

Ehrbarer Staat? Die deutsche Generationenbilanz

Update 2011 und Handlungsoptionen der Pflegepolitik

Bernd Raffelhüschen
Stefan Moog

Stiftung Marktwirtschaft

Forschungszentrum Generationenverträge
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Pressegespräch am 24. Mai 2011, Berlin

Gliederung:

I. Fiskalischer Rückblick

- Politische Maßnahmen der Jahre 2010/11 entlasten die öffentlichen Haushalte um 14,5 Mrd. Euro jährlich.

II. Nachhaltigkeit im Jahresvergleich

- Nachhaltigkeitslücke sinkt: Implizite Verschuldung übersteigt explizite nur noch um das Dreifache.

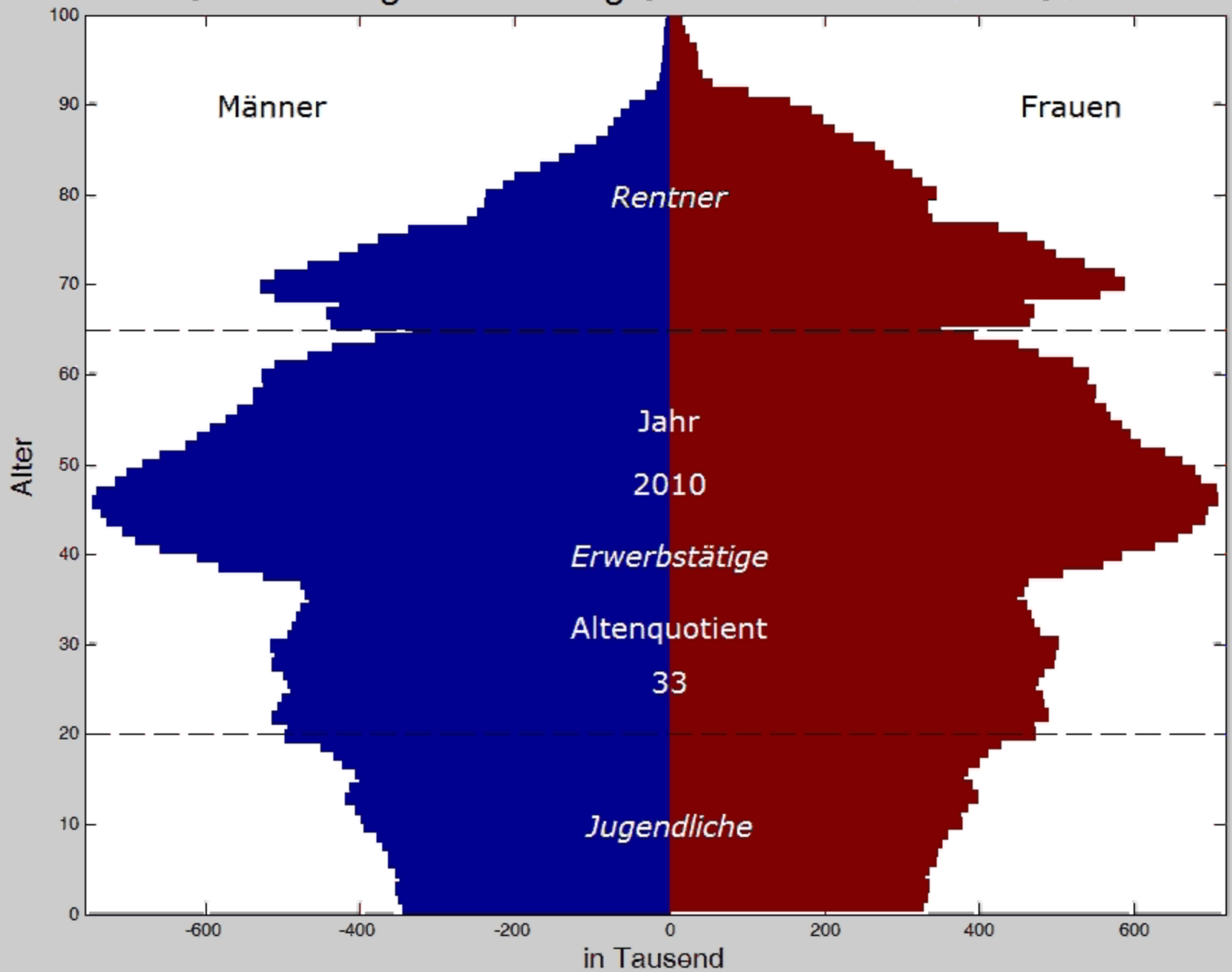
III. Pflege: Was ist, was könnte kommen

- Handlungsbedarf nach wie vor groß
- Karenzzeit verbessert Nachhaltigkeit der Pflegeversicherung.

IV. Unsere Vorschläge

- Ehrbarer Staat verlangt weitere Anstrengungen beim Schuldenabbau.
- Eine Teilkapitaldeckung der SPV darf nicht auf die lange Bank geschoben werden.

Bevölkerungsentwicklung Deutschland: 2010 bis 2075



Ein „fiskalischer“ Rückblick 2010

Juni 2010

- **GKV-Änderungsgesetz:** 1. Baustein der Gesundheitsreform. Anhebung des Herstellerabschlags für Arzneimittel ohne Festbetrag von 6% auf 16%. Einsparungen bei Arzneimittelausgaben von etwa 1 Mrd. Euro jährlich. **+ 1,0 Mrd. Euro**

November 2010

- **Arzneimittelmarkt-Neuordnungsgesetz (AMNOG):** 2. Baustein der Gesundheitsreform. Nutzenbewertung von neuen Arzneimitteln, Überführung von Medikamenten ohne Zusatznutzen in das Festbetragssystem. Das „Pharma-Sparpaket“ entlastet die GKV um etwa 2 Mrd. Euro jährlich. **+ 2,0 Mrd. Euro**
- **GKV-Finanzierungsgesetz:** 3. Baustein der Gesundheitsreform. Anhebung des Beitragssatz zur GKV ab 2011 von 14,9 auf 15,5 Prozent (ca. 6,3 Mrd. Euro Mehreinnahmen) und Weiterentwicklung der Zusatzbeiträge – zusätzlich Einsparungen von etwa 1 Mrd. Euro jährlich in 2011 und 2012. **+ 7,3 Mrd. Euro**

Dezember 2010

- **Haushaltsbegleitgesetz, Kernbrennstoffsteuergesetz** – erste Maßnahmen zur Umsetzung des „Zukunftspakets“. Die öffentlichen Haushalte werden um etwa 6 Mrd. Euro jährlich entlastet. **+ 6,0 Mrd. Euro**

Ein „fiskalischer“ Rückblick 2011

Februar 2011

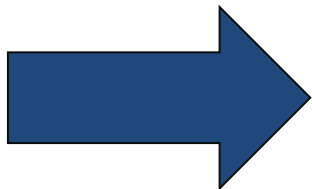
- **Gesetz über die Neugestaltung von Leistungen für Langzeitarbeitslose und deren Kinder:** Hartz-IV-Regelsatz steigt rückwirkend zum 1. Januar 2011 um fünf Euro, Einführung eines Bildungspakets. Bund, Länder und Gemeinden werden um etwa 1,2 Mrd. Euro jährlich belastet.

- 1,2 Mrd. Euro

März 2011

- Entwurf eines **Steuervereinfachungsgesetzes 2011:** „Besteuerungsverfahren wird vereinfacht und weiter modernisiert“. Bund, Länder und Gemeinden werden um etwa 0,6 Mrd. Euro jährlich belastet.

