

Notwendigkeit und Ausgestaltung von Rücklagen in der Sozialen Pflegeversicherung

DAMIAN FICHTE

Damian Fichte, Deutsches Steuerzahlerinstitut, E-Mail: fichte@steuerzahlerinstitut.de

Zusammenfassung: Dürfen umlagefinanzierte Sozialversicherungen Rücklagen bilden? Wenn ja, wie hoch dürfen sie sein? Und wie kann der Gefahr der Zweckentfremdung vorgebeugt werden? Dieser Beitrag versucht, diese Fragen zu beantworten und zeigt Möglichkeiten auf, wie mit Sozialversicherungsreserven umgegangen werden sollte. Im Ergebnis wird für eine Regelbindung von Rücklagen unter strikten gesetzlichen Vorgaben plädiert. Schließlich wird erläutert, warum der geplante Pflegevorsorgefonds ein ungeeignetes Instrument zur dauerhaften Beitragssatzglättung ist.

Summary: Are social security institutions as pay-as-you-go systems permitted to accrue reserves? If so, how high might the reserves be? And how can the risk of misuse be prevented? This article attempts to answer these questions and to show options, how social security reserve funds should be dealt with. As a result, a rule-based reserve policy with strict statutory rules is recommended. Finally, it is explained why the planned reserve fund in Germany's long-term care insurance is an inappropriate instrument to reduce social security contributions permanently.

→ JEL Classification: H55, I18, J10

→ Keywords: Long term care insurance, public health, reserve fund, social security

I Einleitung

Der Umgang mit Rücklagen in einem Umlagesystem ist zwar ein untergeordneter, aber nicht unwesentlicher Aspekt des Finanzierungsverfahrens der Sozialversicherung und hier insbesondere der Sozialen Pflegeversicherung (SPV). Diesem Einzelaspekt wurde in letzter Zeit nicht hinreichend Beachtung gewidmet, obwohl er aktuell vor allem aus zwei Gründen von Bedeutung ist. Zum einen wurde die relativ hohe Rücklage der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) gesetzeswidrig zur Finanzierung diverser Leistungsausweitungen verplant. Zum anderen ist in der SPV beabsichtigt, mit dem sogenannten Pflegevorsorgefonds eine hohe Rücklage aufzubauen, die Jahrzehnte überdauern soll.

Der vorliegende Beitrag skizziert einen Ordnungsrahmen für die Bildung von Rücklagen in der Sozialversicherung. Zunächst wird erörtert, warum Rücklagen grundsätzlich in die Konstruktion einer umlagefinanzierten Sozialversicherung passen. Diese Überlegungen werden dann auf die SPV übertragen, die auch Anregungen zur Ausgestaltung von Rücklagen in der SPV umfassen. Schließlich wird darauf eingegangen, ob der geplante Pflegevorsorgefonds mit dem Umlageverfahren kompatibel und ob er überhaupt ein geeignetes Mittel ist, das angestrebte Ziel der intertemporalen Beitragssatzglättung zu erreichen.

2 Rücklagen im Umlageverfahren

In einem Umlageverfahren werden die Einzahlungen unmittelbar zur Finanzierung der laufenden Ausgaben verwendet. Im Unterschied zum Abschnitts- beziehungsweise Kapitaldeckungsverfahren werden keine Mittel über lange Zeiträume angespart. Während somit Rücklagen im Kapitaldeckungsverfahren systemimmanent sind, werden sie im Umlageverfahren rein theoretisch per Definition ausgeschlossen.

Praktisch ist jedoch ein exakter Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben innerhalb einer Rechnungsperiode unwahrscheinlich. In umlagefinanzierten Sozialversicherungen fließen insbesondere die Einnahmen aufgrund der saisonbedingten Entwicklung am Arbeitsmarkt unstetig. So ist die sozialversicherungspflichtige Lohnsumme und somit die Beitragsbemessungsgrundlage in den Wintermonaten niedriger als in anderen Monaten. Die Beitragsbemessungsgrundlage ist zudem von Sonderzahlungen an Beschäftigte abhängig, die meist zum Jahresende ausgezahlt werden. Zwar sind auch Ausgabenströme unterjährig unstetig, jedoch ist ihre Volatilität insgesamt deutlich geringer als die der Einnahmen. Ohne eine ausreichend hohe Rücklage würden saisonale Einnahmeschwankungen im Jahresverlauf dazu führen, dass die Sozialversicherung ihren Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommen könnte.¹ Das Umlageverfahren würde nicht funktionieren. Daher ist eine Rücklage zum Ausgleich unterjähriger Defizite als systemimmanent anzusehen.

¹ In einem solchen Fall wäre der Bund grundsätzlich dazu verpflichtet, der Sozialversicherung im Rahmen seiner Einstandspflicht Liquiditätshilfen zu gewähren. Für die Renten- und Arbeitslosenversicherung ist eine solche Bundesgarantie einfachgesetzlich geregelt; Paragraph 214 Sozialgesetzbuch (SGB) VI und Paragraph 364 SGB III. Für die Kranken- und Pflegeversicherung gibt es zwar keine entsprechenden Regelungen, jedoch kann eine Bundesgarantie aus dem Verfassungsrecht abgeleitet werden (Kirchhof 1990: Randnummer 39 ff., Muckel 2001: Randnummer 39 ff.).

