

# Wie tragfähig ist ein Bundeszuschuss zur Pflege?

**Professor Dr. Martin Werding im Gespräch  
über die demografischen Herausforderungen der sozialen Sicherung  
und die Finanzoptionen für die nächste Pflegereform**

## ***Zu dieser Ausgabe***

Um eine grundlegende Finanzreform der Pflegeversicherung wird nicht zuletzt mit Blick auf die demografische Entwicklung in Deutschland schon seit geraumer Zeit im vopolitischen wie auch politischen Raum gerungen. Wie das übergeordnete Ziel, die Sozialabgaben bei 40 Prozent zu halten, realisiert werden kann, darüber ist ein heftiger Streit entbrannt. Soll ein regelmäßiger Bundeszuschuss auch zur Pflegeversicherung eingeführt werden? Ist die Begrenzung der Eigenanteile an den Pflegekosten („Sockel-Spitze-Tausch“) ein Teil der Lösung oder führt sie zu neuen Problemen? Ist eine zusätzliche private Absicherung der Risiken erforderlich? Was liegt nach der Corona-Pandemie im Bereich des Machbaren? Die Gesellschaftspolitischen Kommentare – gpk begleiten diese Diskussion, indem sie die verschiedenen Positionen und deren Argumente zu Wort kommen lassen.

In dieser Sonderausgabe publizieren die gpk deshalb ein Interview über zentrale Diskussions-Gegenstände einer Pflegefinanzreform, das der Geschäftsführer Politik des Verbandes der Privaten Kranken- und Pflegeversicherer – PKV-Verband, Dr. Timm Genett, mit Prof. Dr. Martin Werding, Professor für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum, geführt hat.

**Genett:** Herr Professor Werding, Sie haben in jüngster Zeit zwei Arbeiten vorgelegt, an denen die Debatte über die Zukunft des Sozialstaats nicht vorbeigehen kann. Die eine datiert von 2019 und beantwortet für die Bertelsmann-Stiftung die wichtige Frage: „Wie variabel ist eigentlich der demografische Alterungsprozess?“ Daran knüpfen auch erste Berechnungen über die Beitragssatzentwicklung in allen Sozialversicherungssystemen an. Ihre zweite Arbeit in diesem Kontext ist der Kommissionsbericht für die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände zur Zukunft der sozialen Sicherung vom August 2020. Diese Kommission haben Sie geleitet. Meine erste Frage bezieht sich auf die Prognosen zur Demografie in diesen Arbeiten. Es ist ja von einigen Akteuren immer wieder zu hören, aus demografischen Prognosen für das Jahr 2040 ließen sich schwerlich sozialpolitische Handlungsimperative für heute ableiten. Denn der Prozess der Gesellschaft sei doch gestaltbar und damit verbunden auch der demografische Wandel. Daher die Frage an Sie, Professor Werding: Wie beeinflussbar, wie variabel ist der demografische Alterungsprozess?

**Werdning:** Das ist eine spannende Frage, aber das Wort Prognosen würde ich in diesem Kontext schon gar nicht verwenden wollen. Für die Bevölkerungsentwicklung machen wir Vorausberechnungen und von den Menschen, von denen wir annehmen, dass sie 2040 leben werden, sind die allermeisten heute schon da. Die werden dann einfach 20 Jahre älter sein. Es geht also nicht um die Prognose von Ungewissem, sondern darum, Prozesse zu beobachten, die heute schon angelegt sind. Wir können allenfalls noch fragen, wie sich Sterblichkeit und Geburtenraten, Ein- und Auswanderung realistisch entwickeln werden. Aber im Prinzip ist die Bevölkerung des Jahres 2040, sogar des Jahres 2060, zu einem Gutteil bereits vorhanden. Und deswegen ist auch die Altersstruktur, die wir dann haben werden, im Grunde schon angelegt in der heutigen Altersstruktur.

Ich will es konkret machen: In unserer Studie „Wie variabel ist der demografische Wandel?“ haben wir sogar bis 2080 gerechnet. Und bei dieser langen Frist

*Es geht nicht um die Prognose von Ungewissem, sondern darum, Prozesse zu beobachten, die heute schon angelegt sind.*

*Der demografische Alterungsprozess ist kein vorübergehendes Phänomen der Babyboomer-Generation, die demnächst ins Rentenalter kommen und langsam absterben. Vielmehr erreicht Deutschland mit den Babyboomern ein Niveau der demografischen Anspannung, das lange erhalten bleiben oder sich sogar leicht verschärfen wird.*

werden die Dinge wirklich ungewiss. Aber bis 2040 herrscht weitgehend Gewissheit: Heute kommen drei Personen in der aktiven Lebensphase zwischen 15 bis 64 Jahren auf eine Person im Rentenalter über 65. Vor 20 Jahren waren es noch 4 zu 1. Bis 2040 wird daraus ein Verhältnis von zwei zu eins. Diese massive Änderung ist programmiert. Nur ob das Verhältnis am Ende 1,95 oder 2,05 zu 1 beträgt, wissen wir nicht genau. Das kann sich über die Faktoren Zuwanderung, Abwanderung, Sterblichkeit noch ändern. Der Faktor Geburten indes spielt für die Entwicklung bis 2040 schon keine Rolle mehr.