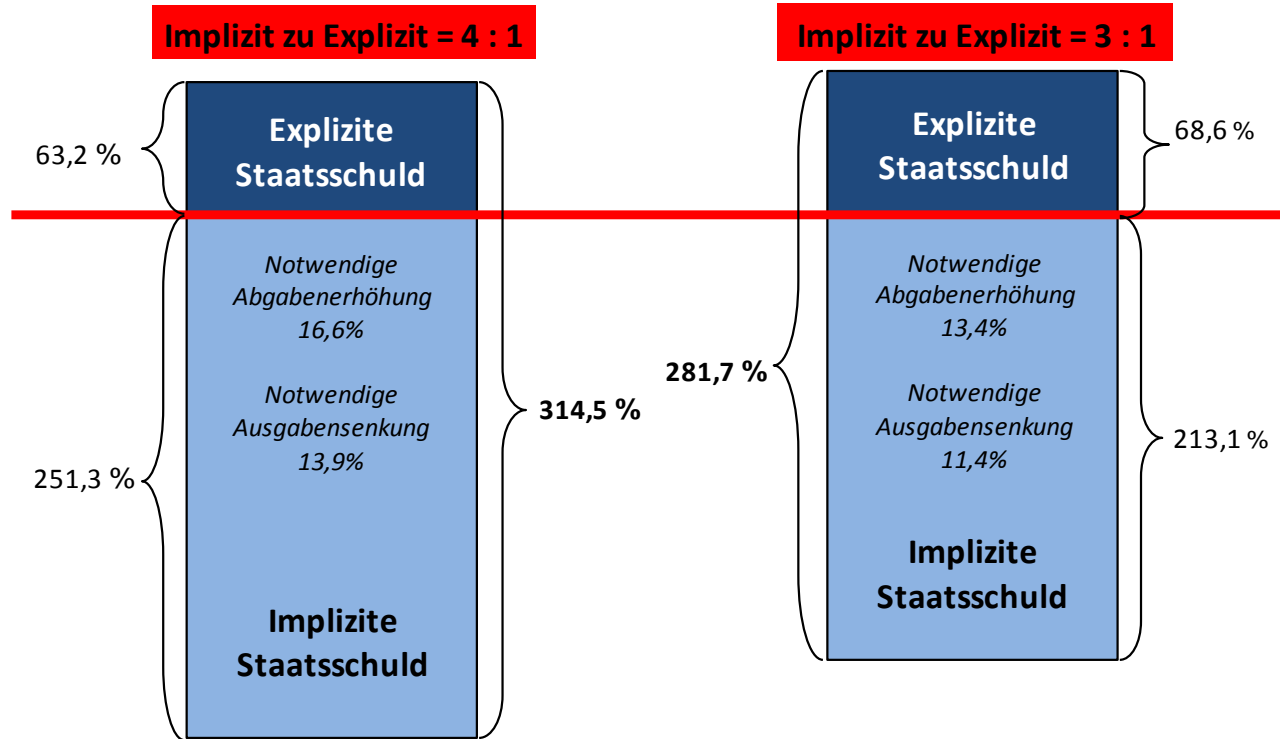
- 0,6 Mrd. Euro



Gesamte Entlastung der öffentlichen Haushalte = 14,5 Mrd. Euro

Nachhaltigkeit im Jahresvergleich

(g = 1,5%, r = 3,0%, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, in Prozent des BIP)



Zum Vergleich:
Vermögen der öffentlichen Haushalte
(Anlagen, Bauland, Geldvermögen)

Basisjahr 2008

73,0 %

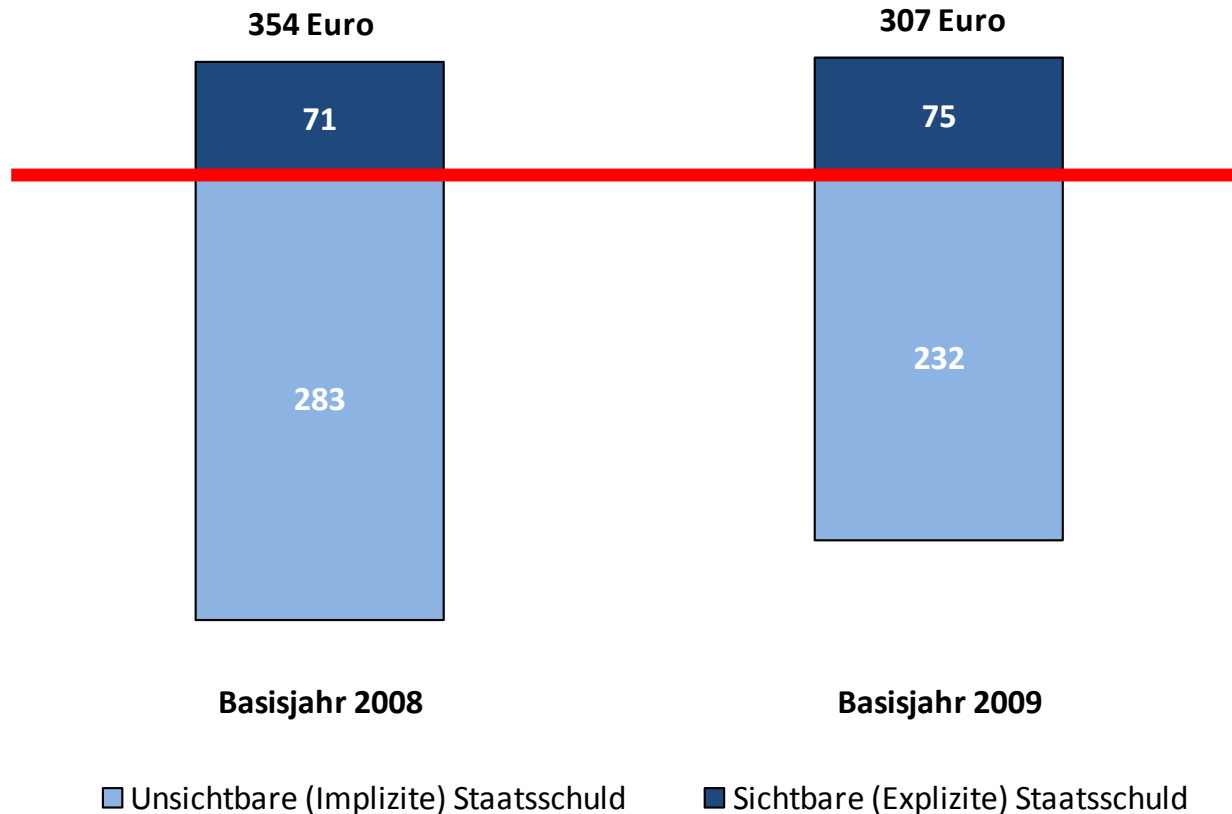
Basisjahr 2009

79,8 %

Trotz einer Zunahme der expliziten Schuld konnte die Nachhaltigkeitslücke gesenkt werden.

Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar: Monatliche Belastung zur Begleichung der Schuldenlast

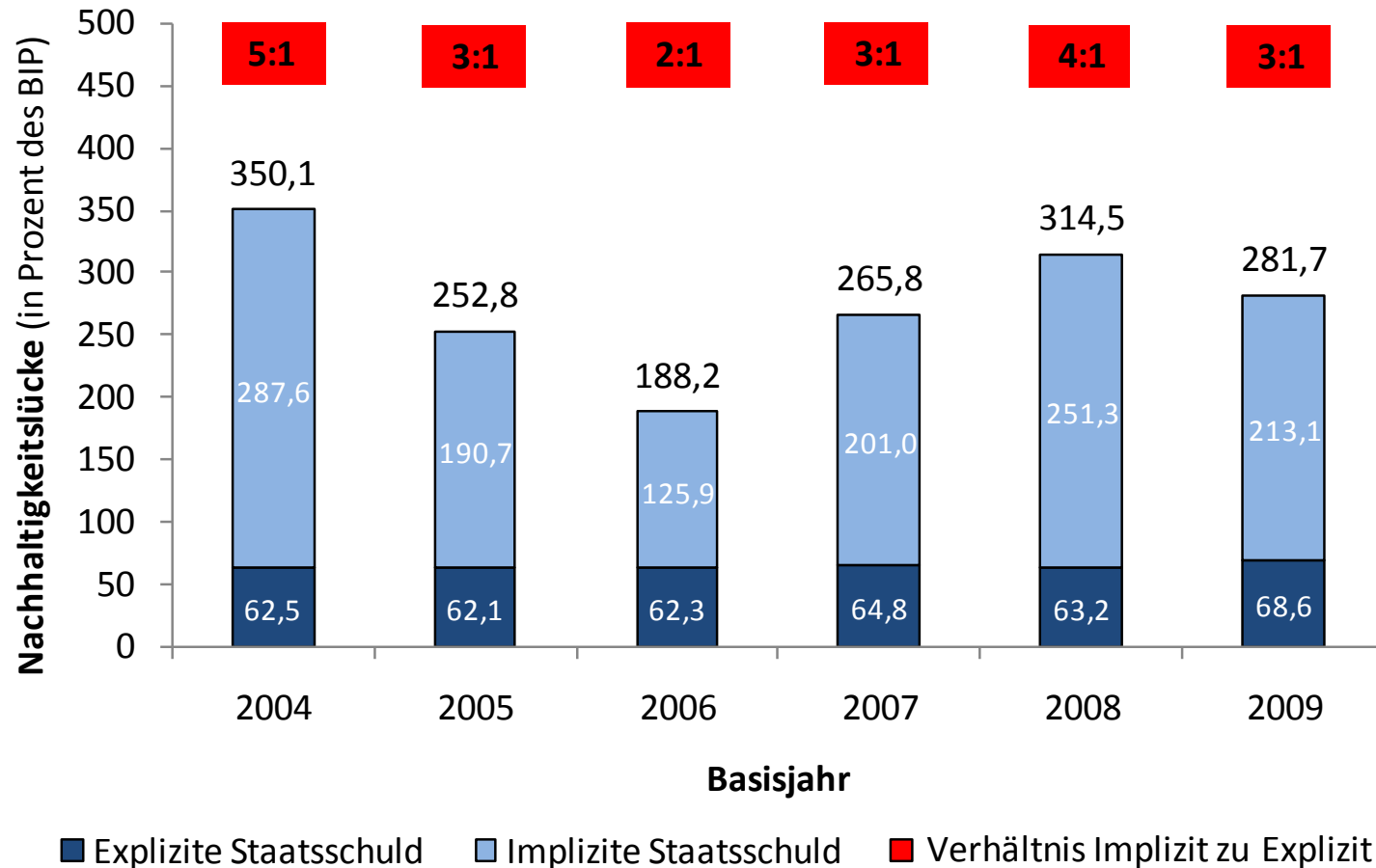
($g = 1,5\%$, $r = 3,0\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Zur Begleichung der tatsächlichen Schuldenlast müsste jeder heute lebende Bundesbürger unabhängig von Steuern und Sozialabgaben bis zu seinem Lebensende einen zusätzlichen Betrag von 307 Euro pro Monat an den Staat abführen.

