

Reformoptionen für die Finanzierung der Langzeitpflege

**48. Jahrestagung der DGSMP
“Gesundheitsökonomie vs. Sozialmedizin”**

12.-14. September 2012 in Essen

Prof. Dr. Heinz Rothgang
Zentrum für Sozialpolitik
Universität Bremen

Inhalt

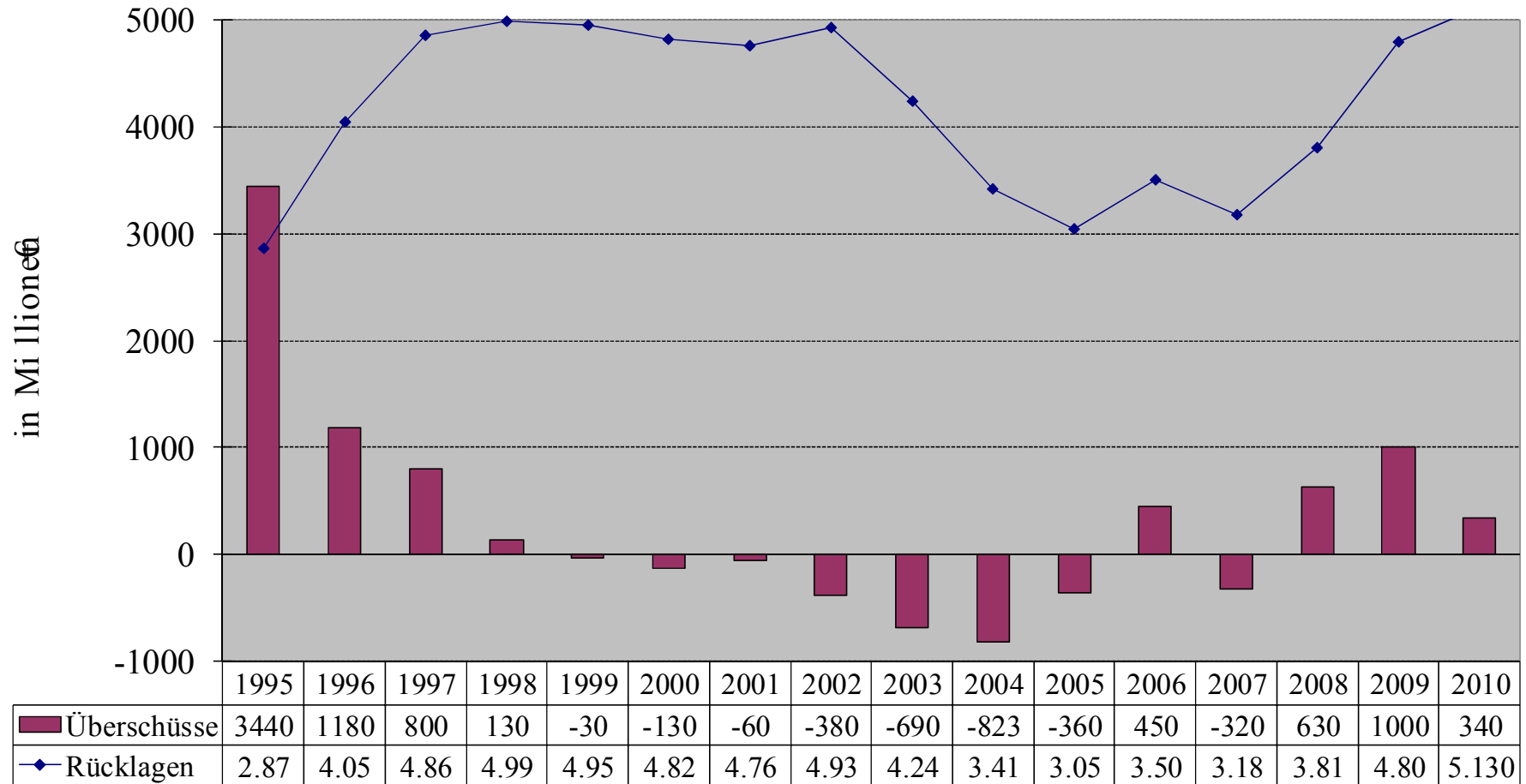
- I. Ausgangspunkt: Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung
- II. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an eine Reform der Finanzierung
- III. Reformoption I: Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012/13
- IV. Reformoption II: Bürgerversicherung
- V. Reformoption III: Kollektive Demographiereserve
- VI. Fazit

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung
- II. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an eine Reform der Finanzierung
- III. Reformoption I: Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012/13
- IV. Reformoption II: Bürgerversicherung
- V. Reformoption III: Kollektive Demographiereserve
- VI. Fazit

I. Finanzsituation: Bilanz

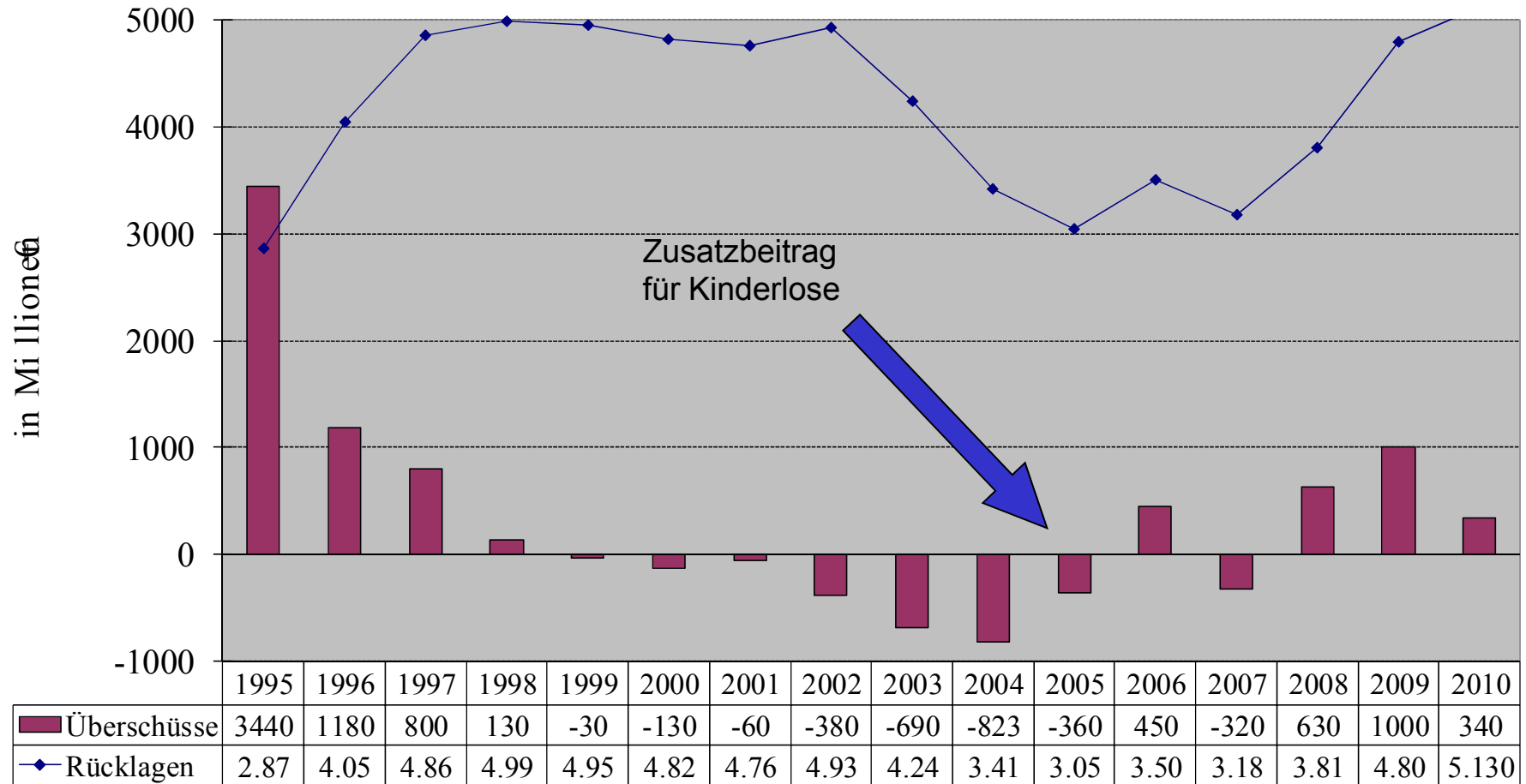
Bilanz der Sozialen Pflegeversicherung



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Daten des Bundesgesundheitsministeriums.

