

Nr. 114
Oktober 2011

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz

**Update 2011:
Was die Pflegereform bringen könnte –
und was sie bringen sollte**

Tobias Hackmann
Stefan Moog
Bernd Raffelhüschen

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort
Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Charlottenstraße 60
D-10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 206057-0
Telefax: +49 (0)30 206057-57

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de
Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Bis vor kurzem hielten viele Politiker, aber auch ein Großteil der Bevölkerung, eine Staatsinsolvenz in Europa für undenkbar. Trotz des über Jahrzehnte hinweg schleichenden Anstiegs der öffentlichen Verschuldung in vielen europäischen Ländern währte man sich sicher, dass von den Staatsschulden keine übermäßig große Gefahr ausgehe. Nicht zuletzt deshalb wurden die Schuldenregeln des Maastricht-Vertrags eher als unbequeme und nicht ganz ernst zu nehmende Gängelung denn als sinnvolle politische Restriktion angesehen. Im Gegenteil: Höhere und im Zweifel schuldenfinanzierte Staatsausgaben wurden (und werden) von vielen nicht nur hingenommen, sondern als unerlässlich und ökonomisch sinnvoll verteidigt. Läuft die Wirtschaft schlecht, gelte es, die Konjunktur anzukurbeln und ein rezessionsverstärkendes „Kaputtsparen“ zu verhindern. Aber auch in konjunkturell guten Zeiten ist der Drang für eine sparsame öffentliche Haushaltsführung wenig ausgeprägt: Exemplarisch sei nur auf die angebliche Beteiligung der Bürger durch zusätzliche staatliche Leistungen am Aufschwung oder die in hehren Worten vorgetragene Argumente für zusätzliche staatliche Investitionen wahlweise in Bildung, Klimaschutz oder Infrastruktur verwiesen. Die Kreativität beim Finden vermeintlich guter Gründe für zusätzliche Staatsausgaben kennt kaum Grenzen. Die Mühe, gleichzeitig an anderer Stelle nach Einsparpotentialen zu suchen, machen sich dabei allerdings die wenigsten. Und auch die Tatsache, dass es letztlich immer die Bürger selbst – oder ihre Kinder – sind, die für staatliche Wohltaten aufkommen müssen, wird unter den Tisch gekehrt. Das Er-

gebnis dieser jahrzehntelangen Verdrängungsstrategie bekommen wir jetzt mit der Schuldenkrise präsentiert. Deutschland ist dabei nur Einäugiger unter Blinden. Noch ist kaum etwas erreicht: Seit 20 Jahren wird über „Konsolidierung“ geredet, aber seit 1967 hat es keinen ausge-

glichenen Bundeshaushalt gegeben und stieg der Schuldenberg immer weiter. Für Europa wie auch Deutschland sind Haushaltsausgleich und Schuldenabbau das Gebot der Stunde.

Unsere vorliegende Studie zeigt, dass sich die deutsche Gesamtschuldenquote aus expliziter und impliziter Staatsschuld im letzten Jahr zwar verringert hat, aber mit 276 Prozent des Bruttoinlandsprodukts noch immer erschreckend hoch ausfällt. Nach wie vor leben wir auf Kosten zukünftiger Genera-

tionen, denen durch unsere heutige staatliche Großzügigkeit erhebliche finanzielle Lasten entstehen.

Neben einer Gesamtschau der tatsächlichen Staatsverschuldung geht die Studie vertiefend auf die finanzielle Situation der Sozialen Pflegeversicherung ein. Gerade in diesem Sozialversicherungszweig ist die Diskrepanz zwischen politischem Reformbedarf und politischem Reformwillen besonders groß. Neben einer Problemanalyse beinhaltet die Studie daher mit dem Konzept der Karenzzeit einen diskussionswürdigen Vorschlag, um die Soziale Pflegeversicherung zukunftsfest zu machen.

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



Prof. Dr. Michael Eilfort



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Tobias Benz, Arne Leifels, Jasmin Häcker, Christian Hagist, Susanna Hübner, Christoph Müller, Guido Raddatz, Jörg Schoder und Johannes Vatter. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

1 Einleitung

Infolge des anhaltenden Aufschwungs hat die deutsche Volkswirtschaft den krisenbedingten Einbruch der Wirtschaftsleistung zum Ende des ersten Quartals des Jahres 2011 mehr als wettgemacht und das Vorkrisenniveau des Bruttoinlandsprodukts (BIP) bereits wieder überschritten. Gleichzeitig ist die Erwerbslosenquote auf den niedrigsten Stand seit der Wiedervereinigung gesunken. Zwar wird befürchtet, dass die konjunkturelle Belebung im zweiten Halbjahr an Fahrt verliert, und auch die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt dürfte sich verlangsamen (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2011). Dennoch ist davon auszugehen, dass sich die positive Entwicklung mit einer prognostizierten Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts von zwei Prozent auch in 2012 noch fortsetzen wird. Selbst das Erreichen des Vollbeschäftigungsziels erscheint angesichts einer für das Jahr 2012 prognostizierten Erwerbslosenquote von 5,6 Prozent wieder realistisch. Der „kranke Mann Europas“ hat sich damit binnen weniger Jahre zur „Wachstumslokomotive Europas“ gemausert.

Gleichzeitig hat sich die Finanzlage der öffentlichen Haushalte deutlich verbessert. Zwar wurde das Maastricht-Neuverschuldungs-Kriterium infolge der Belastungen durch die Wirtschaftskrise und die Konjunkturpakete im Jahr 2010 knapp verfehlt. Angesichts steigender Steuereinnahmen und der Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung dürfte Deutschland als einer von nur vier EU-Staaten das Maastricht-Neuverschuldungs-Kriterium bereits im laufenden Jahr und in 2012 wieder erfüllen.

Vor diesem Hintergrund stellt die vorliegende Studie die nunmehr fünfte Aktualisierung der im Jahr 2006 begonnenen Bilanz des ehrbaren Staates dar. Auf Basis der Generationenbilanzierung werden im Folgenden die seit dem Jahr 2010 erzielten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu einer nachhaltigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte dokumentiert. Ausgangspunkt der Analyse sind die inzwischen weitgehend endgültig feststehenden ökonomischen Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2009 – daher sprechen wir auch vom Basisjahr 2009 der Generationenbilanz. Daneben fließen in das diesjährige Update 2011 aber auch die vorläufigen Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2010 und die Ergebnisse der Steuerschätzung vom Mai 2011 sowie alle bereits beschlossenen und haushaltswirksamen (Reform-) Maßnahmen ein. Als Themenschwerpunkt konzentriert sich die Studie – angesichts des vom ehemaligen Gesundheitsminister Dr. Philipp Rösler ausgerufenen Pfl-

gejahres 2011 und vor dem Hintergrund des objektiv bestehenden Handlungsbedarfs – auf die Anforderungen an eine nachhaltige Reform der Pflegepolitik.

In Abschnitt 2 werden zunächst die Ergebnisse der aktuellen Generationenbilanz vorgestellt. Die Situation in den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung wird in Abschnitt 3 dargestellt. Abschnitt 4 unterwirft die Absichtserklärungen des Koalitionsvertrages für die zukünftige Ausrichtung der Pflegepolitik einer kritischen Betrachtung und stellt das Reformkonzept der Karenzzeit als eine Handlungsoption für eine nachhaltige Reform der Sozialen Pflegeversicherung vor. Die Studie schließt mit einem Fazit in Abschnitt 5.

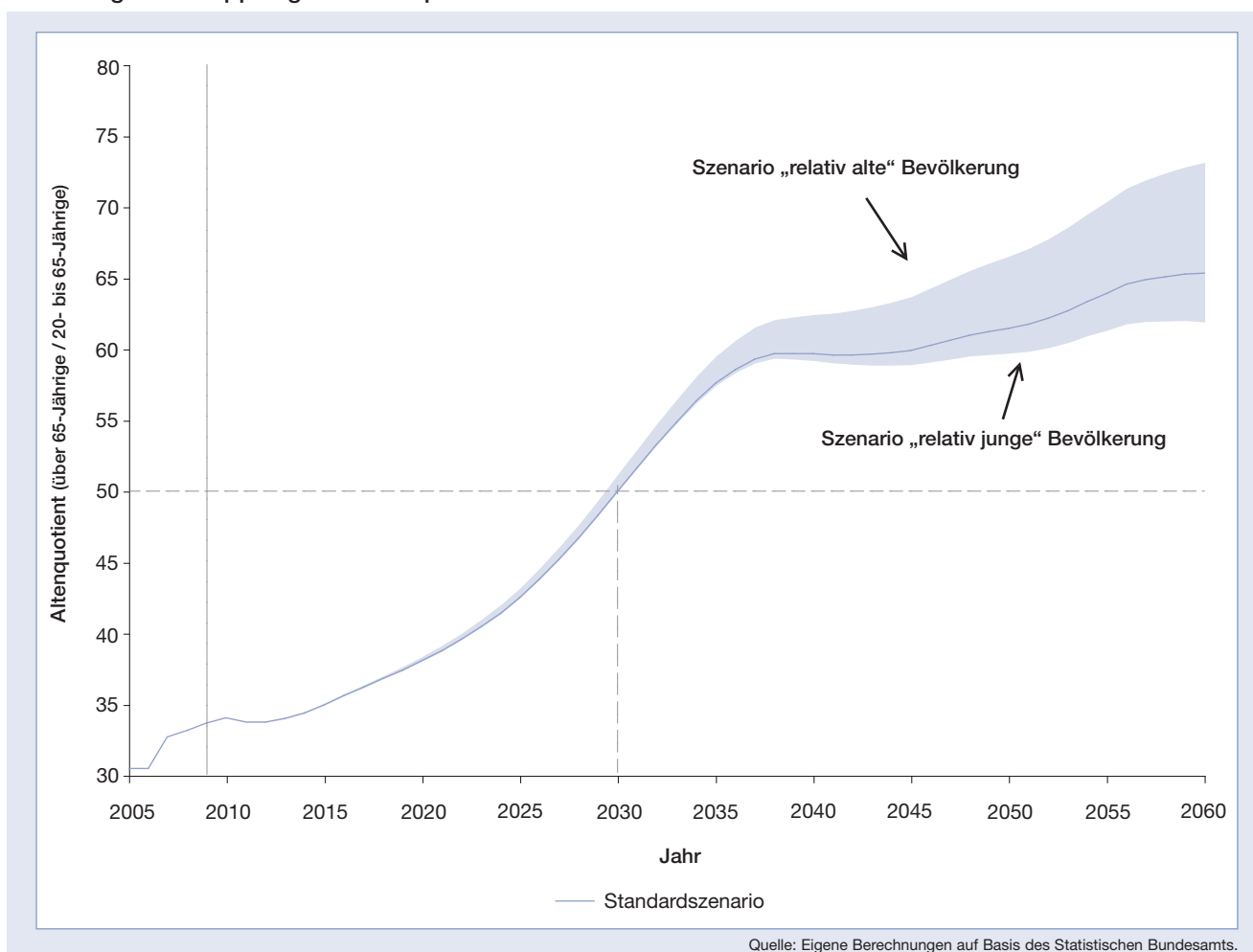
Box 1: Die Methodik der Generationenbilanzierung

Die Generationenbilanzierung wurde Anfang der 1990er Jahre von den amerikanischen Ökonomen Alan Auerbach, Larry Kotlikoff und Jagdish Gokhale zur langfristigen Analyse der Fiskal- und Sozialpolitik entwickelt.* Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft zugrunde (siehe Box 2 und 3). Auf dieser Grundlage lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Einnahmeentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Dieses Missverhältnis wird als implizite oder unsichtbare Staatsverschuldung bezeichnet und spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung zukünftig rein rechnerisch noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast liegt die besondere Bedeutung der Generationenbilanzierung darin, dass sich mit ihrer Hilfe auch der Betrag ermitteln lässt, mit dem die heute lebenden Generationen zum zukünftigen Missverhältnis zwischen Einnahmen und Ausgaben beitragen. Dieser entspricht der fiskalischen Last, welche die heute lebenden Generationen auf ihre Kinder und Enkelkinder abwälzen. Daher lassen sich mit Hilfe der Generationenbilanzierung nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen.

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

Abbildung 1: Verdopplung des Altenquotienten bis zum Jahr 2060



Box 2: Die demografische Entwicklung

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamts (2009) unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanzierung 2009, dass die Geburtenhäufigkeit auf dem heutigen Niveau von annähernd 1,4 Kindern pro Frau verharret und die Lebenserwartung von Männern (Frauen) von heute 77,2 (82,4) bis 2060 auf 85,0 (89,2) Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird ein langfristiger Wanderungsgewinn von jährlich 150.000 Personen unterstellt.* Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute 82 Millionen auf 69 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings wenig 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 65-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 65 Jahren, bis zum Jahr 2060 deutlich erhöhen und sich selbst unter optimistischen Annahmen nahezu verdoppeln. Dies spiegelt die in Abbildung 1 blau „schraffiert“ dargestellte Fläche wider, welche die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien aufzeigt.** Allerdings wird der Altenquotient bereits bis zum Jahr 2030 deutlich zunehmen. Entfallen auf einen über 65-Jährigen gegenwärtig noch drei Erwerbstätige, so werden dies im Jahr 2030 lediglich noch zwei Erwerbstätige sein.