Der Negativtrend der Krisenjahre ist gestoppt

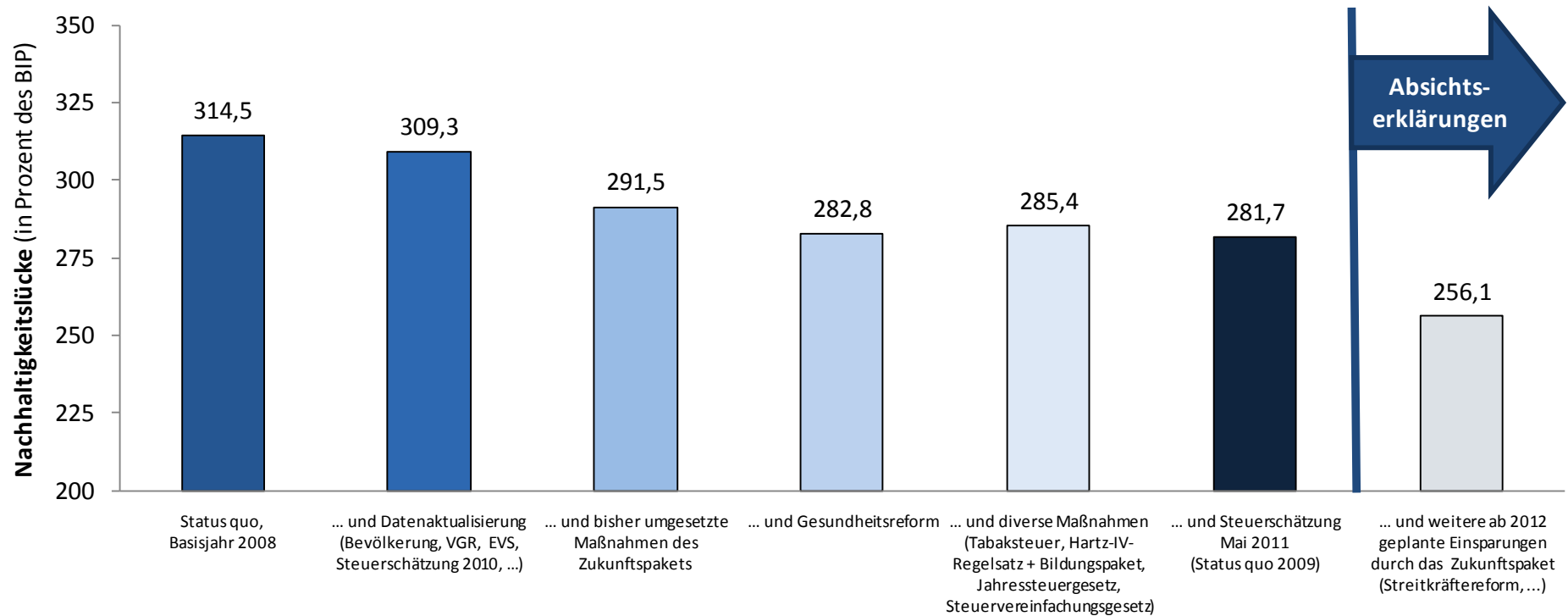
(g = 1,5%, r = 3,0%, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Nach dem Anstieg in den Krisenjahren wurde der Trend zu einer weniger nachhaltigen Fiskalpolitik im vergangenen Jahr wieder gestoppt.

Konsolidierung stoppt Negativtrend

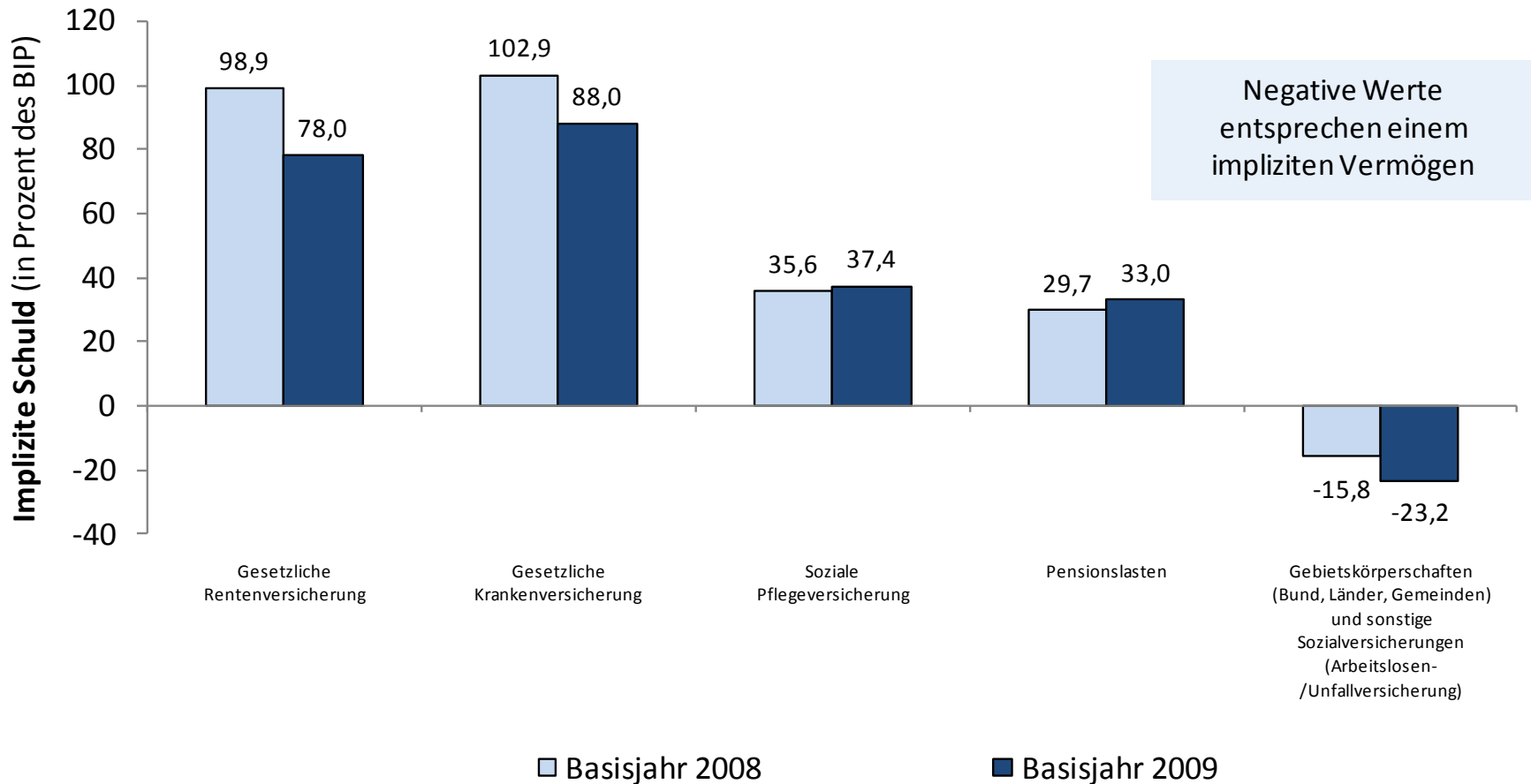
(g = 1,5%, r = 3,0% 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Das „Zukunftspaket“ hat maßgeblichen Anteil an der positiven Entwicklung. Eine Abkehr vom eingeschlagenen Konsolidierungskurs wäre jedoch verfehlt. Finanzpolitische Spielräume infolge der konjunkturellen Entwicklung müssen der weiteren Konsolidierung der öffentlichen Haushalte vorbehalten bleiben.

Implizite Schulden: Uneinheitliches Bild bei den Sozialversicherungen

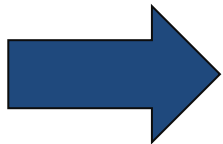
(g = 1,5%, r = 3,0%, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



In der GKV und GRV hat sich die Nachhaltigkeit deutlich verbessert. Die SPV konnte sich nicht in diesen positiven Trend einreihen. Auch die Pensionslawine türmt sich weiter auf.

Zwischenfazit: Der Negativtrend konnte gestoppt werden

- Im Vergleich zu den Krisenjahren konnte der Trend zu einer weniger **nachhaltigen** Fiskalpolitik im Jahr 2010 durchbrochen werden.
- Mit dem Zukunftspaket hat die Politik maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung.
- Auch die **Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen** hat sich **weitgehend positiv** entwickelt. Neben steigenden Einnahmen konnte die **Ausgabendynamik** in der GKV und der GRV zumindest **kurzfristig gebremst** werden. In der SPV haben die Ausgaben deutlich stärker zugelegt als die Einnahmen.
- Allein die **bisherigen Maßnahmen** sind **nicht ausreichend**, um die Vorgaben der Schuldenbremse dauerhaft zu erfüllen.



