

Ehrbarer Staat? – Die Generationenbilanz Update 2019: Pflegefall Pflegeversicherung?

Bernd Raffelhüschen, Lewe Bahnsen, Tobias Kohlstruck,
Gerrit Manthei, Stefan Seuffert

Stiftung Marktwirtschaft

Forschungszentrum Generationenverträge

Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Pressegespräch am 03. Juli 2019 in Berlin

Kernaussagen

I. Deutlicher Anstieg der Staatsschulden

Nach aktuellem Stand beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Staatsschulden auf 225,8 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (Update 2019). Umgerechnet entspricht dies der Summe von 7,6 Billionen Euro, von welcher der Staat inzwischen allerdings nicht einmal mehr ein Drittel explizit ausweist. Im Jahresvergleich hat die Nachhaltigkeitslücke deutlich zugenommen (Vorjahr: 145,5 Prozent des BIP).*

II. Politik muss dem Umverteilungsdruck in der Pflege (und Rente) widerstehen

Die alternde Gesellschaft setzt die Politik zusehends unter Umverteilungsdruck zugunsten der älteren Wählerschichten. Die von manchen angedachte Pflegevollversicherung (sog. „Sockel-Spitze-Tausch“) bringt dies einmal mehr zum Ausdruck – und das, ausgehend von kurzsichtiger Problemwahrnehmung.

III. Kein Ausbau der Umlagefinanzierung zum Vorteil der Alten und auf Kosten der Jungen

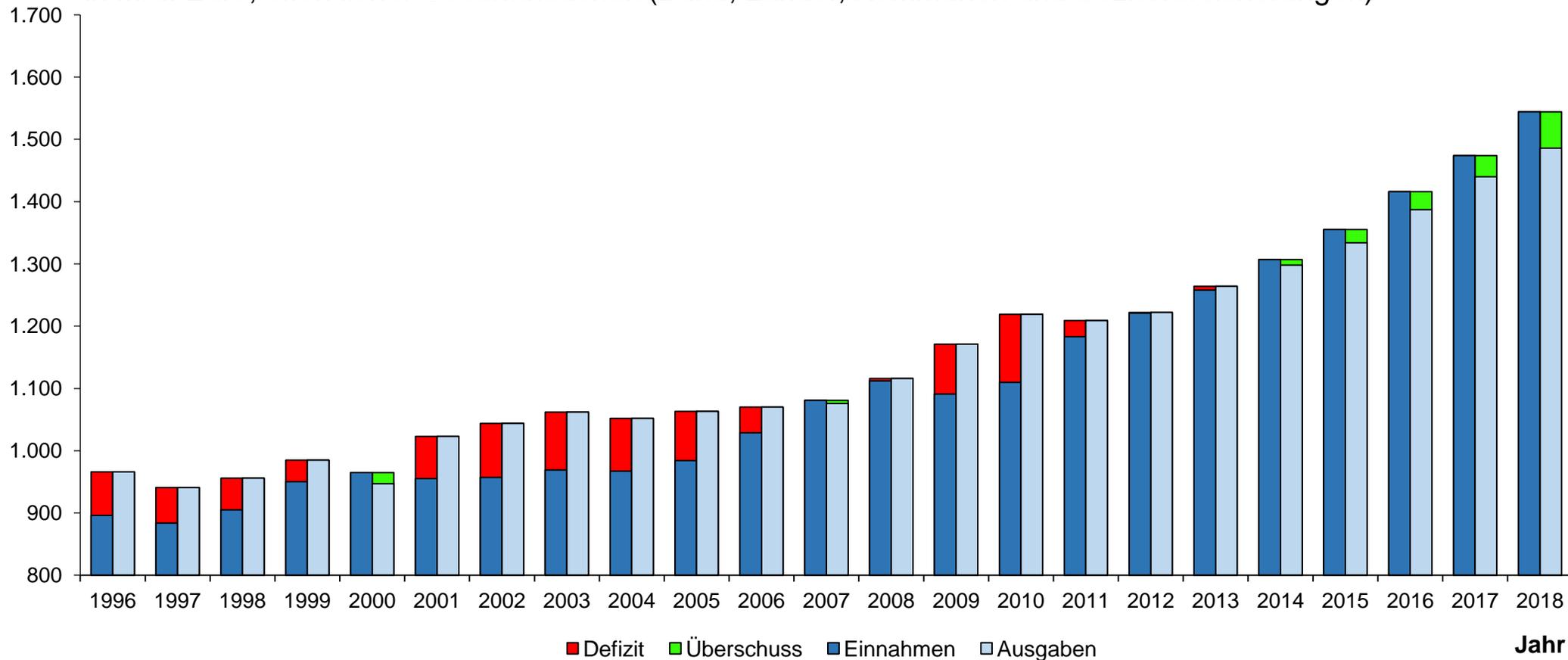
Angesichts der demografischen Entwicklung wird die Soziale Pflegeversicherung (SPV) immer wieder an ihre Grenzen stoßen. Statt eines Ausbaus, der irgendwann einen Verteilungskonflikt mit sich bringen könnte, sollte die Eigenverantwortung gestärkt werden, z.B. durch die Einführung einer Karenzzeit.

* Die Nachhaltigkeitslücke „Vorjahr“ weicht vom im vergangenen Jahr veröffentlichten Ergebnis (Update 2018) aufgrund einer umfassenden **Weiterentwicklung der Modellierung** ab.

Entwicklung der deutschen Staatsfinanzen

Einnahmen, Ausgaben und Defizite/Überschüsse

in Mrd. Euro, öffentlicher Gesamthaushalt (Bund, Länder, Kommunen und Sozialversicherungen)



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Destatis (2019), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18 Reihe 1.4, Wiesbaden.

Was ist neu?



Weiterentwicklung
Modellierung

- Rentensimulationsmodell
- Wechsel des Referenz-BIP
- Umstellung auf Pflegegrade
- Grundlegende Überarbeitung der Zahlungsprofile
- 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung

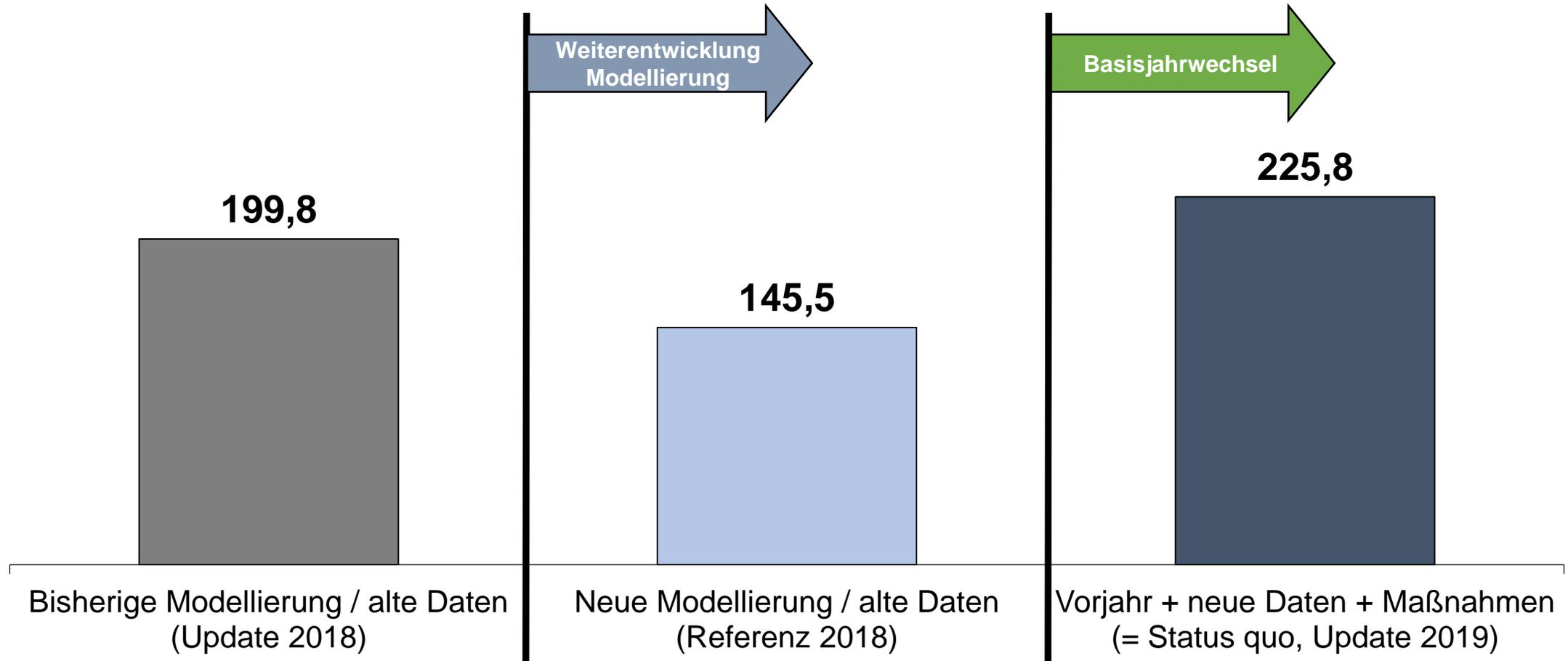


Basisjahrwechsel

- Makrodaten
- Mikrodaten
- Steuerschätzung 2019
- Gemeinschaftsdiagnose 2019
- Politikmaßnahmen (Juni 2018 bis Mai 2019)

Die Entwicklung der Nachhaltigkeitslücke

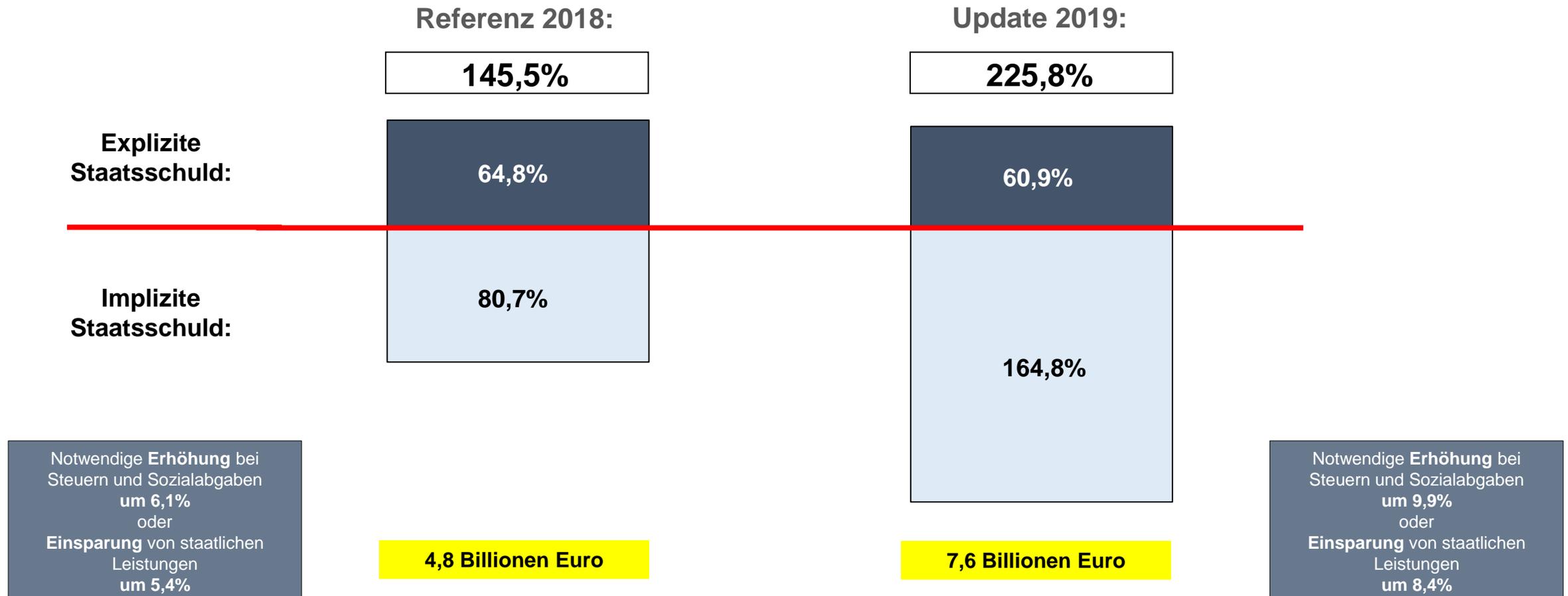
Nachhaltigkeitslücke (= Summe aus impliziter und expliziter Staatsschuld)
in Prozent des jeweiligen BIP*



* Referenz-BIP für Vorjahr (BIP 2017) = 3,277 Billionen Euro; Update 2019 (BIP 2018) = 3,386 Billionen Euro.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Anstieg der impliziten Staatsschuld

