

WAS KANN SICH DER EHRBARE STAAT NOCH LEISTEN? CORONA, SCHULDEN – UND NOCH EINE PFLEGEREFORM?

Argumente
zu Marktwirtschaft
und Politik

Nr. 154 | Januar 2021



Bernd Raffelhüschen
Lewé Bahnsen
Tobias Kohlstruck
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger

WAS KANN SICH DER EHRBARE STAAT NOCH LEISTEN? CORONA, SCHULDEN – UND NOCH EINE PFLEGEREFORM?

Bernd Raffelhüschen
Lewe Bahnsen
Tobias Kohlstruck
Stefan Seuffert
Florian Wimmesberger

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 154

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	03
1	Einleitung: Corona und die Folgen 04
2	Der aktuelle Stand der Generationenbilanz 05
3	Dauerbaustelle Sozialversicherungen 09
3.1	Die impliziten Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften 09
3.2	Die Sozialgarantie am seidenen Faden 10
4	Ein Blick auf die geplante Pflegereform 11
4.1	Der Spahn'sche Reformvorschlag 11
4.1.1	Zur Legitimation einer Finanzierung aus Bundesmitteln 12
4.1.2	Löst der Reformvorschlag einen Heimsog-Effekt aus? 13
4.2	Fiskalische und intergenerative Effekte des Reformvorschlags 14
4.3	Bewertung des Reformvorschlags und mögliche Alternativen 17
5	Fazit 18
6	Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung 19
6.1	Das Konzept der Generationenbilanzierung 19
6.2	Berücksichtigte Rahmenbedingungen 20
6.3	Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren 21
Literatur	23
Executive Summary	24

© 2021

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

ISSN: 1612 – 7072
Titelfoto: © Sergej Khackimullin +
peterschreiber.media (Adobe Stock)



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

Diese Studie wurde am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt. Für wertvolle Hinweise und Hilfestellungen danken die Autoren Guido Raddatz, Maximilian Walgenbach, Teresa Brinkschmidt und Ann Zimmermann. Für alle verbleibenden Fehler zeigen sich die Autoren verantwortlich.

Vorwort

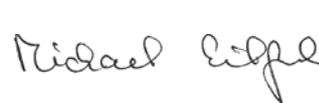
Das Jahr 2020 verlief in vielerlei Hinsicht anders, als wir es uns alle zu dessen Beginn hatten vorstellen können. Die Corona-Pandemie stellt seit dem Frühjahr 2020 nicht nur die Gesundheitssysteme weltweit vor immense Herausforderungen, sondern beeinträchtigt auch das gesellschaftliche und soziale Zusammenleben der Menschen erheblich. Freiheitsrechte wurden und werden flächendeckend aus Gründen des Infektionsschutzes in zuvor kaum vorstellbarer Weise eingeschränkt. Trotzdem treffen die Beschränkungen und Restriktionen bei den meisten Bürgern auf große Akzeptanz. Das dürfte zum einen am Eigeninteresse der Menschen liegen, sich nicht mit dem neuen SARS-CoV-2-Virus anzustecken. Zum anderen zeigt sich darin aber auch eine große gesellschaftliche Solidarität, insbesondere mit Menschen aus Risikogruppen, bei denen sich oft schwere Verläufe einer COVID-19-Erkrankung manifestieren.

Im Zuge der Ausbreitung der Pandemie kam es zu einem dramatischen Einbruch der globalen wirtschaftlichen Aktivität, wobei die Pandemie sowohl als negativer angebots- wie auch nachfrageseitiger Schock wirkt. Mit steigenden Infektionszahlen wurden – je nach Land in unterschiedlicher Intensität – Eindämmungsmaßnahmen beschlossen, die zu einem starken Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Produktion führten. Die Hoffnung aus dem Sommer 2020, das Infektionsgeschehen so weit in den Griff zu bekommen, dass es nicht zu einer zweiten Infektionswelle kommt und in der zweiten Jahreshälfte ein dauerhafter wirtschaftlicher Erholungsprozess einsetzen kann, hat sich inzwischen zerschlagen. Die steigenden Infektionszahlen seit Herbst 2020 führten erneut zu Einschränkungen des öffentlichen Lebens. Deren Dauer sowie mögliche Verschärfungen mögen zwar noch unbestimmt sein, unstrittig ist hingegen, dass der wirtschaftliche Erholungsprozess dadurch einen erheblichen Dämpfer erleidet. Die als Folge der Pandemie beschlossenen Not-, Hilfs-, Rettungs- und Konjunkturprogramme sind zwar im Grundsatz ökonomisch nachvollziehbar und ebenfalls ein kraftvolles Zeichen der Solidarität mit den von der Pandemie besonders betroffenen Branchen, Unternehmen und Arbeitnehmern. Im Zusammenspiel mit wegbrechenden Steuer- und Beitragseinnahmen bleiben diese Maßnahmen aber nicht ohne

Folgen für die öffentlichen Haushalte, sondern verursachen in den Jahren 2020 und 2021 sowie möglicherweise auch darüber hinaus hohe Defizite. Hinzu kommt, dass sowohl die pandemiebedingten Mehrausgaben als auch insbesondere die resultierenden staatlichen Einnahmeausfälle die mittel- und langfristigen fiskalischen Herausforderungen verstärken, die aufgrund der demografischen Entwicklung ohnehin zu meistern sein werden.

Damit aber stellt sich eine weitere, bisher noch nicht ausreichend diskutierte Solidaritätsfrage, nämlich die zwischen den Generationen. Hier trübt sich das Bild und mangelt es deutlich an intergenerativer Solidarität: Die Politik hält weiterhin an der fragwürdigen Strategie der vergangenen Jahre fest, älteren und zunehmend wahlentscheidenden Generationen immer wieder neue, weit in die Zukunft reichende Leistungsansprüche zu gewähren, deren dauerhafte Finanzierung mit den heutigen Steuer- und Beitragssätzen nicht zu stemmen sein wird. Die neuen Pläne des Bundesgesundheitsministers für die Soziale Pflegeversicherung sind ein besonders plakatives Beispiel für eine in Sachen fiskalische Nachhaltigkeit kurzsichtige Politik. Dabei ist es höchste Zeit, wieder mittel- und langfristige Perspektiven für die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu entwickeln. Es reicht nicht aus, immer nur „auf Sicht zu fahren“ und nicht über die nächste Wahl bzw. Legislaturperiode hinauszublicken. Verantwortungsvolle Politiker müssen ebenso wie verantwortungsvolle Bürger auch an junge und kommende Generationen denken – gerade in ökonomischen Fragen und in schwierigen Zeiten.

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



Prof. Dr. Michael Eilfort
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen
Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung: Corona und die Folgen

Das Anhalten der Corona-Pandemie und die fortbestehende Unsicherheit über ihren weiteren Verlauf sowie die damit einhergehenden erneuten Infektionsschutzmaßnahmen beeinträchtigen die deutsche Wirtschaft erheblich. Sie befindet sich weiterhin in einer Rezession, deren Ausmaß und Dauer bislang nicht absehbar sind. Die zahlreichen konjunkturstabilisierenden Maßnahmen der Bundesregierung konnten bisher dabei helfen, den Konsum zu stützen und den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, werden allerdings zu einer erheblichen Neuverschuldung führen. Des Weiteren zeichnet sich immer stärker ab, dass der wirtschaftliche Erholungsprozess 2021 langsamer als ursprünglich erhofft verlaufen wird, nicht zuletzt, da sich viele Länder – wie auch Deutschland – mit einer zweiten Infektionswelle konfrontiert sehen und das öffentliche Leben in der Folge erneut eingeschränkt wurde.

Der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ rechnete in seiner Septembersitzung 2020 laut Bundesministerium der Finanzen (BMF) mit einem Einbruch der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen von 799,3 Milliarden Euro im Jahr 2019 auf 717,7 Milliarden Euro im Jahr 2020 (BMF, 2020a). Zwar wird das Steueraufkommen bis 2024 voraussichtlich auf 883,2 Milliarden Euro ansteigen, gleichwohl wurde das Gesamtaufkommen bis zum Jahr 2024 in dieser Schätzung aufgrund der Corona-Pandemie noch einmal um insgesamt knapp 30 Milliarden Euro nach unten korrigiert. Neben den Mindereinnahmen sind erhebliche Mehrausgaben zu erwarten. Insbesondere die Arbeitslosenversicherung, aber auch die Grundsicherung für Arbeitssuchende wirken als automatische Stabilisatoren, deren Ausgaben im Konjunkturabschwung steigen. Hinzu kommen die von der Bundesregierung zur Bekämpfung der Krise beschlossenen Ausgaben in Form des Corona-Schutzschildes, des Konjunktur- und Krisenbewältigungspakets sowie des Zukunftspakets. Der deutliche Konjunkturreinbruch mit entsprechend steigenden Arbeitslosenzahlen und einem Rückgang der Wirtschaftsleistung sowie der Steuer- und Beitragseinnahmen verschärft das Nachhaltigkeitsproblem der öffentlichen Finanzen angesichts der demografischen Alterung weiter.

Auf Basis der Methodik der Generationenbilanzierung (siehe Abschnitt 6) werden im Folgenden die seit Anfang des Jahres 2018 gemachten Fort- und Rückschritte auf dem Weg zu nachhaltigen öffentlichen Finanzen dokumentiert. Nachdem bereits im Sommer 2020 eine erste Abschätzung der fiskalischen Auswirkungen der Corona-Pandemie erfolgte (Bahnsen et al., 2020), werden in der vorliegenden Aktualisierung neben neueren und verlässlicheren Zahlen im Hinblick auf die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung auch die Ergebnisse aus der im September 2020 veröffentlichten Steuerschätzung sowie der im Oktober 2020 erschienenen Gemeinschaftsdiagnose berücksichtigt. Die Analyse der Nachhaltigkeit – als Leitbild für eine zukunftsfähige Entwicklung der öffentlichen Finanzen – beinhaltet insbesondere die Quantifizierung der intertemporalen und intergenerativen Auswirkungen der Fiskalpolitik unter Berücksichtigung der zukünftigen Bevölkerungsentwicklung, vor allem der voranschreitenden Bevölkerungsalterung. Ein zentraler Bewertungsmaßstab ist dabei die sogenannte Nachhaltigkeitslücke. Im Sinne einer Gesamtschuldenquote setzt sie die Summe aus expliziten und impliziten Schulden ins Verhältnis zum heutigen BIP. Während die heute schon sichtbaren expliziten Schulden vor allem das Ausmaß vergangener Haushaltsdefizite widerspiegeln, entspricht die heute noch nicht direkt sichtbare implizite Staatsschuld der Summe aller zukünftigen (Primär-)Defizite bzw. Überschüsse. Hinter der impliziten Staatsschuld verbergen sich somit alle durch das heutige Steuer- und Abgabenniveau nicht gedeckten staatlichen Leistungsversprechen für die Zukunft, nicht zuletzt diejenigen der Sozialversicherungen.

Der ergänzende Themenschwerpunkt liegt neben den fiskalischen Herausforderungen der Corona-Pandemie auf der Analyse der fiskalischen Perspektive der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) mit besonderem Blick auf den Anfang Oktober 2020 vom Bundesgesundheitsminister präsentierten Reformvorschlag, welcher weitreichende Leistungsverbesserungen und damit höhere Kosten impliziert.

