

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ FOKUS: PFLEGEFALL PFLEGEVERSICHERUNG?

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 146 | Oktober 2019

Lewe Bahnsen
Tobias Kohlstruck
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen
Stefan Seuffert



UPDATE 2019

EHRBARER STAAT? DIE GENERATIONENBILANZ

FOKUS: PFLEGEFALL PFLEGEVERSICHERUNG?

Lewe Bahnsen
Tobias Kohlstruck
Gerrit Manthei
Bernd Raffelhüschen
Stefan Seuffert

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 146

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

- 1 Einleitung 04
- 2 Die aktuelle Generationenbilanz 05
 - 2.1 Methodische Grundlagen 05
 - 2.2 Trübe Konjunkturaussichten erhöhen die Nachhaltigkeitslücke:
Der Staat bilanziert nur 27 Prozent seiner Gesamtschulden 08
- 3 Die Politikfelder im Einzelnen 10
- 4 Herausforderung Soziale Pflegeversicherung (SPV) 13
 - 4.1 Die SPV nach den Pflegestärkungsgesetzen: Was bisher geschah 14
 - 4.2 Politisch motivierte Reformoption:
Umwandlung der SPV in eine Vollversicherung mit begrenztem Eigenanteil 16
 - 4.3 Ökonomisch begründete Reformoption: Karenzzeiten 19
 - 4.4 Nach der Reform ist vor der Reform 21
- 5 Fazit 22

Literatur 23

Executive Summary 24

© 2019

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072

Titelfoto: © Sergej Khackimullin – Fotolia.com



Die Publikation ist auch über den QR-Code
kostenlos abrufbar.

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Guido Raddatz und Florian Wimmesberger. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

Die großen Fehler in der Finanzpolitik werden in guten Zeiten gemacht – diese Erkenntnis ist erschreckend geläufig und wird doch zu selten beachtet. Stetiges Wachstum, geringe Arbeitslosigkeit und immer noch sprudelnde Steuereinnahmen kennzeichneten die deutsche Wirtschaft in den letzten Jahren. Daher konnte der deutsche Gesamthaushalt im vergangenen Jahr zum fünften Mal in Folge einen Überschuss erzielen. Dank erneuter Einhaltung der „schwarzen Null“ erscheint die deutsche Finanzpolitik auf den ersten Blick solide. Doch zugleich wirkt die gute Haushaltslage wie ein Schleier, der dazu führt, dass die Politik zentrale mittel- und langfristige wirtschaftspolitische Herausforderungen ignoriert. So werden die nachhaltigen Arbeitsmarkt- und Rentenreformen der 2000er-Jahre konterkariert, indem weit in die Zukunft reichende neue Leistungsversprechen gemacht werden. Vor allem die sogenannte doppelte Haltelinie und die jüngsten Pflegereformen, aber auch die Mütterrente II und Reformvorschläge wie die Grundrente ohne echte Bedürftigkeitsprüfung sind aus Sicht der fiskalischen Nachhaltigkeit fatal. Durch den anstehenden Renteneintritt der Baby-Boomer und die weiter steigende Lebenserwartung haben diese Maßnahmen eine nicht zu unterschätzende Hebelwirkung und verstärken die ohnehin kommenden Belastungen der demografischen Alterung. Anders als bei den ebenfalls von der Großen Koalition geplanten Ausgaben für bildungspolitische Maßnahmen oder den Ausbau der digitalen Infrastruktur, haben die Leistungsausweitungen im Sozialversicherungssystem kaum investiven Charakter für die Zukunft. Es handelt sich hingegen um eine Ausweitung der Konsumausgaben, die aus Perspektive der Generationengerechtigkeit äußerst kritisch zu betrachten ist.

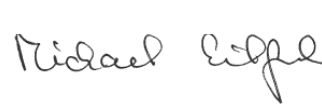
Damit tritt die jetzige Bundesregierung direkt in die Fußstapfen der vorangegangenen Großen Koalition und sorgt mit ihren Entscheidungen dafür, dass der staatliche Einfluss in Gesellschaft und Wirtschaft zu Lasten individueller und unternehmerischer Freiheit weiter ausgebaut wurde und wird. Wie die zukünftigen Kosten der sozialen Sicherung bleiben auch die Lasten durch eine immer striktere Regulierung der Arbeitsmärkte und eine ausufernde Steuerbürokratie für die breite Öffentlichkeit oft unsichtbar. Inwiefern so allerdings

eine zukunftsfähige, dynamische und innovative deutsche Volkswirtschaft entstehen bzw. am Leben gehalten soll, ist rätselhaft.

Während die Umverteilung zwischen verschiedenen Einkommensgruppen im Mittelpunkt der politischen Diskussionen steht, wird die intergenerative Umverteilung häufig vernachlässigt. Dabei fällt diese überaus einseitig aus. Die Gewinner der aktuellen Politik sind vor allem die älteren Generationen – die Zeche zahlen, wie so häufig, die Jungen. Anstatt die noch vorhandenen fiskalischen Spielräume für eine stärkere Haushaltskonsolidierung oder Investitionen in die Zukunft zu nutzen, wird ein Geschenk nach dem anderen verteilt – verantwortungsvolle Politik eines ehrbaren Staates sieht anders aus.

Aus diesen Gründen ist es immer wieder notwendig, einen ungeschminkten Blick auf die Nachhaltigkeit, also die langfristigen Perspektiven der öffentlichen Finanzen zu werfen. Neben der aktualisierten Berechnung der Nachhaltigkeitslücke, welche die expliziten und impliziten Schulden Deutschlands zusammenfasst, steht die Situation der Sozialen Pflegeversicherung im Fokus der diesjährigen Analyse. Denn gerade sie wird die Folgen der demografischen Alterung in besonderem Maße zu spüren bekommen. Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Studie als Mahnung an die Politik dienen, den langfristigen Blick zu wahren und auch intergenerative Auswirkungen ihrer Entscheidungen zu bedenken.

Wir danken der informedia-Stiftung für die Förderung dieser Publikation.



Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Die deutsche Wirtschaft befindet sich mittlerweile das zehnte Jahr in Folge auf einem Wachstumskurs, der sich seit dem letzten Jahr jedoch deutlich abgeschwächt hat. Nach mehreren revidierten Wachstumsprognosen geht die Bundesregierung für das Jahr 2019 von einem beinahe stagnierenden preisbereinigten Wachstum von 0,5 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus (BMW, 2019). Obwohl sich der Arbeitsmarkt weiterhin in einer sehr guten Verfassung befindet, macht sich hier ebenfalls die nachlassende Konjunktur durch einen geringeren Anstieg der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Vergleich zum Vorjahr bemerkbar (Bundesagentur für Arbeit, 2019).

Trotz des abgekühlten Arbeitsmarktklimas macht den Unternehmen der anhaltende Fachkräftemangel weiterhin zu schaffen. Die verhaltene wirtschaftliche Gesamtentwicklung in der ersten Jahreshälfte dieses Jahres hängt nicht zuletzt mit internationalen politischen Entscheidungen zusammen. Der Handelskonflikt zwischen den Vereinigten Staaten und China sowie die bislang erfolglosen Brexit-Verhandlungen sorgen für Unsicherheiten. Parallel dazu befindet sich die Große Koalition in ihrem zweiten Regierungsjahr und arbeitet daran, die Vereinbarungen des Koalitionsvertrages in die Realität umzusetzen. Den langfristigen Folgen der im Koalitionsvertrag formulierten Pläne schenkt sie bislang allerdings zu wenig Aufmerksamkeit. Aus fiskalischer Sicht beinhalten diese – gerade angesichts der Alterung der deutschen Bevölkerung und der damit einhergehenden Auswirkungen auf die umlagefinanzierten Sozialversicherungen – beträchtliche Gefahren für die ohnehin schon fehlende Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und stellen auch bei guter Konjunkturlage mittelfristig große finanzielle Belastungen dar. Ein deutlicher Abschwung der Wirtschaftsleistung mit steigenden Arbeitslosenzahlen und einem Rückgang der Steuereinnahmen ist in der Zukunftsplanung der Politik offensichtlich nicht vorgesehen.

Die durchaus erfreuliche Entwicklung der öffentlichen Finanzen in den vergangenen Jahren scheint wie so oft die Weitsicht der Regierung und der Parlamentarier zu trüben. Bereits das fünfte Jahr in Folge konnte der Staat im Jahr 2018 einen Finanzierungsüberschuss erzielen (Statistisches

Bundesamt, 2019a). Laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ zudem mit einem Anstieg der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen von 793,7 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf 908,4 Milliarden Euro im Jahr 2023 (BMF, 2019). Das prognostizierte Steueraufkommen steigt zwar weiter an, die Zahlen wurden jedoch im Vergleich zur Vorjahresschätzung (Mai 2018) wegen des langsameren Wirtschaftswachstums und auch aufgrund von Gesetzesänderungen deutlich nach unten korrigiert – um rund 30 Milliarden Euro pro Jahr ab 2021. Ungeachtet dessen sollten diese weiterhin (wenn auch etwas schwächer) wachsenden Steuereinnahmen und die gegenwärtigen Haushaltsüberschüsse nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Nachhaltigkeit der öffentlichen Haushalte nach wie vor eng mit der demografischen Entwicklung verknüpft ist. Vor allem die langfristige Finanzierung der umlagefinanzierten Sozialversicherungen bleibt vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Alterung eine der Kernherausforderungen in Deutschland.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die 13. Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „Bilanz des ehrbaren Staates“ dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung (siehe Abschnitt 2.1) werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2017 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert. Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Analyse der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik. Im Sinne dieser Nachhaltigkeit ist die dauerhafte Finanzierbarkeit der öffentlichen Haushalte das Ziel. Ausgangspunkt der Analyse sind die Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) für das Jahr 2017. Daneben fließen in das diesjährige Update 2019 auch die vorläufigen Ergebnisse der VGR für das Jahr 2018 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2019 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-)Maßnahmen ein. Der ergänzende Themenschwerpunkt liegt in diesem Jahr auf der Analyse der fiskalischen Perspektiven der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) unter Berücksichtigung aktueller Reformvorschläge.

2 Die aktuelle Generationenbilanz

2.1 Methodische Grundlagen

Die Methode der Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan J. Auerbach, Jagadeesh Gokhale und Laurence J. Kotlikoff zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.¹ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft sowie der demografischen Entwicklung (Box 1) zugrunde. Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Sie spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, sollte die heutige Politik auf Dauer fortgeführt werden.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch die zukünftigen Generationen jeweils der Betrag ermittelt werden, mit dem diese zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer

bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerativen Verteilungswirkungen treffen.

Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in dieser Generationenbilanz bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (2019a) zu den Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2017 und 2018. Deren zukünftige Entwicklung wird hingegen – abgesehen von demografischen Veränderungen (siehe Box 1) – durch wirtschaftliche und fiskalpolitische Rahmenbedingungen in der mittleren sowie langen Frist geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres 2017 wird in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent unterstellt. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme wird ein langfristiger realer Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde gelegt.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Mai 2019 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen sowie die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2019 bis 2023.

¹ Siehe Auerbach et al. (1991, 1992 und 1994). Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich bei Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

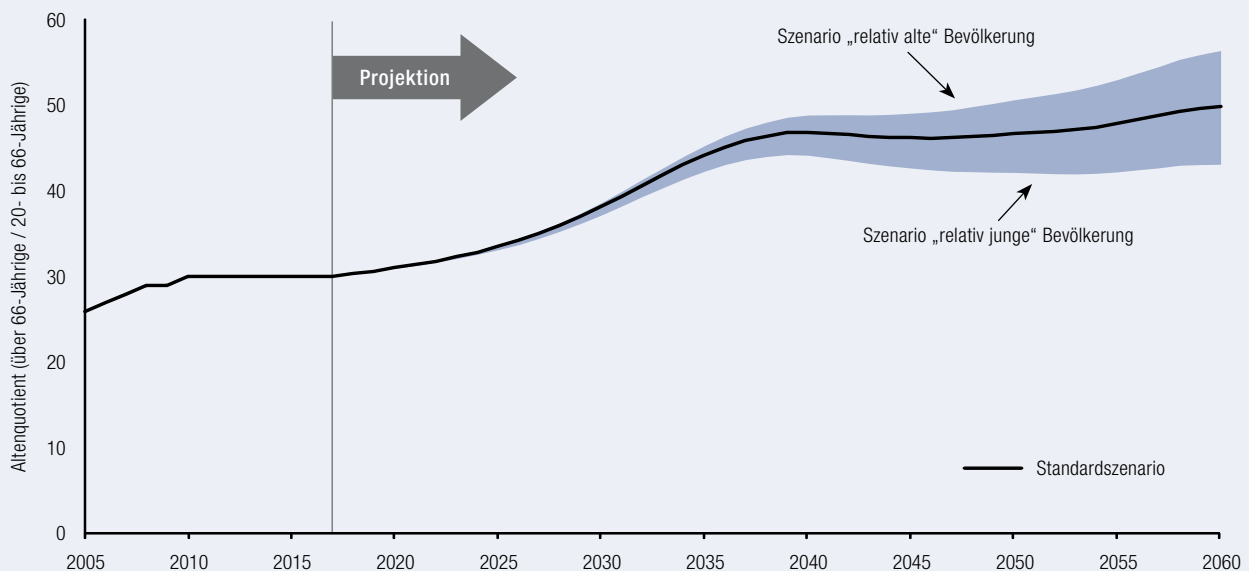
Die demografische Entwicklung

Box 1

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019b) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanz 2019, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von 1,55 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,4/83,2 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 206.000 Personen unterstellt. * Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 82 Millionen auf 78 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings nicht besonders dramatisch. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 1 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 66-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen. Insbesondere bis zum Jahr 2039 wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Die in Abbildung 1 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. ** Entfallen auf einen über 66-Jährigen gegenwärtig noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2060 noch zwei Erwerbsfähige sein. Auch nach dem Jahr 2039 wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit geringerer Geschwindigkeit.