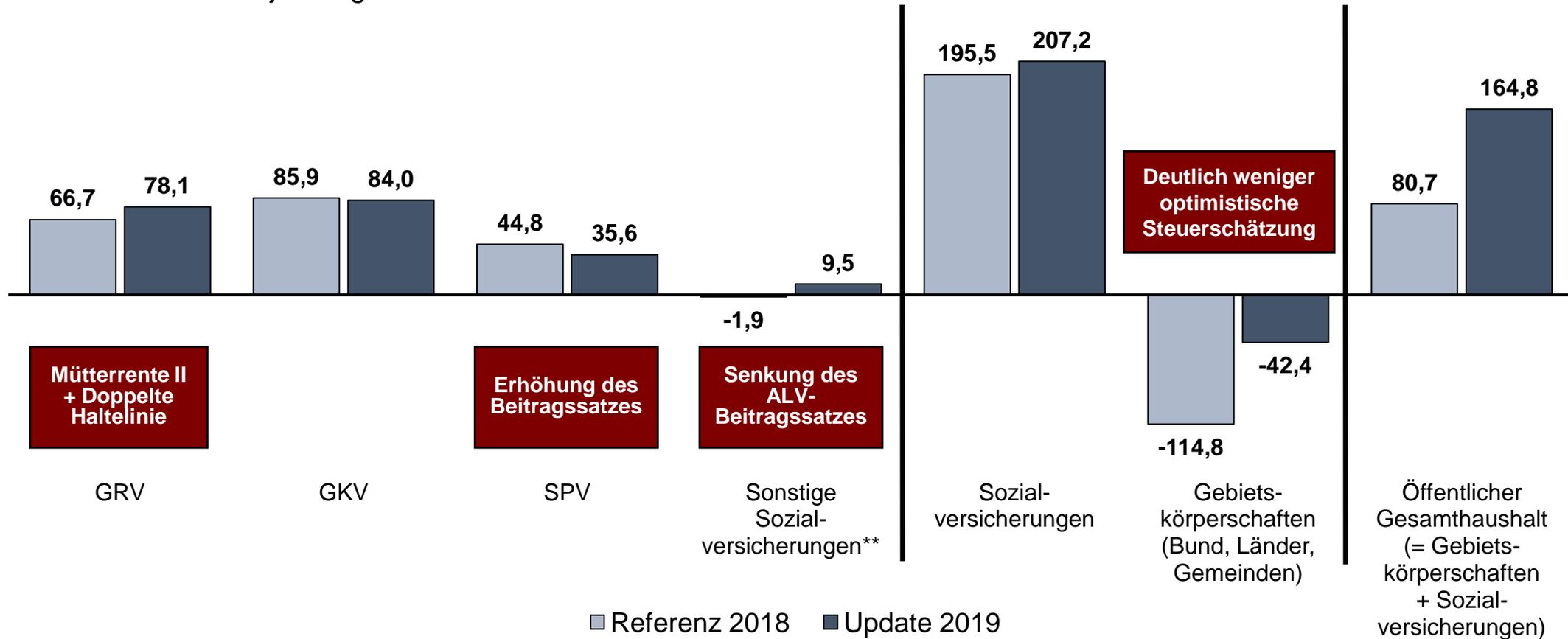
Nachhaltigkeitslücke (= Summe aus impliziter und expliziter Staatsschuld)
in Prozent des jeweiligen BIP*



* Referenz-BIP für Vorjahr (BIP 2017) = 3,277 Billionen Euro; Update 2019 (BIP 2018) = 3,386 Billionen Euro.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Implizite Schulden der Sozialversicherungen

Implizite Staatsschuld
in Prozent des jeweiligen BIP*



* Referenz-BIP für Vorjahr (BIP 2017) = 3,277 Billionen Euro; Update 2019 (BIP 2018) = 3,386 Billionen Euro.

** Die sonstigen Sozialversicherungen umfassen die Bundesagentur für Arbeit, die landwirtschaftlichen Alterskassen und die Gesetzliche Unfallversicherung.

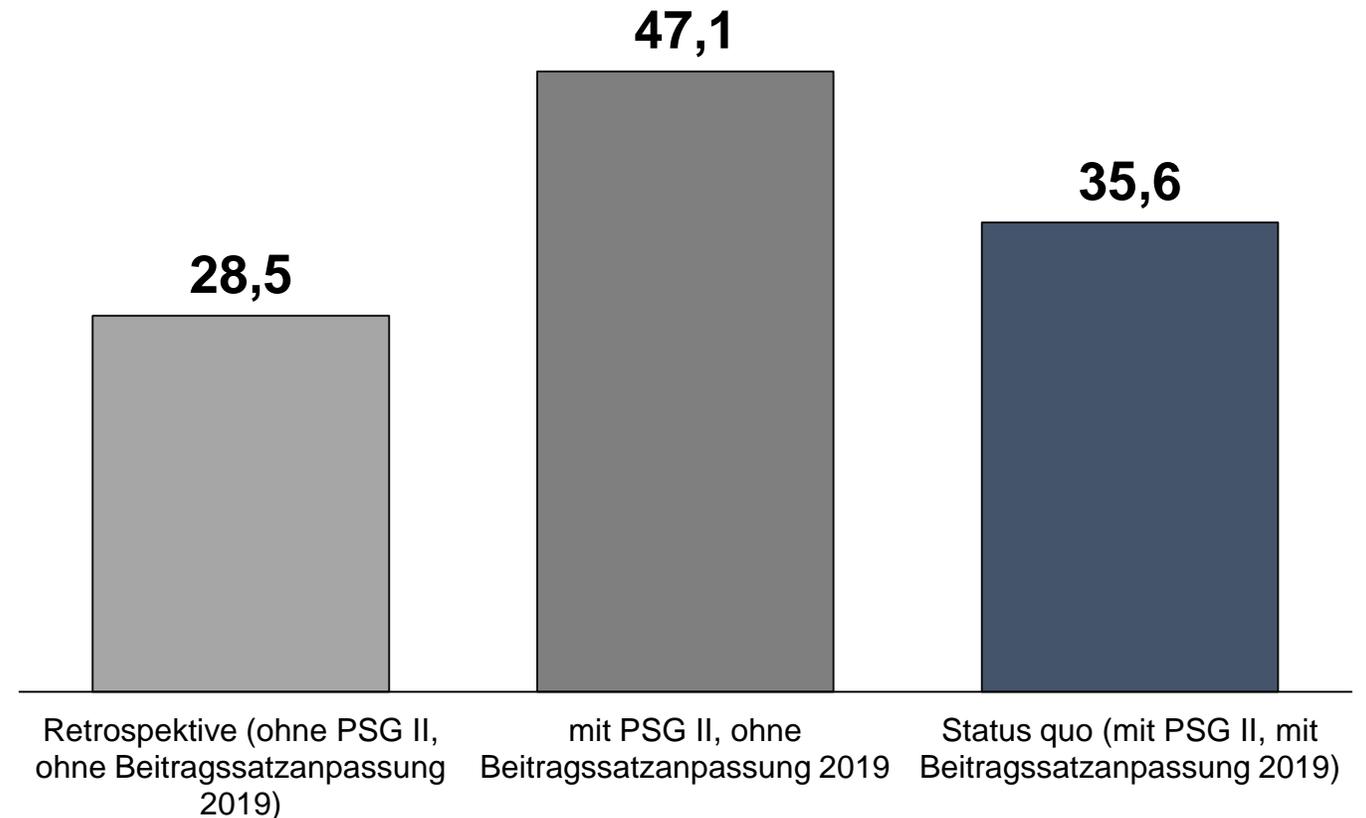
Quelle: Eigene Berechnungen.

Pflegefall Pflegeversicherung?

Was bisher geschah ...

