

## Denn sie wussten, was sie taten: Zur Reform der Sozialen Pflege- versicherung\*

Von Jasmin Häcker\*\* und Bernd Raffelhüschen\*\*\*

**Zusammenfassung:** Die Notwendigkeit eines Reformbedarfs in der Sozialen Pflegeversicherung wurde von der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission) zwar erkannt, jedoch durch Setzung unrealistisch optimistischer Rahmenbedingungen stark eingeschränkt. Mithilfe der Generationenbilanzierung kann gezeigt werden, dass allein durch diese Rahmensetzung das Nachhaltigkeitsproblem „Pflegeversicherung“ bereits mehr als zur Hälfte quasi wegdefiniert wird. Zudem ist die eigentlich vorgeschlagene Politikmaßnahme der Kommission, das so genannte Modell des intergenerativen Lastenausgleichs, kaum in der Lage, eine Verbesserung in der langfristigen Finanzierbarkeit herbeizuführen. Anhand eines alternativen Ausphasungsmodells wird gezeigt, wie eine nachhaltige Situation durch eine private Pflegevorsorge erzeugt werden kann.

**Summary:** Although the necessity for reforming the German Long-Term Care Insurance (LTCI) was perceived by the „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (Rürup-Kommission), it was embanked with the help of an unrealistic optimistic set of crucial parameters. Using the method of generational accounting, it can be shown that the pre-existing sustainability gap in the LTCI is more than halfway erased solely by these assumptions. Moreover, it is pointed out that the actual policy recommendation of the „Kommission“ is hardly capable to improve the fiscal stance of the LTCI. By means of an alternative funding strategy to what was earlier a pure pay-as-you-go scheme, it can be shown how the policy makers could generate a truly sustainable situation.

### 1 Einleitung

Um es gleich vorwegzunehmen: Es war eine einmalige Chance – und sie wurde vergeben. Die Chance hatte die „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (im Folgenden Rürup-Kommission genannt), und sie bestand darin, den historischen Fehler, nämlich die Einführung der Sozialen Pflegeversicherung samt finanzieller Probleme, zu korrigieren.<sup>1</sup> Nunmehr hat auch die Kommission, wie schon zuvor der eigentliche Initiator der Pflegeversicherung, Arbeitsminister a. D. Norbert Blüm, eine Scheinlösung gewählt, eine Lösung, die mittelfristige Nachhaltigkeit sichert, langfris-

\* Für wertvolle Anregungen und hilfreiche Kommentare danken wir Oliver Ehrentraut und Stefan Fetzter.

\*\* Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Finanzwissenschaft I, Bertoldstr. 17, 79098 Freiburg, E-Mail: jasmin.haecker@vwl.uni-freiburg.de

\*\*\* Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und Universität Bergen, Norwegen. Korrespondenzadresse: Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Institut für Finanzwissenschaft I, Bertoldstr. 17, 79098 Freiburg, E-Mail: raffelhu@vwl.uni-freiburg.de

<sup>1</sup> Historischer Fehler u. a. deshalb, da es angesichts des bereits damals deutlich erkennbaren Alterungsprozesses der Bevölkerung unbedacht und leichtfertig war, für die Pflegeversicherung eine Finanzierungsform nach dem Umlageverfahren zu wählen.

tig jedoch dem demographischen Wandel nicht standhalten kann. Bevor dies gezeigt wird, sind zunächst einige Fakten zu konstatieren.

Es ist offenkundig, dass die Pflegeversicherung den Anforderungen, die der demographische Wandel mit sich bringt, nicht gerecht werden kann. Das System in seiner jetzigen Ausgestaltung ist langfristig nicht finanzierbar: Auf der einen Seite sinken durch den Alterungsprozess die durchschnittlichen Beitragseinnahmen pro Mitglied. Auf der anderen Seite führt eine alternde Gesellschaft zu höheren Ausgaben der Gesetzlichen Pflegeversicherung (GPV), da Leistungen verstärkt im Alter in Anspruch genommen werden. Abgesehen von dieser demographischen Komponente besteht außerdem eine grobe Disproportionalität zwischen Beiträgen und Ausgaben (vgl. Fetzer, Moog und Raffelhüschen 2003: Abbildung 7), obwohl seit Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung im Jahre 1995 noch nicht einmal eine Anpassung der Leistungsausgaben vorgenommen wurde. Verschärfend kommt die Tatsache hinzu, dass die GPV einer Leistungsdynamisierung unterzogen werden muss, um zu verhindern, dass die Kaufkraft der Pflegeversicherungsleistungen abnimmt und die GPV damit an Funktion verliert.

Das Reformkonzept der Rürup-Kommission berücksichtigt diesen Dynamisierungsbedarf und hat darauf aufbauend das so genannte Modell des intergenerativen Lastenausgleichs konzipiert. Und genau an diesem Punkt setzt der vorliegende Beitrag an. Das vorgeschlagene Reformpaket sichert zwar auf den ersten Blick die Nachhaltigkeit der GPV; dies wird allerdings nur zum geringsten Teil durch aktives politisches Handeln erzeugt und zum größten Teil durch das Setzen unrealistisch optimistischer Rahmenbedingungen. Genau das soll im Folgenden gezeigt werden, denn die „Augenwischerei des Annahmerahmens“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass heutige und zukünftige Generationen weiterhin das Problem des finanziellen Ungleichgewichts in der GPV schultern müssen.

Ziel dieses Beitrags ist somit eine kritische Auseinandersetzung mit dem von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen Reformkonzept. Zur Präzisierung und Quantifizierung der Kritik wird auf die Methodik der Generationenbilanzierung zurückgegriffen. Insbesondere soll mithilfe des Indikators „Nachhaltigkeitslücke“ aufgezeigt werden, inwiefern die Setzung spezifischer Annahmen bzw. konkrete Politikmaßnahmen maßgeblich für dessen Höhe sind. Des Weiteren soll ein von der Kommission verworfenes Modell, nämlich das so genannte Auslaufmodell, als Alternative vorgestellt und ebenfalls auf seine maßnahmenbedingte Wirksamkeit hinsichtlich einer nachhaltigen Situation untersucht werden.

Der Aufbau dieses Beitrags gliedert sich wie folgt: Zunächst wird in Kapitel 2 die Methodik der Generationenbilanzierung beschrieben. Mithilfe dieses Konzepts kann der Frage nach der intergenerativen Ausrichtung einer Fiskalpolitik, hier im Speziellen die der „Pflegepolitik“, nachgegangen werden. Denn als langfristiges Analyseinstrument ermöglicht die Generationenbilanzierung eine Beurteilung der Tragfähigkeit der „Pflegepolitik“, da sie u. a. den insbesondere für umlagefinanzierte Sozialversicherungssysteme relevanten fortschreitenden Alterungsprozess berücksichtigt und damit einhergehende implizite Verschuldungen dieser Subsysteme aufdeckt. An den Methodikteil anschließend werden in Kapitel 3 die Konsequenzen des demographischen Wandels für die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Pflegeversicherung im Status quo mithilfe der Generationenbilanzierung erörtert und dann anhand ergänzender Beitragssatzprojektionen quantifiziert. In diesem Zusammenhang wird die Wahl des Dynamisierungsgrads diskutiert und dessen Plausibilität hinterfragt. Kapitel 4 stellt ausgehend von dieser Untersuchung den von der Kommission gewählten

Lösungsweg dar, und Kapitel 5 betrachtet die Alternative „Auslaufmodell“. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und liefert einen Ausblick.

