Allgemeine Überlegungen zu ex ante


Kune (2001, S. 421) spricht einen weiteren Vorteil der ex ante Finanzierung an, der psychologischer Natur ist. Im Unterschied zum Umlageverfahren werden die Beiträge bei der ex ante Finanzierung eher als eigene Ersparnisse denn als Steuern betrachtet, was den negativen Einfluss auf den Arbeitsmarkt stark verringern kann. Dies gilt jedoch stärker für die individuellen Instrumente und weniger für eine kollektive Kapitaldeckung.

Henke und Borchardt (2003, S. 6) geben eine zusammenfassende Übersicht über die Merkmale der kapitalgedeckten Finanzierung. Der Kapitalstock muss, anders als bei der

3.3.2 Umsetzung Ausbau AHV Fonds


in Kapitel 3.1.2 behandelten Steuerarten in Betracht gezogen werden. Die Dynamiken und Wechselwirkungen der jeweiligen Steuerart blieben dieselben.


3.4 Ex ante verpflichtend individuell


3.4.1 Individuelles Pflegekapital


Als ex ante Finanzierungsmodell gelten für das individuelle Pflegekapital grundsätzlich die allgemeinen Ausführungen zu kapitalgedeckten Instrumenten aus Kapitel 3.3.1. Zusätzlich ermöglicht die Weitervererbung des übrigbleibenden Kapitals eine positive Anreizwirkung für den schonenden Umgang mit Ressourcen, denn Angehörige würden für ihre Unterstützung indirekt entlohnt werden (Cosandey & Kienast, 2016, S. 133).


In einem politischen Prozess wäre unter anderem folgendes genauer zu definieren: Das Alter in dem die Versicherungspflicht beginnt, die Höhe der einzubezahlenden Prämien, die Institution, welche die Sparkonten verwaltet, der Umfang der Prämienverbilligung und die Mechanismen, welche greifen, wenn das Kapital aufgebraucht ist.
3.4.2 Private Pflegeversicherung


3.4.3 Obligatorische private Pflegeversicherung


---


Tabelle 3: Monatsprämien eines in Zürich wohnhaften Mannes bei Vertragsabschlussalter von 25-65 Jahren und kumulierte Prämien pro Person und Jahrgang bis zum durchschnittlichen Pflegeheimeintrittsalter unter den Annahmen von Nullzinsen und dass jede Person genau bis zum Alter von 81.5 Jahren einbezahlt

<table>
<thead>
<tr>
<th>Eintrittsalter</th>
<th>Bevölkerungszahl</th>
<th>Monatsprämie (CHF)</th>
<th>Verbleibende Jahre bis zu durchschnittlichem Pflegeheimeintritt</th>
<th>Kumulierte Prämien pro Person (CHF)</th>
<th>Kumulierte Prämien pro Jahrgang (CHF)</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>25</td>
<td>105'517</td>
<td>48.60</td>
<td>56.5</td>
<td>32'950.80</td>
<td>3'476'869'564</td>
</tr>
<tr>
<td>30</td>
<td>121'551</td>
<td>50.40</td>
<td>51.5</td>
<td>31'147.20</td>
<td>3'785'973'307</td>
</tr>
<tr>
<td>35</td>
<td>121'206</td>
<td>52.20</td>
<td>46.5</td>
<td>29'127.60</td>
<td>3'530'439'886</td>
</tr>
<tr>
<td>40</td>
<td>117'388</td>
<td>59.40</td>
<td>41.5</td>
<td>29'581.20</td>
<td>3'472'477'906</td>
</tr>
<tr>
<td>45</td>
<td>118'183</td>
<td>72.00</td>
<td>36.5</td>
<td>31'536.00</td>
<td>3'727'019'088</td>
</tr>
<tr>
<td>50</td>
<td>131'905</td>
<td>91.80</td>
<td>31.5</td>
<td>34'700.40</td>
<td>4'577'156'262</td>
</tr>
<tr>
<td>55</td>
<td>131'834</td>
<td>117.00</td>
<td>26.5</td>
<td>37'206.00</td>
<td>4'905'015'804</td>
</tr>
<tr>
<td>60</td>
<td>108'172</td>
<td>158.40</td>
<td>21.5</td>
<td>40'867.20</td>
<td>4'420'686'758</td>
</tr>
<tr>
<td>65</td>
<td>88'544</td>
<td>223.20</td>
<td>16.5</td>
<td>44'193.60</td>
<td>3'913'078'118</td>
</tr>
</tbody>
</table>


3.5 Ex ante freiwillig

3.5.1 Ausweitung Säule 3a


Gemäß der Motion der FDP Fraktion (Parlamentsdienste, 2006) sollen durch die Ausweitung der Säule 3a auf die Pflegefinanzierung Anreize geschaffen werden, um ein eigenes Pflegeguthaben zu bilden. Denn im derzeitigen System bestünden keinerlei solcher Anreize und jemand der für die eigenen Pflegekosten spart, hat keinen Vorteil, sondern erhält die genau gleichen Leistungen wie diejenigen, die ihr Geld für andere Zwecke aufgewendet haben, nur muss er oder sie die Pflegekosten selbst bezahlen. Da das Instrument freiwillig ist, werde auch die Belastung von Personen in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen nicht weiter verschlimmert, was bei verpflichtenden Modellen der Fall ist (ebd.). Der Bundesrat (2016, S. 75-76) weist nach der Prüfung des Postulats von Joachim Eder darauf hin, dass ein freiwilliges steuerbegünstigtes Sparen nur für einen kleinen Teil der Bevölkerung in Frage käme, welcher die Pflege sowieso finanzieren könnte.


Der Einfluss durch die daraus resultierenden Steuerabzüge in der Säule 3a auf die Steuereinnahmen wird auf rund 1,2 bis 1,3 Milliarden Franken geschätzt (Bundesrat, 2016, S. 96-97). Der Bundesrat (S. 97) wie auch Colombo und Mercier (2012, S. 330) warnen bei freiwilligen steuerbegünstigten Sparlösungen vor potentiellen Mitnahmeeffekten der besser gestellten Individuen. In einer Beispielrechnung kam der Bundesrat (S. 97) zum Schluss, dass die Ausweitung der Abzüge auf die Langzeitpflege zu einer weiteren Reduktion der Steuereinnahmen um rund 500 bis 600 Millionen CHF führen würde. Die Mitnahmeeffekte könnten etwas verringert werden, wenn etwa Einkommens- oder Vermögensobergrenzen festgelegt werden, ab welchen eine Steuerbegünstigung nicht mehr


3.5.2 Steuerlich geförderte private Pflegeversicherung – Pflege-Bahr

Dieses Modell orientiert sich am Pflege-Bahr in Deutschland, welches den Abschluss von privaten Pflegeversicherungen mit Steuermitteln unterstützt. Als Grundlage kann auf
die Ausführungen zu den privaten Pflegeversicherungen in Kapitel 3.4.2 verwiesen werden. Die Subventionierung der dort beschriebenen Versicherungsprodukte wäre denkbar.