2 Der aktuelle Stand der Generationenbilanz

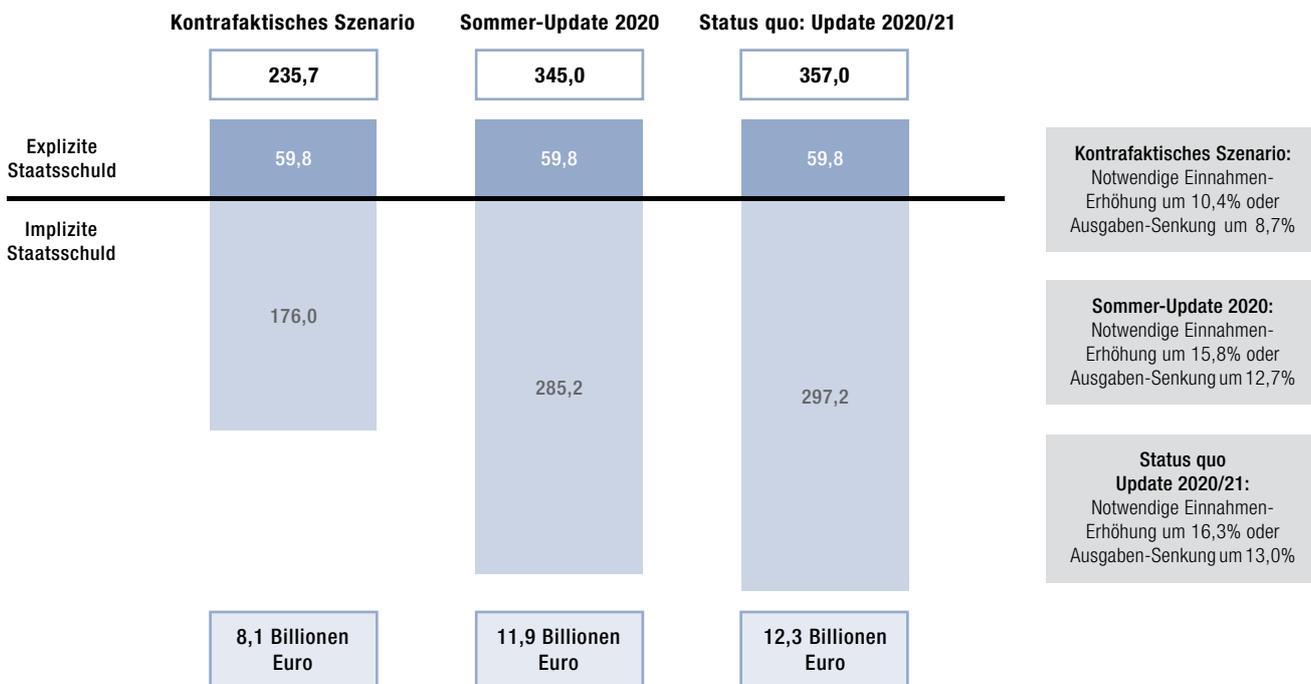
In den aktuellen Berechnungen der Generationenbilanz spiegelt sich das wachsende Missverhältnis zwischen langfristiger Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in einer impliziten Staatsschuld von 297,2 Prozent des BIP wider (siehe Abbildung 1). Zusammen mit der expliziten Staatsschuld von 59,8 Prozent beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 357,0 Prozent des BIP. Das entspricht einer Summe von rund 12,3 Billionen Euro. Von dieser Gesamtverschuldung weist der Staat allerdings lediglich 2,1 Billionen Euro, also 16,7 Prozent, als explizite Schulden aus. Die restlichen 10,2 Billionen Euro sind implizite und damit unsichtbare Schulden. Daraus resultiert, wie Abbildung 2 zu entnehmen ist, eine außergewöhnlich geringe Schuldentransparenz.

Gegenüber den Ergebnissen aus dem Sommer-Update 2020 (vgl. Bahnsen et al., 2020) ergibt sich eine Zunahme

der Gesamtverschuldung um 12,0 Prozentpunkte, die durch die Aktualisierung der Steuerschätzung (BMF, 2020a) und der Gemeinschaftsdiagnose (2020) auf einen Anstieg der impliziten Verschuldung zurückzuführen ist. Das kontrafaktische Szenario bildet die konjunkturelle Entwicklung ab, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre, und dient als Referenzszenario zur Bestimmung der Auswirkungen der Corona-Pandemie (vgl. Bahnsen et al., 2020). Danach betrüge die Nachhaltigkeitslücke 235,7 Prozent des BIP bzw. 8,1 Billionen Euro. Die langfristigen fiskalischen Kosten der Corona-Pandemie für die öffentlichen Haushalte können somit mit 121,3 Prozent des BIP beziffert werden. Aufgrund der Corona-Pandemie dürfte die explizite Staatsschuld bis Ende des Jahres 2020 voraussichtlich auf knapp 70 Prozent des BIP ansteigen. Das wäre der höchste Wert seit dem Jahr 2015.

Abbildung 1:
Nur die Spitze des Eisbergs ist sichtbar – erneuter Anstieg der Nachhaltigkeitslücke (in Prozent des jeweiligen BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP (2019) = 3,435 Billionen Euro.

Abbildung 2:
Weniger Schuldentransparenz war nie – expliziter und impliziter Teil der Staatsschulden im Zeitverlauf
(in Prozent der jeweiligen Nachhaltigkeitslücke)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Angesichts der gestiegenen öffentlichen Gesamtverschuldung besteht ein zusätzlicher langfristiger Konsolidierungsbedarf. Würden heutige und zukünftige Generationen gleichermaßen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte herangezogen, so wären im Status quo dauerhafte Einsparungen staatlicher Leistungen im Umfang von 13,0 Prozent (Sommer-Update 2020: 12,7 Prozent) nötig. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern

und Sozialabgaben um 16,3 Prozent (Sommer-Update 2020: 15,8 Prozent) erfolgen.

Wie bereits erwähnt, basieren die hier dargestellten Ergebnisse der Generationenbilanz auf den Daten der 158. Steuerschätzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom September 2020 (BMF, 2020a), der die gesamtwirtschaftlichen Eckwerte der Herbstprojektion 2020 der Bundesregierung zugrunde liegen. Im Vergleich zu der Steuerschätzung vom Mai 2020 fallen die gesamtstaatlichen

Tabelle 1:
Projizierte Wachstumsraten und Arbeitslosenquoten
(in Prozent)

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von BMF (2020a) und Bundesagentur für Arbeit (2020b).

Szenario		2020	2021	2022	2023	2024	ab 2025
Sommer-Update 2020	Veränderung reales BIP	-6,7	5,2	1,4	1,4	1,4	1,5
	Arbeitslosenquoten	5,5	6,1	5,2	4,8	4,8	4,8
Status quo: Update 2020/21	Veränderung reales BIP	-6,0	4,3	1,4	1,4	1,4	1,5
	Arbeitslosenquoten	5,9	5,8	5,3	5,0	5,0	5,0
Status quo + 2. Lockdown	Veränderung reales BIP	-6,0	2,2	1,4	1,4	1,4	1,5
	Arbeitslosenquoten	5,9	5,8	5,6	5,1	5,0	5,0

Steuereinnahmen im Jahr 2020 um 70 Millionen Euro geringer aus, im Jahr 2021 um 19,6 Milliarden Euro, im Jahr 2022 um 5,5 Milliarden Euro, im Jahr 2023 um 4,4 Milliarden Euro und im Jahr 2024 um 45 Millionen Euro. Die Differenzen zur Steuerschätzung aus dem Mai 2020 sind im Wesentlichen auf verschiedene Steuerrechtsänderungen sowie auf das ab 2021 geringer geschätzte Brutto Lohnwachstum zurückzuführen.

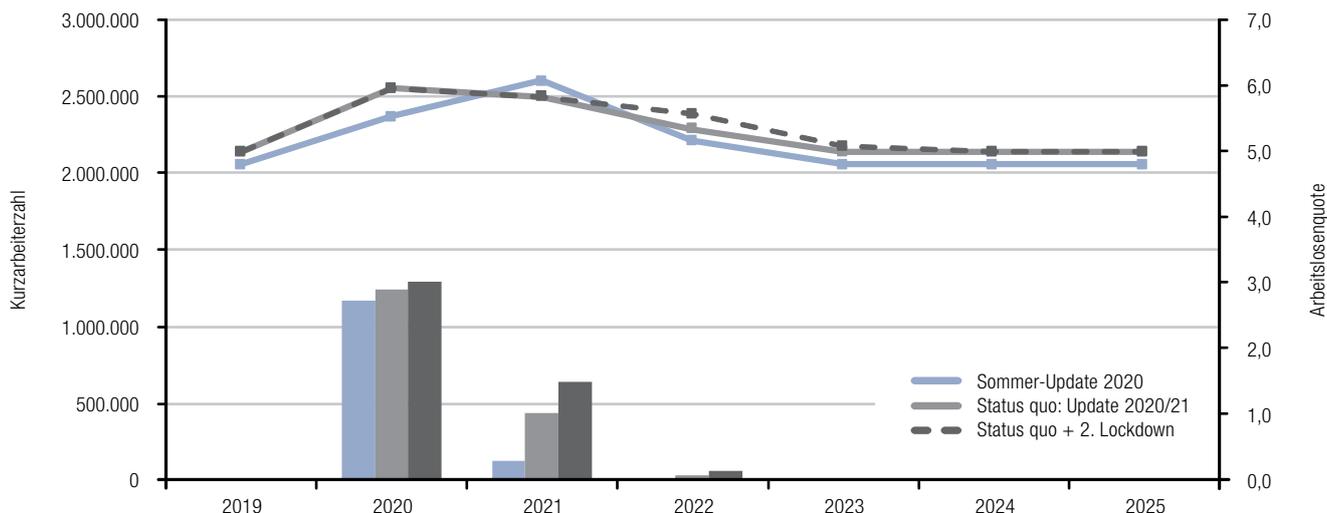
Analog zu den Ergebnissen der Steuerschätzung veröffentlicht die Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose eine korrespondierende Abschätzung der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der Gebietskörperschaften. Die Gemeinschaftsdiagnose aus dem Oktober 2020 rechnet im Vergleich zur Veröffentlichung aus dem Frühjahr des gleichen Jahres mit einer schlechteren Entwicklung des Wirtschaftswachstums und zudem mit einer stärkeren fiskalischen Belastung durch zusätzliche Ausgaben der Gebietskörperschaften. Diese zusätzlichen Ausgaben umfassen insbesondere höhere investive Ausgaben, wie z.B. für den Fonds zur Förderung der künstlichen Intelligenz oder den erhöhten „Umweltbonus“ für Elektroautos, sowie das zweite Familienentlastungsgesetz.

Allerdings gehen die bereits im September und Oktober 2020 erschienenen Veröffentlichungen der Steuerschätzung und der Gemeinschaftsdiagnose nicht davon aus, dass es nochmals zu weitreichenden Beschränkungen der sozialen Kontakte im öffentlichen Raum, wie es in der zweiten Hälfte des März und im April 2020 der Fall war, kommen muss. Vielmehr wird ein langsamer und kontinuierlicher wirtschaftlicher Erholungsprozess angenommen. Angesichts der Entwicklung im Herbst und Winter 2020 und des erneuten Lockdowns sind diese Annahmen als (zu) optimistisch einzuordnen. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, bildet das Szenario „Status quo + 2. Lockdown“ pessimistischere Annahmen bezüglich der konjunkturellen Entwicklung ab, als sie im September 2020 in der Steuerschätzung unterstellt wurden.¹

Tabelle 1 und Abbildung 3 geben einen Überblick über die drei behandelten Szenarien und die ihnen für die Jahre 2020 bis 2025 zugrundeliegenden Annahmen bezüglich der Entwicklung des Wirtschaftswachstums und des Arbeitsmarktes. Die Arbeitsmarkteffekte der Corona-Pandemie im Jahr 2020 werden auf Grundlage des Anstiegs der Kurzarbei-

Abbildung 3: Arbeitsmarktentwicklung der betrachteten Szenarien (Kurzarbeiterzahl (Säulen) in Beschäftigungsäquivalenten* und Arbeitslosenquote (Linien) in Prozent aller zivilen Erwerbspersonen)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Fiktive Zahl, die angibt, für wie viele Arbeitnehmer sich durch Kurzarbeit ein 100-prozentiger ganzjähriger Arbeitsausfall ergeben hätte.

¹ Aufgrund der historisch außergewöhnlichen Situation sind Prognosen über die zukünftige wirtschaftliche Entwicklung und die zugrundeliegenden Parameter mit besonders großer Unsicherheit behaftet. Das Ausmaß des konjunkturellen Einbruchs hängt wesentlich vom weiteren Verlauf der Pandemie sowie von den politisch getroffenen Maßnahmen zur Eindämmung des Virus ab.

terzahlen und der Arbeitslosenquote gegenüber dem Vorjahr laut Bundesagentur für Arbeit (2020a) modelliert. In Abhängigkeit von der jeweils unterstellten Wachstumsentwicklung werden die pandemiebedingte Kurzarbeiterzahl und Arbeitslosenquote in den Folgejahren abgeschmolzen.

