

Dr. Frank Wild

# Steuerzuschüsse für die Soziale Pflegeversicherung zur Stabilisierung der Pflegebeiträge - Finanzielle Tragfähigkeit und Prognosen



Dr. Frank Wild

## Steuerzuschüsse für die Soziale Pflegeversicherung zur Stabilisierung der Pflegebeiträge - Finanzielle Tragfähigkeit und Prognosen

Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) steht unter einem erhöhten Finanzierungsdruck. Eine zunehmende Zahl von Pflegebedürftigen sowie leistungsausgabensteigernde Gesetze in der näheren Vergangenheit führen zu steigenden Ausgaben. Wissenschaftliche Studien zeigen schon seit längerem auf, welche Beitragssatzentwicklungen bevorstehen (Niehaus (2010), Kochskämper (2018), Arentz (2019), Breyer und Lorentz (2020), Raffelhüschen et al. (2023), Fetzer und Hagist (2024), Bahnsen (2024)).

Vor diesem Hintergrund kommen wiederholt Überlegungen in die Diskussion, die Pflegeversicherung mit Steuermitteln zu unterstützen. Aktuell sprach sich Gesundheitsminister Lauterbach hierfür aus. Er argumentiert dabei sogar mit dem Begriff einer Notsituation, zu dessen Lösung eine Finanzgrundlage geschaffen werden soll (Deutsches Ärzteblatt 2024). Immerhin gab es 2022 und 2023 bereits einen pauschalen Steuerzuschuss für die SPV von zuletzt einer Milliarde Euro. Vorbild ist dabei die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV), in der bereits seit 2004 ein Bundeszuschuss angelegt ist. Nach anfänglichen 1,0 Mrd. Euro unterstützt der Staat die GKV hier mittlerweile mit 14,5 Mrd. Euro, im Jahr 2022 waren es während der Corona-Pandemie sogar einmalig 28,5 Mrd. Euro. In der Sozialversicherung spielt die Steuerfinanzierung zudem in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) eine wesentliche Rolle. Immerhin 87 Mrd. Euro, dies entspricht 24 % der Einnahmen der GRV, sind für das Jahr 2022 dort als Bundeszuschuss deklariert (Deutsche Rentenversicherung 2023).

Die vorliegende Studie geht der Frage nach, inwieweit es möglich ist, den SPV-Beitragssatz mit Hilfe von Steuermitteln zu stabilisieren und welche Beträge hierfür dauerhaft aufgewendet werden müssten.

### Methodik

Für Vorausberechnung zu möglichen Steuerzuschüssen ist sowohl die demografische Entwicklung in Deutschland als auch die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung in der SPV zu betrachten.

Für die demografische Entwicklung wurde die 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes herangezogen. Verwendet wurden ausschließlich die dort angesetzten moderaten Annahmen bezüglich der Geburtenhäufigkeit, der Lebenserwartung und des Wanderungssaldos. In der Studie von Bahnsen (2024) wird eine SPV-Beitragssatzvorausberechnung auch für andere demografische Szenarien vorgenommen. Es bildet sich dann ein mit fortschreitendem Projektionszeitraum breiter werdendes Ergebnisband. Es zeigt sich aber auch, dass bei Unterstellung anderer demografischer Szenarien entlang der 15. Koordinierten Bevölkerungsausberechnungen in der Tendenz keine wesentlich andere Entwicklung zu erwarten ist. Die Bevölkerungsentwicklung bis 2040 ist sehr gut vorhersehbar, da der

überwiegende Teil (schätzungsweise etwa 83 %) der dann lebenden Bevölkerung bereits jetzt auf der Welt ist.

Auf der Einnahmen- und Ausgabenseite wurden zwei verschiedene Szenarien unterstellt, ein Basisszenario und ein RETRO20-Szenario.

Im Basisszenario wird davon ausgegangen, dass die Einnahmen der SPV jedes Jahr im gleichen Maße wachsen wie die Ausgaben. Dies ist im Hinblick auf die Entwicklung der letzten Jahrzehnte eine sehr optimistische Annahme.