- **PSG II:** erweiterter Kreis an Leistungsberechtigten und allgemein höhere Leistungsbeträge haben zu erheblichen, „unerwarteten“ Mehrausgaben geführt (25 Prozent Leistungsausgabenwachstum)
- **Beitragssatzanpassung 2019:** verbessert zwar die langfristige Situation, dennoch bleibt eine höhere implizite Schuld als vor dem PSG II bestehen (ca. 7 Mrd. Euro erwartete Mehreinnahmen)
- **Nettoeffekt** erhöht die implizite Schuld um 7,1 Prozentpunkte, Ausgabeneffekte wirken langfristig stärker als Einnahmeneffekte

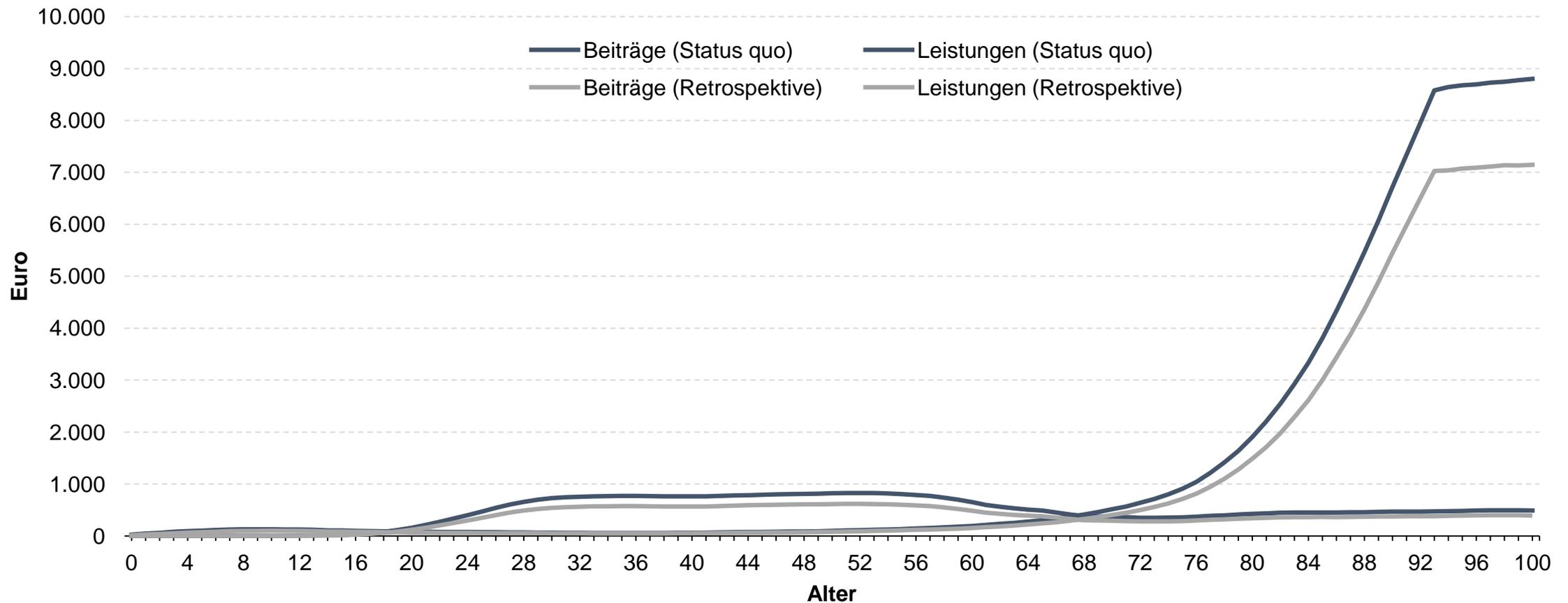
Implizite Verschuldung der Sozialen Pflegeversicherung in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Berechnungen.

Was bisher geschah ...

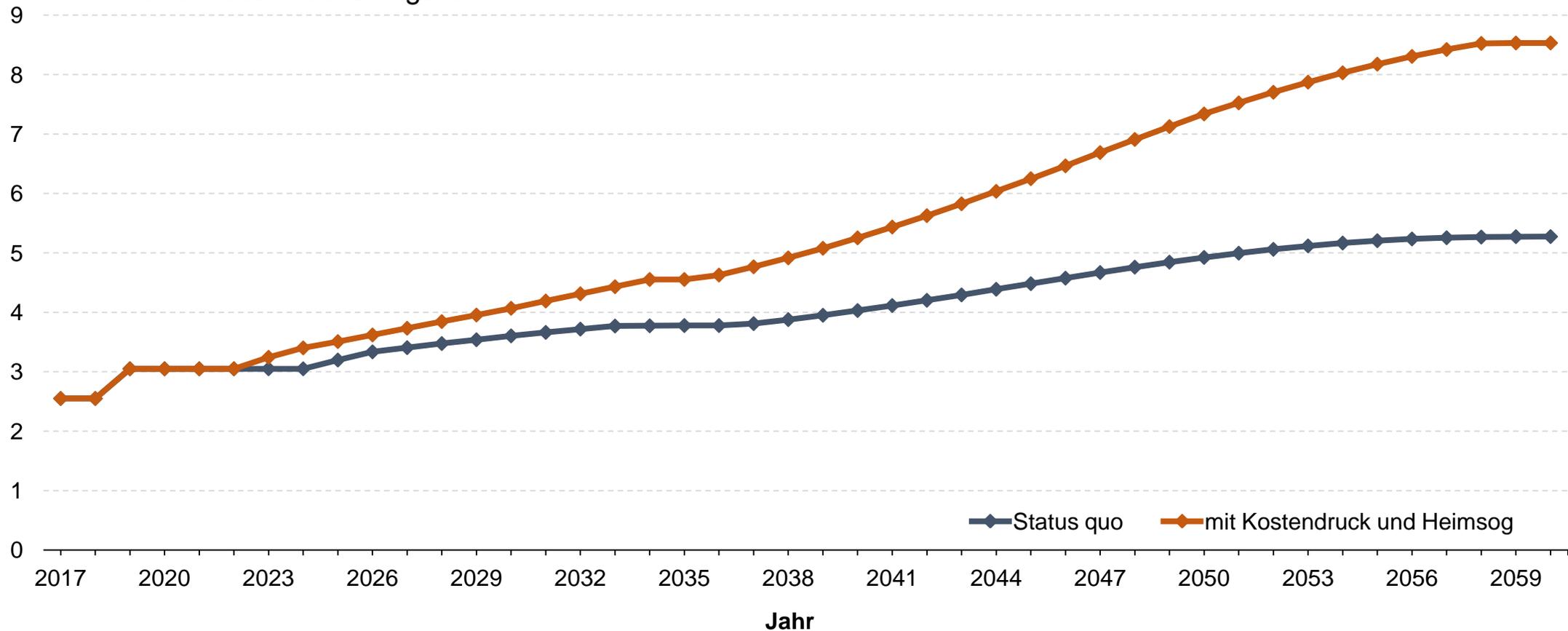
Durchschnittliche altersspezifische Beiträge und Leistungen der Sozialen Pflegeversicherung



Quelle: Eigene Berechnungen.

