

WIP-Kurzanalyse Juni 2021

Langfristige Finanzierungslasten durch kurzfristige Neuregelungen in der Pflegeversicherung

Lewe Bahnsen, Frank Wild

Kurz vor Ende der Legislaturperiode bringt die Bundesregierung Teile der ursprünglich geplanten Pflegereform auf den Weg. Die letzte Anhörung im Gesundheitsausschuss am 7. Juni 2021 zu den geplanten Neuregelungen hatte dabei noch einmal scharfe Kritik zu Tage gefördert. Mit der Verabschiedung der diesbezüglichen Änderungsanträge im Rahmen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Gesundheitsversorgung (GVWG) werden die Vorhaben dennoch in die Tat umgesetzt. Die Anpassungen sollen unter anderem die Pflegebedürftigen in stationären Einrichtungen entlasten, indem die pflegebedingten Eigenanteile begrenzt werden.

Die Finanzierung der zusätzlichen Ausgaben ist besonders vor dem Hintergrund des demografischen Wandels bereits jetzt mit großen Fragezeichen behaftet. In den nächsten Jahren wird die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter merklich sinken. Zugleich erreichen immer mehr Menschen der geburtenstarken Jahrgänge das Rentenalter und zahlen dann deutlich weniger Sozialversicherungsbeiträge, während ihre Ausgaben für Gesundheits- und Pflegeleistungen mit zunehmendem Alter ansteigen. Immer höhere Lasten verteilen sich somit auf immer weniger Schultern.

Während die Leistungen weiter ausgebaut werden, will die Bundesregierung (eigentlich notwendige) Beitragssatzsteigerungen in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) aber um jeden Preis verhindern. In der Konsequenz wird ein Steuerzuschuss eingeführt, der zur Finanzierung und Stabilisierung des Beitragssatzes beitragen soll. Eine daraus folgende Mischfinanzierung aus Steuern und Beiträgen schafft allerdings eine Fiskalillusion über die Kosten der Absicherung des Pflegebedürftigkeitsrisikos und führt im Endeffekt zu überhöhten Ausgaben. Steuermittel mögen als einfacher Weg erscheinen, doch auch sie müssen ebenso wie Sozialversicherungsbeiträge erwirtschaftet werden. Die logische Folge wären irgendwann Steuererhöhungen, die sich wiederum auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken. Werden Steuererhöhungen kurzfristig ausgeschlossen, handelt es sich in erster Linie um eine Schuldenfinanzierung, die mittel- bis langfristig zu begleichen ist.

„Kleine“ Pflegereform im Rahmen des GVWG

Nach langem Ringen wurde eine Reform der Pflegeversicherung am 11. Juni 2021 vom Bundestag verabschiedet.¹ Diese wird gesetzestechnisch über Änderungsanträge zum GVWG umgesetzt. Inhaltlich umfassen die Regelungen eine finanzielle Entlastung der Pflegebedürftigen durch eine prozentuale Begrenzung des pflegebedingten Eigenanteils in der vollstationären Pflege, eine Anhebung der Leistungsbeträge in der ambulanten Pflege und in der Kurzzeitpflege, eine Verpflichtung zur Zahlung einer Entlohnung nach Tarif für Pflegekräfte, als Voraussetzung für die Zulassung zur Versorgung, die Umsetzung des Personalbemessungsverfahrens für vollstationäre Pflegeeinrichtungen und sonstige Maßnahmen. Zur Gegenfinanzierung der Kostenwirkungen dieser Maßnahmen soll zum einen der Beitragssatzzuschlag für Kinderlose von 0,25 % auf 0,35 % angehoben sowie ein jährlicher Steuerzuschuss an die SPV von 1 Mrd. Euro eingeführt werden. Darüber hinaus soll sich die Gesetzliche Krankenversicherung mit 640 Mio. Euro jährlich pauschal an den Kosten der medizinischen Behandlungspflege in der vollstationären Pflege beteiligen. Sämtliche Finanzwirkungen der Änderungsanträge Pflege zum GVWG in der Pflegeversicherung finden sich in BMG (2021). Ebenfalls zur Finanzierung aufgeführt ist der Verzicht auf die einplante Dynamisierung der Leistungsbeträge. Inwiefern geplante Mehrausgaben als verfügbare Mittel deklariert werden können, ist mehr als fragwürdig.

