

Kurzbericht zum BMG-geförderten Forschungsvorhaben

Vorhabentitel	Machbarkeitsstudie „kapitalgedeckt finanzierte Pflegekosten“
Schlüsselbegriffe	Soziale Pflegeversicherung, demografiebedingt steigende Pflegeausgaben, kapitalgedeckte Finanzierung
Vorhabendurchführung	Bietergemeinschaft aus Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V. (IW) (Konsortialführung), Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW), ifo Institut e. V. (ifo), Walter Eucken Institut sowie im Unterauftrag Prof. Dr. Ekkehart Reimer (Institut für Finanz- und Steuerrecht, Universität Heidelberg)
Vorhabenleitung	Dr. Jochen Pimpertz (IW)
Autor(en)/Autorin(nen)	Prof. Dr. Dr. h.c. Lars Feld, Prof. Dr. Marcel Fratzscher, Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest, Prof. Dr. Michael Hüther sowie die im Gutachten namentlich aufgeführten Mitarbeiter des IW, DIW, ifo, Walter Eucken Instituts; im Unterauftrag Prof. Dr. Ekkehart Reimer (Institut für Finanz- und Steuerrecht, Universität Heidelberg)
Vorhabenbeginn	26.08.2020 (Vertragsunterschrift BMG)
Vorhabenende	28.09.2020 (Abgabetermin)

1. Vorhabenbeschreibung, Vorhabenziele

In der Machbarkeitsstudie „Kapitalgedeckt finanzierte Pflegekosten“ sollen Umsetzungsmöglichkeiten für ein Modell diskutiert werden, das einen zunächst kreditfinanzierten Fonds vorsieht, aus dessen zu erwirtschaftenden Überschüssen Mehrfinanzierungsbedarfe in der Sozialen Pflegeversicherung (SPV) bei einem ab dem Jahr 2040 konstanten Beitragssatz gedeckt sowie die auszubehenden Bundesanleihen vollständig zurückgezahlt werden können. Neben Modellrechnungen zur Orientierung über ökonomisch relevante Größenordnungen sollen Möglichkeiten zur Gestaltung ökonomischer Rahmenbedingungen, des Investitionsportfolios sowie aus finanzwissenschaftlicher Sicht rechtlich relevante Aspekte für eine Auswahl möglicher Modellvarianten diskutiert werden. Nach Abwägung ökonomischer Argumente sind nach Möglichkeit Empfehlungen für die Umsetzung abzuleiten. In der im Unterauftrag zu erteilenden juristischen Expertise sind zudem rechtlich relevante Bezüge zu identifizieren und erste Lösungshinweise auf mögliche Anpassungsbedarfe zu geben.

2. Durchführung, Methodik

Die Machbarkeitsstudie besteht aus drei Teildokumenten: Gutachten, Anhang Modellrechnungen, juristische Expertise. Diese umfassen folgende Arbeitsschritte:

Simulation von Mehrfinanzierungsbedarfen: Auf der Basis eines alters- und geschlechtsspezifisch differenzierten Ausgabenprofils der SPV-Versicherten werden mit Hilfe eines Generational-Accounting-Ansatzes und unter Zuhilfenahme der 14. koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung Einnahmen- und Ausgabenentwicklungen der SPV bis zum Jahr 2060 simuliert. Unter der Annahme, den modellendogen ermittelten Beitragssatz ab dem Jahr 2040 auf dem dann erreichten Niveau zu stabilisieren, werden nicht durch Beitragseinnahmen gedeckte Mehrfinanzierungsbedarfe ermittelt.

Modellrechnungen zu dem für die Ausschüttung notwendigen Fondsvermögen sowie Kreditaufnahme und -tilgung: Unter ökonomisch plausibilisierten Annahmen werden im „Anhang Modellrechnungen“ für insgesamt 14 Szenarien notwendige Kreditbedarfe und Tilgungsvarianten sowie die Entwicklung des Fondsvermögens dokumentiert, die notwendig werden, um unter den gegebenen Annahmen Mehrfinanzierungsbedarfe aus den Überschüssen eines kapitalgedeckten Fonds zu decken. Im Gutachten werden davon drei Szenarien vorgestellt, die alle das Fondsvermögen über das Jahr 2060 hinaus erhalten, um auch danach einen substanziellen Beitrag zur Finanzierung der SPV-Ausgaben leisten zu können.