* Der unterstellte Wanderungssaldo von 150.000 Personen stellt einen Kompromiss dar zwischen dem vom Statistischen Bundesamt als „Obergrenze“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 200.000 Personen und dem als „Untergrenze“ bezeichneten Szenario eines Wanderungssaldos von 100.000 Personen.

** Als Bandbreite der möglichen Entwicklung wurden die Szenarien einer „relativ jungen“ und einer „relativ alten“ Bevölkerung der 12. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung zugrundegelegt. Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Geburtenziffer auf langfristig 1,6 Kinder pro Frau sowie einen jährlichen Wanderungsüberschuss von 200.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Geburtenziffer auf langfristig 1,2 Kinder pro Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern (Frauen) auf 87,7 (91,2) ansteigt und der Wanderungsüberschuss lediglich 100.000 Personen beträgt.

Box 3: Rahmenbedingungen für die öffentlichen Finanzen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der Generationenbilanzierung 2009 bilden Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) des Statistischen Bundesamts (2011) zu den Ausgaben und Einnahmen des öffentlichen Gesamthaushalts in den Jahren 2009 und 2010. Die zukünftige Entwicklung wird hingegen – neben den demografischen Veränderungen (siehe Box 2) – von den gesamtwirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist geprägt. Hierzu liegen der Generationenbilanzierung die folgenden Annahmen zugrunde:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen: In der langen Frist unterstellt das Standardszenario der Generationenbilanzierung eine Trendwachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts pro Einwohner (g) in Höhe von 1,5 Prozent sowie eine Erwerbslosenquote entsprechend dem Labor Force Konzept der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) in Höhe von 6 Prozent. Zur Berücksichtigung der konjunkturellen Entwicklung in der kurzen und mittleren Frist wird gemäß der Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose, 2011) ein Rückgang der Erwerbslosenquote von 6,8 Prozent in 2010 auf 6,0 Prozent in 2011 und 5,6 Prozent in 2012 unterstellt. Für den Zeitraum nach 2012 wurde angenommen, dass sich die Erwerbslosenquote bis zum Jahr 2017 an ein langfristiges Niveau von 6 Prozent anpasst. Für die Berechnung der Gegenwartswerte zukünftiger Einnahmen und Ausgaben wird schließlich eine reale Diskontrate (r) in Höhe von 3 Prozent unterstellt.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen: Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt das Update 2011 alle bereits bis zum Frühjahr 2011 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Neben den Auswirkungen vergangener Reformen, wie beispielsweise der Rente mit 67 und dem Nachhaltigkeitsfaktor, werden dabei insbesondere die kurz- und langfristigen Auswirkungen durch das Zukunftspaket und die Gesundheitsreform sowie das Jahressteuergesetz 2010, die Anhebung des Hartz-IV-Regelsatzes und das Bildungspaket, die Anhebung der Tabaksteuer und das Steuervereinfachungsgesetz berücksichtigt. Im Hinblick auf die Entwicklung der Steuereinnahmen in der kurzen und mittleren Frist werden in der Generationenbilanzierung 2009 außerdem die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung (BMF, 2011) für den Zeitraum 2011 bis 2015 berücksichtigt.

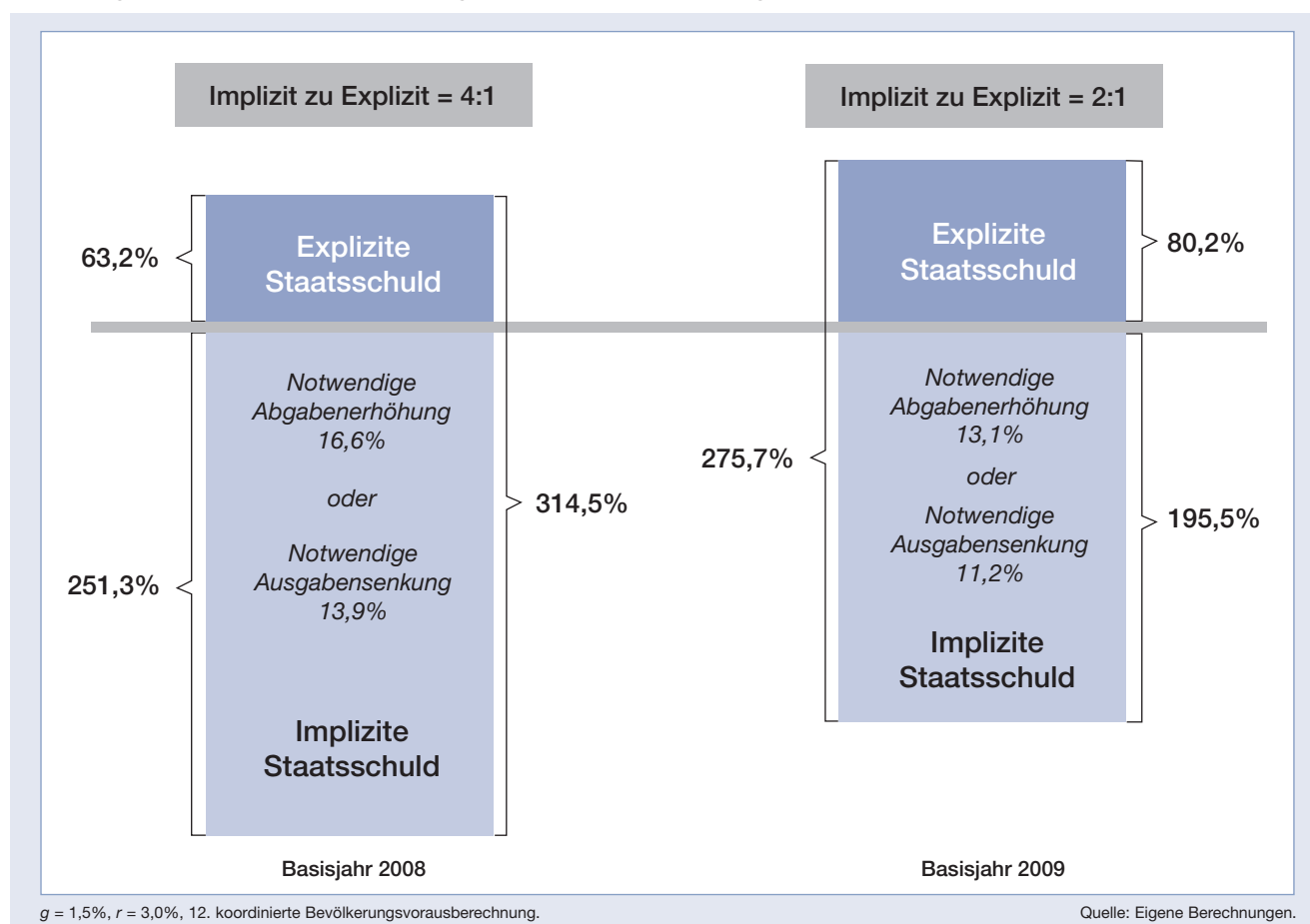
2 Die Generationenbilanz – Nachhaltigkeitsgewinn am aktuellen Rand

Wie der Tragfähigkeitsbericht der Bundesregierung und die Nachhaltigkeitsanalysen der Europäischen Kommission beruhen auch die Ergebnisse der Generationenbilanzierung auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts.¹ Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Neben den wirtschaftlichen

zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahme- und Ausgabenentwicklung des Staates.

In der aktuellen Generationenbilanz des Basisjahres 2009 spiegelt sich dieses Missverhältnis in einer impliziten (oder unsichtbaren) Staatsschuld von 195,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts wider (siehe Abbildung 2).² Zusammen

Abbildung 2: Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – Nachhaltigkeitslücke sinkt um ein Drittel des BIP



und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch den demografischen Wandel geprägt (siehe Box 2 und 3). Da die Einnahmen des Staates maßgeblich durch Steuer- und Beitragszahlungen der erwerbsfähigen Bevölkerung erbracht werden, während ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung entfällt, führt die in Abbildung 1 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zukünftig

mit der expliziten (oder sichtbaren) Staatsschuld von 80,2 Prozent des BIP beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 275,7 Prozent des BIP.

¹ Zu den Nachhaltigkeitsanalysen der Bundesregierung und der Europäischen Kommission siehe BMF (2008) und European Commission (2010). Details zur methodischen Umsetzung der Generationenbilanzierung finden sich in Stiftung Marktwirtschaft (2006).

² Ein Überblick über die im Folgenden verwendeten Nachhaltigkeitsindikatoren findet sich in Box 4.

Box 4: 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 bereits heute sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Im Falle einer positiven Nachhaltigkeitslücke ist eine Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig, so dass Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld: Im Unterschied zur expliziten Staatsschuld, welche 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 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 langfristig sowohl die impliziten als auch die expliziten Schulden zu tilgen.*

Notwendige Ausgabensenkung: Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung entspricht der Indikator notwendige Ausgabensenkung dem Ausmaß, um das die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um langfristig sowohl die implizite als auch die explizite Schuld zu tilgen.

* 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“.

Umgerechnet entspricht dies einer Summe von 6,6 Billionen Euro. Im Jahresvergleich ist damit festzuhalten, dass sich die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik um etwa zwei Fünftel der jährlichen Wirtschaftsleistung – etwa 960 Mrd. Euro – verbessert hat.³ Das von 4:1 auf 2:1 gesunkene Verhältnis von impliziter zu expliziter Staatsschuld zeigt, dass – bei einer Zunahme der expliziten Schuldenquote von 63,2 auf 80,2 Prozent des BIP – ausschließlich die versteckten fiskalischen Lasten abgenommen haben. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die deutliche Zunahme der expliziten Schuldenquote im Wesentlichen auf die fiskalischen Lasten in Zusammenhang mit der Gründung der beiden „Bad Banks“ (FSM Wertmanagement, Erste Abwicklungsgesellschaft) zur Abwicklung des toxischen Wertpapierbestands der Hypo Real Estate und der WestLB zurückzuführen ist.

Zwar bedeutet eine positive Nachhaltigkeitslücke für zukünftige Generationen weiterhin eine Einschränkung ihres fiskalischen Handlungsspielraums. Angesichts des gesunkenen Konsolidierungsbedarfs ist die Entwicklung des vergangenen Jahres dennoch im Sinne eines ehrbaren Staates. Hätten zur vollständigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nach Maßgabe der Generationenbilanz 2008 die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben noch dauerhaft um 16,6 Prozent erhöht werden müssen, könnten die öffentlichen Haushalte nach aktuellem Stand bereits mit einer Abgabenerhöhung um „nur“ 13,1 Prozent langfristig saniert werden. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffent-