Und deshalb laufen wir beim demografischen Wandel jetzt sehr schnell und sehr heftig in eine Phase akuter Alterung hinein, von einer „3 zu 1“-Relation zu einer „2 zu 1“-Relation zwischen Erwerbstätigen und Älteren, die Renten beziehen müssen, die pflegebedürftig werden können, die höhere Gesundheitskosten haben usw. Und nach 2040 wird es im Grunde nicht besser. Der demografische Alterungsprozess ist kein vorübergehendes Phänomen der Babyboomer-Generation, die demnächst ins Rentenalter kommen und langsam absterben. Vielmehr erreicht Deutschland mit den Babyboomern ein Niveau der demografischen Anspannung, das lange erhalten bleiben oder sich sogar leicht verschärfen wird. Das haben wir in unserer Studie für die Bertelsmann-Stiftung gezeigt. Bei bestimmten – allerdings fast schon unrealistischen – Annahmen über Wanderungen und Geburten kann es vielleicht nach 2050 langsam wieder etwas besser werden. Aber es ist nie eine vollständige Entspannung in der Pipeline. Und das muss man im Grunde auch, wenn man Politik gestalten will, z. B. im Bereich Pflege, im Hinterkopf haben.

**Genett:** Der demografische Wandel ist also eher ein strukturierender als ein variabler Faktor für die Finanzierung der zukünftigen Sozialversicherung in Deutschland.

Könnte man daraus auch ableiten, wie sich der Beitragssatz entwickeln muss, um die Leistungsanspruchnahme der in Zukunft alternden Gesellschaft im bestehenden Finanzierungssystem zu bezahlen?

**Werdning:** Bei der Antwort auf diese Frage kommen dann doch größere Unsicherheiten ins Spiel.

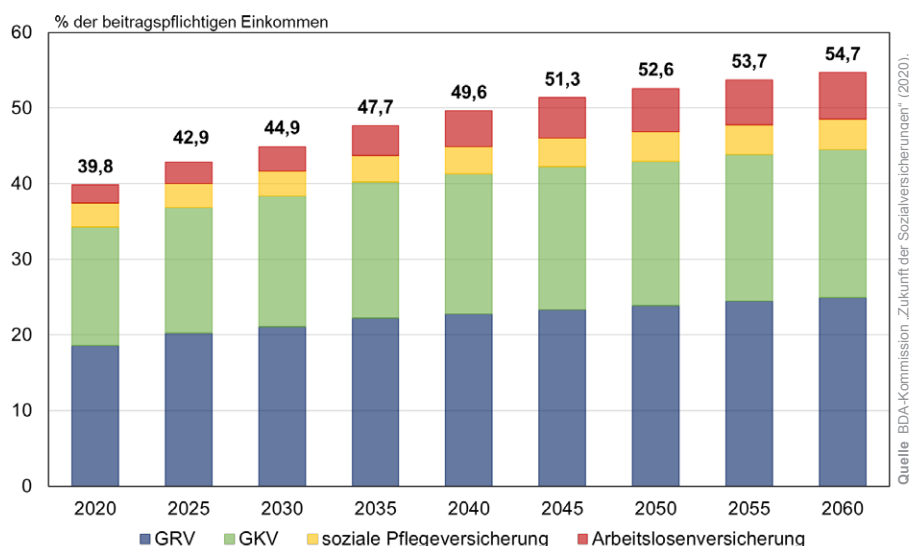
Im Vergleich zur vorhersehbaren demographischen Entwicklung ist die Entwicklung der Sozialversicherungsbeiträge in den kommenden 20 Jahren schwerer abzuschätzen, weil dies auch davon abhängt, wie sich der Arbeitsmarkt entwickelt. Und wer hätte beispielsweise vor einem Jahr eine pandemiebedingte Wirtschaftskrise vorhersehen können? Wir müssen also Annahmen treffen, etwa indem man die bisherige Entwicklung in die Zukunft fortschreibt und dazu optimistische und pessimistische Varianten bildet. In

ben, hatten wir wirklich sehr ungünstige Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt. Die Vorausberechnungen der Beitragssätze für die kommenden Jahre basieren auf dem heutigen Leistungsniveau der Sozialversicherung und zeigen, dass wir bei einem mittleren Szenario der wirtschaftlichen Entwicklung die 40-Prozent-Marke nicht halten können: Der gesamte Beitragssatz zur Sozialversicherung wird vielmehr bis 2040 auf ein Niveau um die 50 Prozent steigen. Und danach wird der Anstieg nur etwas langsamer verlaufen, aber es wird nicht wirklich besser. Bis 2060 gehen wir auf 55 Prozent zu.