Was könnte die Zukunft bringen?

Beitragssatzentwicklung in der Sozialen Pflegeversicherung*
in Prozent des Arbeitsentgelts



* Die Entwicklung bezieht sich auf den allgemeinen Beitragssatz zur SPV. Der Zuschlag von 0,25 Punkten für Kinderlose ist hier nicht berücksichtigt.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Reform der Pflegeversicherung?

-

Wie es besser
nicht gemacht wird

...

Entschließungsantrag der Länder Hamburg, Berlin, Bremen und Schleswig-Holstein zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung

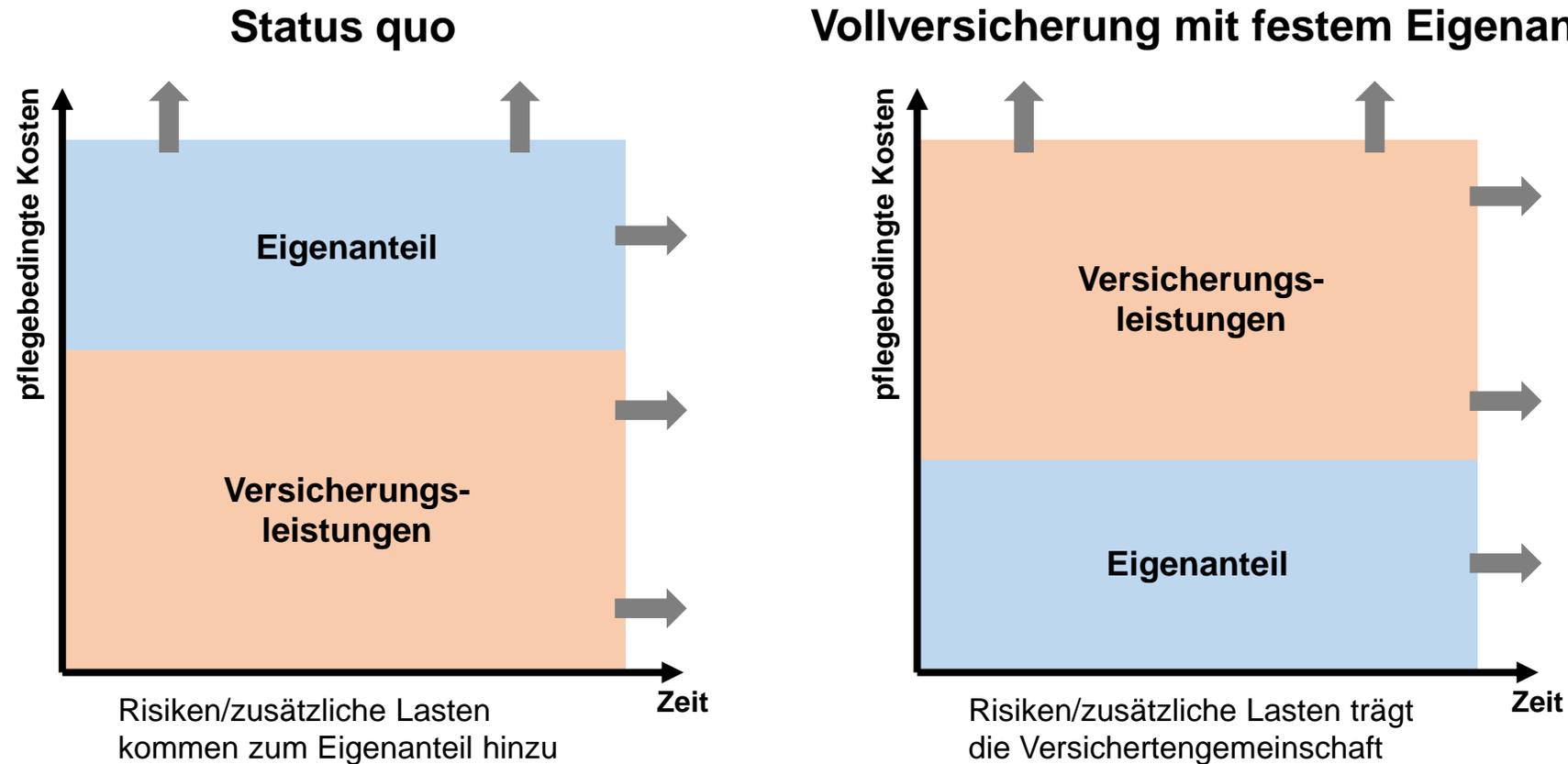
„Das bisherige System der Pflegeversicherung wird so geändert, dass für den Eigenanteil der Pflegebedürftigen an den erforderlichen Pflegeleistungen eine Obergrenze gesetzlich festgelegt wird und die Pflegeversicherung alle darüber hinausgehenden und erforderlichen Pflegekosten trägt.“ (Bundesrat, 2019, S. 1)

Begründung:

- Entwicklung aus verbesserten Leistungen und mehr Pflegepersonal mit besserer Bezahlung führt dazu, dass die privaten Eigenanteile der Pflegebedürftigen steigen
- Risiko der Pflegebedürftigkeit eng mit Armutsrisiko verbunden, da Eigenanteil nicht selten zur Inanspruchnahme von „Hilfe zur Pflege“ führt

Schematische Darstellung der Forderung

Umwandlung des Systems in eine Vollversicherung mit festem Eigenanteil (sog. „Sockel-Spitze-Tausch“)