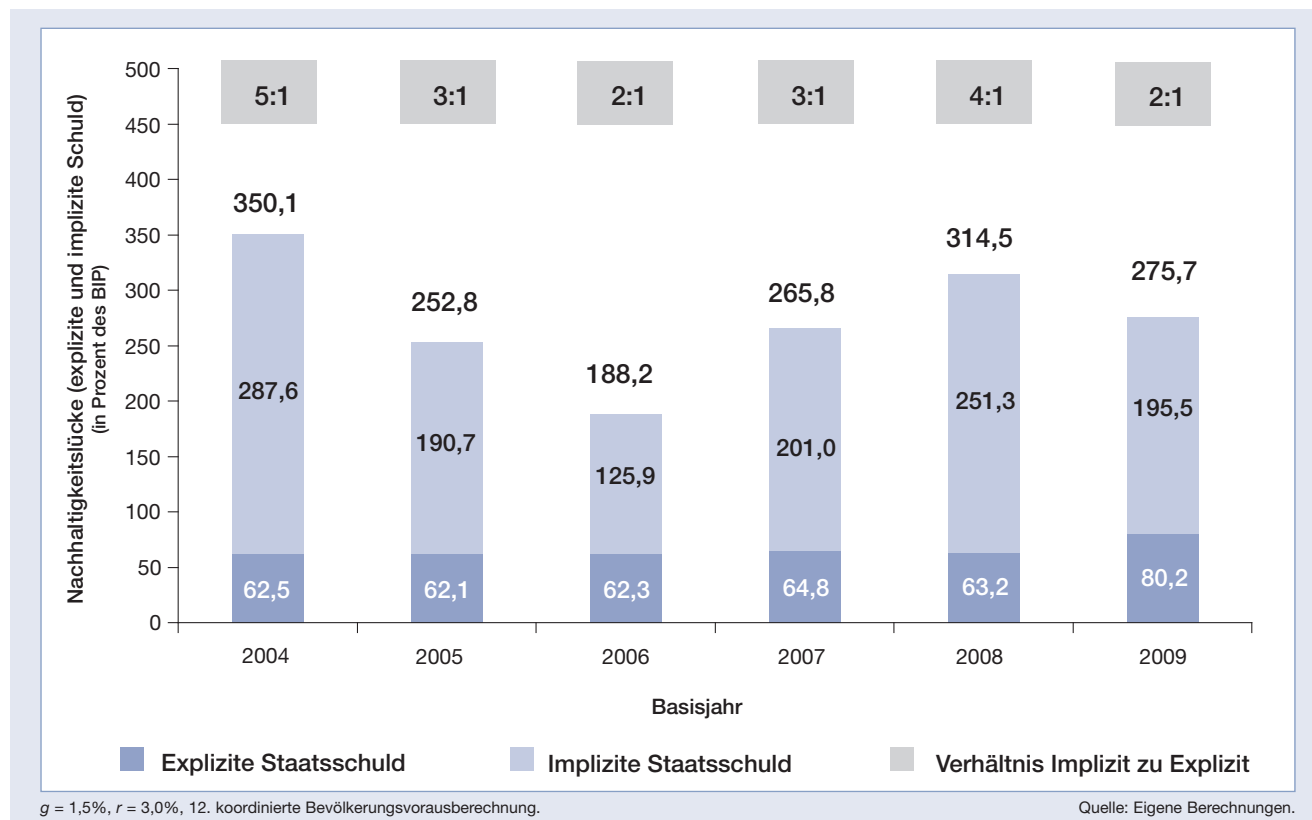
lichen Haushalte durch dauerhafte Einsparungen bei den Staatsausgaben im Umfang von 11,2 Prozent erzielt werden, während nach Maßgabe der Generationenbilanz 2008 noch Einsparungen im Umfang von 13,9 Prozent notwendig gewesen wären (siehe Abbildung 2). Auch ist aus der Perspektive des ehrbaren Staates zu begrüßen, dass die negative Entwicklung der Krisenjahre im vergangenen Jahr erstmals wieder gestoppt werden konnte (siehe Abbildung 3 auf Seite 8).

Welche Faktoren und Maßnahmen im Einzelnen zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke beigetragen haben, zeigt Abbildung 4. Im Vergleich zum Status quo der Generationenbilanzierung 2008 führt allein die Berücksichtigung der aktuellsten Wirtschafts-, Finanz- und Bevölkerungsdaten sowie der Wechsel auf das Basisjahr 2009 zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke auf 304,4 Prozent des BIP.⁴ Gleichzeitig bildet dieses Niveau der Nachhaltigkeitslücke

3 Eine detaillierte Darstellung der Ergebnisse der letztjährigen Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2008 findet sich in Stiftung Marktwirtschaft (2010).

4 Die jährliche Datenaktualisierung umfasst zum Ersten die Berücksichtigung der aktuellsten Ergebnisse der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen für das Jahr 2010 und der Steuerschätzung vom Mai 2011 für den Zeitraum 2011 bis 2015. Zum Zweiten werden für die Generationenbilanzierung 2009 auch die aktuellsten Daten zum Bevölkerungsstand, zur Fertilität und zum Migrationsverhalten berücksichtigt. Zum Dritten berücksichtigt die aktuelle Generationenbilanzierung erstmals auch die seit Ende 2010 verfügbaren Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2008 des Statistischen Bundesamts.

Abbildung 3: Die negative Entwicklung der Krisenjahre ist gestoppt



den Ausgangspunkt für die Bewertung der im fiskalischen Jahr 2010/2011 umgesetzten Politikmaßnahmen der Bundesregierung. Hierzu zählt insbesondere das als Zukunftspaket bezeichnete Konsolidierungsprogramm, mit dem die öffentlichen Haushalte bis zum Jahr 2014 im Umfang von etwa 80 Mrd. Euro entlastet werden. Als erste Schritte zur Umsetzung des Zukunftspakets wurden unter anderem die Kernbrennelementesteuer und die Luftverkehrsteuer eingeführt, verschiedene Ausnahmetatbestände bei der Ökosteuer gestrichen sowie Leistungskürzungen beim Eltern-, Wohn- und Arbeitslosengeld II beschlossen.⁵ Insgesamt führen diese ersten Schritte zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von jährlich etwa 4 Mrd. Euro.⁶ Zusammen mit den im Bundeshaushalt für 2011 geplanten Einsparungen bei den Verwaltungsausgaben und den Ausgaben für die Arbeitsförderung sowie der von der Deutschen Bahn ab dem Jahr 2011 an den Bund zu leistenden Pflichtdividende ergibt sich durch das Zukunftspaket eine langfristige Entlastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von jährlich etwa 8 Mrd. Euro.⁷ In der Generationenbilanzierung 2009 schlägt sich diese Entlastung in einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 17,8 Prozentpunkte auf 286,6 Prozent des BIP nieder.

Neben dem Zukunftspaket hat die schwarz-gelbe Regierungskoalition mit dem GKV-Änderungsgesetz (GKVÄndG), dem Arzneimittelmarktneuordnungsgesetz (AMNOG) und

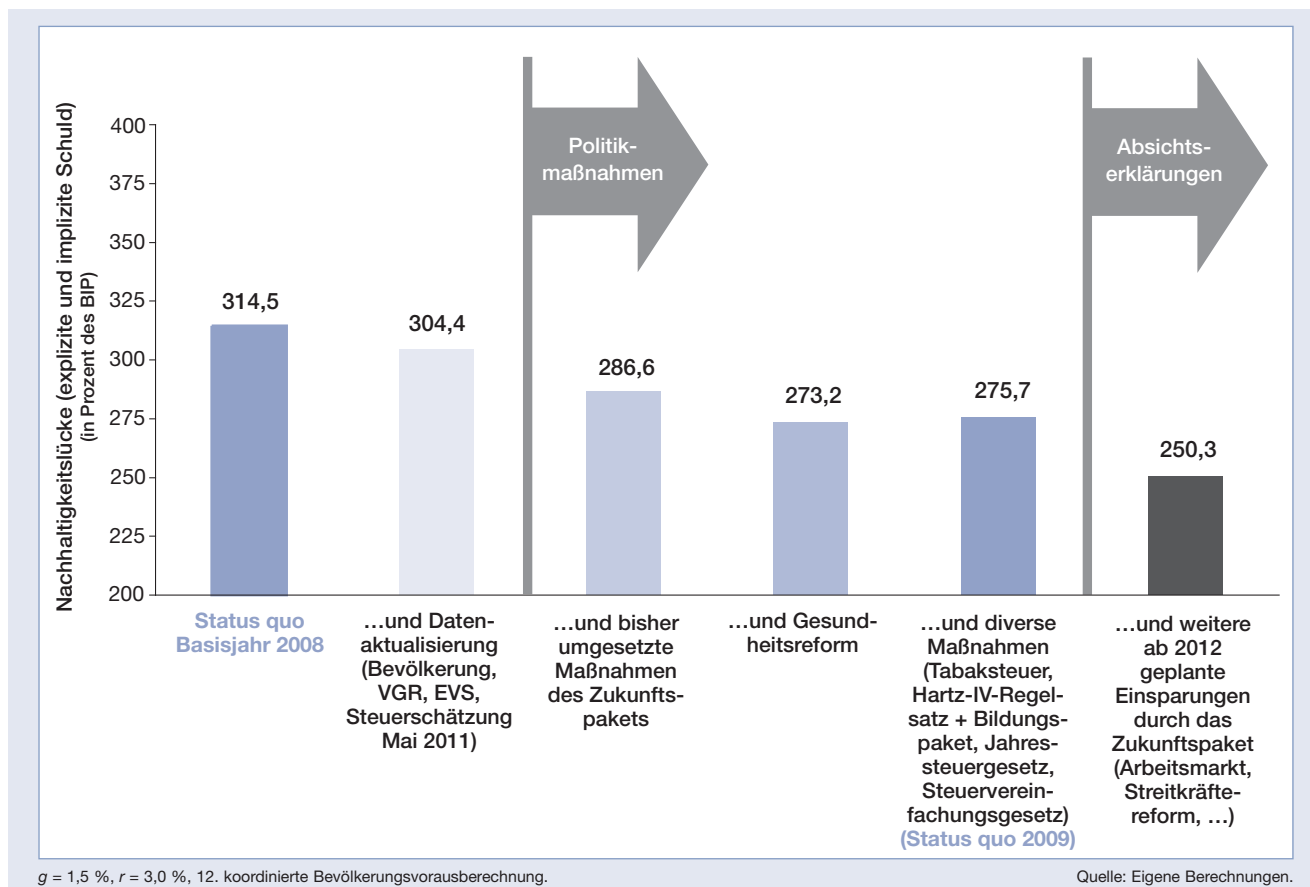
dem GKV-Finanzierungsgesetz (GKVFinG) als ihrem ersten großen Reformvorhaben eine Gesundheitsreform beschlossen, mit der die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) kurzfristig um bis zu 10 Mrd. Euro entlastet wird. Langfristig führt diese Entlastung der GKV zu einer Verringerung der Nachhaltigkeitslücke um 13,4 Prozentpunkte auf 273,2 Prozent des BIP. Trotz dieser positiven Nachhaltigkeitswirkung muss die Gesundheitsreform der schwarz-gelben Koalition insgesamt als unzureichend beurteilt werden. Denn im Kern handelt es sich bei der Gesundheitsreform um eine durch kurzfristig wirkende Kostendämpfungsmaßnahmen ergänzte Beitragssatzerhöhung, welche im Wesentlichen nur eine Kompensation des Anstiegs der Gesundheitsausgaben im laufenden Jahr darstellt (Stiftung Marktwirtschaft, 2011).

⁵ Für eine detaillierte Darstellung und Beurteilung des Zukunftspakets siehe Stiftung Marktwirtschaft (2011).

⁶ Insgesamt wird der Bundeshaushalt durch das Haushaltsbegleitgesetz zwar um etwa 6 Mrd. Euro entlastet. Allerdings sind dabei auch die Entlastungen durch den Wegfall der Rentenversicherungspflicht für Empfänger des Arbeitslosengeldes II im Umfang von etwa 2 Mrd. Euro enthalten. Für den öffentlichen Gesamthaushalt ist damit jedoch keine Entlastung verbunden, da den Minderausgaben des Bundes entsprechende Mindereinnahmen bei der Gesetzlichen Rentenversicherung gegenüberstehen.

⁷ In den Jahren 2011 bis 2016 führen die bisher umgesetzten Maßnahmen des Zukunftspakets mit durchschnittlich etwa 10 Mrd. Euro zu einer höheren Entlastung der öffentlichen Haushalte. Durch die Befristung der Kernbrennelementesteuer bis zum Jahr 2016 fällt die langfristige Entlastung jedoch um etwa 2 Mrd. Euro geringer aus.

Abbildung 4: Ursachen der verbesserten Nachhaltigkeit



Außer diesen beiden zentralen Maßnahmenpaketen wurden im Fiskaljahr 2010/11 auch verschiedene Beschlüsse mit einem geringeren finanziellen Volumen umgesetzt. Hierzu zählen erstens die nach langem Ringen im Vermittlungsausschuss von Bundestag und Bundesrat im Februar 2011 beschlossene Erhöhung des Hartz-IV-Regelsatzes sowie das Bildungspaket für Kinder aus einkommensschwachen Haushalten. Insgesamt werden die öffentlichen Haushalte hierdurch im Umfang von jährlich etwa 1,2 Mrd. Euro belastet. Zweitens werden die öffentlichen Haushalte durch das Jahressteuergesetz 2010 – mit dem als einer zentralen Maßnahme die seit 2007 bestehenden Einschränkungen bei der steuerlichen Absetzbarkeit eines häuslichen Arbeitszimmers wieder aufgehoben wurden – im Umfang von jährlich 500 Mio. Euro belastet. Drittens wurden mit dem Steuervereinfachungsgesetz verschiedene Maßnahmen zum Bürokratieabbau umgesetzt, welche die Bürger im Umfang von jährlich etwa 585 Mio. Euro entlasten und den Verwaltungsaufwand der Finanzämter reduzieren sollen.⁸ Schließlich wird die Tabaksteuer bis zum Jahr 2015 sukzessive erhöht. Ab dem Jahr 2015 ergeben sich hieraus Steuermehreinnahmen von jährlich etwa 1,0 Mrd. Euro. Insgesamt haben diese vier Maßnahmen eine Belastung der öffentlichen Haushalte im Umfang von jährlich etwa 1,3 Mrd. Euro zur Folge. In der Bilanz des ehrbaren Staates schlägt

sich dies in einer geringfügigen Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um 2,5 Prozentpunkte auf 275,7 Prozent des BIP nieder. Dieses Niveau entspricht gleichzeitig dem Status quo der Generationenbilanzierung für das Basisjahr 2009.