I. Finanzsituation: Bilanz

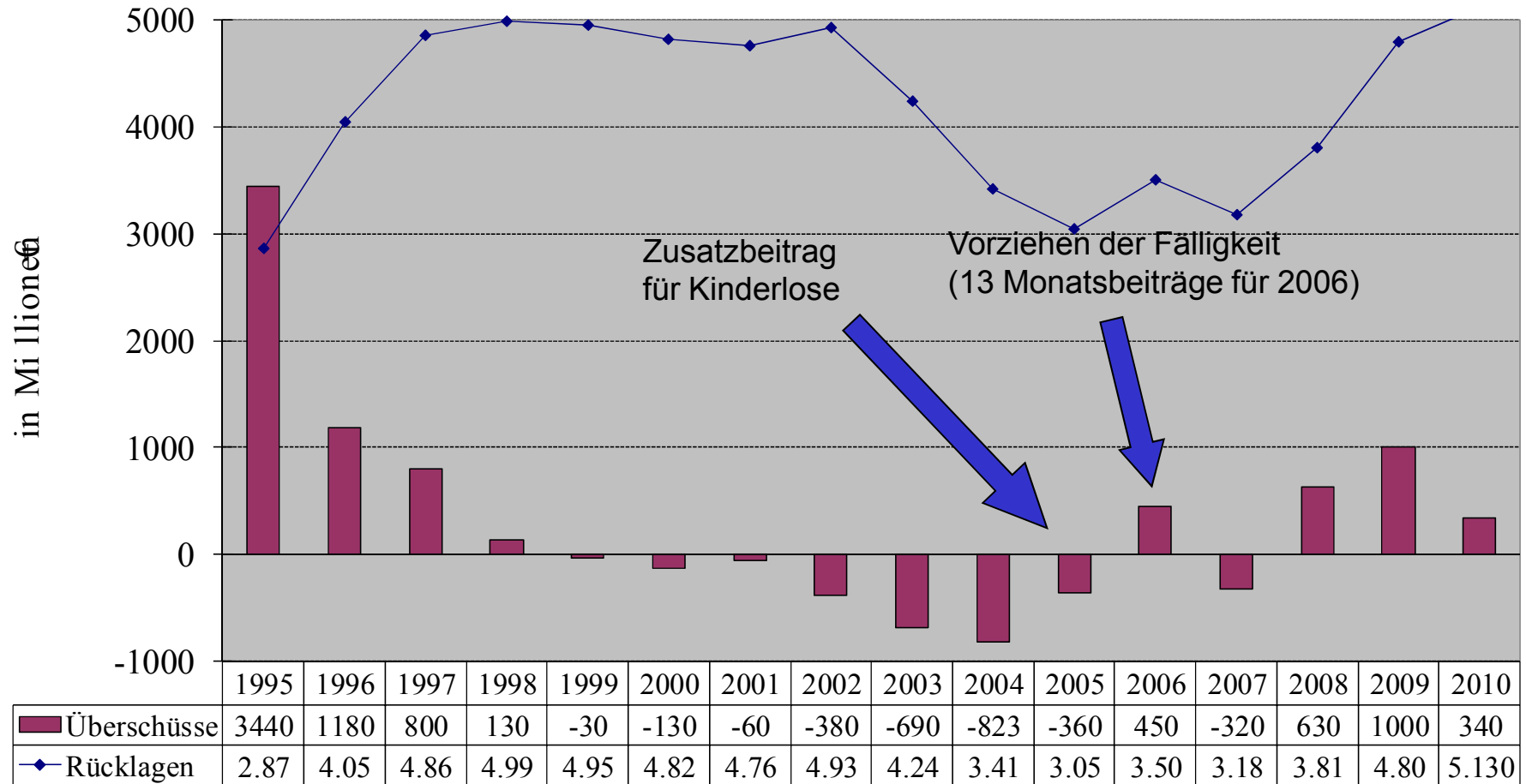
Bilanz der Sozialen Pflegeversicherung



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Daten des Bundesgesundheitsministeriums.

I. Finanzsituation: Bilanz

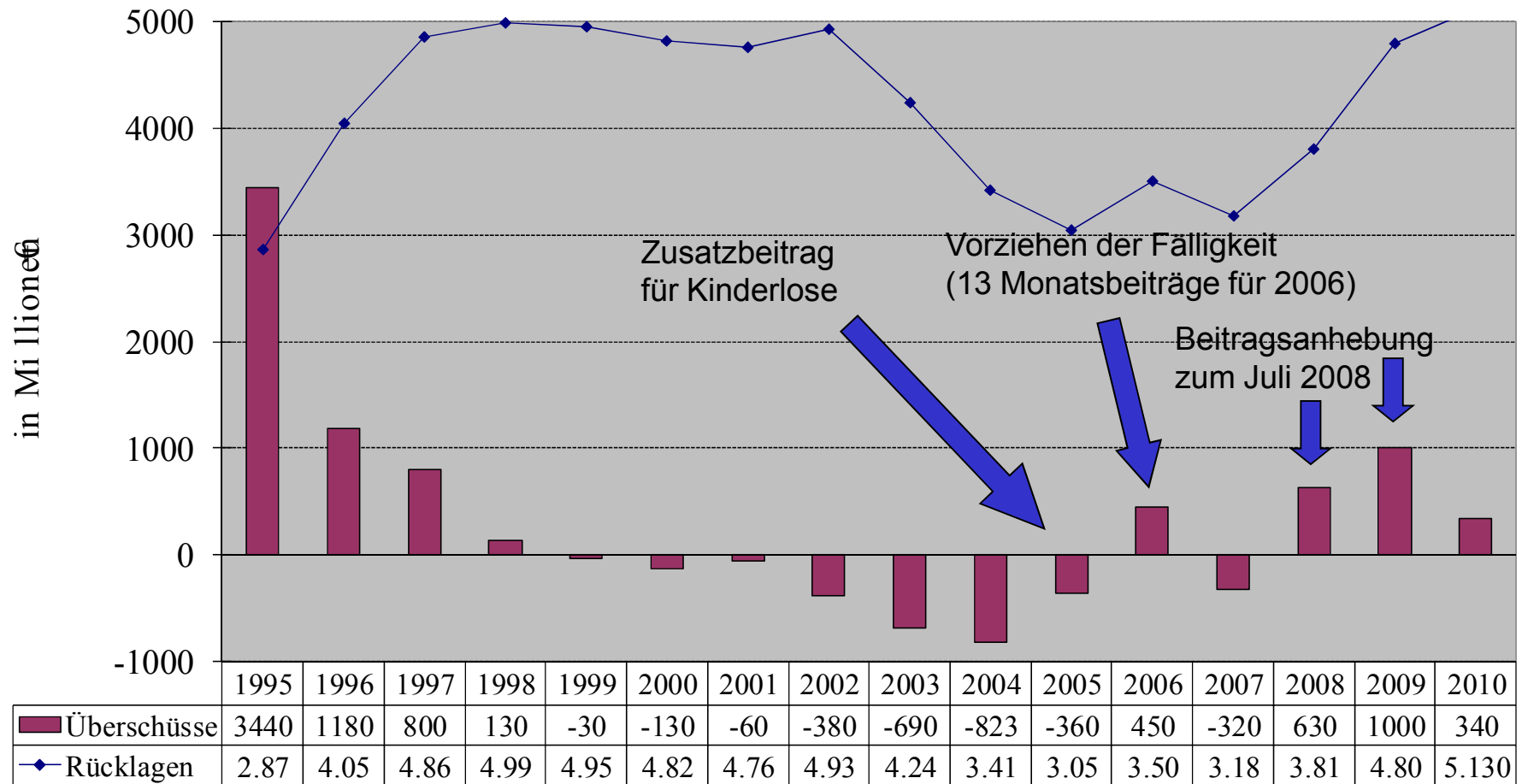
Bilanz der Sozialen Pflegeversicherung



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Daten des Bundesgesundheitsministeriums.