Auch eine Rücklage zum Ausgleich überjähriger, konjunktureller Einnahmeschwankungen ist mit der Konstruktion des Umlageverfahrens vereinbar. Während die Ausgaben der Sozialversicherungen – mit Ausnahme der Arbeitslosenversicherung – weitgehend konjunkturunabhängig sind, unterliegen die Einnahmen abhängig von der Beschäftigungsentwicklung konjunkturellen Schwankungen (ausführlich Helberger 1986: 214 ff.). Würde die Sozialversicherung über die Reserve zum Ausgleich unterjähriger Einnahmeschwankungen hinaus keine weiteren Rücklagemittel vorhalten, müsste im Konjunkturabschwung entweder der Beitragssatz angehoben werden oder der Bund die Defizite ausgleichen. Letzteres würde jedoch bedeuten, dass die Sozialversicherung sich nicht selbst tragen könnte und regelmäßig von Finanzhilfen des Bundes abhängig wäre, was die Trennung der Haushalte der Parafisci und des Bundes unterminieren würde (Färber 2004: 207 f.). Beitragssatzerhöhungen wirken indes prozyklisch und würden den Konjunkturabschwung zusätzlich verschärfen. Sie wären damit sowohl für die Versichertengemeinschaft schädlich, weil der Rückgang der Bemessungsgrundlage beschleunigt und damit weitere Erhöhungen des Beitragssatzes erforderlich würden, als auch für die gesamte Volkswirtschaft kontraproduktiv, weil sie negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum entfalten würden. Eine Rücklage zum Ausgleich konjunkturbedingter Defizite erscheint daher sinnvoll (Fichte 2012a: 3 f., Helberger 1986: 229 f.).

Mit einer solchen Rücklage würde das Umlageverfahren noch nicht zu einem Teilkapitaldeckungsverfahren. Reservemittel, die beide eben skizzierte Funktionen erfüllen sollen, werden nämlich ausschließlich für kurze Zeiträume gebildet und in liquiden Anlagen angelegt, damit sie kurzfristig verfügbar sind. Dies ist der entscheidende Unterschied zu einem Kapitaldeckungsverfahren, in dem der Kapitalstock für längere Zeiträume aufgebaut wird und die Mittel entsprechend langfristig angelegt werden.

Zusammenfassend sollten Rücklagen in umlagefinanzierten Sozialversicherungen zu zwei Zwecken verwendet werden: erstens zum Ausgleich saisonaler, unterjähriger Einnahmeschwankungen und zweitens zum Ausgleich konjunkturbedingter, überjähriger Einnahmeschwankungen und damit zur Stabilisierung des Beitragssatzes im Konjunkturverlauf. Die Rücklage hätte das Wesen einer Schwankungsreserve, die in Überschusszeiten aufgebaut und in Defizitperioden abgebaut würde.²

3 Rücklagen in der Sozialen Pflegeversicherung

Die gemeinsamen Vorschriften für die Sozialversicherung gemäß Sozialgesetzbuch (SGB) IV bestimmen, dass die Sozialversicherungsträger „zur Sicherstellung ihrer Leistungsfähigkeit, insbesondere für den Fall, dass Einnahme- und Ausgabeschwankungen durch Einsatz der Betriebsmittel nicht mehr ausgeglichen werden können, eine Rücklage bereitzuhalten“ haben (Paragraf 82 SGB IV). Spezielle Regelungen für die SPV finden sich im SGB XI. So sind die einzelnen Pflegekassen zur Bildung einer Rücklage zur Sicherstellung ihrer Leistungsfähigkeit in Höhe von 0,5 Monatsausgaben gesetzlich verpflichtet (Paragraf 64 SGB XI). Die Bemessungsgrundlage bilden die Gesamtausgaben der Pflegekassen (Paragraf 64 Absatz 2 SGB XI), die im Jahr 2013 rund 24,3

2 Eine solche Schwankungsreserve wurde übrigens schon bei der Einführung der Invaliden- und Altersversicherung Ende des 19. Jahrhunderts diskutiert (Schmähl 1980: 382).

Milliarden Euro betragen (Bundesministerium für Gesundheit 2014). Eine halbe Monatsausgabe ergibt somit rund eine Milliarde Euro.

Sofern die Beitragseinnahmen die Ausgaben und das Rücklagensoll der Pflegekasse übersteigen, werden sie einem Ausgleichsfonds zugeführt. Der Ausgleichsfonds ist eine Art kassenübergreifender Finanzausgleich der SPV (Paragrafen 65 ff. SGB XI). Er sammelt die überschüssigen Mittel der einzelnen Pflegekassen ein und weist sie den defizitären Pflegekassen zu. Dieser Finanzausgleich erfolgt monatlich, sodass die Ausgabendeckung aller Pflegekassen unterjährig sichergestellt wird. Der Ausgleichsfonds hat kraft Gesetzes keine Rücklage zu bilden. Allerdings verwaltet er die überschüssigen Mittel des gesamten SPV-Systems. Ende 2013 lagen die über das Rücklagensoll von einer Milliarde Euro hinausgehenden Mittel bei rund 5,2 Milliarden Euro. Das Gesamtsystem der SPV verfügte somit über Reservemittel von rund 6,2 Milliarden Euro (Bundesministerium für Gesundheit 2014).

Die gesetzlichen Bestimmungen enthalten damit zwar die Verpflichtung zu einer Mindestreserve von einer halben Monatsausgabe, eine Obergrenze für die überschüssigen Mittel existiert jedoch genauso wenig wie eine Vorgabe zu ihrer Verwendung. Daher kann die SPV Rücklagen in unbestimmter Höhe bilden.