Der Konsolidierungskurs muss fortgesetzt werden.

- Im **Geiste der Schuldenbremse** müssen neben den geplanten Einsparungen auch weitere **fiskalische Handlungsspielräume** infolge der konjunkturellen Entwicklung primär zum **Schuldenabbau** genutzt werden.

Themenschwerpunkt Pflege

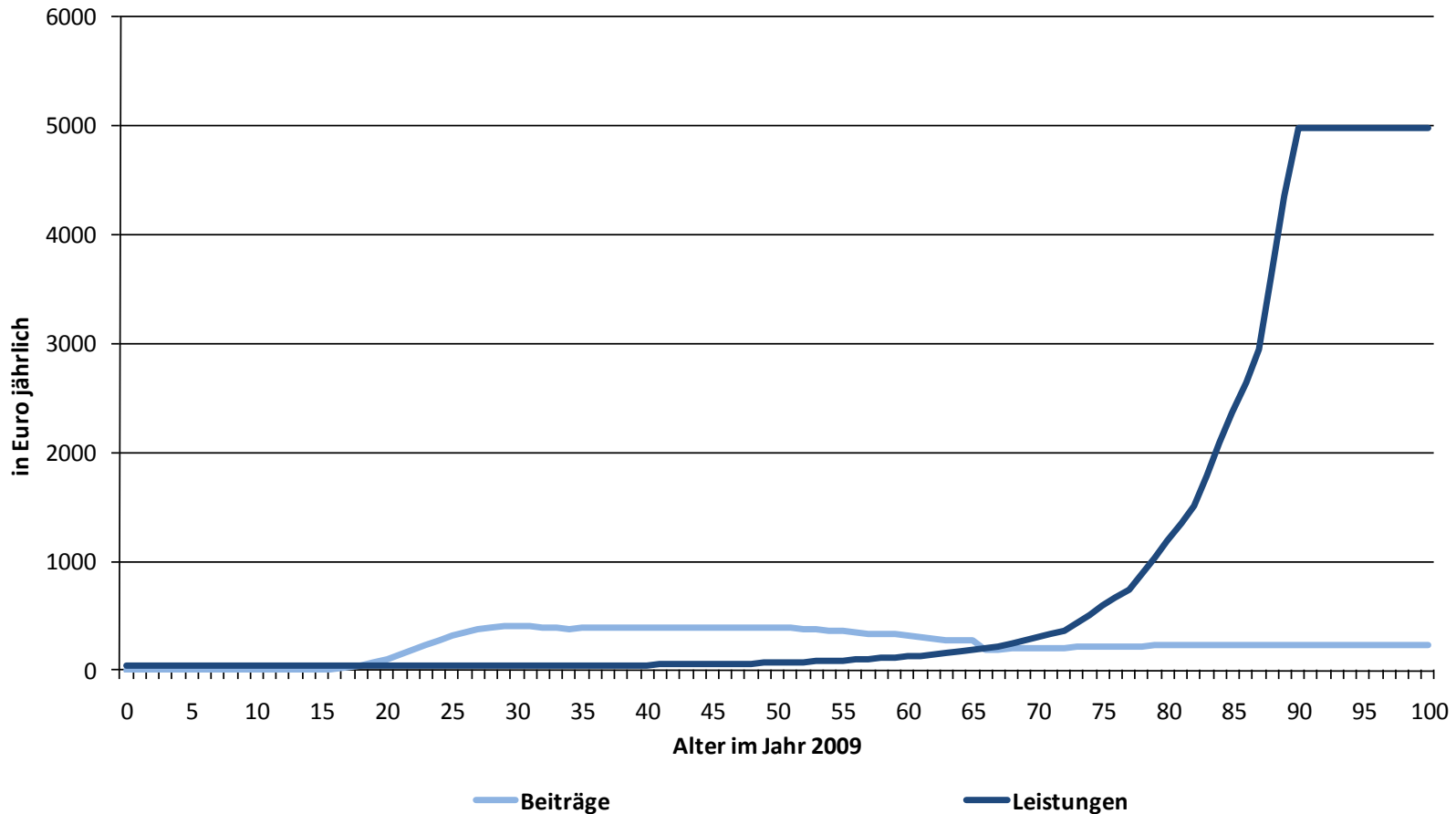
„Die Pflegebedürftigen müssen auch künftig angemessene Pflegeleistungen zu einem bezahlbaren Preis erhalten. In der Form der Umlagefinanzierung kann die Pflegeversicherung jedoch ihre Aufgabe [...] auf Dauer nicht erfüllen. Daher brauchen wir [...] eine Ergänzung durch Kapitaldeckung, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein muss.“

Koalitionsvertrag 2009 zwischen CDU, CSU und FDP, S. 93

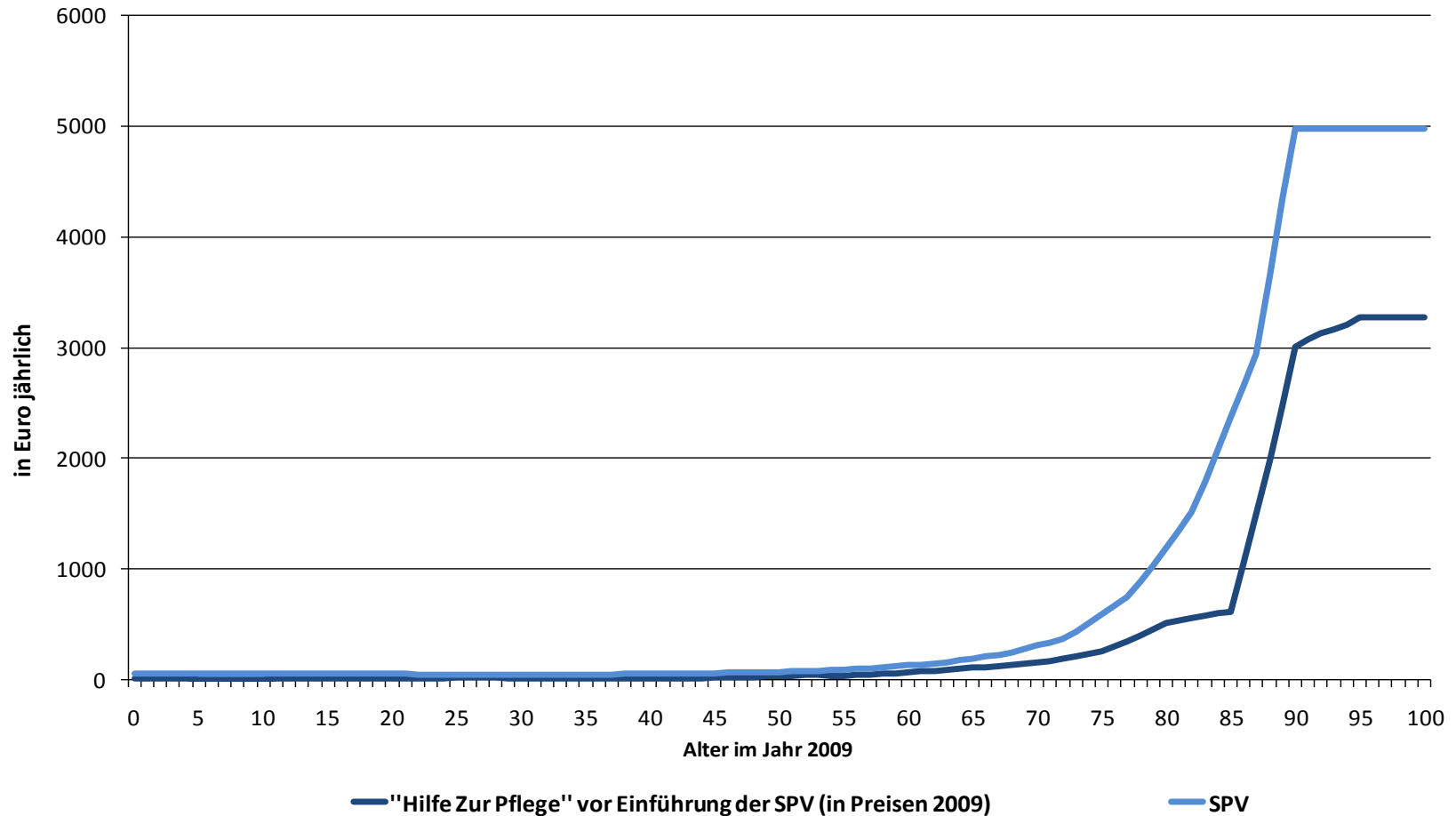
Philipp Rösler: „Wir wollen 2011 zum Pflegejahr machen.“