I. Finanzsituation: Bilanz

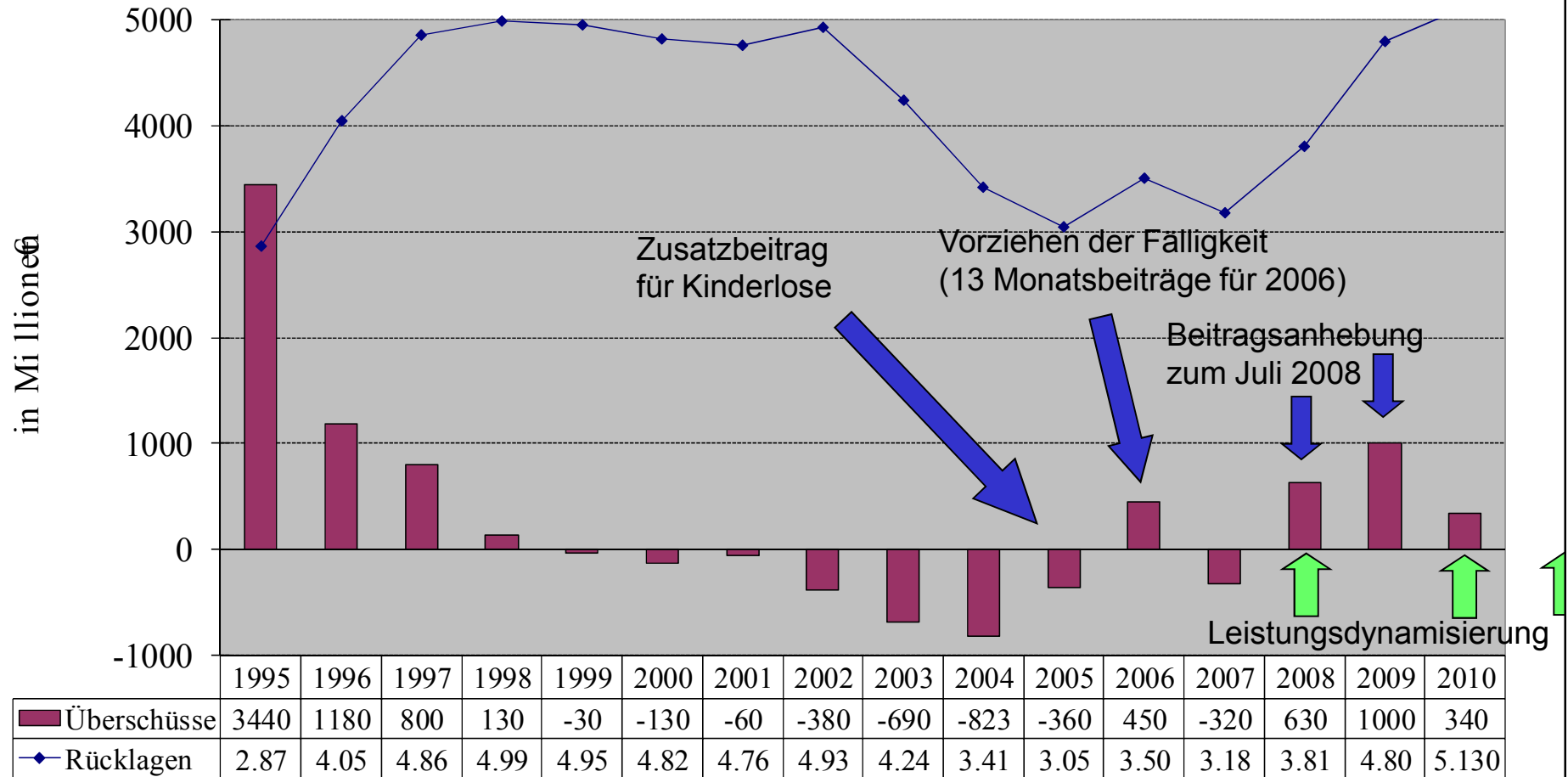
Bilanz der Sozialen Pflegeversicherung



Quelle: eigene Berechnung basierend auf Daten des Bundesgesundheitsministeriums.

I. Finanzsituation: Bilanz

Bilanz der Sozialen Pflegeversicherung



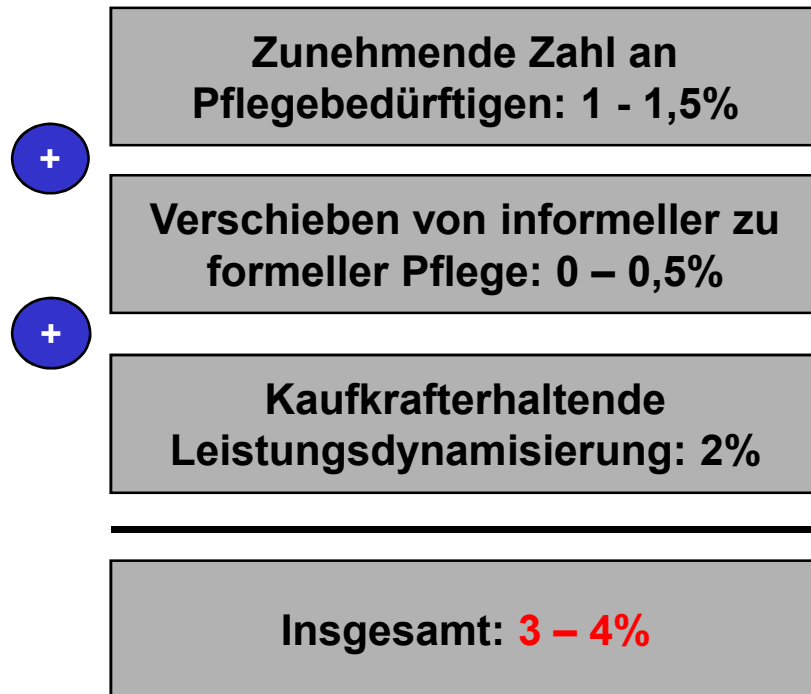
Quelle: eigene Berechnung basierend auf Daten des Bundesgesundheitsministeriums.

Inhalt

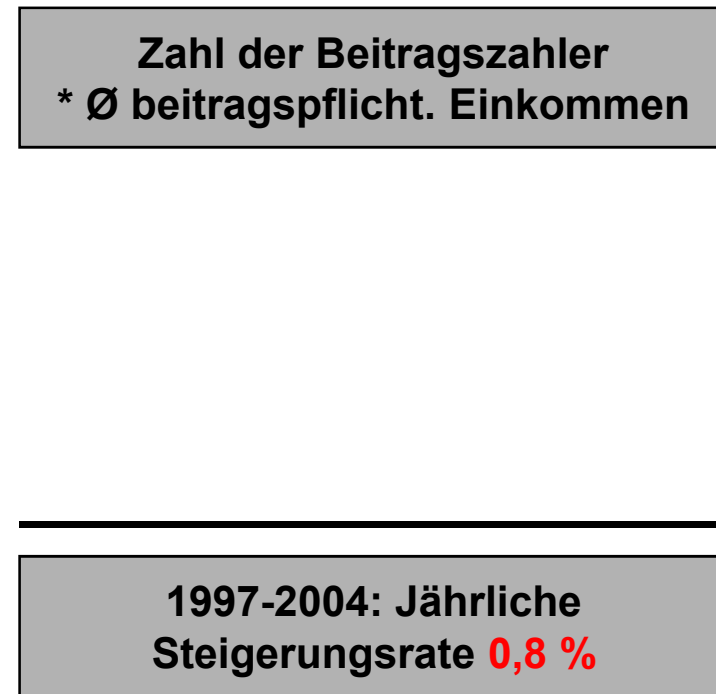
- I. Ausgangspunkt: Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung
- II. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an eine Reform der Finanzierung**
- III. Reformoption I: Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012/13
- IV. Reformoption II: Bürgerversicherung
- V. Reformoption III: Kollektive Demographiereserve
- VI. Fazit

II. Zukünftige Herausforderungen

Ausgabensteigerungen (% p.a.)



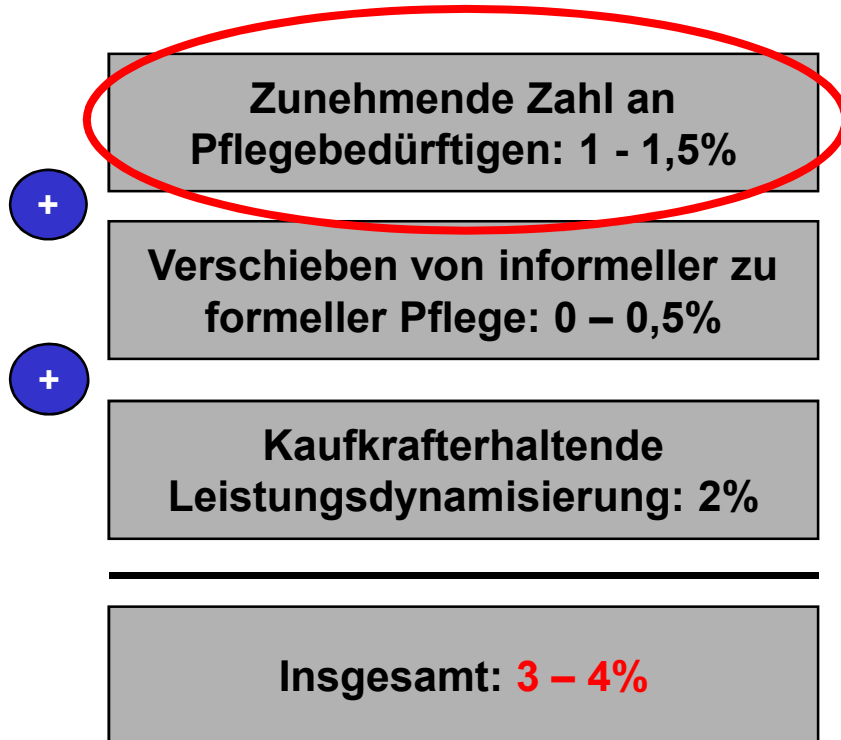
Grundlohnsummenwachstum



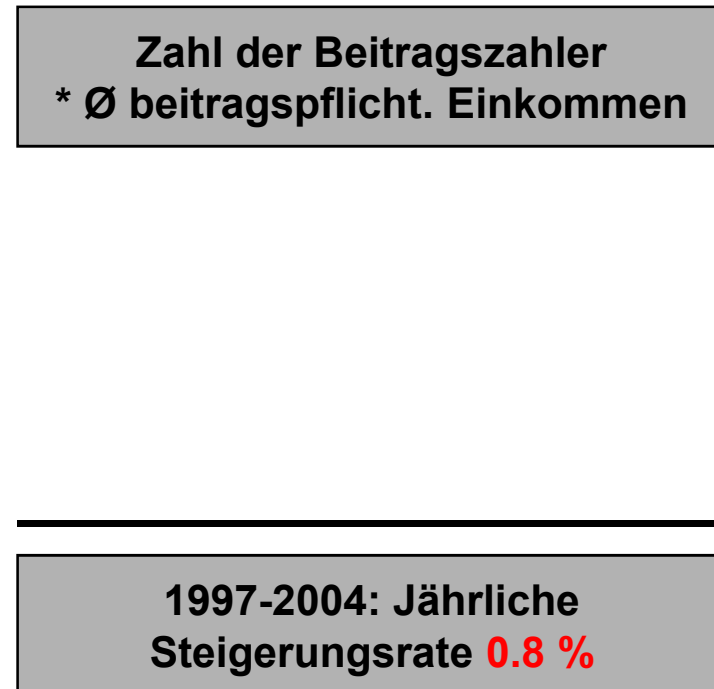
Erwartbares Ausgabenwachstum kann nicht bei konstantem Beitragssatz finanziert werden

II. Zukünftige Herausforderungen

Ausgabensteigerungen (% p.a.)