Wie im Abschnitt 3 ausgeführt, sollte die SPV aber maximal eine Rücklage vorhalten, die gerade ausreicht, um künftige konjunkturelle Defizite auszugleichen. Allerdings dürfte kaum eine Rücklagenhöhe festgelegt werden können, mit der künftige Schwankungen exakt ausgeglichen werden, weil das Ausmaß letzterer unbekannt ist und es naturgemäß auch nicht prognostiziert werden kann. Eine Orientierung könnten aber statistische Daten zu vergangenen saisonal- und konjunkturbedingten Defiziten sein. Auf dieser Grundlage kann dann festgestellt werden, wie hoch die Rücklage in der Vergangenheit hätte sein müssen, um jene Defizite auszugleichen (Heiss 2003). Für die GRV gehen Experten davon aus, dass die Reserve zum Ausgleich unterjähriger Schwankungen 0,4 Monatsausgaben betragen sollte und damit der geltende Wert von 0,2 Monatsausgaben zu niedrig bemessen ist (Sozialbeirat 2012: Tz. 30). Die angemessene Rücklagenhöhe zum Ausgleich konjunktureller Defizite sollte sich auf 1,5 Monatsausgaben belaufen (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: 126 ff., Heiss 2003: 6). An dieser Höhe sind mittlerweile jedoch Zweifel angebracht; wahrscheinlich ist eine niedrigere Reserve von etwa einer Monatsausgabe ausreichend (Fichte 2012a: 15 ff.). Es wäre daher empfehlenswert, auch für die SPV zu prüfen, welche Rücklagenhöhe vor allem in der jüngeren Vergangenheit zum Defizitausgleich ausreichend gewesen wäre. Diese Werte sollten dann genauso wie in der GRV (Paragraf 158 Absatz 1 SGB VI) einen Korridor für die zulässige Reservehöhe bilden. Gleichwohl können die für die GRV festgelegten Werte auf die SPV übertragen werden, da die konjunkturellen Auswirkungen bei beiden Sozialversicherungen ähnlich sein dürften.

Für die Bemessung der Rücklage sind zwar die Gesamtausgaben eine geeignete Grundlage, besser wäre jedoch eine Bemessung nach den Ausgaben für versicherungsgemäße Leistungen. Grundsätzlich sollten nämlich versicherungsfremde Leistungen der Sozialversicherung aus Bundesmitteln und versicherungsgemäße Leistungen aus Beitragsmitteln finanziert werden. Dieser Finanzierungsgrundsatz sollte gesetzlich verankert werden (Fichte 2010: 80). Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen wären dann immer ausreichend gedeckt und von konjunkturellen Schwankungen der Beitragseinnahmen nicht betroffen, sodass diese Finanzierungsweise wie eine Art automatischer Stabilisator wirken würde (Helberger 1986: 231). Schwankungsanfällig wäre somit lediglich der Teil der Einnahmen, der sachgerecht zur Finanzierung der versiche-

rungsgemäßen Leistungen vorgesehen wäre, also das Beitragsaufkommen. Da die Rücklage zum Ausgleich eben dieser Einnahmeschwankungen vorgehalten werden sollte, wäre es sachgerecht, sie ausschließlich nach den Ausgaben für versicherungsgemäße beziehungsweise beitragsfinanzierte Leistungen zu bemessen (Fichte 2012a: 12 f.). Praktisch stößt diese Bemessung jedoch auf Hürden, weil es für eine genaue Abgrenzung der versicherungsfremden Leistungen keine einheitliche wissenschaftliche Definition gibt und die Abgrenzung seit jeher umstritten ist (Schmähl 1985: 216 ff.). Zwar sind sich die Sachverständigen bei der Charakterisierung der meisten versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung einig, jedoch werden einige wenige, aber dafür quantitativ bedeutende Leistungen unterschiedlich beurteilt. So werden insbesondere die Hinterbliebenenrenten, die Umverteilung zwischen alten und neuen Bundesländern, die beitragsfreie Mitversicherung und die Einkommensumverteilung in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie Familienleistungen teils als versicherungsfremd und teils als versicherungsgemäß eingestuft. In der jüngeren Literatur finden sich sodann unterschiedliche Angaben zum Volumen versicherungsfremder Leistungen (Raffelhüschen et al. 2011, Fichte 2011, Fichte 2010, Schmähl 2006: 20 ff., Meinhardt und Zwiener 2005: 17 ff., Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung 2005: Tz. 551 ff., Becker 2001: 302 ff.). Solange eine einheitliche Abgrenzung fehlt, könnte die Rücklage nach den zurzeit beitragsgedeckten Ausgaben, also der Differenz zwischen Gesamtausgaben und Bundeszuweisungen, bemessen werden (Fichte 2012b: 337).

Die SPV erhält derzeit keine Bundeszuweisungen, obwohl sie wegen der Gewährung versicherungsfremder Leistungen einen Anspruch darauf hätte. Allerdings fallen die versicherungsfremden Leistungen der SPV nicht ins Gewicht (Raffelhüschen et al. 2011: 51 f.). Quantitative Bedeutung erlangen die Fremdleistungen dann, wenn auch die beitragsfreie Mitversicherung der nicht erwerbstätigen Ehepartner und die Einkommensumverteilung durch einkommensabhängige Beiträge als versicherungsfremd charakterisiert würden (Raffelhüschen et al. 2011: 52 ff., Fichte 2010: 63 ff.). Doch dies ist, wie bereits erwähnt, umstritten, weil die Lohnbezogenheit der Beiträge durchaus als konstitutives Grundprinzip der deutschen Sozialversicherung angesehen werden kann (Breyer 2014: 237 f.). Vor diesem Hintergrund wäre es ein pragmatischer Ansatz, die Rücklage der SPV zunächst nach ihren Gesamtausgaben zu bemessen.

Zusammenfassend ist der SPV beziehungsweise ihren Trägern eine Reserve zum Ausgleich unterjähriger Defizite sowie überjähriger konjunkturbedingter Defizite gesetzlich vorzuschreiben. Vorbehaltlich der genauen Ermittlung eines angemessenen Werts wäre die Übertragung der geltenden Regelung zur Rücklagenbildung in der GRV auf die SPV zu empfehlen. Danach sollte die SPV eine Rücklage von mindestens 0,2 bis höchstens 1,5 Monatsausgaben vorhalten. Überschüssige Rücklagenmittel sollten den Versicherten mittels einer Reduzierung des Beitragsatzes zurückgegeben werden. Bei überschüssigen Mitteln der SPV, die weder zur Leistungsfinanzierung noch zur Rücklagenbildung benötigt werden, handelt es sich faktisch um zu viel gezahlte Beiträge der beitragspflichtigen Versicherten. Sie haben für die Leistungen und Aufgaben der SPV einen zu hohen Preis bezahlt beziehungsweise einen zu hohen Beitrag entrichtet, sodass die sach- und systemgerechte Konsequenz daraus ist, die überschüssigen Beitragsmittel an sie zurückzugeben. Daher wäre es sinnvoll, einen Automatismus zur Anpassung des Beitragssatzes gesetzlich zu verankern, der sich ebenfalls an der bereits für die GRV bestehenden Regelung orientiert. Danach ist der Beitragssatz zu reduzieren, wenn der obere Sollwert für die Rücklagenhöhe überschritten ist. Umgekehrt ist er anzuheben, wenn der untere Sollwert unterschritten wird.

