

Bahnsen, Lewe; Raffelhüschen, Bernd

Article

Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Bahnsen, Lewe; Raffelhüschen, Bernd (2019) : Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 01, pp. 29-35

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198703>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Lewe Bahnsen* und Bernd Raffelhüschen**

Zur Reform der Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz¹

Deutlich höhere Mehrausgaben für die soziale Pflegeversicherung als im Gesetzesentwurf zum Pflegestärkungsgesetz II prognostiziert, zwingen die Bundesregierung kurzfristig zum Handeln. Zum 1. Januar 2019 ist der Beitragssatz zur sozialen Pflegeversicherung um 0,5 Prozentpunkte angehoben worden. Weiterhin offen sind Fragen zur langfristigen Finanzierbarkeit des Systems und zu den langfristigen Auswirkungen des Pflegestärkungsgesetzes II. Die Generationenbilanz der sozialen Pflegeversicherung offenbart eine intergenerative Lastenverschiebung in Richtung zukünftiger Generationen und ein Fehlen erheblicher Rückstellungen zur Deckung des kommenden Finanzierungsbedarfs. Weitere Beitragssatzerhöhungen sind dementsprechend nicht auszuschließen. Insgesamt geht das Pflegestärkungsgesetz II zu Lasten der finanziellen Nachhaltigkeit in der sozialen Pflegeversicherung. Auch das jüngste Nachjustieren des Beitragssatzes ändert daran wenig.

NACH DER REFORM IST VOR DER REFORM

Die Umsetzung des Pflegestärkungsgesetzes II (PSG II) verursacht deutlich höhere Ausgaben für die soziale Pflegeversicherung (SPV) als erwartet. Berechnungen des Verbandes der Ersatzkassen e.V. (vdek) zufolge werden sich die Ausgaben der SPV im Jahr 2018 auf knapp 41 Mrd. Euro summieren (vgl. vdek 2018). Seit Einführung des Gesetzes hätten sich die Ausgaben dementsprechend um 10 Mrd. erhöht. Demnach könnte 2018 ein Defizit von gut 3,2 Mrd. Euro anfallen, und das nach dem bereits größten Defizit in der Geschichte der SPV von 2,4 Mrd. Euro im Jahr 2017 (vgl. BMG 2018a). Angesichts dieser Entwicklung wird es zu einem weiteren Abschmelzen des Mittelbestandes der SPV kommen. Nicht zuletzt deshalb wurde die für 2019 beabsichtigte Beitragssatzerhöhung nun umgesetzt (vgl. Bundesregierung 2018). Und das obwohl im Rahmen des PSG II eine Beitragssatzstabilität bis 2022 postuliert wurde (vgl. BMG 2016). Diese kurzfristig notwendige Reaktion wirft erneut Fragen zur langfristigen und fundierten Ausgestaltung der bisherigen Reformmaßnahmen in der SPV auf.

In den vergangenen 20 Jahren wurden Reformen auf den Weg gebracht, bei denen der Fokus vorrangig

auf der Ausgabenseite lag. Dabei wurden Leistungsausweitungen in der Regel von Beitragssatzerhöhungen flankiert, das Entstehen temporärer Defizite konnte jedoch auch in der Vergangenheit nicht verhindert werden. Zwar sind die bisherigen Reformen ein Indiz dafür, dass ein genereller Reformwille vorhanden ist, die Vielzahl bescheinigt allerdings einen Mangel an langfristiger Ausgestaltung. Auch deshalb wird seit Einführung der SPV eine anhaltende politische Debatte darüber geführt, wie das System weiter reformiert werden kann – insbesondere im Hinblick auf die fortschreitende demographische Alterung. In dieser Debatte wird angebotsseitig darüber diskutiert, wie ein angemessenes Niveau und eine angemessene Qualität in der Versorgung sichergestellt werden können. Nachfrageseitig werden die Generosität und die Finanzierung der Leistungen thematisiert. Bisherige Reformen konnten diese Debatte offensichtlich nicht zum Erliegen bringen und keine langfristigen Lösungen liefern. Auch mit der letzten Reform wurden in dieser Richtung nur partiell Fortschritte erzielt. Und das obwohl die drei Pflegestärkungsgesetze die bisher größte Reform der SPV seit ihrer Einführung im Jahr 1995 darstellen.² Im Zuge des 2016 in Kraft getretenen PSG II greifen seit dem 1. Januar 2017 grundlegende Veränderungen in der SPV. Kern des Gesetzes

* Lewe Bahnsen ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie am Forschungszentrum Generationenverträge.

** Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen ist Professor für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg sowie Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bergen. Er ist Direktor des Forschungszentrums Generationenverträge.

¹ Für wertvolle Hinweise danken die Autoren Gerrit Manthei und Stefan Seuffert.