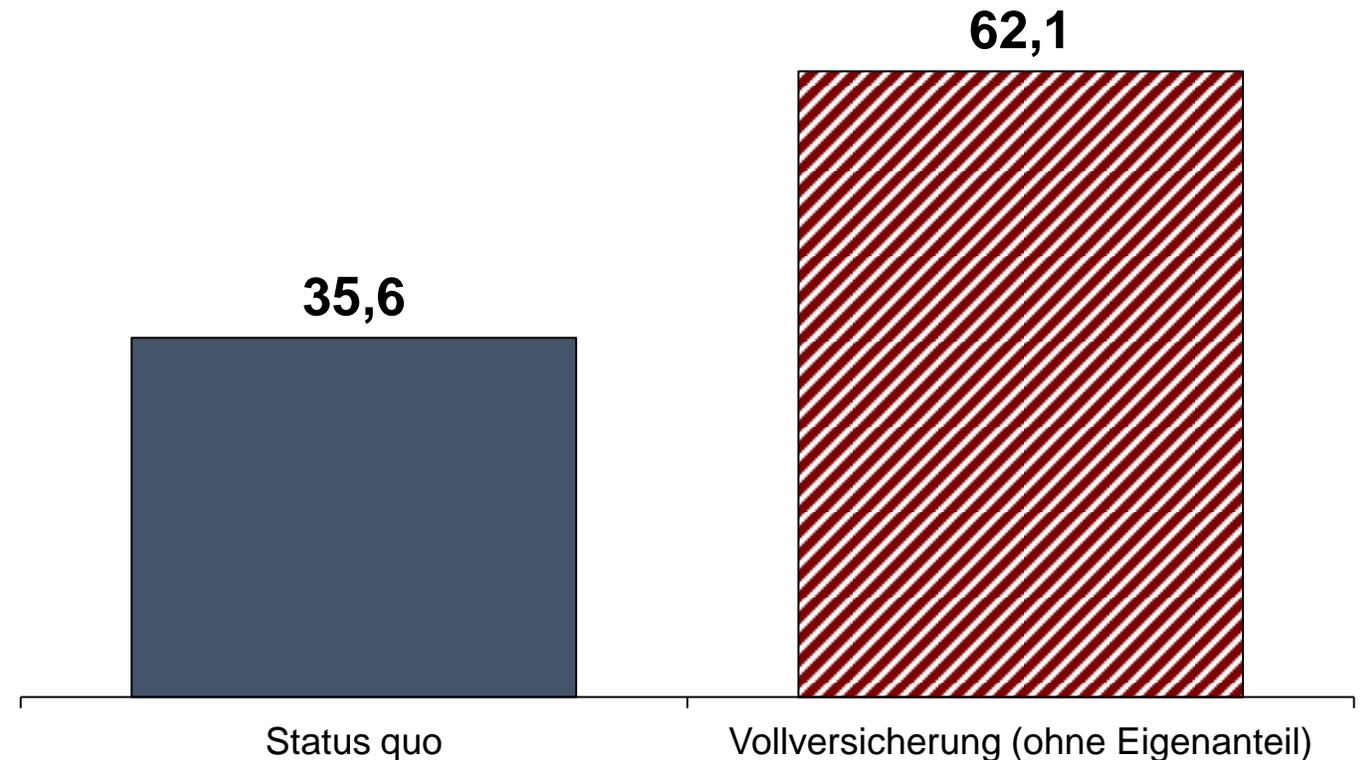


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Rothgang und Kalwitzki (2018), Skizze einer neuen Finanzierung der Pflegeversicherung, Gesundheits- und Sozialpolitik, 72(6), 6-12.

Fiskalische Auswirkung einer Vollversicherung

- Wird der Eigenanteil auf Null festgelegt, wird die SPV zu einer Vollversicherung aller Pflegekosten
- Investitionskosten sowie Unterkunft und Verpflegung müssen weiterhin selbst gezahlt werden
- Bei Festsetzung des Eigenanteils auf Null – geschätzte jährliche Mehrausgaben für die SPV von 9 bis 10 Mrd. Euro.
- Ausgaben über das wohlfahrtsoptimale Niveau hinausgehend?

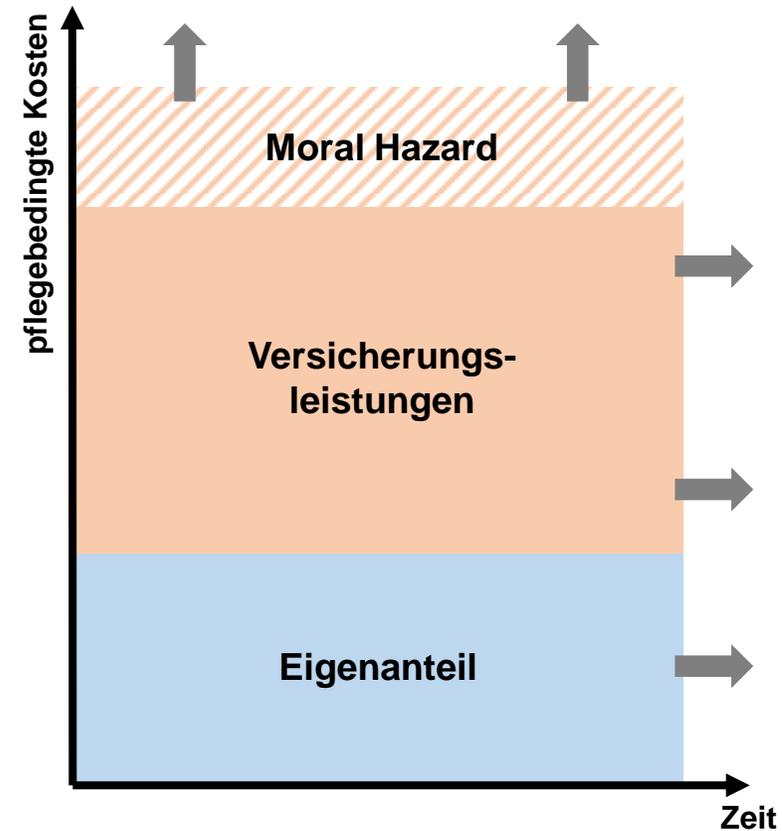
Implizite Verschuldung der Sozialen Pflegeversicherung
in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Berechnungen.

Moral-Hazard-Problematik

- Individualisierung der Leistungen bei festem Eigenanteil gibt Anreiz zur Inanspruchnahme zusätzlicher Leistungen
- Ungewissheit über das Ausmaß der Ausgabenerhöhungen und Veränderung der Versorgungsstruktur
- Normative Begrenzung der „bedarfsnotwendigen“ Leistungen erforderlich (Rationierung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Reform der Pflegeversicherung?