In der Summe ergeben sich bis 2025 Mehrausgaben für die SPV von 3,8 Mrd. Euro jährlich. Die Maßnahmen zur Gegenfinanzierung summieren sich auf 3,2 Mrd. Euro jährlich. Wird zudem die pauschale Übernahme der Kosten für die medizinische Behandlungspflege durch die GKV berücksichtigt, wären die jährlichen Mehrausgaben gedeckt. 1,8 Mrd. Euro der Gegenfinanzierung betreffen allerdings den Verzicht auf die Leistungsdynamisierung, die keineswegs laufende Finanzmittel der SPV darstellen und deshalb nicht zur Deckung der Ausgaben herangezogen werden können. Im Ergebnis würde dies zu einer erheblichen Unterfinanzierung des Reformvorhabens führen, die entweder weitere Beitragssatzsteigerungen nach sich zieht oder den notwendigen Steuerzuschuss steigen lässt. Da erstere Option vor dem Hintergrund des 40 %-Ziels bei den Sozialversicherungsabgaben allerdings ausscheidet, bleibt nur letztere.

Aufbauend auf den Berechnungen von Bahnsen und Wild (2021) lässt sich anhand der vom BMG (2021) skizzierten Finanzwirkungen berechnen, wie sich die Unterfinanzierung auf die Entwicklung des Steuerzuschusses zur SPV auswirkt (siehe Abbildung 1).² Hierzu werden zwei Szenarien betrachtet. Das Basis-Szenario legt für die zukünftige Entwicklung sowohl auf Einnahmen- als auch auf Ausgabenseite die Entwicklung der Einnahmen aus den vergangenen 20 Jahren zugrunde (durchschnittliches Einnahmenwachstum von 1,8 % p. a.). Dieses Szenario vernachlässigt einen potenziellen Kostendruck und ist damit als vermeintliches „Best-Case-Szenario“ bzw. als

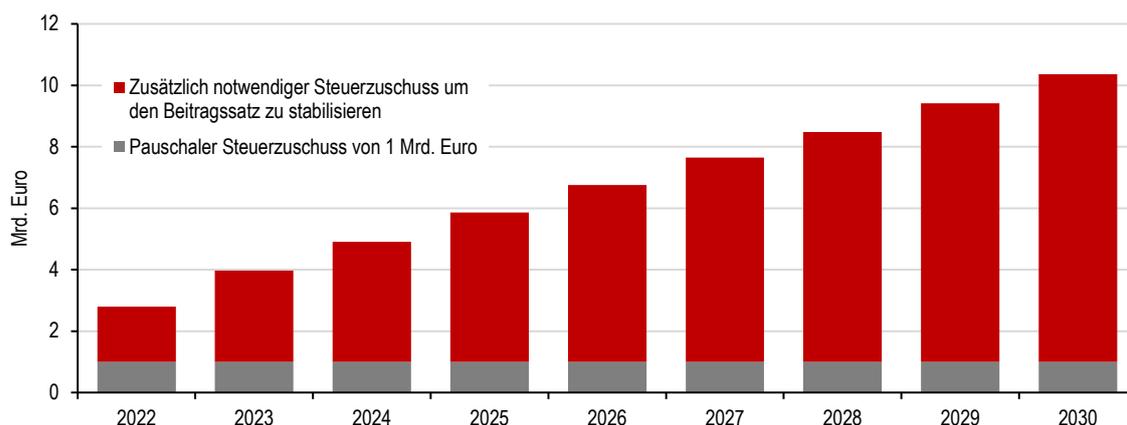
¹ „Klein“ ist diese Reformlösung nur in dem Sinne, dass nicht alle Reformüberlegungen umgesetzt wurden, die in einem zwischenzeitlich kursierenden Arbeitsentwurf des BMG skizziert waren. Siehe hierzu Bahnsen und Wild (2021).