Im RETRO20-Szenario wird die Einnahmen- und Ausgabenentwicklung der letzten zwanzig Jahre unterstellt. Zwischen 2002 und 2022 nahmen die beitragspflichtigen Einnahmen der SPV je Mitglied um durchschnittlich 2,0 % p.a. zu, während die Ausgaben je Versicherten um 5,7 % p.a. wuchsen.

Sowohl für das Basisszenario als auch das RETRO20-Szenario wird auf Grundlage der genannten Modellannahmen eine voraussichtliche Beitragssatzentwicklung in der SPV ermittelt (siehe dazu Bahnsen 2024). Wenn der Beitragssatz auf dem aktuellen 2024er Niveau konstant gehalten wird, ergibt sich eine Finanzierungslücke, die alternativ durch einen Steuerzuschuss gedeckt werden müsste. Dieser Steuerzuschuss kann für verschiedene Projektionszeiträume berechnet werden. Die errechneten Werte sind jeweils als nominale Größe zu verstehen, d.h. Preis- und Lohnsteigerungen in der Zukunft bleiben außen vor.

## Ergebnisse

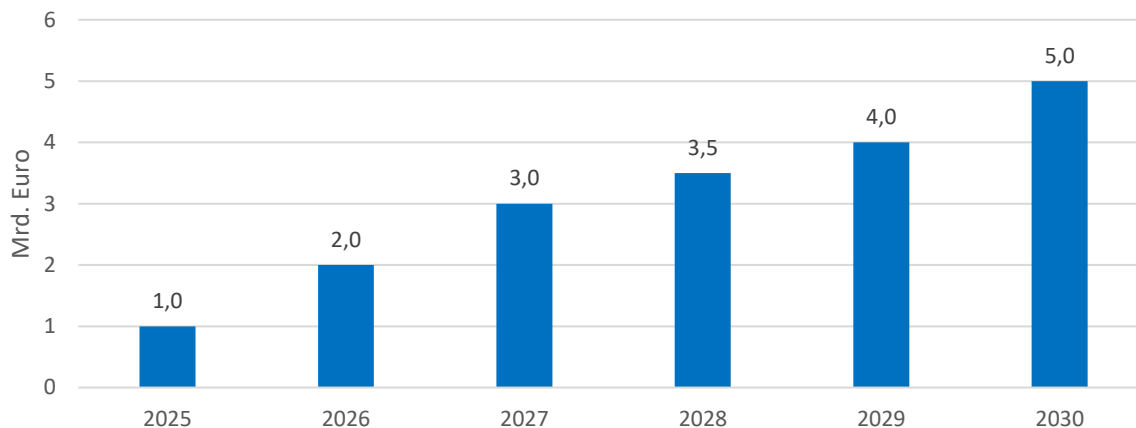
Im Basisszenario (Annahme: Ausgaben der SPV wachsen jährlich im gleichen Maße wie Einnahmen) müsste der Steuerzuschuss bis zum Jahr 2030 auf 5,0 Mrd. Euro pro Jahr ansteigen, um den SPV-Beitragssatz auf dem 2024er Niveau konstant halten zu können. In den Jahren 2025 bis 2030 würde ein Gesamtbetrag von insgesamt 18,5 Mrd. Euro benötigt werden. Der jährliche Bedarf an Steuermitteln würde auch nach 2030 weiter steigen. So wären im Jahr 2040 schon 20,5 Mrd. Euro aus dem Bundeshaushalt notwendig.

Im RETRO20-Szenario (Annahme: Ausgaben und Einnahmen wachsen in der SPV wie in den letzten zwanzig Jahren) sind für das Jahr 2025 Steuermittel in Höhe von 3,1 Mrd. Euro nötig. Im Jahr 2030 müsste der Steuerzuschuss bei hohen 21,0 Mrd. Euro liegen, um den SPV-Beitragssatz weiter auf den 2024er Wert einzufrieren. Für die Jahre 2025 bis 2030 wären insgesamt 70,8 Mrd. Euro an Steuermitteln für die Pflegeversicherung vorzusehen. Ab dem Jahr 2030 würde der Finanzbedarf auch in diesem Szenario noch weiter zunehmen. Bis 2040 müsste der Zuschuss aus dem Bundeshaushalt sogar auf 87,9 Mrd. Euro pro Jahr ansteigen.