## 2 Methodik der Generationenbilanzierung

Zur Beurteilung eines staatlichen Fiskalsystems werden häufig traditionelle Kennzahlen der öffentlichen Haushaltsrechnung, z. B. das Budgetdefizit oder der verbrieftete Schuldenstand, verwendet. Diese Größen können jedoch lediglich ein unvollständiges Bild abgeben, da sie zukünftige Zahlungsverpflichtungen, die bei einer Fortführung der gegenwärtigen Fiskalpolitik wirksam werden, vernachlässigen. Die intergenerative Lastenverschiebung wird damit ausgeblendet. Um diesem Mangel entgegenzuwirken, entwickelten die amerikanischen Ökonomen Auerbach, Gokhale und Kotlikoff Anfang der 90er Jahre das Konzept der Generationenbilanzierung (vgl. Auerbach, Gokhale und Kotlikoff 1991, 1992 und 1994). Im Kern handelt es sich dabei um ein intertemporales Budgetierungssystem, mit dessen Hilfe alle zukünftigen Zahlungen eines Individuums an den Staat mit sämtlichen zukünftigen Leistungen, die es vom Staat erhält, saldiert werden, um so die Nettosteuerlasten einzelner Generationen abschätzen zu können. Als nachhaltig gilt die Fiskalpolitik immer dann, wenn sie keine Verschiebung der Last zwischen heutigen und künftigen Generationen bewirkt.<sup>2</sup>

Methodischer Ausgangspunkt der Generationenbilanz ist die intertemporale Budgetrestriktion eines Systems – im Folgenden wird ausschließlich das isolierte Subsystem GPV betrachtet –, die formal wie folgt dargestellt werden kann:

$$B_t^S = \sum_{s=0}^D N_{t,t-s} + \sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s}. \quad (1)$$

$B_t^S$  steht dabei für die explizite Schuld im Basisjahr  $t$ , die für die GPV negativ ist, da sich zum 31. Dezember 1999 ein Vermögen von 4,95 Mrd. Euro angesammelt hat. Die rechte Seite der Gleichung (1) zeigt die zwei möglichen Finanzierungsquellen auf: Die erste Summe stellt die zukünftigen Nettobeitragszahlungen aller im Basisjahr lebenden Generationen ( $\sum_{s=0}^D N_{t,t-s}$ ), die zweite Summe die Nettobeitragszahlungen aller zukünftigen Generationen ( $\sum_{s=1}^{\infty} N_{t,t+s}$ ) dar. Bei allen Nettobeitragszahlungen ( $N_{t,k}$ ) handelt es sich um Barwerte, die den Differenzen aus zukünftigen Beitragszahlungen abzüglich der im jeweiligem Jahr erhaltenen Leistungen über den gesamten verbleibenden Lebenszeitraum einer im Jahre  $k$  geborenen Generation entsprechen. Das maximale Lebensalter ist im Allgemeinen auf  $D = 100$  Jahre begrenzt.

Um den geschlechtsspezifischen Unterschieden bei den Beitragszahlungen und vor allem bei den Ausgaben über den Lebenszyklus hinweg Rechnung zu tragen, werden die Nettobeitragszahlungen für den weiteren Gang der Untersuchung aufgegliedert:

$$N_{t,k} = N_{t,k}^m + N_{t,k}^f = \sum_{s=t}^{k+D} T_{s,k}^m P_{s,k}^m (1+r)^{t-s} + \sum_{s=t}^{k+D} T_{s,k}^f P_{s,k}^f (1+r)^{t-s}. \quad (2)$$

<sup>2</sup> Für eine ausführliche Darstellung der Methode der Generationenbilanzierung vgl. Bonin (2001) und Raffelhüschen (1999). Zur Kritik an der Methode vgl. Feist und Raffelhüschen (2000).

Hierbei stehen  $T_{s,k}^m$  und  $T_{s,k}^f$  für die durchschnittliche Nettobeitragszahlung im Jahre  $s$  durch ein im Jahre  $k$  geborenes männliches ( $m$ ) bzw. weibliches ( $f$ ) Individuum. Diese wird mit der Anzahl der männlichen bzw. weiblichen Überlebenden der entsprechenden Kohorte im Jahre  $s$  ( $P_{s,k}^m, P_{s,k}^f$ ) multipliziert und unter Annahme einer exogenen Diskontrate  $r$  auf das Basisjahr abgezinst.<sup>3</sup>

Die durchschnittlichen Nettobeitragszahlungen eines in  $k \leq t$  geborenen Individuums im Jahre  $s$  können als Summe über die einzelnen Typen von Beiträgen und Leistungen (indiziert mit  $i$ ) wie folgt dargestellt werden (dabei wird im Folgenden aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die Indexierung nach männlichen und weiblichen Individuen verzichtet):

$$T_{s,k} = \sum_i h_{s-k,i,s} \quad (3)$$

Ein positives bzw. ein negatives  $h_{s-k,i,s}$  steht stellvertretend für die jeweilige Beitragszahlung bzw. den jeweiligen Umfang einer Leistungsart eines Individuums des Alters  $a = s - k$  im Jahre  $s$ . Da generell davon ausgegangen wird, dass alle Größen mit dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt  $g$  jährlich wachsen, gilt für die entsprechende Beitragszahlung bzw. die entsprechende Leistungsart:

$$h_{a,i,s} = h_{a,i,t} (1 + g)^{s-t} \quad (4)$$

Hinter Gleichung (4) verbirgt sich die Annahme, dass alle Pro-Kopf-Beitrags- und Ausgabeströme zwischen den Versicherten und der GPV mit  $g$  wachsen.

Mit den Gleichungen (1) bis (4) ist es nun möglich, die Nettobeitragszahlungen aller Generationen an die GPV zu berechnen. Dazu werden im ersten Schritt altersspezifische Beitrags- und Leistungsprofile aus Mikrodaten ermittelt. Auf der Einnahmenseite wird dabei zwischen Beitragszahlungen der Erwerbstätigen, der Arbeitslosen und der Rentner unterschieden.<sup>4</sup> Auf der Ausgabenseite wurde ein Profil generiert, das auf Daten des Verbandes der privaten Krankenversicherung e. V. aus dem Jahre 2000 basiert.<sup>5</sup> Zusätzlich findet ein uniformes Profil (zur Verteilung von Verwaltungsausgaben) Verwendung. Im zweiten Schritt werden dann die im Basisjahr beobachteten Einnahmen und Ausgaben der GPV aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung mittels eines Schlüssels aus der Arbeits- und Sozialstatistik in Einnahmen- und Ausgabenaggregate aufgeteilt. Durch diese Aggregate ist es möglich, die verwendeten Beitrags- und Leistungsprofile zu skalierten alters- und geschlechtsspezifischen Profilen umzuwandeln. Mithilfe von Gleichung (4) werden diese Querschnittsprofile dann auf den zeitlichen Längsschnitt angewandt, um die zukünftigen Nettobeitragszahlungen zu ermitteln. Letztere werden im Anschluss gemäß den Gleichungen (2) und (3) in Barwerte umgerechnet.

**3** Die hier unterstellte Bevölkerungsprojektion beruht auf den Annahmen der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes für die Jahre 2000 bis 2050 und folgt der dort ausgewiesenen Variante 5.

**4** Die Profile der Erwerbstätigen und der Arbeitslosen werden aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1998 generiert; die Profile der Rentner basieren auf der VDR-Statistik 2000.

**5** Dies impliziert die Annahme, dass sich die Versicherten der Gesetzlichen Pflegeversicherung genauso verhalten wie diejenigen der privaten. Diese Annahme wird mangels der Verfügbarkeit weiterer Daten in Kauf genommen.

Jeder einzelnen Kohorte können nun auf Grundlage dieser aggregierten Größen spezifische Konten oder Nettzahlungsströme zugeordnet werden. Diese so genannten Generationenkonten (Generational Accounts) dokumentieren den Barwert zukünftiger Nettobeitragszahlungen pro Kopf der jeweiligen Generation und können formal wie folgt dargestellt werden:

$$GA_{t,k} = \frac{N_{t,k}}{P_{t,k}}. \quad (5)$$

Dabei ist  $P_{t,k}$  als Kohortenstärke der in  $k$  geborenen Generation im Jahre  $t$  definiert. Ein Vergleich der Belastung verschiedener Jahrgänge ist aufgrund der reinen Zukunftsorientierung nur zulässig, wenn diese über ihren gesamten Lebenszyklus erfasst werden. Dies gilt allein für Generationen, die im Basisjahr am Beginn ihres Lebens stehen bzw. noch nicht existieren. Generationenkonten der lebenden Jahrgänge sind folglich untereinander nicht vergleichbar.

Als ein möglicher Indikator für die Belastung zukünftiger Beitragszahler durch die Fortsetzung der gegenwärtigen „Pflegepolitik“ dient die Nachhaltigkeitslücke ( $NL_t$ ) oder auch die tatsächliche Staatsverschuldung des Basisjahres. Diese kann mithilfe der zukünftigen Nettzahlungsströme aller Kohorten als Residuum der intertemporalen Budgetrestriktion berechnet werden:

$$NL_t = B_t^g - \sum_{k=t-D}^{\infty} N_{t,k}. \quad (6)$$

Sie reflektiert die Summe aus der expliziten (negativen) GPV-Schuld und den unverbrieften, d. h. schwebenden Ansprüchen aller heute und in Zukunft lebenden Generationen an die GPV. Die Nachhaltigkeitslücke wird im Folgenden in Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) ausgedrückt.