² Da das zugrundeliegende Finanztableau des BMG die Finanzwirkungen nur bis 2025 beziffert, werden diese ab 2026 mit den unterstellten Wachstumsraten fortgeschrieben.

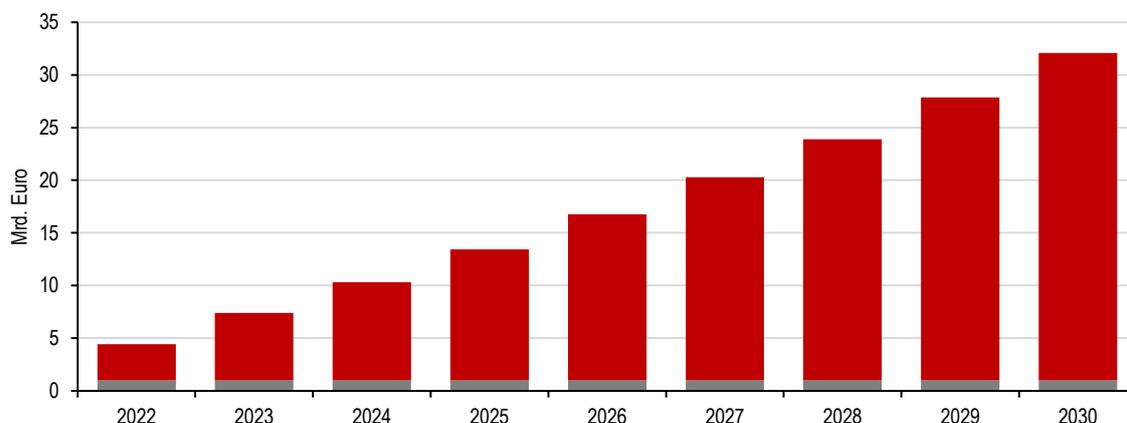
Untergrenze der zukünftigen Entwicklung anzusehen. Das 20-Jahres-Prolongations-Szenario unterstellt hingegen eine Fortsetzung des durchschnittlichen Einnahmen- und Ausgabenwachstums der vergangenen 20 Jahre (durchschnittliches Einnahmenwachstum von 1,8 % p. a. und durchschnittliches Ausgabenwachstum von 5,0 % p. a.). In diesem Szenario wird entsprechend ein Kostendruck berücksichtigt.

Abbildung 1: Entwicklung eines möglichen Steuerzuschusses in der SPV bis 2030

(a) Basis-Szenario



(b) 20-Jahres-Prolongations-Szenario



Hinweis: Angenommen wird ein konstanter Beitragssatz ab 2021 und, dass der Verzicht auf die Leistungsdynamisierungen nicht zur Gegenfinanzierung verwendet werden kann.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Bahnsen und Wild (2021) sowie BMG (2021).

Soll die Reform finanziert und gleichzeitig der Beitragssatz ab 2021 stabil gehalten werden, würden im Basis-Szenario bereits 2022 neben der 1 Mrd. Euro zusätzliche 1,8 Mrd. Euro benötigt. Dieser Betrag setzt sich zum einen aus der finanziellen Unterdeckung der Reform und zum anderen aus den Wirkungen der gesellschaftlichen Alterung zusammen. In der Folge könnte der benötigte Steuerzuschuss bis auf 10,4 Mrd. Euro im Jahr 2030 anwachsen. Über alle Jahre - von 2022

bis 2030 zusammengerechnet - würden in Summe Steuermittel in Höhe von 60,2 Mrd. Euro erforderlich. Sollte sich ein Kostendruck wie im 20er-Szenario in Anlehnung an die vergangenen 20 Jahre fortsetzen, könnte der notwendige Steuerzuschuss bis 2030 auf 32,1 Mrd. Euro ansteigen. In der Summe wären dann bis zu 156,5 Mrd. Euro bis zum Ende des Jahrzehnts erforderlich.