² Der vorliegende Beitrag beleuchtet die Auswirkungen des zweiten Pflegestärkungsgesetzes. Die Änderungen durch das erste Pflegestärkungsgesetz sind in den Ergebnissen bereits enthalten, insbesondere also die Leistungsausweitungen und die Einrichtung des Pflegevorsorgefonds. Das dritte Pflegestärkungsgesetz wird im Folgenden nicht diskutiert. Dieses hat das Ziel, die Rolle der Kommunen in den Bereichen der Pflegeberatung und des Pflegeangebots zu stärken sowie den Schutz vor Abrechnungsbetrug zu verbessern.

ist der neue Pflegebedürftigkeitsbegriff und das damit verbundene neue Begutachtungsverfahren zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit. Durch dieses werden körperliche, geistige und psychische Beeinträchtigungen gleichwertig berücksichtigt und somit ein gleichberechtigter sowie verbesserter Zugang zu den Leistungen der SPV geschaffen. Dieser ließ entsprechend die Zahl der Leistungsempfänger von 2,75 Mio. Ende 2016 auf 3,30 Mio. Ende 2017 ansteigen (vgl. BMG 2018b). Des Weiteren erfolgt die Einstufung nicht mehr in drei Pflegestufen, sondern in fünf Pflegegrade. Neben dem verbesserten Zugang auf der einen Seite wurde auf der anderen Seite das Leistungs-niveau durch höhere Leistungsbeträge ausgebaut. Bereits im Vorfeld hatte sich der Gesetzgeber für eine pauschale Überleitung entschieden, um den Systemübergang zu erleichtern und eine Neubegutachtung der bestehenden Leistungsempfänger zu vermeiden. Diese Pauschalregelung sah vor, dass zum 1. Januar 2017 alle bisherigen Leistungsempfänger innerhalb der neuen Pflegegrade um ein oder zwei Ebenen höher eingestuft werden als innerhalb der bisherigen Pflegestufen. Zur Finanzierung der Verbesserungen und des Bestandsschutzes wurde der Beitragssatz um 0,2 Prozentpunkte angehoben.³ Im Vergleich zu 2016 führte dies 2017 zu Mehreinnahmen von 4,1 Mrd. Euro. Demgegenüber standen allerdings Mehrausgaben von 7,5 Mrd. Euro (vgl. BMG 2018a). Das Ergebnis war das angesprochene historische Defizit von 2,4 Mrd. Euro. Steigt das Defizit, wie vom vdek berechnet, weiter an, wird der Mittelbestand der SPV innerhalb weniger Jahre abgebaut sein. Um dieser Entwicklung zuvorzukommen, wurde der Beitragssatz zum 1. Januar 2019 um 0,5 Prozentpunkte angehoben. Dem Gesetzentwurf zufolge werden durch diese Anhebung jährliche Mehreinnahmen von 7,6 Mrd. Euro generiert.

Das Nachjustieren der Bundesregierung zeigt einmal mehr den kurzfristigen Charakter des PSG II und offenbart die Notwendigkeit eines langfristigen Ansatzes. Die Planung, den Beitragssatz nach 2019 lediglich bis 2022 stabil zu halten, ist ein weiteres Indiz für die Kurzsichtigkeit der Entscheidungsträger. Die nächste Reform dürfte also nur eine Frage der Zeit sein. Entscheidende Fragen zur langfristigen Finanzierbarkeit der SPV und zu den Auswirkungen des PSG II blieben bisher außen vor und sollen in diesem Beitrag beantwortet werden. Grundlegend mit Blick auf das PSG II ist zum einen, wie sehr die neue Generosität der SPV zusätzlich finanziellen Druck auf das System erzeugt, und zum anderen, ob und welche Be- bzw. Entlastungen die Reform für lebende und zukünftige Generationen mit sich bringt. Das unerwartete Defizit ist ein erneuter Hinweis darauf, dass die SPV eines langfristigen und nachhaltigen Konzeptes bedarf. Gerade aufgrund der Tatsache, dass die

³ Im Text wird lediglich Bezug auf den Beitragssatz für Personen mit Kindern genommen. Der erhöhte Beitragssatz für Kinderlose wird dabei aber implizit mit berücksichtigt.

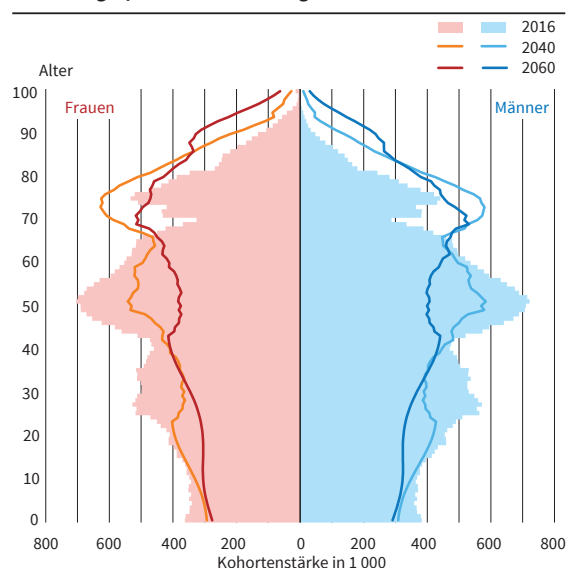
Nachhaltigkeit eng mit den Konsequenzen der demographischen Alterung verbunden ist, die die Zweige der Sozialversicherung zunehmend spüren werden.