Als Ausblick auf die zukünftige Entwicklung ist in Abbildung 4 schließlich die Nachhaltigkeitslücke für den Fall dargestellt, dass die Bundesregierung am eingeschlagenen Konsolidierungskurs festhält und die für die kommenden Jahre geplanten – bisher jedoch lediglich als Absichtserklärungen auf dem Papier vorhandenen – Einsparungen in die Tat umsetzt. Hierzu zählen beispielsweise Haushaltsentlastungen durch die geplante Streitkräftereform sowie weitere Einsparungen bei der Arbeitsförderung. Zusätzlich zu den bereits umgesetzten Maßnahmen könnten die öffentlichen Haushalte bei vollständiger Umsetzung des Zukunftspakets dauerhaft um weitere 13 Mrd. Euro entlastet und die Nachhaltigkeitslücke damit nochmals um 25,4 Prozentpunkte auf 250,3 Prozent des BIP verringert werden.

⁸ Aus Sicht der Bürger umfasst das Steuervereinfachungsgesetz als zentrales Element die Anhebung des Arbeitnehmerpauschbetrags von 920 auf 1.000 Euro. Allein hierdurch werden die privaten Haushalte jährlich um etwa 330 Mio. Euro entlastet.

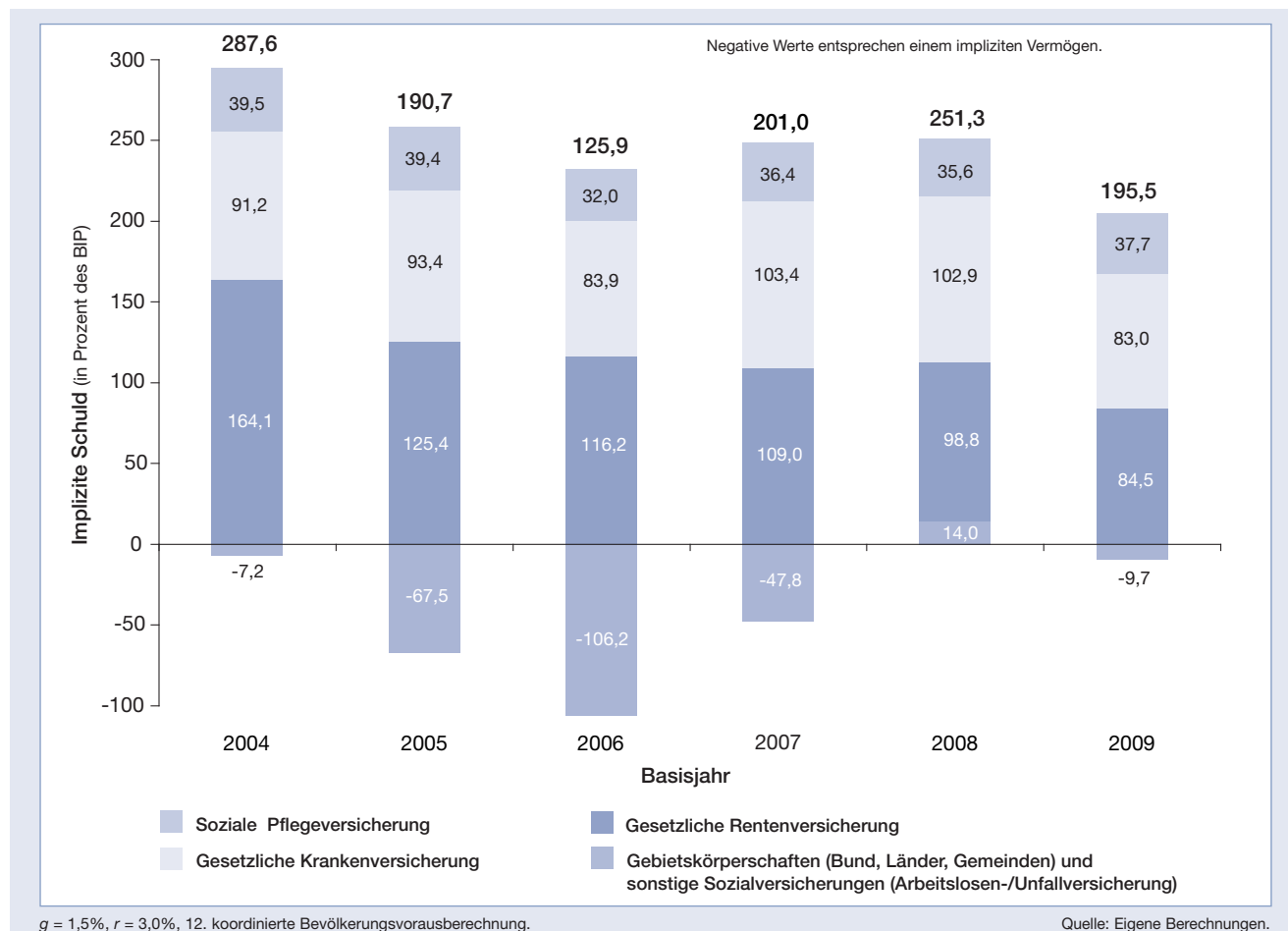
3 Die Politikfelder im Einzelnen

Über die positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt konnten auch die Sozialversicherungen im vergangenen Jahr vom wirtschaftlichen Aufschwung profitieren. Insgesamt haben die Einnahmen der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) in 2010 um 3,9 Prozent zugenommen. Zwar ist diese deutliche Zunahme auch auf die einmalige Erhöhung des Bundeszuschusses an die GKV in Höhe von 3,9 Mrd. Euro zurückzuführen. Doch selbst bei Vernachlässigung dieses Einmaleffekts sind die Einnahmen der umlagefinanzierten Sozialversicherungen in 2010 stärker gestiegen als die Ausgaben. Infolge dieser Entwicklung konnten die Sozialversicherungen – nach einer roten Null in 2009 – im vergangenen Jahr einen Finanzierungsüberschuss von 5,9 Mrd. Euro verbuchen. In der Generationenbilanzierung 2009 trägt diese Verbesserung der fiskalischen Ausgangssituation dazu bei, dass die implizite Ver-

schuldung der Sozialversicherungen im Jahresvergleich von 237,3 auf 205,2 Prozent des BIP gesunken ist.

Allerdings spiegelt sich diese Verringerung der impliziten Schuldenlast nicht in allen Sozialversicherungszweigen wider. Wie Abbildung 5 zeigt, wird die positive Entwicklung allein durch die GKV und die GRV getragen. Hingegen hat sich die Nachhaltigkeit der SPV im Jahresvergleich verschlechtert. Schließlich ist festzuhalten, dass auch die implizite Verschuldung der Gebietskörperschaften im Jahresvergleich um etwa 24 Prozentpunkte auf minus 9,7 Prozent des BIP verringert werden konnte, sodass die implizite Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften nach aktuellem Stand wieder ein implizites Vermögen aufweist. Damit ist zwar ein gewisser Spielraum für einen Abbau der Schuldenlast gegeben. Dennoch ist die aktuelle Fiskalpolitik der Gebietskörperschaften nicht nachhaltig. Zum einen beläuft

Abbildung 5: Uneinheitliche Entwicklung – Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften



sich ihre Nachhaltigkeitslücke als Summe aus expliziter und impliziter Schuld trotz des eingeschlagenen Konsolidierungskurses aktuell auf 70,5 Prozent des BIP. Zum anderen würde das wiedergewonnene implizite Vermögen noch nicht einmal ausreichen, um die explizite Schuldenlast wieder auf das Vorkrisenniveau von etwa 65 Prozent des BIP zurückzuführen.

Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)

Im Vergleich zum Krisenjahr 2009, als die Einnahmen der GRV kaum zulegen konnten, haben diese in 2010 um 2,2 Prozent zugenommen. Gleichzeitig sind die Ausgaben der GRV – nicht zuletzt infolge der Nullrunde bei der Rentenanpassung – in 2010 um lediglich 1,4 Prozent gewachsen, während in 2009 noch eine deutliche Zunahme um 2,2 Prozent zu verzeichnen war. Entsprechend positiv hat sich die Finanzsituation der GRV im Jahresvergleich entwickelt: Nach einem Minus von 0,5 Mrd. Euro in 2009 konnte 2010 ein Finanzierungsüberschuss von 1,7 Mrd. Euro verbucht werden. Diese erfreuliche Entwicklung trägt dazu bei, dass sich die Nachhaltigkeit der GRV – mit einer impliziten Verschuldung von aktuell 84,5 Prozent des BIP – im Vergleich zum Basisjahr 2008 deutlich verbessert hat.⁹ Damit setzt sich auch der bereits in den vergangenen Jahren zu beobachtende Positivtrend weiter fort (siehe Abbildung 5). Dieser fiskalische Positivtrend ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Neurentner der vergangenen Jahre im Durchschnitt geringere Rentenansprüche aufweisen. Hinzu kommen die Konsequenzen des noch von der schwarz-gelben Regierungskoalition unter Bundeskanzler Helmut Kohl auf den Weg gebrachten Rentenreformgesetzes 1992, im Zuge dessen mathematisch faire Abschläge bei einem vorzeitigen Rentenbezug eingeführt wurden. Aufgrund der damals vereinbarten Übergangsfristen sind diese Maßnahmen erst in den vergangenen Jahren voll zum Tragen gekommen und haben dazu geführt, dass mehr als die Hälfte aller Neurentner des Jahres 2009 von Abschlägen in Höhe von durchschnittlich 11 Prozentpunkten betroffen waren.¹⁰

Gesetzliche Krankenversicherung (GKV)

Neben der GRV hat sich auch die Nachhaltigkeit der GKV – mit einer impliziten Verschuldung von 83,0 Prozent des BIP – im Vergleich zum Basisjahr 2008 – deutlich verbessert. Im Vergleich zur GRV und zur SPV hat sich die Finanzsituation der GKV in 2010 mit einer Zunahme der Einnahmen um 6,5 Prozent bei einem Ausgabenwachstum von lediglich 3,3 Prozent am deutlichsten verbessert. Nach einem Defizit von 1,2 Mrd. Euro in 2009 konnte die GKV damit im vergangenen Jahr einen Überschuss von 4,1 Mrd. Euro ausweisen. Diese Verbesserung der Finanzsituation der GKV ist – wie bereits angemerkt – auf die einmalige Erhöhung

des Bundeszuschusses zurückzuführen.¹¹ Doch selbst bei Vernachlässigung dieses Einmaleffekts hätte sich die Finanzsituation der GKV im Vergleich zu 2009 um immerhin 1,4 Mrd. Euro verbessert. Neben der konjunkturellen Entwicklung ist dies darauf zurückzuführen, dass die Ausgabendynamik der GKV im Vergleich zu den vergangenen Jahren gebremst werden konnte.¹² Dies ist unter anderem auf die im Rahmen des GKV-Änderungsgesetzes beschlossene Erhöhung des sogenannten Herstellerabschlags, welcher der GKV von den pharmazeutischen Unternehmen für Arzneimittel ohne Festbetrag zu gewähren ist, zurückzuführen. Neben diesem bereits in 2010 spürbaren Effekt spiegeln die Ergebnisse der Generationenbilanzierung 2009 schließlich auch die mittel- bis langfristigen Entlastungen der GKV infolge der ab 2011 wirkenden Maßnahmen der Gesundheitsreform wider.

Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Entgegen dem allgemeinen Trend hat sich die Nachhaltigkeit der SPV – mit einer impliziten Verschuldung von 37,7 Prozent des BIP – im Jahresvergleich verschlechtert. Zwar konnte auch die SPV von der positiven konjunkturellen Entwicklung profitieren. Im Vergleich zu GRV und GKV legten die Einnahmen der SPV mit 1,8 Prozent jedoch in geringerem Umfang zu. Gleichzeitig sind die Ausgaben der SPV mit 6,5 Prozent stark gestiegen, was nicht zuletzt auf die im Rahmen des Pflegeweiterentwicklungsgesetzes im Jahr 2008 beschlossene Erhöhung der Pflegesätze zurückzuführen ist. Zwar konnte die SPV in 2010 abermals einen Finanzierungsüberschuss verbuchen. Im Vergleich zu 2009 hat sich dieser jedoch um knapp 1 Mrd. Euro auf nur noch 130 Mio. Euro reduziert, so dass für die SPV spätestens mit der nächsten, in 2012 folgenden Erhöhung der Pflegesätze mit einem Finanzierungsdefizit zu rechnen ist.