Kurzfristiger Aktionismus trifft auf langfristige Probleme

Angesichts des Fehlens einer nachhaltigen Finanzierungsstrategie für die – mitten in der COVID-19-Pandemie und mit Blick auf die gesellschaftliche Alterung – fragwürdigen Leistungsausweitungen erscheint das Reformvorhaben einmal mehr wie kurzfristiger Aktionismus, der die langfristige Reformbedürftigkeit der SPV ignoriert. Erst kürzlich hat die EU-Kommission (2021) erneut auf die langfristigen demografischen Herausforderungen hingewiesen. Sie berechnet, dass allein alterungsbedingt für Deutschland mit einem Anstieg der öffentlichen Pflegeausgaben von 1,6 % des BIP im Jahr 2019 auf 2,3 % im Jahr 2070 ausgegangen werden kann. Diese Entwicklung wird durch den kommenden Anstieg des Altenquotienten deutlich.³ Liegt das Verhältnis von Personen im Rentenalter zu Personen im erwerbsfähigen Alter gegenwärtig noch bei etwa eins zu drei, wird es im Jahr 2040 fast bei eins zu zwei liegen. Gerade in den 2030er Jahren wird sich der Anstieg beschleunigen – maßgeblich durch Einfluss der geburtenstarken Baby-Boomer-Jahrgänge. Das Ergebnis wird eine abnehmende Zahl potenzieller Beitragszahler bei gleichzeitig steigender Zahl potenzieller Leistungsempfänger sein. Entsprechend war und ist abzusehen, dass die umlagefinanzierte SPV unter großen Druck gerät.

Der mittel- bis langfristige Finanzbedarf war zudem schon vor der Reform hoch. Jüngere Beitragsprojektionen rechneten bisher mit einem Anstieg des Beitragssatzes von heute 3,05 % auf etwa 4 % und mehr bis ins Jahr 2040 (Bahnsen et al. 2020, Bahnsen und Wild 2021, Bertelsmann Stiftung 2019, Breyer und Lorenz 2020). Unter Berücksichtigung der Reformmaßnahmen werden diese Ergebnisse nach oben korrigiert werden müssen. Der weitere Ausbau der Umlagefinanzierung mag – aus Sicht der Pflegebedürftigen – kurzfristig positive Effekte erzeugen, wird das System der SPV aber bereits mittelfristig – aus Sicht der Beitragszahler – wieder arg strapazieren. Anstelle von kurzfristigen, nicht nachhaltigen Reformen wäre eine offene Debatte über mögliche nachhaltige Alternativen in Bezug auf die Pflegefinanzierung wünschenswert. Diesbezüglich explizit zu nennen sind der vom Verband der Privaten Krankenversicherung initiierte „Neue Generationenvertrag“ (PKV-Verband 2020), ein Nachhaltigkeitsfaktor für die Leistungen der SPV (Werdning et al. 2020), die Einführung einer Karenzzeit (Häcker et al. 2011) oder die Ergänzung einer Eigenanteilsversicherung (Kochskämper et al. 2019). Alle Vorschläge wären in der Lage zur Nachhaltigkeit der SPV beizutragen.

³ Destatis (2019) folgend, ist der Altenquotient hier definiert als 67-Jährige und Ältere je 100 Personen im Alter von 20 bis 66 Jahren.