4 Kriterien

In Tabelle 4 werden die vier Vergleichskriterien Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, Wirtschaftliche Folgen und die Anreizwirkungen kurz definiert und anschliessend erläutert.

Tabelle 4: Übersicht und Erläuterung der Vergleichskriterien

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kriterium</th>
<th>Definition</th>
<th>Anmerkung</th>
</tr>
</thead>
</table>
| Nachhaltigkeit     | Ressourcenökonomisches Prinzip, das gewährleistet, ein System (Finanzierungsmodell) in seiner Funktionsweise (ohne weitere Reformen) dauerhaft (über Babyboom Generation hinaus) aufrechtzuerhalten | • Im Fokus steht die finanzielle Nachhaltigkeit mit einem ausgeglichenen Staatshaushalt aufrechtzuerhalten  
• Nachhaltigkeit bedeutet aber nicht einzig nachhaltige Finanzen, sondern auch eine nachhaltige Qualität; dies erfordert eine sozialpolitisch wichtige Diskussion, wieviel für Pflege überhaupt ausgegeben werden soll und welches Qualitätsniveau wir in der Pflege wollen  
• Eine Gefährdung der Nachhaltigkeit geht insbesondere auch von den demografischen Veränderungen aus |
| Gerechtigkeit      | Gerechte Verteilung der Lasten zwischen Arm und Reich sowie zwischen den Generationen | • Ziel ist nicht eine Minimierung von Ungleichheit, sondern eine angemessene Unterstützung der Armen und am stärksten Benachteiligten  
• Massnahmen sollen bestehende Umverteilung denentsprechend nicht erhöhen, jedoch ein Mindestmass an Unterstützung für die Bedürftigsten bieten  
• Zwischen den Generationen ist es zentral, dass die Bedürfnisse der jungen, mittleren und alten Generationen beachtet werden  
• Es sollte keine Welt in schlechterem als dem vorgefundenen Zustand übergeben werden und damit keine Lastenverschiebung auf die Folgegenerationen stattfinden |
| Wirtschaftliche    | Auswirkungen auf Wirtschaftswachstum sowie Auswirkungen auf Arbeitsmarkt (Verteuerung Arbeitsangebot) und Konsum der Haushalte (Verringerung Nachfrage) | • Die Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum hängen stark von der Progressivität und den verzerrenden Effekten der Beitragserhebung ab  
• Die Folgen auf den Arbeitsmarkt können entweder den gesamten Arbeitsmarkt oder nur die Zusammensetzung von diesem betreffen  
• Die Modelle beeinflussen je nach Ausgestaltung die heutige und zukünftige wirtschaftliche Leistungsfähigkeit |
| Folgen             | Auswirkungen eines Modells auf informelle Pflege, Vorsorge für die Pflege und Verhinderung einer Überversorgung | • Finanzielle Anreize zur informellen Pflege betreffen besonders das in Aussicht gestellte Erbe für die Nachkommen, welche die informelle Pflege erbringen  
• Anreiz zur Vorsorge bei freiwilligen Modellen durch direkte finanzielle Anreize, bei obligatorischen durch Zwang  
• Bei leichter bis mittlerer Pflegebedürftigkeit ist die ambulante Pflege, bei schwerer die stationäre Pflege zu bevorzugen; Aufenthalte im Spital zu Pflegezwecken sollten stets vermieden werden |

Quelle: Eigene Darstellung
4.1 Nachhaltigkeit


Schut und Van den Berg (2010, S. 411) machen ebenfalls darauf aufmerksam, dass bei der Nachhaltigkeit nicht einzig die Finanzen nachhaltig gestaltet werden sollen, sondern auch eine ansprechende Qualität bestehen bleiben sollte. Dies wird beim Vergleich der verschiedenen Modelle in Kapitel 5 ebenfalls berücksichtigt werden, obschon der Fokus auf den finanziellen Aspekten liegt.

Die Bewertung der Nachhaltigkeit stützt sich in dieser Arbeit hauptsächlich auf die Bestandteile von Pufés Definition. Es wird jeweils bewertet, ob das Finanzierungsmodell die zunehmende Last der Langzeitpflege in der konkreten Form auf Dauer tragen kann. Weiter wird untersucht, ob dies in der jetzigen Form, also ohne Reformen, eingehalten werden kann. Ausserdem muss immer sichergestellt sein, dass zugunsten der finanziellen Nachhaltigkeit keine Qualitätseinbußen hingenommen werden. Der Staatshaushalt sollte aber dennoch stets im Gleichgewicht bleiben. Von den verschiedenen die Nachhaltigkeit gefährdenden Faktoren werden die demografischen Verschiebungen in der Bewertung am stärksten gewichtet. Denn diese stellen den Haupttreiber für das überproportionale Kostenwachstum im Pflegebereich dar, welches die Überlegungen zur Nachhaltigkeit erst zu einer so dringlichen Angelegenheit macht.

4.2 Gerechtigkeit

Das Kriterium der Gerechtigkeit ist bei den verschiedenen Finanzierungsmöglichkeiten insofern relevant, als dass die Modelle unterschiedliche Folgen für die Umverteilung zwischen erstens den Generationen und zweitens den Einkommensklassen bzw. Arm
und Reich haben. Deswegen wird in diesem Abschnitt das Kriterium der Gerechtigkeit sowohl im Sinne der generellen Verteilungswirkung zwischen den sozialen Schichten als auch der Generationengerechtigkeit definiert.

4.2.1 Arm-Reich


Wie sich ein Staat im Bereich der Umverteilung verhalten soll, ist vielerorts vor allem in Bezug auf die Armut relevant. Die Beseitigung der generellen Ungleichheit in Einkommen und Vermögen ist, sofern die Armut nicht betroffen ist, ein weniger dringliches Problem (OECD, 2008, S. 301-302). Die Bekämpfung der Armut ist möglich, nachdem sie am Markt aufgetreten ist oder aber durch Massnahmen, die verhindern, dass die Marktverteilung überhaupt zu Armut führt (ebd., S. 301-302). Wird die Armut nachgängig bekämpft, ist die Umverteilung zentral. Diese soll, um möglichst negative Anreize auf die Beschäftigung zu verhindern, eher die Situation der Geringverdiener verbessern und nicht die der Menschen, welche gar keiner Arbeit nachgehen. Dabei muss aber beachtet werden, dass es für einige Menschen in schwierigen persönlichen Umständen anspruchsvoller ist, Arbeit zu finden oder eine solche überhaupt auszuüben. Auch Kinder können nicht dafür verantwortlich gemacht werden, was sie von ihren Eltern bereitgestellt erhalten. Aus diesen Gründen ist auch eine Umverteilung an Menschen ohne Arbeit nötig, welche möglichst differenziert nach gewissen Bedingungen erfolgen sollte. Es sollten also etwa Menschen in schwierigen persönlichen Situationen ohne Job oder Geringverdiener mit Familie unterstützt werden. Um die ungleiche Marktvorteilung bereits vorgängig zu reduzieren, wird hauptsächlich auf die Erhöhung der Beschäftigung