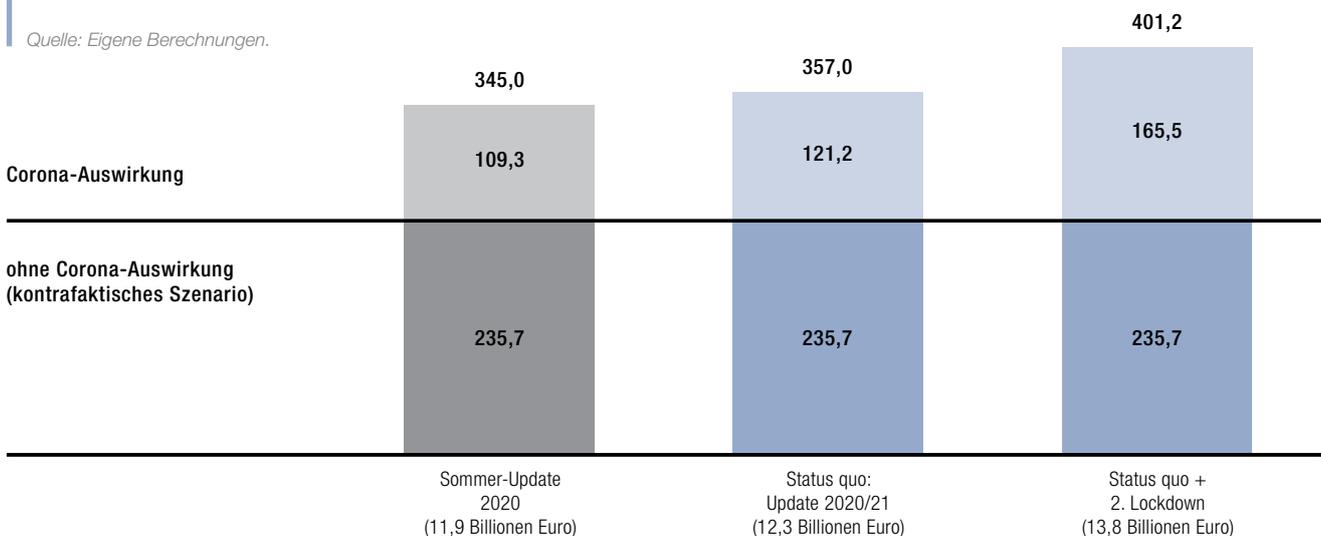
Für das Jahr 2020 wird im Status quo Szenario eine Arbeitslosenquote von 5,9 Prozent und ein Umfang der Kurzarbeit von über 1,2 Millionen Beschäftigungsäquivalenten angenommen. Das unterstellte coronabedingte Kurzarbeitsvolumen im Jahr 2021 liegt bei etwa 430.000 ganzjährigen Beschäftigungsäquivalenten und die unterstellte Arbeitslosenquote bei 5,8 Prozent. Im Jahr 2022 sinkt das Kurzarbeitsvolumen auf etwa 25.000 ganzjährige Beschäftigungsäquivalente und die Arbeitslosenquote auf 5,3 Prozent ab. Die nach zwei Jahren in Kurzarbeit verbliebenen Beschäftigungs-

äquivalente gehen unterjährig in die Arbeitslosigkeit über und dämpfen die Erholung der Arbeitslosenquote. Ab dem Jahr 2023 erreicht die Arbeitslosenquote wieder den Wert aus dem Jahr 2019 in Höhe von 5,0 Prozent.

Das Szenario „Status quo + 2. Lockdown“ illustriert eine langsamere Erholung im Jahr 2021 als im Status quo Szenario, die auch in den folgenden Jahren nicht wieder aufgeholt wird. Dadurch bildet dieses Szenario wiederum nicht nur einen konjunkturellen Einbruch ab. Vielmehr wird auch in diesem Szenario angenommen, dass sich die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung dauerhaft auf einem niedrigeren Wachstumspfad befinden wird. Dies würde die Nachhaltigkeitslücke im Vergleich zum Status quo noch einmal um 44,2 Prozentpunkte und damit auf 401,2 Prozent des BIP bzw. auf 13,8 Billionen Euro erhöhen (Abbildung 4).

Abbildung 4:
Nachhaltigkeitslücken der betrachteten Szenarien
(in Prozent des BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP (2019) = 3,435 Billionen Euro.

3 Dauerbaustelle Sozialversicherungen

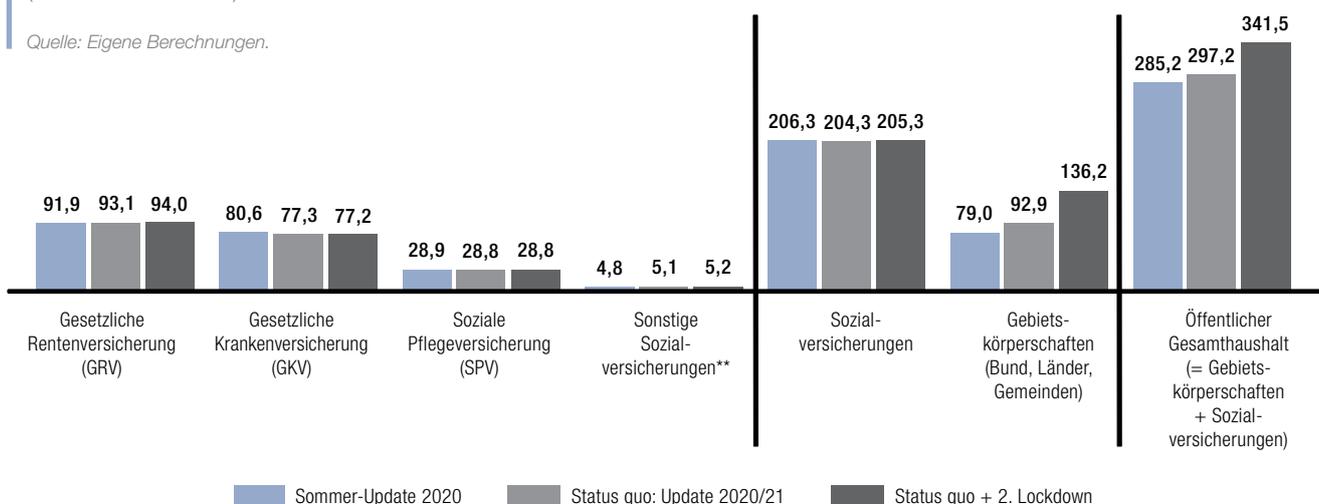
3.1 Die impliziten Schulden der Sozialversicherungen und Gebietskörperschaften

Abbildung 5 zeigt, dass der in Abschnitt 2 beschriebene Anstieg der Nachhaltigkeitslücke gegenüber dem Sommer-Update 2020 im Wesentlichen auf die Entwicklung in den Gebietskörperschaften zurückzuführen ist, deren implizite Schulden im Status quo um 13,9 Prozentpunkte auf 92,9 Prozent des BIP ansteigen. Werden zudem mögliche Auswirkungen eines zweiten Lockdowns berücksichtigt, steigen die impliziten Schulden der Gebietskörperschaften auf 136,2 Prozent des BIP. Bereits im Sommer 2020 musste den Gebietskörperschaften erstmalig eine nicht nachhaltige Finanzierung attestiert werden (Bahnsen et al., 2020). Diese negative Entwicklung setzt sich weiter fort. Demgegenüber kommt es in den Sozialversicherungen aufgrund der nach wie vor unterstellten kurzfristigen Natur des Schocks überwiegend nicht zu einem starken negativen Impuls der Corona-Pandemie auf die Nachhaltigkeit. Die impliziten Schulden der Sozialversicherungen verringern sich insgesamt um bis zu 2 Prozentpunkte (Status quo). Sie liegen damit bei 204,3 Prozent des BIP – weiterhin auf hohem Niveau. Während die sonstigen Sozialversicherungen (SSV) und die Gesetzliche Rentenversicherung (GRV) einen Anstieg der impliziten Schulden verzeichnen,

nehmen die impliziten Schulden der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) und der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) leicht ab. In den SSV führen die prognostizierte schwächere wirtschaftliche Entwicklung und die damit einhergehenden negativen Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitt 2) zu einer weiteren Erhöhung der impliziten Verschuldung auf bis zu 5,2 Prozent des BIP (Status quo + 2. Lockdown), die vor allem in der Arbeitslosenversicherung anfällt. Diese Entwicklung schlägt sich auch in der GRV mit einer Erhöhung der impliziten Schulden um bis zu 2,1 Prozentpunkte nieder. Die höheren unterstellten Kurzarbeiterzahlen für die Jahre 2020 bis 2022 (vgl. Abschnitt 2) sind dabei ausschlaggebend für einen weiteren rentensteigernden Effekt, ausgelöst von der Aussetzung des Nachholfaktors.² Dadurch steigen die Ausgaben der GRV im Status quo noch stärker an als im Sommer-Update 2020 projiziert. Die Abnahme der impliziten Verschuldung in der GKV hingegen resultiert in erster Linie aus der Erhöhung des durchschnittlichen Zusatzbeitrags um 0,2 Prozentpunkte für das Jahr 2021. Darüber hinaus bewirken die steigenden Rentenausgaben neben einem Anstieg der impliziten Verschuldung der GRV auch steigende GKV-Beiträge der Rentner, woraus ein positiver Effekt für die GKV resultiert. Analog dazu wirkt sich auch in der SPV der nicht wirksame Nachholfaktor in der GRV positiv auf die Einnahmenentwicklung aus. Darüber hinaus lassen sich zum jetzigen Zeitpunkt keine langfristigen

Abbildung 5: Implizite Schulden der Sozialversicherungen und der Gebietskörperschaften (in Prozent des BIP*)

Quelle: Eigene Berechnungen.



* Referenz-BIP (2019) = 3,435 Billionen Euro.

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

² Eine detaillierte Beschreibung der Wirkungsweise des fehlenden Nachholfaktors in der GRV findet sich in Bahnsen et al. (2020), S. 12.

pandemiebedingten Auswirkungen hinsichtlich der Ausgaben der SPV identifizieren. Zwar könnte die von Bundesgesundheitsminister Spahn angedachte Pflegereform die implizite Verschuldung der SPV deutlich erhöhen. Da sie aber bisher weder vom Bundestag diskutiert noch vom Bundesrat gebilligt wurde, fließt sie nicht in den Status quo ein, sondern wird in Abschnitt 4 im Rahmen einer Szenariorechnung thematisiert. Im Ergebnis verzeichnet die SPV somit derzeit eine implizite Verschuldung von 28,8 Prozent des BIP – im Status quo wie auch unter Berücksichtigung eines zweiten Lockdowns.

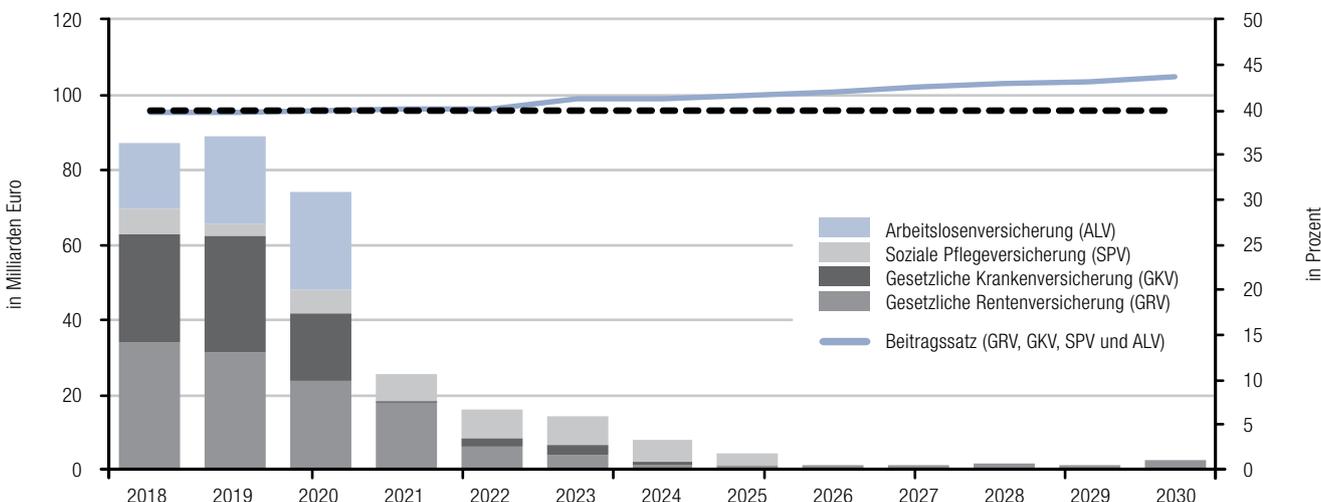
3.2 Die Sozialgarantie am seidenen Faden

Damit sich die Corona-Pandemie nicht negativ auf die Lohnnebenkosten auswirkt, hat die Bundesregierung beschlossen, die Sozialversicherungsbeiträge bei maximal 40 Prozent zu stabilisieren, und dies im Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket als „Sozialgarantie 2021“ festgehalten. Abbildung 6 zeigt, dass diese Sozial-„Garantie“ allerdings trotz bereits beschlossener zusätzlicher Steuerzuschüsse nur gewährt werden kann, wenn die Rücklagen der Sozialversicherungen kurzfristig aufgezehrt werden. Nach 2021 könnte diese „Garantie“ zudem nur sichergestellt werden, wenn der Bund dauerhaft weiter steigende Zuschüsse aus Steuermitteln leistet. Dabei würde es sich allerdings um eine reine Symptombekämpfung handeln: Die zukünftigen Lasten der Sozial-„Garantie“ würden

in den ohnehin stark belasteten Bundeshaushalt verschoben. Doch dieser Verschiebepfad ändert nichts an der Höhe der impliziten Schulden und dem zukünftigen Finanzierungsbedarf, der – sofern keine Reformen auf der Leistungsseite vorgenommen werden – vor allem von den jungen Generationen zu decken sein wird. Ohne Beitragssatzanpassungen oder Steuererhöhungen (bzw. Leistungskürzungen) werden die heute noch impliziten Schulden der Sozialversicherungen zu expliziten Schulden, da die Rücklagen der Sozialversicherungen nach 2021 nicht ausreichen, um die Sozialgarantie ohne höhere Bundeszuschüsse weiterhin aufrechtzuerhalten. Dies wird besonders bei der ALV deutlich, deren Rücklagen voraussichtlich bereits Ende 2020 aufgebraucht sind. Ähnlich dramatisch stellt sich die Situation in der GKV dar. Hier dürften zwar auch im Jahr 2021 noch Rücklagen vorhanden sein, allerdings werden diese durch ein voraussichtliches Defizit in Höhe von rund 17 Milliarden Euro reduziert (Deutsches Ärzteblatt, 2020a). In der GRV ist aufgrund der gesetzlichen Regelungen zur Mindestrücklage ein vollständiges Abschmelzen der Rücklagen ausgeschlossen. Die Rücklagen der SPV reichen voraussichtlich noch bis 2025 aus. Dieser Umstand lässt allerdings die bislang nicht quantifizierbaren negativen finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die SPV unberücksichtigt. Mit Blick auf die Beitragssatzentwicklung zeigt sich, dass die Entwicklung der Rücklagen ohne Berücksichtigung weiterer Bundeszuschüsse ab 2022 zu Sozialversicherungsbeiträgen oberhalb der 40 Prozent-Marke führen wird.