4 Rechtliche Regelungen zum Schutz der Rücklagen

Rücklagen der Sozialversicherungen bergen die Gefahr eines Zugriffs auf diese Finanzmittel aus haushalts- und machtpolitischen Motiven. Aufgrund zahlreicher Erfahrungen aus der Vergangenheit ist die Wahrscheinlichkeit relativ hoch, dass die Reserven für versicherungsfremde und wahltaktisch motivierte Leistungsausweitungen sowie zur Quersubventionierung anderer öffentlicher Haushalte verwendet werden (Fichte 2012a: 5 ff., Trampusch 2003: 18 ff., Nullmeier 1992: 155 ff.). Rücklagenfinanzierte Leistungsausweitungen haben aus Sicht der Politik den Vorteil, dass sie für die beitragspflichtigen Versicherten zunächst belastungsneutral erscheinen, weil zu ihrer Finanzierung keine Erhöhung der Abgaben erforderlich ist. Diese Belastungs- beziehungsweise Fiskalillusion hält solange an, bis die Rücklage verbraucht ist. Erst dann werden die Kosten der Politikmaßnahmen für die Versicherten spürbar.

Jüngste Beispiele für die Zweckentfremdung der Rücklagen sind das sogenannte Rentenpaket sowie der erneute Zugriff auf Mittel des Gesundheitsfonds (Fichte 2013, Fichte 2014: 5). Zur Finanzierung wahltaktisch motivierter Maßnahmen, wie der Ausweitung der Kindererziehungszeiten („Mütterrente“) sowie der abschlagsfreien Rente ab 63, wird die Rücklage der GRV in den kommenden Jahren abgeschmolzen und verliert damit ihre Wirkungskraft, künftige Einnahmeschwankungen auszugleichen. Zur Konsolidierung des Bundeshaushalts kürzt der Bund zudem wiederholt seine Beteiligung an der Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Begründet wird dies ganz offen mit hohen Rücklagen in der GKV sowie dem Finanzbedarf des Bundes.

Offensichtlich sind Rücklagen der Sozialversicherungen unzureichend vor Zweckentfremdungen geschützt. Gleichwohl blieb die SPV bisher von Zugriffen auf die Rücklagenmittel verschont. Über die Gründe kann nur gemutmaßt werden. Eine Erklärung dafür könnte sein, dass die Rücklagen der SPV nicht zentral, sondern dezentral bei den einzelnen Pflegekassen angelegt sind. Zudem bewegt sich die gesamte Rücklage der SPV in einer Höhe zwischen drei und sechs Milliarden Euro. Diese Summe ist im Vergleich zu Rücklagen anderer Sozialversicherungen niedrig, sodass sich die Rücklage der SPV für wesentliche Querfinanzierungen weniger eignet. Schließlich dürften die unausweichlichen künftigen Ausgabensteigerungen der SPV und drohende Steigerungen des Beitragssatzes mittlerweile in das Bewusstsein der Politik gerückt sein, was letztere an einer Zweckentfremdung der Reserven hindert (Fichte 2012a: 9). Die geplante Einführung eines Pflegevorsorgefonds ist hierfür ein Indiz.

Die Gefahr von Zweckentfremdungen ist indes immer existent und steigt mit der Höhe der Rücklagen. Eine Zweckentfremdung lässt sich begrenzen, indem durch entsprechende Ausgestaltung des rechtlichen Ordnungsrahmens adäquate Hürden für Zugriffe auf die Rücklagenmittel aufgestellt werden. Als Schutzmaßnahmen eignen sich strikte gesetzliche Regelungen und Regelbindungen, die als nachteilig erachtete diskretionäre Eingriffe unterbinden.³ So könnten zunächst die Funktionen der Rücklage gesetzlich im Sinne einer Zweckbindung klar definiert werden (Fichte 2012a: 10 f.). Die Bemessung der Rücklagenhöhe und ein Automatismus zur Anpassung des Beitragssatzes könnten ergänzend ins Gesetz aufgenommen werden. Schließlich wäre die bereits oben erwähnte Zweckbindung von Bundeszuweisungen an Ausgaben für

3 Eine regelgebundene Rentenpolitik wurde in der Vergangenheit diskutiert, insbesondere in Bezug auf die Rentenanpassungen. Siehe dazu zum Beispiel Berthold und Roppel (1983), Berthold und Külpe (1984), Leisering (1992).

versicherungsfremde Leistungen auch deshalb erforderlich, damit der Bund nicht über diesen Umweg Reserven der Sozialversicherung abschöpfen kann.