Im Vergleich der Finanzierungsmodelle wird aufgrund der vielen verschiedenen Ansichten darüber, was ein faires Mass an Umverteilung ist, einzig bestimmt werden, welche Verteilungseffekte das jeweilige Modell zur Folge hat. Dabei wird nicht bewertet, ob diese wünschenswert sind oder nicht. Ob eine Erhöhung der Beschäftigung erreicht werden kann, wird nicht en Detail behandelt, da die Finanzierungsmodelle der Langzeitpflege weniger starken Einfluss auf diesen Aspekt haben. Einzig falls direkt negative bzw. direkt positive Folgen auf das Armutsniveau absehbar sind, kann von einer gerechteren bzw. ungerechteren Lösung gesprochen werden. Die minimale Unterstützung der Ärmsten wird aber als Voraussetzung betrachtet, um das Kriterium der Gerechtigkeit zwischen Arm und Reich zu erfüllen.

4.2.2 Generationengerechtigkeit


nächsten Generation mindestens gleich viel hinterlassen wird, wie von der vorhergehen-
denden bereitgestellt wurde. Wenn also hohe zusätzliche Schulden übertragen werden,
war die Generationengerechtigkeit nicht eingehalten. Diese Gefahr wird bei einer
Weiterführung des Generationenvertrags in der jetzigen Form in Kauf genommen, we-
swegen dessen Gerechtigkeit zumindest in Frage gestellt werden muss.

Bei der Analyse der Generationengerechtigkeit wird in dieser Arbeit untersucht, inwie-
weit eine Bürde auf die nächsten Generationen übertragen wird. Es wird beurteilt, ob
eine Welt bzw. ein Zustand mit besseren oder zumindest gleich guten Bedingungen
überlassen wird, als den selbst vorgefundenen (ebd., S. 204). Zusätzlich wird bewertet,
ob die Ressourcenverteilung den Bedürfnissen der jungen, mittleren und alten Genera-
tion genügend Rechnung trägt.

4.3 Wirtschaftliche Folgen

Die Finanzierungsmittel haben teilweise weitreichende Folgen auf verschiedene wirt-
schaftliche Aspekte. Für die umfassende Bewertung der Modelle sind diese
Auswirkungen zu untersuchen. Bei der Analyse werden die Effekte auf den Arbeits-
markt und das wirtschaftliche Wachstum miteinbezogen. Basierend darauf folgt eine
Bewertung der Wirtschaftlichkeit der jeweiligen Modelle.

Der demografische Wandel wird auf den Arbeitsmarkt einen relativ starken Effekt ha-
Erwerbsalter dazu führen, dass die Erwerbstätigen etwa 15% mehr leisten müssen, um
die gleich Masse an Konsum und Investitionsgüter zu schaffen. Zum Ausgleich könnte
der Anteil der Frauen, die am Erwerbsleben teilnehmen, weiter kontinuierlich erhöht
werden. Solche und ähnliche veränderte Umstände können sich laut Bellmann, Kölling
und Lahner (2002, S. 266) auf die gesamte Arbeitsnachfrage oder auf einzelne Gruppen
und damit auf die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung auswirken. Erhöhte
Lohnbeiträge würden die Lohnkosten für alle Arbeitskräfte erhöhen, damit den Produk-
tionsfaktor Arbeit verteuern und die Beschäftigung insgesamt senken (OECD, 1994, S.
9). Würde nur bei den älteren Erwerbstätigen ein zusätzlicher Lohnbeitrag erhoben wer-
den, hätte dies zu bedeuten, dass sich die Zusammensetzung auf dem Arbeitsmarkt hin
to weniger älteren Arbeitskräften entwickeln würde, da jüngere Arbeitskräfte ver-
gleichsweise billiger würden.

Kneller, Bleaney und Gemmell (1999, S. 177) befassen sich mit den Folgen der verschie-
denen Steuern auf das wirtschaftliche Wachstum. Verzerrende Steuern bremsen das
ökonomische Wachstum, nicht verzerrende Steuern haben keinen negativen Einfluss auf
das Wirtschaftswachstum. Kneller et al. (1999, S. 177) zählen die Besteuerung von Ein-
kommen, Vermögen bzw. Kapital und Arbeit (Lohnbeiträge) sowie die
Sozialversicherungsabgaben zu den verzerrenden Steuern. Einen deutlich weniger stark
verzerrenden Effekt haben Steuern auf Dienstleistungen und Güter (Konsumsteuern).
Dieses Ergebnis stützt die Untersuchung von Widmalm (2001, S. 212-213), welche eben-
falls zum Ergebnis kommt, dass Konsumsteuern dem wirtschaftlichen Wachstum am
wenigsten schaden. Die progressivsten Steuern und Steuersysteme haben hingegen ei-
en signifikant negativen Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum. Es kann
gefolgert werden, dass diejenigen Steuern, die den grössten Effekt auf die Umverteilung
haben, das wirtschaftliche Wachstum am meisten abschwächen. Diese nachgewiesene Korrelation wird bei der Bewertung unter anderem dazu verwendet, um die Folgen auf das wirtschaftliche Wachstum und damit die Gesamtwirtschaft zu beurteilen.

Zudem ist zu beachten, dass die ex ante Modelle sich schon sehr bald auf den Konsum auswirken werden, da bereits in den nächsten Jahren ein spürbarer Teil des Einkommens für die Bildung von Ersparnissen aufgewendet werden muss. Bei den ex post Modellen verschiebt sich diese Belastung in die Zukunft, wird aber ebenfalls eine Konsumbeschränkung zur Folge haben. Für die Bewertung der wirtschaftlichen Folgen, hat dieser Umstand besonders bei einer kurzfristigen Betrachtung einen starken Einfluss. Werden nur die Folgen bis etwa 2025 beachtet, schneiden die ex ante Modelle deswegen deutlich schlechter ab. Bei einer längerfristigen Betrachtung nimmt die Relevanz dieses Faktors wieder ab.

### 4.4 Anreizwirkungen

Das Kriterium der Anreizwirkungen wird bewertet, indem drei wünschenswerte, in der Literatur formulierte Anreizwirkungen erläutert werden. Die durch das jeweilige Finanzierungsmodell ausgelösten Auswirkungen auf diese werden dann eingeschätzt und bewertet.