Abbildung 1:
Entwicklung des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

** Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ Bevölkerung (G1-L3-W1) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde gelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt (Lebenserwartung bei Geburt steigt bis 2060 bei Männern/Frauen auf 82,5/86,4). Der jährliche Wanderungsüberschuss verbleibt auf einem hohen Niveau von 311.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,2/89,6 ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 147.000 Personen pro Jahr beträgt.

Nachhaltigkeitsindikatoren

Nachhaltigkeitslücke:

Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen Bruttoinlandsprodukt. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld:

Im Unterschied zur expliziten Schuld, die das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegelt, entspricht die implizite Schuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. Überschüsse. Wird in einem zukünftigen Jahr ein Überschuss erzielt, so reduziert dies die implizite Schuld, während ein Defizit diese erhöht. Die implizite Schuld spiegelt damit den Umfang wider, in dem sich zukünftige Defizite und Überschüsse (nicht) die Waage halten.

Notwendige Abgabenerhöhung:

Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.²

Notwendige Ausgabensenkung:

Der Indikator notwendige Ausgabensenkung gibt an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssen, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

Weiterentwicklung der Modellierung

Neben dem üblicherweise durchgeführten jährlichen Basisjahrwechsel, der im Wesentlichen aus einem Datenupdate, der Einbeziehung der aktuellen Steuerschätzung und Gemeinschaftsdiagnose sowie den neuen Politikmaßnahmen besteht, wurde im Rahmen des diesjährigen Updates 2019 auch die Modellierung der Generationenbilanz insgesamt überarbeitet und weiterentwickelt. Beispielsweise kann nun dank eines entgeltpunkt-basierten Rentensimulationsmodells die Entwicklung der zukünftigen Einnahmen und Ausgaben der Rentenversicherung noch genauer abgebildet werden. Mit den diesjährigen Weiterentwicklungen der Modellierung verändert sich jedoch nicht die grundlegende Methodik der Generationenbilanzierung als dynamische Buchhaltung. Vielmehr geht es darum, die vorhandene Modellierung zu verfeinern und weiterzuentwickeln.

Im Detail umfasst die Weiterentwicklung der Modellierung:

- die Implementierung eines gesonderten Rentensimulationsmodells, das insbesondere aktuelle und zukünftige Rentenansprüche, die Entwicklung grundlegender Maßzahlen der Gesetzlichen Rentenversicherung sowie der Bundeszuschüsse genauer darstellen kann, als es die Grundmodellierung der Generationenbilanzierung zulässt,
- eine Umstellung von Pflegestufen auf Pflegegrade in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV),
- eine grundlegende Überarbeitung der altersspezifischen Zahlungsprofile,
- einen Jahreswechsel des Referenz-BIP vom Basisjahr t zum Jahr $t+1$,³
- die Anpassung der Bevölkerungsprojektion an die im Juni 2019 veröffentlichte 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

² Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Bürger infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator „notwendige Ausgabensenkung“.

³ Grundsätzlich muss zwischen Referenzjahr (aktuelles Jahr-1) und Basisjahr (aktuelles Jahr-2) unterschieden werden: Das Basisjahr ist das Jahr, ab dem alle benötigten Daten verfügbar sind. Da das BIP des Vorjahres bereits vorliegt, wird dieses zur Berechnung der Nachhaltigkeitslücken in Prozent des BIP verwendet. Dementsprechend beziehen sich alle Barwertberechnungen und Nachhaltigkeitslücken auf das Vorjahr, das daher als Referenzjahr bezeichnet wird.

2.2 Trübe Konjunkturaussichten erhöhen die Nachhaltigkeitslücke: Der Staat bilanziert nur 27 Prozent seiner Gesamtschulden

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung (BMF, 2016) und die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2019), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.⁴ Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften (Bund, Ländern und Gemeinden) auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt. Während die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pfl-

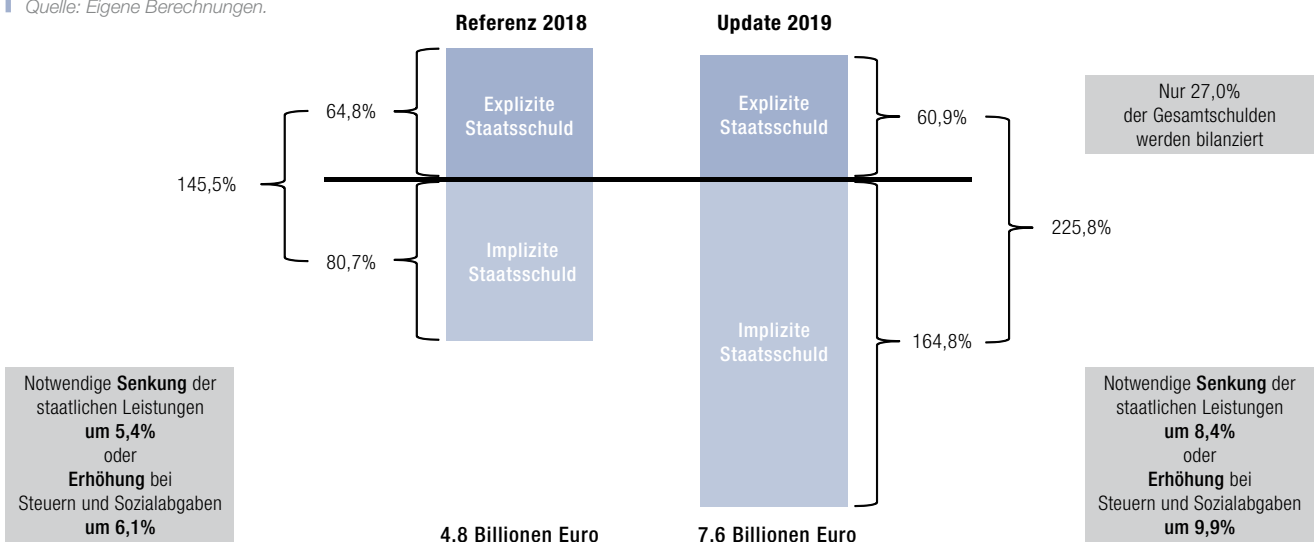
geleistungen auf die ältere Bevölkerung. Die in Abbildung 1 dargestellte Zunahme des Altenquotienten führt zukünftig zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

Im Update 2019 der Generationenbilanz spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 164,8 Prozent des BIP wider (siehe Abbildung 2). Zusammen mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 60,9 Prozent beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 225,8 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies einer Summe von rund 7,6 Billionen Euro. Folglich weist der Staat lediglich gut ein Viertel seiner Gesamtverschuldung aus.

Werden diese Zahlen den Vorjahresergebnissen (Referenz 2018) gegenübergestellt, so ergibt sich im Jahresvergleich eine Zunahme der Gesamtverschuldung um 80,3 Prozentpunkte.⁵ Wie Abbildung 2 zeigt, ist dieser Anstieg der Nachhaltigkeitslücke bei den öffentlichen Finanzen auf eine Verdopplung der impliziten Verschuldung (+84,1 Prozentpunkte) zurückzuführen. Die expliziten Staatsschulden sind

Abbildung 2: Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – Anstieg der Gesamtverschuldung auf hohem Niveau (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz 2018 (BIP 2017): 3.277 Milliarden Euro; Update 2019 (BIP 2018): 3.386 Milliarden Euro, Rundungsdifferenzen möglich.

4 Nähere Informationen zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Bahnsen et al. (2016) und Hagist et al. (2006).
 5 Die hier als „Referenz 2018“ angegebenen Werte für das Vorjahr sind allerdings von den im letztjährigen Update 2018 veröffentlichten Werten (Bahnsen et al., 2018) zu unterscheiden. Zum Zwecke einer besseren Vergleichbarkeit und um den Einfluss der aktualisierten Modellierung der Generationenbilanzierung auf den Jahresvergleich zu eliminieren, wurden die Vorjahresergebnisse (auf Basis der letztjährigen Daten) noch einmal nachträglich mit der neuen, weiterentwickelten Modellierung gerechnet. Diese als „Referenz 2018“ bezeichneten Ergebnisse bilden den Vergleichsmaßstab für das diesjährige Update.

dagegen um 3,9 Prozentpunkte zurückgegangen.

Angesichts der gestiegenen öffentlichen Gesamtverschuldung besteht ein erheblicher, langfristiger Konsolidierungsbedarf. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so wären dauerhafte Einsparungen bei den staatlichen Leistungen im Umfang von 8,4 Prozent (Referenz 2018: 5,4 Prozent) nötig. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch durch dauerhafte Erhöhungen bei den Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 9,9 Prozent (Referenz 2018: 6,1 Prozent) erreicht werden.

Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke geführt haben, zeigt Abbildung 3. Im Vergleich zur Situation im vergangenen Jahr (Referenz 2018) führt die Berücksichtigung der aktuellen Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten für sich genommen zur bereits erwähnten Erhöhung der Nachhaltigkeitslücke um 80,3 Prozentpunkte auf 225,8 Prozent des BIP.⁶ Dieser

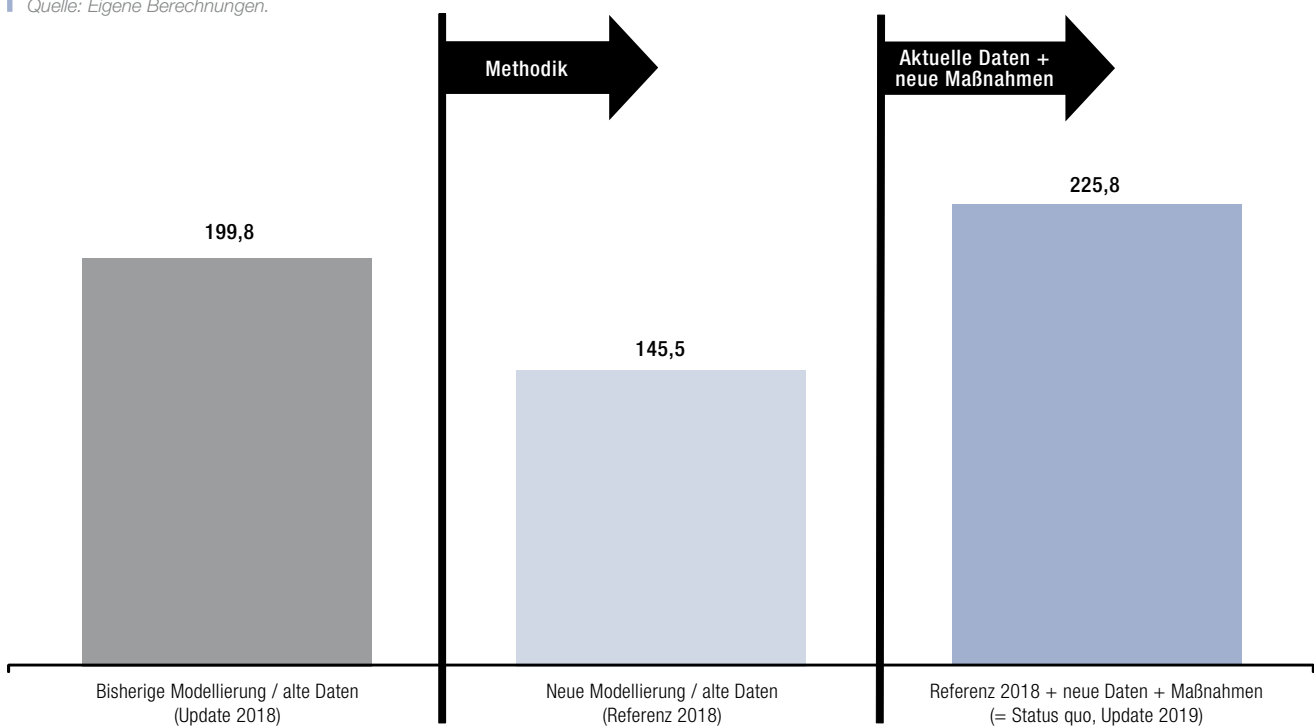
Sprung ist vor allem auf den Rückgang der zukünftig erwarteten Steuereinnahmen zurückzuführen. Zwar ist der staatliche Finanzierungsüberschuss gemäß VGR von 34,0 auf 58,0 Milliarden Euro im Jahr 2018 angestiegen, die im Vergleich zum Vorjahr abgesenkte Projektion zukünftiger Steuereinnahmen fällt jedoch, aufgrund der langfristigen Fortschreibung, deutlich stärker ins Gewicht und überlagert die positive Ausgangslage.