Eine (positive) Nachhaltigkeitslücke impliziert eine intergenerative Lastverschiebung, da die heute geltende „Pflegepolitik“ langfristig nicht aufrechterhalten werden kann. Zur Herstellung einer nachhaltigen Situation bedarf es daher entweder Ausgabenkürzungen in Form von geringeren Pflegeleistungen, oder das gegenwärtige Leistungsniveau müsste über steigende Beiträge finanziert werden. Überlässt man ausschließlich zukünftigen Generationen die Schließung der Nachhaltigkeitslücke mittels höherer Nettobeitragszahlungen, so illustriert das Generationenkonto des –1-Jährigen stellvertretend die Belastung aller zukünftigen Jahrgänge. Wie oben bereits angesprochen, können die Generationenkonten des –1-Jährigen und des im Basisjahr geborenen Nulljährigen unmittelbar verglichen werden. Anhand der absoluten Differenz der beiden Generationenkonten lässt sich dann das Ausmaß intergenerativer Lastverschiebung veranschaulichen.

### 3 Status quo der Pflegeversicherung und Leistungsdynamisierung

#### 3.1 Wussten sie, was sie taten?

Bei Verabschiedung des Pflegegesetzes am 1. Januar 1995 wurde ein nominal fixiertes Leistungsniveau für die Pflegestufen I bis III festgesetzt. Seither sind jegliche Leistungsniveaueinstellungen unterblieben. Wie einleitend aber erwähnt, besteht die Notwendigkeit

einer Ausgabendynamisierung, wenn in Zukunft die Realleistungen in der GPV erhalten bleiben sollen. In diesem Kapitel wird demzufolge der Frage nach einer adäquaten Leistungsdynamisierung nachgegangen: Welcher Preissteigerung sollten die Pflegeleistungen unterworfen werden?

Hierfür kann die Vergangenheit einen guten Anhaltspunkt und zugleich wertvolle Hinweise liefern: Bis zur Einführung der Pflegeversicherung wurden Pflegeleistungen für Bedürftige aus der Sozialhilfekomponente „Hilfe in besonderen Lebenslagen“ finanziert. Die jährliche reale Wachstumsrate dieser Ausgabenkomponente, die zu rund 60 % aus Pflegeleistungen bestand, lag im Zeitraum 1980 bis 1994 um 6,5 Prozentpunkte über dem BIP-Wachstum (vgl. Raffelhüschen 2002: Tabelle 2).<sup>6</sup> Für die Zukunft darf man demgemäß also damit rechnen, dass die Leistungsausgaben *mindestens* mit dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt wachsen werden.

Auch nach Meinung etlicher wissenschaftlicher Autoren (vgl. z. B. Rothgang 1997, Schmähl 1999, Breyer 1995) wird die Preisentwicklung für Pflegeleistungen künftig in mindestens demselben Maße steigen wie die Löhne der übrigen Beschäftigten auch. Im Wesentlichen bestimmen zwei Faktoren den gleichen bzw. den überproportionalen Kostenanstieg im Pflegebereich: einerseits das fehlende Rationalisierungspotential und andererseits das mangelnde Angebot an Pflegekräften. Dabei ist Ersteres die Folge personalintensiver Pflegedienstleistungen<sup>7</sup> und Letzteres das Resultat des weit verbreiteten Begriffs „Pflegenotstand“. Dieser stand schon vor Inkrafttreten der Pflegeversicherung zur Debatte, weswegen mit der Einführung der GPV „[...] Abhilfe [geschaffen werden sollte, um] die Pflege im stationären und ambulanten Bereich ideell und materiell [aufzuwerten]“ (Jung 1994: 16).

Ebenfalls ausschlaggebend für einen überproportionalen Kostenanstieg ist, inwiefern bisher privat geleistete Pflegeausgaben durch eine Inanspruchnahme der im ambulanten Bereich erstatteten Geldleistungen ersetzt werden<sup>8</sup> und inwiefern durch veränderte Familienstrukturen aufgrund steigender Singularisierung sowie einer zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen Geldleistungen in zunehmendem Maße durch Sachleistungen substituiert werden (vgl. Schmähl 1999, Brömme 1999, Schulz, Leidl und König 2001).<sup>9</sup> Brömme (1999) spricht in diesem Zusammenhang auch von einem „generationenspezifischen Trend“, was die Nachfrage nach professioneller Hilfe weiter erhöht und so einen zusätzlichen Lohnanstieg des Pflegepersonals verursachen könnte, der die Ausgaben um ein Weiteres steigen ließe (vgl. Breyer 1995).

Aufgrund der Unsicherheit bezüglich des künftigen Kostenanstiegs erscheint es angebracht, im Weiteren zwei Szenarien als Referenzfälle für die beiden Modelle zu betrachten, die eine Unter- bzw. Obergrenze des Kostenanstiegs im Pflegebereich modellieren: Das erste Sze-

<sup>6</sup> Laut Schulz, Leidl und König (2001) ist nach Auswertung der Sozialhilfestatistik im Jahre 1999 die Zahl der Sozialhilfeempfänger unter den Pflegebedürftigen seit 1995 wieder gestiegen, was darauf zurückzuführen ist, dass „[...] bereits tarifbedingte Personalkostensteigerungen im stationären Bereich zu einer Vergrößerung der Schere zwischen Pflegekosten und Leistungen der Pflegeversicherung [führen]“ (Schulz, Leidl und König 2001: 6).

<sup>7</sup> Schmähl (1999), wie zuvor bereits auch Baumol und Oates (1972), weist darauf hin, dass es bei einer im Vergleich zur übrigen Wirtschaft unterproportionalen Rationalisierbarkeit zu einer überproportionalen Preissteigerung kommt.

<sup>8</sup> Daten hierzu sind kaum vorhanden, weil meist nur erfasst wird, inwiefern Geldleistungen durch professionelle Leistungen ersetzt werden. Vgl. dazu auch Fußnote 8.

<sup>9</sup> Für Daten bezüglich der Entwicklung von Geld- und Sachleistungen vgl. Pflegebericht 2001 des Statistischen Bundesamtes sowie den zweiten Bericht der Entwicklung der Pflegeversicherung des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung. Vgl. außerdem Frohwitter (1998) für eine Prognose bezüglich der hieraus resultierenden Gesamtausgabenentwicklung.

nario soll sich auf die rein demographische Komponente konzentrieren, d. h. die Pflegeausgaben wachsen – wie zumindest erwartet werden muss – nach Maßgabe des allgemeinen Produktivitätsfortschritts („Szenario ohne Kostendruck“). Dies stellt die Untergrenze bzw. die optimistische Variante dar. Das zweite Szenario soll zudem die überproportionalen Steigerungen der Pflegeausgaben einfangen, die um 1 Prozentpunkt höher liegen („Szenario mit Kostendruck“).<sup>10</sup> Damit wird die Obergrenze bzw. pessimistische Variante abgebildet.

Entgegen allen Erwartungen hat die Kommission unrealistisch optimistische Rahmenbedingungen zugrunde gelegt. So sieht der von der Kommission unterstellte Referenzfall, dem im Übrigen keine plausible Begründung zugrunde liegt<sup>11</sup> – abweichend von der allgemeinen (Realpreis-)Wachstumsrate von 1,5 % –, im Pflegebereich nur eine Wachstumsrate von 0,75 % bei den Leistungsausgaben vor. Eine Dynamisierung unterhalb des allgemeinen Produktivitätswachstums kann aber keinesfalls ausreichend sein, um das reale Leistungsniveau der GPV zu erhalten.<sup>12</sup> Mit einer Dynamisierung von lediglich 0,75 % wird daher entweder das Gegenteil eines Kostendrucks unterstellt, d. h. die Realleistungen werden deutlich abgeschmolzen, und zugleich geben sich die Beschäftigten im Pflegebereich über Jahrzehnte mit nur der Hälfte der Reallohnsteigerung anderer Arbeitnehmer zufrieden, was völlig unrealistisch ist. Oder aber – und das wird im Endbericht unterstellt<sup>13</sup> – das Pflegepersonal nimmt an der allgemeinen Lohnsteigerung teil; dann wird aber unterstellt, dass die Differenz von 0,75 % „aus dem System heraus“, also durch Kosteneinsparungen finanziert wird. Betrachtet man den Zeithorizont der Reform von 30 Jahren, so bedeutet dies, dass etwa ein Viertel der heutigen Gesamtausgaben faktisch „zum Fenster rausgeworfen“ wird. Dies scheint ein ebenso unrealistisches Szenario darzustellen. Daher ist es geboten, sich auf ein realistisches Szenario einzustellen, in dem die Beschäftigten im Pflegebereich an den allgemeinen Lohnsteigerungen teilhaben, ohne aber von den immensen Ineffizienzen bei den Gesamtausgaben auszugehen. Das bedeutet, dass als Maßstab für eine solide Reform nur die Referenzszenarien mit und ohne Kostendruck gelten können, da nur diese die tatsächliche Finanzlage der Pflegeversicherung offen legen.