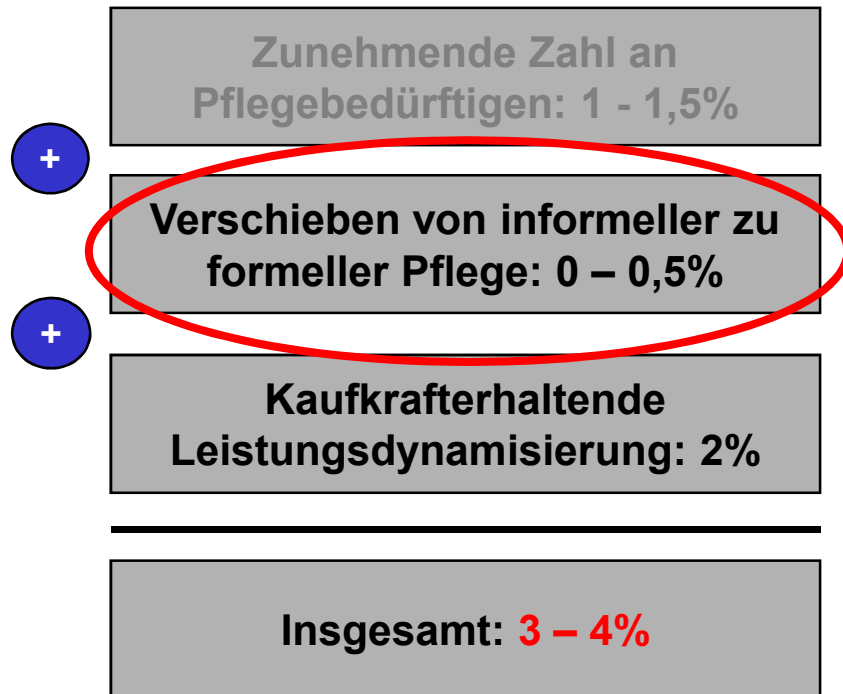


Grundlohnsummenwachstum

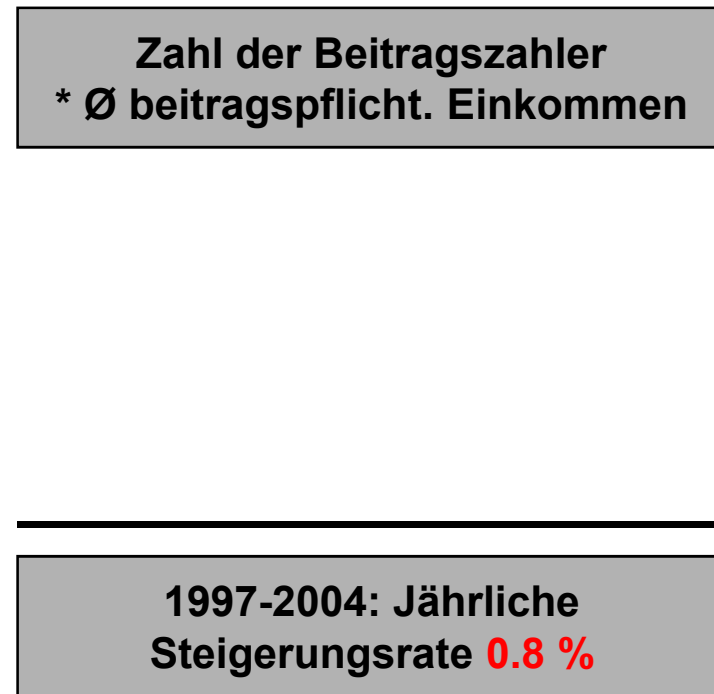


II. Zukünftige Herausforderungen

Ausgabensteigerungen (% p.a.)

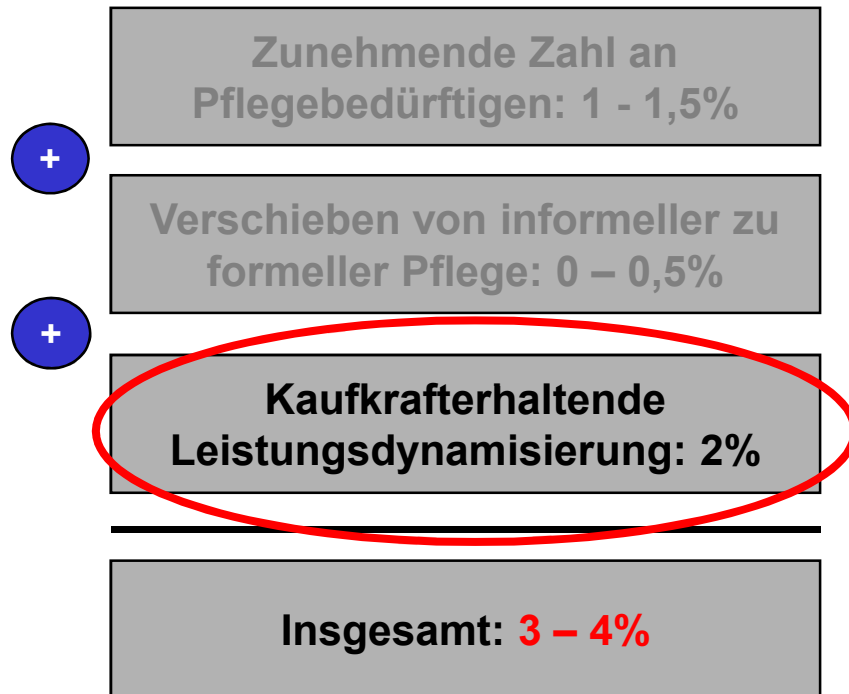


Grundlohnsummenwachstum

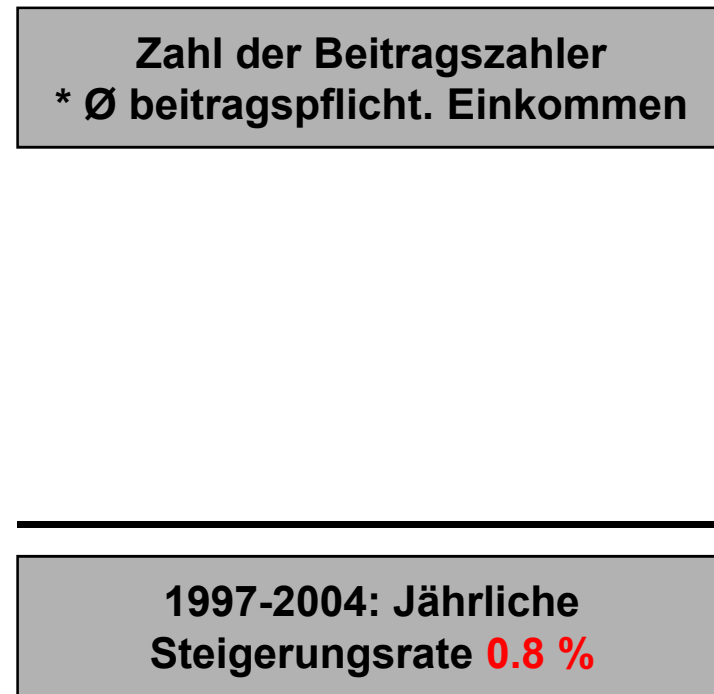


II. Zukünftige Herausforderungen

Ausgabensteigerungen (% p.a.)