5 Vergleich

5.1 Nachhaltigkeit

Die in Kapitel 3 umrissenen Finanzierungsmodelle schneiden im Bereich der Nachhal‐
tigkeit unterschiedlich gut ab. Die ex ante Modelle stehen vor dem Hintergrund der
demografischen Verschiebungen bereits aufgrund ihrer Struktur besser da. Dies, weil
der Einflussfaktor Demografie fast komplett ausgeschaltet wird, da sich jede Generation
selbst finanziert. Es kann also grundsätzlich von einer dauerhaften Lösung ausgegangen
werden, die über die Babyboom Generation hinaus Bestand haben wird. Ob das jewei‐
lige System in seiner Funktionsweise ohne Reformen aufrechterhalten werden kann,
unterscheidet sich von Modell zu Modell. Das Inflationsrisiko, welchem die ex ante Ver‐
sicherungsmodelle stärker ausgesetzt sind, hat einen geringeren Einfluss auf die hier
durchgeführte Bewertung der Nachhaltigkeit. Dieses tritt nämlich nur mit einer ver‐
gleichsweisen geringen Wahrscheinlichkeit ein, wohingegen die demografischen
Verschiebungen bereits heute in der Bevölkerungsstruktur exakt ablesbar sind.

Beim Vergleich der ex ante Modelle, kann davon ausgegangen werden, dass die ver‐
pflichtenden Modelle nachhaltiger sind als die freiwilligen. Diese Überlegung begründet
sich darin, dass bei freiwilligen Modellen die Gefahr besteht, dass sich nur eine geringe
Anzahl an Personen an der Versicherung beteiligt und darum möglicherweise kein rele‐
vanter Beitrag zur Sicherung des Gesamtsystems geleistet werden kann. Es muss
angenommen werden, dass freiwillige Modelle stets nur unterstützenden Charakter ha‐
ben und die Nachhaltigkeit eines Systems zwar erhöhen, aber keine alleinstehenden
Systeme begründen können. In dieser unterstützenden Form könnten sie aber dauerhaft
und ohne Reformen Bestand haben.

Sowohl bei den kollektiven als auch den individuellen ex ante Modellen kann von einer
hohen Nachhaltigkeit ausgegangen werden, da die zukünftigen Ausgaben nicht plötz‐
lich ungedeckt dastehen können, sondern durch vorher gebildetes Kapital gedeckt sein
werden. Das übergeordnete Ziel der finanziellen Nachhaltigkeit, dass die Ausgaben
 durch Einnahmen gedeckt sind, wird damit dauerhaft erfüllt. Das kollektive ex ante Mo‐
dell, der Ausbau des AHV Fonds, wäre dagegen weniger nachhaltig, da vermutlich
öfter Reformen durchgeführt werden müssten. Das System basiert nämlich nicht wie die
individuellen Lösungen auf eigenen Ersparnissen, über die jemand das alleinige Eigen‐
tumsrecht besitzt und grundsätzlich darüber verfügen kann, sondern besteht einzig aus
dem kollektiven Vermögen. Dies kann zur Folge haben, dass zur Verwendung dieses
Kapital öfter politische Kontroversen entstehen. Die Zweckbindung müsste mit einer im
Gesetz festgeschriebenen Regelung fixiert werden. Dies würde aber in Krisensituation
nicht dieselbe Garantie darstellen, wie eigenes Vermögen oder private Versicherungen,
welche auf Vertragsbasis abgeschlossen wurden. Zusätzlich ist es entscheidend, ob der
AHV Fonds über OKP-Prämien oder Lohnprozente aufgestockt werden würde. Im Falle
einer Finanzierung über AHV Beiträge ist, wie im nächsten Abschnitt detaillierter bes‐
schrieben, mit einer Überlastung der Erwerbsbevölkerung zu rechnen. Aus diesen
Gründen kann davon ausgegangen werden, dass die individuellen verpflichtenden ex
ante Modelle am nachhaltigsten entworfen sind.


5.2 Gerechtigkeit

5.2.1 Arm-Reich

Die von den Finanzierungsmöglichkeiten hervorgerufene Umverteilung zwischen Arm und Reich unterscheidet sich erheblich. Das Ausmass hängt insbesondere davon ab, wie die

Bei der obligatorischen Pflegeversicherung besteht nebst der Finanzierung über die bereits beschriebenen Lohnbeiträge die Möglichkeit, die Beiträge als Kopf-Prämien oder risikobezogen zu erheben. Kopf-Prämien haben ebenso wie risikobezogene Prämien keine Auswirkungen auf die Umverteilung, da jeder Bürger, unabhängig von Einkommen oder Konsum, die gleichen bzw. dem Risiko entsprechenden Beiträge leistet. Bei risikoabhängigen Prämien kann sogar eine inverse Umverteilung stattfinden, da weniger wohlhabende Menschen in der Tendenz weniger gesund sind und auch ein höheres Pflegesiko haben (Lampert & Hoebel, 2019, S. 94). Neben der Beitragsquelle ist noch ein weiterer Aspekt für die tatsächliche Umverteilungswirkung des Modells relevant, nämlich der Anteil der Gesamtkosten, der dann tatsächlich mit diesen erhobenen Beiträgen bezahlt wird. In Modell C der umlagefinanzierten Pflegeversicherung (siehe Kapitel 3.2) wird bspw. ein sehr großer Teil durch die Versicherung übernommen, in Modell A ein deutlich kleinerer. Übernimmt die neue Sozialversicherung die Pflegekosten also nur teilweise, hat auch die Beitragserhebung der anderen Finanzierungsquellen (z.B. out-of-pocket Zahlungen, OKP-Prämien) einen Einfluss auf die gesamthafte Umverteilungswirkung.


Die obligatorischen privaten Pflegeversicherungen haben aufgrund ihrer risikobezogenen Prämien keine Umverteilungswirkung. Ähnlich ist die Situation beim individuellen Pflegekapital. Die Kopf-Prämien bleiben ohne Einfluss auf die Umverteilung. Um die Ärmsten zu unterstützen, wird aber auch hier eine Prämienverbilligung für die tiefsten Einkommensklassen vorgeschlagen. Es wird also nicht eine generelle Umverteilung vorgenommen, sondern die Ärmsten werden gezielt unterstützt. Diese Massnahme kann als der Gerechtigkeit zuträglich eingeschätzt werden. Auch ist sie auf alle anderen ex ante Modelle anwendbar und kann so die Gerechtigkeit sicherstellen, obwohl die Basismodelle keine Unterstützung der Ärmsten vorsehen. Würden keine solchen Mechanismen zur Entlastung der Ärmsten integriert, müsste das Finanzierungsmodell als ungerecht eingestuft werden. Dies gilt auch für die Kopf- und Risikoprämie der obligatorischen Pflegeversicherung im Umlageverfahren.
Die freiwilligen ex ante Finanzierungsmodelle, also der Ausbau von Säule 3a und die steuerliche Förderung der privaten Pflegeversicherungen beinhalten keinen Umverteilungsmechanismus, da dieser bei freiwilligen Lösungen die Nachfrage beseitigen würde. Die in Kapitel 3.5 thematisierten Mitnahmeeffekte können gegebenenfalls als ungerecht eingestuft werden. Eine direkte Benachteiligung der Ärmsten liegt aber nicht vor, weswegen hier nicht von einer stossenden Ungerechtigkeit ausgegangen wird.