Für die Gesamtbetrachtung des Jahres 2018/19 ist festzuhalten, dass die explizite Schuld zwar abgenommen, die implizite Schuld sich aber mehr als verdoppelt hat. Angesichts der beträchtlichen Nachhaltigkeitslücke sollte die Politik endlich damit beginnen, die mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen aktiv anzugehen, anstatt im bisherigen „Verwaltungsmodus“ des Status quo zu verharren und kostspielige Klientelpolitik zugunsten einzelner – meist älterer – Wählergruppen zu betreiben.

Abbildung 3:

Die Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke unter Berücksichtigung der Weiterentwicklung der Modellierung (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



⁶ Die jährliche Datenaktualisierung umfasst die Berücksichtigung der aktuellen Ergebnisse der VGR für die Jahre 2017 und 2018, der Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2019 für den Zeitraum 2019 bis 2023, der aktuellen Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten.

3 Die Politikfelder im Einzelnen

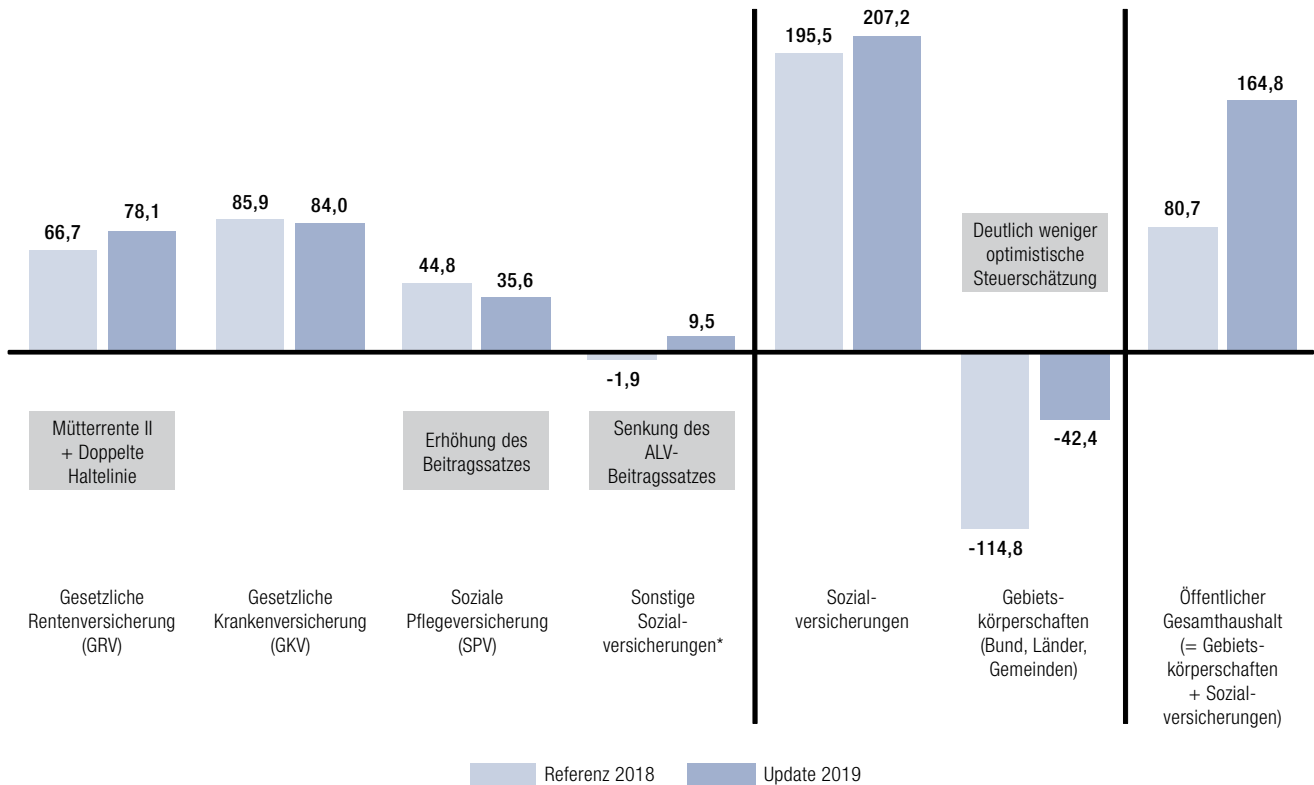
Die Einnahmen der Sozialversicherungen sind im Jahr 2018 deutlich um 25,2 Milliarden Euro (4 Prozent) gestiegen. Maßgebliche Treiber sind hierfür die gestiegenen Beitragseinnahmen sowie höhere Zuweisungen und Zuschüsse vonseiten des Bundes. Demgegenüber steht eine Zunahme der Ausgaben um 20,3 Milliarden Euro (3,2 Prozent), für die hauptsächlich die gestiegenen Ausgaben der Gesetzlichen Renten- und der Sozialen Pflegeversicherung verantwortlich sind. In der Summe verzeichnen die Sozialversicherungen gemäß VGR, wie schon in den vergangenen beiden Jahren, einen Überschuss. Der Finanzierungssaldo stieg von 10,1 Milliarden Euro im Jahr 2017 auf 15,1 Milliarden Euro im Jahr 2018 an.

Dennoch zeigt die aktuelle Generationenbilanz einen deutlichen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke. Dies liegt vor

allem an den eingetrübten fiskalischen Zukunftsperspektiven. Die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ beim Bundesfinanzministerium fallen deutlich weniger optimistisch aus als in den vergangenen Jahren, in denen hohe Erwartungen an die zukünftig sprudelnden Steuereinnahmen die Schuldenlast relativieren konnten. Darüber hinaus hat die Bundesregierung im vergangenen Jahr angesichts der aktuell positiven Finanzsituation die implizite Verschuldung auch in Form von zusätzlichen Leistungsversprechungen ausgeweitet. So führen die doppelte Haltelinie und die Mütterrente II zu einem Anstieg der Nachhaltigkeitslücke der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) von über 10 Prozentpunkten, die sich in der Nachhaltigkeitslücke der Sozialversicherungen niederschlägt.

Abbildung 4:
Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Arbeitslosenversicherung, die gesetzliche Unfallversicherung und die landwirtschaftlichen Alterskassen.

Für die Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Gemeinden) ergibt sich im Jahresvergleich ein drastischer Rückgang des impliziten Vermögens von 114,8 auf 42,4 Prozent des BIP. Im Vergleich zu den Sozialversicherungen weisen die Gebietskörperschaften damit dennoch weiterhin ein implizites Vermögen auf. Zwar werden die Gebietskörperschaften – insbesondere die Bundesländer – zukünftig beträchtliche Pensionslasten schultern müssen, in der Gesamtbetrachtung zeigt Abbildung 4 jedoch, dass die implizite Verschuldung der öffentlichen Haushalte allein den Sozialversicherungen geschuldet ist.⁷ Angesichts der bestehenden expliziten Schulden in Höhe von 60,9 Prozent des BIP sind allerdings auch die Haushalte der Gebietskörperschaften unter den heutigen Bedingungen nicht nachhaltig finanziert.

Die Gebietskörperschaften

Im Jahr 2018 stellt sich die Haushaltslage der Gebietskörperschaften weiterhin positiv dar. Die Einnahmen stiegen im Vergleich zum Jahr 2017 um 49 Milliarden Euro (5,1 Prozent), während die Ausgaben nur um 30,6 Milliarden Euro (3,3 Prozent) zunahm. Infolgedessen verzeichneten die Haushalte der Gebietskörperschaften im vergangenen Jahr einen deutlichen Finanzierungsüberschuss von 42,3 Milliarden Euro. Dies entspricht einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 18,4 Milliarden Euro. Dass sich gleichwohl das implizite Vermögen im Jahresvergleich von 114,8 auf 42,4 Prozent des BIP verringert, ist im Wesentlichen auf die deutlich pessimistischere Steuerschätzung zurückzuführen. Der neuesten Prognose zufolge werden die Steuereinnahmen in den nächsten Jahren zwar weiter zunehmen, allerdings auf deutlich niedrigerem Niveau mit niedrigeren Wachstumsraten als bisher angenommen (BMF, 2019).⁸ Allein im Jahr 2022 wird das Steueraufkommen insgesamt um gut 28,1 Milliarden Euro geringer ausfallen, als nach den Schätzungen im Mai 2018 erwartet worden war. Dies liegt vor allem an den pessimis-

tischeren Konjunkturerwartungen, die sich maßgeblich in der Steuerschätzung niederschlagen. Hinzu kommt, dass auch aufgrund von Gesetzesänderungen mit Einnahmeausfällen zu rechnen ist.

Die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Die Ausgaben der GRV verzeichnen gegenüber dem Jahr 2017 einen Anstieg um 8,8 Milliarden Euro (2,9 Prozent). Diese Entwicklung resultierte im Wesentlichen aus einer deutlichen Rentenanpassung zur Jahresmitte sowie den Leistungsausweitungen und Zugeständnissen der vergangenen Jahre. Insbesondere die weiterhin rege in Anspruch genommene „Rente mit 63“ führt im Rentenzugang zu erhöhten Rentenansprüchen und trägt auf diese Weise sukzessive zum Ausgabenanstieg der GRV bei. Gleichzeitig stiegen auch die Einnahmen der GRV um 13 Milliarden Euro (4,3 Prozent). Insbesondere der Anstieg der Beitragsbemessungsgrenze und die günstige Lohn- und Beschäftigungsentwicklung wirkten sich positiv auf die Beitragseinnahmen aus. Der Finanzierungssaldo im Jahr 2018 ist infolgedessen nach einem knapp ausgeglichenen Finanzierungssaldo 2017 zum ersten Mal seit vier Jahren positiv. In der langfristigen Betrachtung fällt der letztjährige Überschuss jedoch kaum ins Gewicht, da er im Gegensatz zu den Leistungsversprechungen nur einmalig wirkt. Die Mütterrente II beispielsweise verursacht hingegen jährlich erhebliche Mehrkosten, die nur sehr langsam mit der Population der Begünstigten zurückgehen werden. Die doppelte Haltelinie wird durch die Fixierung des Rentenniveaus auf mindestens 48 Prozent bis 2025 ihre Mehrkostenwirkung ohne zusätzliche gesetzliche Regelung sogar zeitlich unbegrenzt entfalten. Im Vergleich zum Referenzjahr 2018 der Generationenbilanz ist der Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV in erster Linie auf die Einführung dieser beiden Maßnahmen zurückzuführen. Insgesamt ergibt sich ein Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV von 66,7 auf 78,1 Prozent des BIP.

⁷ Zu den Pensionslasten des Bundes und der Länder siehe beispielsweise Benz (2015).

⁸ Im Vergleich zur Steuerschätzung vom Mai 2018 (BMF, 2018) ergeben sich um 13,2 Milliarden Euro niedrigere Steuereinnahmen für das Jahr 2019. Es wird erwartet, dass der Bund dabei Mindereinnahmen von 10,6 Milliarden Euro, die Länder hingegen Mehreinnahmen von 1,2 Milliarden Euro generieren. Die Einnahmenerwartungen für die Gemeinden reduzieren sich im Vergleich zur Schätzung vom Mai 2018 um 1,2 Milliarden Euro.

Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Gegenüber dem Jahr 2017 stiegen die Einnahmen der GKV um 8,7 Milliarden Euro (3,7 Prozent), während gleichzeitig die Ausgaben um 9 Milliarden Euro (3,9 Prozent) stiegen. Nach 2017 konnte der Haushalt der GKV somit auch im vergangenen Jahr mit einem deutlichen Überschuss abschließen. Mit 4,2 Milliarden Euro fällt dieser nur geringfügig kleiner aus als im Jahr zuvor. Seit 2016 verzeichnet die GKV damit Überschüsse. Grund für diese Entwicklung sind auf der Einnahmenseite die gute Lohn- und Beschäftigungsentwicklung und auf der Ausgabenseite der 2016 und 2017 quasi zum Erliegen gekommene altersbedingte Anstieg der Pro-Kopf-Ausgaben.⁹ Diese kurzfristig positive Situation macht sich auch in der Projektion für die lange Frist bemerkbar. Ausgehend von der Referenz 2018 ergibt sich daher eine leichte Abnahme der impliziten Verschuldung von 85,9 auf 84,0 Prozent des BIP.