Grundlohnsummenwachstum



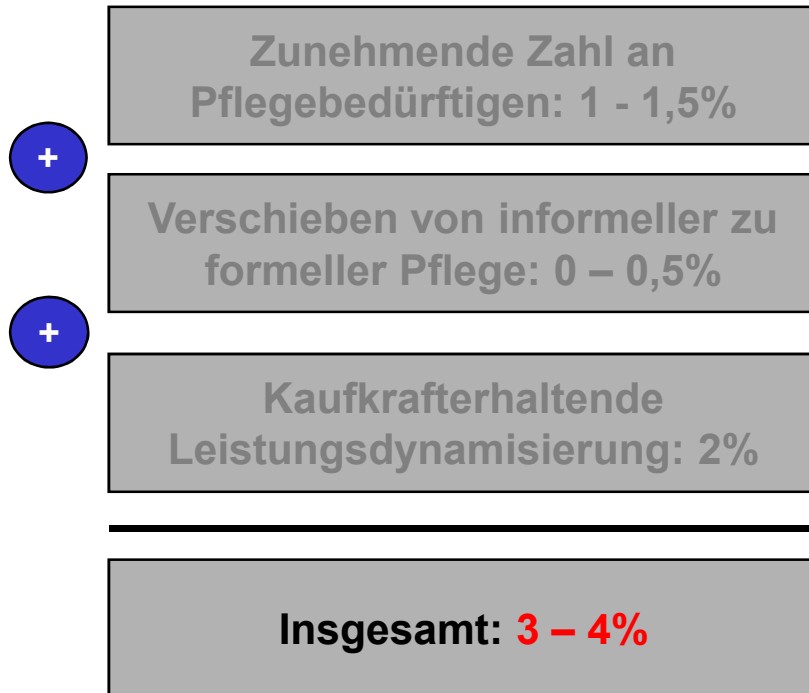
II. Zukünftige Herausforderungen

- In der Vergangenheit: Beitragssatz wurde stabilisiert durch **fehlende Leistungsanpassung**
 - aber im PflWG: Prinzip der Leistungsdynamisierung
 - dies ist keine Option für die Zukunft
- Bei angemessener Leistungsdynamisierung wird der Beitragssatz bis 2050 deutlich steigen
- Werden die Leistungen nicht angemessen dynamisiert, implodiert die Kaufkraft der Pflegeversicherungsleistungen – bei heute schon hohen Zuzahlungen

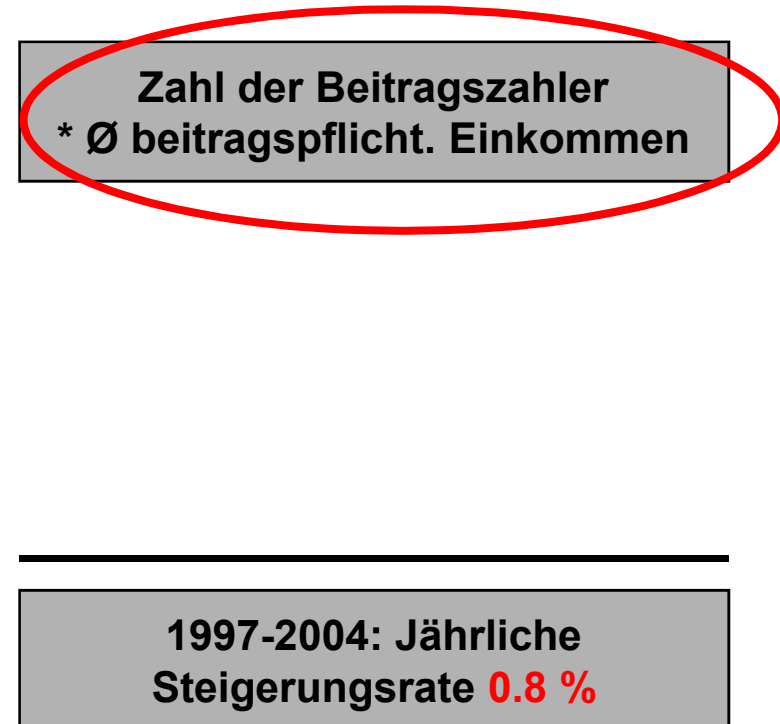
⇒ **Grunddilemma**

II. Zukünftige Herausforderungen

Ausgabensteigerungen (% p.a.)

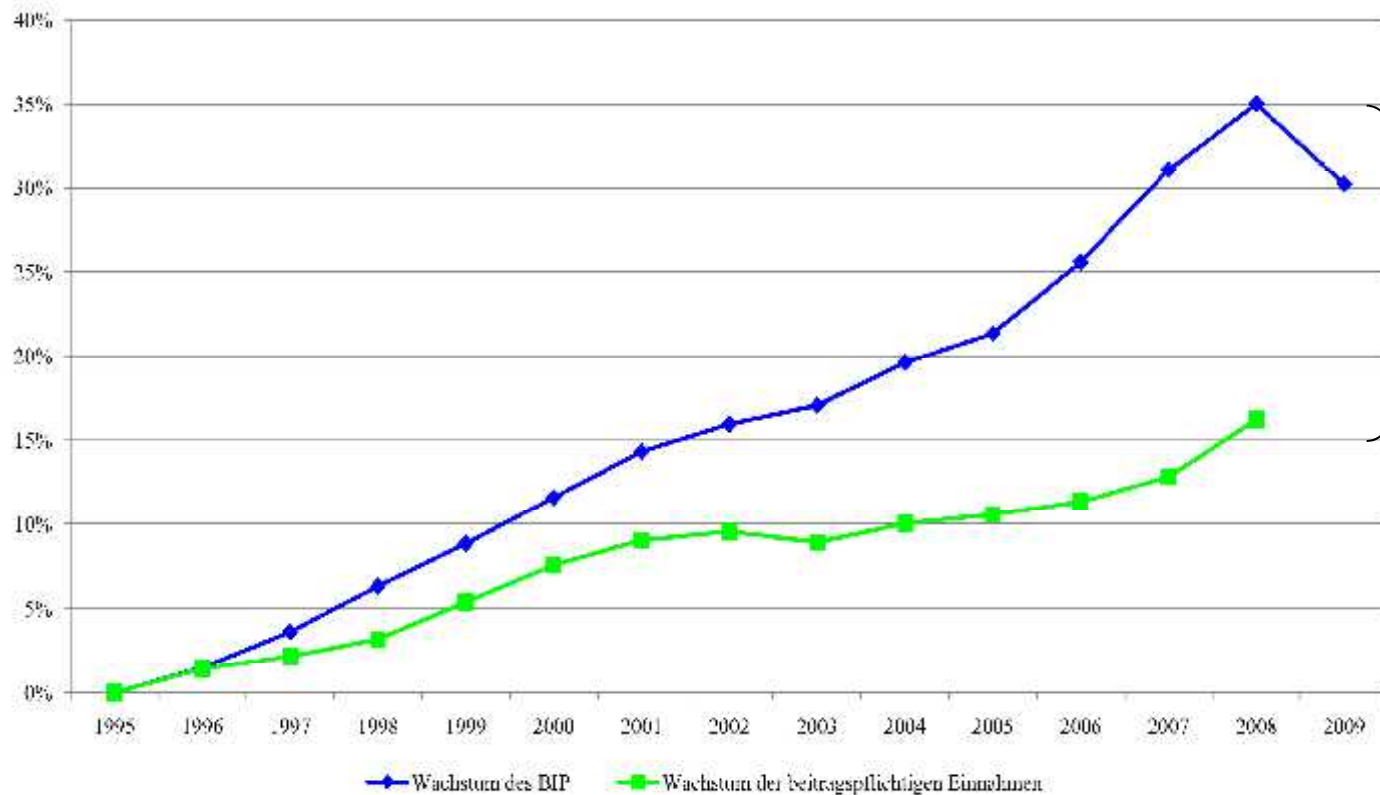


Grundlohnsummenwachstum



II. Zukünftige Herausforderungen: Ursachenanalyse

Wachstum der beitragspflichtigen Einnahmen zur GKV/SPV und des BIP seit 1995



Strukturelle
Einnahme-
schwäche

Quelle: Wille 2010, Datenquelle: Statistisches Bundesamt (2010), Bundesministerium für Gesundheit (2010)

II. Anforderungen an Finanzreform

- Nachhaltigkeit
 - Kopplung der Bemessungsgrundlage an das BIP
 - Einbeziehung der gesamten Bevölkerung
 - Einbezug aller Einkommen(sarten)
- Fiskalische Ergiebigkeit
 - Wahrnehmbare Einnahmensteigerung
- Gerechtigkeit:
 - Horizontale Gerechtigkeit: gleiche Beiträge bei gleichem Einkommen
 - Vertikale Gerechtigkeit: höhere Beiträge bei höherem Einkommen

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung
- II. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an eine Reform der Finanzierung
- III. Reformoption I: Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012/13**
- IV. Reformoption II: Bürgerversicherung
- V. Reformoption III: Kollektive Demographiereserve
- VI. Fazit

III. PNG und “Pflege-Bahr”: Grundidee

- Steuerfinanzierter Prämienzuschuss von 5 Euro pro Monat zu freiwilliger privater Pflegezusatzversicherung, wenn:
 - Prämie beträgt mindestens 10 Euro / Monat
 - Leistung beträgt mindestens 600 Euro / Monat in Pflegestufe III
 - Keine Gesundheitsprüfung und kein Risikobezug der Prämie außer Alter
 - 5jährige Wartezeit
- Reform wurde vom Bundestag verabschiedet und soll zum 1. Januar 2013 in Kraft treten.
- Durchführungsverordnung fehlt noch und Versicherungsprodukte müssen noch entwickelt werden