5.2.2 Generationengerechtigkeit


stellte auch die Erbschaftsteuer einen interessanten Ansatz dar. Die Finanzierung aus der Kasse der Verstorbenen erscheint grundsätzlich als gerecht, da daraus keine Überbelastung einer lebenden Generation resultiert. Wird aber der von Tremmel (2009, S. 204) angesprochene Aspekt herbeigezogen, dass der nächsten Generation mindestens so viel übertragen werden soll wie die vorangehende bereitstellen konnte, muss die Gerechtigkeit in Frage gestellt werden. Durch die Besteuerung des Erbkapitals wird nämlich der Übertrag auf die folgende Generation stark vermindert, was die Erreichung dieses Ziels gefährdet. Demgegenüber wird von der Einkommenssteuer ähnlich wie von der Lohnsteuer hauptsächlich die Erwerbsbevölkerung belastet, was zu einer Überlastung dieser transferzahlenden Generation führen kann. Die Lohnprozente verstärken diesen Effekt zusätzlich, da ausnahmslos die berufstätige Generation belastet wird. Die Balance zwischen den Generationen ist bei diesen Beitragssarten also in Gefahr.


5.3 Wirtschaftliche Folgen


Die wirtschaftlichen Folgen des Ausbaus vom AHV Fonds hängen stark von der Beitragserhebung ab. Werden die Beiträge über OKP-Prämien erhoben, kann auf oben verwiesen werden und es sind weniger starke wirtschaftliche Folgen zu befürchten, da auch keine Umverteilung stattfindet. Werden die Beiträge hingegen über Lohnbeiträge finanziert, sind verzerrnde Effekte und damit negative wirtschaftliche Folgen zu erwarten. Das Wachstum wird nur moderat negativ beeinflusst, da der Umverteilungseffekt durch die proportionale Steuer geringer ausfällt als bei progressiven Steuern. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind demgegenüber deutlich stärker. Da sich durch Lohnprozente das Arbeitsangebot verteuert, sinkt die Gleichgewichtsmenge (ceteris paribus), was sich negativ auf die Beschäftigung auswirkt. Die Gesamtbeschäftigung ist also betroffen, sofern die Lohnbeiträge der gesamten Erwerbsbevölkerung erhöht werden. Falls die Lohnbeiträge erst ab einem gewissen Alter erhoben werden, verändert sich die Zusammensetzung der Erwerbsbevölkerung zugunsten der Jungen.


Erbschaftssteuern an sich haben nicht stark verlangsambende Effekte auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum, können aber zu starken Kapitalabflüssen ins Ausland führen und behindern dadurch das wirtschaftliche Wachstum im Inland trotzdem. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt betreffen das gesamte Arbeitsangebot. Wird nämlich vom Erbe ein größerer Teil versteuert, sinkt die Attraktivität, Ersparnisse zugunsten des
Nachwuchses zu bilden und deswegen der Anreiz einer Arbeit nachzugehen. Die wirtschaftlichen Folgen sind deswegen ebenfalls nicht als positiv zu bewerten, jedoch als weniger schädlich als bei Lohnbeiträgen oder Einkommenssteuern.

5.4 Anreizwirkungen


5.4.1 Anreiz informelle Pflege


Beim kollektiv verpflichtenden ex ante Modell ist nicht von einer Förderung der informellen Pflege auszugehen, es sei denn, es würde ein Modell mit von der Pflegebedürftigkeit abhängigen fixen Entschädigung gewählt werden. Wahrscheinlicher ist allerdings, dass ein Teil der Kosten übernommen wird. In diesem Fall würde sich das auf die Nachkommen entfallende Erbe nicht verändern, unabhängig davon, ob informelle Pflege erbracht wird oder nicht.


5.4.2 Anreiz Vorsorge für die Pflege


Die weiteren Modelle basieren alle auf obligatorischer Basis, weswegen das Sparen nicht direkt entlohnt, der verschwenderische Umgang mit Ressourcen jedoch verhindert wird. Das individuelle Pflegekapital und die verpflichtende obligatorische Pflegeversicherung erzwingen durch ein Obligatorium die Bildung von privaten Ersparnissen und der AHV-Fonds verpflichtet zur Bildung kollektiver Ersparnisse. Die ex post Modelle führen nicht direkt zur Bildung von Ersparnissen, erheben jedoch trotzdem Beiträge, die sonst für andere Zwecke verwendet werden könnten. Da dies aber insbesondere bei den Einkommenssteuern oder den Erbschaftssteuern nicht alle gleichermassen betrifft, wird das Kriterium bei diesen Modellen als weniger gut erfüllt beurteilt.

Was mit den zusätzlich zum obligatorischen Teil gebildeten Ersparnissen geschieht, sofern die Pflegebedürftigkeit eintritt, hat ebenfalls eine Auswirkung auf den Anreiz Ersparnisse zu bilden. Im Status Quo werden pro Jahr maximal 20% des Vermögens dem
Einkommen angerechnet. Übersteigen die Ausgaben das anrechenbare Einkommen (vgl. Kapitel 2), können Ergänzungsleistungen bezogen werden. Es bestehen also durchaus Anreize, im Vorfeld der Pflegebedürftigkeit Ersparnisse zu bilden, da die Ersparnisse nicht unverzüglich von den Pflegekosten verzehrt werden. Wird das Auffangnetz der Ergänzungsleistungen auch bei den anderen Modellen aufrechterhalten, sind diese Überlegungen ebenfalls gültig. Erhöht sich die Vermögensanrechnung bei den EL, wie dies bei Inkrafttreten der geplanten EL-Reform (vgl. Kapitel 2) der Fall wäre, sinken die Anreize privat für die Pflege vorzusorgen.

5.4.3 Anreiz zur Verhinderung einer Überversorgung


5.5 Gesamturteil


Die anderen drei Steuerarten sind weniger gut geeignet: Die Einkommenssteuern müssen vor allem im Bereich der Wirtschaftlichkeit starke Abstriche hinnehmen, die Erbschaftssteuer führt insbesondere zu stark sinkenden Anreizen beim vorsorglichen Sparen und die AHV-Beiträge beeinträchtigen die Generationengerechtigkeit am stärksten.