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | Prof. Dr. Martin Werding

RUB

## Sozialversicherungsbeiträge (2020–2060)



PKV-Verband: »Impulse für die nächste Pflegereform« | Expertengespräch „Steuermittel für die Pflege“?, 1. Oktober 2020

Grafik 1

der Grafik 1 sehen Sie eine Vorausberechnung auf Basis eines mittleren Szenarios. Die Annahmen zur Entwicklung des Arbeitsmarktes sind hier also nicht pessimistisch, möchte ich extra betonen.

Wie Sie in Grafik 1 sehen, sind wir aktuell mit den Beitragssätzen zur Sozialversicherung, d.h. Renten-, Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung schon an der Kante bei 40 Prozent. In diesem Bereich bewegen wir uns im Grunde bereits die letzten 20 Jahre. Mal waren wir drüber, teilweise auch wieder leicht darunter. Bei der 40-Prozent-Marke handelt es sich um einen Schwellenwert, den wir besser nicht überschreiten sollten. Jedes Mal, wenn wir das getan ha-

**Bei der 40-Prozent-Marke handelt es sich um einen Schwellenwert, den wir besser nicht überschreiten sollten. Jedes Mal, wenn wir das getan haben, hatten wir wirklich sehr ungünstige Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt.**

Sozialabgaben ins Grundgesetz reinschreibe, provozierte eine Verfassungskrise.

**Werdning:** Es wäre zumindest nicht produktiv, so was ins Grundgesetz zu schreiben, wenn man nicht weiß, wie man so ein Ziel erreichen kann. Genau das haben wir indes in der Kommissionsarbeit für die BDA probiert: Wege aufzuzeigen, wie man hier tatsächlich diese 40 Prozent bis 2040 zumindest halten kann.

**Genett:** Das 40-Prozent-Ziel ist für Wirtschaft und Arbeitsmarkt so bedeutsam, weil es die Lohnzusatzkosten begrenzt und der deutschen Wirtschaft die Chancen im internationalen Wettbewerb um qualifiziertes

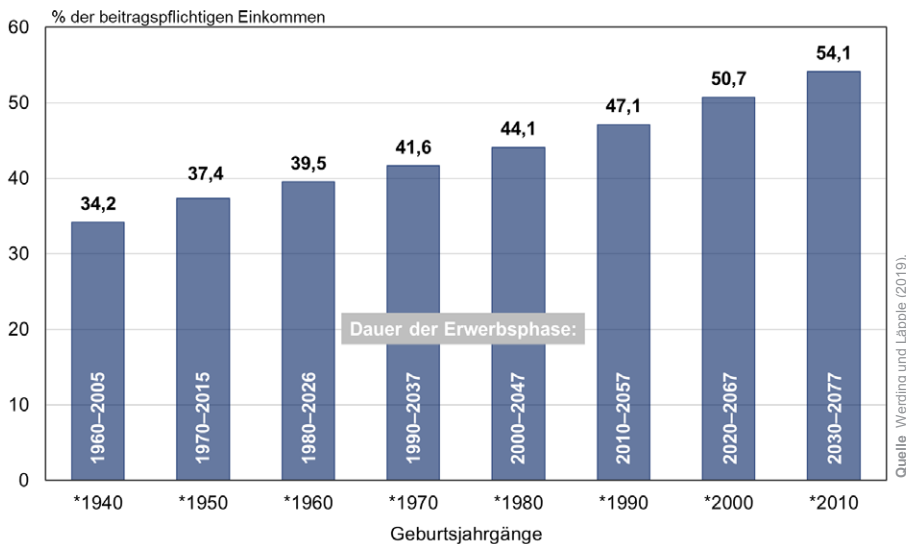
Was ich zudem betonen möchte: Auch bei optimistischen Annahmen über die Entwicklungen von Arbeitsmarkt und Produktivität bekomme ich infolge der demografischen Entwicklung problematische Ergebnisse. Der Anstieg des Beitragssatzes fällt nur je nach Szenario brutal oder weniger brutal aus. Und genau deswegen müssen wir diese langfristige Perspektive auch in der laufenden Reformdiskussion im Blick haben.