Die gesetzlichen Vorkehrungen wären zwar nur einfach gesetzliche Maßnahmen, die von der Bundesregierung jederzeit geändert werden können, wofür die ausgesetzte Beitragssatzanpassung in der GRV zum 1. Januar 2014 ein aktuelles Beispiel ist. Jedoch wären ihre Änderungen im Unterschied zur geltenden Gesetzeslage schwieriger. Sollte die Bundesregierung nämlich auf die Rücklage zugreifen wollen, müsste sie zudem deren Zweckbindung unmittelbar aufheben. Die Regelung würde für die Politik somit eine höhere Hürde für Zugriffe auf die Reserven darstellen und bei beabsichtigten Änderungen einen stärkeren Rechtfertigungsdruck entfalten. Um die Schranken für eine Zweckentfremdung der Rücklagen noch weiter zu erhöhen, könnte erwogen werden, dem Schutz der Rücklagen der Sozialversicherung Verfassungsrang zu gewähren (Fichte 2013). Dies ist vor allem im Hinblick auf den gerade eingeführten Pflegevorsorgefonds zu erwägen. Eine konstitutionelle Regelung hätte den Vorteil, dass für ihre Änderung keine einfache, sondern eine qualifizierte Mehrheit beziehungsweise Zweidrittelmehrheit notwendig wäre.⁴ Die Hürde für einen Zugriff auf die Reserven würde damit deutlich höher liegen als bei einer einfachgesetzlichen Lösung.⁵

5 Pflegevorsorgefonds

Die Bundesregierung hat beschlossen, ab 1. Januar 2015 einen sogenannten Pflegevorsorgefonds als Sondervermögen bei der Deutschen Bundesbank aufzubauen. In diesen Fonds sollen von 2015 an bis einschließlich 2033 jährlich Beitragsmittel im Wert von 0,1 Beitragssatzpunkten (für 2015 = 1,21 Milliarden Euro) fließen. Das Sondervermögen soll ab 2035 zur Mitfinanzierung von (demografiebedingten) Ausgabensteigerungen und damit zur Dämpfung von drohenden Beitragssatzerhöhungen eingesetzt werden. Jedes Jahr kann bis zu ein Zwanzigstel des Sondervermögens in die SPV fließen, wenn ansonsten eine Beitragssatzanhebung erforderlich wäre. Werden für ein Jahr keine Mittel abgerufen, dürfen sie in den Folgejahren bei Bedarf mit entnommen werden. Dabei dürfen die Mittel des Sondervermögens nicht zur Finanzierung neuer Leistungen beziehungsweise Leistungserhöhungen, sondern nur zur Finanzierung bestehender Leistungen einschließlich der Dynamisierung verwendet werden (Bundesregierung 2014).

Mit der Demografiereserve leitet die Bundesregierung einen Systemwechsel vom reinen Umlageverfahren zu einem (temporäreren) Teilkapitaldeckungsverfahren ein. Die geplante Demografiereserve ist nämlich als ein typisches Element des Kapitaldeckungsverfahrens in einem Umlageverfahren systemfremd. Entsprechend den Alterungsrückstellungen in einem Kapitaldeckungsverfahren soll sie zur Beitragsminderung in der Zukunft dienen. Im Unterschied zu einer Schwankungsreserve, die für kurze Zeiträume gebildet und bei Bedarf kurzfristig verfügbar sein muss, wird die Demografiereserve über einen längeren Zeitraum aufgebaut und dann wie-

4 Der Vorschlag von qualifizierten Mehrheiten für Politikentscheidungen, die das staatliche Budget betreffen, geht auf Wicksell (1896) zurück.

5 Eine Finanzverfassung für die Sozialversicherungen wurde jüngst erneut von Kirchhof (2014) in die Diskussion gebracht. Zur früheren Diskussion über die Finanzverfassung der Sozialversicherung siehe auch Gössl (1992) und Kirchhof (1995).

der abgeschmolzen. Dementsprechend werden die Beitragsmittel im Rahmen einer langfristigen Anlagestrategie in länger laufende Wertpapiere angelegt.

Für einen Wechsel des Finanzierungsverfahrens kann nur bedingt das Argument angeführt werden, dass ein System a priori dem anderen überlegen ist. Denn sowohl das Umlage- als auch das Kapitaldeckungsverfahren sind mit spezifischen Vorteilen und Risiken behaftet, sodass keine eindeutige Überlegenheit eines Systems festzustellen ist. Indes ist ein grundsätzlicher Vorteil des Teilkapitaldeckungsverfahrens, also eines Mischsystems aus Umlage und Kapitaldeckung, gegenüber einem reinen Umlage- oder Kapitaldeckungsverfahren die Risikostreuung, die aus der Portfoliotheorie abgeleitet werden kann (Rothgang 2009: 102, Althammer 2000).

Die Teilkapitaldeckung in der SPV soll nicht dauerhaft, sondern lediglich vorübergehend Bestand haben. Der Pflegevorsorgefonds soll die Belastung für (künftige) Beitragspflichtige ab 2035 über einen Zeitraum von etwa 20 Jahren mindern. Die Beitragsbelastung soll so „gerechter auf die Generationen verteilt und künftige Generationen sollen von steigenden Pflegeversicherungsbeiträgen teilweise entlastet“ werden (Bundesregierung 2014: 21 f.). Ziel des Pflegevorsorgefonds ist also die Herstellung einer näherungsweise intergenerativen Gerechtigkeit durch eine intertemporale Umverteilung, indem künftige Lasten in die Gegenwart vorgezogen werden.

In der Zukunft sind höhere Belastungen vor allem aufgrund der demografischen Entwicklung zu erwarten. Während die Anzahl der potenziell erwerbstätigen Versicherungsmitglieder sinkt, steigt die Anzahl der Pflegebedürftigen und damit der Leistungsbezieher. Daher ist künftig mit einer verschärften Dynamik des Beitragssatzes zu rechnen. Aktuelle Prognosen gehen von einem Anstieg des Beitragssatzes auf drei bis vier Prozent (2035) beziehungsweise vier bis sechs Prozent (2050) aus (Rürup et al. 2014: 51, Rausch und Gasche 2014: 40 ff., Jacobs und Rothgang 2014: 29). Damit würde die Belastung künftiger Beitragspflichtigen im Jahr 2050 zwei- bis dreimal so hoch sein wie jetzt.

Aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive wäre ein Pflegevorsorgefonds grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Begrenzung demografiebedingter Steigerungen des Beitragssatzes in der Zukunft und zur Glättung der Beitragsbelastung über Jahrzehnte hinweg. Die bis dahin aufgebauten Rücklagen könnten die drohenden Beitragssatzsteigerungen mindern und so Belastungen künftiger Versichertengenerationen abmildern. Dies würde zu einer gleichmäßigeren Verteilung der demografisch bedingten Lasten und damit zur Annäherung an das Ziel der intergenerativen Gerechtigkeit beitragen.⁶ Allerdings dürfte der Einsatz des Sondervermögens in der geplanten Höhe nur zu einer vernachlässigbar geringen Glättung des Beitragssatzes führen. Bei Annahme eines Wachstums der beitragspflichtigen Lohnsumme und einer Verzinsung zwischen jeweils null und drei Prozent pro Jahr ist 2035 nach eigener Berechnung mit einem Sondervermögen zwischen 24 Milliarden Euro und 42 Milliarden Euro zu rechnen (ähnliche Ergebnisse auch bei Rothgang 2014, Jacobs und Rothgang 2014). Nur in einem recht unrealistischen Fall, in dem das Wachstum der beitragspflichtigen Einkommen und die Verzinsung jeweils über drei Prozent lägen, würde das Sondervermögen höher ausfallen. Doch auch dann könnte der Beitragssatz bei einer jährlichen Ausschüttung des Fondsvermögens von einem Zwanzigstel lediglich um rund

6 Intergenerative Gerechtigkeit kann auch näherungsweise innerhalb des Umlageverfahrens hergestellt werden, indem ältere Versicherte einen höheren Beitragssatz entrichten (Fenge 2003: 11). Einen solchen „intergenerativen Lastenausgleich“ hat beispielsweise die „Rürup-Kommission“ vorgeschlagen (Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung 2003: 200 ff.).

0,1 Beitragssatzpunkte reduziert werden (Jacobs und Rothgang 2014: 28).⁷ Da aber zwischen 2035 und 2050 mit einem Beitragssatz von mindestens drei bis vier Prozent gerechnet wird, fällt diese Senkung nicht ins Gewicht. Hinzu kommt, dass der Fonds nur für eine vorübergehende und nicht für eine dauerhafte Stabilisierung des Beitragssatzes in der Zukunft ausreichen dürfte. Verläuft die demografische Entwicklung auch in den Jahren nach 2050 ähnlich wie zuvor, worauf die aktuelle Vorausberechnung der Bevölkerung hindeutet (Statistisches Bundesamt 2009), reicht das Sondervermögen zur dauerhaften Glättung des Beitragssatzes ohnehin nicht aus. Um die Beitragssatzunterschiede zwischen den Generationen spürbar und dauerhaft zu glätten, bedürfte es eines deutlich höheren Kapitalstocks, der wohl mindestens das Zehnfache des jetzt geplanten Werts annehmen müsste.

Aus ordnungspolitischer Sicht wäre ein staatlicher Pflegevorsorgefonds jedoch nur das zweitbeste Mittel. Das Ansparen für künftige finanzielle Belastungen durch steigende Beitragssätze könnte grundsätzlich in Anlehnung an das Subsidiaritätsprinzip den Versicherten selbst überlassen werden. Sie hätten so auch die Möglichkeit, frei zu entscheiden, ob sie eine solche Vorsorge überhaupt wünschen und auf welche Art und Weise sie ihr Sparvermögen anlegen. Zudem wären die privat angelegten Mittel besser vor Fremdzugriffen geschützt als bei einem Vorsorgefonds in staatlicher Hand.

Aus politökonomischer Perspektive bergen nämlich hohe Rücklagen in staatlicher Hand die Gefahr von Zweckentfremdungen. Wie bereits oben dargelegt, könnte der Pflegevorsorgefonds Begehrlichkeiten in der Politik wecken (Deutsche Bundesbank 2014: 10, Jacobs und Rothgang 2014: 28). Darauf deuten auch die Erfahrungen aus anderen Staaten mit ähnlich konzipierten Demografiereserven in der staatlichen Rentenversicherung hin. Langfristig angelegte Rentenreserven wurden beispielsweise in Irland und Norwegen zweckentfremdet, um Banken zu rekapitalisieren (OECD 2009: 48 f., OECD 2014: 26 und 206). In Frankreich, Spanien und Polen wurden entsprechende Fonds aufgrund haushalterischer Zwänge zur Finanzierung laufender Renten verwendet (OECD 2014: 27, 206, Roman 2013, Fandrejewska 2014). Vor diesem Hintergrund sollte der geplante Pflegevorsorgefonds durch möglichst strikte gesetzliche Vorgaben vor derartigen politischen Zugriffen geschützt werden.

Das neue Gesetz enthält solche Schranken, indem die Mittel nur zur Finanzierung eines Anstiegs bestehender Ausgaben und nicht zur Finanzierung neuer Leistungen verwendet werden dürfen. Diese Vorgaben sind notwendig, könnten sich aber als nicht hinreichend herausstellen, um eine Zweckentfremdung der Mittel zu verhindern. So können die einfachgesetzlichen Regelungen mit einfacher Parlamentsmehrheit jederzeit geändert werden, wie das aktuelle Beispiel des Beitragssatzautomatismus in der GRV zeigt. Da das Sondervermögen mehrere Jahrzehnte überdauern soll, sollte erwogen werden, verfassungsrechtliche Vorkehrungen zu seinem Schutz zu treffen.⁸

Die geplante Verwaltung des Sondervermögens durch die Deutsche Bundesbank ist indes keine geeignete Vorkehrung zum Schutz vor Zweckentfremdungen. Die Bundesbank soll nämlich

7 In einem optimistischen Szenario mit einer jährlichen Verzinsung von 4,87 Prozent ermitteln Bowles und Greiner (2014) eine durchschnittliche Beitragssatzsenkung von 0,17 Prozentpunkten.