Bei der ex post Pflegeversicherung bestehen insbesondere Probleme bei der Generationengerechtigkeit, da die Kosten auf die Folgegenerationen verschoben werden, und der Nachhaltigkeit, sofern die Prämien als Lohnbeitrag erhoben werden. Die nachhaltigere und wirtschaftlichere Finanzierung über eine Kopf- oder Risikoprämie führt allenfalls zu Ungerechtigkeiten zwischen Arm und Reich, sofern die Ärmsten nicht gezielt unterstützt würden. Die Bildung einer neuen Pflegeversicherung wäre am ehesten in der vom Bundesrat vorgeschlagenen Modellvariante B zu begrüßen, da dadurch die Anreize zur bedachten Ressourcenverwendung aufrechterhalten blieben.

Insgesamt schneiden die ex ante Modelle deutlich besser ab. Von sämtlichen Modellen werden eine sehr hohe Generationengerechtigkeit und auf lange Sicht weniger schädliche Auswirkungen auf die Wirtschaft realisiert. Einzig für den über Lohnbeiträge finanzierten Ausbau des AHV Fonds gilt dies nicht. Da die Finanzierung des AHV Fonds über die OKP-Prämien keine Nachteile gegenüber Lohnbeiträgen aufweist, wird die Finanzierung über AHV-Beiträge nicht mehr weiter in Betracht gezogen.
### Tabelle 5: Vergleich der Finanzierungsmodelle

#### Panel A: Ex post

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kriterien</th>
<th>Steuerfinanziert</th>
<th>Prämienerhebung über Lohnbeiträge führt zu stärkerer Umverteilung als über Kopf-Prämie oder risikobezogen</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Nachhaltigkeit</strong></td>
<td>• Tief: Steigerender finanzierter Druck auf kleiner werdende Zahl von Beitragszahlern, darum ist die Nachhaltigkeit gefährdet</td>
<td>• Tief: Steigerender finanzierter Druck auf kleiner werdende Zahl von Beitragszahlern, darum ist die Nachhaltigkeit gefährdet</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Moderat: Gruppe der Steuerzahler von demografischen Veränderungen nicht beeinflusst</td>
<td>• Moderat: Gruppe der Steuerzahler von demografischen Veränderungen nicht beeinflusst</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Sonstige ex post Problematiken bleiben bestehen</td>
<td>• Sonstige ex post Problematiken bleiben bestehen</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Gerechtigkeit</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Arm-Reich</strong></td>
<td>• Starke Umverteilung, da progressive Steuer gegeben</td>
<td>• Prämienerhebung über Lohnbeiträge führt zu stärkerer Umverteilung als über Kopf-Prämie oder risikobezogen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mässige Umverteilung, da proportionale Steuer gegeben</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Keine Umverteilung, da progressive Steuer</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Gerecht, da Ärmste über EL unterstützt werden</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Starke Umverteilung, da progressive Steuer</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Gerechtigkeit gegeben</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Generationengerechtigkeit</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Tief: Folgegenerationen müssen steigende Kosten tragen</td>
<td>• Tief: Folgegenerationen müssen steigende Kosten tragen</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Da hauptsächlich die Erwerbsbevölkerung belastet wird, schlechte Balance zwischen den Generationen</td>
<td>• Bei Lohnprozenter sehr tief, da schlechte Balance zuzunehmen der Erwerbstätigen; bei Kopf-Prämiens moderat, da bessere Balance</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Weil alle Altersgruppen einen Beitrag leisten, vergleichsweise gute Balance</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Anreizwirkungen</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Moderat: Moderat Anreize für informelle Pflege, moderate Anreize für vorsorgliches Sparen (es müssen zwar Beiträge bezahlt werden, bei ex post werden aber keine Ersparnisse gebildet) und tiefe Anreize auf Übersorgung zu verzichten</td>
<td>• Moderat: Moderat Anreize für informelle Pflege, moderate Anreize für vorsorgliches Sparen (es müssen zwar Beiträge bezahlt werden, bei ex post werden aber keine Ersparnisse gebildet) und tiefe Anreize auf Übersorgung zu verzichten</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Tief: Anreize für informelle Pflege tiefer als bei anderen Steuerarten</td>
<td>• Tief: Tiefe Anreize für informelle Pflege, moderate Anreize für vorsorgliches Sparen und tiefe Anreize auf Übersorgung zu verzichten</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Wirtschaftlichkeit</strong></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Grundsätzlich bei allen ex post Modellen heute weniger starke wirtschaftliche Folgen, da erst in Zukunft Kosten zu zahlen sind (Konsumverzicht morgen)</td>
<td>• Weniger stark negativ bei Kopf-/Risikoprämien</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Erst in Zukunft gibt es dann je nach Variante unterschiedliche Bewertungen in der Wirtschaftlichkeit</td>
<td>• Negativ bei Finanzierung über Lohnbeiträge, da Arbeit teurer wird und so Gesamtbeschäftigung sinkt.</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Negativ: Aufgrund der starken Progressivität stark verzerrende Effekte und schlecht für Wachstum</td>
<td>• Moderat negative Effekte auf Wachstum, weil nicht progressiv und deswegen nur leicht verzerrend</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Mögliche negative Folgen auf Beschäftigung</td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Leicht negativ: Konsumsteuer hat keine verzerrenden Effekte und darum weniger stark negativ für Wachstum</td>
<td>• Abfluss von Kapital ins Ausland und damit negative Folgen für Wirtschaft im Inland</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Moderat negativ: Einfluss auf Wirtschaftswachstum leicht negativ</td>
<td>• Weniger stark negativ bei Kopf-/Risikoprämien</td>
</tr>
<tr>
<td></td>
<td>• Abfluss von Kapital ins Ausland und damit negative Folgen für Wirtschaft im Inland</td>
<td>• Negativ bei Finanzierung über Lohnbeiträge, da Arbeit teurer wird und so Gesamtbeschäftigung sinkt.</td>
</tr>
</tbody>
</table>

