

Soziale Marktwirtschaft vs. marktorientierte Sozialwirtschaft: Ein Scheideweg im Schatten der Corona-Pandemie

10



Bernd Raffelhüschen

Für Hannes.

10.1 Einleitung

Über sieben Jahrzehnte soziale Marktwirtschaft, davon drei in einem wiedervereinigten Deutschland, wären wahrlich ein guter Grund gewesen, in diesen Jahren ausgelassen zu feiern und „die Sektkorken knallen“ zu lassen. Auch und gerade das letzte Jahrzehnt hätte einen guten Anlass hierfür gegeben, denn bis zum Ausbruch der Corona-Krise erlebte Deutschland zehn Jahre ununterbrochenes Wirtschafts- und Lohnwachstum mit enormen Zuwächsen in den Beschäftigtenzahlen. Eigentlich erlebte das Land ein zweites Wirtschaftswunder und laut Glücksatlas 2020¹ waren die Deutschen auf einem Allzeithoch der Zufriedenheit. Und was machte die deutsche Medienlandschaft daraus – sie celebrierte „Zehn Jahre Finanzkrise“. Wie auch immer, in Corona-Zeiten, in denen mediale Hysterie und die polit-ökonomisch verständlichen Panikreaktionen dominieren, fallen die angezeigten Festlichkeiten doch eher kontemplativ aus. Dennoch, das Deutschland von heute ist das reichste, gesündeste und friedfertigste Deutschland, das jemals existiert hat. Mit den reichsten Reichen, den reichsten Rentnern, den langlebigen Alten und auch den reichsten Armen, die jemals in Deutschland lebten. Und das alles dank der sozialen Marktwirtschaft, die uns Steuer- und Beitragseinnahmen in einem Ausmaß

1 Vgl. Raffelhüschen und Renz (2020).

beschert hat, die wir so in unserer Geschichte – jedenfalls bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie – noch nie gehabt haben.

Aufgrund der Corona-Pandemie gerät nun die deutsche Finanzpolitik allerdings nicht nur kurzfristig unter Druck. Die durch die Pandemie bedingten Mehrausgaben und insbesondere die entsprechenden staatlichen Einnahmeherausfälle verstärken auch mittel- und langfristig die Herausforderungen, die aufgrund der demografischen Entwicklung ohnehin zu meistern sein werden. Die durch die Pandemie entstehenden finanziellen Lasten werden sich intergenerativ höchst unterschiedlich verteilen. Durch neue, weit in die Zukunft reichende Leistungsversprechen für ältere Generationen sind die fiskalische Nachhaltigkeit und damit die Generationengerechtigkeit fundamental infrage gestellt. Die politische Diskussion ist dominant von sozialpolitischer Einkommensumverteilung geprägt und vernachlässigt intergenerative Aspekte fast vollständig. So viel ist jedoch sicher: Die Nutznießer der Corona-Maßnahmen sind die älteren Generationen; die größte Belastung werden die Erwerbstätigen und vor allem Kinder und zukünftige Generationen zu tragen haben. Dennoch hat der weit überwiegende Teil der zukünftigen fiskalischen Lasten nichts mit der aktuellen Corona-Pandemie zu tun. Sie verstärkt nur die Schräglage, die die sozialen Sicherungssysteme aufgrund der demografischen Entwicklung ohnehin aufweisen.

Die Politik hat durch die komfortablen Kassenlagen der Vor-Corona-Zeit allerdings in den letzten Jahren soziale Wohltaten verteilt, die aus einem bereits im Vorfeld üppig ausgestatteten Sozialstaat einen in weiten Teilen überzogenen gemacht haben. Mit fast einem Drittel der Wirtschaftsleistung ist die Sozialleistungsquote gegenwärtig so hoch wie niemals zuvor in der Geschichte unseres Landes. Und angesichts der demografischen Entwicklung ist absehbar, dass der Fluss nur schwer wieder in sein ursprüngliches Bett zurückgeführt werden kann. Angesichts der Tatsache, dass der größte Arbeitgeber Deutschlands nicht mehr aus der Industrie stammt, sondern die Sozialindustrie inzwischen allen anderen Wirtschaftszweigen in dieser Hinsicht den Rang abgelaufen hat, scheint eine Umbenennung fällig: Statt von sozialer Marktwirtschaft sollte in Zukunft besser von einer marktorientierten Sozialwirtschaft gesprochen werden – das wäre ehrlicher. Nur kann ein Land nicht davon leben, dass man sich gegenseitig pflegt. Wir müssen unseren Sozialstaat zunächst erwirtschaften, denn man kann das Fell erst verteilen, wenn der Bär erlegt ist. Und tunlichst sollten wir einen Grundsatz nicht brechen: Es verteilt derjenige das Fell, der den Bären erlegt hat. Die zukünftigen Steuer- und Beitragszahler müssen erst erwirtschaften, was wir in Zukunft verteilen wollen und können. Und hierbei spielt die schwindende Akzeptanz für den Sozialstaat und dessen Generationenverträge eine entscheidende Rolle. Sie wieder herzustellen erfordert eine Rückbesinnung auf Fundamentalgrundsätze der sozialen Komponente in unserem Wirtschaftskonzept. Von Rückbesinnung auf die Fundamentalprinzipien ist allerdings kaum noch etwas zu merken – im Gegenteil.

Wie genau aber könnte ein nachhaltiger und finanziell tragfähiger Umbau unseres Sozialstaates in seinen grundlegenden Komponenten aussehen? Das Leitbild der folgen-

den Ausführungen² ist die Wiederherstellung der Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Als Messlatte für die Nachhaltigkeit wird dabei auf die seit Jahrzehnten durch die Stiftung Marktwirtschaft publizierte Generationenbilanz des „ehrbaren Staates“³ zurückgegriffen, dessen Methodik im zweiten Abschnitt kurz skizziert wird. Die anschließenden Abschnitte thematisieren dann sukzessive die Ausgangslage bzw. notwendigen Reformmaßnahmen im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung, der gesetzlichen Krankenversicherung und schließlich der sozialen Pflegeversicherung. Das Vorgehen ist dabei immer gleich: Nach Analyse der fiskalischen Nachhaltigkeit und deren jüngste Entwicklung werden die entsprechenden Reformelemente beschrieben und schlussendlich zu einem „Sozialplan 2035+“ zusammengefügt.

10.2 Ausgangspunkt: Die Generationenbilanz 2020⁴

Nachhaltigkeit ist, anders als es die gegenwärtig „inflationäre“ Verwendung dieses Gummibegriffs scheinen lässt, klar definiert. Seit Anfang des 18. Jahrhunderts gilt die Nutzung eines Waldes in der Forstwirtschaftslehre nach den Ausführungen des sächsischen Junkers Hans Carl von Carlowitz immer dann als nachhaltig, wenn in jedem Jahr genau der jährliche Nachwuchs geschlagen wird. Diese Strategie konserviert den Forst, der weder durch Übernutzung zur Steppe verödet noch durch vernachlässigte Bewirtschaftung zum nicht mehr nutzbaren Urwald mutiert. In Analogie gilt ein Staatshaushalt immer dann als nachhaltig finanziert, wenn mit den gleichen Steuer- und Abgabensätzen das gleiche Leistungsniveau vom Staat an die Bürger finanziert werden kann. Wenn allerdings die Fortführung z.B. eines gegebenen Sozialstaatsniveaus beispielsweise aufgrund eines demografischen Alterungsprozesses nur mit Hilfe steigender Belastungen möglich wäre, so ist die gegenwärtige Fiskal- bzw. Sozialpolitik eben nicht nachhaltig. Zur statistischen Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit hat sich international die Methode der Generationenbilanzierung etabliert, die Anfang der 1990er Jahre von Auerbach et al. (1991) entwickelt wurde.⁵ Im Kern handelt es sich um eine dynamisierte fiskalische Buchhaltung und damit um ein Instrument zur Projektion der langfristigen Entwicklung der öffentlichen Finanzen sowie deren intergenerativen Verteilungswirkungen.

2 Diese Studie basiert auf den seit Jahrzehnten von der Stiftung Marktwirtschaft veröffentlichten Studien zur Messung der fiskalischen Nachhaltigkeit, die am Forschungszentrum Generationenverträge der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg erstellt wurden. Für wertvolle Hilfestellungen danke ich insbesondere Lewe Bahnsen, Tobias Kohlstruck, Gerrit Manthei und Stefan Seuffert.

3 Vgl. beispielsweise Raffelhüschen et al. (2021) oder Bahnsen et al. (2020).

4 Die Ausführungen und Daten zur aktuellen Generationenbilanz basieren auf Raffelhüschen et al. (2021).

5 Eine detaillierte Beschreibung der Methodik wie auch der Kritik an der Generationenbilanzierung findet sich in Raffelhüschen (1999) und Bonin (2001).

Die Grundlage der Projektion von Staatsfinanzen in der Generationenbilanzierung bilden Annahmen zur demografischen Entwicklung sowie zu den wirtschaftlichen, fiskal- und sozialpolitischen Rahmenbedingungen der Zukunft. Auf dieser Basis lässt sich das zukünftige (Miss-)Verhältnis zwischen der Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der öffentlichen Haushalte ermitteln. Sofern der Barwert aller zukünftigen Ausgaben den Barwert aller zukünftigen Einnahmen übersteigt, wird von einer impliziten Staatsverschuldung gesprochen. Diese spiegelt das Ausmaß wider, um das die explizite Staatsverschuldung rechnerisch zukünftig noch zunimmt, wenn die heutige Politik auf Dauer fortgeführt wird. Die implizite Gesamtverschuldung ist ein Mix aus den impliziten Lasten aller fiskalischen (Bund, Länder und Gemeinden bzw. deren Sondervermögen) und parafiskalischen Teilbudgets (Sozialversicherungen) des gesamten Staatshaushalts. Summiert man zu den impliziten Schulden die verbrieften Schulden (Bundesobligationen, Landesschuldverschreibungen etc.) ergibt sich die sog. Nachhaltigkeitslücke. Sie illustriert die fehlenden Rückstellungen, die ein nach dem Prinzip des ehrbaren Kaufmanns bilanzierender Staat gebildet hätte, um das gegenwärtige Bündel an Leistungen für seine Bürger in alle Zukunft zu sichern. Tatsächlich erstellen die Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungen im kameralistischen Haushaltswesen jedoch nur eine Einnahme-/Ausgabeüberschussrechnung und stehen damit bilanziell auf einer Stufe mit dem sog. „Minderkaufmann“. Im neueren Sprachgebrauch spricht man auch vom „Kaufmann mit geringfügigen Umsätzen“, der keine zukünftigen Leistungsversprechungen macht und damit auch keine Rückstellungen für diese zu bilden hat. Überspitzt formuliert gleichen der Staat und seine Institutionen bilanziell schlicht einer „Frittenbude“.

Die Nachhaltigkeitslücke wird umgangssprachlich auch als Hypothek zu Lasten zukünftiger Generationen bezeichnet, denn entweder muss zur Begleichung der impliziten und expliziten Schulden das Steuer- und Abgabenniveau erhöht oder das Leistungsniveau der Zukunft gesenkt werden. Beides oder auch jede Form der Mischung dieser Strategien zur Schuldreduktion belasten jene Menschen, die jung sind oder noch nicht geboren wurden überproportional. Der methodische Ablauf der Generationenbilanzierung ist in Abbildung 10.1 skizziert.

Die derzeitigen öffentlichen Finanzen, d.h. die Einnahmen und Ausgaben des Staates laut Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (VGR), bilden den Ausgangspunkt der Generationenbilanzierung. Diese aggregierten Zahlungen werden anhand von Mikrodatensätzen als alters- und geschlechtsspezifische Pro-Kopf-Zahlungen auf die verschiedenen Kohorten aufgeteilt. Diese Pro-Kopf-Zahlungen werden im dritten Schritt, 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 berechnet, indem die Pro-Kopf-Zahlungen mit der Bevölkerungsentwicklung verknüpft werden. Abschließend werden zur Barwertberechnung alle zukünftigen Einnahmen und Ausgaben diskontiert, um die Nachhaltigkeitslücke sowie weitere Indikatoren zu ermitteln.