DAS NACHHALTIGKEITSPROBLEM DER SPV

Die reforminduzierte Generosität lässt das Defizit alles andere als überraschend erscheinen. Auch wenn das Problem kurzfristig mit der Beitragssatzanpassung behoben werden kann, wird die Zukunft weitere Herausforderungen für die SPV bereithalten. Diverse Arbeiten haben gezeigt, dass die SPV langfristig, aufgrund der demographischen Entwicklung, nicht nachhaltig finanziert ist (vgl. Bahnsen et al. 2018; Fetzer et al. 2002; Häcker et al. 2011; Häcker und Raffelhüschen 2004). Dabei sollte zunächst geklärt werden, was unter Nachhaltigkeit verstanden werden soll. Ein Haushalt, im Speziellen der Haushalt der SPV, kann als nachhaltig finanziert bezeichnet werden, wenn die Summe aus expliziten und impliziten Schulden gleich null ist. In diesem Fall könnte die SPV unter herrschenden Rahmenbedingungen ohne Probleme »bis in alle Ewigkeit« fortbestehen. Unter den expliziten Schulden werden alle verbrieften Forderungen an die SPV im jeweils aktuellen (Basis-)Jahr subsumiert. Die impliziten Schulden ergeben sich aus den zukünftigen Leistungsversprechen der SPV, für die bei Beibehaltung des gegenwärtigen Beitragssatzes keine oder nur unzureichende Rückstellungen gebildet wurden. Woraus genau die implizite Verschuldung resultiert, lässt sich im Grunde mit der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung erläutern, die in Abbildung 1 illustriert ist.⁴

⁴ Die Annahmen dieser Bevölkerungsprojektion basieren auf der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung (vgl. Destatis 2015), beziehen sich jedoch auf aktuelle Daten.

Abb. 1
Die demographische Entwicklung 2016–2060



Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

Die Rahmenbedingungen der fortschreitenden demographischen Alterung sind schon seit Längerem bekannt. Das Wachstum des Anteils der Bevölkerung im Alter von 65 Jahren und älter wird in den kommenden Jahrzehnten deutlich sichtbar sein (vgl. OECD 2017). Durch die Kombination aus niedriger Fertilität und steigender Lebenserwartung ergibt sich ein doppelter Alterungsprozess, der zu einem erheblichen Anstieg des Altenquotienten führt. Betrug dieser im Jahr 2016 noch 35, wird er im Jahr 2040 auf 61 ansteigen – durch wesentlichen Einfluss der geburtenstarken Babyboomer-Jahrgänge. Insbesondere in den 2030er Jahren wird sich der Anstieg des Altenquotienten beschleunigen. Zwar stabilisiert sich die Entwicklung danach wieder etwas, im Jahr 2060 würden dennoch 70 Menschen im Rentenalter (65 Jahre und älter) auf 100 Menschen im erwerbsfähigen Alter (20 bis unter 65 Jahre) kommen. Der Altenquotient wird sich dementsprechend in den nächsten 50 Jahren verdoppeln. Im Ergebnis bedeutet dies gleichzeitig ein Sinken der durchschnittlichen Beitragseinnahmen und ein Ansteigen der durchschnittlichen Leistungsausgaben je Mitglied der SPV. Ersteres ist darauf zurückzuführen, dass die Beitragszahlungen eines Rentners im Schnitt geringer sind als die eines Erwerbstätigen. Letzteres resultiert wesentlich aus einer höheren Anzahl an älteren Menschen, verbunden mit einer höheren Anzahl an Pflegebedürftigen. Zwar kann diese Entwicklung zum Teil durch eine verbesserte Gesundheit im Alter etwas abgemildert werden, die Bevölkerungsalterung ist dennoch ein signifikanter Treiber der Pflegebedürftigkeit. Die gegenwärtige Situation ist hingegen noch recht komfortabel. Eine große Anzahl Beitragszahler muss vergleichsweise wenige Pflegebedürftige versorgen. In der Übergangszeit bis 2060 werden allerdings auch die kohortenstarken Babyboomer-Jahrgänge die pflegerelevanten Alterskohorten erreichen, so dass sich dieses Verhältnis stark verändern wird. Bei Beibehaltung des gegenwärtigen Leistungsniveaus und Beitragssatzes führen diese Entwicklungen zwangsläufig zu defizitären Finanzen und einer steigenden impliziten Verschuldung in der SPV. Um die Leistungsversprechen zu erfüllen und langfristig Defizite zu vermeiden, müssten sich zukünftige Generationen auf erhebliche Mehrbelastungen einstellen. Auch eine gezielte Zuwanderung und eine höhere Geburtenziffer können das bereits vorhandene Ungleichgewicht zwischen den Generationen nicht ausgleichen. Es bleibt festzuhalten, dass die SPV in ihrer heute ausgestalteten Form

angesichts der demographischen Probleme nicht nachhaltig finanziert ist und ohne entsprechende Reformen auch zukünftig nicht nachhaltig finanzierbar sein wird.