Ärzteblatt, 07.12.2010

Altersspezifische Leistungsausgaben und Beiträge der SPV

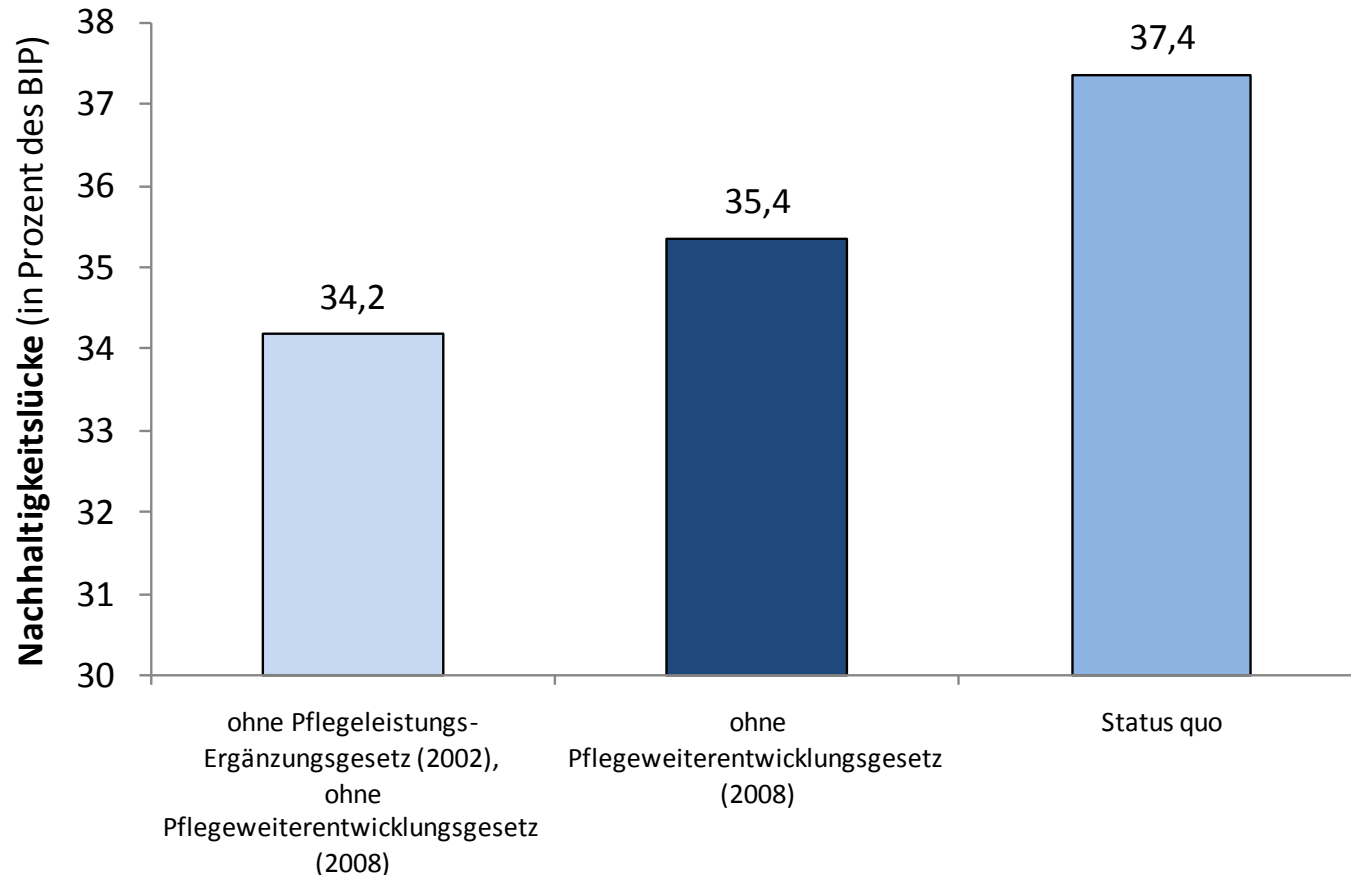


Altersspezifische Leistungsprofile der SPV und der „Hilfe zur Pflege“



Außer Spesen nichts gewesen – die Pflegepolitik vergangener Legislaturperioden

(Basisjahr 2009, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



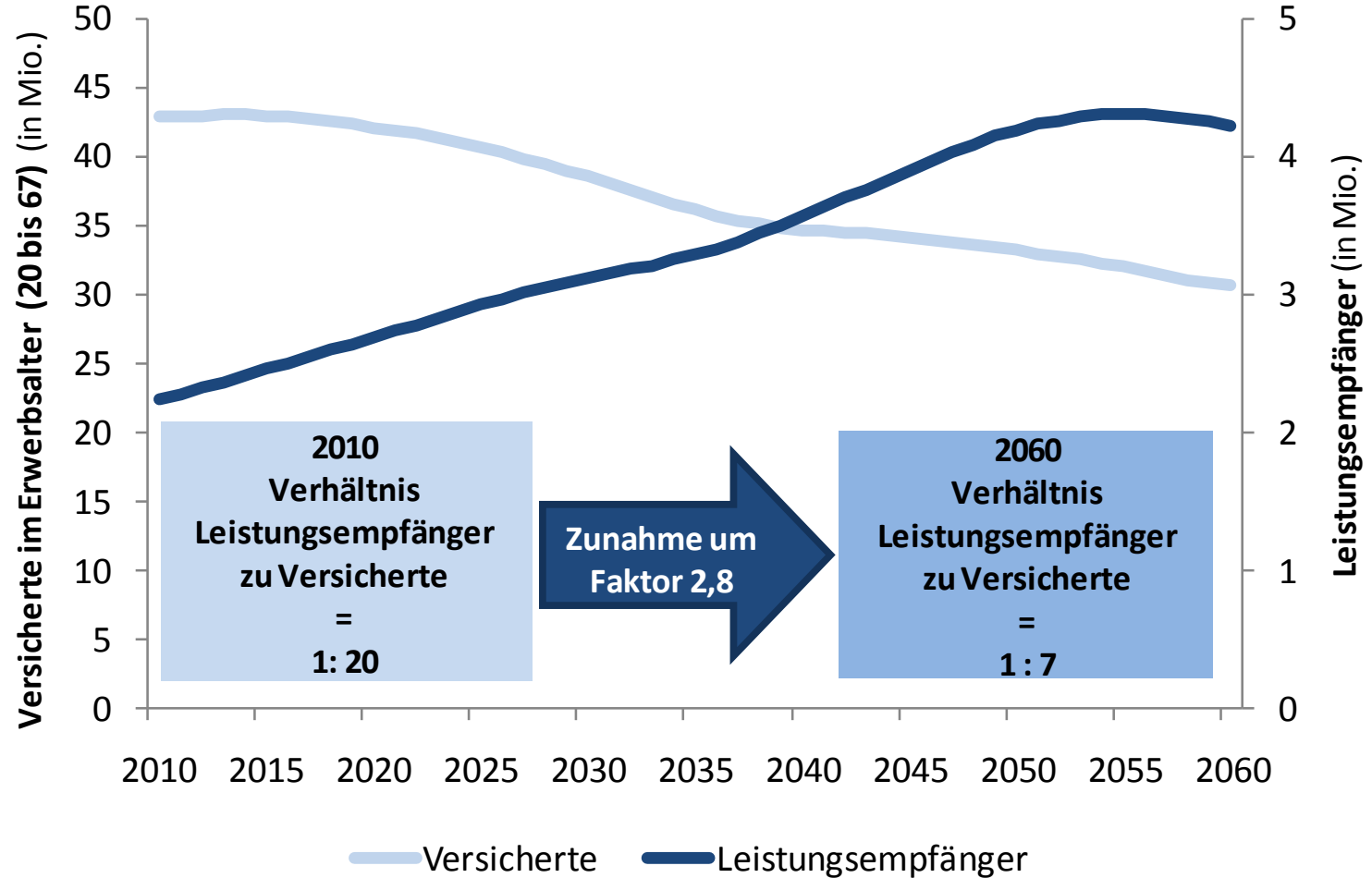
Entgegen allen Absichtserklärungen hat sich die Nachhaltigkeit der SPV durch die Leistungsausweitungen vergangener Legislaturperioden sukzessive verschlechtert.

Reform der Pflegeversicherung:

... was ist ...