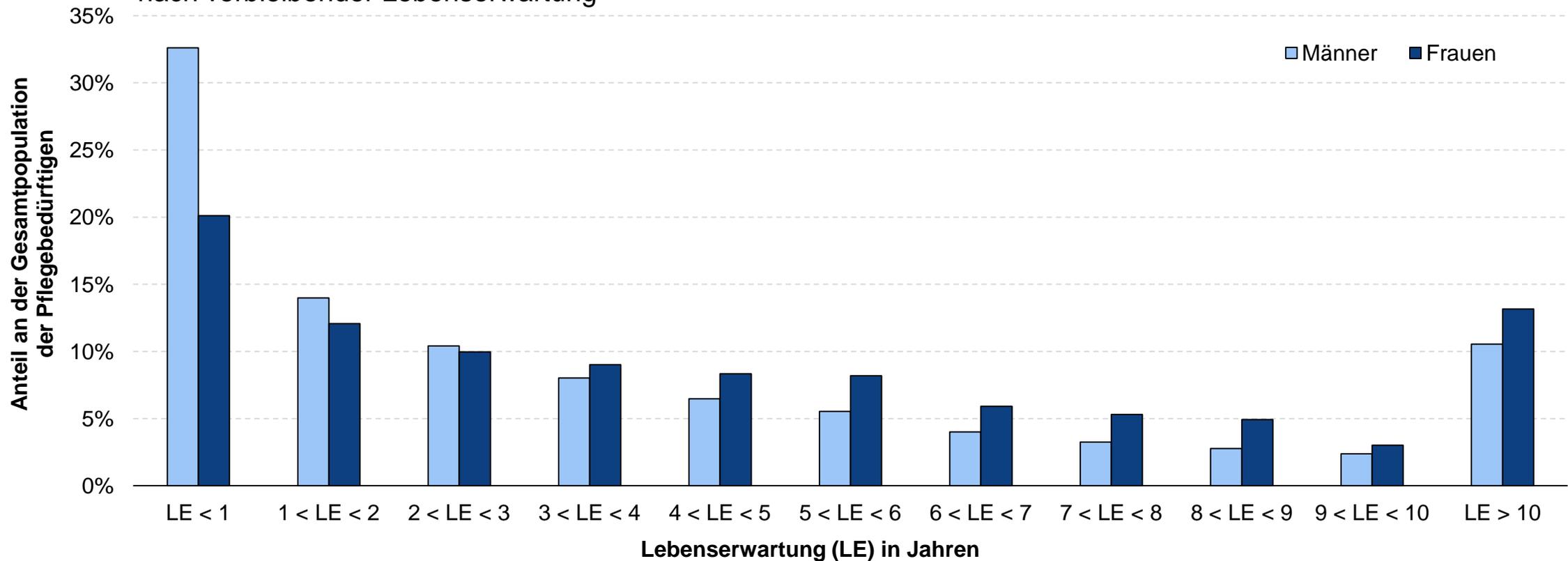
-

Wie es besser
gemacht werden könnte

...

Kurze oder lange Pflegebedürftigkeit?

Verteilung der Verweildauer in Pflegebedürftigkeit nach verbleibender Lebenserwartung

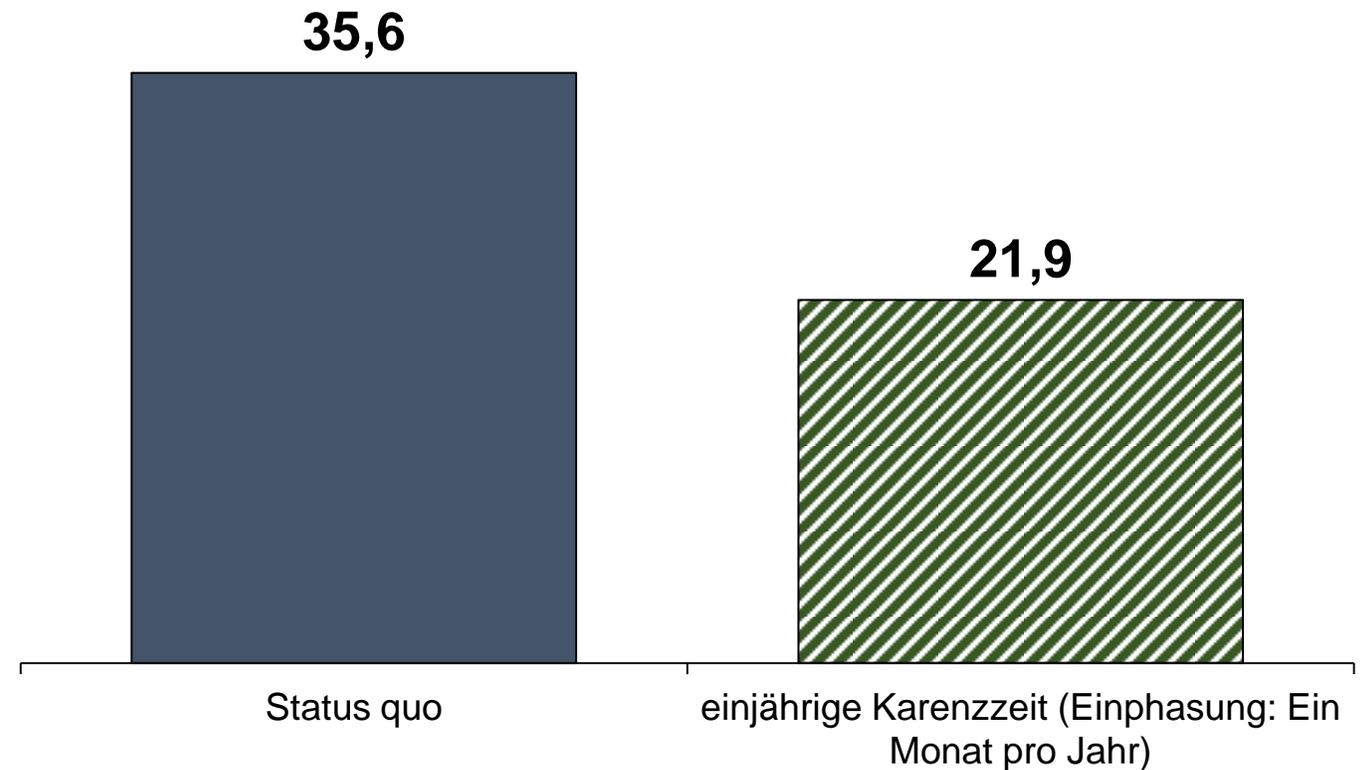


Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von Häcker und Hackmann (2012), Los(T) In Long-Term Care: Empirical Evidence From German Data 2000-2009, Health Economics, 21(12), 1427-1443.

Reformidee Karenzzeit

- **Idee:** Relativ kleines Kostenrisiko einer kurzweiligen Pflegebedürftigkeit wird dem eigenen Verantwortungsbereich übertragen. Langfristige Pflegebedürftigkeit bleibt über die SPV abgesichert.
- **Karenzzeit:** Leistungsfreier Zeitraum zwischen Entstehen der Pflegebedürftigkeit und Beginn der Leistungsgewährung
- Sozialverträglichkeit kann über Einphasungszeit gesteuert werden