III. PNG und “Pflege-Bahr”: Bewertung (1/2)

- **Wie viele** Verträge werden abgeschlossen?
 - derzeit: < 2 Mio. private (nicht geförderte) Zusatzversicherungen
 - derzeit: 11-12 Mio. Zulagenkonten für Riesterrente
 - BMF: 100 Mio. € Fördersumme → 1,67 Mio. Verträge
 - Nur eine kleine Minderheit wird eine Zusatzversicherung abschließen
- **Wer** wird einen Vertrag abschließen?
 - Einkommensstärkere Haushalte
 - Keine Leistungen für bereits Pflegebedürftige / pflegenaher Jahrgänge
- Entsteht ein **funktionsfähiger Versicherungsmarkt**?
 - Freiwillige Versicherung mit asymmetrischer Information, Tarifierung ohne Risikobezug → Lehrbuchfall für adverse Selektion
 - Konkurrenz zu ungeförderter Versicherung: (zu) hohe Prämien oder nicht nachhaltige Kalkulation
 - „Vorbild“ CLASS Act in USA: als „unworkable“ zurückgenommen

III. PNG und “Pflege-Bahr”: Bewertung (2/2)

- Ist Pflege-Bahr kompensatorisch zur Leistungsdynamisierung in der SPV?
 - Arbeitgeber: Kompensation hätte in Gesetzesbegründung gehört
 - Bei Riester-Rente wurde Kompensationsprinzip genannt
 - PNG enthält keinen Hinweis auf Leistungsdynamisierung
 - Gesetzesbegründung: SPV ist nicht länger in der Lage Ausgabensteigerungen zu finanzieren

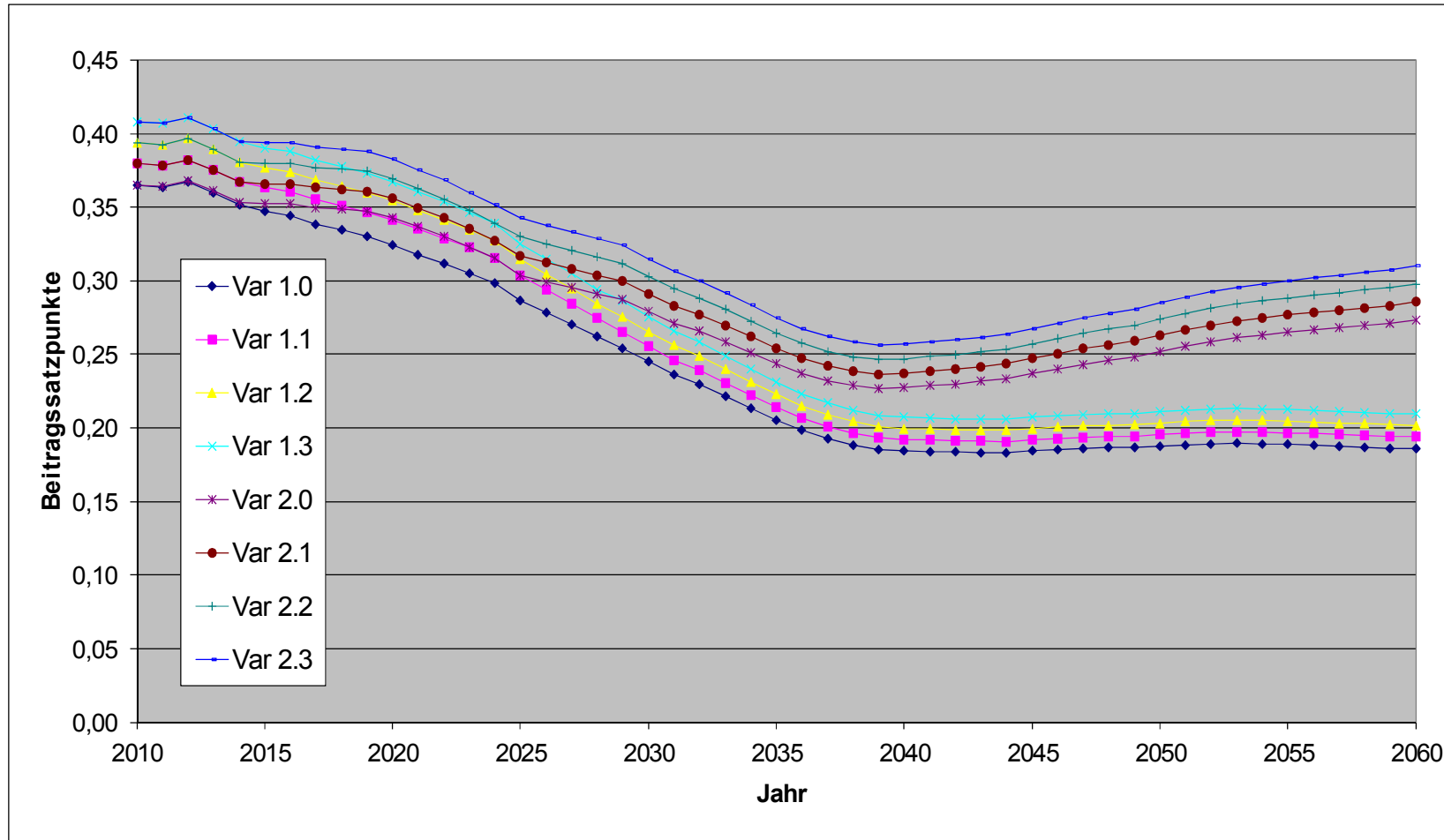
→ Implizite Kompensationslogik
- Wenn kompensatorisch gemeint:
 - Leistungskürzungen für alle ohne Pflege-Bahr
 - Umverteilung von unten nach oben:
 - Übergang von einkommensbezogenem Beitrag zur Pauschalprämie
 - Einkommensschwache Haushalte (ohne Versicherung) finanzieren Steuerzuschüsse für einkommensstarke Haushalte (mit Versicherung)

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung
- II. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an eine Reform der Finanzierung
- III. Reformoption I: Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012/13
- IV. Reformoption II: Bürgerversicherung**
- V. Reformoption III: Kollektive Demographiereserve
- VI. Fazit

IV. Bürgerversicherung: Reduktion des Beitragssatzes

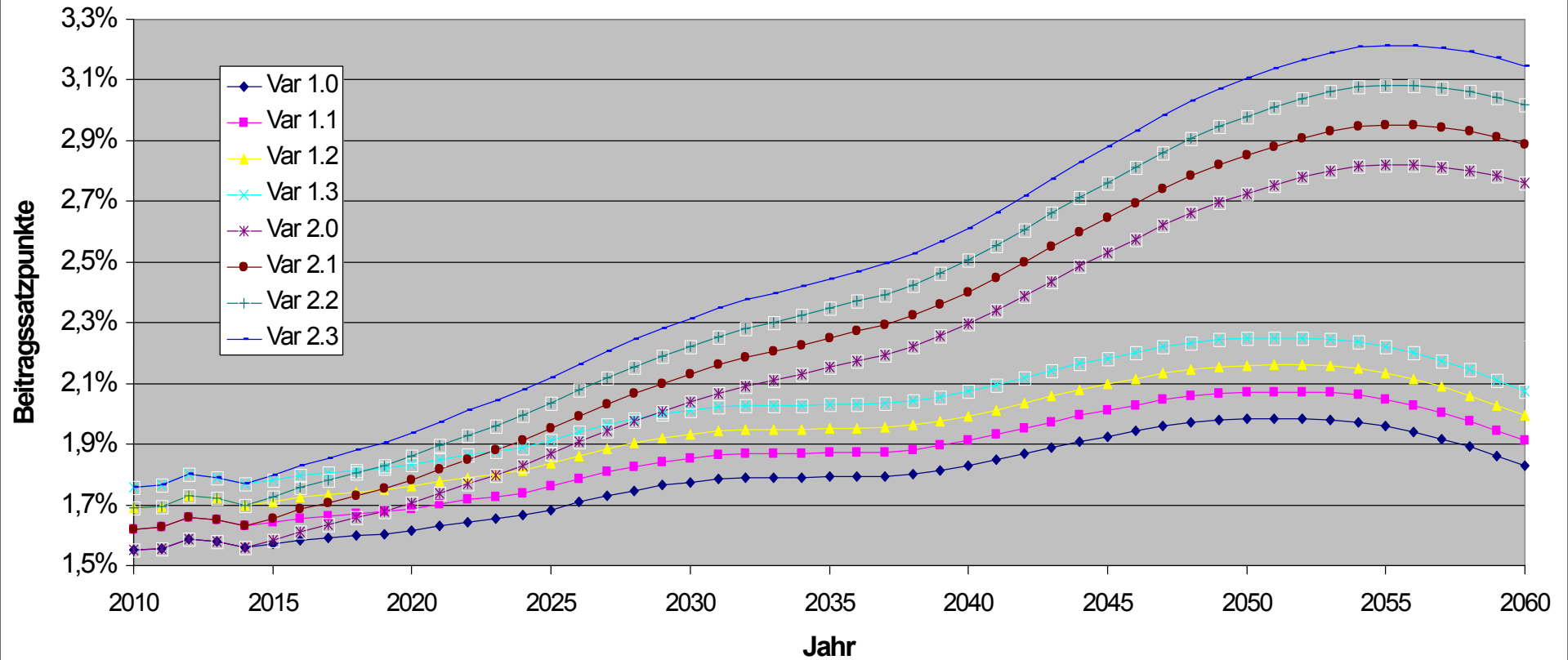
Verringerung des zum Budgetausgleich notwendigen Beitragssatzes *