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Nach einem Rekorddefizit in der SPV im Jahr 2017 folgte im Jahr 2018 das nächste. Während sich die Einnahmen aufgrund der weiterhin guten Lohn- und Beschäftigungsentwicklung insgesamt um 1,6 Milliarden Euro (4,6 Prozent) erhöhten, stiegen die Ausgaben deutlich stärker um 2,4 Milliarden Euro (6,3 Prozent) an. Diese Entwicklung ist nach wie vor zum Großteil auf die Umstellungen im Rahmen des Pflegestärkungsgesetzes II (PSG II) zurückzuführen. Damit ergibt sich für die SPV im Jahr 2018 ein Finanzierungsdefizit von 2,6 Milliarden Euro. Dass es trotz der kurzfristigen Verschlechterung der Finanzlage zu einer Abnahme der impliziten Verschuldung von 44,8 auf 35,6 Prozent des BIP kommt, ist auf die Beitragssatzanpassung vom 1. Januar 2019 zurückzuführen, die sich positiv auf der Einnahmenseite der SPV niederschlägt. Mit der Anhebung des Beitragssatzes um 0,5 Prozentpunkte werden rund 7,5 Milliarden Euro pro Jahr an Mehreinnahmen generiert.

⁹ Großen Einfluss auf diese Dämpfung auf der Ausgabenseite hatten sowohl Zuwanderungen als auch die Altersstruktur. Die Baby-Boomer erreichen inzwischen zwar nach und nach das Rentenalter, jedoch noch nicht die Altersklassen, die mit hohen Gesundheitsausgaben verbunden sind. Für eine ausführliche Analyse siehe Boysen-Hogrefe (2019).

4 Herausforderung Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) ist die jüngste der deutschen Sozialversicherungen (siehe Box 2) und gleichzeitig diejenige, die die langfristigen Auswirkungen der demografischen Alterung voraussichtlich am stärksten spüren wird. Angesichts der Zunahme des Anteils der Bevölkerung im Alter von 75 Jahren und älter wird sich der finanzielle Druck auf die SPV weiter erhöhen. Der doppelte Alterungsprozess, bestehend aus niedriger Fertilität und steigender Lebenserwartung, führt zu einem erheblichen Anstieg des Altenquotienten (siehe Box 1) und wird dabei wesentlich durch die geburtenstarken Baby-Boomer-Kohorten beeinflusst. Ein Anstieg des Altenquotienten impliziert, dass die durchschnittlichen Beitragseinnahmen sinken, während es gleichzeitig zu einem Anstieg der durchschnittlichen Leistungsausgaben je SPV-Versicherten kommt. Ersteres resultiert aus dem höheren Anteil an Rentnern, deren Beitragszahlungen im Schnitt geringer sind als die der Erwerbstätigen. Letzteres ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass es in einer älteren Gesellschaft tendenziell mehr Pflegebedürftige gibt als in einer jüngeren. Auch wenn diese Entwicklung durch eine verbesserte Gesundheit im Alter zum Teil etwas gedämpft werden könnte, ist davon

auszugehen, dass die demografische Alterung zu einem Anstieg der Zahl pflegebedürftiger Personen führen wird. Dabei ist die gegenwärtige Situation noch recht komfortabel, da eine große Anzahl Beitragszahler nur vergleichsweise wenige Pflegebedürftige versorgen muss. Bis 2060 werden allerdings die heute noch erwerbstätigen Baby-Boomer nach und nach die pflegerelevanten Altersgruppen erreicht haben. Die Fortführung des Status quo in Bezug auf das Leistungsniveau und den Beitragssatz wird bei dieser Entwicklung unweigerlich zu defizitären Finanzen führen, die sich schon heute in einer beträchtlichen Nachhaltigkeitslücke in der SPV widerspiegeln. Gleichzeitig ist die Sicherstellung einer dauerhaften Finanzierbarkeit der SPV die notwendige Voraussetzung für die Möglichkeit der Versorgung mit Pflegeleistungen, unabhängig vom Leistungsumfang. Der Staat hat die Bürger allerdings mit immer neuen Leistungsversprechen zunehmend von der Notwendigkeit eigenverantwortlicher privater Vorsorge enthoben und die SPV damit selbst zu einem Pflegefall gemacht. Grundlegende Reformen sind daher notwendig, damit die SPV die ihr zugedachten Aufgaben dauerhaft und für alle Generationen gleichermaßen erfüllen kann.

Die Pflegeversicherung

Box 2

Vor der Einführung der Pflegeversicherung im Jahr 1995 existierte in Deutschland kein umfassendes System zur Absicherung des Risikos der Pflegebedürftigkeit. Bis zu diesem Zeitpunkt mussten pflegebedürftige Personen notwendige Sachleistungen und sonstige entstandene Kosten eigenständig mit ihrem Einkommen und Vermögen finanzieren. Erst im Falle der Erschöpfung der privaten Mittel trat die Sozialhilfe zur Finanzierung ein. Im Zuge des Pflege-Versicherungsgesetzes wurde die Pflegeversicherung obligatorisch für die gesamte Bevölkerung eingeführt und damit Hilfsleistungen auf alle Personen ausgeweitet – auch auf die, die zuvor keiner Hilfe bedurften. Folglich kam es zu einer Bereicherung der Nicht-Bedürftigen, während sich der Gewinn für die Bedürftigen in Grenzen hielt.

Analog zur Situation in der Krankenversicherung werden seitdem rund 90 Prozent der Bevölkerung durch die SPV und 10 Prozent durch die Private Pflegeversicherung (PPV) abgesichert. Anders als in der Krankenversicherung sind die Leistungen der Pflegeversicherung, seien es Geld- oder Sachleistungen, durch Höchstbeträge gedeckelt. Darüber hinausgehende Kosten müssen weiterhin privat gedeckt werden. Die Versicherungsleistungen decken dabei knapp 50 Prozent der gesamten Pflegekosten (Breyer, 2016). Seit ihrer Einführung hat sich die Anzahl der Leistungsbezieher signifikant erhöht. Waren 1996 nur 1,6 Millionen Menschen pflegebedürftig, so waren es Ende 2018 bereits 3,7 Millionen (BMG, 2019).*

* Die PPV findet in der folgenden Analyse keine Berücksichtigung.

4.1 Die SPV nach den Pflegestärkungsgesetzen: Was bisher geschah

Die Pflegestärkungsgesetze (PSG) I bis III stellten das bisher größte Reformpaket der SPV seit ihrer Einführung im Jahr 1995 dar. Im Jahr 2015 verbesserte das PSG I die Leistungen bei Pflegebedürftigkeit insbesondere für demenziell erkrankte Menschen. Zusätzlich wurde ein Pflegevorsorgefonds mit dem Ziel angelegt, nach 2035 auftretende Finanzierungsdefizite abzufedern. Durch das im Jahr 2016 in Kraft getretene PSG II gelten seit dem 1. Januar 2017 grundlegende Änderungen in der SPV. Neben weiteren Leistungsausweitungen zielte dieses Gesetz auf die Einführung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und ein damit verbundenes neues Begutachtungsverfahren zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit ab. Im Zuge dessen wurden die bisherigen drei Pflegestufen durch fünf Pflegegrade ersetzt. Zur Finanzierung der beiden ersten Pflegestärkungsgesetze wurde der Beitragssatz in den Jahren 2015 und 2017 in zwei Schritten um 0,3 und 0,2 Prozentpunkte angehoben. Das PSG III sorgte schließlich für eine stärkere Rolle der Kommunen und verbesserte Maßnahmen zur Verhinderung von Abrechnungsbetrug.

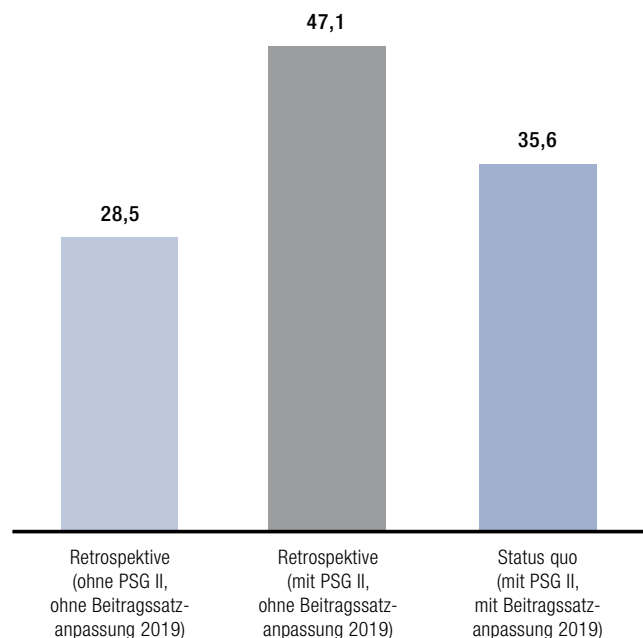
Besonders die Umsetzung des PSG II wirkt sich erheblich auf die Finanzen der SPV aus.¹⁰ Zwar erhöhten sich die Einnahmen der SPV im Jahr 2017 im Vergleich zum Vorjahr – nicht zuletzt dank der Anhebung des Beitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte – um 4,1 Milliarden Euro. Demgegenüber standen jedoch Mehrausgaben von 7,5 Milliarden Euro. In der Summe resultierte daraus das bis dahin höchste Defizit in der Geschichte der SPV. Dieser Negativrekord wurde allerdings bereits ein Jahr später durch ein noch höheres Defizit abgelöst.¹¹ Dabei war der Gesetzgeber ursprünglich davon ausgegangen, mit der Erhöhung des Beitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte die durch das PSG II entstehenden Mehrausgaben bis zum Jahr 2022 finanzieren zu können (Bundesregierung, 2015). Allerdings waren die stattdessen auftretenden Finanzierungsdefizite keineswegs unvorhersehbar gewesen. So wurden bereits im BARMER Pflegereport 2016 Mehrausgaben von 7,2 Milliarden Euro für 2017 vorausgerechnet (Rothgang et al., 2016).¹² Somit muss konstatiert

werden, dass die Kosten des PSG II schlichtweg zu niedrig veranschlagt wurden und von einer „ausfinanzierten“ Reform – anders als behauptet – keineswegs die Rede sein konnte.

Als Reaktion auf diese Entwicklung wurde der Beitragssatz zur SPV zum 1. Januar 2019 erneut um 0,5 Prozentpunkte erhöht. Ziel dieser jüngsten Erhöhung ist zum einen der Ausgleich des skizzierten Defizits in der SPV und zum anderen die Finanzierung von Verbesserungen beim Pflegepersonal (bessere Personalausstattung und Bezahlung). Mit dieser Maßnahme wird von der Bundesregierung erneut eine Beitragssatzstabilität bis 2022 anvisiert. Welche Auswirkung diese Beitragssatzerhöhung und das PSG II fiskalisch in der langen Frist haben, lässt sich in Abbildung 5 anhand der Nachhaltigkeitslücke der SPV erkennen.

Abbildung 5:
Retrospektive Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke in der SPV (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



¹⁰ Detaillierte Analysen zur Auswirkung des PSG II finden sich in Bahnsen et al. (2018) sowie Bahnsen/Raffelhüschen (2019).

¹¹ Gemäß VGR betragen diese 1,6 (2017) und 2,6 Milliarden Euro (2018), das Bundesministerium der Gesundheit wies 2,4 (2017) und 3,6 Milliarden Euro (2018) aus (BMG, 2019; Statistisches Bundesamt, 2019a).

¹² Retrospektiv gehen Schwinger et al. (2018) der Frage nach, welche Effekte im Einzelnen für die Ausgabenentwicklung verantwortlich waren.