**Panel B: Ex ante**

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kriterien</th>
<th>MWST</th>
<th>Erbschaftsteuer</th>
<th>MWST</th>
<th>Erbschaftsteuer</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nachhaltigkeit</td>
<td>• Tief: Steigerender finanzierter Druck auf kleiner werdende Zahl von Beitragszahlern, darum ist die Nachhaltigkeit gefährdet</td>
<td>• Moderat: Gruppe der Steuerzahler von demografischen Veränderungen nicht beeinflusst</td>
<td>• Sonstige ex post Problematiken bleiben bestehen</td>
<td>• Moderat: Weniger stark von Demografie betroffen jedoch mit vielen Reformen zu rechnen, weil politisch umstritten</td>
</tr>
<tr>
<td>Gerechtigkeit Arm-Reich</td>
<td>• Starke Umverteilung, da progressive Steuer gegeben</td>
<td>• Moderat: In Umlageverfahren organisiert und eine wachsende Zahl von Pflegebedürftigen muss finanziert werden</td>
<td>• Von Beitragsquellen abhängig: Kopf-Prämien nachhaltiger als Lohnbeiträge, da auch ältere Generationen Beiträge zahlen müssen</td>
<td>• Moderat: Im Umlageverfahren organisiert und eine wachsende Zahl von Pflegebedürftigen muss finanziert werden</td>
</tr>
<tr>
<td>Generationengerechtigkeit</td>
<td>• Tief: Folgegenerationen müssen steigende Kosten tragen</td>
<td>• Tief: Folgegenerationen müssen steigende Kosten tragen</td>
<td>• Tief: Folgegenerationen müssen steigende Kosten tragen</td>
<td>• Tief: Folgegenerationen müssen steigende Kosten tragen</td>
</tr>
<tr>
<td>Anreizwirkungen</td>
<td>• Moderat: Moderat Anreize für informelle Pflege, moderate Anreize für vorsorgliches Sparen (es müssen zwar Beiträge bezahlt werden, bei ex post werden aber keine Ersparnisse gebildet) und tiefe Anreize auf Übersorgung zu verzichten</td>
<td>• Tief: Tiefe Anreize für informelle Pflege, moderate Anreize für vorsorgliches Sparen und tiefe Anreize auf Übersorgung zu verzichten</td>
<td>• Tief: Tiefe Anreize für informelle Pflege, moderate Anreize für vorsorgliches Sparen und tiefe Anreize auf Übersorgung zu verzichten</td>
<td>• Tief: Tiefe Anreize für informelle Pflege, moderate Anreize für vorsorgliches Sparen und tiefe Anreize auf Übersorgung zu verzichten</td>
</tr>
<tr>
<td>Wirtschaftlichkeit</td>
<td>• Negativ: Aufgrund der starken Progressivität stark verzerrende Effekte und schlecht für Wachstum</td>
<td>• Moderat negative Effekte auf Wachstum, weil nicht progressiv und deswegen nur leicht verzerrend</td>
<td>• Moderat negative Effekte auf Wachstum, weil nicht progressiv und deswegen nur leicht verzerrend</td>
<td>• Moderat negative Effekte auf Wachstum, weil nicht progressiv und deswegen nur leicht verzerrend</td>
</tr>
</tbody>
</table>
### Panel B: Ex ante

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kriterien</th>
<th>Verpflichtend Kollektiv</th>
<th>Verpflichtend Individuell</th>
<th>Freiwillig</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td></td>
<td>Individuelles Pflegekapital</td>
<td>Private Pflegeversicherung</td>
</tr>
<tr>
<td>Nachhaltigkeit</td>
<td>• Moderat-Hoch: Nicht von demografischen Veränderungen abhängig, aber tiefere Garantien auf Ersparnissen, da staatlich verwahrt und von Politik abhängig</td>
<td>• Hoch: Nicht von demografischen Veränderungen abhängig und auch vergleichsweise sicher vor politischen Umschwängen, wenn die Ersparnisse individuelles Eigentum darstellen</td>
<td>• Modert-Hoch: Grundsätzlich nachhaltig in jetziger Funktionsweise, kann jedoch nur unterstützenden Charakter einnehmen</td>
</tr>
<tr>
<td>Gerechtigkeit</td>
<td>• Mäßige Umverteilung bei Lohnbeiträgen (gerecht)</td>
<td>• Vergleichsweise wenig Umverteilung bei Kopf-Prämien</td>
<td>• Keine Umverteilung bei risikobezogenen Prämien</td>
</tr>
<tr>
<td>Arm-Reich</td>
<td>• Vergleichsweise weniger Umverteilung bei Kopf-Prämien (gerecht, wenn es Prämienverbilligung für Geringverdiener gibt)</td>
<td>• Gerechtigkeit wegen Prämientheorie trotzdem gegeben</td>
<td>• Nur gerecht, wenn es Prämienverbilligung für Geringverdiener gibt</td>
</tr>
</tbody>
</table>

| Generationengerechtigkeit | • Die Generationengerechtigkeit ist bei sämtlichen ex ante Modellen hoch, da jede Generation für sich selbst anspart und dadurch keine Lasten auf die folgende Generation übergeht | • Die Art der Beitragserhebung beeinflusst die Generationengerechtigkeit kaum, sondern hat nur einen Einfluss darauf, in welchem Alter man mit der höchsten Beitragsbelastung konfrontiert wird |

| Wirtschaftlichkeit | • Weniger stark negativ bei OKP-Prämien | • Mehr wirtschaftliche Nachteile heute (weniger Konsum) bei den ex ante Modellen als bei den ex post Modellen (dort Konsumverzicht erst morgen respektive für folgende Generationen) | • Vgl. private verpflichtende Pflegeversicherung | • Aber weniger stark negativ: Da keine Umverteilung erfolgt und damit auch keine verzerrenden Effekte auftreten, ist mit weniger stark negativen Folgen für das wirtschaftliche Wachstum zu rechnen. Die Beiträge werden nämlich entweder über Kopf-Prämien oder risikobezogen erhoben |

Vgl. private verpflichtende Pflegeversicherung
## Panel C: Gesamtbewertung

### Ex post

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kriterien</th>
<th>Einkommenssteuer</th>
<th>AHV-Beiträge</th>
<th>MWST</th>
<th>Erbschaftssteuer</th>
<th>Steuerfinanziert</th>
<th>Prämienfinanziert</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Nachhaltigkeit</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Gerechtigkeit</td>
<td>++</td>
<td>++</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Arm-Reich</td>
<td>++</td>
<td>++</td>
<td></td>
<td>++</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Anreizwirkungen</td>
<td>-</td>
<td>0</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Wirtschaftlichkeit</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>-2</td>
<td>-2</td>
<td>-1</td>
<td>-2</td>
<td>-3</td>
<td>-3</td>
</tr>
</tbody>
</table>

### Ex ante

<table>
<thead>
<tr>
<th>Kriterien</th>
<th>Verpflichtend Kollektiv</th>
<th>Verpflichtend Individuell</th>
<th>Freiwillig</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td></td>
<td>Individuelles Pflegekapital</td>
<td>Private Pflegeversicherung</td>
<td>Säule 3a</td>
</tr>
<tr>
<td>Nachhaltigkeit</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Gerechtigkeit Arm-Reich</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
</tr>
<tr>
<td>Anreizwirkungen</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Wirtschaftlichkeit</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
<td>-</td>
</tr>
<tr>
<td>Gesamt</td>
<td>+2</td>
<td>+4</td>
<td>+4</td>
</tr>
</tbody>
</table>

*Quelle: Eigene Darstellung*
Die Unterschiede ergeben sich bei den verbleibenden Modellen vor allem im Bereich der Nachhaltigkeit. Die freiwilligen Modelle werden als weniger nachhaltig betrachtet und stehen nicht als vergleichbar tragende Alternativen, sondern eher als Ergänzungen zur Verfügung. Diese ergänzende Funktion sollte bei den vielen positiven Eigenschaften aber dennoch in der einen oder anderen Form wahrgenommen werden. Die privaten Pflegeversicherungen sollten nur im Entschädigungsmodell unterstützt werden, da dieses die deutlich vorteilhafteren Anreizwirkungen nach sich zieht. Beim Ausbau der Säule 3a sollte die steuerliche Abzugsfähigkeit nur bis zu einem bestimmten Maximaleinkommen ermöglicht werden, um die stärksten Mitnahmeeffekte und damit Steuereinbussen zu verhindern.