⁹ Im Unterschied zu den hier vorgestellten Berechnungen beziffern Werding (2011) und der SVR (2011) die implizite Verschuldung der GRV auf etwa 200 Prozent des BIP. Diese deutliche Diskrepanz erklärt sich dadurch, dass in den genannten Untersuchungen die Einnahmen der GRV aus den Bundeszuschüssen – welche in 2009 etwa einem Drittel der gesamten Einnahmen der GRV entsprachen – bei der Berechnung der impliziten Verschuldung nicht berücksichtigt werden.

¹⁰ Der Anteil der von Abschlägen betroffenen Zugangsrentner ist von 0,2 Prozent im Jahr 1997 auf 55,4 Prozent in 2009 und die durchschnittliche Anzahl der Abschlagsmonate von 5,9 in 1997 auf 37,8 in 2009 angestiegen. Bei einem Abschlag von 0,3 Prozent für jeden Monat des vorzeitigen Rentenbezugs entspricht dies einer Kürzung des Rentenanspruchs um 11 Prozentpunkte.

¹¹ Als direkte Folge des Anfang 2009 beschlossenen Konjunkturprogramms der Großen Koalition hat sich der Bundeszuschuss an die GKV in 2010 nochmals um etwa 3,9 Mrd. Euro erhöht. Diese Erhöhung stellt jedoch eine Kompensation für die Einnahmeausfälle der GKV infolge der als Teil des Konjunkturprogramms beschlossenen Absenkung des Beitragssatzes von 15,5 auf 14,9 Prozent dar.

¹² Sofern es in den kommenden Jahren zu keinem Nachholeffekt kommt, hat allein das im Vergleich zur Prognose des GKV-Schätzerkreises um 0,6 Prozentpunkte geringere Wachstum der Gesundheitsausgaben eine Einsparung um jährlich etwa 1 Mrd. Euro zur Folge.

4 Was die Pflegereform bringen könnte – und was sie bringen sollte

Obwohl es nicht an entsprechenden Absichtserklärungen mangelte, hat die Politik in den vergangenen Legislaturperioden keinen übermäßigen Reformwillen im Hinblick auf die nachhaltige Ausgestaltung der Sozialen Pflegeversicherung gezeigt. Bereits der Koalitionsvertrag der rot-grünen Regierungskoalition aus dem Jahr 1998 sah zur Stabilisierung des Beitragssatzes die Bildung eines Teilkapitalstocks vor (SPD/Bündnis 90/Die Grünen, 1998), und auch der Koalitionsvertrag der Großen Koalition aus dem Jahr 2005 wollte die nachhaltige und gerechte Finanzierung der SPV durch den Aufbau einer Demografiereserve sicherstellen (CDU/CSU/SPD, 2005). Bei diesen Absichtserklärungen ist es allerdings geblieben. Stattdessen haben die Pflegereformen von Rot-Grün und der Großen Koalition lediglich den Leistungskatalog der SPV ausgeweitet. Als Folge hat sich die Nachhaltigkeit der SPV in den vergangenen Legislaturperioden sukzessive verschlechtert (Moog/Raffelhüschen, 2010).¹³

Reform der Pflege – die Vorgaben des Koalitionsvertrages

Daher war es zu begrüßen, dass der ehemalige Gesundheitsminister Philipp Rösler das Jahr 2011 zum „Jahr der Pflege“ ausrief und dabei eine umfassende Finanzierungsreform der SPV in Aussicht stellte. Zwar hat die Bundesregierung bisher noch kein konkretes Konzept für ihre Pflegereform vorgestellt. Legt man jedoch den Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP zugrunde, so sind zur Weiterentwicklung der Pflegeversicherung zum einen Maßnahmen geplant, welche mittel- bis langfristig das Pflegeangebot stärken sollen. So soll die Pflege entbürokratisiert, die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf gefördert, das Berufsbild der Altenpflege attraktiver und die Pflegeausbildung modernisiert werden. Zum anderen soll die Qualität der Pflege verbessert werden, indem die Pflege stärker an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen ausgerichtet und der Pflegebegriff in einer neuen und differenzierteren Definition der Pflegebedürftigkeit gefasst wird. Schließlich sieht der Koalitionsvertrag die Ergänzung der Umlagefinanzierung durch eine verpflichtende, individualisierte und generationengerechte Kapitaldeckung vor. Mit letzterer Maßnahme sollen insbesondere die Finanzierungsgrundlagen für eine langfristige Dynamisierung der Pflegeleistungen und die Ausweitung des Pflegebegriffs geschaffen werden. Doch wie sind diese Absichtserklärungen aus der Perspektive eines ehrbaren Staates zu beurteilen?

Stärkung des Pflegeangebots

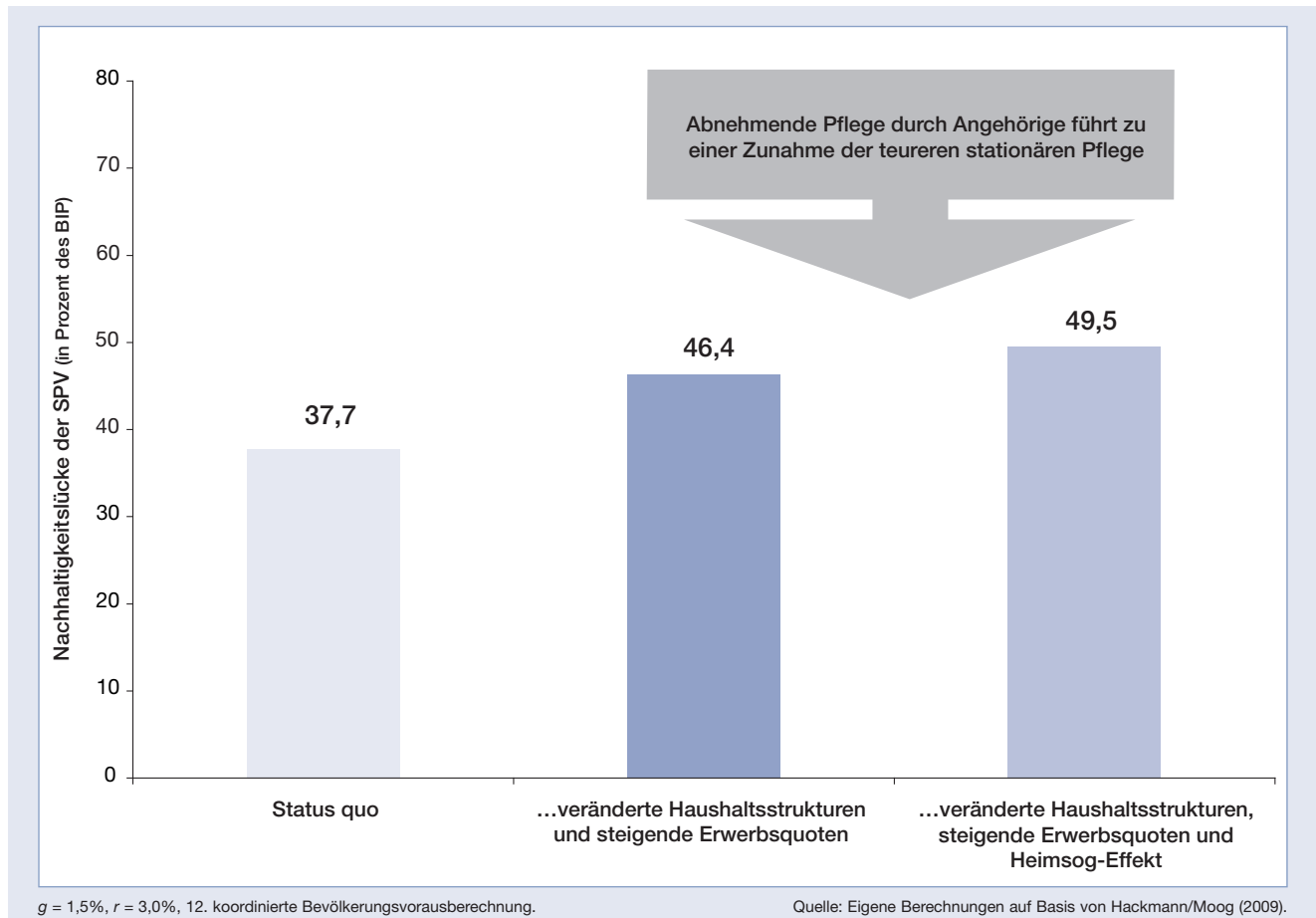
Allein auf Basis der demografisch bedingten Zunahme der Pflegefälle wird sich die Nachfrage nach professionellen Pflegekräften bis zum Jahr 2050 nahezu verdoppeln. Da die informelle Pflege durch Angehörige angesichts sich wandelnder Haushaltsstrukturen und des zu erwartenden Anstiegs weiblicher Erwerbsquoten zukünftig jedoch an Bedeutung verlieren wird, könnte sich die Nachfrage nach Pflegekräften bis zum Jahr 2050 sogar verdreifachen (Hackmann/Moog, 2010). Insofern sind Maßnahmen zur Stärkung des Pflegeangebots mittelfristig dringend geboten. Vergleichsweise kostengünstig könnte der Nachfrageüberschuss durch die Modernisierung der Pflegeausbildung oder Maßnahmen für ein attraktiveres Berufsbild in der Altenpflege beseitigt werden, sofern es damit gelingt, die Verweildauer von Pflegekräften in ihrem Beruf zu erhöhen (Hackmann, 2010).

Darüber hinaus bietet der steigende Bedarf nach Pflegekräften gerade im Niedriglohnbereich Chancen für mehr Beschäftigung. Für die Nachhaltigkeit der SPV ist damit jedoch wenig gewonnen. Ganz im Gegenteil würde sich die Nachhaltigkeitslücke der SPV unter Berücksichtigung einer verstärkten Inanspruchnahme der teureren professionellen Pflege sogar nochmals erhöhen (siehe Abbildung 6). Allein der Rückgang der informellen Pflege würde dabei zu einer Zunahme der Nachhaltigkeitslücke auf 46,4 Prozent des BIP führen, während sich bei Fortsetzung des seit Einführung der SPV zu beobachtenden „Hospitalisierungstrends“ oder „Heimsog-Effekts“ hin zu einer verstärkten Inanspruchnahme stationärer Pflegeleistungen sogar eine Zunahme auf 49,5 Prozent des BIP ergäbe.¹⁴ Aus der Perspektive des ehrbaren Staates sind folglich alle Maßnahmen zu begrüßen, welche die Vereinbarkeit von Pflege und Beruf fördern und damit dem Trend hin zu einer verstärkten Inanspruchnahme professioneller Pflegeleistungen entgegenwirken. Allerdings wird auch dieses Ziel ohne zusätzliche Ausgaben nicht zu erreichen sein. Doch unabhängig davon, welches Szenario sich zukünftig einstellen wird, ist klar, dass die Finanzierung der SPV unter den heutigen Gegebenheiten nicht nachhaltig ist.

¹³ Vgl. für eine Darstellung der grundlegenden Defizite und Herausforderungen der Sozialen Pflegeversicherung auch Stiftung Marktwirtschaft (2008).

¹⁴ Für eine ausführliche Analyse zu den Konsequenzen eines sich verändernden Inanspruchnahmeverhaltens von Pflegeleistungen siehe Häcker/Raffelhüschen (2007) und Häcker (2008).

Abbildung 6: Sozialer und demografischer Wandel – Herausforderungen für die Pflegepolitik



Umsetzung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs

Neben der Stärkung des Pflegeangebots soll die Pflege zukünftig stärker an den Bedürfnissen der Pflegebedürftigen ausgerichtet und der Pflegebegriff hierzu in einer neuen und differenzierteren Definition der Pflegebedürftigkeit gefasst werden. Unbestritten ist, dass eine Überarbeitung des Pflegebegriffs dringend notwendig erscheint. So ist der bisher im SGB XI gefasste Bedürftigkeitsbegriff zu sehr auf somatische Erkrankungen beschränkt. Andere Aspekte wie beispielsweise der Hilfe- und Betreuungsbedarf werden wenig bis gar nicht berücksichtigt.¹⁵ Entsprechend beauftragte das Bundesministerium für Gesundheit noch unter der Großen Koalition im November 2006 den Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs zur Erarbeitung und Erprobung „eines neuen, praktikablen, standardisierten und allgemein anerkannten [...] Begutachtungsinstrumentes“ (Windeler et al., 2008, S. 5), welches insbesondere den Grad der Beeinträchtigung der Selbständigkeit sowie die Abhängigkeit von personeller Hilfe bewerten soll.