Abbildung 6: Rücklagen und Beitragssatzentwicklung der Sozialversicherungen bis 2030 (Rücklagen (Säulen) in Milliarden Euro (linke Achse) / Beitragssatz (Linie) in Prozent (rechte Achse))

Quelle: Eigene Berechnungen.



4 Ein Blick auf die geplante Pflegereform

Bundesgesundheitsminister Jens Spahn hat Anfang Oktober 2020 aus gutem Grund betont, dass Pflege „die soziale Frage der 20er Jahre“ sei. Angesichts der immer weiter fortschreitenden gesellschaftlichen Alterung (siehe Abbildung 12 in Abschnitt 6) wird Pflege aber auch darüber hinaus für Jahrzehnte ein bestimmendes Thema bleiben. Mit seiner Aussage trifft der Bundesgesundheitsminister also den Nerv der gegenwärtigen Diskussion, gleichzeitig greift er damit jedoch insofern zu kurz, als dass er die Pflege auf ihre soziale Komponente reduziert. Denn so richtig und wichtig Spahns Aussage ist, so notwendig ist auch die ökonomische Frage der Finanzierung. Diese zweite Frage gewinnt vor dem Hintergrund des Reformvorschlags, den der Bundesgesundheitsminister parallel zu seiner Aussage skizzierte, noch einmal mehr an Bedeutung. Diesem Vorschlag zufolge soll das bisherige Teilleistungssystem der Pflegeversicherung in der stationären Versorgung aufgegeben und in eine Vollversicherung umgewandelt werden. Zusätzlich sind eine bessere Entlohnung der Pflegekräfte sowie verbesserte Leistungen in der ambulanten Versorgung vorgesehen. Finanziert werden soll diese Reform durch einen dauerhaften Steuerzuschuss aus dem Bundeshaushalt.

Bezüglich des Reformbedarfs in der SPV sind sich fast alle Beteiligten einig. Uneinigkeit herrscht hingegen bei der Frage nach der Ausgestaltung der Reformmaßnahmen hinsichtlich der Gewährung zusätzlicher Leistungen bzw. konsolidierender Maßnahmen in der SPV. Mit Blick auf die gesellschaftliche Alterung bedeutet Ersteres eine weitere Hy-

pothek für die zukünftigen Generationen. Aufgrund des sich nachteilig verändernden Verhältnisses von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern steigen die Ausgaben der SPV ohnehin zunehmend schneller als die Einnahmen, sodass schon rein demografisch bedingt in naher Zukunft mit zusätzlichen Beitragsbelastungen zu rechnen ist. Ein Ausbau der Pflegeversicherung wäre im Sinne der fiskalischen Nachhaltigkeit folglich ein weiterer Schritt in die falsche Richtung. Vor diesem Hintergrund soll der Reformvorschlag des Bundesgesundheitsministers im Folgenden einer genaueren Analyse unterzogen werden.

4.1 Der Spahn'sche Reformvorschlag

Nach den Interviewaussagen von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn vom 04.10.2020 wurden Anfang November 2020 erste Eckpunkte für eine geplante Reform der Pflegeversicherung seitens des Bundesministeriums für Gesundheit (BMG) bekannt (BMG, 2020; Deutsches Ärzteblatt, 2020b).³ Die Reform beruht demnach im Wesentlichen auf drei Säulen:

Stationäre Versorgung

In der stationären Versorgung soll das bisherige Teilleistungssystem in eine Vollversicherung mit zeitlich und in der Höhe begrenztem Eigenanteil umgewandelt werden (siehe Abbildung 7).⁴ Hierfür soll zum einen der pflegebedingte Eigen-

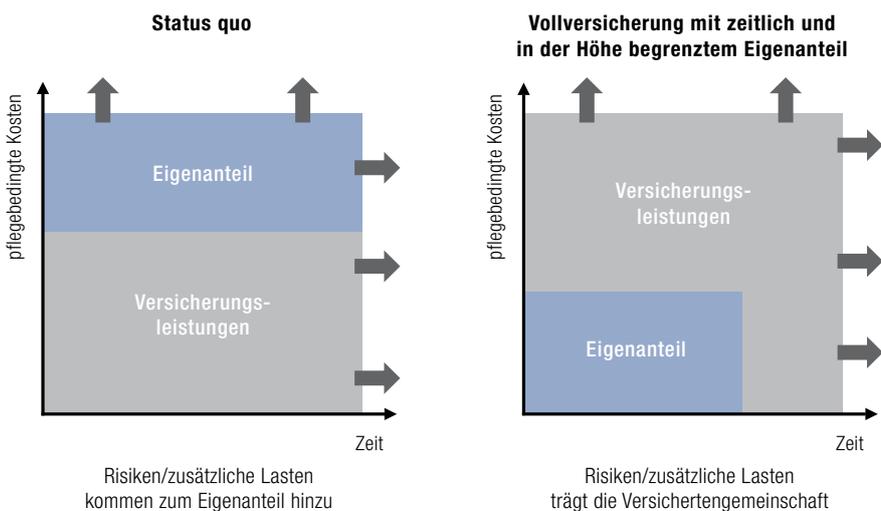


Abbildung 7: Schematische Darstellung des Vorschlags im Bereich der stationären Versorgung

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

Anders als bei der betrieblichen Altersversorgung, bei der zur Vermeidung unvorhersehbarer finanzieller Risiken zunehmend ein Wechsel vom Prinzip „Defined Benefits“ zu „Defined Contributions“ stattfindet, würde in der SPV mit der Begrenzung des pflegebedingten Eigenanteils der entgegengesetzte Weg eingeschlagen und das finanzielle Risiko vom Versicherten auf die SPV verlagert werden.

³ Zum Zeitpunkt des Verfassens dieses Beitrags lag der breiten Öffentlichkeit das Eckpunktepapier zum Reformvorschlag seitens des BMG noch nicht vor.

⁴ Sobald private Eigenanteile vom Umfang der Leistungsanspruchnahme entkoppelt werden und die SPV alle Zusatzkosten übernimmt, existiert kein Anreiz mehr, die Inanspruchnahme von Pflegeleistungen auf das objektiv notwendige Leistungsniveau zu begrenzen. Anreiztheoretisch ist dann vom Problem des sogenannten Moral Hazard die Rede. Siehe hierzu Bahnsen et al. (2019).

anteil (einrichtungseinheitlicher Eigenanteil) auf maximal 700 Euro monatlich gedeckelt werden. Darüber hinaus entstehende Pflegekosten trägt dann die SPV. Zum anderen wird der Eigenanteil in der Folge nicht länger als 36 Monate gezahlt werden müssen. Somit beträgt der pflegebedingte Eigenanteil einer jeden pflegebedürftigen Person in Summe höchstens 25.200 Euro.⁵

Ambulante Versorgung

In der ambulanten Versorgung soll zum einen ab Pflegegrad 2 ein jährliches Pflegebudget in Höhe von 3.330 Euro je pflegebedürftiger Person eingeführt werden. Dieses ist zur Finanzierung von Kurzzeit- und Verhinderungspflege vorgesehen. Zum anderen wird beabsichtigt, die ambulanten Geld- und Sachleistungen der SPV dynamisch anzupassen. Zum 1. Juli 2021 sollen diese einmalig um fünf Prozent erhöht werden. Ab 2023 sind dann jährliche Anpassungen anhand der Inflationsrate vorgesehen.⁶

Pflegekräfte

Zur Steigerung der Attraktivität des Pflegeberufs wird eine bessere Entlohnung für Pflegekräfte angestrebt. Hierzu sollen stationäre Einrichtungen und ambulante Pflegedienste nur dann eine Zulassung erhalten, wenn sie nach Tarif oder tarifähnlich bezahlen. Eine solche „Tarifvertragspflicht“ wäre dann Voraussetzung, um Leistungen gegenüber der Pflegeversicherung abrechnen zu können.

Die Kosten des Reformvorschlags belaufen sich nach Aussage des Bundesgesundheitsministers auf anfänglich rund sechs Milliarden Euro jährlich (BMG, 2020). Dabei entfallen drei Milliarden Euro auf die stationäre Versorgung, eine Milliarde Euro auf die ambulante Versorgung und zwei Milliarden Euro auf die bessere Entlohnung der Pflegekräfte. Angesichts der Absicht, die Lohnnebenkosten nicht über 40 Prozent steigen zu lassen, soll die Finanzierung nicht über eine Beitragssatzerhöhung erfolgen. Stattdessen ist eine Deckung der Mehrausgaben über einen pauschalen Bundeszuschuss an die SPV vorgesehen, dessen Höhe bislang allerdings nicht näher spezifiziert wurde.

Neben den drei bereits genannten Säulen der Pflegereform wurde im Eckpunktepapier darüber hinaus das Ziel formuliert, „Nachhaltigkeit und Demografiefestigkeit“ zu fördern. Diese Absicht ist grundsätzlich positiv zu bewerten, sofern es sich nicht nur um Lippenbekenntnisse handelt. Hierzu soll

die Ansparphase des Pflegevorsorgefonds (bei Beibehaltung des Beginns der Entnahmephase) von 2035 bis zum Jahr 2050 verlängert werden. Ergänzend dazu ist eine Erhöhung des Beitragszuschlags für Kinderlose um 0,1 Prozentpunkte, ausschließlich zum Besparen des Fonds, vorgesehen. Zur Stärkung der privaten Vorsorge soll zudem die staatliche Zulage zu privaten Pflegezusatzversicherungen („Pflege-Bahr“) von gegenwärtig fünf auf 15 Euro pro Monat erhöht werden.

4.1.1 Zur Legitimation einer Finanzierung aus Bundesmitteln

Vor dem Hintergrund stetig steigender Ausgaben in der SPV tritt wiederkehrend die Forderung nach einem Bundeszuschuss zu Tage. Die Begründungen sind ordnungspolitisch allerdings häufig wenig überzeugend. Auch die Leistungsausweitungen im Rahmen des Reformvorschlags sollen, zumindest partiell, aus Steuermitteln finanziert werden, obwohl die Finanzierung von Leistungen zur originären Aufgabe der Pflegeversicherung gehört. Allerdings ist die Einführung eines dauerhaften Bundeszuschusses mit Vorsicht zu genießen, da auf diese Weise einer ausufernden Steuerfinanzierung wie in den anderen Sozialversicherungen Tür und Tor geöffnet wird.

Eine Steuerfinanzierung von Versicherungsleistungen der SPV würde zu einer intransparenten Finanzierungsstruktur ähnlich wie in der GRV führen. Steuerzuschüsse erzeugen lediglich eine Finanzierungszugewinnung und würden die Pflegeleistungen zudem von der finanziellen Situation des Bundes und den kurzfristigen Haushaltsentscheidungen der politischen Entscheidungsträger abhängig machen. Damit entfielen der grundlegende Vorteil einer parafiskalisch finanzierten und damit haushaltspolitisch unabhängigen Sozialversicherung. Der zur Finanzierung vorgeschlagene Steuerzuschuss ist daher kritisch zu betrachten und einer genauen Prüfung zu unterziehen.

Ohnehin ist der Bundeshaushalt als „Steinbruch“ der Sozialausgaben bereits jetzt stark strapaziert. Schon heute machen diese über die Hälfte des Bundeshaushaltes aus (BMF, 2020c). Steuermittel sollten vorrangig den Politikbereichen vorbehalten bleiben, in denen originärer Handlungsbedarf für die Bundespolitik besteht, um eine dauerhafte Überforderung des Bundeshaushalts zu vermeiden. Zudem bedeuten in einer alternden Bevölkerung auch Steuerzuschüsse zur SPV eine intergenerative Lastenverschiebung hin zu jüngeren und zukünftigen Generationen.