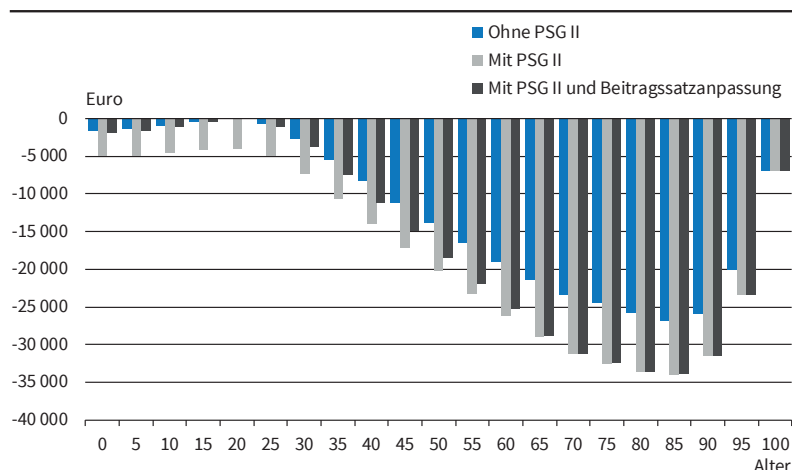
DIE AUSWIRKUNGEN DES PSG II AUF DIE NACHHALTIGKEIT DER SPV

Um den Abstand vom Zustand der Nachhaltigkeit in der SPV und damit das Ausmaß der Belastung, die zukünftigen Generationen aufgebürdet wird, sowie die Auswirkungen des PSG II zu beziffern, bedient sich der Beitrag im Folgenden der Methode der Generationenbilanzierung.⁵ Bei der Generationenbilanzierung handelt es sich im Grunde um die Berechnung eines statistischen Maßes für die Nachhaltigkeit eines Haushalts oder von Reformmaßnahmen. Zu diesem Zweck werden alle zukünftigen Beitragszahlungen der heute lebenden Generationen an die SPV mit allen zukünftigen Leistungen dieser Generationen aus der SPV saldiert, um so die entsprechenden Nettobeitragszahlungen abschätzen zu können. Die SPV wäre nur dann nachhaltig finanziert, wenn sich die gegebenen Einnahmen- und Ausgabenstrukturen auch für zukünftige Generationen fortführen lassen. Für diese werden entsprechende Nettobeitragszahlungen über den gesamten Lebenszyklus im jeweiligen Barwert berücksichtigt. Im Zustand der Nachhaltigkeit kommt es zu keiner Lastenverschiebung zwischen heutigen und zukünftigen Generationen. Die Berechnungsgrundlage der Generationenbilanz bilden eine Bevölkerungsprojektion, Einnahmen und Ausgaben der SPV, sowie alters- und geschlechtsspezifische Mikroprofile.

Ob eine intergenerative Lastenverschiebung in der SPV stattfindet und in welchem Ausmaß die Generationen durch das PSG II be- oder entlastet werden,

⁵ Entwickelt von Auerbach et al. (1991; 1992; 1994), basiert die vorliegende empirische Umsetzung auf den Arbeiten von Bahnsen et al. (2018), Bonin (2001) und Raffelhüschen (1999). Unterstellt werden ein jährlicher Realzins von 3% und ein jährliches Produktivitätswachstum von 1,5%, das Basisjahr ist 2016.

Abb. 2
Generationenbilanz der SPV



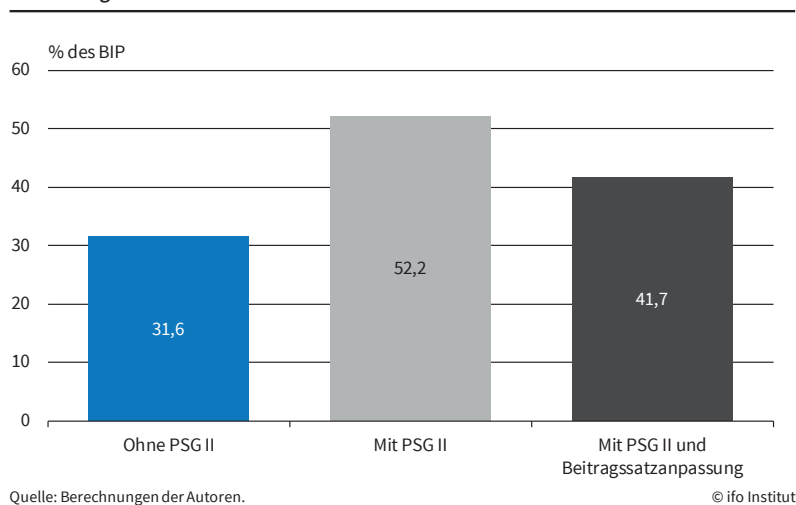
Quelle: Berechnungen der Autoren.