### 3.2 Sie wussten, was sie taten!

Welche Implikationen die unterschiedlichen Dynamisierungen auf das bestehende finanzielle Ungleichgewicht haben, soll im Folgenden anhand der Generationenbilanz und ergänzender Beitragssatzprojektionen klargemacht werden, bevor dann zu den beiden Reformoptionen übergeleitet wird.

**10** Für dieses Ausgabenwachstum wird eine mittlere Frist unterstellt, die den Zeitraum von 2001 bis 2041 umfasst. Die an sich arbiträre Annahme einer Begrenzung ist insofern notwendig, als dass sonst die Pflegeleistungsausgaben langfristig oberhalb des BIP lägen. Die im Folgenden beschriebenen qualitativen Aussagen sind jedoch nicht davon abhängig, ob der unterstellte Zeitraum ein Jahrzehnt früher oder später endet. Langfristig wachsen die Leistungsausgaben wieder in Höhe des allgemeinen Produktivitätsfortschritts.

**11** Im Endbericht der „Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme“ (im Folgenden nur Endbericht genannt), Abschnitt 5.2.2, wurde nichts dergleichen gefunden. Lediglich das „Zustandekommen“ der nominellen Dynamisierungsrate wird erläutert: „[...] die Leistungspauschalen der Sozialen Pflegeversicherung [werden] in Höhe des Durchschnitts aus Inflation und Lohnsteigerung [dynamisiert]“. Da eine Inflationsrate von 1,5 % p. a. und eine Lohnsteigerung von 3 % p. a. angenommen werden, „[...] ergibt sich eine Anhebung der Leistungen um 2,25 % pro Jahr“ (Seite 193).

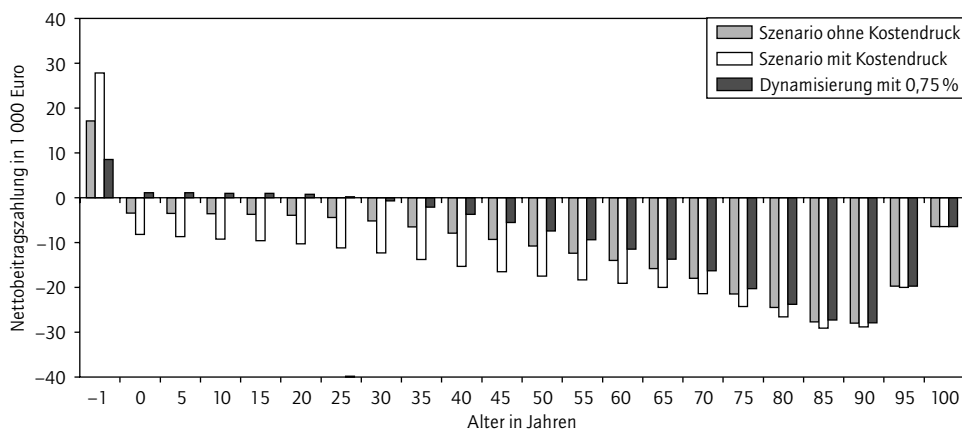
**12** Der langfristige Erhalt des Leistungsniveaus wird im Endbericht, Abschnitt 5.1.3, u. a. als Anspruch einer erfolgreichen Pflegeversicherung gesehen. Angesichts dieser Tatsache erstaunt es, dass sich die Rürup-Kommission dennoch für diesen Dynamisierungsgrad entschieden hat.

**13** „Die mit 2,25 % p. a. unterhalb der Lohnsteigerung liegende Dynamisierung bedeutet nicht, dass das Pflegepersonal unterdurchschnittliche Lohnsteigerungen erhält“ (Endbericht 2003, Abschnitt 5.2.2: 193).

Abbildung 1

### Generationenbilanz der GPV in unterschiedlichen Dynamisierungsszenarien

Basisjahr 2000,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



Quelle: Eigene Berechnungen.

Abbildung 1 zeigt die isolierte Generationenbilanz der GPV bei einem Zins von 3 % und einer Wachstumsrate von 1,5 % für alle drei Dynamisierungsszenarien. Dabei wird berücksichtigt, dass in der Pflegeversicherung zum 31. Dezember 1999 ein Vermögen von 4,95 Mrd. Euro aufgelaufen ist.

Auf den ersten Blick wird das eigentliche Problem der GPV offenkundig: In den Referenzfällen mit und ohne Kostendruck gibt es unter den lebenden Generationen keine einzige, die mit ihren Beiträgen über die verbleibende Lebenszeit auch nur annähernd den zu erwartenden Leistungsstrom der GPV deckt. So bekommt im Maximum ein im Basisjahr 88-Jähriger im Szenario ohne Kostendruck einen Nettotransfer über seinen verbleibenden Lebenszyklus von 28 750 Euro, im Szenario mit Kostendruck sogar einen über 29 800 Euro.<sup>14</sup> Damit sind alle heute lebenden Generationen Nettotransferempfänger.

Die Analyse zeigt gleichzeitig, dass zu einer nachhaltigen Finanzierung alle zukünftigen Generationen (dargestellt durch den Bis-Einjährigen)<sup>15</sup> zu Nettobeitragszahlern in Höhe von 17 100 Euro im Experiment ohne bzw. 27 800 Euro im Experiment mit Kostendruck gemacht werden müssen. Ihre (fiktive) Mehrbelastung beträgt damit 20 500 bzw. 36 000 Euro. Diese Zahlen machen deutlich, dass im Rahmen der GPV nicht von einem Generationenvertrag gesprochen werden kann, denn die langfristige Finanzierung der GPV wird allein durch zukünftige Generationen getragen. Hingegen macht eine von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abgekoppelte Dynamisierung wenigstens die 0- bis 29-Jährigen zu Nettobeitragszahlern, aber auch nur deshalb, weil die Realleistungen jährlich abgeschmolzen werden, Beiträge hingegen in vollem Umfang zu entrichten sind.

<sup>14</sup> Unterschiede zu den Ergebnissen aus Fetzner, Moog und Raffelhüschen (2003) ergeben sich aufgrund der aktualisierten demographischen Vorgaben.

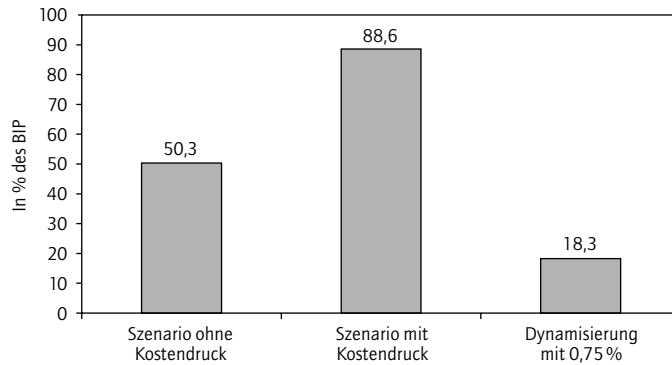
<sup>15</sup> Vgl. dazu Kapitel 2: Methodik der Generationenbilanzierung.



Abbildung 2

### Nachhaltigkeitslücke der GPV in unterschiedlichen Dynamisierungsszenarien

Basisjahr 2000,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



Quelle: Eigene Berechnungen.

Summiert man, ausgehend von Abbildung 1, die mit der Jahrgangsstärke gewogenen Nettobeitragszahlungen aller heute und künftig lebenden Generationen, so erhält man die in Abbildung 2 dargestellten Nachhaltigkeitslücken.