⁵ Kosten für Unterkunft und Verpflegung sowie die Investitionskosten müssten weiterhin selbst getragen werden.

⁶ Die bisherige Dynamisierungsregelung (§ 30 SGB XI) sieht eine Prüfung der Notwendigkeit und Höhe einer Anpassung der SPV-Leistungen alle drei Jahre vor.

4.1.2 Löst der Reformvorschlag einen Heimsog-Effekt aus?

Kommt es zu einer Verschiebung zwischen den Versorgungsformen von der vergleichsweise günstigen ambulanten hin zur teuren stationären Pflege, wird von einem sogenannten „Heimsog“ gesprochen. Eine solche Veränderung im Inanspruchnahmeverhalten geht mit Auswirkungen auf die zukünftige Ausgabenentwicklung der SPV einher. Als „natürliche“ strukturelle Gründe für einen Heimsog-Effekt können unter anderem demografische Trends wie sich verändernde Haushalts- und Familienstrukturen (u.a. Trend zur Singulari-

sierung) oder eine zunehmende Frauen-Erwerbsbeteiligung genannt werden. „Künstlich induzierte“ Gründe hingegen haben ihren Ursprung in politischen Reformen, wie dem Spahn’schen Reformvorschlag.

Eine Reform, die die stationäre Pflege derart ausbaut, läuft Gefahr, einen solchen Heimsog-Effekt zu verursachen bzw. zu befördern und damit die Mehrausgaben noch einmal erheblich zu steigern. Die veranschlagten sechs Milliarden Euro jährlich wären dann deutlich zu niedrig angesetzt. Im Folgenden werden neben dem Reform-Basis-Szenario drei weitere Szenarien betrachtet, um die fiskalischen Auswirkungen eines Heimsog-Effektes zu illustrieren (siehe Tabelle 2).

Tabelle 2:
Szenarien zur Illustrierung eines reforminduzierten Heimsog-Effektes

Quelle: Eigene Berechnungen.

Reform-Basis-Szenario	Gegenwärtiges Verhältnis von ambulanter (78,5 Prozent) und stationärer (21,5 Prozent) Versorgung bleibt konstant (kein Heimsog).
70:30-Szenario	Der Anteil der stationären Versorgung nimmt bis 2040 um 10 Prozentpunkte zu und der Anteil der ambulanten Versorgung entsprechend ab.
60:40-Szenario	Der Anteil der stationären Versorgung nimmt bis 2040 um 20 Prozentpunkte zu und der Anteil der ambulanten Versorgung entsprechend ab.
50:50-Szenario	Der Anteil der stationären Versorgung nimmt bis 2040 um 30 Prozentpunkte zu und der Anteil der ambulanten Versorgung entsprechend ab.

Im Reform-Basis-Szenario wird unterstellt, dass sich kein reforminduzierter Heimsog-Effekt einstellt und das Inanspruchnahmeverhalten beim gegenwärtigen Verhältnis von knapp 80 Prozent Pflegebedürftiger in ambulanter und gut 20 Prozent in stationärer Versorgung verharrt. Dieses Szenario bildet insofern eher eine unrealistisch optimistische Entwicklung ab. Das 70:30-Szenario unterstellt eine Zunahme der stationären Versorgung um 10 Prozentpunkte bis 2040. Damit würde sich die Versorgungsstruktur wieder auf dem langjährigen Verhältnis vor dem Pflegestärkungsgesetz II von 2017 einpendeln.⁷ Somit kann dieses Szenario als realistisch

optimistisch bezeichnet werden. Wird hingegen unterstellt, dass der Anteil der stationären Versorgung sogar um 20 Prozentpunkte zunimmt, kann von einem realistisch pessimistischen Szenario gesprochen werden. Bis 2040 würde sich dann ein Verhältnis von rund 60 zu 40 einstellen. Für das dritte Heimsog-Szenario wird ein Anstieg des Anteils der stationären Versorgung um 30 Prozentpunkte angenommen, um auch eine Art „Worst Case“ zu berücksichtigen. Insofern unterstellt dieses Szenario eine stark pessimistische Entwicklung, die fast eine 50 zu 50 Verteilung bis 2040 postuliert. Die Übergangsphase bis 2040 wird gewählt, um verzögerte Ver-

⁷ Aufgrund des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs und der damit verbundenen Umstellung auf Pflegegrade ist es zu einer Ausweitung des Kreises von Leistungsberechtigten gekommen, die sich insbesondere in der ambulanten Pflege bemerkbar gemacht und zu einem Verhältnis von rund 80 zu 20 geführt hat.

haltensanpassungen auf der Nachfrage- und Angebotsseite abzubilden. Zwar würden die finanziell gesetzten Anreize isoliert betrachtet für einen „schnelleren“ Heimsog sprechen, da Pflegebedürftige aber weiterhin die „Unterkunftskosten“ selbst tragen müssen, wird nicht von einem sprunghaften Anstieg stationärer Inanspruchnahme ausgegangen. Auch die Angebotsseite wird sich nur schrittweise an eine steigende Nachfrage nach stationären Pflegeleistungen anpassen können.⁸ Verzögerte nachfrage- und angebotsseitige Entwicklungen werden dementsprechend zu einer Verzögerung des Heimsog-Effektes führen.

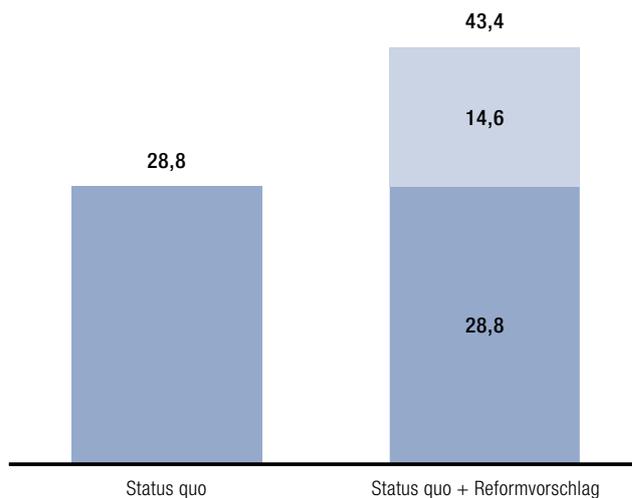
4.2 Fiskalische und intergenerative Effekte des Reformvorschlags

Der Bundesgesundheitsminister hat klargestellt, dass weitere Beitragssatzerhöhungen für die Finanzierung der Reform nicht infrage kommen. Wie die entstehenden Mehrausgaben letztendlich im Detail finanziert werden sollen, geht aus den Eckpunkten allerdings nicht hervor. Ein pauschaler Steuerzuschuss ist zwar vorgesehen, ob dieser alle Mehrausgaben (dauerhaft) decken wird, bleibt jedoch abzuwarten. Es stellt sich zunächst die Frage, welche Auswirkungen auf die langfristige Finanzierung der Pflegeversicherung und damit für die Nachhaltigkeit ausgabenseitig zu erwarten sind. Dabei würden sich bei einer (partiellen) Finanzierung aus Steuermitteln die negativen Nachhaltigkeitseffekte in der Pflegeversicherung reduzieren. Belastet würde hingegen der Bundeshaushalt und somit die Gebietskörperschaften. In der Konsequenz führt die Verschiebung der Mehrausgaben in den Bundeshaushalt zu einer intransparenten Finanzierung des Pflegeversicherungssystems, mit der Folge, dass am Ende die Steuerzahler für einen Großteil der Mehrausgaben aufkommen müssten.

Bereits im Status quo offenbart die SPV eine implizite Verschuldung von 28,8 Prozent des BIP. Dies bedeutet, dass unter gegenwärtigen Rahmenbedingungen schon jetzt Rückstellungen in dieser Höhe notwendig wären, um die SPV langfristig auf ein nachhaltiges Fundament zu stellen und zugesicherte Leistungsversprechen garantieren zu können. Werden zusätzlich die reformbedingten Mehrausgaben des Reform-Basis-Szenarios berücksichtigt, lassen diese die implizite Verschuldung der SPV auf 43,4 Prozent anwachsen.

Abbildung 8:
Spahn'scher Reformvorschlag erhöht die implizite Verschuldung der SPV (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



Langfristig kostet die Reform also 14,6 Prozent des BIP (siehe Abbildung 8).

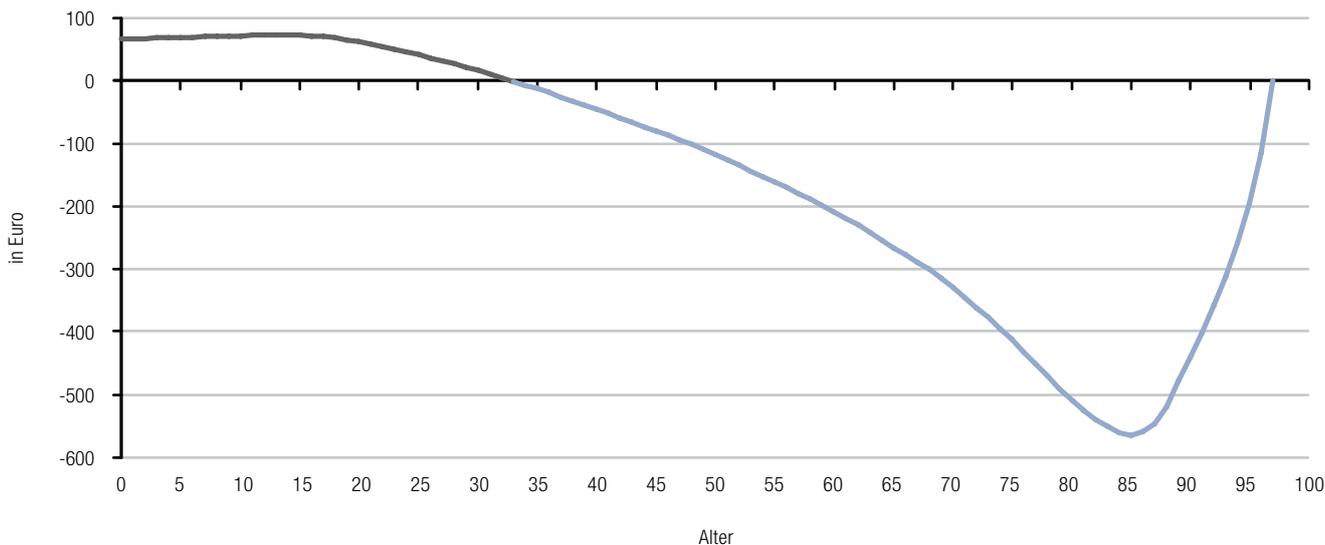
Es ist zwar beabsichtigt, aber keineswegs sicher, dass die Reform gänzlich aus Steuermitteln finanziert wird. Die Ungleichbehandlung der Generationen durch das Reformvorhaben, wenn zunächst von einer Steuerfinanzierung abstrahiert wird, ist in Abbildung 9 dargestellt. Sie zeigt die durchschnittlichen reformbedingten Be- bzw. Entlastungen je verbleibendem Lebensjahr für alle im Basisjahr 2018 lebenden Jahrgänge.

Alle Jahrgänge, die 2018 jünger als 33 Jahre alt waren, werden durch die Reform mit einer zusätzlichen jährlichen Belastung von maximal 72 Euro pro Person konfrontiert. Insbesondere aufgrund des zur Diskontierung unterstellten positiven Zinssatzes von 3 Prozent (siehe Abschnitt 6.2) wiegen ihre höheren Beitragszahlungen (infolge kommender Beitragssatzerhöhungen) in naher Zukunft ihre ausgeweiteten Leistungen in ferner Zukunft auf. Im Gegensatz dazu profitieren alle Jahrgänge, die 33 Jahre und älter sind, von

⁸ Alle Szenarien unterliegen der Annahme, dass sich keine angebotsseitigen Restriktionen einstellen, d.h. es wird von einem Fachkräftemangel in der Pflege und einer zu geringen Verfügbarkeit stationärer Pflegeeinrichtungen abstrahiert.

Abbildung 9:
Reforminduzierte Be- bzw. Entlastung je verbleibendem Lebensjahr (Annuität⁹)

Quelle: Eigene Berechnung.



Hinweis: Betrachtet werden die im Basisjahr 2018 lebenden Jahrgänge.

der Reform. Die reformbedingten Entlastungen steigen bis zu einem Maximum von 564 Euro je verbleibendem Lebensjahr für eine durchschnittliche 85-jährige Person im Basisjahr 2018. Für ältere Jahrgänge werden die finanziellen Vorteile aufgrund der abnehmenden verbleibenden Lebenserwartung nach und nach kleiner. Sie profitieren entsprechend weniger von der Reform.