Diskussion ökonomischer Rahmenbedingungen, des Investitionsportfolios und rechtlicher Aspekte: Die ökonomische Erörterung reflektiert den sozialpolitischen, finanzmarktpolitischen und finanzwissenschaftlichen Diskussionsstand und entwickelt abgewogene Empfehlung unter Bezugnahme auf einschlägige Vorschriften nationalen Rechts und des Europarechts.

Juristische Expertise (im Unterauftrag): Diskussion finanzverfassungsrechtlicher Berührungspunkte und Aufzeigen möglicher Lösungsstrategien für den Fall einer Umsetzung des diskutierten Vorhabens.

3. Gender Mainstreaming

Zielpopulation: Die Untersuchung bezieht sich auf die Gemeinschaft aller derzeit in der SPV abgesicherten Personenkreise und abstrahiert dabei von geschlechterspezifischen Effekten. Diese kommen allerdings zum Beispiel bei der Ermittlung geschlechts- und altersabhängiger Pflegeausgabenprofile ebenso zum Tragen wie bei der Simulation künftiger Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen und werden deshalb an den entsprechenden Stellen explizit genannt.

Projektteam: In dem Projektteam waren 4 von 19 Personen weiblich, 2 von 6 Mitarbeiter*innen aus dem DIW, 2 von 6 aus dem IW. Die Berechnung der Mehrfinanzierungsbedarfe (IW), die Modellrechnungen zu dem benötigten Kredit- und Fondsvolumen sowie die Darstellung ausgewählter Renditeentwicklungen (DIW) wurden vollständig oder maßgeblich von weiblichen Teammitgliedern geleistet, die alle an der Erstellung der Manuskripte beteiligt waren.

Gendergerechte Sprache: Alle personenbezogenen Substantive beziehen sich im Sinne kategorialer Bezeichnungen (zum Beispiel Beitragszahler) auf alle Geschlechter. Dort, wo geschlechtsspezifische Daten und Befunde Eingang in die Untersuchung finden, werden diese sprachlich kenntlich gemacht.

4. Ergebnisse, Schlussfolgerung, Fortführung

Demografie bedingt steigende Mehrfinanzierungsbedarfe in der SPV könnten ab dem Jahr 2040 bei einem ab dann konstanten Beitragssatz dauerhaft aus einem zunächst kreditfinanzierten Fonds kapitalgedeckt finanziert werden – eine langfristig positive Rendite-Zins-Differenz vorausgesetzt. Der Kapitalaufbau erfolgt über die Ausgabe von Bundesanleihen, die nach 20 Jahren zurückgezahlt werden. Beihilferechtliche Fragen sprechen gegen eine private Teilhabe, von einer Integration des etablierten Pflegevorsorgefonds ist abzuraten. Für die Anlagestrategie des Fondsvermögens wird eine Struktur ähnlich dem norwegischen Staatsfonds unter Wahrung ethischer Kriterien vorgeschlagen, allerdings bevorzugt als passive Anlage. Die Fondsverwaltung sollte unabhängig sein und ihre Körperschaftsform mit Blick auf die Bestimmungen zur Schuldenbremse rechtssicher organisiert werden. Unabhängig davon steht das Vorhaben unter dem Vorbehalt einer beihilferechtlichen Prüfung.

5. Umsetzung der Ergebnisse durch das BMG

...

6. Verwendete Literatur

Siehe Literaturverzeichnis in den Dokumenten „Gutachten“ und „Anhang Modellrechnungen“ sowie die separat aufgeführten Quellen im Untergutachten „Finanzverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen und legislative Optionen“.