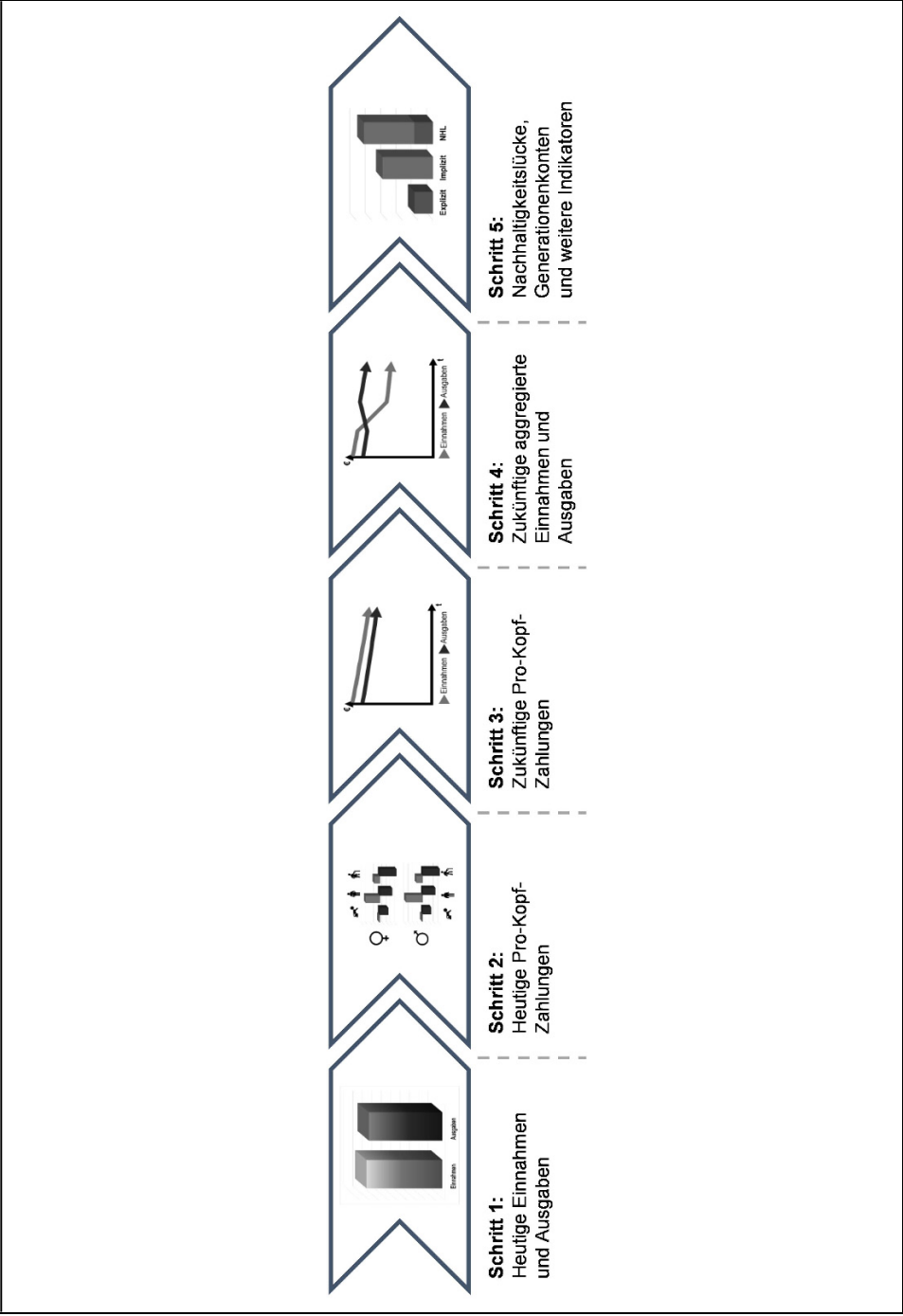


Abb. 10.1: Die Generationenbilanzierung in fünf Schritten (Quelle: eigene Darstellung)

Darüber hinaus lassen sich auf Basis der Generationenbilanzierung Aussagen zur intergenerativen Verteilung sowie zur Nettolast bzw. zum Nettoertrag einzelner Altersjahrgänge treffen, indem die Generationenkonto dieser Altersjahrgänge ausgewiesen werden. Generationenkonto sind in monetären Einheiten definiert und geben den Barwert wieder, den die aufsummierten durchschnittlichen Pro-Kopf-Zahlungen der jeweiligen Altersjahrgänge an den Staat über den verbleibenden Lebenszyklus haben. Staatliche Leistungen fließen dabei mit negativem Vorzeichen ein. Ein positives Generationenkonto zeigt somit eine Nettolast für das durchschnittliche Individuum der jeweiligen Altersjahrgänge auf, während ein negatives Generationenkonto einen entsprechenden Nettoertrag darstellt.

Die Ausgangsbasis für die Projektion der öffentlichen Finanzen in der jüngsten 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 zukünftige Entwicklung wird darüber hinaus – neben demografischen Veränderungen – durch die wirtschaftlichen und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen in der mittleren sowie langen Frist geprägt. Für die Fortschreibung der alters- und geschlechtsspezifischen (Pro-Kopf-)Zahlungen des Basisjahres 2018 unterstellt die Generationenbilanz in der langen Frist eine einheitliche Trendwachstumsrate (g) von 1,5 Prozent.⁶ Für die Berechnung der Gegenwartswerte der zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströme legt sie einen langfristigen realen Zinssatz (r) von 3,0 Prozent zugrunde.⁷ Darüber hinaus fließen die Ergebnisse der aktuellen Steuerschätzung für den Zeitraum 2020 bis 2024 ein (BMF 2020).

Neben der gegenwärtigen Finanzlage der öffentlichen Hand berücksichtigt die vorliegende Generationenbilanz alle bis einschließlich Oktober 2020 beschlossenen fiskalpolitischen Weichenstellungen. Diese umfassen insbesondere den Corona-Schutzschild, das Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket sowie das Zukunftspaket als Reaktion auf die Corona-Pandemie. Die Bevölkerungsentwicklung ist im Folgenden in Anlehnung an die Annahmen der „mittleren“ Bevölkerung (G2-L2-W2) der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes (2019) angelehnt und unterstellt eine konstante Fertilitätsrate auf dem heutigen Niveau und eine leicht steigende Lebenserwartung von etwa sechs Jahren bis 2060. Hinsichtlich der Außenwanderung wird eine langfristige Nettozuwanderung in Höhe von jährlich 206.000 Personen unterstellt. Dies entspricht dem Durchschnitt über den Zeitraum von 1955 bis 2018 und induziert bis zum Jahr 2060 einen Bevölkerungsrückgang von heute gut 83,2 Millionen auf 78,2 Millionen Personen. Vergleichsweise problematischer als der absolute Rückgang ist unter den heutigen Gegebenheiten vielmehr die gleichzeitig eintretende Alterung der Bevölkerung.

6 Bei der Trendwachstumsrate handelt es sich um die durchschnittliche reale Wachstumsrate der letzten Jahrzehnte in Deutschland.

7 Der verwendete langfristige reale Zinssatz zur Diskontierung bezieht sich auf den durchschnittlichen Zinssatz auf zehnjährige Bundesanleihen der letzten Jahrzehnte.

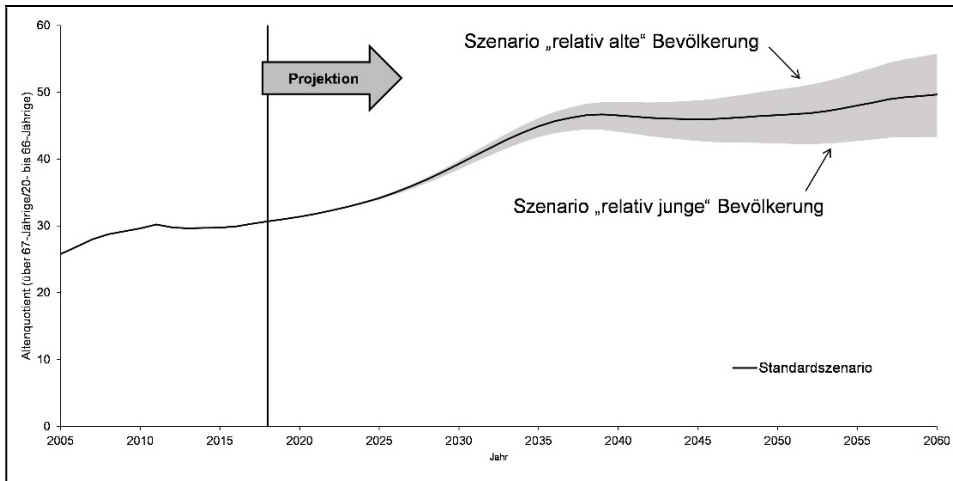


Abb. 10.2: Entwicklung des Altenquotienten bis 2060 (Quelle: eigene Berechnungen. Die graue Fläche zeigt die Bandbreite der Entwicklung für alternative Bevölkerungsszenarien der 14. koordinierten Bevölkerungsprojektion.)

Wie Abbildung 10.2 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 zum Jahr 2060 deutlich erhöhen. Insbesondere bis Ende der 2030er Jahre wird der Altenquotient 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.

Im Status quo der aktuellen Generationenbilanz spiegelt sich das wachsende Missverhältnis zwischen langfristiger Einnahmen- und Ausgabenentwicklung des Staates in einer impliziten Staatsschuld von 285,2 Prozent des BIP wider (siehe Abb. 10.3). Zusammen mit der expliziten Staatsschuld von 59,8 Prozent beläuft sich die Nachhaltigkeitslücke der öffentlichen Haushalte damit auf 345,0 Prozent des BIP. Das entspricht einer Summe von rund 11,9 Billionen Euro. Von dieser Gesamtverschuldung weist der Staat allerdings lediglich 2,1 Billionen Euro, also nur gut 17 Prozent, als explizite Schulden aus. Die restlichen 9,8 Billionen Euro sind implizite und damit unsichtbare Schulden. Das kontrafaktische Szenario bildet die konjunkturelle Entwicklung ab, die ohne die Corona-Pandemie zu erwarten gewesen wäre. Im Status quo ergibt sich durch die Corona-Pandemie bedingt ein Anstieg von 109,3 Prozentpunkten auf insgesamt 345,0 Prozent. Damit besteht die aktuelle Nachhaltigkeitslücke zu etwa einem Sechstel aus den verbrieften Staatsschulden und zu einem Drittel aus den Lasten der Corona-Pandemie, die sich aufgrund der exzessiven Ausgabensteigerungen bei gleichzeitig drastisch sinken-

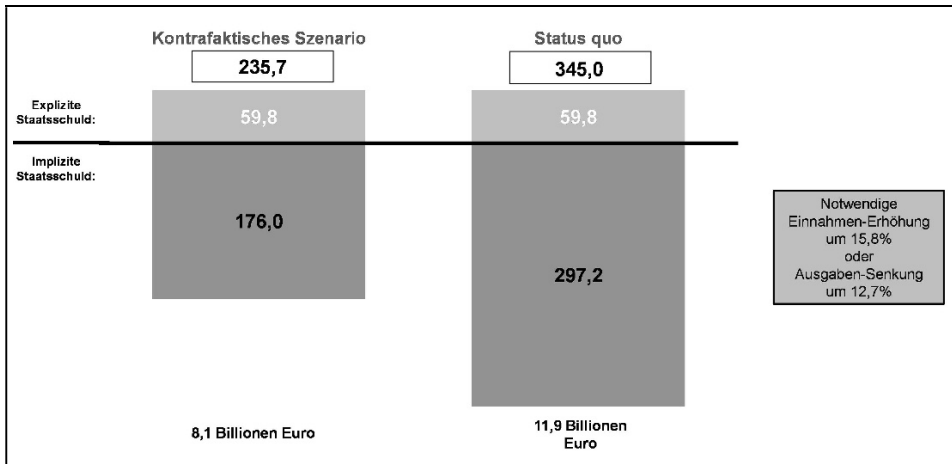


Abb. 10.3: Aktuelle Nachhaltigkeitslücke des Gesamtstaates in Deutschland in Prozent des BIP (2019=3,435 Billionen Euro), Basisjahr 2018 (Quelle: eigene Berechnungen)

den Einnahmen ergeben. Mehr als die Hälfte der Hypothek zu Lasten zukünftiger Generationen resultieren jedoch auf die noch zu diskutierenden demografischen Lasten bei Fortführung des bestehenden Sozialstaates.

Angesichts der gestiegenen öffentlichen Gesamtverschuldung besteht ein erheblicher, 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 12,7 Prozent nötig. Alternativ könnte die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auch durch dauerhafte Erhöhungen der Einnahmen aus Steuern und Sozialabgaben um 15,8 Prozent erfolgen. Die Folgekosten der Corona-Pandemie und die Bedienung der ausstehenden Staatsverschuldung werden zukünftige Steuerzahler massiv belasten – etwa die Hälfte der notwendigen Einnahmeerhöhungen oder alternativen Ausgabeeinsparungen resultieren aus diesen beiden Komponenten. Mehr als die Hälfte der Nachhaltigkeitslücke stellen jedoch die demografisch bedingten Lasten des Sozialstaates dar. Welche Teile hiervon auf die Generosität der einzelnen Träger des Sozialstaates entfallen und wie eine effiziente Konsolidierungsstrategie für die einzelnen Politikfelder aussehen sollte, wird in den nachfolgenden Abschnitten thematisiert.