Das vom Beirat entwickelte neue Begutachtungsassessment (NBA) sieht vor, dass der Grad der Pflegebedürftigkeit zukünftig anhand von acht Modulen (u.a. Mobilität, Selbst-

versorgung, Kognition) festgestellt wird, wobei der modulare Aufbau des NBA es ermöglicht, die verschiedenen Dimensionen der Hilfe zu benennen und diese für eine zusammenfassende Bewertung unterschiedlich zu gewichten. Auch schafft das NBA eine Abkehr von der bislang rein zeitorientierten Begutachtung. Der Grad der Pflegebedürftigkeit ergibt sich dabei aus den Teilbewertungen der einzelnen Module, welche in einem Punktwert (Gesamtscore) zwischen 0 und 100 Punkten zusammengefasst werden. In Abhängigkeit vom Gesamtscore werden die Pflegebedürftigen schließlich in fünf (statt bislang drei) Pflegestufen eingeteilt.¹⁶

Obwohl das NBA eine transparentere und differenzierte Beurteilung der Pflegebedürftigkeit erlaubt und damit eine Verbesserung zum Status quo darstellt, ist für seine politische Umsetzbarkeit entscheidend, ob und in welchem Umfang es im Vergleich zum bisherigen System zu höheren

¹⁵ Beispielsweise zeigen Häcker et al. (2009), dass demente Pflegefälle im Vergleich zu nicht-dementen Pflegefällen benachteiligt werden, da diese infolge der Nichtberücksichtigung des erhöhten Hilfe- und Betreuungsbedarfs einen höheren Anteil der Pflegeausgaben selbst zu tragen haben.

¹⁶ Für weitergehende Informationen zum neuen Pflegebedürftigkeitsbegriff siehe Windeler et al. (2008) sowie BMG (2009a, b).

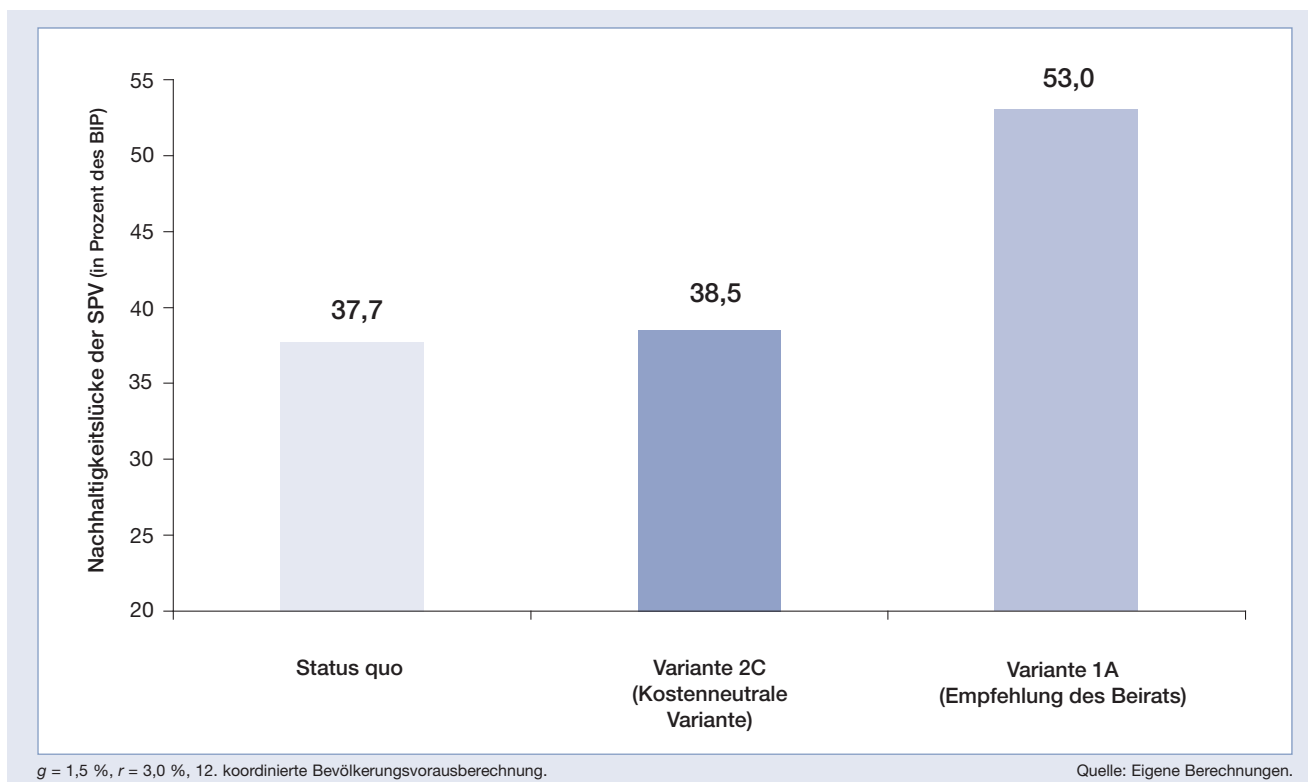
Ausgaben führt. Neben den in den einzelnen Pflegestufen gewährten Leistungssätzen werden die Ausgaben im Falle des NBA maßgeblich von den Schwellenwerten determiniert, welche für die Einteilung der Pflegebedürftigen auf die verschiedenen Pflegestufen zugrundegelegt werden. Diesbezüglich diskutiert der „Beirat zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs“ verschiedene Modelle, wobei die Basisvariante, welche gleichzeitig die Empfehlung des Beirates darstellt, im Vergleich zum Status quo prozentuale Ausgabensteigerungen von 18,7 Prozent (17,5 Prozent) im ambulanten (stationären) Bereich vorsieht.

Als Folge dieser Ausgabensteigerungen würde sich die Nachhaltigkeitslücke bei Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs allerdings um 15,3 Prozentpunkte auf 53,0 Prozent des BIP (siehe Abbildung 7) erhöhen. Zwar ist die Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs sinnvoll. Eine Umsetzung entsprechend der Empfehlung des

Die Karenzzeit – ein Lösungsansatz für eine nachhaltige Reform der Pflegeversicherung

Die zentrale Herausforderung für eine Reform der Pflege besteht folglich darin, die Weichen für die zukünftige Finanzierung der SPV so zu stellen, dass diese sowohl angesichts der (sozio-)demografischen Veränderungen als auch der Notwendigkeit für eine Neufassung des Pflegebegriffs nachhaltig gewährleistet ist. Zwar kann die im Koalitionsvertrag formulierte Absichtserklärung einer Ergänzung der Umlagefinanzierung durch eine verpflichtende, individualisierte und generationengerechte Kapitaldeckung als Ausdruck des grundsätzlich vorhandenen politischen Willens für eine nachhaltige Finanzierungsreform der SPV aufgefasst werden. Was aber darunter genau zu verstehen ist, bleibt unklar. Als eine mögliche nachhaltige Handlungsoption wird daher im Folgenden der auf Häcker et al. (2011a) zurückgehende Reformvorschlag der Karenzzeit vorgestellt.

Abbildung 7: Fiskalische Auswirkungen eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs

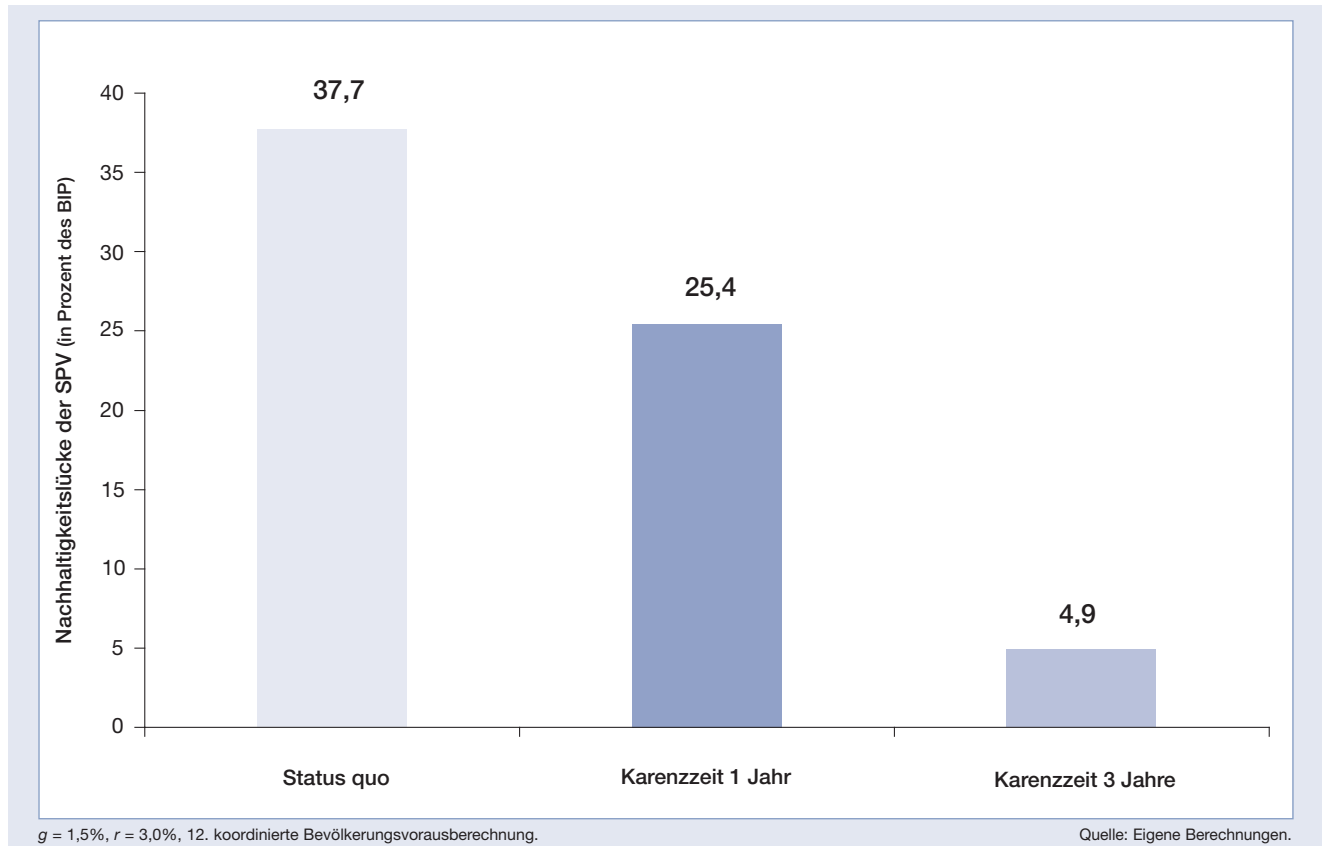


Beirats muss angesichts der bestehenden Finanzierungsprobleme der SPV jedoch als fahrlässig bezeichnet werden. Die Finanzierung der SPV würde weiter destabilisiert und der Beitragssatz müsste sofort um 0,2 Prozentpunkte und bis 2060 um zusätzlich 0,9 Prozentpunkte angehoben werden. Unter den heutigen Finanzierungsbedingungen ist daher lediglich eine kostenneutrale Reform des Pflegebedürftigkeitsbegriffs empfehlenswert, bei der die Nachhaltigkeitslücke praktisch unverändert bliebe.

Ähnlich der Riester-Reform in der GRV sieht das Konzept der Karenzzeit die Ausgliederung bestehender Leistungen aus dem Leistungskatalog der SPV und deren Überführung in ein kapitalgedecktes System vor.¹⁷ Diesem Grundgedanken folgend könnte man beispielsweise alle von der SPV aktuell gewährten Leistungen um einen bestimmten

¹⁷ Die Ausführungen zum Konzept der Karenzzeit erfolgen in Anlehnung an Häcker et al. (2011a, b).

Abbildung 8: Die Karenzzeit – ein nachhaltiger Lösungsansatz für die SPV



Prozentsatz kürzen. Das Konzept der Karenzzeit verfolgt hingegen einen anderen Ansatz. Konkret bezeichnet die Karenzzeit einen leistungsfreien Zeitraum zwischen dem eigentlichen Entstehen des Leistungsanspruchs und dem tatsächlichen Beginn der Versicherungsleistung. Mit anderen Worten setzt die Leistungspflicht der SPV erst nach Ablauf eines festgelegten Zeitraums nach Eintritt der Pflegebedürftigkeit ein. In diesem Sinne dient die Ergänzung der SPV durch eine Karenzzeit dazu, die Pflegeausgaben zu reduzieren und den Anstieg des Beitragssatzes zu begrenzen.¹⁸ Gleichzeitig würde für einen zumutbar begrenzten Zeitraum Pflege – wie vor der Einführung der SPV im Jahr 1995 – gemäß dem Subsidiaritätsprinzip zu einer Selbsthilfeangelegenheit.