Im optimistischen Fall ohne Kostendruck beträgt die Nachhaltigkeitslücke 50,3 % des BIP, was knapp 1,02 Bill. Euro entspricht. Im Szenario mit Kostendruck liegt die Nachhaltigkeitslücke bereits bei 88,6 % des BIP bzw. bei 1,8 Bill. Euro.<sup>16</sup> Anders hingegen unter der Kommissionsannahme eines unter der allgemeinen Produktivität liegenden Leistungswachstums: Hiermit wird die eigentliche Ausgabenproblematik im Pflegebereich schlicht wegdefiniert, je nach Kostenentwicklung entweder um 32 oder sogar um 70,3 Prozentpunkte. Unter dieser Prämisse führt jede Reform zu einer nachhaltigen Situation.

Soll die Finanzierung der Defizite nicht in die Zukunft verschoben werden, so müssen die Leistungsausgaben der GPV durch laufende Beitragssatzanhebungen gedeckt werden.<sup>17</sup> Damit stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die in Abbildung 2 illustrierten Nachhaltigkeitslücken hinsichtlich der in der Zukunft zu erwartenden Beitragssätze für die beiden Szenarien haben. Für die Beitragssatzprojektion wird angenommen, dass das bisher angesammelte Vermögen der GPV dazu dient, das Defizit so lange zu decken, bis es aufgebraucht ist – danach erfolgt eine laufende Anpassung der Beitragssätze.<sup>18</sup>

Abbildung 3 illustriert diese Beitragssatzentwicklung für den Zeitraum 2000 bis 2060: Will man das gegenwärtige reale Leistungsniveau<sup>19</sup> unter den demographischen Annahmen der 10. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung sichern, so erfordert dies eine Steigerung des Beitragssatzes ausgehend von gegenwärtig 1,7 % auf über 4 % im Jahre 2040 und

**16** Die implizite Staatsschuld ist bei der Pflegeversicherung etwas höher, da das Vermögen der GPV mit etwa 0,2 % des BIP als explizites Staatsvermögen in die Nachhaltigkeitslücke eingeht.

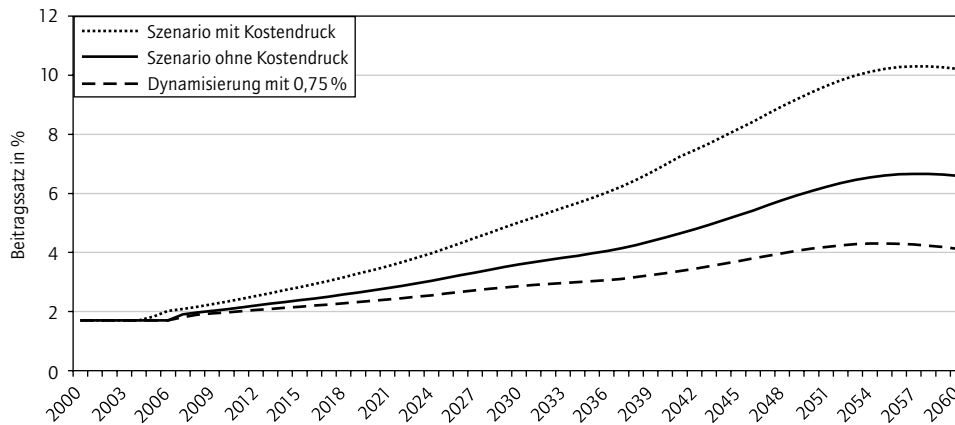
**17** An dieser Stelle sei angemerkt, dass §§ 30, 70 SGB XI eine einnahmeorientierte Ausgabenpolitik festlegen.

**18** Dabei wird von der gesetzlich vorgeschriebenen Finanzreserve von 1,5 Monatsausgaben (§§ 63, 64 SGB XI) abgesehen. Bei ihrer Berücksichtigung würde sich das zur Finanzierung von Defiziten zur Verfügung stehende Vermögen verringern und wäre in beiden Szenarien früher aufgezehrt.

**19** Damit ist der dritte Referenzfall, nämlich die Dynamisierung der Leistungsausgaben mit 0,75 %, an dieser Stelle per Definition ausgeschlossen.

Abbildung 3

**Beitragsatzentwicklung in der GPV in unterschiedlichen Dynamisierungsszenarien**  
Basisjahr 2000,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



Quelle: Eigene Berechnungen.

sogar auf 6,6 % im Jahre 2057. Dies reflektiert aber lediglich eine Beitragsuntergrenze im Zeitablauf. Die Beitragsobergrenze hingegen zeigt Werte in Höhe von 7 % im Jahre 2040 und einen Maximalwert im Jahre 2057 von 10,3 %. Selbst bei einer Dynamisierung von 0,75 % kann die Entwicklung nur gebremst und nicht wirklich aufgehalten werden: Steigen, wie unterstellt, die Löhne im Pflegebereich nur um die Hälfte der allgemeinen Lohnentwicklung, so ergeben sich immer noch Beitragssätze in einer Größenordnung von 3,3 % bzw. 4,3 % im Jahre 2040 bzw. 2057.

Um einerseits diese Beitragssatzdynamik zu verhindern und andererseits eine Kaufkraftstabilisierung der Versicherungsleistungen zu gewährleisten, sind einschränkende Reformmaßnahmen unumgänglich. Aus der Darstellung der Referenzszenarien sollte allerdings hervorgegangen sein, dass es schlicht unzureichend ist, diese Maßnahmen auf der 0,75 %-Dynamisierungsannahme zu basieren. Im Weiteren werden nun zwei der in der Rürup-Kommission zur Debatte gestandenen Reformoptionen für das Jahr 2005 analysiert. Kernelement beider Modelle ist die Einführung von Altersbeiträgen.

#### 4 Das Modell des intergenerativen Lastenausgleichs<sup>20</sup>

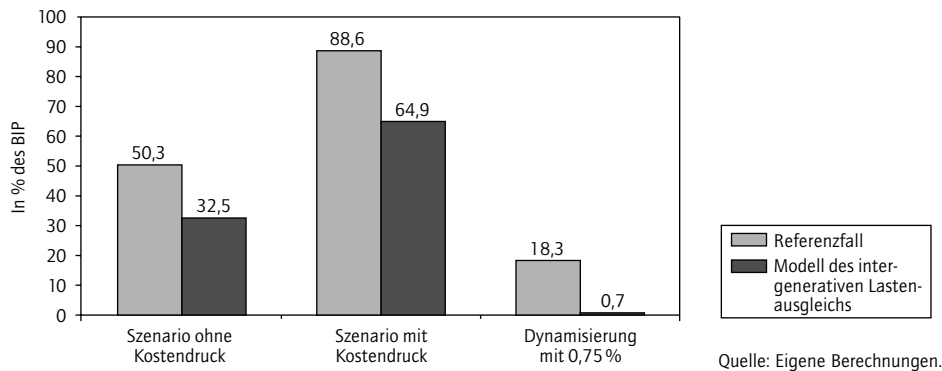
Das Modell des intergenerativen Lastenausgleichs sieht die Erhebung von einkommensabhängigen Altersbeiträgen für alle Rentner<sup>21</sup> ab dem Jahr 2010 vor, die zusätzlich zu den

<sup>20</sup> Sowohl das Modell des intergenerativen Lastenausgleichs als auch das hier in Kapitel 5 dargestellte Auslaufmodell berücksichtigen die im Jahre 2005 stattfindende Angleichung der ambulanten und stationären Pflegesätze der Stufen I und II, was zu Einsparungen in Höhe von 2,25 Mrd. Euro führt, sowie die Leistungsausweitung für Demenzerkrankte, was wiederum mit zusätzlichen Ausgaben in Höhe von 0,75 Mrd. Euro verbunden ist. Damit verbleibt eine Gesamteinsparung von 1,5 Mrd. Euro.

<sup>21</sup> Aus rechentechnischen Gründen wurde vereinfachend angenommen, dass es sich bei den Rentnern nur um die über 65-Jährigen handelt.