8 Eine weitere Option bestünde in dem von den Arbeitgebern vorgeschlagenen Treuhandmodell (Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände 2014: 2).

lediglich als Vermögensverwalter fungieren, ist aber an die Weisungen des Gesetzgebers gebunden, der – wie soeben erwähnt – einfachgesetzliche Regelungen jederzeit ändern kann, um die Fondsmittel für andere Zwecke zu verwenden.

6 Fazit

Schwankungsreserven zum Ausgleich unterjähriger, saisonaler sowie überjähriger, konjunkturentbedingter Defizite sind systemimmanente Elemente des Umlageverfahrens. Es ist sinnvoll, sie systematisch in die jeweiligen Sozialversicherungen einzugliedern. In der GRV existieren bereits sachgerechte Regelungen. Die Träger der SPV sollten daher analog dazu gesetzlich verpflichtet werden, Rücklagen in einem Korridor zwischen 0,2 und 1,5 Monatsausgaben zu bilden. Überschüssige Mittel wären mittels Senkungen des Beitragssatzes an die Versicherten auszus zahlen. Die Höhe und die Zweckbindung der Rücklage sowie die Verwendung von Überschüssen sollten zusätzlich gesetzlich verankert werden, um Zweckentfremdungen der Mittel zu verhindern.

Kein systemimmanentes Element des Umlageverfahrens, sondern vielmehr ein typisches Element der Kapitaldeckung ist eine Demografiereserve, wie sie derzeit als sogenannter Pflegevorsorgefonds in der SPV geplant ist. Damit erfolgt ein Systemwechsel vom reinen Umlageverfahren zur Teilkapitaldeckung. Ein Pflegevorsorgefonds wäre zwar grundsätzlich ein geeignetes Mittel zur Begrenzung demografiebedingter Steigerungen des Beitragssatzes und zu einer gleichmäßigeren Verteilung entsprechender Lasten. Jedoch dürfte der Einsatz des Sondervermögens in der bisher geplanten Höhe nur zu einer vernachlässigbar geringen Glättung des Beitragssatzes führen. Hinzu kommt, dass das Sondervermögen nur vorübergehend und nicht dauerhaft dazu eingesetzt werden kann. Der Pflegevorsorgefonds verfehlt damit sein Ziel klar. Er ist nicht mehr als Ausdruck einer Symbolpolitik. Da seine Einführung realistisch nicht mehr zurückgenommen wird, sollten zumindest gesetzliche Vorkehrungen getroffen werden, um politische Zugriffe auf das Sondervermögen zu verhindern. Denn wie die Erfahrungen zeigen, bergen hohe Rücklagen in staatlicher Hand die Gefahr von Zweckentfremdungen.

Einfachgesetzliche Vorgaben zum Schutz des Pflegevorsorgefonds und anderer Rücklagen sind deshalb unbedingt notwendig, aber nicht hinreichend, um eine Zweckentfremdung der Mittel zu verhindern. Sie können nämlich mit einfacher Parlamentsmehrheit jederzeit geändert werden. Da vor allem das Sondervermögen des Pflegevorsorgefonds mehrere Jahrzehnte überdauern soll, wären verfassungsrechtliche Vorkehrungen zum Schutz der Sozialversicherungsreserven sinnvoll.

Literaturverzeichnis

- Althammer, Jörg (2000): Zur optimalen Kombination umlagefinanzierter und kapitalfundierter Alterssicherungssysteme – eine portfoliotheoretische Analyse. In: Winfried Schmähl: Soziale Sicherung zwischen Markt und Staat. Berlin, 115–134.
- Bundesvereinigung der Arbeitgeberverbände (2014): Pflegeversicherung immer weniger zukunftsfest. Stellungnahme vom 23. April 2014.
- Becker, Joachim (2001): Transfergerechtigkeit und Verfassung. Tübingen.

- Berthold, Norbert und Ulrich Roppel (1983): Gesetzliche Rentenversicherung und demographische Schwankungen. *Wirtschaftsdienst*, 63 (6), 297–305.
- Berthold, Norbert und Bernhard Külpe (1984): Regelgebundene Rentenanpassung als Mittel zur langfristigen Sanierung der gesetzlichen Rentenversicherung. Berlin.
- Bowles, David und Wolfgang Greiner (2014): Pflegevorsorgefonds greift zu kurz. *Süddeutsche Zeitung* vom 23.4.2014. www.sueddeutsche.de/wirtschaft/weiterentwicklung-der-sozialen-pflegeversicherung-pflegevorsorgefonds-greift-zu-kurz-1.1939387-2 (abgerufen am 16.7.2014).
- Breyer, Friedrich (2014): Kürzung des Bundeszuschusses. *Wirtschaftsdienst*, 94 (4), 237–238.
- Bundesministerium für Gesundheit (2014): Die Finanzentwicklung der sozialen Pflegeversicherung 1995–2013. www.bmg.bund.de/pflege/zahlen-und-fakten-zur-pflegeversicherung.html (abgerufen am 16.7.2014).
- Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung („Rürup-Kommission“) (2003): Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme – Bericht der Kommission. Berlin.
- Bundesregierung (2014): Entwurf eines Fünften Gesetzes zur Änderung des Elften Buches Sozialgesetzbuch – Leistungsausweitung für Pflegebedürftige, Pflegevorsorgefonds (Fünftes SGB XI-Änderungsgesetz – 5. SGB XI-ÄndG). Bundestags-Drucksache 18/1798 vom 23.6.2014.
- Deutsche Bundesbank (2014): Monatsbericht März 2014. Frankfurt a. M.
- Färber, Gisela (2004): Wie ist das Nachhaltigkeitsgesetz in der Rentenversicherung zu beurteilen? *Wirtschaftsdienst*, 84 (4), 207–210.
- Fandrejewska, Aleksandra (2014): Póki budżet jest niezrównoważony rezerwy demograficznej nie będzie. *Obserwator finansowy online* vom 17.2.2014. www.obserwatorfinansowy.pl/forma/rotator/poki-budzet-jest-niezrównoważony-rezerwy-demograficznej-nie-bedzie (abgerufen am 17.7.2014).
- Fenge, Robert (2003): Generationengerechtigkeit im Gesundheitswesen. *ifo-Schnelldienst*, 56 (14), 8–13.
- Fichte, Damian (2010): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung. Schrift Nr. 106 des Karl-Bräuer-Instituts. Berlin.
- Fichte, Damian (2011): Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung. Schrift Nr. 107 des Karl-Bräuer-Instituts. Berlin.
- Fichte, Damian (2012a): Rücklagen in der gesetzlichen Sozialversicherung. Sonderinformation Nr. 65 des Karl-Bräuer-Instituts. Berlin.
- Fichte, Damian (2012b): Regelgebundene Verwendung der Sozialversicherungsrücklagen. *Wirtschaftsdienst*, 93 (5), 332–338.
- Fichte, Damian (2013): Zweckentfremdung der Rentenrücklage – und wie sie künftig verhindert werden könnte. *DSi kompakt* Nr. 7. Berlin.
- Fichte, Damian (2014): Kurzbeurteilung der geplanten GKV-Finanzierungsreform. *DSi kompakt* Nr. 9. Berlin.
- Gössl, Thomas (1992): Die Finanzverfassung der Sozialversicherung. München.
- Heiss, Florian (2003): Wie groß soll die Schwankungsreserve der gesetzlichen Rentenversicherung sein? MEA-Discussion-Paper Nr. 33-2003.
- Helberger, Christof (1986): Die Krisenanfälligkeit der Sozialversicherung und Möglichkeiten zu ihrer Überwindung. In: Helmut Winterstein (Hrsg.): *Sozialpolitik in der Beschäftigungskrise I*. Berlin, 207–237.