**Genett:** Ihre Vorausberechnung des Beitragssatzes zeigt aber auch: Wer jetzt das 40-Prozent-Ziel bei den

RUHR-UNIVERSITÄT BOCHUM | Prof. Dr. Martin Werding

RUB

## Beitragsätze (Ø über das Erwerbsleben)



PKV-Verband: »Impulse für die nächste Pflegereform« | Expertengespräch „Steuermittel für die Pflege“?, 1. Oktober 2020

Grafik 2

Personal erhalten soll. Zugleich ist es ein Indikator für Generationengerechtigkeit. Ihre Studien zeigen nämlich, dass die jüngeren Generationen ihr Erwerbsleben eher an der 50-Prozent-Marke verbringen werden und 50 Prozent ihres Bruttoarbeitslohns dann zur Sozialversicherung abführen müssen. Die älteren Geburtsjahrgänge hingegen werden noch ein Erwerbsleben mit einem durchschnittlichen Beitragssatz zur Sozialversicherung um die 40-Prozent-Marke geführt haben, wenn sie in Rente gehen. Wie sieht diese Beitragssatzbelastung für die einzelnen Geburtsjahrgänge genau aus?

**Werdning:** Genau das haben wir in der Bertelsmann Studie berechnet. Das Ergebnis sehen wir in der Projektion (Grafik 2).

Wer 1940 geboren, um 1960 mit 20 ins Erwerbsleben eingetreten ist und dann bis zur Regelaltersgrenze, also 45 lang Jahre, gearbeitet hat, hatte im Mittel aller Erwerbsjahre Sozialversicherungsbeiträge von knapp 35 Prozent zu zahlen.

Schauen wir dagegen auf jemanden, der 2010 geboren wurde, wird dieser auf einen durchschnittlichen

Beitragsatz in der gesamten Erwerbsphase von fast 55 Prozent kommen. Das sind 20 Prozentpunkte Unterschied.

Zwischen den verschiedenen Jahrgängen gibt es sicherlich vielfältige Unterschiede auch jenseits der jeweiligen Sozialabgabenbelastung: die Kinder der Wirtschaftswunderjahre, die Achtundsechziger, die Babyboomer der 1960er Jahre, die Generation Golf. Alle hatten sie spezifische Vor- und Nachteile im Lebenslauf, die andere nicht hatten. Der Beitragssatz ist sicher nicht der einzige Maßstab des Vergleichs und Generationengerechtigkeit gewiss schwer zu definieren. Aber dieser

massive Beitragssatzanstieg sieht doch nach einem klaren Verstoß gegen Generationengerechtigkeit aus.

*Der Beitragssatz ist sicher nicht der einzige Maßstab des Vergleichs und Generationengerechtigkeit gewiss schwer zu definieren. Aber dieser massive Beitragssatzanstieg sieht doch nach einem klaren Verstoß gegen Generationengerechtigkeit aus.*

**Genett:** In jedem Fall illustriert diese Grafik sehr gut, was implizite Verschuldung zu Lasten der künftigen Generationen ist.

**Werdning:** Ja, aber noch können wir etwas tun. Die Beitragssatzprojektionen beziehen sich auf das

geltende Recht. Ich mache solche Projektionen unter anderem deswegen, damit es nicht so kommt, damit die in den Jahren 2000, 2010 Geborenen nicht in dem Maße mehrbelastet werden im Vergleich zu den Älteren.

**Genett:** Ihre Berechnungen sind kein Fatalismus, sondern sensibilisieren für den Interventionsbedarf in der sozialen Sicherung, um gerade eine solche

Quellenangaben:

BDA-Kommission (2020), Zukunft der Sozialversicherungen – Beitragsbelastung dauerhaft begrenzen (Bericht der Kommission), BDA: Berlin.

Werdning, Martin und Benjamin Läßle (2019), Wie variabel ist der demografische Alterungsprozess? Effekte von Geburten und Zuwanderung – Folgen für die soziale Sicherung, Bertelsmann-Stiftung: Gütersloh.