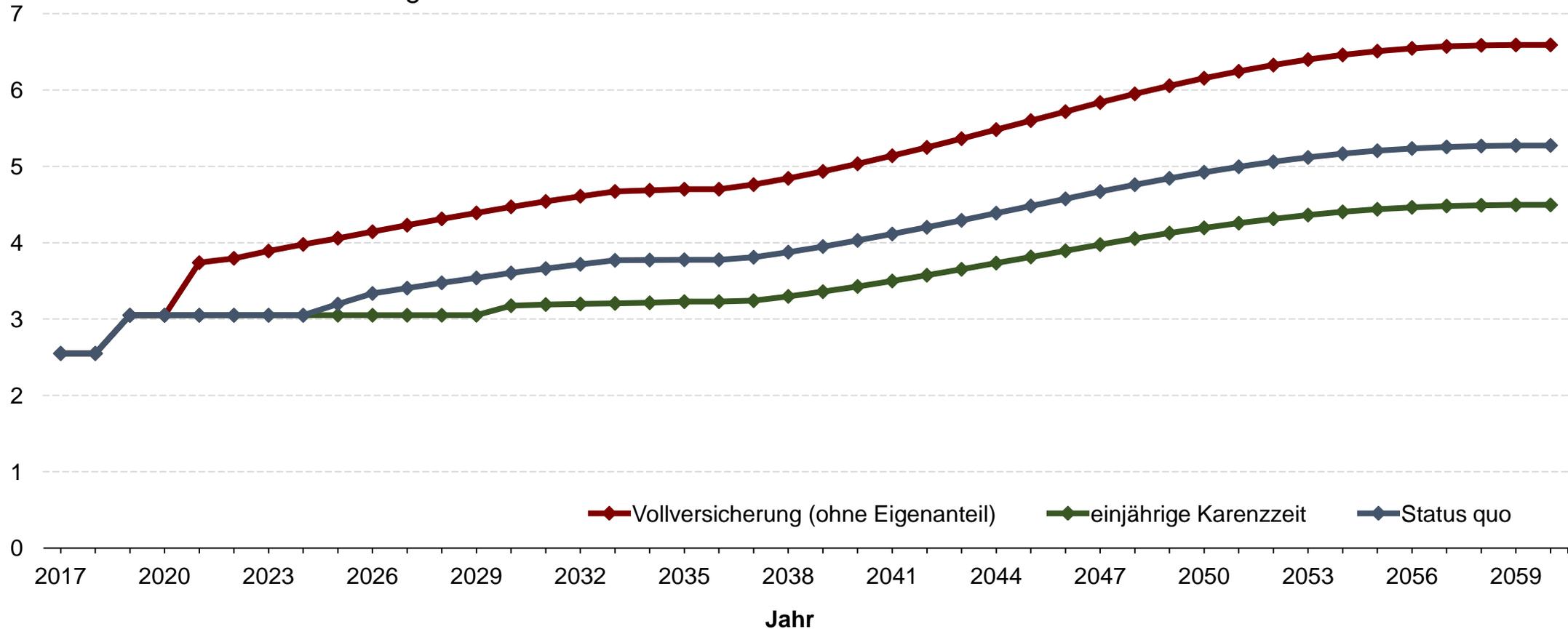
Implizite Verschuldung der Sozialen Pflegeversicherung
in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Berechnungen.

Nach der Reform ist vor der Beitragssatzanpassung?

Beitragssatzentwicklung in der Sozialen Pflegeversicherung*
in Prozent des Arbeitsentgelts

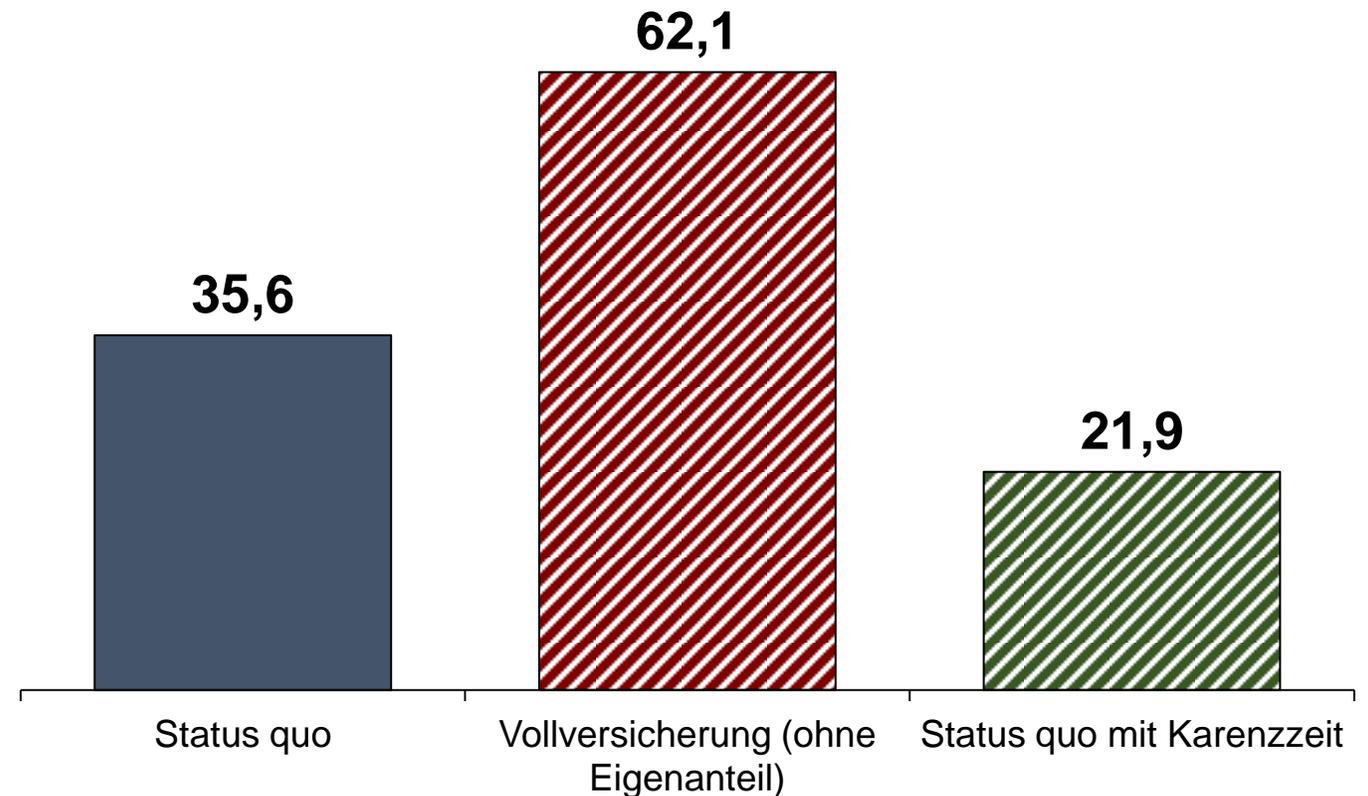


* Die Entwicklung bezieht sich auf den allgemeinen Beitragssatz zur SPV. Der Zuschlag von 0,25 Punkten für Kinderlose ist hier nicht berücksichtigt.
Quelle: Eigene Berechnungen.

Fazit

- Nach den jüngsten Reformen bleibt eine erhebliche implizite Schuld in der SPV bestehen
- Eine Vollversicherung („Sockel-Spitze-Tausch“) würde die Situation weiter verschärfen. Die Folge sind steigende Beitragssätze zu Lasten zukünftiger Generationen.
- Karenzzeiten dienen dazu, das Wachstum der Pflegeausgaben zu begrenzen und Beitragssatzanstiege zu dämpfen.
- Die Politik sollte einen langfristigen Blick wagen, um Verteilungskonflikte zwischen Jung und Alt zu entschärfen!

Implizite Verschuldung der Sozialen Pflegeversicherung
in Prozent des BIP



Quelle: Eigene Berechnungen.