10.3 Zur Nachhaltigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung

10.3.1 Von Blüm zu Schröder und wieder zurück

Mit seinem bereits im Wahlkampf 1986 geäußerten Satz „Die Rente ist sicher“ hat sich der damalige Arbeitsminister Norbert Blüm in die Geschichtsbücher geschrieben.⁸ Objektiv betrachtet handelte es sich damals schlicht um einen Litfaßsäulenscherz, denn die Tragfähigkeit der umlagefinanzierten gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) war vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und vor allem aufgrund des stark angestiegenen Nettorentenniveaus keinesfalls gegeben. Hinzu kamen später dann die Lasten der deutschen Wiedervereinigung, die die bereits angespannte Finanzsituation nochmals verschärften. Am Ende der Ära Blüm kulminierte die isolierte Nachhaltigkeitslücke der GRV auf ca. zwei Bruttoinlandsprodukte (siehe Abb. 10.4). Die isolierte Nachhaltigkeitslücke der Rentenversicherung ist die Differenz aus dem Barwert aller zukünftigen Ausgaben und Beitragseinnahmen unter der Annahme, dass sowohl der Beitragssatz als auch das Rentenniveau der GRV konstant bleiben und der Bundeszuschuss sich nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen entwickelt. Nachhaltig wäre die Situation immer dann, wenn man so weitermachen kann wie bisher und Rückstellungen für die zukünftigen Leistungsversprechen (abzüglich zukünftiger Beitragseinnahmen) vorhanden wären. Diese versicherungsmathematischen Rückstellungen in Höhe von annähernd

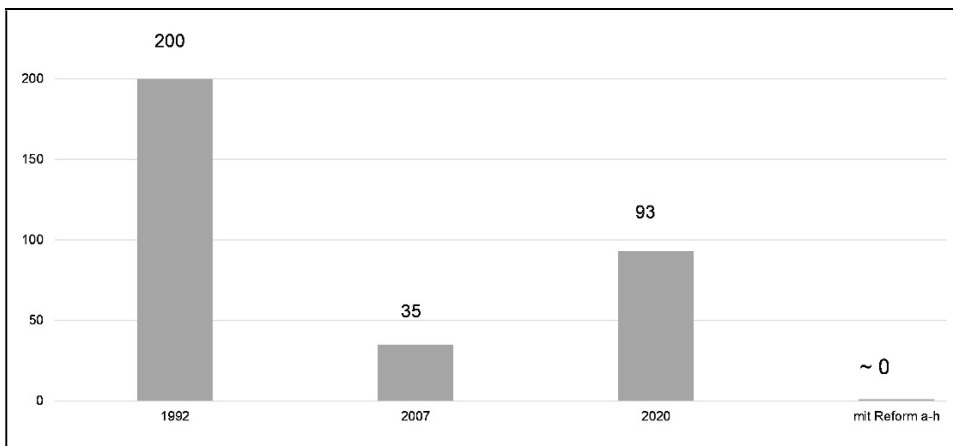


Abb. 10.4: Nachhaltigkeitslücke der gesetzlichen Rentenversicherung in Prozent des jeweiligen BIP (Quelle: eigene Berechnungen)

⁸ Die Ausführungen zur jüngsten Geschichte der Rentenversicherung basieren auf Raffelhüschen (2021).

zwei Jahreswirtschaftsleistungen würden als Hypothek zu Lasten zukünftiger Generationen die Beitragssätze auf über 30 Prozent heben, wenn das Rentenniveau der 1990er Jahre konstant geblieben wäre.⁹

Mit Beginn der Ära Schröder im Jahr 1998 verschärfte sich die finanzielle Situation, zumal die im vorangegangenen Wahlkampf versprochene Rückabwicklung des als sozial unzumutbar empfundenen Blüm'schen demografischen Faktors – der einer Rentenniveaукürzung gleichkam – tatsächlich umgesetzt wurde. Kurze Zeit später und nach diversen Versuchen, die aufgetretenen Löcher im Rentenhaushalt ad hoc zu stopfen, trat ein deutlich geläuterter Arbeitsminister Walter Riester vor die Öffentlichkeit und erläuterte, dass die gesetzliche Rente in der etwas fernerer Zukunft keine Lebensstandardsicherung mehr gewährleisten könne, sondern es ergänzender privater und/oder betrieblicher Altersvorsorgeanstrengungen bedürfe. Damit leitete er einen fundamentalen Paradigmenwechsel ein: An die Stelle eines nicht mehr vollständig einhaltbaren umlagefinanzierten Generationenvertrages traten ergänzend die eher kapitalgedeckten Systeme der individuellen Altersvorsorge. Diese ergänzen ein Leistungsversprechen, das die kleiner werdende Gemeinschaft der Beitragszahler in Zukunft eben nur als Basisversorgung finanzieren kann – was dann noch zur Lebensstandardsicherung fehlt, ist der Eigenvorsorge überlassen. Mit der Einführung der „modifizierten Bruttolohnanpassung“ kürzte die Schröder-Administration folgerichtig das Rentenniveau, um kurzfristig eine Konstanz der Beiträge zu ermöglichen. Die „Riester-Rente“ fördert seitdem die privat ersetzende Altersvorsorge via vorgelagerter Steuerbefreiung im Sonderausgabenabzug und vollständig nachgelagerter Besteuerung der Renten. Tatsächlich subventioniert der Gesetzgeber hiermit die Riester-Rente nicht im eigentlichen Sinne, sondern stellt sie zusammen mit der betrieblichen Altersvorsorge steuerrechtlich im Sinne des Gebotes der einmaligen Besteuerung (sog. Korrespondenzprinzip) der gesetzlichen Rentenversicherung gleich.

Obgleich damit der richtige Weg eingeschlagen wurde, stellte sich bereits am Ende der ersten Amtszeit der rot-grünen Koalition heraus, dass man zu kurz gesprungen war. Unmittelbar nach dem erneuten Amtsantritt wurde im Jahr 2002 die sog. Rürup-Kommission beauftragt, für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme zu sorgen. Federführend war neben dem Kommissionsvorsitzenden Bert Rürup die damalige Bundesministerin für Gesundheit und Soziale Sicherung Ulla Schmidt, wobei das Kanzleramt spürbar seine eigenen Vorstellungen hatte. Am Ende lagen hinsichtlich der Rentenfinanzierung zwei Vorschläge auf dem Tisch: Zum einen schlug die Kommission vor, das gesetzliche Renteneintrittsalter gemäß der zu erwartenden verlängerten Lebenszeit auf 67 zu erhöhen. Die Logik war und ist immer noch zwingend, denn wer länger lebt, darf nicht erwarten, dass er jeden Tag, den er länger lebt, vollständig im Ruhestand verbringen kann. Im Gegenteil, man wollte eher dafür

9 Vgl. das vom damaligen Arbeitsminister Blüm in Auftrag gegebene Prognos-Gutachten (1987).

sorgen, dass das Verhältnis von Beitragszeit zu Rentenbezugszeit (2:1) über die Generationen hinweg gleichbleibt. Allerdings wurde die „Rente mit 67“ in einer entschärften Version erst in der ersten großen Koalition unter Arbeitsminister Franz Müntefering beschlossen und wird bis 2030 schrittweise eingeführt.

Der zweite Vorschlag der Rürup-Kommission lag im Kern in einer Rentenadjustierung, die als Nachhaltigkeitsfaktor im Jahr 2004 durch das RV-Nachhaltigkeitsgesetz eingeführt wurde. Dieser sozio-demografische Faktor bewirkt, dass die Rentenentwicklung langfristig so hinter der Lohnentwicklung hinterherhinkt, dass die Rentenbeiträge nur noch unwesentlich auf maximal 22 Prozent nach 2030 ansteigen würden. Auch hierin lag ein weiterer Paradigmenwechsel – diesmal als Teil der mutigen Agenda 2010 von Bundeskanzler Schröder. Statt wie bislang eher die Leistungsgarantie unter Hinnahme steigender Beiträge für die Erwerbstätigen zu gewähren, stellte der Nachhaltigkeitsfaktor die Beitragsgarantie für zukünftige Beitragszahler in den Vordergrund. Dies hat allerdings seinen Preis in einer Entwicklung des Bruttorentenniveaus, das gemäß Abb. 5 bei konstantem Beitragssatz von gegenwärtig 48 Prozent bis 2040 auf unter 40 Prozent sinken würde.

Die Logik der Umstellung vom Leistungs- auf das Beitragsprimat – im angelsächsischen oder in der betrieblichen Altersvorsorge spricht man vom Defined Benefit Versus Defined Contribution System – ist zwingend und erschließt sich durch den Vergleich der Beitrags- oder Rentenniveauentwicklung in Abb. 10.5. Verändert man weder den laufenden Bundeszuschuss noch das gesetzliche Rentenzugangsalter von 67, so müssten die Beiträge unter den aktuellen Bedingungen auf 26 Prozent ansteigen, um das gegenwärtige Rentenniveau zu halten. Deckelt man allerdings die Beiträge, wie im Nachhaltigkeitsgesetz vorgesehen, dann tragen die zukünftigen Rentner die demografischen Belastungen durch das sinkende Rentenniveau. Dies wäre im Sinne der Verursachergerechtigkeit, denn es sind die zukünftigen Rentner, also die geburtenstarken Jahrgänge, die für zu wenig Beitragszahler gesorgt haben. Sie haben sich das Problem selbst geschaffen, da ihre wenigen Kinder nicht in der Lage sein werden, ihnen den Lebensstandard zu sichern. Das Ausmaß der notwendigen ersetzenden Altersvorsorge erweitert sich durch diese Entwicklung erheblich. Etwas gemildert wird dies natürlich durch die Möglichkeit der verlängerten Lebensarbeitszeit und den damit verbundenen Zuschlägen.

Mit Stand 2007 war die Nachhaltigkeitslücke der gesetzlichen Rentenversicherung durch die Reformen von über zwei BIP auf weniger als ein halbes BIP vermindert worden (vgl. Abb. 10.4). Mit einer weiteren Erhöhung des gesetzlichen Rentenzugangsalters nach 2030 und einer Abschaffung der Schlupflöcher, die bei der Einführung der „Rente mit 67“ unnötigerweise eröffnet worden waren, hätte man eine tragfähige Lösung des Rentenproblems in Deutschland bewerkstelligt. Um es mit den Worten von Norbert Blüm zu sagen: Die Rente war 2007 zwar eine Basisversorgung, aber dafür (fast) sicher. Was dann jedoch kam, waren ein Rückschritt nach dem anderen, die allesamt das Nachhaltigkeitsproblem wieder auf die Schultern der zukünftigen Beitragszahler verlagerten.

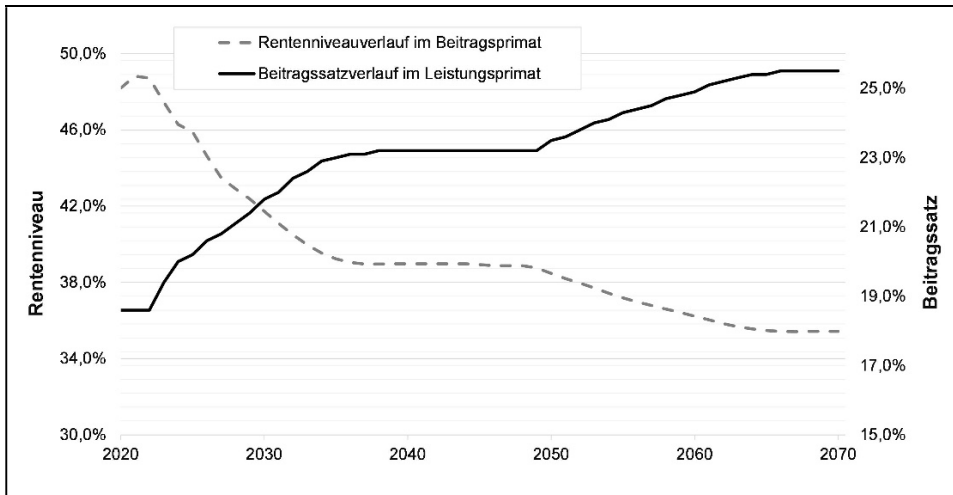


Abb. 10.5: Entwicklung von Rentenniveau und Beiträgen im Beitrags- und Leistungsprimat (Quelle: eigene Berechnungen)

Bereits 2008 brach der damalige Arbeitsminister Scholz das Prinzip der Anpassung von Renten nach Maßgabe der Bruttolohnentwicklung. Fortan bestimmte die sog. „Rentengarantie“, dass eine Lohnerhöhung immer zugleich die Renten erhöhe, während eine Lohnsenkung keine Auswirkung auf die Nominalrenten haben dürfe. Dagegen hatte man zuvor unter Solidarität die Gleichbehandlung sowohl in guten als auch in schlechten Zeiten verstanden.