In Abbildung 1 sind die nach beiden Szenarien zu erwartenden jährlichen Steuerzuschüsse in der näheren Zukunft bis 2030 abgetragen (jeweils in Mrd. Euro).

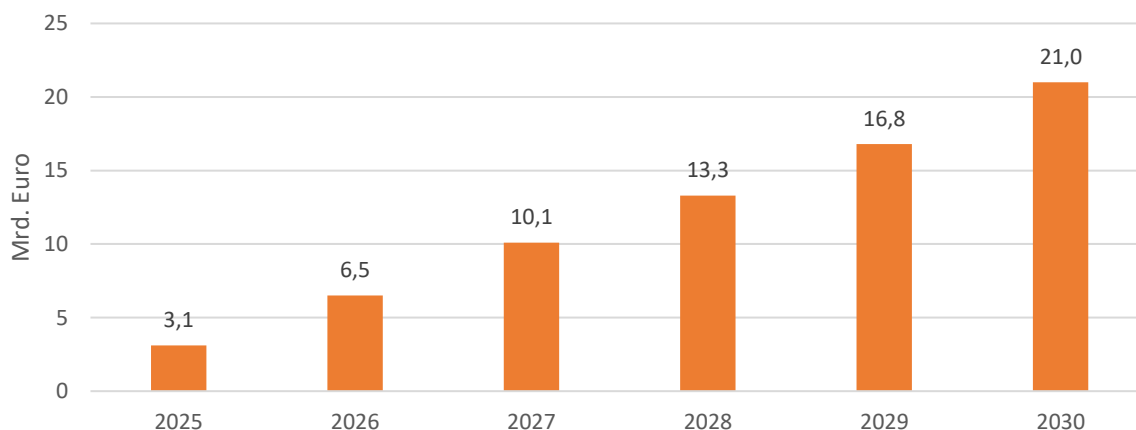
Abbildung 1: Entwicklung eines möglichen Steuerzuschusses in der SPV bis 2030

(a) Basisszenario



Quelle: Eigene Berechnung.

(b) RETRO20-Szenario



Quelle: Eigene Berechnung.

Der Vergleich von Basisszenario und RETRO20-Szenario zeigt auch: Die Ausgaben- und Einnahmenentwicklungen, genauer die Differenz zwischen diesen beiden Größen, wird einen wesentlichen Einfluss auf den Bedarf an möglichen Steuerzuschüssen haben.

## Diskussion

Das deutsche System der Sozialversicherung hat sich in den letzten Jahrzehnten partiell von einem reinen Bismarck-Modell, in dem sich Arbeitgeber und Arbeitnehmer die gesetzlich vorgeschriebenen Sozialversicherungsbeiträge teilen und deren Höhe sich nach dem Bruttoarbeitslohn richtet, entfernt. In der Kranken- und erst recht in der Rentenversicherung

gibt es bereits allgemeine Steuerzuschüsse. Daraus kann aber nicht reflexartig eine vergleichbare Entwicklung in der Pflegeversicherung folgen. Es sind analytisch die Folgen zu hinterfragen.

Aus den Vorausberechnungen wird zuvorderst deutlich, dass das Vorhaben von Gesundheitsminister Lauterbach, eine Beitragsstabilität in der SPV über Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt zu erreichen, für den Steuerzahler sehr schnell teuer wird. Steuermittel stellen keine nachhaltige Lösung für die SPV dar. Sie mögen als einfacher Finanzierungsweg erscheinen, schaffen jedoch eine Fiskalillusion. Wenn die Kostentransparenz verletzt wird, steigt die Neigung zu Mehrausgaben. Ein Bundeszuschuss führt damit im Endeffekt zu überhöhten Ausgaben. Steuermittel müssen ebenso wie Sozialversicherungsbeiträge erwirtschaftet werden. Die logische Folge von zusätzlichen Steuermitteln sind Steuererhöhungen, die sich wiederum auch negativ auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken oder zu Kürzungen bei anderen Positionen im Bundeshaushalt führen.

Typischerweise wird ein Steuerzuschuss mit der Finanzierung von versicherungsfremden Leistungen begründet. Ein aufwachsender Bundeszuschuss, wie ihn die Vorausberechnung aufzeigte, kann dadurch aber nicht gerechtfertigt werden, da er nicht die Folge steigender Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen ist.