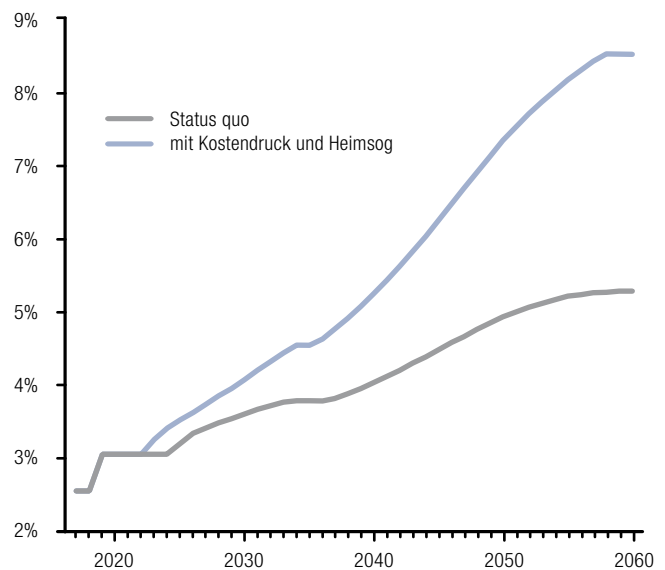
Stieg die Nachhaltigkeitslücke in der SPV durch das PSG II zunächst von 28,5 auf 47,1 Prozent des BIP, konnte sie durch die Beitragssatzerhöhung Anfang 2019 wieder auf ein Niveau von 35,6 Prozent des BIP gesenkt werden.¹³ Folglich beträgt der Nettoeffekt 7,1 Prozentpunkte, was bedeutet, dass die reforminduzierten Ausgabeneffekte stärker wirken als die Einnahmeneffekte. Kurzfristig mag der höhere Beitragssatz Abhilfe schaffen und die zusätzlichen Pflegeausgaben decken, auf Dauer kann allerdings auch die Anfang 2019 erfolgte Anpassung des Beitragssatzes das PSG II nicht vollends finanzieren. Daneben verdeutlicht auch der Planungshorizont bis 2022, dass die SPV bereits in den 2020er Jahren wieder unter finanziellen Druck geraten wird. Vor diesem Hintergrund ist es mehr als wahrscheinlich, dass es zu weiteren Beitragssatzanpassungen kommen wird. Damit würde sich der Trend der letzten Jahre unverändert fortsetzen. Während die Jahre von 1996 bis 2012 nur von einem moderaten Beitragssatzanstieg um 0,25 Prozentpunkte bzw. 0,5 Prozentpunkte für Kinderlose gekennzeichnet waren, stieg der Beitragssatz seit 2015 in drei Etappen um einen vollen Prozentpunkt. Damit ist der Beitragssatz innerhalb der letzten vier Jahre um fast 50 Prozent angestiegen.

Die zukünftig zu erwartende Beitragssatzentwicklung lässt sich anhand der in Abbildung 5 dargestellten Nachhaltigkeitslücke ableiten. Wenn zukünftige Defizite in der SPV nicht akkumuliert werden und zunächst durch den noch vorhandenen Mittelbestand und danach durch laufende Anpassungen des Beitragssatzes gedeckt werden, ergibt sich die in Abbildung 6 dargestellte Beitragssatzentwicklung für den Zeitraum von 2017 bis 2060.

Unter den aktuellen Gegebenheiten ist es gemäß dieser Projektionsrechnung möglich, den Beitragssatz bis 2024 stabil zu halten.¹⁴ Danach steigt der Beitragssatz bis 2040 auf 4 Prozent und könnte bis 2060 ein Niveau von ungefähr 5,2 Prozent erreichen (Status-quo-Szenario). Wird davon ausgegangen, dass eine weiterhin zunehmende Erwerbsbeteiligung von Frauen und veränderte Familienstrukturen dazu führen werden, dass sich die Bereitstellung informeller (familiärer) Pflege in Zukunft schwieriger gestalten wird, dürfte ein sogenannter Heimsog, also eine verstärkte Inanspruchnahme vergleichsweise kostenintensiver stationärer Pflege nicht unwahrscheinlich sein.¹⁵ Zusätzlich muss berücksichtigt werden, dass

Abbildung 6:
Beitragssatzentwicklung der SPV im Status quo¹⁶
(in Prozent des Arbeitsentgeltes)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Pflegeleistungen in der Regel sehr personalintensiv sind und aufgrund geringer Möglichkeiten für Produktivitätssteigerungen nur ein begrenztes Rationalisierungspotenzial aufweisen. Für die Zukunft ist daher zu befürchten, dass steigende Reallöhne zu einem überdurchschnittlichen Anstieg der Pflegekosten führen werden. Unter Berücksichtigung von Kostendruck und Heimsog wird der Druck auf die Finanzen der SPV deutlich verschärft. Bis 2040 könnte der Beitragssatz dann auf 5,3 Prozent ansteigen, um im Weiteren bis 2060 auf 8,5 Prozent zu klettern.

Ob Beitragssätze in diesen Sphären realisierbar sind, hängt von der gesellschaftlichen Akzeptanz, der jeweiligen wirtschaftlichen Situation und nicht zuletzt der Beitragssatzentwicklung in den anderen Sozialversicherungszweigen ab. Letztere verspricht allerdings wenig Gutes, denn auch die gesetzliche Renten- und Krankenversicherung werden ähnlich wie die SPV durch die demografische Alterung zunehmend finanziellen Druck spüren.

¹³ Die Diskrepanzen zu den Ergebnissen in Bahnsen/Raffelhüschchen (2019) sind zum einen im Basisjahrwechsel und zum anderen in der Weiterentwicklung der Modellierung begründet.

¹⁴ Entgegen der Prognose des BMG, Beitragssatzstabilität bis 2022 garantieren zu können, geht das vorliegende Status-quo-Szenario von einer etwas optimistischeren Entwicklung aus.

¹⁵ Der Heimsog-Effekt beschreibt die Entwicklung der Zunahme der relativen Inanspruchnahme von stationären Pflegeleistungen oder allgemeiner formuliert die relative Zunahme formeller Leistungen.

¹⁶ Die Entwicklung bezieht sich auf den allgemeinen Beitragssatz zur SPV. Der zusätzliche Beitragssatz von 0,25 Prozentpunkten für Kinderlose wird hier nicht berücksichtigt. Dies gilt ebenso für alle im Folgenden illustrierten Beitragssatzentwicklungen.

4.2 Politisch motivierte Reformoption: Umwandlung der SPV in eine Vollversicherung mit begrenztem Eigenanteil

Zu Beginn des Jahres 2019 legten die Länder Hamburg, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein einen Antrag zur Weiterentwicklung der SPV vor (Bundesrat, 2019). Darin fordern sie die Bundesregierung dazu auf, einen Gesetzentwurf zur grundlegenden Veränderung der Leistungssystematik der SPV sowie zur Verbesserung der solidarischen Finanzierungsbasis vorzulegen. Ziel solle es sein, qualitative Verbesserungen für Pflegebedürftige und Pflegekräfte umzusetzen, ohne dass die Pflegebedürftigen und deren Angehörige die Finanzierungslast allein zu tragen hätten.

Die drei konkreten Eckpunkte, die im Antrag genannt werden, umfassen:

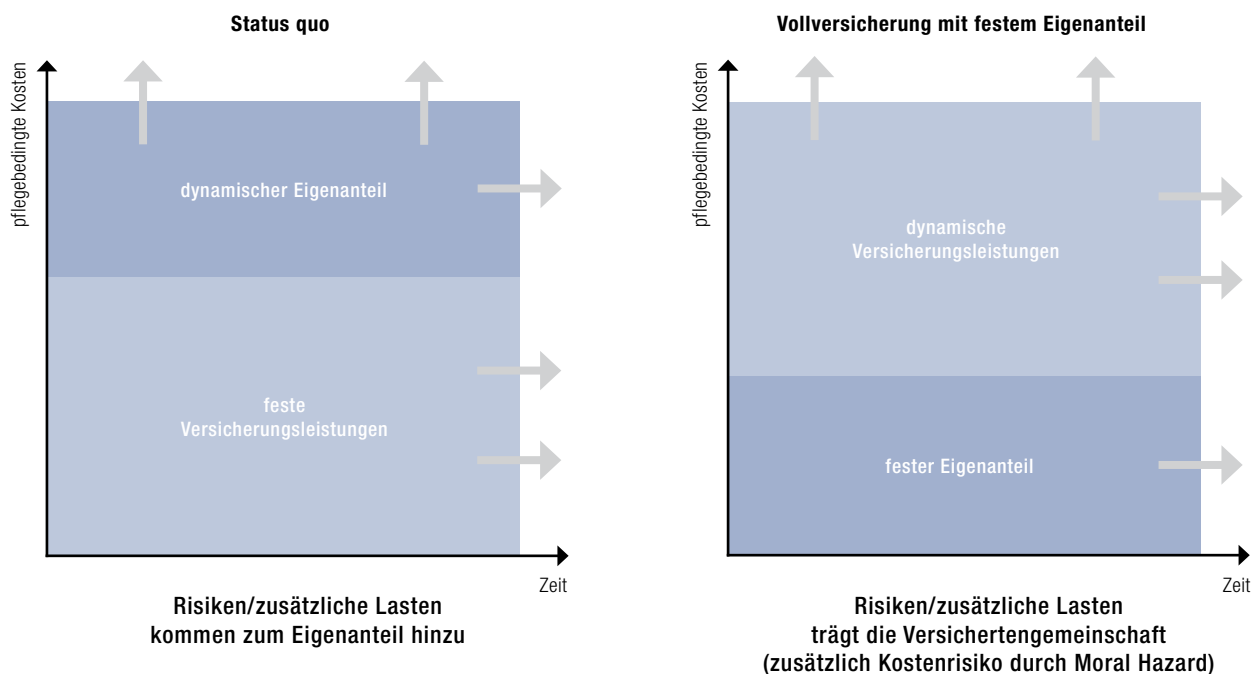
- die Überführung der medizinischen Behandlungspflege in stationären Einrichtungen in den Verantwortungsbereich der GKV,
- die Festlegung einer Obergrenze für den Eigenanteil der Pflegebedürftigen an den Pflegekosten, sodass die SPV alle darüberhinausgehenden und erforderlichen Pflegekosten trägt sowie
- die Einführung eines dynamisierten Steuerzuschusses des Bundes zur SPV, dessen Höhe sich in einem ersten Schritt am Wert der Leistungen orientieren soll, die die SPV im gesamtgesellschaftlichen Interesse erbringt.¹⁷

4.2.1 Politisch geäußerte Kritik am gegenwärtigen System

Mit den Pflegestärkungsgesetzen hat sich die Situation pflegebedürftiger Personen, insbesondere derer mit Demenz,

Abbildung 7:
Schematische Darstellung des sogenannten „Sockel-Spitze-Tauschs“

Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Rothgang/Kalwitzki (2018).



¹⁷ In der folgenden Analyse steht lediglich die zweite Forderung im Fokus. Dem ersten Punkt, also der Schnittstelle der Kompetenzen von GKV und SPV, sollte sich eine Expertenkommission widmen. Hier ist gegebenenfalls nach genauer Begutachtung eine Neudefinition der Kompetenzen notwendig. Fragwürdiger ist hingegen der dritte Punkt, da relevante gesamtgesellschaftliche Interessensbereiche, die eine Steuerfinanzierung rechtfertigen könnten, kaum zu definieren, geschweige denn zu operationalisieren sind. Letztlich dürfte es vor allem darum gehen, für die SPV neue Finanzierungsquellen zu erschließen, um die tatsächliche Kostenbelastung für die Bürger zu verschleiern.

deutlich verbessert. Gleichzeitig hat sich der Kreis der Leistungsbezieher vergrößert. Zusammen mit den gewünschten Verbesserungen beim Pflegepersonal führt dies jedoch zu beträchtlichen Mehrausgaben in der SPV. Kritisch beäugt wird im Zuge dessen (von politischer Seite), dass diese auch durch (steigende) private Eigenanteile gedeckt werden müssen. Zusätzlich könnten die Eigenanteile bei jeder kommenden Vergütungserhöhung, die von Pflegekassen und Trägern der Pflegeeinrichtungen verhandelt werden, weiter steigen. Die geäußerte Kritik bezieht sich diesbezüglich auf ein zweidimensionales Kostenrisiko, welches von Pflegebedürftigen und ihren Angehörigen zu tragen ist (Rothgang/Kalwitzki, 2018). Zum einen seien die Eigenanteile in der Höhe nur schwer beeinflussbar und zum anderen aufgrund der unbekanntenen Dauer der Pflegebedürftigkeit in ihrer Gesamthöhe nicht kalkulierbar. Als politisches Ziel wird deshalb formuliert, die Eigenanteile nicht weiter steigen zu lassen und somit die mögliche finanzielle Belastung für die Pflegebedürftigen zu begrenzen.

Die ebenfalls vorgebrachte Begründung, dass Pflegebedürftige zunehmend auf „Hilfe zur Pflege“ angewiesen seien, ist hingegen nur wenig überzeugend. Der Anteil der Bezieher von „Hilfe zur Pflege“ hat in den vergangenen Jahren eine recht stabile Entwicklung aufgewiesen.