Auch das Lebensleistungsprinzip der Rentenversicherung wurde durch die Arbeitsminister Nahles und Heil fundamental unterhöhlt. Im Kern besteht dieses Prinzip in der Bewahrung der relativen Einkommensposition im Alter. Ein Durchschnittsverdiener, der Durchschnittsbeiträge eingezahlt hat, erhält bei Renteneintritt eine Durchschnittsrente. Wer das doppelte Durchschnittseinkommen verdient hat, hat doppelt so viel bezahlt und bekommt die doppelte Durchschnittsrente. Und wer nur die Hälfte des Durchschnittseinkommens bezog, bezieht im Alter auch nur die Hälfte der Durchschnittsrente. Jeder bekommt also nach Maßgabe der sogenannten Teilhabeäquivalenz in Abhängigkeit von seinen Beiträgen eine die Lebensleistung reflektierende Rente. Dieses Prinzip wird sowohl durch die „abschlagsfreie Rente mit 63“ von Arbeitsministerin Nahles als auch durch die vollkommen systemwidrige „Grundrente“ von Arbeitsminister Heil gebrochen. Die erheblichen Mehrkosten führen zu einer deutlichen Verschärfung des Nachhaltigkeitsproblems. Noch unsystematischer war die Rentenreform im Jahr 2018 mit der Einführung der doppelten Haltelinie. Dabei handelt es sich im Grunde genommen um eine „eierlegende Wollmilchsau“, denn die große Koalition beschloss, dass immer weniger Beitragszahler immer mehr Rentnern ein konstantes Bruttorentenniveau finanzieren sollten, ohne mehr zu bezahlen. Die Finanzierung der doppelten Haltelinie jedoch läuft über Bundeszuschüsse, die wiederum refinanziert werden müssen und schlussendlich in

Form von Steuererhöhungen auf die scheinbar geschützten Beitragszahler zurückfallen – oder als Schulden auf zukünftige Generationen abgewälzt werden.

Im Effekt setzt die Bundesregierung mit der doppelten Haltelinie das RV-Nachhaltigkeitsgesetz bis 2025 aus und schließt die vorläufige Bilanz der „ehrbaren Rentenversicherung“ mit einer Nachhaltigkeitslücke von etwa 3 Billionen Euro oder 93 Prozent des BIP ab (siehe Abb. 10.4). Darüber hinaus verletzt diese Politik langfristig auch den bislang geltenden Grundsatz, dass der Bundeszuschuss allein zur Abgeltung der versicherungsfremden Leistungen wie z.B. Mütterrenten, Vorruhestandsregelungen etc. dient. Zukünftig „versteinert“ er den Bundeshaushalt, von dem er immer größere Teile verschlingt und diese dann für die systemwidrige steuerliche Subventionierung der eigentlich allein durch Beiträge finanzierten Versichertenrenten nutzt. Allein 2020 machte die Bundesbezuschussung ein Drittel der gesetzlichen Rente aus und kostete über 100 Mrd. Euro. Für andere notwendige Ausgaben wie beispielsweise weiter unvorhersehbare Pandemie-Hilfen bleibt dann zunehmend wenig übrig. Im Fazit bleibt festzuhalten, dass die Nachhaltigkeitslücke der gesetzlichen Rentenversicherung bereits vor der Corona-Pandemie beträchtlich war und die zwischenzeitlichen Verbesserungen durch die Agenda 2010 durch unsystematische Reformen in den Jahren 2008–2020 größtenteils wieder verspielt worden sind.

Die Corona-Krise beschleunigt das bestehende Nachhaltigkeitsproblem. Dies gilt auch für die gesetzliche Rentenversicherung, obgleich die kurzfristigen Effekte eher gering ausfallen dürften. Hinsichtlich des Beitragsaufkommens ist je nach Entwicklung der Beschäftigtenzahlen mittel- bzw. langfristig mit erheblichen Ausfällen zu rechnen. Kurzfristig fangen die Kurzarbeitergeldzahlungen das Problem des Beitragsausfalls zum Großteil ab. Dadurch liegt die Größenordnung des Einnahmeausfalls lediglich zwischen ein und zwei Prozent. Dieser Ausfall kann ohne große Probleme durch das Abschmelzen der Rentenreserven übertüncht werden, und das Kurzarbeitergeld wird ohnehin aus einer anderen Tasche bezahlt. Auch die Rentenanpassung des Jahres 2020 wurde ohne größere Diskussion nach Maßgabe des vorjährigen Lohnanstiegs weitergegeben, so dass zunächst das Rentenniveau konstant blieb bzw. bleiben wird.

Tatsächlich wird das Rentenniveau im Zuge der Corona-Krise sogar ansteigen – und das kommt so: Aller Wahrscheinlichkeit nach wird im Jahr 2021 als Folge des wirtschaftlichen Einbruchs das rentenrechtlich relevante Durchschnittsentgelt der Beschäftigten sinken. Durch die Scholz'sche Rentengarantie wird dies nicht an die Ruheständler weitergegeben, sondern die Senkungen würden nach Maßgabe des Nachholfaktors in den Folgejahren mit zukünftigen Rentenerhöhungen verrechnet. Dieser Nachholfaktor war ein Teil des RV-Nachhaltigkeitsgesetzes, das durch Arbeitsminister Heil 2018 außer Kraft gesetzt wurde. Im Resultat fällt die Rentenanpassung nach unten damit zur Gänze aus und das Rentenniveau wird ab 2021 langfristig über dem Niveau liegen, das ohne Corona zu erwarten gewesen wäre. Zahlen müssen diesen Corona-Gewinn der Ruheständler in einer Größenordnung von fast dreistelligen Milliardenbeträgen die Beitragszahler, diejenigen also, die sich durch die Corona-Krise auf jeden Fall auf der Verlierer-

seite befinden werden. Allerdings sind auch die rentennahen Jahrgänge begünstigt – sie bilden gemeinsam mit den Rentnern bei allen kommenden Wahlen ohnehin die Mehrheit der Wähler.

Auf was genau sollte sich der Rentner der Jahre 2030-2060 vorbereiten? Klar ist, dass die durch Corona nochmals angewachsene Nachhaltigkeitslücke der Rentenversicherung zukünftige Politiker zum Handeln zwingen wird. Überspitzt formuliert, werden wir wieder vor der Entscheidung des Jahres 2004 stehen: Bringt die Zukunft aufgrund der altersspezifischen Wählermehrheiten eine Leistungsgarantie und bleibt damit die Notwendigkeit zur ersetzenden Altersvorsorge eher gering? Oder gehen wir den entgegengesetzten Weg des Beitragsprimates und passen das Rentenniveau so an, dass zukünftige Beitragszahler denselben relativen Anteil ihres Lohnes an die Ruheständler abgeben, wie die es seinerzeit auch getan haben. Im Sinne einer generationengerechten Verteilung der Lasten spräche alles für die Gleichbehandlung – ein Fünftel für die Alten, weil das schon immer so war! Dann wären aber die notwendigen Altersvorsorgeanstrengungen, um eine Lebensstandardsicherung zu erzielen, – je nach unterstellter Rendite – beträchtlich. Tatsächlich ist jedoch davon auszugehen, dass die zukünftigen Bundesregierungen dem Vorschlag der Kommission „Verlässlicher Generationenvertrag“ folgen und weiter den eingeschlagenen Weg der Haltelinien gehen werden. Zukünftig soll diesem Vorschlag zufolge jeweils für sieben Jahre sowohl für das Rentenniveau als auch für den Beitragssatz eine neue Haltelinie beschlossen werden. Diese Entscheidungen werden jedoch durch Corona unter höherem finanziellem Druck getroffen werden. Die ausufernde Bundesbezuschussung, dank der für den Zeitraum von 2019 bis 2025 scheinbar die Quadratur des Kreises gelang, wird dann wohl nicht mehr so großzügig ausfallen können. Letztendlich bleibt dann wieder die Frage, wie viel Leistungsprimat wir uns leisten können und wie viel Beitragsprimat die Rentner verkraften müssen.

Zwar wird polit-ökonomisch die Wählermehrheit die Leistungsgarantie bevorzugen, aber zum einen würde jenen Ruheständlern, die Kinder haben, auffallen, dass diese auch und gerade durch die kinderlosen Transferempfänger hoffnungslos überlastet werden. In der Spitze läge deren Beitragssatz nach Maßgabe von Abb. 10.5 bei über 25 Prozent. Viele zukünftige Beitragszahler werden sich fragen, warum sie denn, statt einem knappen Fünftel wie ihre Eltern, nun mehr als ein Viertel ihres Lohnes für die Rentner im Umlageverfahren abgeben müssen. Damit droht ein massives Akzeptanzproblem, das jene mit der gesetzlichen Rentenversicherung haben, deren interne Ertragssätze aus den Beitragszahlungen aller Voraussicht nach deutlich im negativen Bereich liegen. Die Kündigung des Generationenvertrages durch zukünftige Beitragszahler ist die unmittelbare Konsequenz und erfolgt durch den Gang in die Selbstständigkeit, in den Beamtenstatus oder durch die Auswanderung der Eliten.

10.3.2 Ein generationengerechter Reformansatz der GRV

Um die Akzeptanz zukünftiger Generationen mit dem Generationenvertrag GRV wiederherzustellen, sind eine Reihe von Maßnahmen zwingend erforderlich. Diese richten sich retrospektiv auf die Korrektur der rentenpolitischen Wahlgeschenke und systemwidrigen Weichenstellungen, die in der jüngsten Vergangenheit von diversen großen Koalitionen vorgenommen wurden. Hierzu zählen insbesondere:

- a) Aufheben der doppelten Haltelinie und erneute Inkraftsetzung des Nachhaltigkeitsfaktors.
- b) Wiederbeleben des Nachholfaktors bei gleichzeitiger Abschaffung der allgemeinen Rentengarantie.
- c) Einführung eines strikten Beitragsprimates mit einem gedeckelten Beitragssatzniveau von 20 (bis 2030) bzw. 22 Prozent (ab 2030).
- d) Abschaffung der abschlagfreien Rente bei vorgezogenem Rentenzugang nach 45 Beitragsjahren sowohl vor wie auch nach 2030.
- e) Aufhebung der Grundrentenbeschlüsse und Wiedereinführung der zuvor geltenden „Grundsicherung im Alter“, die Armutsbekämpfung nach Maßgabe der allgemeinen Grundsicherung ohne Rücksicht auf das Alter egalitär und subsidiär umsetzt.

Insgesamt handelt es sich bei den obigen Maßnahmen im Wesentlichen um die Rückführung fast aller Beschlüsse, die unter den sozialdemokratischen Arbeitsministern Scholz, Nahles und Heil im Rahmen der großen Koalitionen mit der CDU unter Kanzlerin Merkel getroffen wurden. Die erweiterte Wiedereinsetzung der Schröder'schen Agenda 2010 ist allerdings allein nicht ausreichend, um eine wirklich tragfähige Finanzierung der GRV zu gewährleisten – grob geschätzt dürfte die Nachhaltigkeitslücke je nach Effekt auf den tatsächlichen Rentenzugang auf etwa 50 Prozent sinken. Um ein Rentenniveau in der Größenordnung von 40 Prozent bei gedeckeltem Beitragssatz zu erzielen, bedarf es auch der Korrektur von falschen Weichenstellungen, die im Zuge der Rentenreform von 1992 von der damaligen Kohl-Administration beschlossen wurden. Hierzu zählen insbesondere die

- a) Einführung eines versicherungsmathematisch fairen Abschlagssatzes von 0,4 Prozent (statt 0,3) pro Monat, wenn man vor dem jeweils geltenden gesetzlichen Rentenzugangsalter in den Ruhestand tritt, sowie die
- b) Begrenzung der versicherungsfremden Leistungen durch strikte Anbindung des Bundeszuschusses an deren Höhe.

Als letztes Glied einer generationengerechten Reform der Rentenversicherung bedarf es schließlich der

- c) Einführung eines Lebenserwartungsfaktors,

der das gesetzliche Renteneintrittsalter an die Entwicklung der Lebenserwartung koppelt.¹⁰ Diese Maßnahme ist zwingend geboten, da der Anstieg der Lebenserwartung in den letzten Jahrzehnten in erster Linie auf den Anstieg der ferneren Lebenserwartung in den hohen Altersjahren zurückzuführen ist, und weniger aus einer sinkenden Kindersterblichkeit resultiert, wie das noch bis in die 30er Jahre des 20. Jahrhunderts der Fall war. Die fernere Lebenserwartung der 65-Jährigen ist seitdem kontinuierlich gestiegen und es ist davon auszugehen, dass sich dieser Trend fortsetzen wird. Damit sinkt auch das durchschnittliche Verhältnis der Beitragszahlphase zur Rentenbezugsphase kontinuierlich, mit dem Effekt, dass die Jahrgänge immer kürzer für ein Rentenjahr in die GRV Beiträge zahlen müssen. Eine nachhaltige und damit intergenerativ gerechte Finanzierung der GRV setzt ein konstantes Verhältnis aus Beitragsdauer und Rentenbezugszeit voraus. Denn das Gebot der intergenerativen Gerechtigkeit oder Fairness ist in seiner Substanz ein Gebot der Gleichbehandlung. Genau dies war – wie bereits oben skizziert – die Intention, die hinter der Forderung nach Einführung der „Rente mit 67“ bis zum Jahr 2030 durch die Rürup-Kommission stand. Da aber auch in der Zeit nach 2030 die Lebenserwartung weiter steigen wird, wäre eine Verstetigung der bis 2030 diskretionär vorgenommenen Anpassung zwingend erforderlich.