Da im Verlauf einer durchschnittlichen „Pflegekarriere“ ein relativ großer Anteil der Pflegefälle bereits im Verlauf des ersten Jahres der Pflegebedürftigkeit verstirbt (Häcker et al., 2011a), würde die Einführung einer Karenzzeit die Zahl der Leistungsempfänger der SPV spürbar verringern und damit einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Finanzierbarkeit der SPV leisten. Bereits mit einer einjährigen Karenzzeit könnte die Nachhaltigkeitslücke der SPV auf 25,4 Prozent des BIP gesenkt werden (siehe Abbildung 8). Eine wirklich nachhaltige Reform der SPV erfordert jedoch einen noch schärferen Einschnitt im Leistungskatalog. Zu-

mindest mittelfristig müsste hierzu eine dreijährige Karenzzeit eingeführt werden. Hiermit ließe sich die Nachhaltigkeitslücke der SPV auf 4,9 Prozent des BIP verringern.¹⁹ Da eine niedrigere Nachhaltigkeitslücke geringere Beitragssatzsteigerungen in der Zukunft erforderlich macht, würde die Einführung einer Karenzzeit einen Beitrag zur Stabilisierung der Beitragssatzentwicklung leisten. Bereits mit einer Karenzzeit von einem Jahr könnte der Beitragssatz zur SPV mittelfristig und mit einer Karenzzeit von drei Jahren sogar langfristig stabilisiert werden (Häcker et al., 2011b). Abhängig von der Dauer der Karenzzeit würde die Belastung zukünftiger Generationen damit deutlich reduziert.

Karenzzeit als Teilkapitaldeckung des Pflagerisikos

Das Reformkonzept der Karenzzeit beinhaltet jedoch nicht nur die eigentliche Karenzzeit, sondern auch eine teilweise Überführung der SPV in die Kapitaldeckung. Als Ergänzung zur Versicherungspflicht in der SPV sieht das Karenzzeitmodell hierzu eine private Vorsorge- bzw. Sicherungspflicht für die bisher von der SPV gewährten Pflegeleistun-

¹⁸ Zur sozialpolitischen Motivation der Karenzzeit siehe Häcker et al. (2011b).

¹⁹ Alternativ zum Vorschlag, die Ausgliederung der Pflegeleistungen über eine Karenzzeit vorzunehmen, ließe sich ebenso darüber nachdenken, den entsprechenden Betrag an Pflegekosten in ein kapitalgedecktes System auszugliedern.

gen während der Karenzzeit vor. Dieser Sicherungspflicht könnten die Versicherten beispielsweise durch den Abschluss einer kapitalgedeckten „Karenzzeitversicherung“ nachkommen. Als Alternative zu einer Versicherungslösung könnte die private Sicherungspflicht allerdings auch dadurch erfüllt werden, dass der Versicherte ein entsprechendes Privatvermögen nachweist, auf das im Falle der Pflegebedürftigkeit zurückgegriffen werden kann, um die während der Karenzzeit anfallenden Pflegeausgaben zu tragen. Zusätzlich müsste der Versicherte dabei den Nachweis erbringen, dass diese „Karenzkaution“ bis zu seinem Tod sowohl vor seinem eigenen als auch dem Zugriff seiner Angehörigen geschützt wäre.

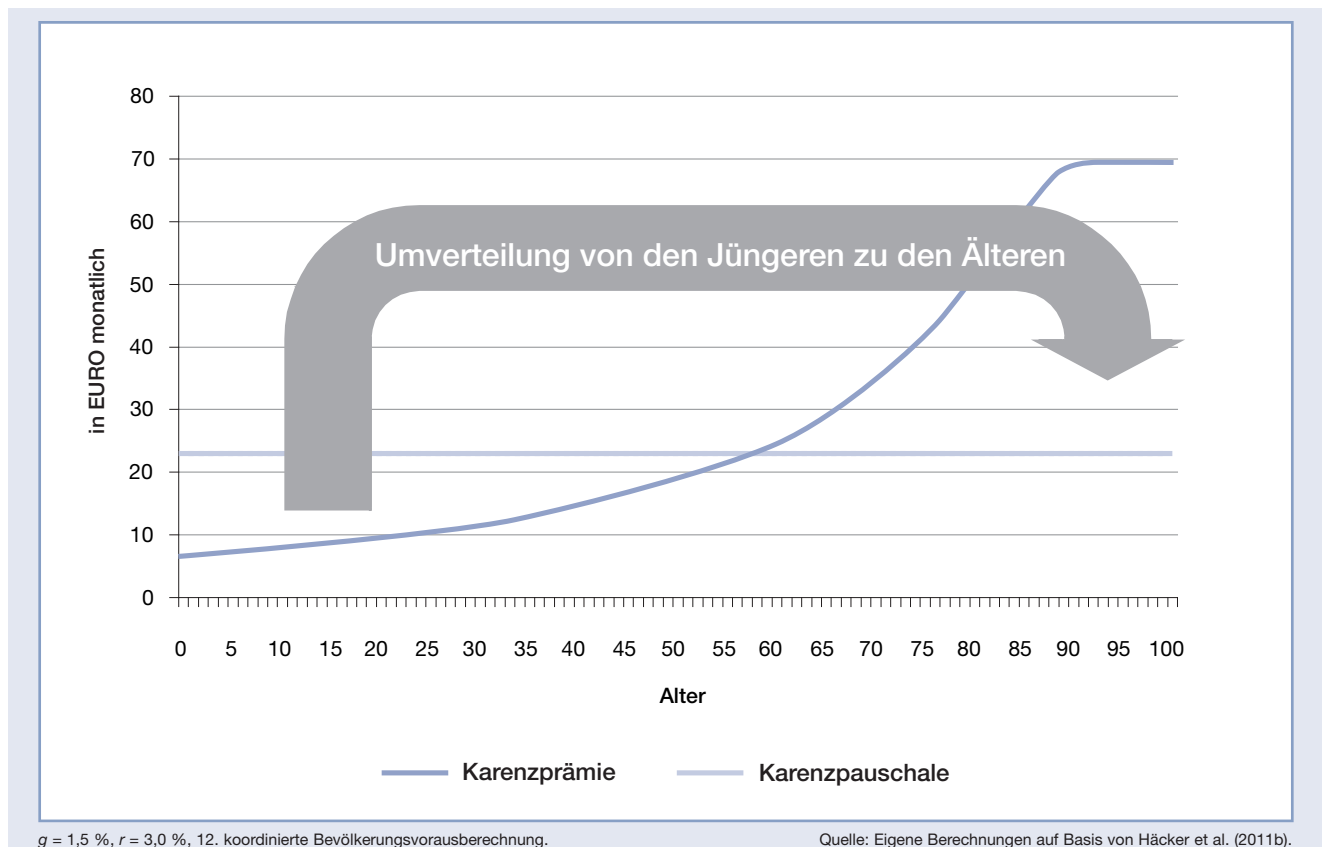
Die Karenzpauschale – Kapitaldeckung mit Umlageelementen

Statt der Hinterlegung einer Karenzkaution kann der Versicherte der privaten Sicherungspflicht auch durch den Abschluss einer kapitalgedeckten Karenzzeitversicherung nachkommen. Im Unterschied zur Karenzkaution müsste ein Versicherter dabei nicht mehr mit seinem persönlichen Privatvermögen für die Pflegeausgaben während der Karenzzeit einstehen, sondern würde diese Verpflichtung gegen Zahlung einer monatlichen Karenzprämie an den Anbieter der Karenzzeitversicherung abtreten. Damit die Ver-

sicherungsanbieter dieser Verpflichtung zukünftig nachkommen können, sind sie gesetzlich zum Aufbau einer Kapitalrückstellung verpflichtet. Die Höhe der Karenzprämie würde sich folglich gerade so bemessen, dass diese ausreichend ist, um bis zum Eintritt der Pflegebedürftigkeit eine entsprechende Kapitalrückstellung aufzubauen. Da das Risiko der Pflegebedürftigkeit bis zum Alter von 65 Jahren vergleichsweise gering ist, dann aber stark ansteigt, kann der Aufbau einer Kapitalrückstellung für jüngere Versicherte über einen längeren Zeitraum gestreckt werden. Hingegen muss die Kapitalrückstellung für ältere Versicherte in einem kürzeren Zeitraum gebildet werden. Entsprechend steigt die Höhe der Karenzprämie mit dem Lebensalter bei Versicherungsabschluss an (siehe Abbildung 9). Legt man die gegenwärtigen Pflegesätze zugrunde, würde sich die Karenzprämie für einen heute 80-jährigen Versicherten im Falle einer einjährigen Karenzzeit beispielsweise auf monatlich 50 Euro belaufen. Hingegen müsste ein heute 20-jähriger nur eine Karenzprämie von monatlich etwa 10 Euro entrichten. Infolge dieser „Ungleichbehandlung“ verschiedener Geburtsjahrgänge dürfte die Karenzprämie politisch schwer durchsetzbar sein.

Als Alternative könnte im Rahmen der Kapitaldeckung allerdings eine ergänzende Subventionierung der Karenzprämien für Ältere erfolgen. Beispielsweise könnte der Gesetz-

Abbildung 9: Karenzprämie versus Karenzpauschale zur Absicherung der Pflegekosten in der Karenzzeit



geber den Versicherungsanbietern vorschreiben, dass diese jeden potentiellen Versicherten zu gleichen Bedingungen versichern müssen. Im Unterschied zur Karenzprämie müsste jeder Versicherte dann unabhängig von seinem Geburtsjahr einen einheitlichen Versicherungsbeitrag (Karenzpauschale) entrichten. Für den Fall einer einjährigen Karenzzeit würde sich diese Karenzpauschale aktuell auf monatlich etwa 23 Euro belaufen. Im Vergleich zur reinen Karenzprämie müssten alle heute lebenden Versicherten bis zu einem Alter von 57 Jahren einen höheren Versicherungsbeitrag leisten, während Versicherte ab einem Alter von 57 Jahren indirekt eine Prämiensubvention erhalten würden (siehe Abbildung 9). In diesem Sinne kombiniert die Karenzpauschale das Kapitaldeckungsverfahren mit Umlageelementen und würde daher die in der SPV bestehende Solidarität zwischen den Generationen bewahren.

5 Fazit

Im Zuge des Aufschwungs hat sich die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik erstmals seit der Wirtschaftskrise wieder verbessert. Im Vergleich zum vergangenen Jahr ist die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte von 314,5 Prozent des BIP auf aktuell 275,7 Prozent des BIP gesunken. Diese positive Jahresbilanz ist jedoch nicht allein der Konjunktur geschuldet. Mit dem im vergangenen Jahr eingeleiteten Konsolidierungskurs hat auch die Bundesregierung ihren Anteil an dieser Entwicklung. An erster Stelle steht dabei das als Zukunftspaket bezeichnete Konsolidierungsprogramm der Bundesregierung. Insbesondere unter Berücksichtigung der für die kommenden Jahre geplanten Maßnahmen kann das Zukunftspaket einen wesentlichen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung leisten. Aber auch die Gesundheitsreform der Bundesregierung trägt zur Verringerung der Nachhaltigkeitslücke bei.

Angesichts der nach wie vor bestehenden Nachhaltigkeitslücke sollte der eingeschlagene Konsolidierungskurs konsequent weitergeführt werden. Zwar konnte die negative Entwicklung der Krisenjahre gestoppt werden. Mit einer Zunahme der expliziten Schuldenquote auf derzeit etwa 80 Prozent des BIP spiegeln sich die fiskalischen Lasten der Wirtschaftskrise jedoch bereits in der öffentlichen Finanzstatistik wider. Aus der Perspektive des ehrbaren Staates sollte von einer Bewältigung der Wirtschaftskrise daher erst gesprochen werden, wenn alle fiskalischen Lasten der Wirtschaftskrise abgetragen worden sind und die Schuldenquote wieder auf das Vorkrisenniveau von etwa 65 Prozent des BIP zurückgeführt werden konnte. Allein die bisherigen Konsolidierungsschritte sind hierfür nicht ausreichend. Zwar weist die implizite Schuldenbilanz der Gebietskörperschaften nach aktuellem Stand wieder ein implizites Vermögen auf, so dass zumindest wieder an einen Abbau der Staatsverschuldung zu denken ist. Allerdings ist das implizite Vermögen nach aktuellem Stand noch nicht ausreichend, um die explizite Schuldenquote wieder auf das Vorkrisenniveau von 65 Prozent des BIP zurückzuführen. Ein ehrbarer Staat würde die sich infolge der konjunkturellen Entwicklung eröffnenden Handlungsspielräume daher dem Schuldenabbau vorbehalten.

Neben der Konsolidierungsaufgabe will sich die schwarzgelbe Regierungskoalition insbesondere den Herausforderungen der Pflegepolitik stellen. Gemessen an den Absichtserklärungen des Koalitionsvertrags müssen insbesondere die Pläne zur Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs kritisch beurteilt werden. Zwar ist eine solche Überarbeitung

dringend notwendig. Folgt man jedoch der Empfehlung des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs, so würde die Nachhaltigkeitslücke der SPV um 15,3 Prozentpunkte des BIP zunehmen. Angesichts der bestehenden Finanzierungsprobleme muss eine Umsetzung der Empfehlung des Beirats ohne eine flankierende Finanzierungsreform daher als fahrlässig bezeichnet werden.