Fazit

Die weitreichenden Leistungsausweitungen führen zu einer aufwachsenden Belastung der Steuerzahler mit den entsprechenden negativen volkswirtschaftlichen Rückkopplungen. Die teilweise Finanzierung der reformbedingten Mehrausgaben mittels Steuerzuschuss einerseits und die Zuschüsse, um den SPV-Beitragssatz konstant auf dem heutigen Niveau zu halten andererseits, würden sich bereits in einem konservativen Szenario auf insgesamt 10,4 Mrd. Euro im Jahr 2030 summieren. Über den Zeitraum von 2022 bis 2030 käme auf die Steuerzahler insgesamt eine Mehrbelastung von mindestens 60,2 Mrd. Euro zu. Mit Blick auf die hohen Ausgabensteigerungen in der Vergangenheit dürfte die Mehrbelastung jedoch noch deutlich höher liegen. Eine zunehmende Steuerfinanzierung resultiert früher oder später in einer Erhöhung der Abgabenlast. Diese ist weder jetzt noch später sinnvoll, da die Belastung der jüngeren Generation bei bereits jetzt schon hohem Schuldenstand weiter erhöht wird.

Die Änderungsanträge zum GVWG setzen die ursprünglich umfassender geplante Pflegereform nun nur in Teilen und unter großem Zeitdruck um. Angesichts der Tragweite des Vorhabens wäre ein eigenständiges Gesetzgebungsverfahren in der kommenden Legislaturperiode, in dem eine langfristige und nachhaltige Lösung hätte gefunden werden können, wünschenswert gewesen. Die jetzige Umsetzung wird den Reformbedarf eher verstärken und erschwert eine langfristig tragfähige Lösung.

Der dauerhafte Einstieg in einen Steuerzuschuss zur SPV ist grundsätzlich kritisch zu sehen. Zum einen ist auch eine Steuerfinanzierung keine Lösung für das demografische Problem. Zum anderen erzeugt sie eine kurzfristige Illusion von Finanzierungssicherheit und macht die Pflegeversicherung vom Bundeshaushalt abhängig, wo sie (zumindest partiell) mit anderen Staatszielen konkurriert. Nicht zuletzt benachteiligt ein Steuerzuschuss an die SPV in verfassungsrechtlich fragwürdiger Weise die Versicherten der Privaten Pflegepflichtversicherung.

Bedauerlich ist, dass Ansätze für eine zukunfts- und generationengerechte Stärkung der privaten Vorsorge aufgegeben wurden. Zur langfristigen und zukunftsfesten Sicherung der Pflege könnte eine stärkere private Pflegevorsorge maßgeblich beitragen. Die Förderung privater und betrieblicher Pflegezusatzversicherungen sollte deshalb Bestandteil einer (kommenden) Pflegereform sein.

Quellen

Bahnsen, L., Fetzer, S., Franke, F. und Hagist, C. (2020). Gone with the windfall – Germany's Second LTC Strengthening Act and its intergenerational implications, *Journal of the Economics of Ageing*, 17, 100254.

Bahnsen, L. und Wild, F. (2021). Finanzielle Auswirkungen der Pläne einer Pflegereform 2021, WIP-Kurzanalyse April 2021.

Bertelsmann Stiftung (2019). Perspektive Pflege – Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung.

Breyer, F. und Lorenz, N. (2020). Wie nachhaltig sind die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung finanziert?, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 591-596.

Bundesministerium für Gesundheit (BMG) (2021). Finanzwirkungen der Änderungsanträge Pflege zum GVWG in der Pflegeversicherung.

EU-Kommission (2021). The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070), Institutional Paper 148.

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

Kochskämper, S., Arentz, C. und Moritz, M. (2019). Zwei-Säulen-Strategie in der Pflegefinanzierung: Einführung einer Eigenanteilsversicherung, IW-Policy Paper 12/19.

Statistisches Bundesamt (Destatis) (2019). Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung, Wiesbaden.

Verband der Privaten Krankenversicherung (PKV-Verband) (2020). Ein neuer Generationenvertrag für die Pflege - Leitplanken für eine solidarische und generationengerechte Finanzierung der Pflegeversicherung.

Werding, M., Franken, H., Brossardt, B., Bucher-Koenen, T., Hüther, M., Kampeter, S., Richter, W. F., Schwannecke, H. und Zander, O. (2020). Zukunft der Sozialversicherungen: Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen, Bericht der BDA-Kommission, 29.07.2020.