- Jacobs, Klaus und Heinz Rothgang (2014): Pferdefuß beim Pflegevorsorgefonds. *Gesundheit und Gesellschaft*, 17 (6), 26–29.
- Kirchhof, Ferdinand (1990): Finanzierung der Sozialversicherung. In: Josef Isensee und Paul Kirchhof (Hrsg.): *Handbuch des Staatsrechts IV*. Heidelberg.
- Kirchhof, Ferdinand (1995): Rezension zu T. Gössl. *Vierteljahresschrift für Sozialrecht*, 13 (1), 53–54.
- Kirchhof, Ferdinand (2014): Jetzt eine moderne Finanzverfassung wagen. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 10. Januar 2014, 7.
- Leisering, Lutz (1992): Selbststeuerung im Sozialstaat – zur Verortung der Rentenreform 1992 in der Sozialpolitik der 80er Jahre. *Zeitschrift für Sozialreform*, 38 (1), 3–39.
- Meinhardt, Volker und Rudolf Zwiener (2005): *Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung*. Berlin.
- Muckel, Stefan (2001): Kommentar zu Art. 120 GG. In: H. von Mangoldt, F. Klein und C. Starck (Hrsg.): *Das Bonner Grundgesetz*. Bd. 3. 4. Aufl. München.
- Nullmeier, Frank (1992): Der Zugriff des Bundes auf die Haushalte der Gemeinden und Parafisci. In: Hans-Hermann Hartwich und Göttrik Wewer (Hrsg.): *Regieren in der Bundesrepublik IV*. Opladen, 147–180.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2009): *Renten auf einen Blick 2009*. Paris.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2014): *Renten auf einen Blick 2013*. Paris.
- Raffelhüschen, Bernd, Stefan Moog und Johannes Vatter (2011): *Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung*. Freiburg.
- Rausch, Johannes und Martin Gasche (2014): Beitragssatzentwicklung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und der Sozialen Pflegeversicherung – Projektionen und Determinanten. MEA-Discussion-Paper Nr. 281-2014.
- Roman, David (2013): Spaniens großes Rentenplündern. *The Wall Street Journal* online vom 4.1.2013. www.wsj.de/article/SB10001424127887323374504578220451246215078.html (abgerufen am 17.7.2014).
- Rothgang, Heinz (2009): Einführung von Kapitaldeckung in der sozialen Pflegeversicherung. In: Hendrik Dräther, Klaus Jacobs und Heinz Rothgang (Hrsg.): *Fokus Pflegeversicherung*. Berlin, 95–121.
- Rothgang, Heinz (2014): *Pflegereform: Fehlkonzipierter Vorsorgefonds*. *Wirtschaftsdienst*, 94 (5), 310.
- Rürup, Bert et al. (2014): *Die Zukunft der Altersvorsorge*. Gutachten erstellt für Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e. V. Berlin.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2005): *Die Chance nutzen – Reformen mutig voranbringen*. Jahresgutachten 2005/2006. Wiesbaden.
- Schmähl, Winfried (1980): Vermögensansammlung für das Alter im Interesse wirtschafts- und sozialpolitischer Ziele. In: Klaus Schenke und Winfried Schmähl (Hrsg.): *Alterssicherung als Aufgabe der Wissenschaft und Politik*. Köln u.a.
- Schmähl, Winfried (1985): Zur Bedeutung des Versicherungsgedanken für die weitere Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Winfried Schmähl (Hrsg.): *Versicherungsprinzip und soziale Sicherung*. Tübingen, 204–234.
- Schmähl, Winfried (2006): *Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherungen durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland*. ZeS-Arbeitspapier Nr. 5/06.

- Sozialbeirat (2012): Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2012 und zum Alterssicherungsbericht 2012. Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden.
- Trampusch, Christine (2003): Ein Bündnis für die nachhaltige Finanzierung der Sozialversicherungssysteme: Interessenvermittlung in der bundesdeutschen Arbeits- und Rentenpolitik. Discussion Paper 03/1 des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.
- Wicksell, Knut (1896): Finanztheoretische Untersuchungen nebst Darstellung und Kritik des Steuerwesens Schwedens. Jena.