Das individuelle Pflegekapital ist an dieser Stelle als erstes zu nennen, da es gemäss den Kriterien, zusammen mit der obligatorisch privaten Pflegeversicherung, das vielversprechendste Modell darstellt. Gegenüber der privaten Versicherung hat es aber den Vorteil, dass erstens alles aus einer

7 Dies führt dazu, dass zulasten eines möglichen Erbes und den damit verbundenen Anreizen zu informeller Pflege, deutlich geringere Prämien nötig sind und somit die finanzielle Belastung der Beitragszahler verringert wird. Dieser Faktor könnte im Bereich der Wirtschaftlichkeit noch stärker gewichtet werden, da die tieferen Beiträge weniger konsumbeschränkend wirken würden.

8 Das individuelle Pflegekapital soll zwei Hauptproblematiken adressieren: Erstens wird nicht mehr so stark auf die jüngere Generation abgestellt und dadurch die von den demografischen Verschiebungen ausgelösten Schwierigkeiten reduziert; zweitens werden die Anreizwirkungen zur informellen Pflege stark erhöht, da die nicht verbrauchten Ersparnisse direkt als zusätzliches Erbe für die Nachkommen anfallen werden.
6 Fazit

Die vorliegende Ausarbeitung hat fünf alternative Finanzierungsmodelle für die Langzeitpflege in der Schweiz beschrieben und diese auf ihre Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit, Wirtschaftlichkeit und die geschaffenen Anreizwirkungen analysiert. Aus dem Vergleich lassen sich folgende Hauptkenntnisse ableiten: Es könnte eine verpflichtende kapitalgedeckte Komponente in das Finanzierungsmodell der Schweizer Langzeitpflege integriert werden, um besonders die Nachhaltigkeit sowie die Generationengerechtigkeit zu erhöhen. Da die Einführung einer Kapitaldeckung einige Jahre Vorlaufzeit benötigt, bis ein hoher Wirkungsgrad erreicht wird, müssen in der Zwischenzeit über ex post Finanzierungskomponenten die Kosten gedeckt werden. Dafür bietet sich gemäss der durchgeführten Analyse am ehesten eine zweckgebundene Mehrwertsteuer an, die während der Kapitalbildungsphase des ex ante Modells das Kostenwachstum bei den anderen Finanzierungskomponenten abfedern kann. Sobald das kapitalgedeckte Finanzierungsmodell die volle Wirkung entfaltet, kann die MWST Erhöhung wieder reduziert werden. Es wäre aber in Betracht zu ziehen, dass die MWST weiterhin für über die vom kapitalgedeckten Instrument hinausgehenden Kosten aufgewendet werden, da es sich um die bestmögliche Beitragsart der ex post Modelle handelt. Ergänzend sind freiwillige kapitalgedeckte Modelle zu prüfen, da diese positive Anreizwirkungen zur Folge haben und die Gerechtigkeit zwischen den Generationen sowie die Wirtschaft begünstigen.


In vielen Bereichen der Langzeitpflegefinanzierung ist weitere Forschung notwendig. Um den Vergleich der Finanzierungsmodelle breiter abstützen zu können, wäre eine Modellierung der Varianten in einem Life Cycle Modell geeignet. Es könnten zentrale Fragen, bspw. wie wichtig Vererbung ist, beantwortet werden. Eine mögliche freiwillige Sparlösung müsste darauf untersucht werden, ob die heutigen Mehrausgaben des Staats durch die Steuerförderung von den zukünftigen zu erwartenden Minderausgaben für die EL überwogen werden. Nebst dieser Makroperspektive muss auch die Mikroperspektive weiter erforscht werden, also ob es sich für ein Individuum lohnt, den sicheren Nutzen heute (steuerliche Absetzbarkeit) gegen einen unsicheren Nutzen in der Zukunft (Ergänzungsleistungen im Pflegefall) einzutauschen. Weitere Forschung bietet sich ebenfalls für die Quantifizierung des Ausmasses von Mitnahmeeffekten einer solchen freiwilligen Sparlösung an, da bis anhin nur grobe Schätzungen und keine echten empirischen Ergebnisse dazu vorliegen.

Literaturverzeichnis


Danksagung

Autorenportrait

Silvan Aregger

Silvan Aregger ist Student der Betriebswirtschaftslehre an der Universität St. Gallen und hat mit seiner Arbeit «Langfristige Sicherung der Pflegefinanzierung in der Schweiz» den Bachelor an der Universität St. Gallen abgeschlossen.

Kontakt: silvan.aregger@student.unisg.ch

Prof. Dr. Martin Eling


Kontakt: martin.eling@unisg.ch
Auf den Punkt gebracht

Ausgangslage und Ziel der Studie:

- Vor dem Hintergrund stark steigender Pflegekosten rückt die Finanzierung und Organisation der Langzeitpflege in den Fokus der politischen Debatte.
- Die Studie soll Entscheidungsträger in Industrie, Politik und Gesellschaft für die Herausforderung der Pflegefinanzierung sensibilisieren und entsprechende politische Diskussionen anstossen.

Resultate und Kernaussagen der Studie:

- Um die Nachhaltigkeit sowie die Generationengerechtigkeit zu erhöhen, könnte eine verpflichtende kapitalgedeckte Komponente in das Finanzierungsmodell der Schweizer Langzeitpflege integriert werden.
- Da die Einführung einer Kapitaldeckung einige Jahre Vorlaufzeit benötigt bis ein hoher Wirkungsgrad erreicht wird, müssen in der Zwischenzeit weitere Finanzierungsquellen zur Deckung der Kosten verwendet werden; dafür bietet sich gemäss der durchgeführten Analyse am ehesten eine zweckgebundene Mehrwertsteuer an.
- Die Ergebnisse basieren ausschliesslich auf der Bewertung anhand der vier obigen Kriterien, nehmen jedoch keine Bewertung zu den administrativen Auswirkungen oder zur politischen Umsetzbarkeit vor.