© ifo Institut

lässt sich durch die Betrachtung der Generationenkonten aller lebenden Durchschnittsindividuen verdeutlichen. Das Generationenkonto eines repräsentativen Durchschnittsindividuums errechnet sich aus der Addition des Barwertes aller Einzahlungen über den restlichen Lebenszyklus, abzüglich des Barwertes aller statistisch erwarteten Leistungsansprüche. Die Berechnung aller Generationenkonten für jeden einzelnen heute lebenden Jahrgang offenbart ein klares Bild, wie in Abbildung 2 dargestellt.

Der Blick auf die Generationenbilanz zeigt, dass schon ohne das PSG II alle lebenden Generationen Nettoleistungsempfänger sind und kein Durchschnittsindividuum existiert, das den Barwert der voraussichtlichen Leistungen durch Beiträge bezahlt. Selbst die Kohorte der 19-Jährigen kommt mit 120 Euro an Nettoleistungen über den verbleibenden Lebenszyklus nicht durch ausreichende Beitragszahlungen dafür auf. Mit dem PSG II hat sich diese Situation noch weiter verschärft. In ihrer jetzigen Ausgestaltung gibt es unter den lebenden Generationen weiterhin keine einzige, die mit ihren Beiträgen über die verbleibende Lebenszeit den zu erwartenden Leistungsstrom der SPV deckt. So bekommt ein im Basisjahr 83-jähriges Individuum Nettoleistungen in Höhe von gut 34 000 Euro über seinen verbleibenden Lebenszyklus. Es ist offensichtlich, dass der Effekt aus der Leistungsausweitung den Effekt aus den zusätzlichen Einnahmen durch die Beitragssatzerhöhung im Vergleich deutlich überwiegt. Ähnlich wie bei der Einführung der SPV im Jahr 1995 generiert die Reform erhebliche Einführungsgewinne, insbesondere für die Individuen, die bereits pflegebedürftig sind oder es in naher Zukunft werden. Das mit dieser Generosität verbundene Defizit in der SPV hat die Bundesregierung veranlasst, das PSG II auf der Einnahmenseite nachzujustieren. Die Beitragssatzanpassung zum 1. Januar 2019 dämpft die über den Lebenszyklus empfangenen Nettoleistungen insbesondere für die erwerbstätigen Generationen erheblich. Sie bleiben dennoch höher als vor dem PSG II, so dass sich die Situation für alle lebenden Generationen nach wie vor verbessert hat – auf Kosten der nachfolgenden Generationen. Für Individuen in den pflegerelevanten Alterskohorten ändert sich durch die Beitragssatzanpassung fast nichts. Sie profitieren weiterhin von den Einführungsgewinnen der Reform. Die Generationenbilanz macht deutlich, dass im Rahmen der SPV kaum von einem Generationenvertrag gesprochen werden kann, sondern die lang-

Abb. 3
Nachhaltigkeitslücken in der SPV



fristige Finanzierung allein an zukünftige Generationen weitergereicht wird.

Was zukünftigen Generationen aufgebürdet wird, lässt sich anhand eines passenden Indikators zeigen. Werden die mit der Kohortenstärke gewichteten Generationenkonten aller lebenden und zukünftigen Generationen summiert, ergibt sich die Nachhaltigkeitslücke. Auf diese Weise lassen sich die erwähnten impliziten Zahlungsverpflichtungen erfassen, die im Rahmen der Umlagefinanzierung der SPV entstehen und damit das Ausmaß der Belastungen, die den zukünftigen Generationen aufgebürdet werden. In einem nachhaltigen System reichen die Nettobeitragszahlungen aller heute lebenden und zukünftigen Generationen aus, um bestehende und zukünftige Leistungsausgaben zu decken. Die Nachhaltigkeitslücke beträgt dann null. Sie bildet also, als Indikator der tatsächlichen Verschuldung, alle ausgewiesenen Schulden und schwebenden Ansprüche an die SPV ab. Die entsprechenden Nachhaltigkeitslücken sind in Abbildung 3 dargestellt.

Auch ohne das PSG II sieht sich die SPV bereits mit einer Nachhaltigkeitslücke von 31,6% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) konfrontiert. Bei dauerhaft konstantem Beitragssatz von 2,35% wären vor der Reform Rückstellungen in dieser Höhe notwendig gewesen, um die SPV langfristig auf ein nachhaltiges Fundament zu stellen und zugesicherte Leistungsversprechen garantieren zu können.