Entwicklung zu vermeiden. Und der Anwendungsfall könnte nun die anstehende Pflegereform sein. Reformen setzen in der Regel an einer Problemdefinition an. Für viele politische Verantwortungsträger ist derzeit die Eigenanteilsproblematik vorrangig, d.h. der Eigenanteil, den der Pflegebedürftige zu übernehmen hat, weil die Pflegepflichtversicherung nur eine Teilkaskoversicherung ist. Dieser Eigenanteil wird auch in Zukunft dynamisch zunehmen, weil wir einen steigenden Bedarf an professioneller Pflege und entsprechendem Personal haben. Viele fordern daher, den Eigenanteil zu begrenzen. Der sozialpolitische Handlungsbedarf bei dieser Problembeschreibung lässt sich allerdings auch in Zweifel ziehen: Denn die Quote derjenigen in stationären Einrichtungen, die auf Hilfe zur Pflege angewiesen sind, ist eigentlich seit Einführung der Pflegepflichtversicherung konstant geblieben. Das heißt, die Pflegepflichtversicherung erfüllt nach wie vor ihren wesentlichen sozialpolitischen Gründungszweck: die Notwendigkeit von Sozialhilfebezug infolge von Pflegebedürftigkeit zu begrenzen. Daher die Frage: Welches Problem löst eigentlich die Politik oder will sie lösen, wenn sie die Deckelung der Eigenanteile verspricht? Oder wessen Probleme, könnte man auch soziologisch fragen, haben Politiker im Blick, wenn sie zusagen, die Eigenanteile beherrschbarer und planbarer machen?

**Werdning:** Für die wirklich Armen, die sich diesen Eigenanteil gar nicht selber leisten können, für die ist mit der ‚Hilfe zur Pflege‘ gesorgt. Sozialhilfe ist nicht sonderlich populär in Deutschland. Aber sie hat eben auch eine ganz wichtige Schutzfunktion. Eine Leistungsausweitung der Gesetzlichen Pflegeversicherung trägt in diesem sozialen Segment nicht zur Armutsvermeidung bei. Eine Leistungsausweitung sichert stattdessen eher die Mittelschicht ab und setzt fort, was die Pflegeversicherung von Anfang an getan hat: Sie ist tendenziell eine Erben-Versicherung, weil sie Pflegekosten übernimmt, die sonst aus eigenen Mitteln aufgebracht werden müssen, bis diese erschöpft sind. Die Absicherung der Mittelschicht gegen das Pflegerisiko ist auch ein sozialpolitisches Thema, aber kein vordringliches. Und sicher kein soziales Drama, das es rechtfertigen kann, die Deckelung oder komplette Übernahme der Eigenanteile ausgerechnet im Kontext der enormen Anspannung, die alle Arten von Sozialfinanzen durch den demo-

grafischen Wandel erleiden werden, auf die Prioritätenliste zu setzen.

**Genett:** Es ist eine wichtige soziologische Erkenntnis, dass der „Sockel-Spitze-Tausch“ ein Mittelschichtenproblem adressiert. Der sozialpolitische Handlungsbedarf ist nicht zuletzt mit Blick auf eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft in Köln in Zweifel zu ziehen, zeigt diese doch, dass 67 Prozent, also gut Zweidrittel der Rentnerhaushalte in der Lage sind, bis zu 5 Jahre die Pflegelücke finanziell zu übernehmen. Nichtsdestotrotz steht die Begrenzung der Eigenanteile, mal der Höhe nach, mal zeitlich, mal beides, ganz oben auf der politischen Agenda. In welchem Verhältnis stehen eigentlich solche Lösungsansätze zu dem von Ihnen eben skizzierten Problem des demografischen Wandels und der daraus resultierenden Beitragssatzproblematik?

**Werdning:** Meine Vorausberechnungen des Beitragssatzes, die wir eben angeschaut haben, gehen vom Status Quo aus, nicht von einer Leistungsausweitung; gehen davon aus, dass die Eigenanteile weiter steigen werden. Wenn die Pflegereform dagegen die Leistungsansprüche erhöht, erhöht sie den Druck auf den Beitragssatz zusätzlich. Die Pflegeversicherung ist sicherlich die kleinste Sozialversicherung, von der Arbeitslosenversicherung mal abgesehen. Aber die finanziellen Spielräume für Leistungsausweitungen sind schon heute nicht mehr gegeben.

**Genett:** Insofern geht die aktuelle politische Agenda mit Vorschlägen wie dem „Sockel-Spitze-Tausch“ in die falsche Richtung: Anstelle einer Intervention zugunsten einer Dämpfung der Beitragssatzdynamik soll diese verschärft werden.

**Werdning:** Deshalb war es gut, vorher wirklich mal das Gesamtbild aller Sozialversicherungen anzuschauen. Die Diskussionen werden normalerweise immer separat geführt – und dann findet sich in jedem Bereich eine Gruppe, die besonders schutzbedürftig erscheint, auf die das Sicherungsziel der jeweiligen Sozialversicherung unbedingt ausgedehnt werden sollte. Wenn wir so weitermachen, führt das zur Überdehnung. Dann laufen die Sozialfinanzen zwangsläufig so aus dem Ruder, wie wir es geschildert haben.