* Alle Berechnungen basierend auf einem Gutachten zusammen mit R. Arnold, S. Sauer and K. Wendlandt

IV. Bürgerversicherung: Langfristige Beitragssatzentwicklung

Zum Budgetausgleich notwendiger Beitragssatz



Auch bei kaufkrafterhaltender Leistungsdynamisierung und ausgabensteigernder Umsetzung des neuen Pflegebedürftigkeitsbegriffs bleibt der Beitragssatz unter 3,3 Beitragssatzpunkten

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung
- II. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an eine Reform der Finanzierung
- III. Reformoption I: Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012/13
- IV. Reformoption II: Bürgerversicherung
- V. Reformoption III: Kollektive Demographiereserve**
- VI. Fazit

IV. Bürgerversicherung

- Grundelemente
 - Integriertes System für die gesamte Bevölkerung
 - Beitragspflicht für alle Einkommensarten
 - Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze (hier: auf 5.550 €)
- Theoretisch zu erwartende Effekte
 - Positive Beitragssatzeffekte
 - Beendigung der strukturellen Einnahmeschwäche
→ Anstieg der Grundlohnsumme parallel zum BIP
 - Höhere Gerechtigkeit
 - Horizontal durch Berücksichtigung aller Einkommensarten
 - Vertikal durch Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze und Aufhebung der Versicherungspflichtgrenze

V. Kollektive Demographiereserve

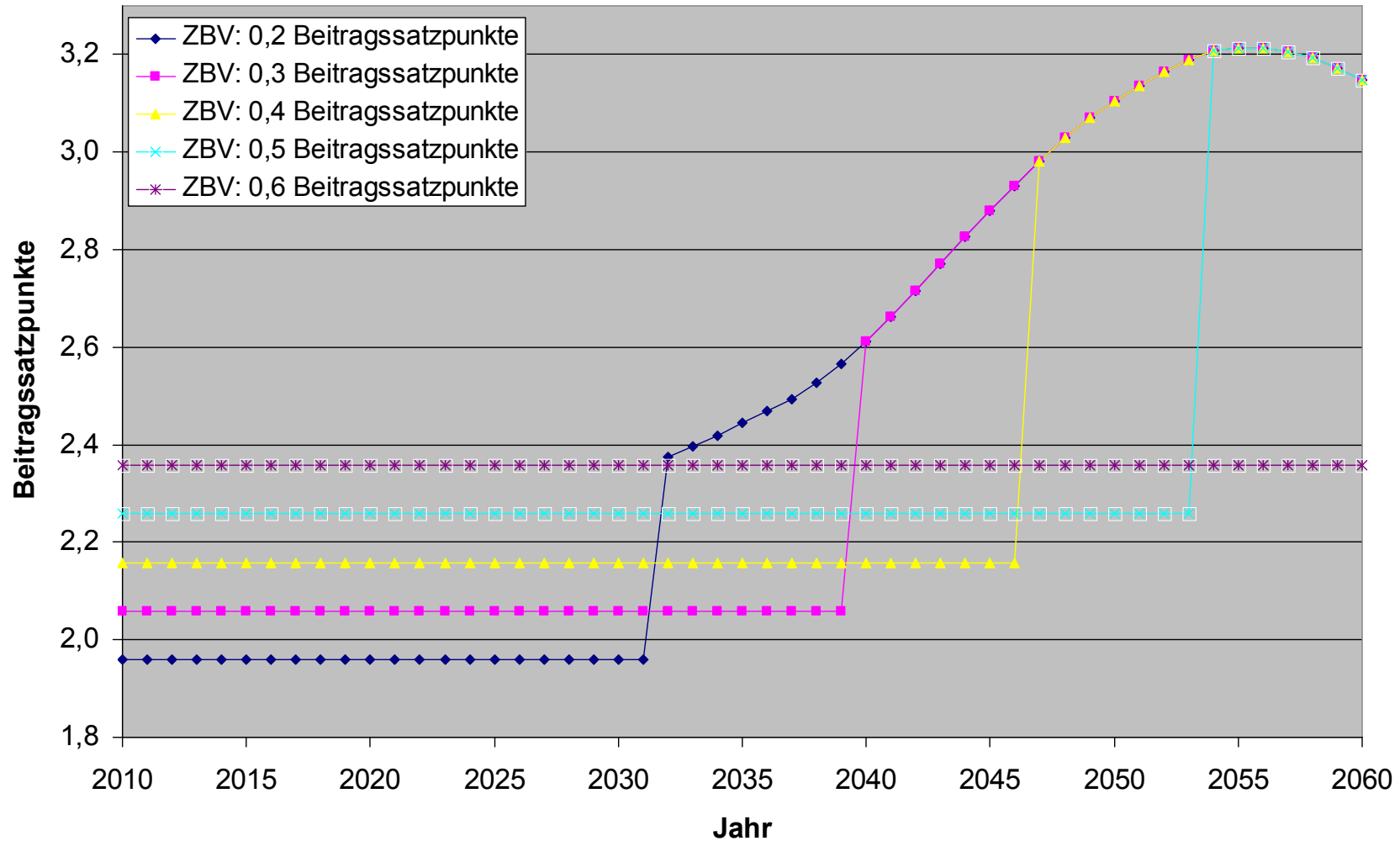
- Grundidee:
 - Anhebung des Beitragssatzes jetzt
→ Aufbau einer Kapitalreserve
 - Steigt der im Umlageverfahren notwendige Beitragssatz über den initial angehobenen Beitragssatz wird die Kapitalreserve abgeschmolzen
 - Ist die Kapitalreserve aufgezehrt, steigt der Beitragssatz auf den im Umlageverfahren notwendigen
- Ausgestaltungsvarianten:
 1. Beitragssatz wird initial um feste Beitragssatzpunktezahl angehoben (im Rechenbeispiel: 0,2 oder 0,3 oder ... 0,6 Beitragssatzpunkte oder 0,)
 2. Beitragssatzanstieg wird so kalkuliert, dass der Beitragssatz dann bis ins Jahr X (im Beispiel 2060) konstant gehalten werden kann

V. Kollektive Demographiereserve (Variante 1)

- Nach Auf- und Abbau einer Kapitalreserve kommt es zu Beitragssatzsprüngen.

V. Beitragssatzsprünge nach Abschmelzen des Kapitalstocks

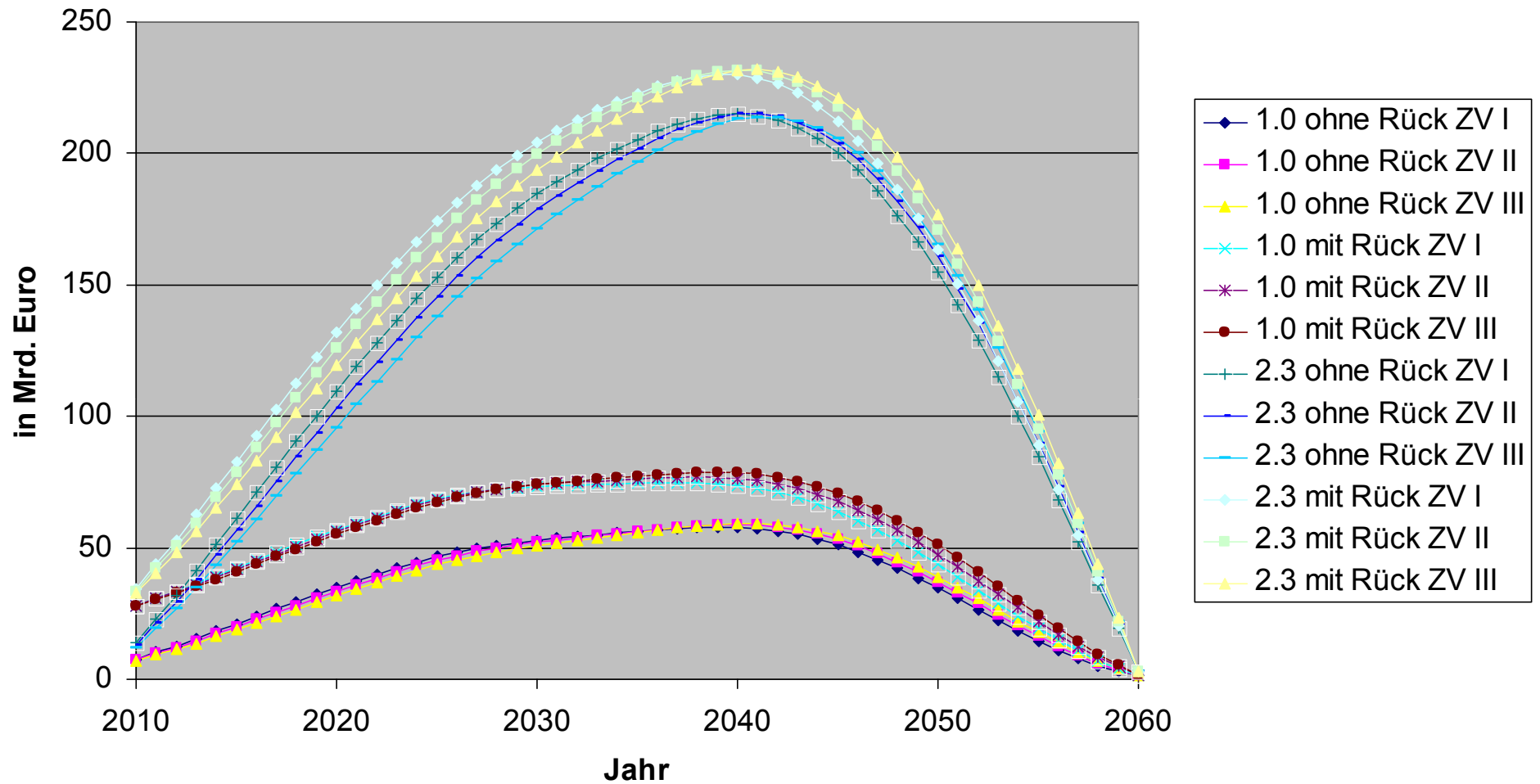
- Dynamisierungsvariante 3.3, Zinsvariante 2 -