Insgesamt würde die Nachhaltigkeitslücke der GRV durch die oben skizzierten Maßnahmen des „Sozialplan 2035+“ vollständig abgebaut, wenn am reinen Beitragsprimat festgehalten werden würde. Da zugleich eine Reihe von Anreizen für den vorgezogenen Ruhestand entfallen, dürfte sogar ein Rentenniveau unterhalb der 40-Prozent-Marke zu vermeiden sein. Auch der Generationengerechtigkeit wäre mit den Maßnahmen a)-h) genüge getan. Zum einen arbeitet jede Generation für ein Jahr Rentenbezugszeit gleich lang und das Verhältnis wird bei etwa 2:1 eingefroren. Zum anderen führt jede Generation den gleichen Anteil ihres Einkommens durch die Umlage an die Ruhestandsgeneration ab. Das Gebot der intergenerativen Egalität wird allein hinsichtlich des Rentenniveaus durchbrochen. Allerdings werden alle Generationen nach Maßgabe ihrer Durchschnittsfertilität verursachergerecht für die fehlenden Beitragszahler verantwortlich gemacht.

Schließlich bedarf es flankierend zur Sozialreform noch einiger weiterer Maßnahmen, die nur kurz umrissen werden. Erstens muss der individuellen Fertilität und damit der intragenerativen Gleichbehandlung Rechnung getragen werden. Dies kann durch Berücksichtigung von Kindern in der Rentenberechnung oder der Beitragshöhe geschehen. Alternativ hierzu wäre eine stärkere Besteuerung der Kinderlosen oder Ein-Kind-Familien bei gleichzeitiger steuerlicher Entlastung im Zuge des Familienlastenausgleichs anzustreben. Letzteres ist eher systemkonform, da das Lebensleistungsprinzip in der GRV rein monetär definiert ist. Zweitens bedarf es einer Deregulierung der privaten und betrieblichen Altersvorsorge in der zweiten Schicht des Alterseinkünftegesetzes, da diese

10 Vgl. zu den Einzelheiten der Ausgestaltung des Lebenserwartungsfaktors Raffelhüschen und Seuffert (2020).

Ersparnisse fast ausschließlich in unverzinsten Staatsanleihen oder anleiheförmigen Produkten investiert sind. Verwunderlich ist nämlich, dass der Staat für das Versprechen, das geliehene Geld zwar nicht zu verzinsen aber dennoch zumindest (wahrscheinlich) zurückzuzahlen, überhaupt Gläubiger findet, die derartige Anleihen zeichnen. Welcher vernunftbegabte Mensch würde sein mühsam erspartes Geld so anlegen? Die Antwort ist einfach: Keiner. Und warum gibt es eine Nachfrage für diese Papiere? Weil das Angebot sich seine Nachfrage selbst schafft – und zwar durch hoheitlichen Zwang! Jede Versicherung oder jeder versicherungsförmige Durchführungsweg der betrieblichen Altersvorsorge unterliegt dem Versicherungsaufsichtsgesetz und seinen sehr restriktiven Anlagerichtlinien, die eine hohe Anlagequote in „sichere“ (Staats-)Anleihen erzwingen. Zugleich müssen Kapitalanlagen nach dem Niederstwertprinzip bilanziert werden, was in den jährlichen Gewinn- und Verlustrechnungen nur bei geringer Volatilität umsetzbar ist. Und letztlich sind die Eigenkapitalhinterlegungen selbst im Falle „sicherer“ griechischer Staatsanleihen quasi gleich Null. Dies alles induziert eine recht einseitige Allokation der Refinanzierungsstrukturen des Finanzsektors in reine Staats- und sonstige Anleihen, deren Quote oft bei über 90 Prozent liegt. Der Staat selbst treibt also Anleger durch starre Regeln in scheinbar sichere Anlagen. Dadurch können Sparer jedoch kaum noch Rendite erzielen. Eine Reform der zusätzlichen Vorsorge, insbesondere der Anlage- und Refinanzierungsvorschriften, ist daher unerlässlich.

10.4 Zur Nachhaltigkeit der gesetzlichen Krankenversicherung

10.4.1 Die Defizite im Generationenvertrag GKV

Auf einen ersten Blick scheint die GKV eine Sachmittelgewährung an die Kranken, finanziert durch die überwiegend einkommensabhängigen Beiträge der Gesunden und damit eine Umverteilung von den gesunden an die kranken Teile der Bevölkerung, zu sein. Warum die Beiträge gegenwärtig einkommens- und nicht risikoabhängig erhoben werden, ist ökonomisch nicht begründbar, da statistisch einwandfrei nachweisbar ist, dass „eine Lohnerhöhung nicht krank macht“. In den Anfängen der GKV im 19. Jahrhundert lag jedoch die dominante Leistung in der „Lohnfortzahlung im Krankheitsfall“ und da das Krankengeld – wie später dann auch das Arbeitslosengeld – lohnabhängig ausgezahlt wird, war die allen Bismarck'schen Sozialversicherungssystemen immanente Teilhabeäquivalenz mit einer Deckelung der Beiträge und Leistungen durch die Beitragsbemessungsgrenze auch im umlagefinanzierten Gesundheitssystem gewährleistet. Da heute fast ausschließlich Sachleistungen und kaum noch lohnabhängige Geldleistungen an die Versicherten gezahlt werden, kann von Äquivalenz gegenwärtig kaum gesprochen werden. Auf diesen Aspekt wird im Rahmen des Reformvorschlages an späte-

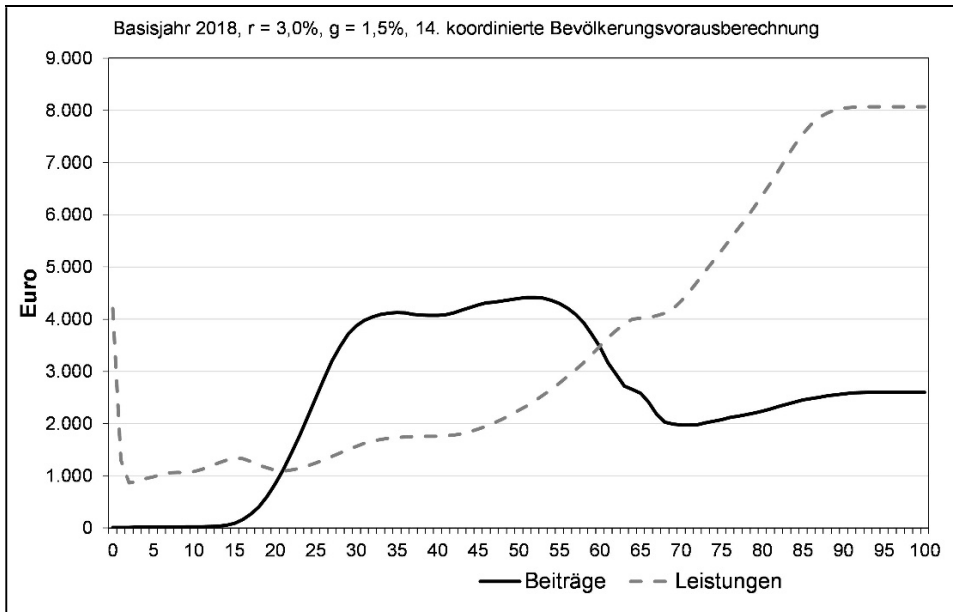


Abb. 10.6: Altersspezifische GKV Beiträge und Leistungen (Quelle: eigene Darstellung)

rer Stelle noch eingegangen werden. Zunächst geht es jedoch allein um die Frage, ob der erste Blick nicht vielleicht täuscht.

Tatsächlich ist das umlagefinanzierte Gesundheitssystem aufgrund der altersspezifisch steigenden Krankheitswahrscheinlichkeiten ein „lupenreiner“ Generationenvertrag, also ein System, in dem junge Erwerbstätige die alten Nichterwerbstätigen versorgen. Dies ist unmittelbar anhand der in Abb. 10.6 dargestellten durchschnittlichen Beitrags-einzahlungen und Leistungsauszahlungen der GKV für Durchschnittsmenschen der gegenwärtig lebenden Jahrgänge abzulesen. Im Alter zwischen 15 und 30 Jahren steigen die Pro-Kopf-Zahlungen an die GKV kontinuierlich an und verharren bis zum Renteneintritt auf einem relativ konstanten Niveau von gut 4.000 Euro. Mit Renteneintritt sinken die Beitragszahlungen je durchschnittlichem Rentner dann auf etwa 2.200 Euro im Jahr. Ganz anders als die durchschnittlichen Einzahlungen entwickelt sich die Inanspruchnahme von Leistungen über den Lebenszyklus. Eine relativ hohe Inanspruchnahme erfolgt bei Geburt und im ersten Lebensjahr. Ab dem zweiten Lebensjahr steigt die durchschnittliche Leistungsinanspruchnahme von etwa 1.000 Euro kontinuierlich auf 3.000 Euro zum Renteneintritt an. Zwischen 60 und 65 Jahren beginnt dann ein beschleunigter Anstieg der Gesundheitsausgaben, die durchschnittlich von 3.000 auf fast 8.000 Euro ansteigen. Ganz offensichtlich scheint die GKV also ein echter Generationenvertrag, denn während der Erwerbstätigkeit sind die durchschnittlichen Einzahlungsströme um mehr als 2.000 Euro größer als die Inanspruchnahme von Leistungen. Während des Ruhestands ist dies genau umgekehrt und die Differenz steigt altersbedingt von Null auf über 5.000 Euro pro Jahr an.

Wie hoch die intergenerative Umverteilungskomponente in der GKV ist, kann anhand des mit der Jahrgangsstärke gewogenen Flächenvergleichs von Ein- und Auszahlungsdifferenz über die Gesamtbevölkerung quantitativ erfasst werden. Demnach kann man die staatliche Gesundheitsvorsorge gegenwärtig zu etwa vier Fünftel als einen Generationenvertrag zwischen Erwerbstätigen und Rentnern ansehen. Auf lange Sicht dürfte die GKV allerdings zu einem reinen Generationenvertrag werden, denn die potenziell erwerbstätigen Bevölkerungsanteile gehen relativ und absolut zurück und die Verdoppelung des Alterslastquotienten verstärkt die intergenerative Umverteilung in der Zukunft noch weiter. Bei Betrachtung der altersspezifischen Ein- und Ausgabenprofile über die Gesamtbevölkerung zeichnet sich also klar das Bild eines größtenteils zwischen den Generationen umverteilenden, nicht verbrieften Gesellschaftsvertrags ab.

Für die im Folgenden vorzunehmende Analyse der Nachhaltigkeit der GKV resultieren aus dem doppelten Alterungseffekt vier unmittelbare Konsequenzen. Aus der Verdoppelung des Alterslastquotienten ergibt sich ein direkter negativer Finanzierungseffekt, der aus den altersspezifischen Einzahlungsströmen der Abb. 10.6 ablesbar ist. Der zweite negative Finanzierungseffekt des demografischen Wandels folgt aus dem mit steigendem Alter stark ansteigenden Ausgabenprofil, welches steigende durchschnittliche Leistungsausgaben je Mitglied in der Zukunft impliziert. Die dritte Konsequenz für die zukünftige Entwicklung der Einnahmen- und Ausgabenströme der GKV resultiert aus der steigenden Lebenserwartung.¹¹ Die vierte unmittelbare Konsequenz des demografischen Alterungseffekts auf die Nachhaltigkeit der GKV resultiert aus der Hebelwirkung, die der medizinisch-technische Fortschritt bei doppelter Alterung induziert. Da es sich beim medizinisch-technischen Fortschritt im Wesentlichen um Produktinnovationen handelt, die im Gegensatz zu kostensenkenden Prozessinnovationen den Umfang des praktisch Machbaren erweitern, ist die Medizin in der Lage, immer mehr Krankheiten zu heilen. Dies induzierte in der Vergangenheit, also unabhängig vom demografischen Wandel, eine stetige Ausdehnung des Leistungskatalogs der GKV und steigende durchschnittliche Leistungsausgaben je Mitglied. Die demografische Alterung verstärkt diesen Effekt nochmals.

11 Hinsichtlich der quantitativen und auch der qualitativen Richtung dieses Effekts herrscht von wissenschaftlicher Seite aus allerdings keine Einigkeit. Gemäß der sogenannten Medikalisierungsthese steigt die Morbidität, d.h. die Häufigkeit der Erkrankung innerhalb einer Bevölkerungsgruppe, mit dem Alter an, so dass das Ausgabenprofil in den obigen Abbildungen mit zunehmendem Alter weiter ansteigen müsste. Gemäß der sogenannten Kompressionsthese steigen die Gesundheitsausgaben erst kurz vor dem Todeszeitpunkt sprunghaft an, das Ausgabenprofil würde infolge einer höheren Lebenserwartung dann in der Horizontalen gestreckt und keineswegs steiler werden. In der Literatur findet sich keine ausreichende Evidenz für die eine oder die andere These. Für die im Folgenden unterstellten altersspezifischen Gesundheitsausgaben wird deshalb vereinfachend angenommen, dass die durchschnittlichen Leistungsausgaben ab einem Alter von 90 Jahren nicht mehr weiter anwachsen. Dies entspricht einem Mittelweg beider Thesen oder einer abgeschwächten Form der Medikalisierungsthese.