Wie bei jeder Ausweitung eines umlagefinanzierten Systems ist auch diese Ausweitung mit unverhofften Gewinnen, sogenannten Windfall-Profits, für diejenigen verbunden, die bereits pflegebedürftig sind oder es in Kürze werden. Folglich haben diese Personen für die höheren Leistungen entweder keine oder lediglich überschaubare Beiträge gezahlt. Gleichzeitig entstehen Verluste beziehungsweise Belastungen für derzeitige und zukünftige Beitragszahler.

Unabhängig davon, ob die Reform aus Beitrags- oder Steuermitteln finanziert wird, führt sie zu deutlichen Mehrausgaben, die der Bundesgesundheitsminister – wie bereits skizziert – auf anfänglich sechs Milliarden Euro pro Jahr beziffert.

Es ist jedoch nicht davon auszugehen, dass die realen Ausgaben auf dem Einführungsniveau verbleiben. Allein die erwartete Zunahme der Zahl der Pflegebedürftigen im Zuge der demografischen Entwicklung wird einen Anstieg der Ausgaben bewirken. Angesichts der Ausgestaltung der Reform besteht darüber hinaus die Gefahr eines reforminduzierten ausgabensteigernden Heimsog-Effektes (vgl. Abschnitt 4.1.2). In Abhängigkeit des unterstellten Szenarios (siehe Tabelle 2) entwickeln die angesetzten Mehrausgaben eine Dynamik, die die anfänglichen sechs Milliarden Euro schnell ansteigen lässt. Die entsprechenden Entwicklungen der Mehrausgaben können Tabelle 3 entnommen werden.

Selbst im Reform-Basis-Szenario unter der unrealistisch optimistischen Annahme, dass es keine Verschiebungen im Verhältnis der Inanspruchnahme zwischen ambulanter und stationärer Pflege gibt, wird es demografisch bedingt (und unabhängig vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum) zu steigenden Mehrausgaben kommen. Steigt der Anteil stationär versorgter Pflegebedürftiger gemäß des 70:30-Szenarios bis

⁹ In Anlehnung an das Konzept aus der Tilgungsrechnung beschreiben die dargestellten Annuitäten die von Zinssatz und verbleibender Lebenserwartung abhängigen finanziellen Vor- und Nachteile, die die Reform mit sich brächte.

	2022	2030	2040	2050
Reform-Basis-Szenario	6,0	7,6	9,8	13,6
70:30-Szenario	6,0	11,1	20,2	28,9
60:40-Szenario	6,3	15,0	31,0	44,9
50:50-Szenario	6,6	18,9	41,9	60,9

Tabelle 3:
Entwicklung der jährlichen realen Mehrausgaben bis 2050 (in Milliarden Euro)

Hinweis: Werte in Preisen von 2019

Quelle: Eigene Berechnungen.

2040 um 10 Prozentpunkte an, würden sich die realen Mehrausgaben schon bis 2030 annähernd verdoppeln und 2050 bei fast 30 Milliarden Euro liegen. Entsprechend höher fallen die Mehrausgaben im realistisch pessimistischen 60:40-Szenario und im extremen 50:50-Szenario aus. In diesen beiden Szenarien kommt es bereits im unterstellten Reformjahr 2022 zu Ausgaben, die die sechs Milliarden Euro übersteigen.

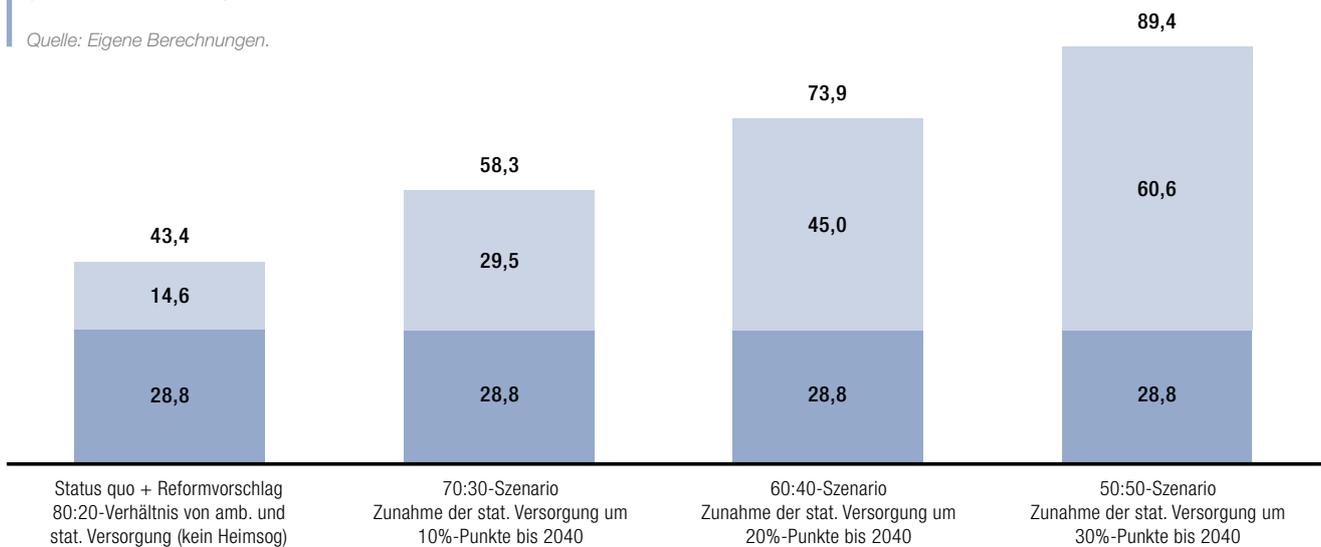
Langfristig führen die Mehrausgaben zu einem merklichen Anstieg der impliziten Verschuldung. Im Reform-Ba-

sis-Szenario nimmt diese um 14,6 Prozentpunkte zu. Die implizite Verschuldung in den Heimsog-Szenarien ist, wie in Abbildung 10 zu sehen, deutlich höher.

Dabei käme es schon bei realistisch optimistischer Entwicklung im 70:30-Szenario zu mehr als einer Verdopplung der gegenwärtigen impliziten Verschuldung in der SPV (Anstieg um 29,5 Prozentpunkte). Die Anstiege im 60:40- und 50:50-Szenario fallen mit 45,0 und 60,6 Prozentpunkten entsprechend höher aus.

Abbildung 10:
Implizite Verschuldung der SPV – mit Reformvorschlag und Heimsog-Szenarien (in Prozent des BIP)

Quelle: Eigene Berechnungen.



4.3 Bewertung des Reformvorschlags und mögliche Alternativen

Die beträchtlichen Leistungsausweitungen des geplanten Reformvorschlags erzeugen eine Illusion der Sicherheit, die auf Dauer nicht aufrechterhalten werden kann und letztendlich an den Finanzierungserfordernissen scheitern muss. Sinnvoller wäre es, die Bevölkerung verstärkt für eigenverantwortliche Vorsorge zu sensibilisieren sowie darauf hinzuarbeiten, die SPV zukunftsfest zu machen und dabei eine Begrenzung der intergenerativen Lastenverschiebung zu sichern. Eine solche Begrenzung kann allerdings nur gelingen, wenn die Leistungen der SPV nicht ständig weiter ausgebaut werden. Im Sinne der intergenerativen Solidarität ist es notwendig, als Gesellschaft Eigenverantwortung, Eigenvorsorge und Subsidiarität stärker zu betonen. Wer individuell vorsorgen kann, sollte dies tun, um das Kollektiv zu entlasten. Kommt jede Generation verstärkt selbst für ihre Pflegeleistungen auf, lassen sich die negativen intergenerativen Folgen der Bevölkerungsalterung erheblich abmildern. Die SPV soll dabei keineswegs abgeschafft, sondern in einem finanzierbaren Umfang gehalten und sinnvoll ergänzt werden.

Die Verpflichtung, das eigene Einkommen und Vermögen im Falle von Pflegebedürftigkeit einzusetzen, sollte kein Tabu sein, denn von der Einführung der SPV dürften vor allem die Bezieher mittlerer und hoher Einkommen profitiert haben. Es gibt somit keine überzeugende Begründung, warum dieser ökonomisch leistungsfähige Teil der Gesellschaft noch stärker als bisher aus der finanziellen Verantwortung

für die eigene Pflege entlassen werden sollte. Für Bezieher niedriger Einkommen ergeben sich aus einer Begrenzung der SPV-Leistungen und Stärkung der Eigenverantwortung im Übrigen keine Nachteile. Der Staat springt – entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip – nach wie vor mit der Sozialhilfe (Hilfe zur Pflege) bei finanzieller Bedürftigkeit unterstützend ein. Das Argument der finanziellen Überforderung der älteren Generationen ist ebenfalls nur bedingt haltbar. Der überwiegende Teil der Rentnerhaushalte ist sehr wohl in der Lage, die Pflege selbst zu bezahlen. So verfügen fast 72 Prozent ebendieser über ausreichende Einkommens- und Vermögenswerte, um einen einjährigen stationären Aufenthalt finanzieren zu können. Selbst eine fünfjährige stationäre Versorgung könnten noch 67 Prozent finanzieren (Kochskämper et al., 2020).

Kompatibel mit dem Gedanken der Eigenverantwortung und Eigenvorsorge sind unter anderem kapitalgedeckte private Zusatzversicherungen zur Absicherung späterer Pflegekosten. Da das Pflegebedürftigkeitsrisiko erst in hohem Alter stark zunimmt, besteht gerade für Jüngere ein ausreichender Zeithorizont, um auch mit akzeptablen Beträgen eine nennenswerte Zusatzabsicherung aufzubauen. In Kombination damit wäre die Einführung einer Karenzzeit denkbar, die dazu beitragen kann, die Ausgabendynamik in der SPV deutlich zu bremsen. Die Karenzzeit beschreibt dabei den leistungsfreien Zeitraum zwischen Entstehung des Leistungsanspruchs (Eintritt der Pflegebedürftigkeit) und dem tatsächlichen Beginn von Leistungszahlungen der SPV. Bereits eine einjährige Karenzzeit kann die implizite Verschuldung der SPV wesentlich reduzieren und der Beitragssatzdynamik Einhalt gebieten (Bahnsen et al., 2019).

5 Fazit

Die fiskalischen Perspektiven der öffentlichen Haushalte haben sich aufgrund der Corona-Pandemie weiter verschlechtert. Die Ergebnisse zeigen, dass sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte allein zwischen Frühjahr und Herbst 2020 von 345,0 auf 357,0 Prozent des BIP vergrößert hat. Umgerechnet entspricht dies einem Anstieg von 11,9 auf 12,3 Billionen Euro. Die Gründe hierfür liegen zum einen in einem stärkeren Rückgang der Steuereinnahmen als im Frühjahr 2020 laut dem Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ erwartet worden war. Zum anderen ist mit einem Anstieg der Staatsausgaben aufgrund höherer öffentlicher Investitionen und weiterer politischer Maßnahmen zu rechnen. Bei Berücksichtigung einer langsameren wirtschaftlichen Erholung infolge erneuter staatlicher Infektionsschutzmaßnahmen zur Eindämmung der Pandemie (2. Lockdown) steigt die Nachhaltigkeitslücke auf 401,2 Prozent des BIP.

Die negativen Auswirkungen der Corona-Pandemie machen sich auch in den Sozialversicherungen bemerkbar, deren Rücklagen nach 2021 nicht ausreichen werden, um die Sozialgarantie ohne weitere Bundeszuschüsse aufrechtzuerhalten. Sozialversicherungsbeiträge oberhalb der 40-Prozent-Marke ab 2022 dürften die Folge sein. Weitere Steuerzuschüsse könnten die Beitragszahler zwar entlasten, würden allerdings den finanziellen Handlungsspielraum des Bundes weiter einschränken.

Im Hinblick auf die nachhaltige Finanzierung der SPV ist der Reformvorschlag von Bundesgesundheitsminister Jens

Spahn verfehlt. Finanziert werden soll diese Reform – zumindest partiell – durch einen dauerhaften Steuerzuschuss aus dem Bundeshaushalt. Eine solche Reform würde nicht nur die Nachhaltigkeitslücke der SPV deutlich erhöhen und damit zusätzliche fiskalische Lasten auf die junge Generation verlagern, sondern auch den Trend der Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen weiterführen. Während die mittleren und älteren Generationen von dem Reformvorschlag im Durchschnitt finanziell profitierten, würden die Jüngeren, die in den kommenden Jahrzehnten ohnehin mit stark steigenden Sozialversicherungsbeitragssätzen konfrontiert werden, finanziell schlechter gestellt. Das ist das Gegenteil von intergenerativer Solidarität. Da bei einer Ausweitung der Versicherungsleistungen im stationären Pflegebereich darüber hinaus mit kostentreibenden Fehlanreizen und einem zusätzlichen Heimsog-Effekt zu rechnen ist, könnte die Reform zudem deutlich höhere Kosten verursachen als bisher geplant.