Abbildung 4

**Nachhaltigkeitslücken: Referenzfall vs. Modell des intergenerativen Lastenausgleichs**  
 Basisjahr 2000,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



paritätisch finanzierten Beiträgen von 1,7% gezahlt werden müssen. Diese nichtparitätischen Altersbeiträge sind über die Zeit gestaffelt. Alle anderen, also alle Arbeitnehmer, verbleiben dauerhaft mit einem Beitragsatz von 1,7%, wobei dieser einer besonderen Aufteilung unterliegt, da hier ein Kapitalstock aufgebaut werden soll: Ein Teil wird wie bisher an die GPV abgeführt, der andere Teil geht an ein privates Pflegekonto, das bei der BfA verwaltet wird.<sup>22</sup> Zum Zeitpunkt des Renteneintritts wird das so angesparte Kapital als zusätzliche Leibrente ausgezahlt. Dies soll dazu dienen, die demographisch bedingt steigenden Altersbeiträge (s. o.) zu kompensieren, so dass alle Rentnergenerationen über die Zeit mit einem nichtparitätischen Altersbeitragssatz von ca. 1,8% gleich belastet sind.<sup>23</sup> Ferner soll ab 2005 ein Beitragszuschlag in Höhe von 2 Euro pro Monat eingeführt werden, den ausschließlich Kinderlose zu entrichten haben.<sup>24</sup> Damit behält das Modell des intergenerativen Lastenausgleichs die heutige Ausgestaltung der Pflegeversicherung weitestgehend bei.

Abbildung 4 zeigt jeweils die Nachhaltigkeitslücken im zugrunde gelegten Referenzfall sowie die durch Handlungswirkung des Modells des intergenerativen Lastenausgleichs in den entsprechenden Kostenszenarien und verdeutlicht damit, inwiefern die Reduktion der Nachhaltigkeitslücke auf die Setzung spezifischer Annahmen bzw. auf konkrete Politikmaßnahmen zurückzuführen ist. Aus Abbildung 4 ist deutlich zu erkennen, dass das Modell des intergenerativen Lastenausgleichs unter realistischen Rahmenbedingungen keine tatsächlich nachhaltige Reform darstellt. Denn die eigentliche Politikmaßnahme kann die Nachhaltigkeitslücke nur um etwa 20 Prozentpunkte reduzieren, was angesichts einer unsicheren Ausgabenentwicklung im Pflegebereich vollkommen unzureichend ist.

**22** Die Kapitalbildung in staatlich kontrollierten Fonds oder direkt in staatlichen Budgets – wie auch immer sie juristisch abgesichert werden – ist ein gefährlicher Weg, der bisher nie funktioniert hat. Hier steht ein historischer Beweis des Gegenteils aus.

**23** D. h. jeder Rentner führt  $1,7 + x\%$  an die GPV ab. Diese  $x\%$  an Altersbeiträgen steigen aber im Zeitablauf. Um zu verhindern, dass unterschiedliche Rentnergenerationen unterschiedlich belastet werden, wird der während der Arbeitsphase im privaten Pflegekonto angesparte Teil der paritätischen 1,7% im Rentenalter dazu verwendet, die gestiegenen Altersbeiträge zu finanzieren. Damit soll erreicht werden, dass alle Rentnergenerationen im Zeitablauf nur mit  $1,7 + 1,8\%$  belastet werden. Für eine genauere Ausführung aller gestaffelten Beiträge vgl. Endbericht, a. a. O., Abschnitt 5.3.1.

**24** Da unklar ist, ob die Regelung überhaupt verfassungskonform ist, wird in den weiteren Berechnungen von dem Zuschlag für Kinderlose abgesehen. Die quantitativen Wirkungen sind ohnehin marginal.

Sollte es dennoch zu einer Umsetzung des Kommissionsvorschlags kommen, so ist die Quintessenz aller Reformbemühungen im Pflegebereich leider, dass heutige und zukünftige Generationen mit dem Problem des langfristigen finanziellen Ungleichgewichts der GPV weiterhin zu kämpfen haben, will heißen: Nach der Reform ist vor der Reform.

## 5 Das Auslaufmodell

Im Unterschied zum Modell des intergenerativen Lastenausgleichs zielt das hier entwickelte Auslaufmodell auf eine sukzessive Abschaffung der GPV ab. Davon ausgehend, dass die Einführung der GPV ein historischer Fehler war, der nur noch innerhalb eines Zeitfensters von wenigen Jahren zu korrigieren ist, gibt es eine klare Handlungsempfehlung: Ausstieg aus der Pflegeversicherung, bevor es zu spät ist. Die gebotene „Ausphasung“ der GPV sollte durch ein schrittweises Ausscheiden all jener Versicherten erreicht werden, die im Jahre 2005 unter einer bestimmten Altersgrenze, z. B. 60 Jahre, liegen.<sup>25</sup> Diesen „Unter-60-Jährigen“ (dies bezieht sich allein auf das Jahr 2005) werden keine Leistungszusagen gemacht, stattdessen gilt eine private Pflegeversicherungspflicht.<sup>26</sup> Alle anderen Personen, also alle „Über-60-Jährigen“ (bezieht sich ebenso nur auf das Jahr 2005), fallen unter einen gewissen Vertrauensschutz, d. h. sie kommen weiterhin in den Genuss der GPV-Leistungen. Anstelle eines einkommensabhängigen Beitrags müssen sie nun allerdings eine Ausgleichspauschale in Höhe von 50 Euro pro Monat entrichten. Da diese Kopfpauschale jedoch nicht ausreicht, um sämtliche Leistungsausgaben zu decken, werden die Unter-60-Jährigen zusätzlich mit einem einkommensabhängigen Beitragssatz (Solidarbeitrag) belastet, der den Fehlbetrag in den jährlichen laufenden Ausgaben finanziert. Dieser Beitragssatz, der sich auf einem durchschnittlichen Niveau von etwa 1,2 % bewegt, wird bis zum Jahr 2046 auf null reduziert.<sup>27</sup> Bevor der demographische Alterungsprozess seinen Höhepunkt erreicht, existiert somit nur noch eine private kapitalgedeckte Pflegeversicherung.

Abbildung 5 zeigt, dass das Auslaufmodell weitestgehend unabhängig von der zugrunde gelegten Dynamisierung Nachhaltigkeit generieren kann: Diese Reformoption schafft im optimistischen Fall eine vollkommen nachhaltige Situation und würde demnach im Fall einer Dynamisierung mit 0,75 % sogar ein Nachhaltigkeitsvermögen akkumulieren. Tritt ausgabentechnisch der schlimmste Fall ein, so kann mit der Politikmaßnahme des Auslaufmodells die Nachhaltigkeitslücke dennoch von 88,6 % des BIP auf 4,3 % reduziert werden. Mit dieser Reformoption erreicht man in jedem Fall eine Nachhaltigkeit, und zwar unabhängig von der Realpreisentwicklung – allerdings wäre im Kostendruckscenario dann der Preis eine noch stärkere Belastung für alle lebenden Generationen.

**25** Die exakte Bestimmung der Ausscheidgrenze oder eines Ausscheidfensters von einigen Jahrgängen erfolgt nach Maßgabe des bereits bestehenden Bestands- und Vertrauensschutzes. Je stärker vergangene Zahlungsströme mit Staatsschuld bedient werden, desto höher muss diese Grenze liegen.

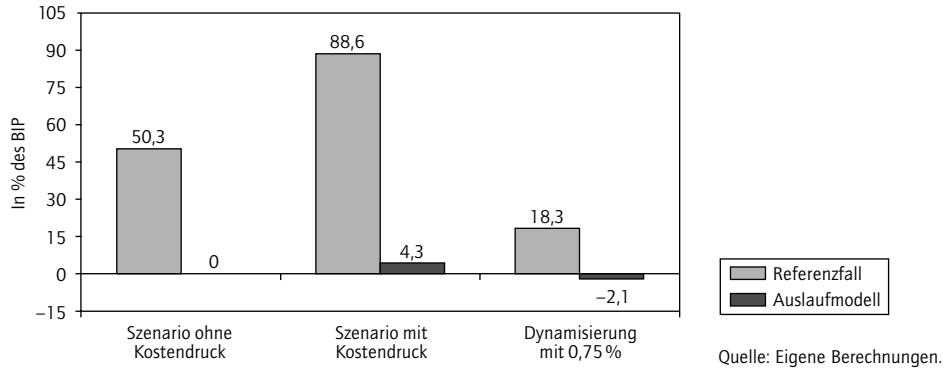
**26** Ihre bisherigen Einzahlungen könnten mit langfristigen Schuldverschreibungen (Fristigkeit z. B. 75 minus Lebensalter) bedient werden, so dass die bisherigen Einzahlungen als explizite Staatsschuld sichtbar gemacht und zugleich abgegolten werden. Eine solche Maßnahme wäre sinnvoll, um den entsprechenden Eigentumschutz zu gewährleisten. Ebenfalls wünschenswert und steuerrechtlich angezeigt wäre es, die privaten Versicherungsprämien als Sonderausgaben von der Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer abziehbar zu machen. Dies wäre steuersystematisch sogar geboten. Die unten aufgeführten Berechnungen verzichten aus Vereinfachungsgründen auf die Einbeziehung dieser beiden Maßnahmen.