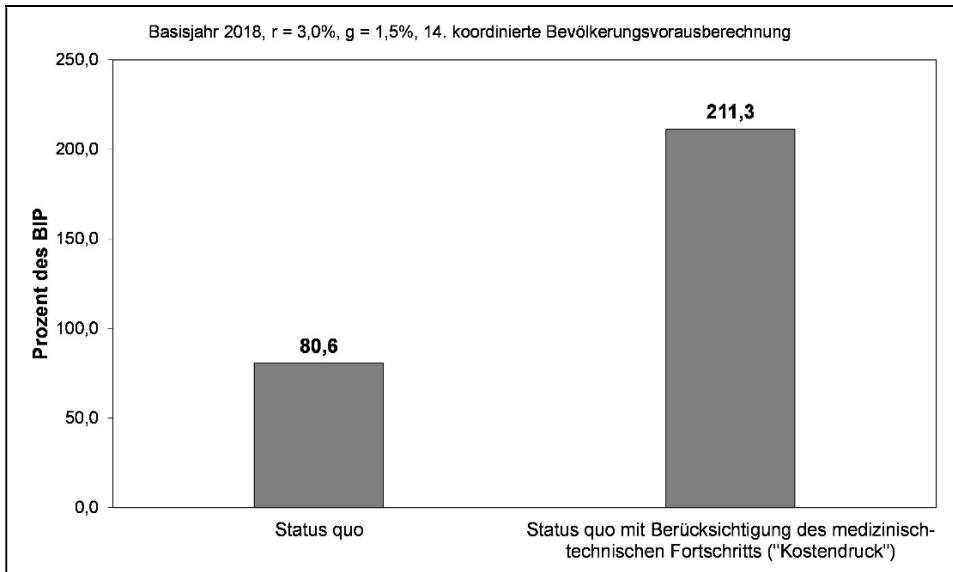


Abb. 10.7: Nachhaltigkeitslücke der GKV im Status quo (Quelle: eigene Darstellung)

Wie sich die vier oben genannten Konsequenzen des demografischen Alterungseffekts auf die nachhaltige Finanzierbarkeit der GKV auswirken, wird im Folgenden mit Hilfe der Generationenbilanz der GKV illustriert. Analog der Vorgehensweise zur GRV wird mit Hilfe der in Abschn. 10.2 beschriebenen Bevölkerungsprojektion und den Ein- und Auszahlungsprofilen aus Abb. 10.6 eine Berechnung des Barwertes aller zukünftigen Einzahlungsströme (Beiträge plus Bundeszuschuss) und des Barwertes aller zukünftigen Leistungen an alle bereits lebenden und zukünftigen Generationen vorgenommen. Aus der Differenz beider Barwerte ergibt sich die Nachhaltigkeitslücke der GKV unter Beibehaltung des gegenwärtigen Beitragssatzes und des gegenwärtigen Leitungsniveaus.

Im Status-quo-Szenario der Abb. 10.7, das sich auf die oben angesprochenen ersten drei Konsequenzen des demografischen Alterungsprozesses bezieht, wird angenommen, dass die Beitragseinnahmen und die Leistungsausgaben parallel mit dem allgemeinen Produktivitätsfortschritt (g) anwachsen. Die fehlenden Rückstellungen des nicht bilanzierenden Umlagesystems GKV beziffern sich dann gegenwärtig auf über 80 Prozent des BIP. Noch größer wird die Hypothek zu Lasten zukünftiger Generationen, wenn man zusätzlich den zu erwartenden technologischen Konsequenzen Rechnung trägt. Es verwundert nicht, dass sich im Kostendruckszenario eine Nachhaltigkeitslücke in Höhe von 211,3 Prozent des BIP (ca. 7 Billionen Euro) ergibt. Von einem Generationenvertrag kann angesichts dieser Zahlen eigentlich nicht mehr gesprochen werden, vielmehr handelt es sich bei der GKV um ein allgemeines Bereicherungsabkommen zu Lasten zukünftiger Generationen.

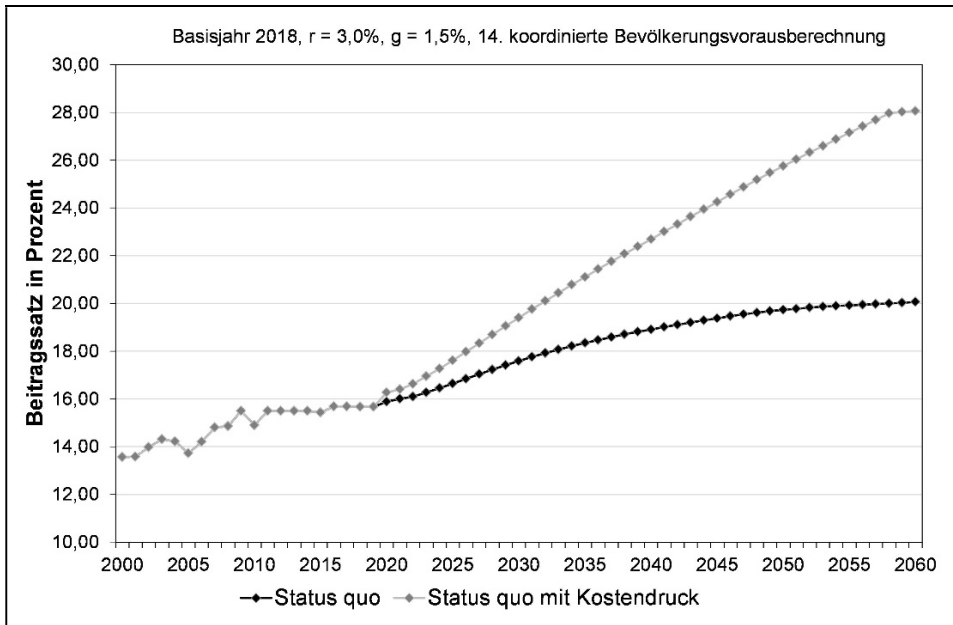


Abb. 10.8: Beitragssatzentwicklung der GKV (Quelle: eigene Darstellung)

Welche Konsequenzen haben diese Nachhaltigkeitslücken aber nun hinsichtlich der zukünftig zu erwartenden Beitragssätze? Bislang war implizit unterstellt worden, dass sich die Defizite der GKV zu einer Nachhaltigkeitslücke akkumulieren. Da die GKV jedoch vom Gesetzgeber zu einer einnahmeorientierten Ausgabenpolitik verpflichtet ist, d.h. die Ausgaben in gesamtem Umfang durch Beitragseinnahmen zu decken sind, kann die Finanzierung etwaiger Defizite nicht in die Zukunft verschoben, sondern muss realiter durch laufende Beitragssatzanhebungen sichergestellt werden. In Abb. 10.8 sind deshalb Beitragssatzprojektionen für beide Szenarien dargestellt. Im unrealistisch optimistischen Szenario ohne Kostendruck steigt der Beitragssatz von 15,5 Prozent im Basisjahr 2020 auf 19 Prozent im Jahr 2040 und erreicht sein Maximum im Jahr 2055 mit 21 Prozent. Wird das realistischere Szenario mit Kostendruck betrachtet, so kommt es zu einer regelrechten Explosion der Beitragssätze. Bis zum Jahr 2040 würde der Beitragssatz um über sieben Prozentpunkte auf 22,7 Prozent ansteigen und im Jahr 2058 sein Maximum mit 28 Prozent erreichen.

Angesichts der in diesem Abschnitt dargestellten Ergebnisse ist es mehr als fraglich, ob zukünftige Generationen quasi bedingungslos und ad infinitum bereit sind, das vermeintlich solidarische System der GKV unverändert weiterzuführen. Es erscheint eher wahrscheinlich, dass sie auch den Generationenvertrag GKV kündigen, es sei denn, es kommt zu einem Paradigmenwechsel und mit diesem zu einer Wiederbelebung des Generationenvertrags.

10.4.2 Die Freiburger Agenda zur Reform der GKV

In Analogie zur Vorgehensweise bei der Reform der Rentenversicherung zielen die Maßnahmen der sog. Freiburger Agenda¹² für die GKV auf eine Konstanz des Beitragsatzes für zukünftige Beitragszahler bei entsprechender Anpassung des zukünftigen Leistungsniveaus für jene Generationen ab, die durch ihre niedrige Fertilität und Langlebigkeit die Schräglage der GKV-Finanzierung selbst verursacht haben bzw. verursachen werden. Die vier Komponenten des Vorschlages sind unmittelbare Bestandteile des hier zu formulierenden „Sozialplan 2035+“, die letztlich auf eine verstärkte Eigenvorsorge bei Umstellung der Finanzierungsgrundlage zielen. Im Einzelnen sind die Komponenten:

- 1) Einführung einer Gesundheitspauschale mit sozialen Ausgleichskomponenten
- 2) Einführung von Eigenbeteiligungen außerhalb des stationären Bereichs
- 3) Selektives Kontrahieren im stationären Bereich
- 4) Ausgrenzung selbst zu verantwortender Risiken aus dem Versicherungsschutz

Ad 1) Lohnbezogene Beiträge für die Finanzierung von dominant als Sachleistung gewährten Transfers sind versicherungsmathematisch inkorrekt. Zugespißt formuliert macht eine Lohnerhöhung nicht krank, sondern erhöht nur die Einzahlungsströme für eine gleichbleibende Leistung. Da das Gesundheitsrisiko für alle Menschen unter dem Schleier der Ungewissheit bei Geburt das gleiche ist, muss die Prämie für ein ausgereiftes versicherungsmathematisch äquivalentes System für alle gleich sein. Hierin liegt die zwingende Logik, die Finanzierung des Systems auf eine für alle gleiche Gesundheitsprämie umzustellen. Die familienpolitisch korrekte Finanzierung der Pauschale wie auch die Finanzierung der Pauschale für weiterhin bedürftigkeitsgeprüfte Grundsicherungsempfänger erfolgt über das allgemeine Steueraufkommen. Damit finanzieren die „Reichen“ durch das progressiv wirkende Steuersystem den Sozialausgleich überproportional.

Ad 2) Die zweite Komponente der Freiburger Agenda sieht die Einführung eines differenzierten jährlichen Selbstbehalts vor, der die Gesundheitskosten transparent und für den Patienten spürbar macht. Unabdingbare Voraussetzung hierfür ist zunächst ein vollständiger Übergang auf das Kostenerstattungsprinzip. Die Ausgestaltung der Selbstbeteiligung unterliegt nur für eine zu determinierende Basisversorgung einer staatlichen Vorgabe. Sie kombiniert einen absoluten Selbstbehalt pro Jahr (z.B. 500 Euro) mit einer relativen Selbstbeteiligung (z.B. 50 Prozent für die darüber hinaus gehenden Leistungen) gedeckelt auf eine maximal zumutbare Obergrenze (z.B. 1000 Euro pro Jahr). Höhere Eigenbeteiligungen sind bei entsprechender versicherungsmathematisch kalkulierter Reduktion der Gesundheitspauschale frei auszuhandeln. An die Stelle einer „Zwei-Klassen-Medizin“ tritt die echte Vertragsfreiheit einer kontinuierlichen und effizienten Mehr-

12 Vgl. Fetzer und Raffelhüschen (2002, 2005).

Klassen-Medizin, in der gesetzliche und private Versicherungen oder auch Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit etc. diverse Vertragstypen im freien Wettbewerb anbieten können. Für jene Bevölkerungskreise, für die die Selbstbehalte unzumutbar sind, muss eine Unterstützung durch die bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe und/oder den Familienlastenausgleich bereitgestellt werden.

Ad 3) Die dritte Komponente der Freiburger Agenda besteht darin, über wettbewerbs- und ordnungspolitische Maßnahmen den Kostendruck im stationären Sektor durch die Einführung eines wirklichen selektiven Kontrahierens zu dämpfen. Konkret geht es dabei um die Vertragsfreiheit für Krankenkassen und Krankenhausträger bezüglich der Entgeltgestaltung im stationären Sektor. Jedem Akteur auf dem Versicherungsmarkt steht es anheim, mit Krankenhäusern seiner Wahl Einzelverträge auszuhandeln. Diese freie Preissetzung erstattet die heutigen allgemein gültigen Fallpauschalen und erzwingen eine deutlichere Spezialisierung der Krankenhausträger bzw. führen zu einem Absterben jener Krankenhäuser, die derzeit nur durch staatliche Unterstützungszahlungen überleben können. Voraussetzung, um einen solchen „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“ für effiziente Vertragsformen zu nutzen, sind allerdings echte Wahlfreiheit der Versicherten sowie ein reiner Risikostrukturausgleich. In beiden Fällen sind zumindest die richtigen Weichenstellungen ohnehin schon ansatzweise erfolgt.