Nicht nur kurzfristig, sondern auch in der langen Frist wirkt sich das PSG II auf die Finanzen der SPV aus. Durch die Reform steigt die Nachhaltigkeitslücke auf 52,2% des BIP. Zum einen aufgrund der allgemein höheren Leistungsbeträge und zum anderen aufgrund der neuen Pflegegradstruktur inklusive eines erweiterten Kreises an Leistungsberechtigten kommt es zu erheblichen Mehrausgaben. Die resultierenden langfristigen Kosten der Reform betragen 20,6% des BIP und führen zu einer weiteren

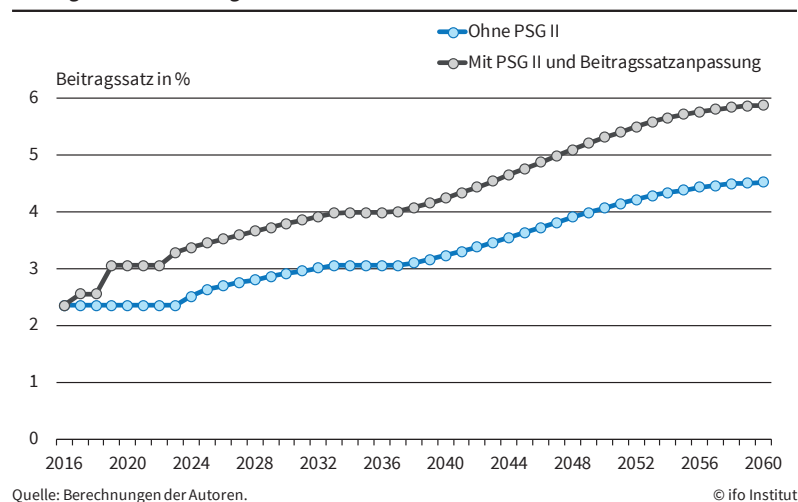
Verschlechterung der Nachhaltigkeit in der SPV.⁶ Das nachträgliche Gegenfinanzieren der Bundesregierung verbessert zwar die langfristige Situation, dennoch bleibt eine höhere Nachhaltigkeitslücke als vor dem PSG II bestehen. Mit 41,7% des BIP ist diese um 10,1 Prozentpunkte höher als vor der Reform. Auch im Verbund mit der Beitragssatzanpassung ist das PSG II folglich nicht von nachhaltiger Natur.

Da die Ausgaben der SPV gemäß Gesetz (§ 54 SGB XI) durch Beiträge der Mitglieder und Arbeitgeber finanziert

werden, ist eine kurzfristige Möglichkeit zur Reaktion auf die Situation, wie geschehen, die Erhöhung des Beitragssatzes. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass auf dieses Mittel schon des Öfteren zurückgegriffen wurde – in jüngster Vergangenheit mit erhöhter Frequenz. Während die Jahre von 1996 bis 2012 von einem moderaten Beitragssatzanstieg um 0,5 Prozentpunkte begleitet wurden, stieg der Beitragssatz allein zwischen 2015 und 2017 um weitere 0,5 Prozentpunkte. Mit der Anpassung 2019 ist der Beitragssatz nun innerhalb von vier Jahren um fast 50% angestiegen. Da es wohl alles andere als unwahrscheinlich sein dürfte, dass die Politik zukünftig auf Beitragssatzerhöhungen zurückgreift, lohnt sich ein Blick auf die zukünftig notwendige Beitragssatzentwicklung. Für die Projektion der Beitragssatzentwicklung wird angenommen, dass Defizite zunächst durch den noch vorhandenen Mittelbestand der SPV und danach durch laufende Anpassungen des Beitragssatzes gedeckt werden. Abbildung 4 illustriert diese Beitragssatzentwicklung für den Zeitraum von 2016 bis 2060.

Vor der Reform hätte der Mittelbestand der SPV ausgereicht, um den Beitragssatz bis 2023 stabil bei 2,35% zu halten. In der Folge wäre der Beitragssatz bis 2035, dem Jahr des Einsetzens des Pflegevorsorgefonds, auf 3,05% gestiegen. Dieser hätte für eine Stabilität bis einschließlich 2037 gesorgt.⁷ Danach wäre der Beitragssatz weiter stetig bis auf ein Niveau von 4,52% im Jahr 2060 angestiegen. Bereits ohne

Abb. 4
Beitragssatzentwicklung in der SPV



das PSG II wären also erhebliche Beitragssatzsteigerungen notwendig gewesen, um die SPV vor Defiziten zu bewahren.