**27** Die Pauschale von 50 Euro der Über-60-Jährigen sowie der Solidarbeitrag von durchschnittlich 1,2 % der Unter-60-Jährigen wurden derart festgelegt, dass sämtliche im Rahmen des Auslaufmodells entstehenden Defizite gedeckt werden. So sind selbstverständlich auch Variationen in beiden Größen denkbar, sofern das Gesamttaggregat erhalten bleibt. Insofern besteht hier Handlungsspielraum, um die Über- oder Unter-60-Jährigen mehr oder weniger stark zur Finanzierung der Leistungsausgaben heranzuziehen.

Abbildung 5

**Nachhaltigkeitslücken: Referenzfall vs. Auslaufmodell**

Basisjahr 2000,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$

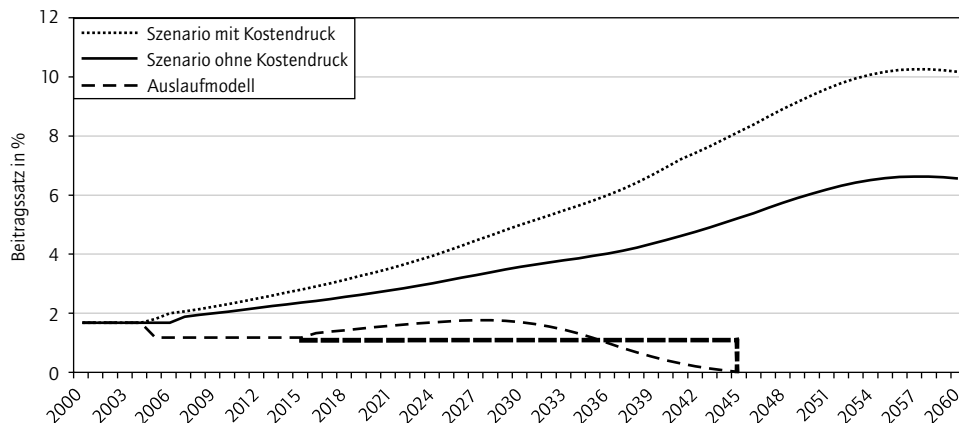


Betrachtet man die jährliche Entwicklung des Solidarbeitragssatzes, so ergibt sich folgender Verlauf (Abbildung 6): Mit Inkrafttreten der Reform sinkt der Beitragssatz der Unter-60-Jährigen von 1,7 auf 1,2%, weil die Über-60-Jährigen im Vergleich zum Status quo einen höheren Beitrag zahlen. Ausgehend von 1,2% im Jahre 2005 bleibt dieser Beitragssatz zunächst konstant, bis das Vermögen der GPV 2016 schließlich aufgebraucht ist und der Beitragssatz leicht, nämlich etwa auf sein Ausgangsniveau, steigt. Das liegt schlicht daran, dass die Versicherten der GPV immer älter werden und in zunehmendem Maße Leistungen der Pflegeversicherung in Anspruch nehmen. Das Jahr 2027 stellt den Wendepunkt dar, von dem an es zu einem Sinken des Beitragssatzes kommt, bis er schließlich ab dem

Abbildung 6

**Beitragssatzentwicklung in unterschiedlichen Dynamisierungsszenarien des Status quo sowie im Auslaufmodell**

Basisjahr 2000,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



Quelle: Eigene Berechnungen.

Jahr 2046 (zu diesem Zeitpunkt verstirbt die letzte „GPV-Generation“) vollständig außer Kraft gesetzt werden kann. Damit sind die staatlichen Verpflichtungen zur Gänze abgelöst und belasten im Gegensatz zur Modellvariante des intergenerativen Lastenausgleichs die Zukunft nicht weiter.

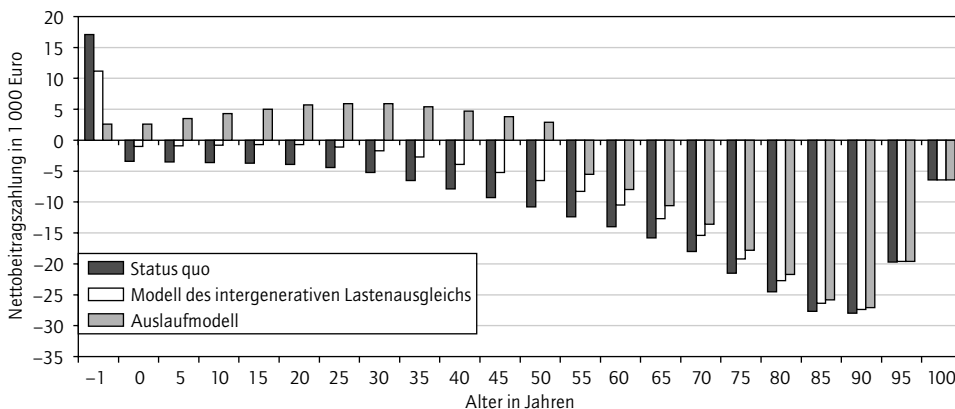
Die Belastungen entwickeln sich im Status quo sowie im Auslaufmodell wie folgt: Ein Durchschnittsverdiener leistet gegenwärtig einen Beitrag in Höhe von rund 21 Euro, der bis zum Jahr 2045 kontinuierlich auf etwa 65 bzw. 101 Euro im Referenzfall ohne bzw. mit Kostendruck pro Monat steigt. Demgegenüber wäre im Auslaufmodell bis einschließlich 2045 ein Beitrag von 1,2 %, also knapp 15 Euro im Durchschnitt pro Monat, an die soziale Pflegeversicherung abzuführen. Hinzu käme jedoch der monatliche Beitrag an die private Pflegeversicherung in Höhe von schätzungsweise 40 bis 60 Euro. Insgesamt belief sich die Belastung damit auf 55 bis 75 Euro pro Monat. Dieser Betrag ist im Vergleich zum Status quo sehr hoch. Blickt man jedoch auf das Jahr 2046 – das Jahr, in dem die soziale Pflegeversicherung vollständig ausgephast ist –, so entfällt der Solidarbeitrag komplett, und es verbleibt nur der Beitrag an die private Pflegeversicherung. Im Status quo hingegen wird der Durchschnittsverdiener mit immer weiter steigenden Beiträgen konfrontiert, die im Jahre 2057 sogar eine Größenordnung von 83 bzw. 127 Euro im Szenario ohne bzw. mit Kostendruck pro Monat erreichen. Unbestreitbar steigt im Auslaufmodell die Belastung aller Generationen bis zum Jahr 2046, sowohl im Vergleich zum Status quo als auch zum Modell des intergenerativen Lastenausgleichs. Dennoch – und das sollte Grundlage sämtlicher Überlegungen sein – darf eine nachhaltige Lösung nicht durch ein nur kurzfristig scheinbar kostengünstigeres System verhindert werden.

Abschließend soll noch eine Gegenüberstellung der Generationenbilanzen des Status quo, des Modells des intergenerativen Lastenausgleichs und des Auslaufmodells im optimisti-

Abbildung 7

### Generationenbilanz der GPV des Status quo, des Modells des intergenerativen Lastenausgleichs und des Auslaufmodells ohne Kostendruck

Basisjahr 2000,  $r = 3\%$ ,  $g = 1,5\%$



Quelle: Eigene Berechnungen.

schen Szenario ohne Kostendruck vorgenommen werden.<sup>28</sup> Das Auslaufmodell impliziert, dass die 0- bis 54-Jährigen wieder Nettobeitragszahler werden, was in diesem Rahmen allerdings verständlich ist, da es gleichzeitig all jene sind, die ab 2005 aus der GPV herausfallen. Verglichen zum Referenzfall ohne Kostendruck erhält ein 88-Jähriger nur noch ca. 27 400 anstatt 28 750 Euro an Nettotransferleistungen bis zu seinem Tod. Erschreckend ist aber vielmehr die Tatsache – wie in Abbildung 7 zu sehen ist –, dass es das Modell des intergenerativen Lastenausgleichs trotz eingeführter Altersbeiträge nicht schafft, aus der Pflegeversicherung einen Generationenvertrag zu machen. Damit war die GPV nie ein Generationenvertrag und würde selbst mit der von der Rürup-Kommission vorgeschlagener Reform auch keiner werden.