V. Kollektive Demographiereserve (Variante 1)

- Nach Auf- und Abbau einer Kapitalreserve kommt es zu Beitragssatzsprüngen.
- Um den Beitragssatz bis 2060 konstant halten zu können, muss er (bei kaufkrafterhaltender Dynamisierung) jetzt um 0,5 - 0,6 Beitragssatzpunkte angehoben werden.
- Bei kaufkrafterhaltender Dynamisierung wird dann zwischenzeitlich ein Kapitalstock von mehr als 230 Mrd. Euro gebildet, der gegen den Zugriff der Finanzpolitik verteidigt werden müsste

V. Entwicklung der Rücklage (Variante 2)



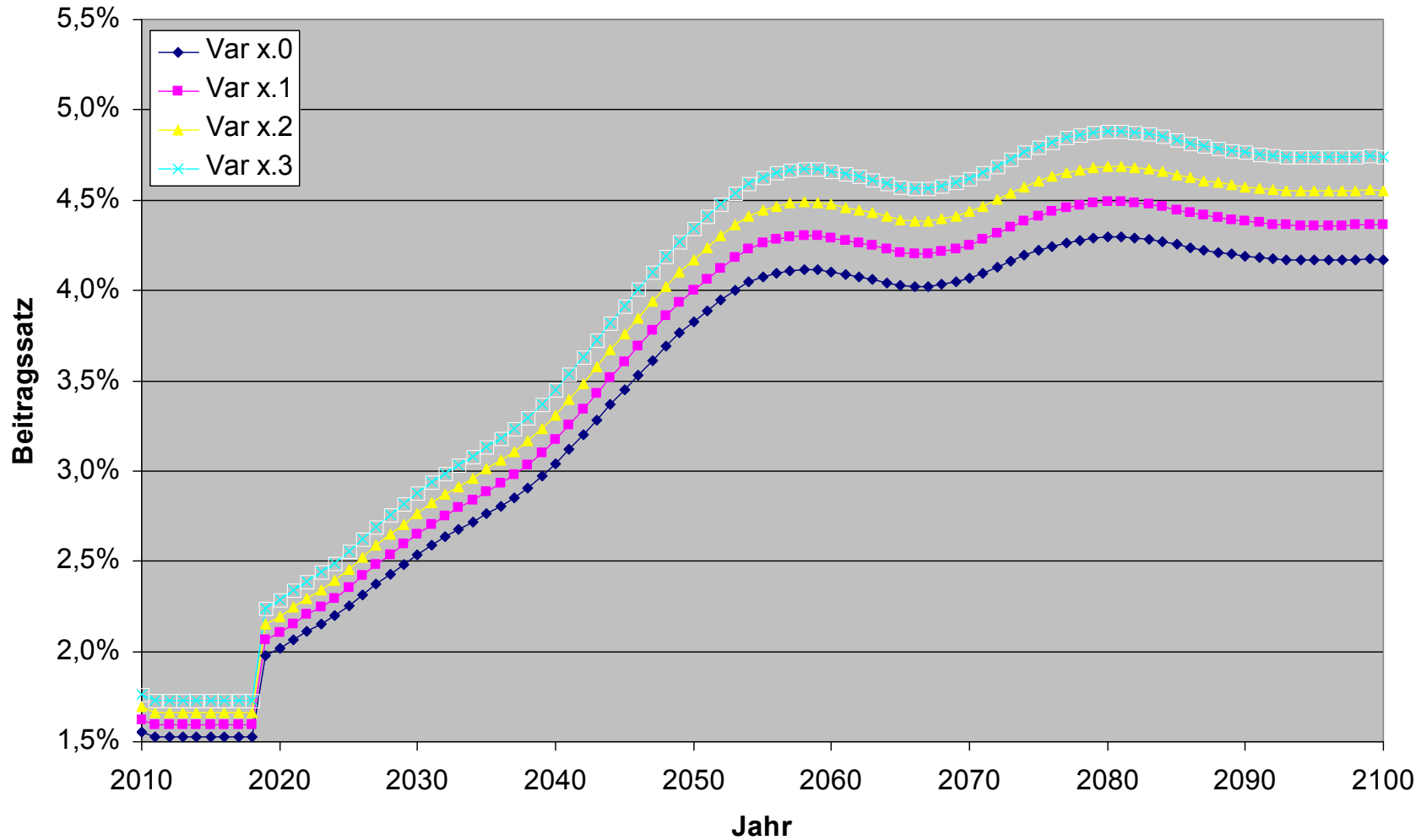
V. Kollektive Demographiereserve

Der Auf- und Abbau eines temporären Kapitalstocks hat gravierende Nachteile:

1. Nach Abbau des Kapitalstocks „springt“ der Beitrag wieder auf den normalen Pfad im Umlageverfahren
→ das Verfahren ist nicht nachhaltig.
2. Der Kapitalstock, der vor dem Zugriff der Finanzpolitik geschützt werden muss, ist sehr groß.
3. Wir können keinen „Pflegerberg“ „untertunneln“, weil wir keinen „Berg“, sondern ein „Hochplateau“ erwarten
(→ nächste Folie).

V. Langfristige Beitragssatzentwicklung

Bedingt demographische Projektion: Einkommen, Preise, Leistungshöhen konstant



V. Kollektive Demographiereserve

Der Auf- und Abbau eines temporären Kapitalstocks hat gravierende Nachteile:

1. Nach Abbau des Kapitalstocks „springt“ der Beitrag wieder auf den normalen Pfad im Umlageverfahren
→ das Verfahren ist nicht nachhaltig.
2. Der Kapitalstock, der vor dem Zugriff der Finanzpolitik geschützt werden muss, ist sehr groß.
3. Wir können keinen „Pflegerberg“ „untertunneln“, weil wir keinen „Berg“, sondern ein „Hochplateau“ erwarten.
4. Ineffizientes Nebeneinander von Kapitalstock (niedrige Habenzinsen) und Staatsverschuldung (hohe Sollzinsen).

Inhalt

- I. Ausgangspunkt: Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung
- II. Zukünftige Herausforderungen und Anforderungen an eine Reform der Finanzierung
- III. Reformoption I: Pflege-Neuausrichtungsgesetz 2012/13
- IV. Reformoption II: Bürgerversicherung
- V. Reformoption III: Kollektive Demographiereserve
- VI. Fazit

VI. Fazit (1/2)

- Bevölkerungsalterung führt zur steigenden Ausgaben für Langzeitpflege
- Werden diese Ausgabensteigerungen in der Sozialen Pflegeversicherung finanziert, steigt der Beitragssatz.
- Eine Stabilisierung des Beitragssatzes durch fehlende Leistungsdynamisierung ist nicht länger eine Option.
- Der “Pflege-Bahr“ löst das Problem nicht
 - Die Inanspruchnahme dürfte gering sein
 - Die Verteilungswirkungen führen zur Umverteilung von unten nach oben.
 - Das Zustandekommen eines funktionierenden Versicherungsmarktes ist unwahrscheinlich.

VI. Fazit (2/2)

- Eine Bürgerversicherung kann den Beitragssatzanstieg begrenzen, aber nicht verhindern. Die strukturelle Einnahmeschwäche wird beseitigt.
- Trotz kaufkrafterhaltender Leistungsdynamisierung und großzügiger Umsetzung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs bleibt der Beitragssatz auch langfristig unter 3,3 Beitragssatzpunkte.
- Wird die als tragbar angesehen, ist die umlagefinanzierte Sozialversicherung immer noch die Methode der Wahl.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt: rothgang@zes.uni-bremen.de

Siehe auch:

Arnold, Robert / Rothgang, Heinz (2012): Pflegefinanzierung: Ein Modell für alle, in: G+G Gesundheit und Gesellschaft, 15. Jg., Heft 1: 16-17.

Rothgang, Heinz (2012): Der "Pflege-Bahr": Umverteilung von unten nach oben, in: Soziale Sicherheit, Heft 6: 204.

Rothgang, Heinz / Jacobs, Klaus (2011): Substanziell und solidarisch – Zur Zukunft der Pflegeversicherung, in: G+S - Gesundheits- und Sozialpolitik, Heft 4: 9-19.