Aufgrund der reforminduzierten Mehrausgaben durch das PSG II ändert sich die skizzierte Entwicklung erheblich. Nach den Anpassungen 2017 und 2019 auf 3,05% kann dieses Niveau, wie angekündigt, bis 2022 konstant gehalten werden. Bis zum Einsetzen des Pflegevorsorgefonds steigt der Beitragssatz auf 3,98%, der dann bis einschließlich 2036 stabil bleibt. Im Anschluss steigt der Beitragssatz bis 2060 auf 5,87% an.⁸

Ob die politische Durchsetzung von Beitragssätzen in diesen Sphären realisierbar ist, hängt zum einen von der gesellschaftlichen Akzeptanz und der jeweiligen wirtschaftlichen Situation ab. Zum anderen wird auch die Entwicklung in der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung eine Rolle spielen. Beide werden ähnlich wie die SPV durch die demographische Alterung zunehmend finanziellen Druck zu spüren bekommen. Zusammen nehmen diese drei Zweige bereits heute 36,75% des Arbeitsentgelts ein.⁹ Ein demographisch bedingter Anstieg um weitere 20 Prozentpunkte in den kommenden 40 Jahren wäre wohl, bei Beibehaltung des heutigen Leistungsniveaus, notwendig (vgl. Breyer 2016). Das Ziel, die Sozialabgaben auf einem Niveau von 40% zu stabilisieren (vgl. CDU/CSU/SPD 2018), dürfte damit in weite Ferne rücken.

MEHR NACHHALTIGKEIT DURCH KARENZZEITEN?

Mit den Pflegestärkungsgesetzen hat die Bundesregierung nicht nur die größte Reform der SPV seit ihrer Einführung auf den Weg gebracht, sondern

⁶ Die Nachhaltigkeitslücke in der SPV hängt stark davon ab, in wie fern die Leistungen dynamisiert werden. Eine Dynamisierung von Leistungen ist in der Analyse nicht berücksichtigt. Zusätzlich wird angenommen, dass die Preise im Gesundheitswesen der allgemeinen Preisentwicklung folgen. Ein Kostendruck aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts bleibt ebenfalls unberücksichtigt.

⁷ Bereits bei seiner Einführung wurde der Pflegevorsorgefonds kritisiert und seine Stabilisierungsfunktion als zu begrenzt angesehen (vgl. Bowles und Greiner 2015). Erheblich fundamentaler als diese ökonomische ist jedoch die polit-ökonomische Kritik. Ein Kapitalstock weckt stets (finanz-)politische Begehrlichkeiten. Je nach Gelegenheit könnte das angesparte Fondsvermögen für andere Zwecke verwendet werden. Einer dieser Zwecke wäre die jüngst diskutierte Umwandlung in einen Pflegepersonalfonds.

⁸ Zu erwähnen ist, dass es sich bei der Berechnung um ein rein demographisches Szenario handelt. Dieses reflektiert folglich eher eine optimistische Untergrenze der möglichen Beitragssatzentwicklung.

⁹ Diesem Anteil liegen ein durchschnittlicher Zusatzbeitrag zur gesetzlichen Krankenversicherung von 1,0% und der SPV-Beitragssatz von 2,55% ohne Beitragszuschlag für Kinderlose zugrunde.

auch die teuerste. Mag die Leistungsausweitung und die Integration von Menschen mit körperlichen, geistigen und psychischen Beeinträchtigungen aus Sicht der Pflegebedürftigen sinnvoll und längst überfällig gewesen sein, so entfernt sich die SPV mit dem PSG II noch weiter vom Zustand der Nachhaltigkeit. Die ungeplante Kostenentwicklung ist nicht nur Ausdruck einer alternden Gesellschaft, sondern auch einer politischen Generosität, der es an ausreichender ökonomischer Fundierung fehlt. Unter Hermann Gröhe wurde der Beitragssatz zur SPV bereits dreimal erhöht und eine Beitragssatzstabilität bis 2022 postuliert. Sein Nachfolger Jens Spahn war aufgrund der Fehlkalkulation nun gezwungen, bereits 2019 einzugreifen. Die Beitragssatzanpassung soll dabei zum einen das entstandene Defizit in der SPV ausgleichen und zum anderen für Verbesserungen beim Pflegepersonal genutzt werden. Mit dem Gesetz wurde der Beitragssatz zum 1. Januar 2019 auf 3,05% angehoben und erneut eine Beitragssatzstabilität bis 2022 versprochen. Von einer langfristigen oder gar nachhaltigen Reformmaßnahme kann allerdings bei diesem begrenzten Zeithorizont nicht die Rede sein.

Die Analyse offenbart die langfristigen Herausforderungen, die sich insbesondere im Zuge der demographischen Alterung ergeben. Die Reform bevorteilt nicht nur die Lebenden zu Lasten der zukünftigen Generationen, sondern schüttet zudem großzügig Einführungsgewinne aus. Dementsprechend ist die bereits zuvor hohe implizite Verschuldung noch einmal angestiegen, was die Notwendigkeit von Rückstellungen für gemachte Leistungsversprechen verdeutlicht. Darüber hinaus wird die SPV, trotz Beitragssatzanpassung 2019, spätestens in den 2020er Jahren wieder finanziell unter Druck geraten. Es stellt sich die Frage, wie die SPV langfristig und nachhaltig fortbestehen soll, gegeben der schon kurzfristigen Problematik und des immer länger werdenden demographischen Hebels.