Die Politik begnügt sich mit vermeintlich einfachen Lösungen, welche allerdings zu weiteren finanziellen Belastungen für nachfolgende Generationen führen werden. Dabei liegen mit kapitalgedeckten privaten Zusatzversicherungen oder der Einführung einer Karenzzeit konkrete Alternativen vor, sodass eine konstruktive Debatte um die zukünftige Ausgestaltung und Finanzierbarkeit der SPV möglich und wünschenswert wäre. Aktuell wird jedoch einmal mehr Flickschusterei betrieben und es werden Leistungsversprechen gegeben, die in Zukunft keineswegs sicher sind.

6 Methodische Grundlagen der Generationenbilanzierung

6.1 Das Konzept der Generationenbilanzierung

Die Methode der Generationenbilanzierung wurde von Auerbach et al. (1991, 1992, 1994) entwickelt, um die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen sowie die Auswirkungen von Fiskal- und Sozialpolitik zu analysieren.¹⁰ Im Kern handelt es sich bei der Generationenbilanzierung um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen. Die Grundlage für die Projektion der Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige Missverhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern die zukünftigen Ausgaben die zukünftigen Einnahmen übersteigen, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunehmen wird, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird.

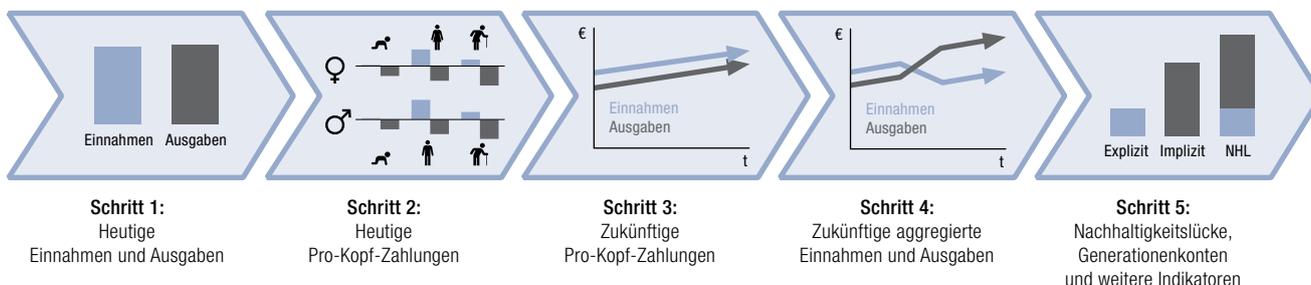
Neben der Berücksichtigung der impliziten Schuldenlast kann mittels der Generationenbilanzierung sowohl für die heute lebenden als auch für die zukünftigen Generationen der Betrag ermittelt werden, mit dem diese jeweils zu den künftigen Einnahmen und Ausgaben des Staates beitragen. Da-

her lassen sich nicht nur fundierte Aussagen über die finanzielle Nachhaltigkeit einer bestimmten Fiskal- und Sozialpolitik, sondern auch über deren intergenerative Verteilungswirkungen treffen. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 11 skizziert.

Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates gemäß Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR), bilden den Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung (Schritt 1). Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatsätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen heute lebenden Kohorten aufgeteilt (Schritt 2). Im dritten Schritt werden diese Pro-Kopf-Zahlungen, unter Berücksichtigung heute bereits beschlossener Reformen, mit dem Produktivitätswachstum fortgeschrieben. Mittels einer langfristigen Bevölkerungsprojektion zur Berücksichtigung der demografischen Entwicklung werden im nächsten Schritt die zukünftigen aggregierten Einnahmen und Ausgaben des Staates berechnet, indem die projizierten Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden (Schritt 4). Abschließend werden im Rahmen einer Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Nachhaltigkeitsindikatoren zu ermitteln (Schritt 5). Dabei ist die Generationenbilanzierung grundsätzlich auf einen unendlichen Betrachtungszeitraum ausgerichtet. Aufgrund der Barwertberechnung erfolgt in der Praxis aber eine Begrenzung auf einen deutlich kürzeren Zeitraum von wenigen hundert Jahren, da sehr weit in der Zukunft liegende Haushaltssalden

Abbildung 11:
Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten

Quelle: Eigene Darstellung.



¹⁰ Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999), Bonin (2001) und Hagist et al. (2006).

die Nachhaltigkeitslücke aufgrund der Abzinsung kaum noch beeinflussen. Je niedriger der gewählte Zins, desto stärker gehen (weit) in der Zukunft liegende projizierte Defizite in die Nachhaltigkeitslücke ein.¹¹

Die Ergebnisse der Generationenbilanzierung beruhen, ähnlich wie die Tragfähigkeitsberichte der Bundesregierung (BMF, 2020b) sowie die Tragfähigkeitsanalysen der Europäischen Kommission (2019), auf einer langfristigen Projektion der Finanzentwicklung des öffentlichen Gesamthaushalts. Dieser umfasst neben den Gebietskörperschaften, also Bund, Ländern und Gemeinden, auch die Sozialversicherungen. Zusätzlich zu den wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen wird die langfristige Entwicklung der öffentlichen Finanzen zukünftig im Wesentlichen durch die demografische Alterung geprägt (siehe Abschnitt 6.2). Während die Einnahmen des Staates maßgeblich aus Steuer- und Beitragszahlungen bestehen und hauptsächlich von der erwerbstätigen Bevölkerung erbracht werden, entfällt ein bedeutender Anteil der Ausgaben in Form von Renten-, Gesundheits- und Pflegeleistungen auf die ältere Bevölkerung. Daher führt die in Abbildung 12 dargestellte Zunahme des Altenquotienten zu einem wachsenden Missverhältnis zwischen der langfristigen Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates.

6.2 Berücksichtigte Rahmenbedingungen

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der vorliegenden Generationenbilanz bilden die Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Gesamthaushalts der Jahre 2018 und 2019 gemäß den Daten der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes (2020). Die projizierte zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren und langen Frist sowie die langfristigen demografischen Veränderungen geprägt:

Wirtschaftliche Rahmenbedingungen

Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen unterstellt die Generationenbilanz

eine einheitliche Trendwachstumsrate von 1,5 Prozent. Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz von 3,0 Prozent zugrunde.¹² Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der 158. Steuerschätzung aus dem September 2020 für den Zeitraum 2020 bis 2024 (BMF, 2020a) sowie der Gemeinschaftsdiagnose (2020) ein.

Fiskalpolitische Rahmenbedingungen

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz die bis einschließlich Oktober 2020 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen unter anderem die Teilabschaffung des Solidaritätszuschlags, die Einführung des zweiten Familienentlastungsgesetzes, die CO₂-Bepreisung in Verkehr und Wärme, die Senkung der EEG-Umlage sowie insbesondere den „Corona-Schutzschild“, das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sowie das Zukunftspaket als Reaktionen auf die Corona-Pandemie.

Demografische Rahmenbedingungen

In Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) unterstellt die Bevölkerungsjahresprojektion in der Generationenbilanz 2020, dass die Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau von knapp 1,6 Kindern pro Frau verharrt und die Lebenserwartung bei Geburt von Männern/Frauen von momentan 78,5/83,3 bis 2060 auf 84,4/88,1 Jahre ansteigt. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige Nettozuwanderung von jährlich 206.000 Personen unterstellt.¹³ Auf dieser Grundlage ist bis zum Jahr 2060 mit einem Bevölkerungsrückgang von heute gut 83,2 Millionen auf 78,2 Millionen Personen zu rechnen. Dieser Bevölkerungsrückgang ist an sich allerdings nicht besonders besorgniserregend. Problematisch ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitige Alterung der Bevölkerung. Wie Abbildung 12 zeigt, wird sich der Altenquotient, d.h. die Anzahl der über 67-jährigen Personen pro 100 Personen im Alter zwischen 20 und 66 Jahren, bis

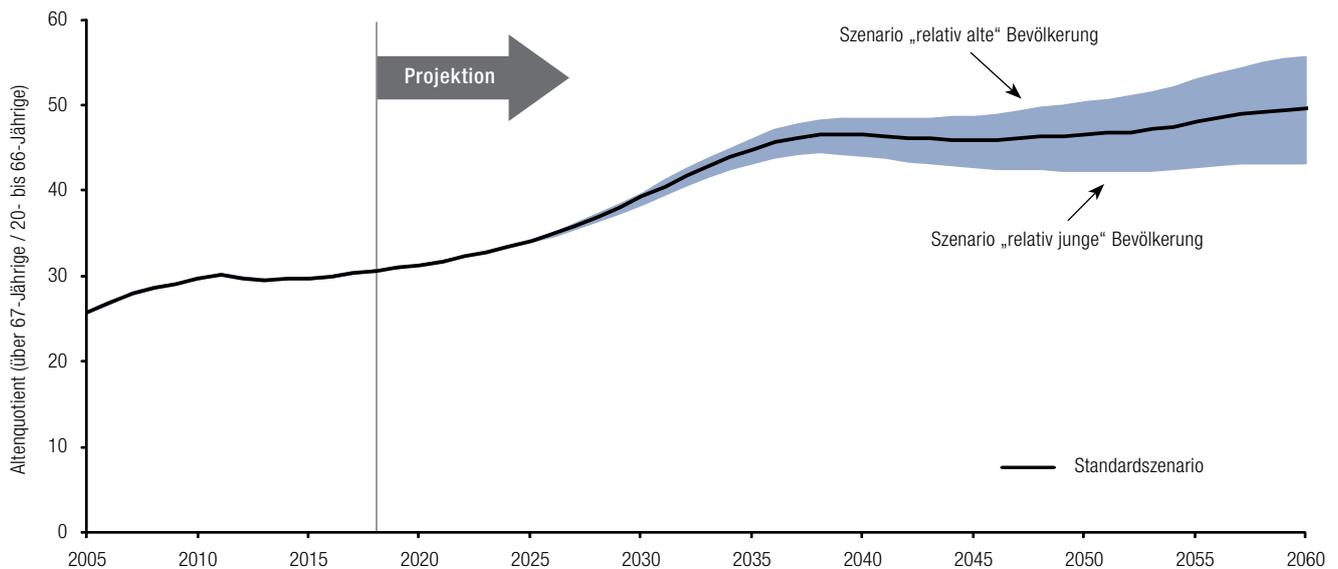
¹¹ Die Generationenbilanzierung unterstellt theoretisch einen unendlichen Zeithorizont. In der Praxis liegen hingegen in der Regel mehrere 100 Jahre als gute Approximation zugrunde. Für die rechnerische Umsetzung der vorliegenden Generationenbilanzierung werden deshalb 300 Perioden gewählt.

¹² Grundlage für die Wachstumsrate bildet der langfristige reale Zins auf zehnjährige Staatsanleihen für die vergangenen 50 Jahre. Im Durchschnitt liegt dieser bei annähernd 3,0 Prozent. Die Wahl des, aus gegenwärtiger Perspektive erheblich zu hohen, Zinssatzes lässt einige Kritik zu, ist aber letztendlich in der langfristigen Perspektive der Generationenbilanzierung begründet. Darüber hinaus dient dies auch der Vergleichbarkeit mit anderen Generationenbilanzierungsstudien, die in der Regel mit einem Zinssatz von 3,0 Prozent rechnen.

¹³ Der Wanderungssaldo von 206.000 Personen entspricht der Annahme W2 der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung und berechnet sich als Durchschnitt der Jahre 1955 bis 2018.

Abbildung 12:
Entwicklung des Altenquotienten bis 2060

Quelle: Eigene Berechnungen.



zum Jahr 2060 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird dieser einen starken Anstieg verzeichnen. Auch im Anschluss wird sich der Alterungsprozess der Bevölkerung weiterhin fortsetzen, allerdings mit reduzierter Geschwindigkeit. Entfallen auf eine über 67-jährige Person gegenwärtig noch etwas mehr als drei Personen im erwerbsfähigen Alter, so werden dies im Jahr 2060 nur noch zwei erwerbsfähige Personen sein.