Teilweise wird argumentiert, dass durch eine Steuerfinanzierung ein weiterer Anstieg der Sozialversicherungsbeiträge verhindert wird, wovon sowohl die Unternehmen als auch die Erwerbsbeschäftigten profitieren würden. Diese Vorstellung ist allerdings ein Teil der Fiskalillusion. Hinter diesem Trugschluss steht die Vorstellung, dass die Person oder das Unternehmen, das eine Steuer entrichtet, auch die wirtschaftliche Last der Steuer trägt. Dies ist jedoch oft nicht der Fall. Wer die Steuerlast trägt, ist abhängig von den Marktbedingungen und hierbei insbesondere von der Elastizität von Angebot und Nachfrage. So können sich aus der Besteuerung von Kapital oder von Konsum Auswirkungen auf die Preise von Gütern und Dienstleistungen ergeben, die letztendlich genauso wie Sozialversicherungsbeiträge auf Einkommen und Kaufkraft oder die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen durchschlagen. In der Wirtschaftswissenschaft wird der Analyse der Steuerinzidenz oft durch komplexe Modelle und empirische Untersuchungen nachgegangen. Diese Komplexität ist der Politik durchaus bewusst und kann gut genutzt werden, um sowohl Personen als auch Unternehmen über ihre wahre Belastung im Unklaren zu belassen. Eine steigende Steuerfinanzierung schafft damit eine zunehmende Intransparenz.

Der Finanzierungsdruck in der Pflege stellt zudem sicher kein akutes Ereignis dar, den es durch einen Steuerzuschuss temporär zu beheben gilt. Die Pflegeversicherung leidet unter dem systematischen Problem eines Rückgangs der Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter bei steigender Zahl der älteren Menschen. Dies führt in der Konsequenz auch dazu, dass Reformen ausgebremst werden, die zu einer weitsichtigen und zukunftsfesten Form der Pflegefinanzierung führen können.

Im Übrigen ist zu bedenken, dass ein Steuerzuschuss die Pflegeversicherung vom Bundeshaushalt abhängig macht, wo sie mit anderen Staatszielen, wie dem Klimaschutz, dem Ausbau und Erhalt der Infrastruktur, der Bildung und der Verteidigung, konkurriert. Die vielfältigen politischen Diskussionen um den Bundeshaushalt haben zuletzt gezeigt, dass eine solche Abhängigkeit kein stabiles Fundament für eine langfristige Finanzierung dieses Sozialversicherungszweiges sein kann.

## Literaturverzeichnis:

**Arentz, C. (2019):** Szenarien zur zukünftigen Finanzentwicklung der Sozialen Pflegeversicherung, WIP-Analyse 2/2019, Köln

**Bahnsen, L. (2024):** Zur Zukunftsfähigkeit der Sozialen Pflegeversicherung, WIP-Kurzanalyse, Köln

**Breyer, F. und Lorenz, N. (2020).** Wie nachhaltig sind die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung finanziert?, *Wirtschaftsdienst*, 100(8), 591-596.

**Deutsches Ärzteblatt (2024):** „Lauterbach will Altenpflege mit Steuergeld stützen“, Ausgabe online vom 23. April, <https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/150902/Lauterbach-will-Altenpflege-mit-Steuergeld-stuetzen>

**Deutsche Rentenversicherung (2023):** Rentenatlas 2023, Berlin

**Fetzer, S. und Hagist, C. (2024).** Mehr Nachhaltigkeit wagen: Die Tragfähigkeit der Sozialversicherung in Deutschland, Gutachten im Auftrag von DIE FAMILIENUNTERNEHMER und DIE JUNGEN UNTERNEHMER.

**Niehaus, F. (2010):** Zukünftige Entwicklung der sozialen Pflegeversicherung, WIP-Diskussionspapier 1/20210, Köln

**Kochskämper, S. (2018).** Der demografische Wandel als Herausforderung für die umlagefinanzierte Kranken- und Pflegeversicherung, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik*, 43(4), 445-460.

**Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S. Stramka, S. und Wimmesberger, F. (2023).** Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2023 – Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, *Argumente zu Marktwirtschaft und Politik*, 171.