Grundsätzlich existiert eine Vielzahl an Maßnahmen, die der Defizitproblematik in der SPV entgegenwirken könnten. Die offensichtlichste Maßnahme ist eine (weitere) Anhebung des Beitragssatzes, um zusätzliche finanzielle Ressourcen zu generieren. Da mit dem zukünftigen Rückgang des Anteils jüngerer Menschen auch die durchschnittlichen Beitragseinnahmen zurückgehen, würde eine ausschließliche Finanzierung der zukünftigen Defizite durch höhere Beiträge jedoch zu erheblichen Zusatzlasten führen. Der Spielraum für Beitragssatzsteigerungen ist begrenzt, auch im Hinblick auf die 40%-Marke. Ein Instrument, um nachhaltig finanziellen Druck von der SPV zu nehmen und dabei die intergenerative Lastenverschiebung zu reduzieren, ist die Karenzzeit. Mittels eines solchen Zeitraums, in dem zu Beginn der Pflegebedürftigkeit kein Leistungsanspruch aus der SPV besteht, könnte sich die SPV auf jene Pflegefälle konzentrieren, die auf-

grund einer langen Pflegebedürftigkeit sehr hohe Kosten tragen müssen. Das Risiko einer kurzfristigen Pflegebedürftigkeit wäre der Eigenverantwortung übertragen, so wie vor Einführung der SPV im Jahr 1995 das Risiko zur Gänze in der Eigenverantwortlichkeit stand. Hiermit ließen sich das Wachstum der Pflegeausgaben und damit verbundene Beitragssatzerhöhungen eindämmen. In der Vergangenheit wären Karenzzeiten von ein bis drei Jahren in der Lage gewesen, die implizite Verschuldung um 30% bis 85% zu reduzieren.¹⁰ Auch politökonomisch liegt dem Vorschlag der partiellen Reprivatisierung ein enormer Vorteil zugrunde: Das Akzeptanzproblem, das zukünftige Beitragszahler mit der SPV haben werden, dürfte deutlich niedriger ausfallen.

Insgesamt führt das PSG II zu einer Verstärkung der schon im Vorfeld bestehenden Ungleichbehandlung zwischen den Generationen. Im Zuge des darin liegenden Geschenks an die älteren Generationen ist die ohnehin hohe implizite Verschuldung weiter angestiegen. Was als gut gemeinte Reform anging, entpuppt sich unter Nachhaltigkeitsaspekten als erneuter Rückschritt.

LITERATUR

- Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1991), »Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting«, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (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., J. Gokhale und L. J. Kotlikoff (1994), »Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy«, *Journal of Economic Perspectives* 8(1), 73–94.
- Bahnsen, L., S. Fetzter, F. Franke und C. Hagist (2018), »Gone with the Windfall – Germany's Second LTC Strengthening Act and its Intergenerational Implications«, *WHU Working Paper Series – Economics Group*, Nr. 18-05.
- BMG (2016), *Sechster Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin.
- BMG (2018a), *Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung: Ist-Ergebnisse ohne Rechnungsabgrenzung*, Berlin.
- BMG (2018b), *Zahlen und Fakten zur Pflegeversicherung*, Berlin.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Springer, Berlin.
- Bowles, D. und W. Greiner (2015), »Kollektiv-ergänzende Kapitaldeckung in der sozialen Pflegeversicherung – Wirkungen des Pflegevorsorgefonds auf die Beitragssatzentwicklung«, *Zeitschrift für Sozialreform* 61(2), 199–224.
- Breyer, F. (2016), »Die Zukunft der Pflegeversicherung in Deutschland: Umlage und Kapitaldeckung«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 105(5), 445–461.
- Bundesregierung (2018), *Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Beitragssatzanpassung*, Berlin.
- CDU/CSU/SPD (2018), *Ein neuer Aufbruch für Europa – Eine neue Dynamik für Deutschland – Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, Koalitionsvertrag der 19. Legislaturperiode*, Berlin.
- Destatis (2015), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – Ergebnisse der 13. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Fetzter, S., S. Moog und B. Raffelhüschen (2002), »Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Eine Diagnose der Kranken- und Pflegeversicherung«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 91(3), 279–302.

¹⁰ Die Effekte einer Karenzzeit in der SPV werden in Häcker et al. (2011) ausführlich diskutiert.

Häcker, J., T. Hackmann und B. Raffelhüschen (2011), »Pflegerreform 2010: Karenzzeiten in der Sozialen Pflegeversicherung«, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 100(3), 347–367.

Häcker, J. und B. Raffelhüschen (2004), »Denn sie wussten, was sie taten: Zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung«, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung* 73(1), 158–174.

OECD (2017), *Health at a Glance 2017: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris.

Raffelhüschen, B. (1999), »Generational Accounting: Method, Data and Limitations«, *European Economy Reports and Studies* 6, 17–28.

vdek (2018), »Pflegeversicherung teurer als erwartet«, *ersatzkasse magazin* (7./8.).