4.2.2 Das Konzept des sogenannten „Sockel-Spitze-Tauschs“

Zur Lösung der geschilderten Problematik soll nun die Finanzierungslogik der Pflegekosten umgekehrt und das Verhältnis von Versicherungsleistung und Eigenanteil getauscht werden. Abbildung 7 zeigt die schematische Darstellung des sogenannten „Sockel-Spitze-Tauschs“ im Vergleich zum gegenwärtigen Status quo.¹⁸

Im Status quo der SPV müssen alle Kosten, die die gesetzlichen Leistungssätze übersteigen, als Eigenanteil privat bzw., wenn dies nicht mehr möglich ist, durch die Sozialhilfeträger gedeckt werden. Risiken bzw. zusätzliche Lasten werden also eigenverantwortlich getragen.

Durch den sogenannten „Sockel-Spitze-Tausch“ würde von Pflegebedürftigen bei der Inanspruchnahme formeller Pflegeleistungen ein begrenzter (und gegebenenfalls einheitlicher) Eigenanteil gezahlt, während darüber hinausgehende

Kosten nun vollständig von der SPV getragen würden. Risiken bzw. zusätzliche Lasten würden also der Versicherten-gemeinschaft aufgebürdet werden. Die konkrete Höhe des zu tragenden Eigenanteils wäre dann letztendlich eine politische Entscheidung. Würde der Eigenanteil auf null gesetzt, wandelte sich die SPV zu einer allumfassenden Vollversicherung, die sämtliche Pflegekosten übernimmt.

4.2.3 Fiskalischer Rückschritt und Moral-Hazard-Probleme

Um die langfristigen fiskalischen Auswirkungen einer Vollversicherung mit begrenztem Eigenanteil zu beleuchten, wird für den Referenzfall der Eigenanteil auf null gesetzt. Dieses, im Falle einer tatsächlichen Reform zwar recht unwahrscheinliche Szenario, dient der Abschätzung der oberen Grenze der möglichen Auswirkungen und dürfte damit die tatsächlichen Kosten überschätzen. Auf politischer Ebene ist es laut dem Entschließungsantrag der Länder das Ziel, den Eigenanteil zumindest nicht weiter wachsen zu lassen. Zur Berechnung werden durchschnittliche Eigenanteile in der stationären und ambulanten Versorgung zugrunde gelegt. Laut vdek (2019) liegt der durchschnittliche einrichtungseinheitliche Eigenanteil (Eigenanteil in der stationären Pflege) für die Pflegegrade 2 bis 5 aktuell bei 655 Euro monatlich.¹⁹ Für den ambulanten Bereich berechnen Rothgang/Kalwitzki (2017) einen Eigenanteil von durchschnittlich 125 Euro monatlich.

Übernahme die SPV nun ab 2020 alle bisherigen Eigenanteile, so würde dies schätzungsweise zu jährlichen Mehrausgaben von 9 bis 10 Milliarden Euro führen.²⁰ Die fiskalischen Auswirkungen sind in Abbildung 8 dargestellt.

Langfristig schlagen sich diese Mehrausgaben in einem deutlichen Anstieg der Nachhaltigkeitslücke in der SPV um 26,5 Prozentpunkte nieder. Sie steigt von 35,6 auf 62,1 Prozent des BIP. Blieben die bisherigen durchschnittlichen Eigenanteile hingegen bei einem sogenannten „Sockel-Spitze-Tausch“ unverändert, käme es ceteris paribus zu keiner Veränderung der Nachhaltigkeitslücke der SPV. Somit sind die fiskalischen Auswirkungen in hohem Maße von der letztendlichen Ausgestaltung der Eigenanteile abhängig. Je nach politischer Festsetzung ihrer Höhe bewegt sich die Nachhaltigkeitslücke zwischen den beiden in Abbildung 8 skizzierten Niveaus.

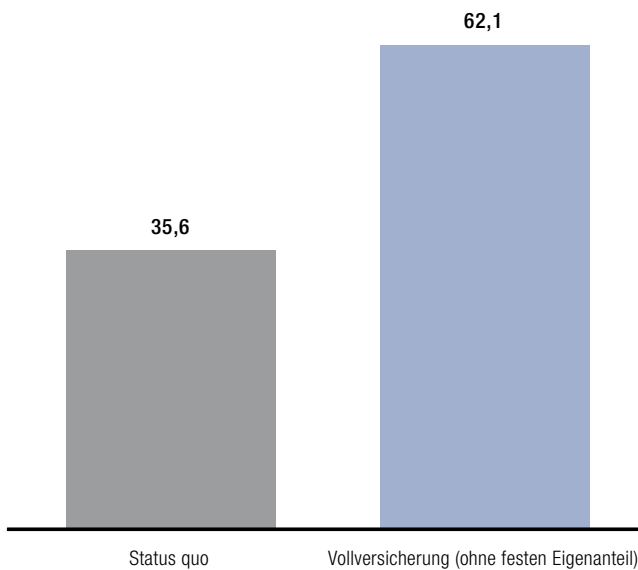
18 Zwar ist die Idee einer Umkehr der Finanzierungslogik nicht neu, der Begriff des sogenannten „Sockel-Spitze-Tauschs“ wurde aber erst in jüngerer Vergangenheit von Rothgang/Kalwitzki (2017) ins Spiel gebracht. Dieser Begriff ist nicht nur intransparent, sondern auch verharmlosend. De facto handelt es sich bei dieser Reformidee um die Umgestaltung der SPV zu einer Vollversicherung (mit begrenztem Eigenanteil).

19 Die durchschnittlichen einrichtungseinheitlichen Eigenanteile in den Bundesländern unterscheiden sich zum Teil erheblich. Während mit 286 Euro monatlich der geringste durchschnittliche Eigenanteil in Thüringen erhoben wird, muss in Baden-Württemberg mit 906 Euro der höchste Eigenanteil gezahlt werden. Im Pflegegrad 1 liegt der durchschnittliche Eigenanteil (politisch gewollt) abweichend bei 984 Euro monatlich.

20 Diese Zahl deckt sich mit den Überlegungen von Rothgang/Kalwitzki (2017) zum Ausmaß einer Vollversicherung ohne Eigenanteil.

Abbildung 8:
Nachhaltigkeitslücke in der SPV
im Fall einer Vollversicherung ohne Eigenanteil
(in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Die Ausgestaltung der Eigenanteile dürfte aufgrund ihrer regionalen Heterogenität nicht ganz einfach werden.²¹ Um keine falschen Hoffnungen zu wecken, sollte in der Diskussion über die Fixierung der Eigenanteile nicht unerwähnt bleiben, dass selbst bei Übernahme der gesamten Pflegekosten weiterhin private Eigenanteile unter anderem für Unterkunft und Verpflegung fortbestehen. Im Schnitt betragen diese laut vdek (2019) 1.175 Euro (ohne Ausbildungsumlage). Auch der sogenannte „Sockel-Spitze-Tausch“ würde die Pflegebedürftigen und ihre Angehörigen nicht vollständig aus der finanziellen Eigenverantwortung entlassen.

Im Falle einer Vollversicherung ohne Eigenanteil wäre zur Gegenfinanzierung ein unmittelbarer Beitragssatzanstieg von rund 0,7 Prozentpunkten notwendig. Abbildung 9 stellt die reformbedingte Beitragssatzentwicklung im Vergleich zum Status quo dar.

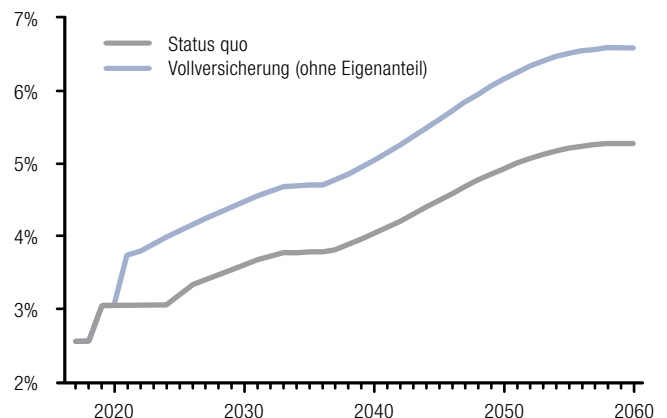
Bis 2040 könnte sich der Beitragssatz demzufolge auf 5 Prozent erhöhen und verglichen mit der Status-quo-Projekti-

on noch einmal einen Prozentpunkt höher liegen. Ein Anstieg bis 2060 auf 6,6 Prozent wäre unter diesen Rahmenbedingungen durchaus realistisch.

Die langfristigen Auswirkungen einer solchen Pflegevollversicherung sind allerdings – unabhängig von der politisch festzulegenden Höhe des Eigenanteils – aus einem weiteren Grund nicht endgültig bestimmbar. Denn sobald private Eigenanteile vom Umfang der Leistungsanspruchnahme entkoppelt werden und die SPV alle Zusatzkosten übernimmt, existiert kein Anreiz mehr, die Inanspruchnahme von Pflegeleistungen auf das objektiv notwendige Leistungsniveau zu begrenzen. Anreiztheoretisch ist dann vom Problem des sogenannten Moral Hazard die Rede.²² Diesem zufolge wird Pflegebedürftigen (und deren Angehörigen) eine Maximierung des Konsums von Pflegeleistungen bzw. zumindest eine überhöhte Inanspruchnahme unterstellt. Die Maximierung des Konsums kann dabei in Form der Wahl einer teureren Versorgungsform, eines teureren Anbieters oder einer generellen Ausweitung der Leistungsmenge erfolgen.²³ Bei einer solchen Ausdehnung der individuellen Kosten bestünde erhebliche Ungewissheit über das Ausmaß der Ausgabenerhöhung für die SPV und die Veränderung der Versorgungs-

Abbildung 9:
Beitragssatzentwicklung der SPV im Fall einer
Vollversicherung ohne festen Eigenanteil
(in Prozent des Arbeitsentgeltes)

Quelle: Eigene Berechnungen.



21 Für eine Übersicht über die länderspezifischen durchschnittlichen Eigenanteile in der stationären Pflege siehe vdek (2019).

22 Moral Hazard beschreibt den Umstand, dass sich durch den Versicherungsschutz das Verhalten der Versicherten – i.d.R. kostensteigernd – ändert.

23 Rothgang/Kalwitzki (2018) gehen davon aus, dass stationäre Leistungen bereits vollumfängliche Leistungen sind und sich deshalb hier die Moral-Hazard-Problematik in Grenzen hält.

struktur (tendenzielle Abnahme informeller Pflege zugunsten vermehrter formeller Pflege). Während die Höhe der Auswirkung auf die Nachhaltigkeitslücke entsprechend ungewiss ist, lässt sich bereits im Voraus sagen, dass es sich um eine negative Auswirkung handelt.

Politisch bestünde dann die Notwendigkeit, die Leistungen normativ zu begrenzen und somit einen bedarfsnotwendigen Leistungskatalog festzulegen, d.h. die Leistungen zu rationieren.

4.3 Ökonomisch begründete Reformoption: Karenzzeiten

Die bisherige Nachhaltigkeitsanalyse der SPV hat gezeigt, dass weder die Beibehaltung des Status quo noch der von Teilen der Politik angedachte sogenannte „Sockel-Spitze-Tausch“ hin zu einer Pflegevollversicherung mit begrenztem Eigenanteil überzeugen können. Die projizierte Beitragssatzentwicklung würde die Beitragszahler in erheblichem Maße überfordern – dies gilt umso mehr, wenn darüber hinaus auch die übrigen demografiesensiblen Sozialversicherungszweige mit in den Blick genommen werden. Demgegenüber liegt eine sinnvolle Lösung für den Umgang mit der erwarteten zunehmenden Belastung in einer zielorientierten Aufteilung der Lasten zwischen Beitragszahlern und Pflegebedürftigen. Anstelle einer Systemumstellung zu Lasten der Nachhaltigkeit der SPV und künftiger Generationen, wäre ein Paradigmenwechsel hin zu einer verstärkten Eigenvorsorge erstrebenswert. Ein geeignetes Instrument für einen solchen Schritt stellt das Konzept der Karenzzeit dar (Häcker et al., 2011).