**Genett:** Einige politisch Verantwortliche sehen die desaströsen Folgen dieser Entwicklung der Beitragssätze für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und schlagen daher vor, den gesamten Beitragssatz zur Sozialversicherung auf 40 Prozent zu begrenzen – allerdings mit Bundeszuschüssen aus Steuermitteln. Das kennen wir ja bereits in der Rente und in der Krankenversicherung, wo der Zuschuss gerade neue Höchststände erreicht. Die soziale Pflegeversicherung hat 2020 erstmals einen Zuschuss erhalten – pandemiebedingt, wie es heißt. Aber so mancher rechnet damit, dass das auch ein dauerhafter Steuerzuschuss werden könnte. Wäre das ein Beitrag zur Milderung der von Ihnen skizzierten Probleme in der sozialen Sicherung und der Lohnzusatzkosten oder könnte dies die Demografieprobleme des Standorts Deutschland auch verschärfen?

**Werdning:** Hier muss man sehr klar unterscheiden: Einerseits das, was jetzt wirklich pandemiebedingt kurzfristig getan werden kann – da machen wir im Grunde Konjunkturpolitik. Der Staat hat in diesem Kontext die „Sozialgarantie“ ausgesprochen, dass die Beitragssätze in den Jahren 2020 und 2021 nicht über 40 Prozent steigen sollen. Um dies zu gewährleisten, müssen Steuermittel locker gemacht werden. Es wäre eine Maßnahme für die Erholung der Wirtschaft. In der pandemiebedingten Wirtschaftskrise die Beitragssätze anzuheben, wäre tatsächlich nicht das Richtige. Ökonomen würden es eine prozyklische Anhebung nennen. Und genau das soll man in der Rezession nicht tun. In der Rezessionsphase soll man sich antizyklisch verhalten. Soweit so gut.

Andererseits kann der Zuschuss ein Einstieg in eine dauerhafte Steuerfinanzierung sein. Und die ist nicht realistisch. Wir bringen heute schon 120 Milliarden aus Steuermitteln sowohl für die Krankenversicherung als auch für die Rentenversicherung auf. Auch ohne Pandemiekrise wäre eine Ausweitung nicht machbar. Die gute finanzielle Situation des Staates vom letzten Jahr hätte uns allenfalls leichter in Versuchung führen können, das eine Zeitlang zu probieren – was uns nach fünf bis zehn Jahren auf die Füße gefallen wäre. Jetzt aber stecken wir in der Pandemiekrise. Alle Reserven, die wir mal hatten, sind im Grunde vollständig verplant. Die Neuverschuldung steigt auf historische Rekordhöhe. Wir werden über Jahre damit zu tun haben, die öffentlichen Finanzen wieder in

*Es gibt so viele staatliche Mega-Aufgaben, dass wir deren Erfüllung gefährden, wenn wir den Staat jetzt auch noch zu neuen Bundeszuschüssen in die soziale Sicherung verpflichten.*

ein Gleichgewicht zu bringen. Einen Weg, mit Steuermitteln auch noch die Sozialfinanzen zu finanzieren, gibt es vor diesem Hintergrund schlicht nicht. Zumal der Staat seiner Finanzierungsverantwortung für Investitionen in Verkehrsinfrastruktur, Bildung, Digitalisierung, Klimawandel etc. weiter nachkommen können muss. Es gibt so viele staatliche Mega-Aufgaben, dass wir deren Erfüllung gefährden, wenn wir den Staat jetzt auch noch zu neuen Bundeszuschüssen in die soziale Sicherung verpflichten. Die bestehenden Bundeszuschüsse sind Last genug.

**Genett:** Eine dauerhafte Steuerfinanzierung der Pflege scheidet somit als Lösungsstrategie aus. Was kann die Politik dann tun, wenn sie die im Beitragssystem angelegten Belastungswirkungen für zukünftige Generationen, für den Faktor Arbeit, für Arbeitnehmer und ihre Familien mildern will?