Die demografische Entwicklung in der SPV

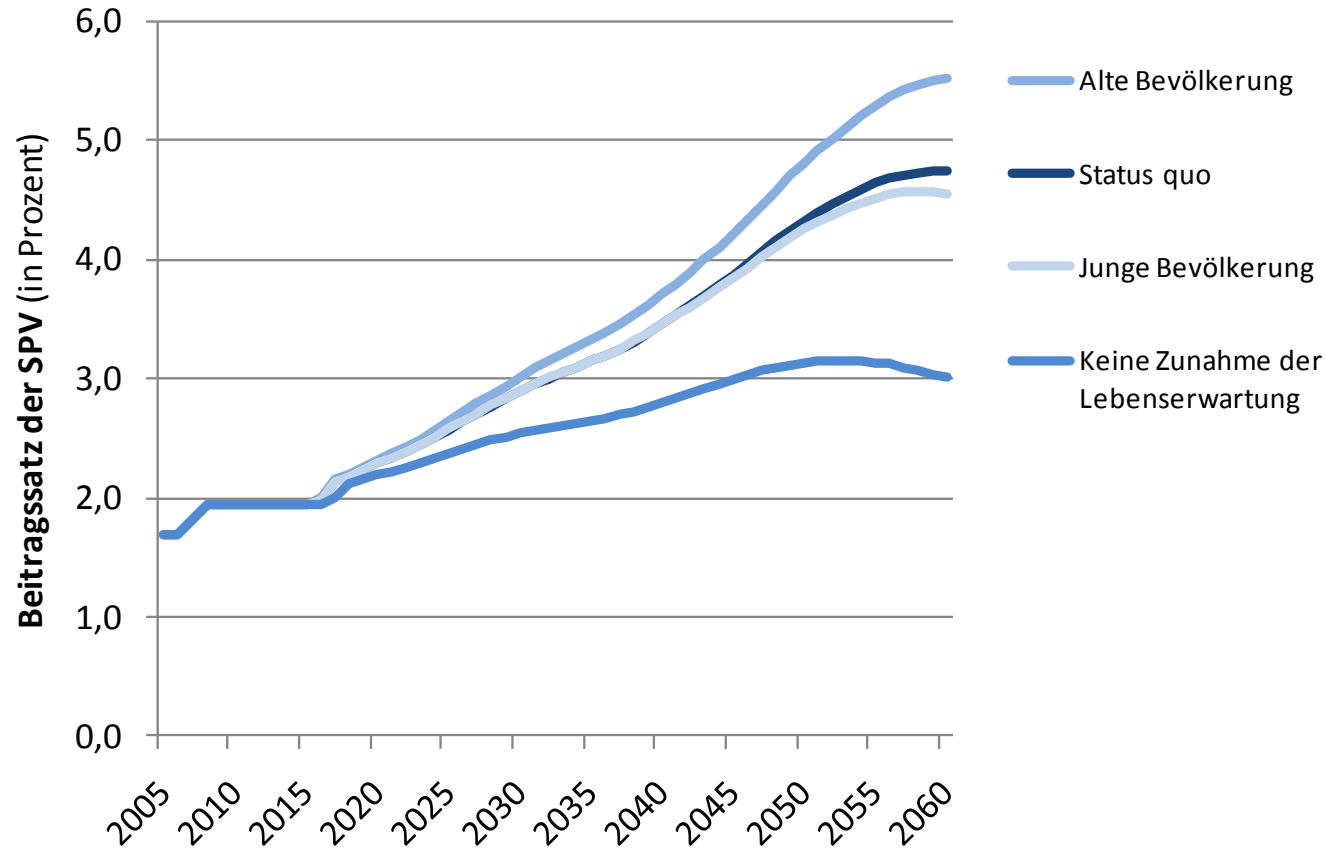
(12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, konstante Pflegewahrscheinlichkeiten)



Unter den heutigen Gegebenheiten müsste sich der Beitragssatz der SPV bis zum Jahr 2060 mehr als verdoppeln, um das heutige Leistungsniveau zu erhalten.

Beitragssatzentwicklung und Demografie

(Basisjahr 2009, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Je nach Szenario fällt der Beitragssatzanstieg höher oder niedriger aus. Selbst unter „optimistischen Annahmen“ wird der Beitragssatz zur SPV bis 2060 um die Hälfte zunehmen. Realistisch betrachtet lässt sich eine Verdoppelung im gegenwärtigen System jedoch nicht vermeiden.

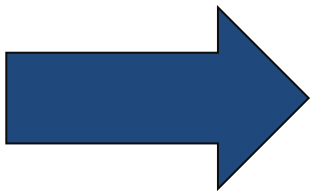
Reform der Pflegeversicherung:

... und was kommen könnte

Neudefinition des Pflegebedürftigkeitsbegriffs

Beirat zur Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs:

„Entwicklung eines neuen, praktikablen, standardisierten und allgemein anerkannten, durch den Gesetzgeber noch nicht vorgegebenen Begutachtungsinstrumentes“

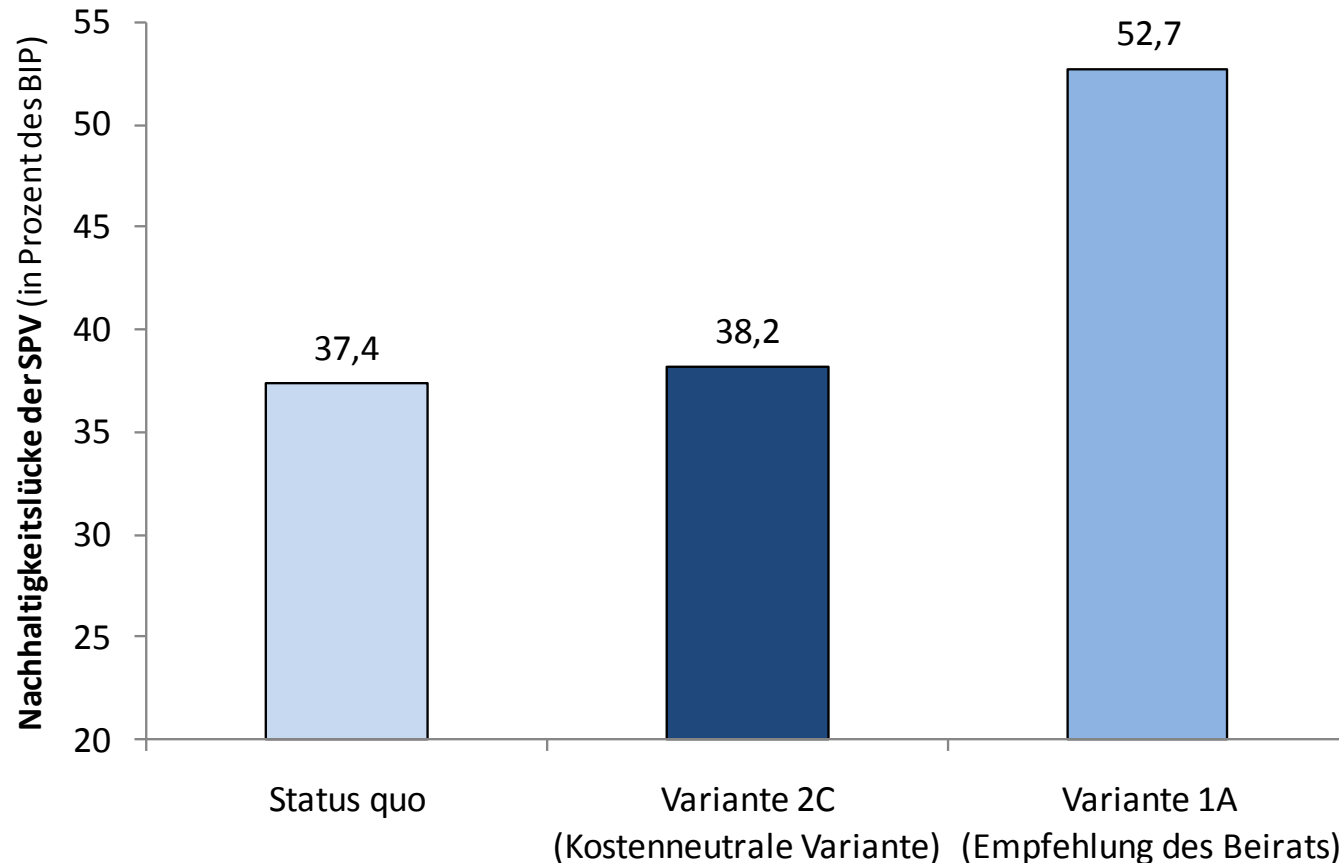


Neues Begutachtungsassessment (NBA)

- Feststellung der Pflegebedürftigkeit mittels 8 Modulen (u.a. Mobilität, Selbstversorgung, Kognition).
- Bewertung der Module führt zu einem Gesamtscore zwischen 0 und 100 Punkten.
- In Abhängigkeit vom Gesamtscore erfolgt eine Einstufung in eine von 5 statt wie bisher 3 Pflegestufen.