Die in Abbildung 12 blau dargestellte Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien. Als Bandbreite der möglichen Entwicklung werden die Szenarien einer „relativ jungen“ (G3-L1-W3) und einer „relativ alten“ (G1-L3-W1) Bevölkerung, ebenfalls in Anlehnung an die 14. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, betrachtet.¹⁴

6.3 Verwendete Nachhaltigkeitsindikatoren

Ob fiskalpolitische Entscheidungen und Rahmenbedingungen als nachhaltig bezeichnet werden können und in welchem Ausmaß durch die Fortführung einer bestimmten Politik intergenerative Lastenverschiebungen entstehen, lässt sich mit Hilfe unterschiedlicher Nachhaltigkeitsindikatoren beantworten:

Nachhaltigkeitslücke

Im Sinne einer Schuldenquote entspricht die Nachhaltigkeitslücke der tatsächlichen Staatsverschuldung im Verhältnis zum heutigen BIP. Die tatsächliche Staatsverschuldung setzt

¹⁴ Im Unterschied zum Standardszenario unterstellt das Szenario der „relativ jungen“ Bevölkerung einen Anstieg der Fertilitätsrate auf 1,7 Kinder je Frau, während sich bei der Lebenserwartung der verlangsamte Anstieg der letzten Jahre fortsetzt und somit die Lebenserwartung bei Geburt bis 2060 bei Jungen/Mädchen auf 82,5/86,4 steigt. Der jährliche Wanderungsüberschuss verbleibt ab 2030 auf einem hohen Niveau von 300.000 Personen. Hingegen geht das Szenario der „relativ alten“ Bevölkerung davon aus, dass die Fertilitätsrate auf 1,4 Kinder je Frau sinkt, die Lebenserwartung von Männern/Frauen auf 86,2/89,6 ansteigt und der Wanderungsüberschuss ab 2030 lediglich 110.500 Personen pro Jahr beträgt.

sich dabei aus der heute bereits sichtbaren oder expliziten Staatsschuld und der heute noch unsichtbaren oder impliziten Staatsschuld zusammen. Eine positive Nachhaltigkeitslücke zeigt an, dass die aktuelle Fiskalpolitik auf Dauer nicht tragfähig ist und daher Steuer- und Abgabenerhöhungen oder Einsparungen zukünftig unumgänglich sind.

Implizite Schuld

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

Notwendige Abgabenerhöhung

Der Indikator notwendige Abgabenerhöhung entspricht dem Umfang, um den die Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben dauerhaft erhöht werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.¹⁵

Notwendige Ausgabensenkung

Im Unterschied zur notwendigen Abgabenerhöhung gibt der Indikator notwendige Ausgabensenkung an, wie stark die Staatsausgaben – mit Ausnahme der Zinsausgaben – dauerhaft verringert werden müssten, um die Nachhaltigkeitslücke langfristig zu schließen.

¹⁵ Es handelt sich dabei um eine rein statische Betrachtung, d.h. Verhaltensänderungen der Menschen infolge einer Abgabenerhöhung werden vernachlässigt. Dies gilt gleichermaßen für den Indikator notwendige Ausgabensenkung.

Literatur

- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting, *Tax Policy and the Economy* 5, 55–110.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1992). Generational Accounting: A New Approach to Understanding the Effects of Fiscal Policy on Saving, *Scandinavian Journal of Economics* 94 (2), 303.
- Auerbach, A. J., Gokhale, J. und Kotlikoff, L. J.** (1994). Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy, *Journal of Economic Perspectives* 8 (1), 73–94.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B. und Seuffert, S.** (2019). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2019 – Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung?, *Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 146.
- Bahnsen, L., Kohlstruck, T., Manthei, G., Raffelhüschen, B., Seuffert, S. und Wimmesberger, F.** (2020). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2020 – Nachhaltigkeit im Schatten der Corona-Pandemie, *Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 152.
- Bonin, H.** (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*, Berlin: Springer.
- Bundesagentur für Arbeit** (2020a). Angezeigte Kurzarbeit (Versionen 01/2020-09/2020), URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?nn=6698&topic_f=kurzarbeit (Zugriff am 17.11.2020).
- Bundesagentur für Arbeit** (2020b). Arbeitsmarkt in Deutschland (Versionen 01/2020-09/2020), URL: https://statistik.arbeitsagentur.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Einzelheftsuche_Formular.html?submit=Suchen&topic_f=analyse-d-arbeitsmarkt (Zugriff am 18.11.2020).
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020a). Ergebnis der 158. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ vom 8. bis 10. September 2020 in Berlin, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020b). Fünfter Bericht zur Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, Berlin.
- BMF – Bundesministerium der Finanzen** (2020c). Entwicklung des Bundeshaushalts bis einschließlich September 2020, Monatsbericht des BMF Oktober 2020, Berlin.
- BMG – Bundesministerium für Gesundheit** (2020). Spahn: „Pflege ist die soziale Frage der 20er Jahre“, Bundesgesundheitsminister Jens Spahn im BILD-Interview über die kommende Pflegereform, URL: <https://www.bundesgesundheitsministerium.de/presse/interviews/interviews/bams-041020.html> (Zugriff am 17.11.2020).
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie** (2020). Schlaglichter der Wirtschaftspolitik, Monatsbericht, November 2020, Berlin.
- Deutsches Ärzteblatt** (2020a). Spahns Kassenpläne sorgen für Streit, URL: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/116938/Spahns-Kassenplaene-sorgen-fuer-Streit> (Zugriff am 17.11.2020).
- Deutsches Ärzteblatt** (2020b). BMG legt Eckpunkte zur Reform der Pflegeversicherung vor, URL: <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/118233/BMG-legt-Eckpunkte-zur-Reform-der-Pflegeversicherung-vor> (Zugriff am 17.11.2020).
- Europäische Kommission** (2019). *Fiscal Sustainability Report 2018*, Institutional Paper, 094, Brüssel.
- Eurostat** (2020). Öffentlicher Bruttoschuldenstand, URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_17_40/default/table?lang=de (Zugriff am 17.11.2020).
- Gemeinschaftsdiagnose** (2020). Erholung verliert an Fahrt – Wirtschaft und Politik weiter im Zeichen der Pandemie, *Gemeinschaftsdiagnose* 2/2020 vom 14.10.2020, Dienstleistungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie.
- GKV-Spitzenverband** (2018). Finanzierung der Pflegeversicherung durch neuen Bundeszuschuss stärken, Pressemitteilung vom 24.07.2018, Berlin, URL: https://www.gkv-spitzenverband.de/gkv_spitzenverband/presse/pressemitteilungen_und_statements/pressemitteilung_730176.jsp (Zugriff am 17.11.2020).
- Hagist, C., Raffelhüschen, B. und Weddige, O.** (2006). *Brandmelder der Zukunft – Die aktuelle Generationenbilanz*, *Stiftung Marktwirtschaft, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 97.
- Kochskämper, S., Neumeister, S. und Stockhausen, M.** (2020). Unspezifische Vorsorge – reicht es für die Pflege? Untersuchung anhand der Daten des Sozioökonomischen Panels, *IW Report*, No. 44/2020.
- Raffelhüschen, B.** (1999). Generational Accounting: Method, Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.
- Rothgang, H. und Kalwitzki, T.** (2018). Skizze einer neuen Finanzierung der Pflegeversicherung, *G&S Gesundheits- und Sozialpolitik*, 72(6), 6–12.
- Statistisches Bundesamt** (2019). *Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt** (2020). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2019*, *Fachserie* 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.

Executive Summary

Die globalen gesundheitlichen, politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie haben zur Folge, dass die deutsche Wirtschaft im Jahr 2020 von einem **der stärksten Konjunkturreinbrüche** in der Nachkriegsgeschichte betroffen war.

Vor diesem Hintergrund werfen die Stiftung Marktwirtschaft und das Forschungszentrum Generationenverträge der Universität Freiburg in der vorliegenden Studie einen ungeschminkten Blick auf die langfristige Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen und damit auch auf die zusätzlichen finanziellen Belastungen, die den jungen und zukünftigen Generationen drohen. Für das vorliegende Update, das die Berechnungen aus dem Sommer des Jahres 2020 aktualisiert, beläuft sich die **aktuelle Nachhaltigkeitslücke aus expliziten und impliziten Schulden auf 12,3 Billionen Euro oder 357,0 Prozent des BIP**. Davon entfallen auf die explizite, d.h. sichtbare Verschuldung nur **16,7 Prozent** – eine außergewöhnlich **geringe Schuldentransparenz**. Deutlich schwerer wiegt dementsprechend die implizite, d.h. unsichtbare Verschuldung, die sich auf **297,2 Prozent des BIP** beläuft. In ihr spiegeln sich die bereits erworbenen und bei Fortführung des Status quo noch entstehenden **ungedeckten Ansprüche** heutiger und zukünftig lebender Generationen gegenüber dem Staat wider.

Um dieses langfristige Missverhältnis zwischen öffentlichen Ausgaben und Einnahmen zu beseitigen, müssten entweder **alle Einnahmen um 16,3 Prozent erhöht oder die Ausgaben um 13,0 Prozent gesenkt werden**. Im Vergleich zum Sommer-Update verzeichnet die Nachhaltigkeitslücke einen Anstieg von 12,0 Prozentpunkten. Im Vergleich zu einem kontrafaktischen (fiktiven) Szenario ohne Corona-Pandemie beträgt der Anstieg sogar 121,3 Prozentpunkte. Der überwiegende Teil der Schuldenzunahme ist dabei jeweils bei den Gebietskörperschaften zu verorten. Die Sozialversicherungen sind demgegenüber aufgrund der Annahme, dass sich der Arbeitsmarkt mittelfristig wieder erholen wird, weniger stark vom Anstieg der impliziten Schulden respektive der Nachhaltigkeitslücke betroffen. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen des **zweiten Lockdowns** ist damit zu rechnen, dass die **Nachhaltigkeitslücke auf 13,8 Billionen Euro oder 401,2 Prozent des BIP ansteigt**.

Das Ziel der Bundesregierung, die Sozialversicherungsbeiträge bei maximal 40 Prozent zu stabilisieren (**Sozialgarantie 2021**), hat zur Folge, dass die **Rücklagen der Sozialversicherungen bereits kurzfristig aufgezehrt** werden. Wollte die Politik die **Beitragssatzgrenze von 40 Prozent** auch über das Jahr 2021 hinaus beibehalten, müssten die Einnahmen der Sozialversicherungen durch **weitere Zu-**

schüsse aus Steuermitteln subventioniert werden. Das aber wäre eine bloße Symptombekämpfung und würde lediglich dazu führen, dass die zukünftigen Lasten der Sozial-„Garantie“ in den ohnehin schon stark durch Sozialausgaben belasteten Bundeshaushalt verschoben würden. Dies wird besonders bei der **Arbeitslosenversicherung** deutlich, deren Rücklagen voraussichtlich bereits Ende 2020 aufgebraucht sein werden. Auch in der **Gesetzlichen Krankenversicherung** werden die Rücklagen durch ein zu erwartendes Defizit in Höhe von rund 17 Milliarden Euro im Jahr 2021 fast vollständig reduziert. Statt einer solchen Symbolpolitik zur scheinbaren Begrenzung der Beitragssätze benötigen die Sozialversicherungen ein **ordnungspolitisches Leitbild und nachhaltigkeitsorientierte Reformen**, damit die impliziten Schulden auch tatsächlich verringert und nicht nur zwischen den staatlichen Ebenen hin und her verschoben werden.

Auch vor diesem Hintergrund wurde ein besonderes Augenmerk auf die **jüngsten Reformvorschläge** von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn **für die Soziale Pflegeversicherung** gelegt. Danach soll das bisherige Teilleistungssystem der Pflegeversicherung in der stationären Versorgung aufgegeben und in eine **Vollversicherung umgewandelt** werden. Ferner sind eine höhere Entlohnung der Pflegekräfte sowie verbesserte Leistungen in der ambulanten Versorgung vorgesehen. Eine solche Reform würde die **Nachhaltigkeitslücke der Pflegeversicherung deutlich erhöhen – von 28,8 auf 43,4 Prozent des BIP**. Zur Finanzierung der mit dieser Reform verbundenen Mehrausgaben ist ein **fragwürdiger, dauerhafter Steuerzuschuss** aus dem Bundeshaushalt angedacht. Im Hinblick auf die Bevölkerungsalterung, die sich in kaum einem anderen Sozialversicherungszweig so stark bemerkbar macht wie in der Pflegeversicherung, würde diese Reform zu einer **weiteren Hypothek für die zukünftigen Generationen** werden. Während die mittleren und älteren Generationen von dem Reformvorschlag im Durchschnitt finanziell profitierten, würden die jüngeren Jahrgänge finanziell schlechter gestellt. Das ist das Gegenteil von **intergenerativer Solidarität**. Ferner ist bei einer Ausweitung der Versicherungsleistungen im stationären Pflegebereich mit **zusätzlichen kostentreibenden Anreizen** (z.B. Heimsog-Effekt sowie Moral Hazard) zu rechnen, die die Kosten der Reform weiter in die Höhe treiben würden. Alles in allem wäre ein solcher Ausbau der Pflegeversicherung ein weiterer **Schritt in die falsche Richtung**. Sinnvoll wäre stattdessen eine Stärkung der Eigenverantwortung und **Eigenvorsorge**, beispielsweise durch mehr kapitalgedeckte **private Zusatzversicherungen** oder die Einführung einer **Karenzzeit**.