**Werdning:** Was die Politik tun kann, ist leichter gesagt, als die Politik nachher zu bewegen, wirklich etwas zu tun. Wir stehen vor der Bundestagswahl, im Grunde müsste man erst mal gucken, welche Parteien die nächste Bundesregierung formen. Denn die nächste Legislaturperiode ist die Zeit, wo in allen Feldern, die wir anfangs kurz angetippt haben, etwas passieren muss. Wir haben in der Kommission der BDA sehr lange auch über die Pflege gesprochen und sind zu dem Schluss gekommen, dass die Leistungen der Gesetzlichen Pflegeversicherung nicht länger wie bisher ausgeweitet werden können, wenn wir die Beitragssätze insgesamt bei 40 Prozent halten wollen. Im Wissen, dass sich die demografische Situation schnell und heftig verschlechtern und danach nicht bessern wird, haben wir gefragt, wie wir die Last zwischen den Pflegebedürftigen, ihren Angehörigen und denen, die das alles finanzieren müssen, teilen können. Dabei haben wir auch die sehr wechselvolle Geschichte der Pflegeversicherung betrachtet. Sie wurde zu einer Zeit gegründet, als der demografische Alterungsprozess eigentlich schon absehbar war. Zunächst wurde sie zehn Jahre lang mit angezogener Handbremse gefahren. Die Politik hat die Pflegeleistungen konstant gelassen, hat sogar versucht, Reserven aufzubauen. Das ist geglückt, polstert das System immer noch ein bisschen ab. In diesem System hat sich zunehmend ein enormer Druck aufgebaut: Die Finanzmittel der Pflegeversicherung hielten mit dem wachsenden Bedarf an Pflegepersonal nicht mehr mit. Diese Entwicklung hat

man ab 2007 zunächst langsam und zuletzt mit immer größeren Schritten aufzufangen versucht. Der Pflegebeitragssatz, der lange Zeit bei 1,7 Prozent lag, also wirklich klein war, ist infolgedessen schon auf über drei Prozent gestiegen. Nach diesem Sprung bedarf es eines realistischen Entwicklungspfades. Die Kommission fordert dafür einen neuen Anpassungsmechanismus. Im Gesetz steht bekanntlich, die Pflegeleistungen sollen regelmäßig mit der Inflationsrate angepasst werden. Die Politik hat zuletzt wesentlich stärker angepasst. So indes, wie wir die letzten fünf Jahre die Pflegeleistungen ausgeweitet haben, können wir in Zukunft nicht weitergehen. Daher unser Vorschlag, die Pflegeleistungen regelmäßig auf Basis der Lohnentwicklung bzw. der Pflegekosten anzupassen – dies aber, wie in der Rentenversicherung, in Kombination mit einem Nachhaltigkeitsfaktor, der die Lastenverteilung zwischen Jung und Alt steuert. Dies würde der demografischen Entwicklung gerecht werden, freilich mit der Konsequenz, dass die Pflegeleistungen auch in Zukunft nicht ganz Schritt halten können mit der Kostenentwicklung im Pflegebereich und somit die Eigenanteile weiter steigen werden – für die man aber, wenn man frühzeitig genug anfängt, auch privat vorsorgen kann.

Wir können in der demografischen Situation, auf die wir zusteuern, nicht im selben Umfang wie bisher alle

*Wir können in der demografischen Situation, auf die wir zusteuern, nicht im selben Umfang wie bisher alle sozialen Lasten umlagefinanzieren. Und andererseits können wir nicht zu schnell umsteuern. Also schlagen wir diesen Mittelweg vor: eine Anpassungsregel, die Verlässlichkeit schafft, die Vorhersehbarkeit schafft für das, was in 20, 30 Jahren ergänzend zu finanzieren ist. Und darauf könnte man sich mit ergänzender Pflegevorsorge vorbereiten.*

sozialen Lasten umlagefinanzieren. Und andererseits können wir nicht zu schnell umsteuern. Also schlagen wir diesen Mittelweg vor: eine Anpassungsregel, die Verlässlichkeit schafft, die Vorhersehbarkeit schafft für das, was in 20, 30 Jahren ergänzend zu finanzieren ist. Und darauf könnte man sich mit ergänzender Pflegevorsorge vorbereiten.

**Genett:** Für die Pflegevorsorge bieten sich Pflegezusatzversicherungen an. Wenn man die gesamte Gesellschaft auf diesen Lösungsweg verweist, stellt sich die Frage, ob man nicht auch denjenigen Unterstützung gewähren muss, die am Ende des Monats nicht genug Geld übrig haben, um sich eine Pflegezusatzversicherung zu leisten. Oder ob man sogar Anreize bei denjenigen setzen muss, die es sich leisten können. Die Mittelschicht hat zwar die finanziellen Möglichkeiten,

sorgt aber bislang kaum für die Pflege vor. Es sind verschiedene Kanäle der Förderung der Pflegevorsorge denkbar: über Zuschüsse, über die Steuererklärung oder auf betrieblichen Durchführungswegen. Nun haben Sie gerade schlüssig die Grenzen der Steuerfinanzierung der sozialen Sicherung dargelegt. Was würden Sie denn zur steuerlichen Förderung von privater Pflegevorsorge sagen? Ist das nachhaltiger?