Fiskalische Auswirkungen eines neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs

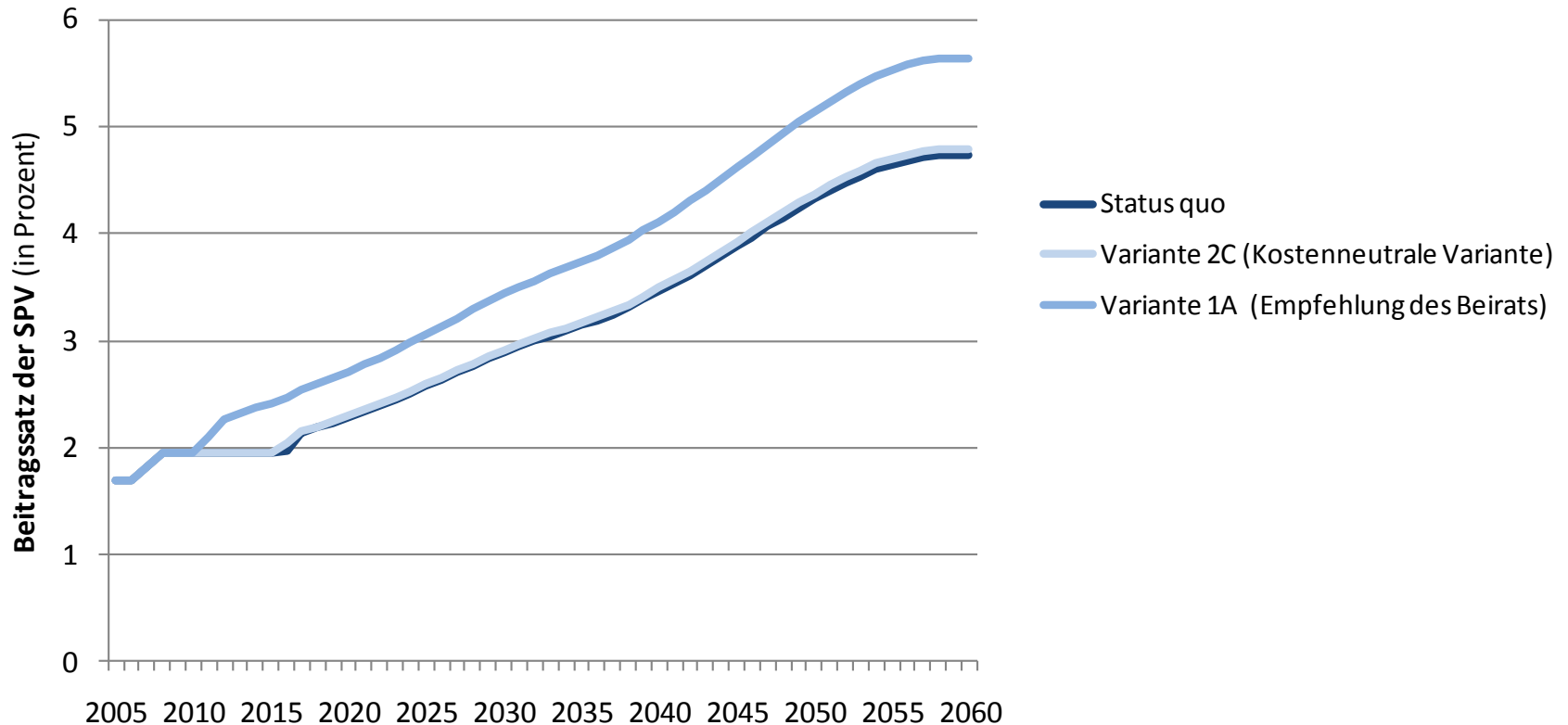
(Basisjahr 2009, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Folgt man der Empfehlung des Beirats zur Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs steigt die Nachhaltigkeitslücke der SPV um die Hälfte.

Konsequenzen des neuen Begutachtungsassessment für den Beitragssatz

(Basisjahr 2009, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Statt einer Stabilisierung der SPV müsste der Beitragssatz bei Umsetzung der Empfehlung des Beirats sofort um 0,2 Prozentpunkte und bis 2060 um zusätzlich 0,9 Prozentpunkte angehoben werden.

Zwischenfazit

- Entgegen allen Absichtserklärungen haben sowohl Rot-Grün als auch Schwarz-Rot die langfristige Finanzierbarkeit der SPV sukzessive ausgehöhlt.
- Damit nicht genug: Bewusst hat man in Kauf genommen, dass diese Ausweitungen des Leistungskatalogs selbst bei Erhöhung des Beitragssatzes nicht dauerhaft finanziert werden können.
- Eine Überarbeitung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist sinnvoll, aber ...

Eine Umsetzung der Empfehlung des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs muss angesichts der bestehenden Finanzierungsprobleme als fahrlässig bezeichnet werden.

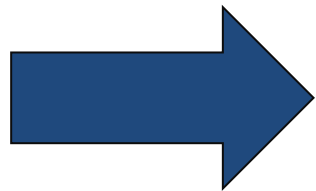


**Keine weitere Ausweitung
des Leistungskatalogs ohne eine
nachhaltige Finanzierungsreform**

Zielvorgaben einer Reform der SPV

1. Konstanz des lohnbezogenen Beitragssatzes
2. Realer Leistungserhalt
3. Konzentration der SPV auf ihre Kernkompetenz

Eine mögliche Lösung:

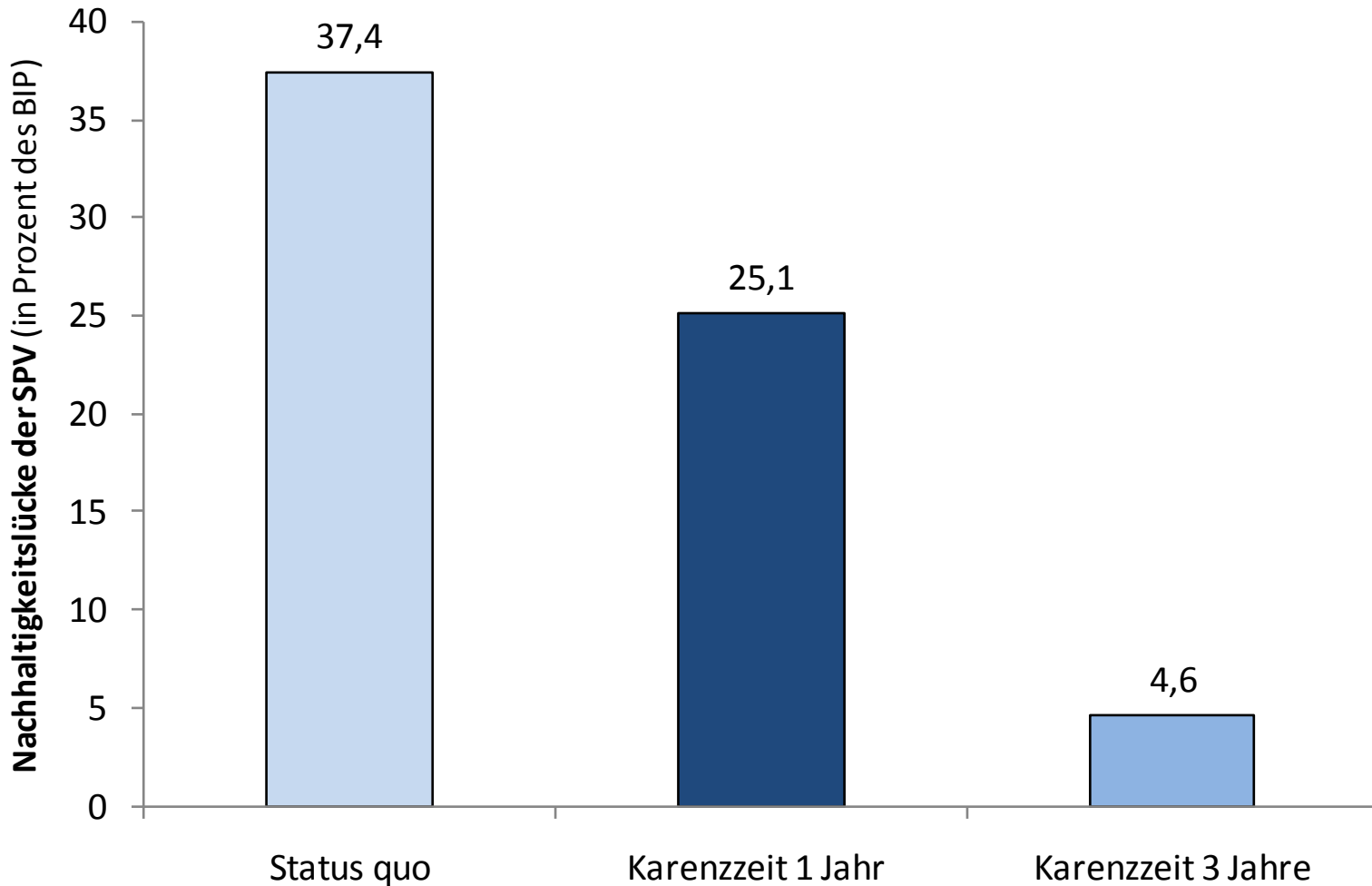


Das Konzept der Karenzzeit

... im Sinne eines leistungsfreien Zeitraums zwischen dem Entstehen des Leistungsanspruchs und dem tatsächlichen Start von Versicherungsleistungen.