Ad 4) Schließlich muss der Leistungskatalog des gegenwärtigen GKV-Systems zur Stärkung der Eigenverantwortung für die Gesundheit um jene Risiken ausgedünnt werden, die größtenteils selbstverschuldet sind. Hierzu zählen u.a. die zahnärztlichen Leistungen, Zahnersatzleistungen, Sportunfälle im Hochrisikobereich, etc.

Durch die Einführung der Freiburger Agenda gelänge es, aus der GKV wieder einen nachhaltig finanzierbaren Generationenvertrag zu machen. Zukünftige Generationen werden erheblich entlastet und das sich ansonsten entwickelnde Akzeptanzproblem wird in Zukunft zumindest entschärft. Im Nebeneffekt würde das System der Gesundheitspauschale mit divergierenden Selbstbehalten auch auf die privaten Versicherungsträger im Basistarif übergreifen, die damit auch besser in der Lage wären, ein Monitoring der Versicherten vorzunehmen.

10.5 Zur Nachhaltigkeit der Pflege

10.5.1 Diagnose¹³

Zweifelsohne brachte die Einführung der sozialen Pflegeversicherung (SPV) im Jahr 1995 zwei fundamentale ordnungspolitische Fehler mit sich: Zum einen wurde sie als Umlageverfahren ausgestaltet, obwohl man zu diesem Zeitpunkt bereits genau wusste,

13 Vgl. zu diesem Abschnitt Fetzer et al. (2002) und Häcker und Raffelhüschen (2004, 2007).

dass die für die Einhaltung des „Generationenvertrages“ notwendigen zukünftigen Beitragszahler seit Jahrzehnten nicht geboren worden waren. Tatsächlich handelte es sich um die Einführung eines neuen Schneeballsystems zugunsten jener älteren Jahrgänge, die, ohne dafür eingezahlt zu haben, die Leistungen in Anspruch genommen haben bzw. noch nehmen werden. Gewinner waren allerdings nur jene Personen, deren Pflegekosten vor 1995 nicht als bedürftigkeitsgeprüfte (Sozial-)„Hilfe in besonderen Lebenslagen“ durch die Kommunen getragen wurden. Der neu begründete Kettenbrief hat insofern nicht den „Armen“ geholfen, sondern war effektiv ein „Erbschaftsbewahrungsprogramm zur Bereicherung der Reichen“. Der zweite Konstruktionsfehler lag in der Tatsache, dass man sich hinsichtlich der Finanzierung für lohnbezogene Beiträge entschied, obgleich bekannt war, dass es keine statistische Korrelation zwischen dem Lohneinkommen und der Wahrscheinlichkeit des individuellen Pflegefalls und mithin keine Äquivalenz gibt. Beide Konstruktionsfehler des damaligen Arbeitsministers Blüm sind gravierend und nicht ohne schmerzliche Einschnitte zu korrigieren. Dennoch ist eine umfassende Reform der gesetzlichen Pflegeversicherung zwingend erforderlich, denn nur so gelangt man zu einem Versicherungssystem, welches bei jungen bzw. zukünftigen Generationen auf jenes Mindestmaß an politischer Akzeptanz stößt, das für eine Fortführung des „Generationenvertrages“ SPV unabdingbar ist.

Seit Einführung der Pflegeversicherung wurden in einer Reihe von sogenannten „Reformen“ die Leistungen der Pflegeversicherung massiv ausgeweitet. Hierzu zählen die diskretionären Dynamisierungen der Leistungsentgelte, die von Anfang an nominal fixiert waren. Hinzu traten erhebliche Leistungsausweitungen für demenziell erkrankte Personen, die ursprünglich nur eingeschränkte oder keine Zuwendungen erfuhren. Die Spitze der nicht finanzierbaren Generosität setzte bislang jedoch das Pflegestärkungsgesetz I (2015) und II (2017) von Gesundheitsminister Gröhe, der durch die Einführung von fünf Pflegestufen anstelle der bis 2017 gültigen drei Pflegegrade nicht nur die Leistungen massiv ausweitete, sondern auf einen Schlag mehr als 600.000 zusätzliche Begünstigte des sich immer weiter ausdehnenden Schneeballsystems schuf.¹⁴ Die jeweils einhergehenden Erhöhungen der Beitragssätze waren in keinem Fall ausreichend, um die Refinanzierung der eingelösten Wahlversprechen der jeweilig beschließenden Regierungen zu gewährleisten. Anfänglich betrug der Beitrag zur Pflegeversicherung 1,7 Prozent und stieg dann von „Reform zu Reform“ auf gegenwärtig 3,05 bzw. 3,3 Prozent für kinderlose Versicherungspflichtige. Damit haben sich die Beiträge innerhalb der letzten 25 Jahre fast verdoppelt. Zu befürchten ist, dass der derzeitige Gesundheitsminister Spahn mit dem geplanten Sockel-Spitze-Tausch die ursprüngliche Teilkaskoversicherung mit supplementierender Eigenleistung in eine soziale Vollkaskoversicherung mit geringem Eigenanteil und erheblichen Moral-Hazard-Problemen umwandelt und damit die Beitragsdynamik ein weiteres Mal anheizt.¹⁵

14 Siehe das Pflegeweiterentwicklungsgesetz von 2007, Pflegeneuausrichtungsgesetz von 2013, Pflege-stärkungsgesetz I von 2015 und das Pflegestärkungsgesetz II von 2017.

15 Vgl. Raffelhüschen et al. (2020).

In Anbetracht des doppelten Alterungsprozesses sind die politisch abgegebenen Leistungsversprechen der Pflegeversicherung weder für die geburtenstarken Jahrgänge noch für die Zeit nach 2060 finanzierbar. Sie sind vielmehr als politisches Zugeständnis an immer älter werdende Wählermehrheiten zu betrachten, deren Versprechen schlicht und ergreifend nicht eingehalten werden können. Eine finanziell ausgeglichene Situation ist nur auf Kosten zukünftiger Generationen zu erreichen. Es ist allerdings mehr als fraglich, ob diese für etwas aufkommen wollen, wofür sie wiederum wohl nie eine Gegenleistung sehen werden. Mit anderen Worten, das Aufkündigen des „im Grunde nicht vorliegenden Generationenvertrages“ Pflegeversicherung ist mehr als absehbar. Grund hierfür ist der oben skizzierte doppelte Alterungsprozess, der zu sinkenden Beitragsentnahmen bei gleichzeitig steigenden Leistungsausgaben führt. Ersteres ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass die durchschnittlichen Beitragszahlungen eines Rentners geringer sind als die eines Erwerbstätigen und Letzteres auf eine im Grunde ausschließlich im Alter bezogene Inanspruchnahme der Pflegeversicherungsleistungen.

Wie viel zukünftigen Generationen dadurch tatsächlich aufgebürdet wird, lässt sich durch Betrachtung der Generationenbilanz der GPV verdeutlichen. Bereits Häcker und Raffelhüschen (2004) haben gezeigt, dass der Barwert der erwarteten Beitragszahlungen über den verbleibenden Lebenszyklus für keinen der gegenwärtig lebenden Jahrgänge ausreicht, um den Barwert der statistisch erwarteten Leistungsansprüche zu refinanzieren. Das aber bedeutet nichts anderes, als dass es sich bei der Pflegeversicherung nie um einen Generationenvertrag gehandelt hat. Denn alte Pflegebedürftige werden nicht von den heute jungen Erwerbstätigen finanziert, vielmehr „versichern“ sich alle heute lebenden Generationen auf Kosten ihrer Kinder und Kindeskiner. Addiert man für alle lebenden und zukünftigen Generationen die Barwerte der Ein- und Auszahlungsströme der Pflegeversicherung auf, so ergibt sich die Nachhaltigkeitslücke als Differenz beider Summen. Wie bereits oben skizziert gibt die Nachhaltigkeitslücke den Betrag an, der fehlt, damit man das derzeitige Leistungsniveau bei gegebenen Beiträgen zur GPV auch für zukünftige Generationen aufrechterhalten kann. Bei der Nachhaltigkeitslücke handelt es sich also um eine implizite Staatsschuld, die die schwebenden Ansprüche aller heute und in Zukunft lebenden Generationen an die Pflegeversicherung wiedergibt.

Die Hypothek zu Lasten unserer Kinder beziffert sich unter diesen Vorgaben auf 28,7 Prozent des BIP und damit auf fast eine Billion Euro (vgl. Abb. 10.9). Die Zahl ist jedoch als unrealistisch optimistisch einzustufen, denn im Fall der Pflege handelt es sich um einen arbeitsintensiven Dienstleistungssektor, der aufgrund der sog. Baumol'schen Kostenkrankheit im Regelfall überproportionale Kostensteigerungen aufweist. Berücksichtigt man diesen Kostendruck, so beziffert sich die Nachhaltigkeitslücke auf 66,8 Prozent. Aber selbst diese Zahl dürfte den unteren Rand der realistisch optimistischen Einschätzung treffen. Aufgrund der steigenden Singularisierung und der ebenfalls steigenden Anzahl Kinderloser werden zunehmende Teile der Pflegebedürftigen stationär versorgt werden. Hinzu tritt noch der exponentiell ansteigende Anteil dementer Personen

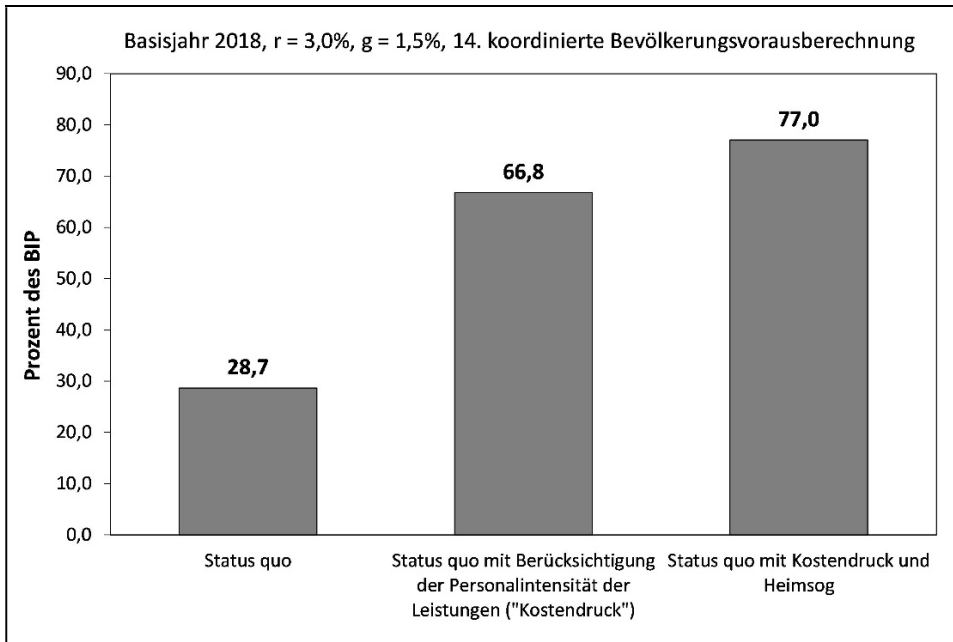


Abb. 10.9: Nachhaltigkeitslücke der SPV (Quelle: eigene Darstellung)

unter den Pflegebedürftigen, die ebenfalls einen deutlichen Schub in die stationäre Versorgung verursachen. Gegenwärtig können noch 80 Prozent der Pflegebedürftigen ambulant bzw. familiär – und damit kostengünstig – versorgt werden. Unterstellt man einen Heimsogeffekt, der diesen Anteil auf die Hälfte reduziert, dann beträgt die implizite oder versteckte Staatsverschuldung durch die Pflegeversicherung gegenwärtig 77 Prozent des BIP und damit 2.645 Milliarden Euro (vgl. Abb. 10.9).

Abb. 10.10 veranschaulicht, wie die Beiträge zur sozialen Pflegeversicherung erhöht werden müssten, um die entsprechenden jährlich auftretenden Defizite – deren Summe die Nachhaltigkeitslücke ergibt – zu schließen. In diesem Fall eines Leistungsprimats müssten zukünftige Beitragszahler allein aufgrund des unabwendbaren demographischen Effektes mit einem Beitragssatz von etwa 5 Prozent ab dem Jahr 2050 rechnen. Allerdings reflektiert dieses optimistische Szenario lediglich eine Art Untergrenze für die Beitragssatzprojektion. Berücksichtigt man weiterhin den Kostendruck und Heimsogeffekt, so werden zukünftige Sozialversicherungspflichtige mit einem Beitrag von fast 8 Prozent rechnen müssen. Gegenüber dem Anfangsbeitrag hätte sich der zukünftig zu erwartende Beitrag mithin fast verfünffacht.