4.3.1 Hintergrund

Die demografiebedingte Entwicklung sowohl der Einnahmen als auch der Ausgabenseite sowie die kurzfristige Defizitsituation unterstreichen den (langfristigen) Handlungsbedarf in der SPV. Um vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen auch in Zukunft einen starken, handlungsfähigen Sozialstaat zu garantieren, sollte sich dieser auf seine Kernkompetenzen konzentrieren. Dieses Gebot gewinnt umso mehr an Gewicht, je mehr sich die Sozialpolitik in Gänze, nicht nur in der SPV, den Konsequenzen der gesellschaftlichen Alterung ausgesetzt sieht. Eine geringere intergenerative Lastenverschiebung (in Form sinkender impliziter Schulden) auf zukünftige Generationen kann nur mit einer Neuorientierung der SPV und einer

stärkeren Betonung der Eigenvorsorge sowie der Subsidiarität nachhaltig erreicht werden. Im gleichen Atemzug stellt sich idealtypisch die Frage, welche Risiken von der gesamten Gesellschaft zu tragen sind und somit von der SPV übernommen werden sollten, und welche Risiken privat abzuschließen sind. Während es jedem durchaus zugemutet werden kann, kleine Risiken, d.h. Risiken mit (relativ) geringen Folgekosten, eigenständig abzuschließen, fällt die Absicherung großer Risiken in den gesamtgesellschaftlichen Aufgabenbereich. Im Falle von Pflegebedürftigkeit liegt ein großes Risiko vor allem dann vor, wenn entweder eine schwere bis schwerste Pflegebedürftigkeit (Pflegegrad 3, 4 und 5) eintritt oder sich die Verweildauer in Pflege sehr in die Länge zieht. In beiden Fällen fallen Kosten an, die privat für viele nicht zu stemmen sind.

Ausgangspunkt der folgenden Überlegung sind die zwei von Häcker/Hackmann (2012) identifizierten „idealtypischen“ Pflegefallszenarien. Diesen zufolge verstirbt ein beträchtlicher Teil der Pflegebedürftigen bereits innerhalb des ersten Jahres nach Eintritt der Pflegebedürftigkeit, während der andere Teil mit einer langen Verweildauer konfrontiert ist. Dieser Sachverhalt begründet den Gedanken, die SPV in Richtung einer Hochrisikoversicherung umzubauen. Ein geeignetes Instrument stellt das Konzept der Karenzzeit dar. Eine solche würde beide Extreme der Verweildauer berücksichtigen und die langfristige Handlungsfähigkeit der SPV stärken.

4.3.2 Das Konzept der Karenzzeit

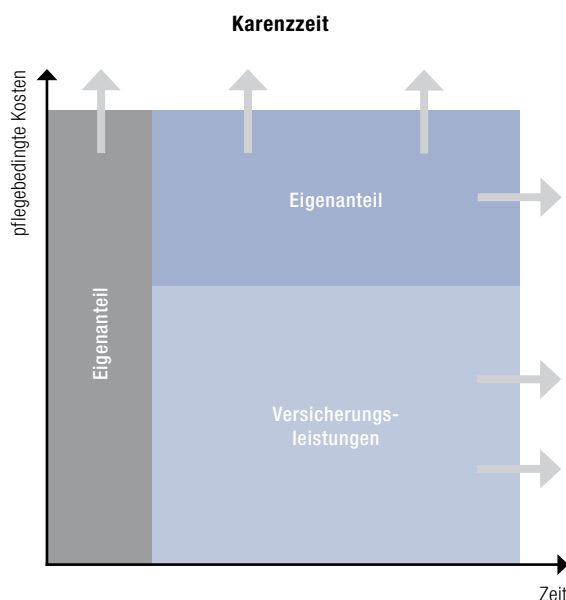
Der vorangegangenen Argumentation folgend wäre es naheliegend, die Pflegeleistungen für einen (kurzen) Zeitraum, und damit ein überschaubares Risiko, aus der SPV auszugliedern. Die Karenzzeit beschreibt dann den leistungsfreien Zeitraum zwischen Entstehung des Leistungsanspruchs (Eintritt der Pflegebedürftigkeit) und dem tatsächlichen Beginn von Leistungszahlungen der SPV. Die Leistungspflicht der SPV würde also erst beginnen, nachdem ein vorher definierter Zeitraum verstrichen ist. Abbildung 10 verdeutlicht diese Ausgestaltung.

Der leistungsfreie Zeitraum (graue Fläche) müsste privat überbrückt und entstehende Kosten z.B. aus privaten Ersparnissen oder durch eine Privatversicherung gedeckt werden. Ziel der Karenzzeit ist die Verringerung der finanziellen Belastung der SPV. Im Umkehrschluss würde dies für die SPV-Versicherten mit einer erhöhten Beitragssatzstabilität einhergehen. Langfristig ist eine Karenzzeit dazu geeignet, das Wachstum der Pflegeausgaben zu begrenzen und damit

stetig steigenden Beitragssätzen vorzubeugen sowie, und dies ist der maßgebliche Gewinn, eine partielle Wiederbelebung der Subsidiarität zu erreichen. In der Ausgestaltung der Karenzzeit besteht grundsätzlich große Flexibilität. Zum einen kann die Wirkungsstärke über die Länge festgelegt werden. Zum anderen kann bzw. muss, bei existierendem Bestandschutz bestehender Leistungsbezieher, eine sukzessive Einführung verfolgt werden.

Abbildung 10:
Schematische Darstellung einer Karenzzeit

Quelle: Eigene Darstellung.



4.3.3 Fiskalische Verbesserung und Rückgang der intergenerativen Umverteilung

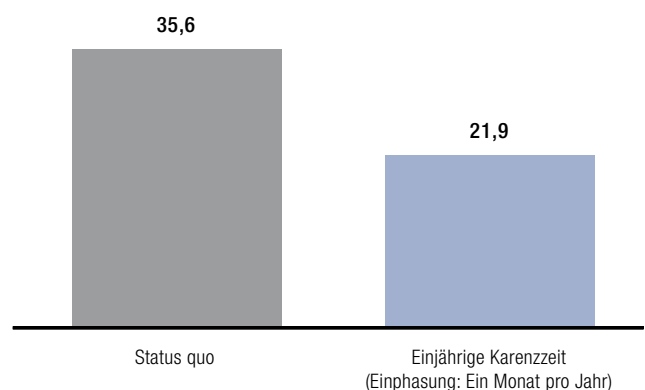
Zur Veranschaulichung der Auswirkungen einer Karenzzeit wird im folgenden Szenario von einer Karenzzeit von einem Jahr ausgegangen, die sozialverträglich eingephast wird. Be-

ginnend mit einem Monat im ersten Jahr, wird die Karenzzeit Jahr für Jahr um einen weiteren Monat ausgeweitet. So wird der Zielwert von einem Jahr im zwölften Jahr erreicht.²⁴ Mit einer solchen Ausgestaltung kann eine Karenzzeit die intergenerative Lastenverschiebung erheblich reduzieren.²⁵ Wie in Abbildung 11 erkennbar, kann mittels einer sukzessive eingephasen, einjährigen Karenzzeit die Nachhaltigkeitslücke in der SPV um 13,7 Prozentpunkte von 35,6 auf 21,9 Prozent gesenkt werden.

Die Umsetzung würde die Zahl der Leistungsbezieher ceteris paribus spürbar verringern und sich entsprechend dämpfend auf die Nachhaltigkeitslücke der SPV auswirken. Das Ausmaß dieser Dämpfung wird letztendlich aber auch von der künftigen Entwicklung von Pflegeinzidenzen, -prävalenzen und Verweildauern sowie der damit verbundenen Entwicklung der Leistungsbezieher beeinflusst. Allerdings zeigt die nach wie vor bestehende Nachhaltigkeitslücke, dass die gegenwärtige Situation letztlich einen noch stärkeren Einschnitt in den Leistungskatalog erfordern würde. Unter Berücksichtigung einer solchen Karenzzeit ließe sich der Beitragssatz der SPV, wie in Abbildung 12 zu sehen, immerhin bis zum Jahr 2029 stabil halten.

Abbildung 11:
Nachhaltigkeitslücke in der SPV bei schrittweiser Einführung einer einjährigen Karenzzeit (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Darstellung.

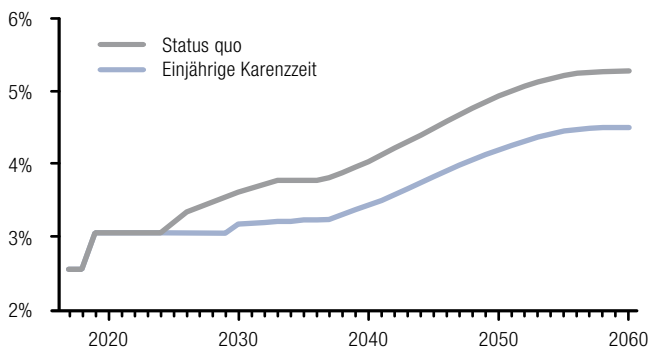


24 Wie ein solches Einphasungsmodell letztendlich ausgestaltet wird, müssten am Ende die politischen Entscheidungsträger bestimmen. Je großzügiger die Einphasungsdauer dimensioniert ist, umso geringer sind die dadurch erzielten positiven Nachhaltigkeitseffekte.

25 Diese Ausgestaltung ist nur eine Möglichkeit von vielen und soll lediglich der Illustration potenzieller Auswirkungen der Reformidee dienen. Eine erste umfangreiche Analyse zu den Auswirkungen unterschiedlicher Karenzzeiten findet sich in Häcker et al. (2011).

Abbildung 12:
Beitragssatzentwicklung der SPV bei schrittweiser
Einführung einer einjährigen Karenzzeit
(in Prozent des Arbeitsentgeltes)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Auch in der Folge könnte die Entwicklung des Beitragssatzes auf moderate Anpassungen, bis 2037 auf 3,2 Prozent, begrenzt werden. Damit wäre die intergenerative Umverteilung deutlich reduziert. Die Stabilisierungswirkung auf den Beitragssatz kann insbesondere durch die Länge der Karenzzeit maßgeblich beeinflusst werden.

4.4 Nach der Reform ist vor der Reform

Mit dem PSG II hat sich die SPV weiter vom Zustand der Nachhaltigkeit entfernt. Auch die jüngste Beitragssatzanpassung Anfang 2019 schafft diesbezüglich nur begrenzt Besse-

rung. Bereits ab den Jahren 2022 bis 2024 ist mit weiteren Anhebungen des Beitragssatzes zur SPV zu rechnen. Von einer langfristig ausgerichteten oder gar nachhaltigen Reform kann bei einem so begrenzten Zeithorizont nicht die Rede sein.

Die Analyse in diesem Kapitel offenbart die langfristigen Herausforderungen in der SPV, wenn die im Status quo angelegte Belastung der zukünftigen zugunsten der lebenden Generationen bzw. der jungen zugunsten der alten Generationen verringert werden soll. Es wird deutlich, dass erhebliche Rückstellungen nötig wären, um die impliziten Leistungsversprechen auch in Zukunft mit den heute geltenden Rahmenbedingungen finanzieren zu können.

Die von Teilen der Politik vorgeschlagene Umkehr der Finanzierungslogik und der Umbau der SPV zu einer Vollversicherung würde die fiskalischen Probleme weiter verschärfen und den Gedanken der Eigenverantwortung und privaten Vorsorge weiter schwächen. Angesichts der demografischen Alterung stellt sich die Frage, wie die SPV unter solchen Rahmenbedingungen langfristig und nachhaltig fortbestehen soll.

Ein Instrument, um dauerhaft finanziellen Druck von der SPV zu nehmen und dabei die intergenerative Lastenverschiebung zu reduzieren, ist die beschriebene Karenzzeit. Durch eine solche könnte sich die SPV auf jene Pflegefälle konzentrieren, die aufgrund einer langen Pflegebedürftigkeit sehr hohe Kosten tragen müssen. Das Risiko einer kurzfristigen Pflegebedürftigkeit wäre hingegen eigenverantwortlich zu tragen – so wie vor Einführung der SPV im Jahr 1995 die Absicherung des Risikos zur Gänze in der Eigenverantwortlichkeit der Menschen stand. Gleichzeitig dürften mit einem solchen Reformansatz mögliche Akzeptanzprobleme, die zukünftige Beitragszahler mit der SPV haben könnten, deutlich geringer ausfallen.

5 Fazit

Die Bundesregierung hat im zurückliegenden Jahr von der guten wirtschaftlichen Entwicklung profitiert, es aber wie in den Jahren zuvor versäumt, notwendige wirtschaftspolitische Reformen umzusetzen. Anstatt die Weichen für eine langfristige fiskalische Nachhaltigkeit und eine wettbewerbsfähige deutsche Wirtschaft zu stellen, wurde die Serie großzügiger Wahlgeschenke fortgesetzt. Zwar wurde erneut ein Haushaltsüberschuss erzielt und damit die Aufnahme neuer expliziter Schulden vermieden, die zukünftigen Finanzierungsherausforderungen der Sozialversicherungen bleiben allerdings unverändert groß und nach wie vor unberücksichtigt. Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte auf 225,8 Prozent des BIP. Umgerechnet entspricht dies der Summe von 7,6 Billionen Euro. Im Jahresvergleich hat die Nachhaltigkeitslücke insgesamt zugenommen (Referenz 2018: 145,5 Prozent des BIP). Angesichts der sich abschwächenden Konjunktur und sinkender Steuereinnahmen sollte dies als Weckruf verstanden werden. Bislang aber begnügt sich die Bundesregierung weiterhin mit einer Verwaltung des fiskalischen Status quo, anstatt sich aktiv den mittel- und langfristigen Herausforderungen der demografischen Entwicklung für die öffentlichen Finanzen zuzuwenden.