## 6 Schlussbemerkungen

Ziel dieses Beitrags war die kritische Auseinandersetzung mit dem von der Rürup-Kommission vorgeschlagenen Reformkonzept und das Aufzeigen wirklich nachhaltiger Alternativen. Insbesondere wurde dargestellt, dass die dem Kommissionsmodell zugrunde gelegte Dynamisierung von erheblicher Bedeutung für die Finanzlage der Pflegeversicherung ist. Dabei konnte anhand der isolierten Betrachtung der Pflegeversicherung in einer Generationenbilanz gezeigt werden, dass sie – egal, ob ein Kostendruck im Pflegebereich zu verzeichnen ist oder nicht – unter vehementen Druck gerät und in Zukunft nur noch mit deutlich erhöhten Beitragssätzen nachhaltig finanzierbar sein wird. Dass die Einführung der GPV im Jahre 1995 ein historischer Fehler war, hat der Sachverständigenrat bereits 1994 in einem Sondergutachten konstatiert, in dem er schon damals das Hauptproblem in der Dynamik der Kosten- und Beitragsentwicklung sah.

Mit der von der Rürup-Kommission zugrunde gelegten Dynamisierung der Leistungsausgaben unterhalb der allgemeinen Produktivitätsentwicklung wird ein künstliches Szenario geschaffen, das weder auf einer plausiblen Begründung noch auf dem Beweis fußt, dass es der Politik und/oder der Tarifpolitik überhaupt möglich ist, den Pflegebereich von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abzukoppeln. Anhand dieser vorteilhaft modellierten Rahmenbedingungen verwundert es nicht weiter, dass ein darauf basierendes Reformmodell Nachhaltigkeit generiert. Dabei wird allerdings völlig übersehen, dass die Politikmaßnahme an sich höchst unbefriedigend ist und damit implizit in Kauf genommen wird, dass in wenigen Jahren erneuter Reformbedarf besteht – dies allerdings zu einem Zeitpunkt, an dem die Handlungsmöglichkeiten stark eingeschränkt sind und so eine Revision des gemachten Fehlers nur unter erheblicher Belastungsverschiebung auf dann lebende Generationen machbar ist.

Um eine wirklich demographiefeste Pflegeversicherung zu erreichen, ist eine Kapitaldeckung – wie durch das Auslaufmodell demonstriert werden konnte – unumgänglich. Eine Kapitaldeckung kann das demographische Risiko zwar nicht vollständig eliminieren, dennoch kann sie dieses Risiko (im Gegensatz zum Umlageverfahren) sehr gut diversifizieren. Da die umlagefinanziert gestaltete gesetzliche Pflegeversicherung weder bisher noch durch die vorgeschlagene Kommissionsreform den Anforderungen des demographischen Wan-

<sup>28</sup> Die Ergebnisse dieser Gegenüberstellung sind im Szenario mit Kostendruck qualitativ dieselben, dort allerdings stärker ausgeprägt.

dels gerecht wird, wurde jedoch die womöglich letzte Chance auf einen sozialverträglichen Ausstieg aus dem System verpasst. Denn je später ein Umstieg in Angriff genommen wird, umso mehr Ansprüche wurden bis dahin erworben. Und umso größer ist demzufolge auch die Last derjenigen Generationen, die eben diese Ansprüche befriedigen müssen und gleichzeitig für ihre eigene Vorsorge aufzukommen haben. Nur die Rücknahme des nicht einzuhaltenden Versprechens „Pflegeversicherung“ kann hier wirklich Abhilfe schaffen. Daher muss den heutigen Erwerbstätigen klar gesagt werden, dass sie für das Pflegerisiko im Wesentlichen selbst vorsorgen müssen – und zwar durch den Zwang zu erhöhter kapitalgedeckter Rücklagenbildung zur Entlastung ihrer eigenen (wenigen) Kinder.

## Literaturverzeichnis

- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff (1991): *Generational Accounting: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting*. In: D. Bradford (Hrsg.): *Tax Policy and the Economy*. Vol. 5. Cambridge, MA, MIT Press, 55–110.
- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff (1992): *Generational Accounting: A New Approach to Understand the Effects of Fiscal Policy on Saving*. *Scandinavian Journal of Economics*, 94, 303–318.
- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale und Laurence Kotlikoff (1994): *Generational Accounting: A Meaningful Way to Evaluate Fiscal Policy*. *The Journal of Economic Perspectives*, 8, 73–94.
- Baumol, William J. und Wallace E. Oates (1972): *The Cost Disease of the Personal Services and the Quality of Life*. *Skandinaviska Enskilda Banken Quarterly Review*, 2, 44–54.
- Bonin, Holger (2001): *Generational Accounting – Theory and Application*. Berlin, Springer.
- Breyer, Friedrich (1995): *Ökonomische Grundlagen der gesetzlichen Pflegeversicherung*. Diskussionsbeiträge Nr. 277 der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Statistik der Universität Konstanz.
- Brömme, Norbert (1999): *Eine neue Kultur des Helfens und der mitmenschlichen Zuwendung? Über die sozialen Auswirkungen des Pflegeversicherungsgesetzes*. Veröffentlichungsreihe des Instituts für Pflegewissenschaft an der Universität Bielefeld.
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2001): *Entwicklung der Pflegeversicherung. Zweiter Bericht*. Berlin.
- Feist, Karen und Bernd Raffelhüschen (2000): *Möglichkeiten und Grenzen der Generationenbilanzierung*. *Wirtschaftsdienst*, 80, 440–447.
- Fetzer, Stefan, Stefan Moog und Bernd Raffelhüschen (2003): *Die Nachhaltigkeit der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung: Diagnose und Therapie*. Diskussionsbeiträge Nr. 106. Institut für Finanzwissenschaft der Albert-Ludwigs-Universität. Freiburg.
- Frohwitter, Iris (1999): *Die gesetzliche Pflegeversicherung unter dem Einfluss der Altersstrukturverschiebung*. In: E. Wille (Hrsg.): *Entwicklung und Perspektiven der Sozialversicherung*. ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 33. Baden-Baden, 199–229.
- Jung, Karl (1994): *Soziale Pflegeversicherung: Durchgesetzt gegen alle Widerstände*. *Bundesarbeitsblatt*, 45, 5–16.
- Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme (2003): *Endbericht*. Berlin.
- Raffelhüschen, Bernd (1999): *Generational Accounting: Method, Data and Limitations*. *European Economy Reports and Studies*, 6, 17–28.



- Raffelhüschen, Bernd (2002): Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause. In: B. Genser (Hrsg.): *Finanzpolitik und Arbeitsmärkte*. Schriften des Vereins für Socialpolitik, N. F., Bd. 289. Berlin, Duncker & Humblot, 83–118.
- Rothgang, Heinz (1997): *Ziele und Wirkungen der Pflegeversicherung. Eine ökonomische Analyse*. Frankfurt a. M., Campus.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1995): *Zur aktuellen Diskussion um die Pflegeversicherung, Sondergutachten*. Stuttgart, Metzler-Poeschel.
- Schmähl, Winfried (1999): Pflegeversicherung in Deutschland: Finanzbedarf und Finanzverflechtung. Empirische Befunde und offene Fragen. *Allgemeines Statistisches Archiv*, 83, 5–26.
- Schulz, Erika, Reiner Leidl und Hans-Helmut König (2001): Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Zahl der Pflegefälle. Vorausschätzungen bis 2020 mit Ausblick auf 2050. Diskussionspapier Nr. 240 des DIW Berlin. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2003): *Bericht: Pflegestatistik 2001 – Pflege im Rahmen der Pflegeversicherung – Deutschlandergebnisse*. Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt (2003): *Bevölkerung Deutschlands bis 2050*. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.