Die zentrale Herausforderung an eine Pflegereform besteht folglich darin, die Weichen für eine nachhaltige Finanzierung der SPV zu stellen. Als eine mögliche Handlungsoption wurde im vorliegenden Beitrag das Konzept der Karenzzeit vorgestellt. Im Sinne eines leistungsfreien Zeitraums zwischen dem Eintritt bzw. der Feststellung der Pflegebedürftigkeit und dem Beginn der Versicherungsleistung sieht das Konzept der Karenzzeit die teilweise Ausgliederung bestehender Pflegeleistungen und deren Überführung in ein kapitalgedecktes System vor. Angesichts der im Koalitionsvertrag formulierten Absichtserklärung einer Ergänzung der Umlagefinanzierung durch eine verpflichtende, individualisierte und generationengerechte Kapitaldeckung lässt sich das Konzept der Karenzzeit als Kompromiss aus fiskalisch gebotener Notwendigkeit und politischer Umsetzbarkeit verstehen. Bereits mit einer einjährigen Karenzzeit könnte der Beitragssatz der SPV mittelfristig stabilisiert werden. Eine wirkliche nachhaltige Lösung der Finanzierungsprobleme der SPV würde jedoch die Einführung einer dreijährigen Karenzzeit erfordern. Der Beitragssatz ließe sich damit langfristig auf dem heutigen Niveau stabilisieren.

Literaturverzeichnis

- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1994), Generational Accounts: a meaningful way to evaluate fiscal policy, *Journal of Economic Perspectives*, 8, 73–94.
- Auerbach, A., J. Gokhale, und L. Kotlikoff (1992), Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 303–318.
- Auerbach, A., J. Gokhale und L. Kotlikoff (1991), Generational Accounts: a meaningful alternative to deficit accounting, *Tax policy and the economy*, 5, 55–110.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2011), *Ergebnis der Steuer-schätzung Mai 2011*, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen (2008), *Zweiter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen*, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2009a), *Bericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs*, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit (2009b), *Umsetzungsbericht des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs*, Berlin.
- Bonin, H. (2001), *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin.
- CDU/CSU/SPD (2005), *Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit*, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, <http://www.cducsu.de/upload/koavertrag0509.pdf>, Stand 6. Juli 2011.
- European Commission (2010), *Public finances in EMU*, European Economy, No. 4/2010, Brüssel.
- Häcker, J. (2008), *Die Soziale Pflegeversicherung: Eine Generationenbilanz*, Frankfurt.
- Häcker, J., T. Hackmann und S. Moog (2009), Demenzkranke und Pflegebedürftige in der Sozialen Pflegeversicherung – Ein intertemporaler Kostenvergleich, *Journal of Applied Social Science Studies*, 129, 445–471.
- Häcker, J., T. Hackmann und B. Raffelhüschen (2011a), Pflegereform 2010: Karennzeiten in der Sozialen Pflegeversicherung, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, erscheint demnächst.
- Häcker, J., T. Hackmann und B. Raffelhüschen (2011b), *Soziale Pflegeversicherung heute und morgen – mit nachhaltigen Reformen aus der Krise*, Deutsches Institut für Altersvorsorge, Köln.
- Häcker, J. und B. Raffelhüschen (2007), Zukünftige Pflege ohne Familie: Konsequenzen des „Heimsog-Effekts“, *Zeitschrift für Sozialreform*, 53, 391–422.
- Hackmann, T. (2010), Entwicklung der professionellen Pflege vor dem Hintergrund des demografischen Wandels, in: Nienhaus, A. (Hrsg.): *Gefährdungsprofile – Unfälle und arbeitsbedingte Erkrankungen in Gesundheitsdienst und Wohlfahrtspflege*, Hamburg, 96–112.
- Hackmann, T. und S. Moog (2010), Pflege im Spannungsfeld von Angebot und Nachfrage, *Zeitschrift für Sozialreform*, 56, 113–137.
- Hackmann, T. und S. Moog (2009), Pflege als neuer Beschäftigungsmotor? Entwicklung des Personalbedarfs in ambulanter und stationärer Pflege, in: Hofmann, F., G. Reschauer und U. Stöbel (Hrsg.): *Arbeitsmedizin im Gesundheitsdienst*, Freiburg, 131–143.
- Moog, S. und B. Raffelhüschen (2009), Ehrbarer Staat? Finanzpolitik in der Krise, *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 7, 520–538.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2011), *Aufschwung setzt sich fort – Europäische Schuldenkrise noch ungelöst*, Gemeinschaftsdiagnose Frühjahr 2011, München.
- Raffelhüschen, B. (1999), Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies*, 6, 17–28.
- SVR – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2011), *Demografischer Wandel: Herausforderung für die Wirtschaftspolitik*, Wiesbaden.
- SPD/Bündnis 90/Die Grünen (1998), *Aufbruch und Erneuerung – Deutschlands Weg ins 21. Jahrhundert*, Koalitionsvereinbarung zwischen SPD und Bündnis 90/Die Grünen. <http://archiv.gruene-partei.de/gremien/rot-gruen/vertrag/vertrag-i.htm>, Stand 6. Juli 2011.
- Statistisches Bundesamt (2011), Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, *Fachserie 18, Reihe 1.4*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2009), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft (2011), Ehrbarer Staat – Was hat Schwarz-Gelb bisher bewirkt? Eine Bewertung auf Basis der Generationenbilanz, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 113, Berlin. <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/publikationen/argumente/detailansicht/bid/71/nr/nr-112-steuernehrlichkeit-abschreckung-und-soziale-normen-1.html>
- Stiftung Marktwirtschaft (2010), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz: Update 2010: Handlungsoptionen der Gesundheitspolitik, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 111, Berlin. <http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/wirtschaft/publikationen/argumente/detailansicht/bid/71/nr/nr-111-ehrbarer-staat-die-generationenbilanz-update-2010.html>
- Stiftung Marktwirtschaft (2008), Reform der Pflegeversicherung – Zurück auf Los, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 105, Berlin. http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_tproducts/datasheet/Argument_105_Pflegeversicherung_2008_11.pdf
- Stiftung Marktwirtschaft (2006), Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 97, Berlin. http://www.stiftung-marktwirtschaft.de/uploads/tx_tproducts/datasheet/Argument_097_Brandmelder_I_Generationenbilanz_2006_09.pdf
- Werding, M. (2011), Demographie und öffentliche Haushalte – Simulationen zur langfristigen Tragfähigkeit der gesamtsstaatlichen Finanzpolitik in Deutschland, *Arbeitspapier des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung*, 03/2011.
- Windeler, J., S. Görres, S. Thomas, A. Kimmel, I. Langner, K. Reif und A. Wagner (2008), *Maßnahmen zur Schaffung eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und eines neuen bundesweit einheitlichen und reliablen Begutachtungsinstruments zur Feststellung der Pflegebedürftigkeit nach dem SGB XI*, Abschlussbericht der Hauptphase 2, Bremen.

Executive Summary

Der anhaltende Aufschwung und die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt haben den Einbruch der Wirtschaftsleistung nahezu vergessen gemacht. Dennoch wäre es verfrüht, die schwerste Wirtschaftskrise der deutschen Nachkriegszeit als bewältigt zu betrachten. Sowohl die Haushaltsdefizite der Krisenjahre als auch die Sanierung des Bankensektors haben die sichtbare **Staatsverschuldung auf über 80 Prozent des BIP** ansteigen lassen. Damit lastet auf der Politik nach wie vor eine gewaltige Konsolidierungsaufgabe. Gleichzeitig muss sich die Politik auch weiterhin der demografischen Herausforderung stellen, um die umlagefinanzierten Sozialversicherungen dauerhaft stabil und funktionsfähig zu erhalten.

Ein ehrbarer Staat, der das langfristige Wohl der Bürger im Blick hat, darf diese Probleme nicht auf die lange Bank schieben, sondern muss neben der kurz- bis mittelfristig notwendigen Haushaltskonsolidierung schon heute umsetzbare Reformstrategien entwickeln, um den langfristigen Folgen der Bevölkerungsalterung zu begegnen.

Das vorliegende fünfte Update der 2006 begonnenen „Generationenbilanzierung“ der Stiftung Marktwirtschaft und des Forschungszentrums Generationenverträge der Universität Freiburg wirft einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen. Vor dem Hintergrund der Diskussion zur Reform der Sozialen Pflegeversicherung werden dabei die Absichtserklärungen des Koalitionsvertrages sowie das Konzept der Karenzzeit als ein mögliches Reformmodell auf den Prüfstand der Nachhaltigkeit gestellt.

Die **Generationenbilanzierung** zeigt die tatsächliche Verschuldung des Staates auf Basis einer Projektion der **langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen**. Sie berücksichtigt sämtliche staatlichen Teilsysteme inklusive der Sozialversiche-

beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung der derzeitigen Politik noch entstehenden ungedeckten Ansprüche heute und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider. Im Vergleich zum Vorjahr hat sich die Nachhaltigkeit der deutschen Fiskalpolitik um etwa zwei Fünftel des BIP verbessert. Die negative Entwicklung der Krisenjahre konnte damit gestoppt werden. Ursächlich für diese Entwicklung ist die verbesserte Finanzlage der öffentlichen Haushalte infolge der gestiegenen Steuer- und Beitragseinnahmen. Auch die Politik hat mit dem Zukunftspaket und der Gesundheitsreform einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Entlastung beigesteuert.

Reformbaustelle Soziale Pflegeversicherung (SPV)

Trotz der Absichtserklärungen für eine nachhaltige Finanzierung der Sozialen Pflegeversicherung hat die Pflegepolitik vergangener Legislaturperioden den Leistungskatalog der SPV stetig ausgeweitet, ohne für eine nachhaltige Finanzierung dieser Qualitätsverbesserungen zu sorgen. Derzeit beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der SPV auf 37,7% des BIP. Entsprechend groß ist der Handlungsbedarf in der SPV. Die **Absichtserklärungen des Koalitionsvertrages** für eine Reform der SPV können **allerdings nur bedingt überzeugen**. Allein bei Umsetzung der im Koalitionsvertrag beabsichtigten Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ergibt sich eine Zunahme der Nachhaltigkeitslücke um bis zu 15,3 Prozentpunkte des BIP. Auch eine Stärkung des Pflegeangebots und der häuslichen Pflege bringt keine nennenswerten Entlastungen.

Zielführend ist die beabsichtigte Ergänzung der Umlagefinanzierung durch eine verpflichtende Kapitaldeckung. Als Diskussionsgrundlage wird hierzu das Konzept der Karenzzeit vorgestellt. Ähnlich der Riester-Reform in der Gesetzlichen

| | Basisjahr 2004 (in % des BIP) | Basisjahr 2005 (in % des BIP) | Basisjahr 2006 (in % des BIP) | Basisjahr 2007 (in % des BIP) | Basisjahr 2008 (in % des BIP) | Basisjahr 2009 (in % des BIP) |
|--|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| Implizite Schulden der öffentlichen Haushalte | 287,6 | 190,7 | 125,9 | 201,0 | 251,3 | 195,5 |
| Gesetzliche Rentenversicherung | 164,1 | 125,4 | 116,2 | 109,0 | 98,9 | 84,5 |
| Gesetzliche Krankenversicherung | 91,2 | 93,4 | 83,9 | 103,4 | 102,9 | 83,0 |
| Soziale Pflegeversicherung | 39,5 | 39,4 | 32,0 | 36,4 | 35,6 | 37,7 |
| Gebietskörperschaften | -7,2 | -67,5 | -106,2 | -47,8 | 13,9 | -9,7 |
| Explizite Staatsschuld | 62,5 | 62,1 | 62,3 | 64,8 | 63,2 | 80,2 |
| Summe Nachhaltigkeitslücke | 350,1 | 252,8 | 188,2 | 265,8 | 314,5 | 275,7 (6,6 Bill. Euro) |

rungen. Neben den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen geht vor allem auch die demografische Entwicklung der kommenden Jahrzehnte in die Betrachtung ein.

Für das Basisjahr 2009 beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke auf 6,6 Billionen Euro** oder 275,7% des BIP. Davon entfällt auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung ein Drittel bzw. 80,2% des BIP. Doppelt so schwer wiegt die **implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung**, die sich auf 195,5% des BIP

Rentenversicherung sieht das Karenzzeitmodell die Ausgliederung bestehender Pflegeleistungen und deren **Überführung in ein kapitalgedecktes System** vor. Konkret soll ein leistungsfreier Zeitraum (Karenzzeit) zwischen dem Eintritt der Pflegebedürftigkeit und dem Beginn der Versicherungsleistung eingeführt werden. Bereits mit einer einjährigen Karenzzeit kann die Nachhaltigkeitslücke der SPV um 12,3 Prozentpunkte verringert werden. Eine dauerhafte Stabilisierung erfordert jedoch eine dreijährige Karenzzeit.