Karenzzeit als Lösungsansatz

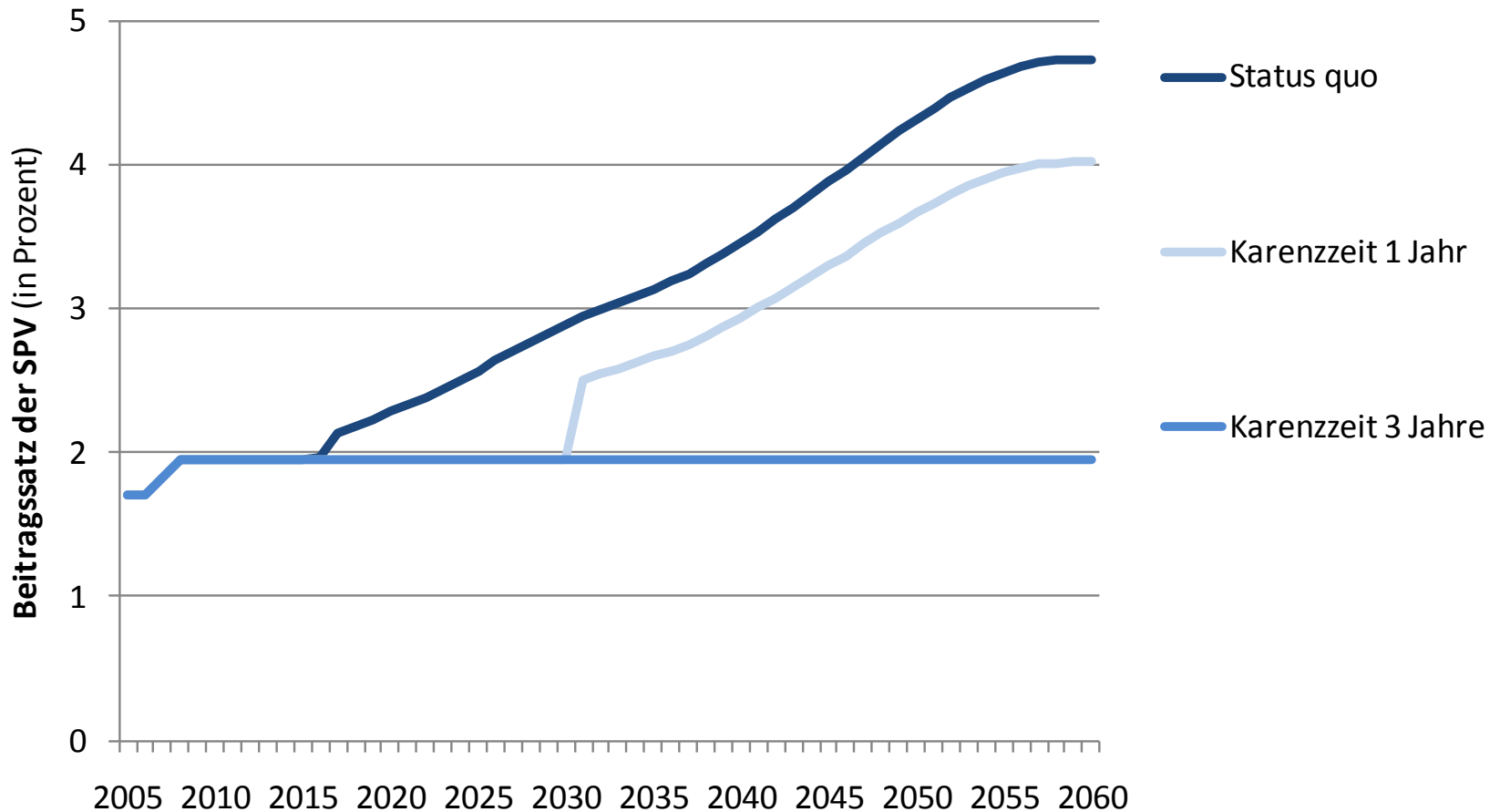
(Basisjahr 2009, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Die Karenzzeit bietet das Potential für eine nachhaltige Reform der SPV.

Beitragssatzentwicklung bei Einführung der Karenzzeit

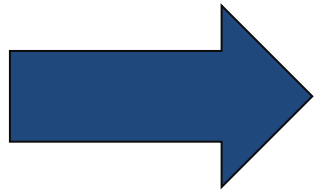
(Basisjahr 2009, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung)



Eine Karenzzeit von 3 Jahren kann den Beitragssatz der SPV langfristig, eine Karenzzeit von 1 Jahr mittelfristig stabilisieren.

Karenzzeit? Ja, aber ...

Wer kommt für die Pflegekosten in der Karenzzeit auf?



Einführung einer **obligatorischen und kapitalgedeckten Zusatzversicherung**

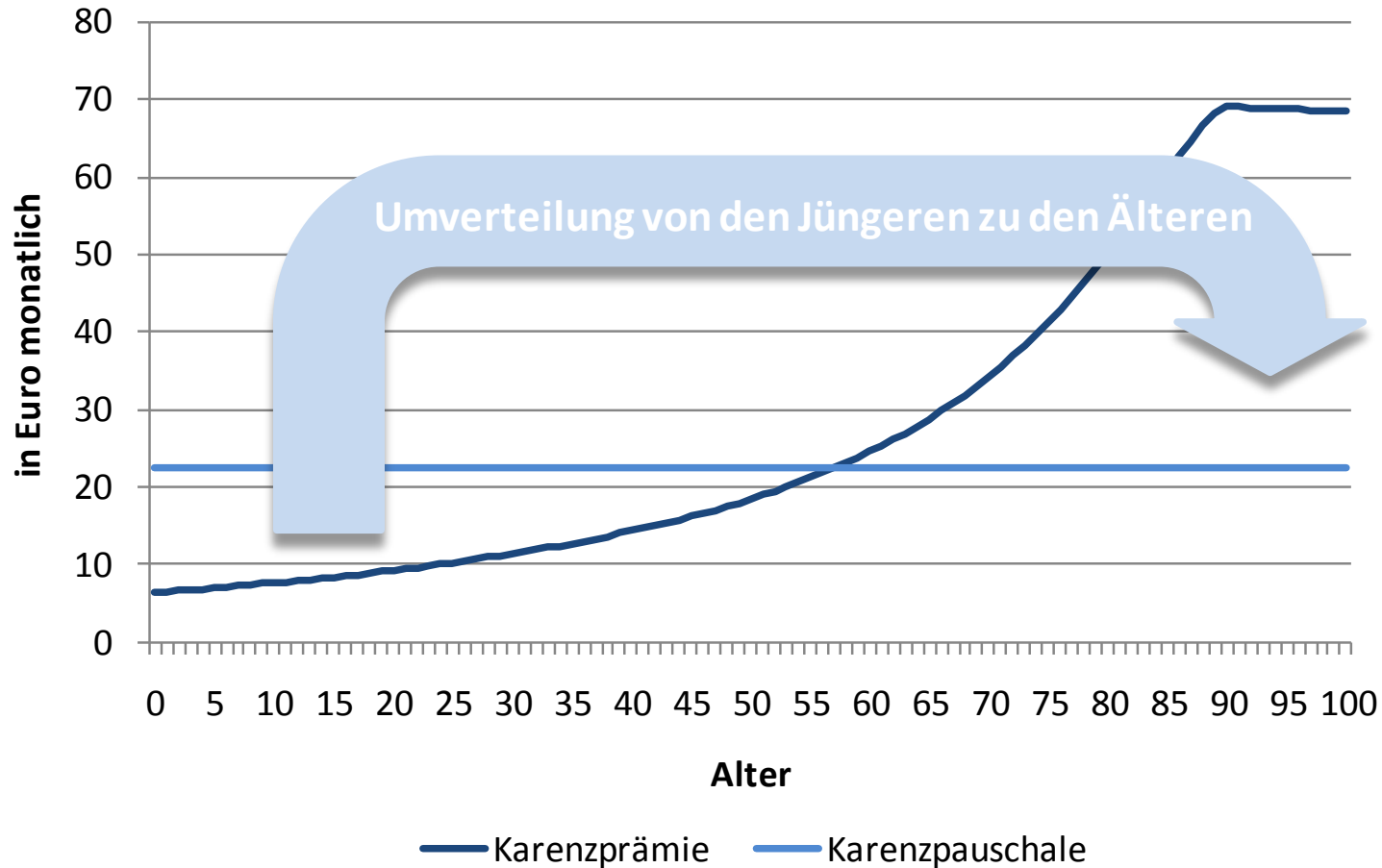
2 Alternativen:

Karenzprämie: Individuelle Karenzprämie entsprechend alters- und kohortenspezifischem Pflegerisiko.

Karenzpauschale: Alle zahlen die gleiche Prämie. Beim Aufbau des Kapitalstocks subventionieren die Jüngeren wie beim Umlageverfahren die Älteren.

Karenzprämie/-pauschale zur Absicherung der Pflegekosten in der Karenzzeit

(Basisjahr 2009, $g = 1,5\%$, $r = 3\%$, 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, **Karenzzeit 1 Jahr**)



Zur Absicherung der Pflegekosten während der Karenzzeit müssen die Versicherten eine kapitalgedeckte Zusatzversicherung abschließen. Im Modell der Karenzpauschale würden sich die Kosten hierfür bspw. bei einer Karenzzeit von 1 Jahr aktuell auf monatlich etwa 23 Euro belaufen.

Fazit: Karenzzeit bietet eine nachhaltige Lösung

- Das Modell der Karenzzeit mit obligatorischer und kapitalgedeckter Umlageprämie (Karenzpauschale) bietet eine nachhaltige Lösung für die Finanzierung der SPV.
- Die Umlageprämie wahrt die Solidarität zwischen den Generationen:
Bei Aufbau der Kapitalrücklage subventionieren die jüngeren Versicherten wie im Umlageverfahren die älteren Versicherten.
- Die Einführung des Karenzzeitmodells kann sukzessive über eine Verlängerung der Karenzzeit erfolgen:
Je kürzer die Karenzzeit:
 - desto geringer die Karenzpauschale (+)
 - desto geringer die Stabilisierung des Beitragssatzes (-)