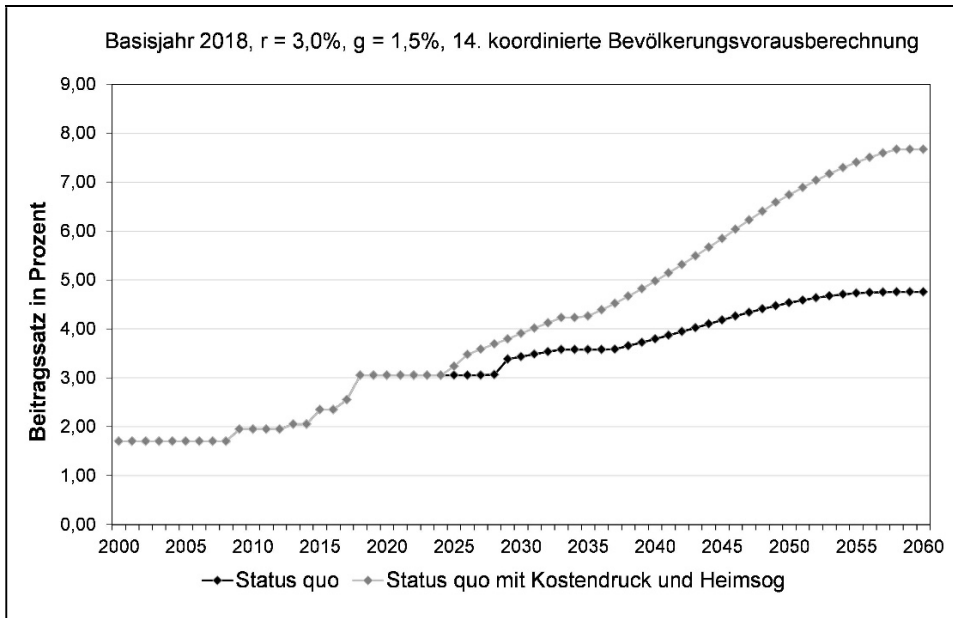


Abb. 10.10: Beitragssatzentwicklung der SPV (Quelle: eigene Darstellung)

10.5.2 Pflegeprämien und Karenzzeiten

Wenn die geburtenstarken Jahrgänge ab 2040 das entsprechende Pflegealter erreichen, haben zukünftige Beitragszahler keine andere Wahl, als den Generationenvertrag, der nie einer war, aufzukündigen. Und ihr Argument ist – wie im Fall der Renten- und Krankenversicherung – schlagend: Warum sollten sie im Laufe ihres Lebens 4–8 Prozent ihres Lohnes für jene Pflegebedürftigen bereitstellen, wo doch die Nutznießer teils nichts oder nur deutlich geringere Teile ihres Einkommens für die Pflegefälle der Vergangenheit abgetreten haben. Was also getan werden muss, um eine Akzeptanz des Umlageverfahrens zu erreichen, liegt auf der Hand: Die Beiträge müssen „mit sofortiger Wirkung“ eingefroren werden. Dieses Beitragsprimat für die Pflegeversicherung ist jedoch unmittelbar mit entsprechenden Leistungsanpassungen verknüpft. Zugleich muss zur Wiederherstellung der Äquivalenz die Lohnabhängigkeit der Beitragszahlung auf eine Finanzierung durch pauschale Pflegeprämien umgestellt werden, deren Höhe abhängig von der damit verknüpften Eigenbeteiligung ist. Analog der Gesundheitsprämie im System der GKV ist die entsprechende Pauschale umso geringer, umso höher die Eigenbeteiligung gewählt wird. Auch im Fall der Pflegeprämie werden die Sozialleistungen der bedürftigkeitsgeprüften Fürsorge entsprechend angepasst und im Rahmen des Familienlastenausgleichs müssen die Prämien für abhängige Kinder entsprechend erstattet werden. Die entsprechende Refinanzierung erfolgt systemimmanent aus dem allgemeinen Steueraufkommen.

Um langfristig die Nachhaltigkeit der SPV bei Konstanz der Einnahmen im Verhältnis zum BIP bzw. zur Lohnsumme zu gewährleisten, müssen die Leistungszusagen auf ein finanzierbares Niveau zwingend zurückgeführt werden. Gleichzeitig muss ein intergenerativer Lastenausgleich installiert werden, der durch ein „Quasi-Beitragsprimat“ zukünftige Generationen gegenüber dem Status quo entlastet. Ein zielgenaues und in jeder Hinsicht fein abgestimmtes Instrument für diesen Zweck ist die Einführung variabler Karenzzeiten.¹⁶ Mittels eines solchen Zeitraums, in dem zu Beginn der Pflegebedürftigkeit kein Leistungsanspruch aus der SPV besteht, könnte sich die SPV auf jene Pflegefälle konzentrieren, die aufgrund einer langen Pflegebedürftigkeit sehr hohe Kosten tragen müssen. Das Risiko einer Pflegebedürftigkeit für kürzere Fristen wäre der Eigenverantwortung übertragen, so wie vor Einführung der SPV im Jahr 1995 das Risiko zur Gänze in der Eigenverantwortlichkeit stand. Hiermit ließen sich das Wachstum der Pflegeausgaben und damit verbundene Beitragssatzerhöhungen eindämmen.

Konkret würden einjährige Karenzzeiten zunächst in der ersten Pflegestufe und dann innerhalb von den folgenden vier Jahren sukzessive auch in den anderen vier Stufen eingeführt. Der Zeitraum könnte auch auf 10, 15 oder 20 Jahre gestreckt werden, um einer finanziellen Überforderung entgegenzuwirken. Zu späteren Zeitpunkten könnte die Jahresfrist der Karenzzeit gegebenenfalls ausgeweitet werden, um so eine wirklich nachhaltige Finanzierung zu gewährleisten. Da die höchsten Mortalitätsraten grundsätzlich in den ersten beiden Jahren nach Eintritt in die Pflege auftreten, dürfte eine auf maximal zwei Jahre ausgedehnte Zeit der Eigenvorsorge in jedem Fall für eine generationengerechte Verteilung der Pflegebelastung sorgen. Grundsätzlich sollte es den Versicherten auch möglich sein, die gesetzliche Karenzzeit im Gegenzug zu einer Prämiensenkung auszuweiten; eine Verkürzung ist hingegen ausgeschlossen. Möglich wäre es aber, die schwerste Pflegestufe mit einer geringeren oder keiner Karenzzeit – dann allerdings für jeden – zu versehen.

Für alle Karenzzeiten, ob gesetzlich fixiert oder freiwillig erweitert, muss der Gesetzgeber zur Vermeidung von Trittbrettfahrerverhalten eine „Pflicht zur Sicherung“ des finanziellen Risikos einfordern. Dies kann durch einen Nachweis der entsprechenden Finanzierung oder durch eine Versicherungspflicht erfolgen. Der Vorschlag einer Karenzzeit ist aufgrund seiner zahlreichen Variationsmöglichkeiten zweckdienlich; es lässt sich auch die politische Akzeptanz eines solchen Vorschlags steigern, da die Leistungseinbußen für den Einzelnen gut kalkulierbar sind, im Bereich der Zumutbarkeit liegen und außerdem keine Personengruppe von der Ausgliederung der Leistungen in ein kapitalgedecktes System verschont bleibt. Auch polit-ökonomisch liegt dem Vorschlag der partiellen Reprivatisierung ein enormer Vorteil zugrunde: Das Akzeptanzproblem, das zukünftige Beitragszahler mit der SPV haben werden, dürfte deutlich niedriger ausfallen.

16 Die Effekte einer Karenzzeit in der SPV werden in Häcker et al. (2011) ausführlich diskutiert.

10.6 Der Sozialplan 2035 - ein Ausblick

Der allein auf den Sozialstaat abzielende Fokus des entwickelten „Sozialplans 2035+“ ist sicherlich zu eng gefasst und soll abschließend kurz um seine arbeitsmarktpolitischen, steuerrechtlichen und sonstigen Elemente erweitert werden. Zwingend geboten ist es, die Grundsicherung für potenziell Erwerbsfähige anreizkompatibel zu gestalten. Hilfe zur Selbsthilfe muss sich lohnen und da jeder Mensch etwas kann, ist das Prinzip des Förderns und Forderns zu stärken. Wer sich bemüht sich selbst zu helfen, wird belohnt; wer sich verweigert, erhält allein Sachleistungen in Höhe des Existenzminimums.¹⁷ Flankierend muss nach skandinavischem Vorbild den Alleinstehenden mit Kindern der Weg in den Arbeitsmarkt geebnet und auch eingefordert werden. Steuerrechtlich sind alle Anstrengungen, die den Staat und seine sozialversicherungsrechtlichen Institutionen entlasten, grundsätzlich in den Sonderausgabenabzug bei vollständiger nachgelagerter Besteuerung zu überführen.

Literatur

- Auerbach, A. J. et al. (1991). Generational Accounts: A Meaningful Alternative to Deficit Accounting. *Tax Policy and the Economy*, 5, 55–110.
- Bahnsen, L. et al. (2019). Fiskalische und intergenerative Auswirkungen der Corona-Pandemie. *ifo Schnelldienst*, 73(9), 59–65.
- Bahnsen, L. et al. (2019). Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2019 – Fokus: Pflegefall Pflegeversicherung? *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 146.
- Bonin, H. (2001). *Generational Accounting: Theory and Application*. Springer.
- Bundesministerium der Finanzen (2020). Ergebnis der 157. Sitzung des Arbeitskreises "Steuer-schätzung". BMF.
- Fetzer, S. et al. (2002). Zur Nachhaltigkeit der Generationenverträge: Eine Diagnose der Kranken- und Pflegeversicherung. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 91(3), 279–302.
- Fetzer, S., & Raffelhüschen, B. (2005). Zur Wiederbelebung des Generationenvertrags in der gesetzlichen Krankenversicherung: Die Freiburger Agenda. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 6(2), 255–274.
- Hackmann, T. et al. (2011). Pflegereform 2010: Karenzzeiten in der sozialen Pflegeversicherung. *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 100(3), 347–367.
- Häcker, J., & Raffelhüschen, B. (2007). Reformansätze zur sozialen Pflegeversicherung auf dem Prüfstand. *Wirtschaftsdienst*, 87(6), 351–355.
- Häcker, J. & Raffelhüschen, B. (2004). Möglichkeiten einer verfassungskonformen Reform der gesetzlichen Pflegeversicherung. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 53(2), 172–180.

17 Vgl. die Freiburger Blaupause zur Reform der Grundsicherung in Raffelhüschen (2002) und Krimmer und Raffelhüschen (2007).

- Prognos AG (1987). *Gutachten '87 der GRV zur gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vor dem Hintergrund einer schrumpfenden Bevölkerung*. Prognos.
- Raffelhüschén, B. (2021). *Altersvorsorge nach Corona*. Diskussionspapier des Instituts für Finanzwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Nr. 74.
- Raffelhüschén, B. (2020). Verhältnismäßigkeit in der Pandemie: Geht das? *WiSt – Wirtschaftswissenschaftliches Studium*, 49(10), 33–39.
- Raffelhüschén, B. (2002). Soziale Grundsicherung in der Zukunft: Eine Blaupause. In Genser, B. (Hrsg.). *Finanzpolitik und Arbeitsmärkte*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, (289) (S. 83–118). Duncker & Humblot.
- Raffelhüschén, B. (1999). Generational Accounting: Method Data and Limitations, *European Economy, Reports and Studies* 6, 17–28.
- Raffelhüschén, B. et al. (2021). Was kann sich der ehrbare Staat noch leisten? Corona, Schulden – und noch eine Pflegereform? *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 154.
- Raffelhüschén, B., & Renz, T. (2020). Stand und Entwicklung der Lebenszufriedenheit. In Grimm, R., & Raffelhüschén, B. (Hrsg.). *Deutsche Post Glücksatlas 2020* (S. 25–104), Penguin Verlag.
- Raffelhüschén, B., & Seuffert, S. (2020). Von der Grundrente zum Lebenserwartungsfaktor. *Wirtschaftsdienst*, 100(10), 774–781.
- Statistisches Bundesamt (2019). *Bevölkerung im Wandel – Annahmen und Ergebnisse der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung*. Statistisches Bundesamt – Destatis/StBA.
- Statistisches Bundesamt (2020). *Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen – Inlandsproduktberechnung – Detaillierte Jahresergebnisse 2019*, Fachserie 18, Reihe 1.4. Statistisches Bundesamt – Destatis/StBA.

Der Autor

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschén ist Professor für Finanzwissenschaft an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg und war von 1994-2018 Professor II an der Universität Bergen (Norwegen). Er studierte in Kiel, Berlin und Aarhus (Dänemark) Volkswirtschaftslehre und promovierte bzw. habilitierte sich in diesem Fach an der Universität Kiel. Zahlreiche Auslandsaufenthalte führten ihn u.a. in die USA, aber auch immer wieder in die skandinavischen Länder. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der Sozialpolitik und angewandten intergenerativen Modellanalyse. Er ist Mitglied vieler internationaler Forschungsprojekte und publiziert in internationalen Fachzeitschriften (u.a. AER, EER, Public Choice, Finanzarchiv) sowie in allen größeren Tageszeitungen und Nachrichtenmagazinen.