**Werdning:** Zunächst mal entspricht es traditionell unserem Steuerrecht, dass Vorsorgeaufwendungen im

## Gesellschaftspolitische Kommentare – gpk

ISSN: 0016-9102

Herausgeber: Gisela Schütze-Broll, Leo Schütze †

Chefredaktion: Gisela Schütze-Broll (verantwortlich)

Redaktion: Gabriela Broll, Carola Stage-Zerbst, Dr. Franz-Josef Bohle (freier Mitarbeiter),

Leo Schütze GmbH  
Verlag Gesellschaftspolitische Kommentare

Bestellungen: schuetze-eifel@t-online.de

Redaktions-Anschriften:  
Zentralbüro (Eifel)  
Hauptstraße 3, 54614 Dingdorf  
Tel.: 0170 2379336

Hauptstadtbüro Berlin  
Karl-Heinrich-Ulrichs-Straße 14, 10785 Berlin  
Tel.: 030 26551350, Fax: 030 25794552

Erscheinungsweise: Mindestens 4 Ausgaben im Jahr.

Zu wichtigen Themen erscheinen Sonderausgaben.

Im Abonnement oder als Einzelausgabe erhältlich.

Die mit Verfassernamen oder Abkürzungen gekennzeichneten Artikel geben nicht in jedem Fall die Auffassung der Redaktion wieder.

Die mit „gpk“ gekennzeichneten Anmerkungen stammen von der Redaktion, nicht vom Verfasser.

Sämtliche Nutzungsrechte der Gesellschaftspolitischen Kommentare – gpk liegen bei der Leo Schütze GmbH. Jegliche Nutzung, insbesondere die Vervielfältigung, Verbreitung, öffentliche Wiedergabe oder öffentliche Zugänglichmachung, ist ohne die vorherige schriftliche Einwilligung der Leo Schütze GmbH unzulässig.

Zitierung nur mit Quellenangabe.

Prinzip steuerlich absetzbar sind. Und wir haben inzwischen auch eine Förderung, sicherlich begrenzt, von Pflegezusatzversicherungen. Diesen Weg kann man durchaus weiterverfolgen. Anders als bei einer Steuersubventionierung der gesetzlichen Pflegeversicherung, die unmittelbar in die Leistungsausgaben geht, haben wir bei der Steuerförderung der Vorsorge ein anderes Timing: Der Staat beteiligt sich jetzt beim Aufbau eines Kapitalstocks für die Pflege, um in Zukunft nicht mehr unter Druck zu stehen, Steuermittel für die Pflegefinanzierung einzusetzen.

Diesen Weg kann man unter Nachhaltigkeitsaspekten durchaus gehen. Wobei ich auch glaube, dass eine

*Die Frage ist vor allem, wie wir den Menschen die Notwendigkeit der Pflegevorsorge vermitteln. Jeder, der Mittel dafür übrig hat, sollte das wirklich tun.*

Förderung der Pflegezusatzversicherung gar nicht so entscheidend sein muss, weil die Beiträge zur Pflegezusatzversicherung relativ niedrig sind, wenn man frühzeitig damit anfängt. Die Frage ist vor allem, wie wir den Menschen die Notwendigkeit der Pflegevorsorge vermitteln. Jeder, der Mittel dafür übrig hat, sollte das wirklich tun. Für eine Förderung derjenigen, die wirklich keine finanziellen Mittel dafür haben, spricht, dass es den Staat relativ wenig kostet – im Vergleich zu den hohen Ausgaben im Bereich der Hilfe zur Pflege, die auf den Staat zukommen, wenn er die Vorsorge in diesem Segment nicht zuvor unterstützt.

© gpk

## Autoren dieser Ausgabe



**Prof. Dr. Martin Werding** (Jahrgang 1964) hat seit 2008 einen Lehrstuhl für Sozialpolitik und öffentliche Finanzen an der Ruhr-Universität Bochum. Zuvor leitete er von 2000 bis 2008 den Forschungsbereich Sozialpolitik und Arbeitsmärkte im ifo Institut für Wirtschaftsforschung, München. Prof. Werding berät regelmäßig verschiedene Bundesministerien zur Fragen der Finanzierung des sozialen Sicherungssystems und des demographischen Wandels. Seit 2013 ist er ordentliches Mitglied der Akademie der Wissenschaften und der Literatur in Mainz.



**Dr. Timm Genett** (Jahrgang 1970), Geschäftsführer im Verband der Privaten Krankenversicherung e.V.; stellvertretender Vorsitzender der Stiftung Gesundheitswissen; 2000 bis 2005 Büroleiter des Vorsitzenden der AG Petitionen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion Günter Baumann MdB. 2007 Promotion im Fach Politikwissenschaft über die politische Biografie Robert Michels'.