Im diesjährigen Themenschwerpunkt wurden die fiskalische Situation der SPV und etwaige Reformoptionen untersucht. Die Ergebnisse dieser Analyse zeigen, dass eine Ausweitung des Umlageverfahrens in Form des sogenannten

„Sockel-Spitze-Tausches“ die Nachhaltigkeitslücke der SPV massiv vergrößern würde. Drei Überlegungen sind dabei maßgeblich. Erstens wäre eine solche Reform verteilungspolitisch fragwürdig. Nutznießer einer beitragsfinanzierten Ausweitung der Leistungen für alle wären die Mittel- und Oberschicht. Diese sind jedoch durchaus in der Lage, aus eigener Kraft für die Kosten bei Pflegebedürftigkeit aufzukommen. Zweitens würde ein möglicher Generationenkonflikt weiter befeuert. Mit Blick auf die demografische Entwicklung bedeutet eine langfristige Ausweitung der Umlagefinanzierung eine erhebliche Belastung der jüngeren und zukünftigen Generationen. Drittens käme es zu einer kritischen Verschiebung in der Finanzstruktur. Die Länderhaushalte würden entlastet, da sich die Leistungen der Hilfe zur Pflege verringern würden. Der Beitragszahler hingegen würde zusätzlich belastet, eine Begrenzung der Sozialabgabenquote unter 40 Prozent wäre in der Folge kaum einzuhalten. Ein Steuerzuschuss könnte den Beitragszahler zwar entlasten, würde aber andererseits den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes weiter einschränken. Die defizitäre Lage der SPV verdeutlicht, dass das Umlageverfahren bereits in der kurzen Frist an seine Grenzen stößt. Ein langfristiger Ausbau ist daher kontraproduktiv und eine Ergänzung des bestehenden Systems deutlich sinnvoller. Soll das Ziel eine intergenerativ gerechte Verteilung der Lasten sein, ist der Schritt hin zu mehr Eigenverantwortung unumgänglich. Das Konzept der Karenzzeit stellt hierfür eine gangbare Möglichkeit dar.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounts: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8(1), 73-94.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94(2), 303-318.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy*, 5, 55-110.
- Bahnsen, L., Fetzer, S., Franke, F. und Hagist, C.** (2018). Gone with the Windfall – Germany's Second LTC Strengthening Act and its Intergenerational Implications, *WHU Working Paper Series – Economics Group*, Nr. 18/05.
- Bahnsen, L., Manthei, G. und Raffelhüschen, B.** (2018). Ehrbarer Staat? Große Koalition, große Kosten, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, 142.
- Bahnsen, L., Manthei, G. und Raffelhüschen, B.** (2016). Die langfristigen Auswirkungen der Fluchtmigration auf die fiskalische Nachhaltigkeit in Deutschland, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 14(4), 483-502.
- Bahnsen, L. und Raffelhüschen, B.** (2019). Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz, *ifo Schnelldienst*, 72(1), 29-35.
- Benz, T.** (2015). Ausgabenprojektion, Reformszenarien und Rücklagenbildung der Beamtenversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, *Sozialökonomische Schriften*, 49, Peter Lang.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting - Theory and Application*, Springer, Berlin.
- Boysen-Hogrefe, J.** (2019). Gesetzliche Krankenversicherung: Pause beim Ausgabenanstieg durch Alterung, *Kiel Policy Brief*, Nr. 121.
- Breyer, F.** (2016). Die Zukunft der Pflegeversicherung in Deutschland: Umlage und Kapitaldeckung, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 105(5), 445-461.
- Bundesagentur für Arbeit** (2019). Monatsbericht zum Arbeits- und Ausbildungsmarkt, Berichte: Blickpunkt Arbeitsmarkt, August 2019, Nürnberg.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2019). Ergebnis der 155. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2018). Ergebnis der 153. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“, Berlin.
- BMF - Bundesministerium der Finanzen** (2016). Vierter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2019). Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung, Berlin.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2019). Frühjahrsprojektion 2019, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Wirtschaft/Projektionen-der-Bundesregierung/projektionen-der-bundesregierung-fruehjahr-2019.html>, Zugriff am 13.09.2019.
- Bundesrat** (2019). Antrag der Länder Hamburg, Berlin, Bremen, Schleswig-Holstein – Entschließung des Bundesrates zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung, BR-Drs. 106/19, Berlin.
- Bundesregierung** (2015). Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Stärkung der pflegerischen Versorgung und zur Änderung weiterer Vorschriften (Zweites Pflegestärkungsgesetz – PSG II), BT-Drs. 18/5926, Berlin.
- Europäische Kommission** (2019). Fiscal Sustainability Report 2018, Institutional Paper 094, Brüssel.
- Hagist, C., Raffelhüschen, B. und Weddige, O.** (2006). Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, Argumente zur Marktwirtschaft und Politik, 97.
- Häcker, J. und Hackmann, T.** (2012). LOS(T) in Long-Term Care: Empirical Evidence from German Data 2000-2009, *Health Economics*, 21(12), 1427-1443.
- Häcker, J., Hackmann, T. und Raffelhüschen, B.** (2011). Pflegereform 2010: Karenzzeiten in der Sozialen Pflegeversicherung, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 100(3), 347-367.
- Raffelhüschen, B.** (1999). Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17-28.
- Rothgang, H. und Kalwitzki, T.** (2018). Skizze einer neuen Finanzierung der Pflegeversicherung, *Gesundheits- und Sozialpolitik*, 72(6), 6-12.
- Rothgang, H. und Kalwitzki, T.** (2017). Alternative Ausgestaltung der Pflegeversicherung – Abbau der Sektorgrenzen und bedarfsgerechte Leistungsstruktur, Gutachten im Auftrag der Initiative Pro-Pflegereform.
- Rothgang, H., Kalwitzki, T., Müller, R., Runte, R. und Unger, R.** (2016). BARMER Pflegereport 2016, Schriftenreihe zur Gesundheitsanalyse, Band 42, Berlin.
- Statistisches Bundesamt** (2019a). Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2018, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2019b). Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.
- Schwinger, A., Rothgang, H. und Kalwitzki, T.** (2018). „Die Pflegeversicherung boomt“: Mehrausgaben der Pflegeversicherung – Retrospektive und Projektion, *Gesundheits- und Sozialpolitik*, 72(6), 13-22.
- vdek** (2019). vdek-Basisdaten des Gesundheitswesens in Deutschland 2018/2019, Berlin.

Executive Summary

Nach einer Dekade robusten Wirtschaftswachstums deutet derzeit vieles darauf hin, dass sich die konjunkturellen Perspektiven für Deutschland deutlich eintrüben. Zwar befinden sich der Arbeitsmarkt und die in den zurückliegenden Jahren ausgeglichenen öffentlichen Haushalte noch in vergleichsweise guter Verfassung. Gleichwohl werfen die drohenden Probleme einer stagnierenden wirtschaftlichen Entwicklung bereits ihre Schatten voraus – beispielsweise in Form deutlich verringerter Zuwächse bei den erwarteten Steuereinnahmen.

Für die Politik stellt ein Ende des über eine Dekade fast ungebrochenen Wirtschaftswachstums eine veritable Herausforderung dar, für die sie in guter Zeit kaum Vorkehrungen getroffen hat. Eher war das Gegenteil der Fall: Vor dem Hintergrund scheinbar endlos sprudelnder Staatseinnahmen wurden großzügig Wahlgeschenke vor allem an die ältere Generation verteilt, ohne dass man sich über die langfristigen finanziellen Folgewirkungen – insbesondere in den umlagefinanzierten sozialen Sicherungssystemen – ausreichend Gedanken gemacht hat. Dabei werden gerade die Sozialversicherungen schon in naher Zukunft – wenn die Baby-Boomer-Generation beginnt, in Rente zu gehen – ohnehin unter erheblichen fiskalischen Druck kommen.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr 13. Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen „**Bilanz des ehrbaren Staates**“ dar. Die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg werfen darin einen ungeschminkten, umfassenden Blick auf die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen – und damit auch auf die den **jungen und zukünftigen Generationen drohenden zusätzlichen finanziellen Belastungen**.

Zu beachten ist, dass das diesjährige Update dazu genutzt wurde, eine **grundlegende Weiterentwicklung in der Modellierung** der Berechnungen zu implementieren, was einerseits die Ergebnisse aussagekräftiger macht, andererseits ihre Vergleichbarkeit mit früheren Jahren ein Stück weit einschränkt. Die Weiterentwicklungen umfassen unter anderem:

- ein gesondertes Rentensimulationsmodell,
- die Umstellung von Pflegestufen auf Pflegegrade in der SPV,
- eine Überarbeitung der altersspezifischen Zahlungsprofile,
- einen Jahreswechsel des Referenz-BIP
- und die Anpassung der Bevölkerungsprojektion an die im Juni 2019 veröffentlichte 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes.

Die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke aus impliziten und expliziten Schulden beläuft sich auf 225,8 Prozent des BIP**. Da die expliziten Schulden sich auf nur 60,9 Prozent des BIP belaufen, werden nur 27,0 Prozent der Gesamtverschuldung offen ausgewiesen. Im Vergleich zum Vorjahr ist die Nachhaltigkeitslücke um etwa 80 Prozentpunkte deutlich gestiegen. Neben den Leistungsausweitungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung ist das vor allem auf die deutlich pessimistischere Steuerschätzung und den damit ein-

hergehenden langfristig projizierten impliziten Vermögensrückgang der Gebietskörperschaften zurückzuführen.

Die in der Öffentlichkeit im Fokus stehenden sichtbaren expliziten Schulden in Höhe von 60,9 Prozent des BIP machen allerdings nur rund ein Viertel der aktuellen Nachhaltigkeitslücke aus. Mit **164,8 Prozent des BIP deutlich schwerer wiegen** die heute noch nicht direkt sichtbaren **impliziten Schulden**. In ihnen spiegeln sich die bei Fortführung des Status quo entstehenden ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Um diese Lücke zwischen den zukünftigen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu schließen, müssten entweder **alle Steuern und Abgaben um 9,9 Prozent erhöht** oder die **staatlichen Ausgaben um 8,4 Prozent verringert** werden.

Herausforderung Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Besonderes Augenmerk wurde im diesjährigen Update auf die **Soziale Pflegeversicherung** gelegt – sowohl im Rückblick auf die in den letzten Jahren umgesetzten weitreichenden Reformen (insb. Pflegestärkungsgesetze I – III) als auch mit Blick auf die **bestehenden Herausforderungen** aufgrund des voranschreitenden **demografischen Wandels**. **In kaum einem anderen Sozialversicherungszweig macht sich die Bevölkerungsalterung stärker bemerkbar als in der Pflegeversicherung**. Unsere Berechnungen zeigen, dass die in den zurückliegenden Jahren **beschlossenen Leistungsausweitungen die Nachhaltigkeitslücke der SPV drastisch vergrößern**. Die ebenfalls beschlossenen **Beitragssatzsteigerungen** reichen nicht aus, die verbesserten Pflegeleistungen dauerhaft zu finanzieren. Um die Nachhaltigkeitslücke der SPV über steigende Beiträge zu schließen, ist im schlimmsten Fall – d.h. mit Kostendruck und Heimsogeeffekt – ein **Beitragssatzanstieg von heute 3,05 Prozent auf über 8 Prozent im Jahr 2060 notwendig**. Aber auch unter günstigeren Umständen müsste der SPV-Beitragssatz langfristig auf über 5 Prozent steigen.

Vor diesem Hintergrund sollte eine **Begrenzung der fiskalischen Zukunftslasten** – beispielsweise durch die Einführung einer **Karenzzeit** und damit einer stärkeren Betonung der Subsidiarität – eigentlich **höchste Priorität** haben. Doch anstatt die steigende Belastung junger und zukünftiger Generationen zu begrenzen, scheinen beträchtliche Teile der Politik derzeit das Gegenteil anzustreben. So jedenfalls sind die Überlegungen zu interpretieren, die SPV in eine Vollversicherung mit begrenztem Eigenanteil umzuwandeln. Ein solcher **sogenannter „Sockel-Spitze-Tausch“** würde die derzeitige Finanzierungslogik der SPV auf den Kopf stellen, dürfte den (politisch festzulegenden) Eigenanteil tenzenziell absenken und könnte darüber hinaus **erhebliche Moral-Hazard-Probleme** nach sich ziehen. Alles in allem wäre mit einem weiteren Anstieg der Nachhaltigkeitslücke zu rechnen, zu deren Finanzierung erhebliche Beitragssatzanhebungen im Zeitablauf notwendig würden.