

Mackscheidt, Klaus; Maier-Rigaud, Remi

Working Paper

Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung

FiFo Discussion Paper, No. 20-01

Provided in Cooperation with:

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne

Suggested Citation: Mackscheidt, Klaus; Maier-Rigaud, Remi (2020) : Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung, FiFo Discussion Paper, No. 20-01, Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo Köln), Köln

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/213940>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

FiFo Discussion Paper No. 20-01

Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung

Klaus Mackscheidt und Remi Maier-Rigaud

2020

Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln

Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatz- überlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung

Klaus Mackscheidt und Remi Maier-Rigaud *

Die Finanzwissenschaftlichen Diskussionsbeiträge (FiFo Discussion Papers) sind eine Publikationsform für Forschungsergebnisse aus dem Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln. Zudem bietet die Reihe den eigenen Forscherinnen/n, den FiFo Policy Fellows sowie dem Institut nahestehenden Wissenschaftlerinnen/n ein Forum, eigene Beiträge zur finanzwissenschaftlichen und -politischen Diskussion vorzulegen. Diese Beiträge sind strikt personenbezogen; sie geben nicht zwingend die Ansichten der Leitung des Instituts oder die Ansichten der Organe der Gesellschaft zur Förderung der finanzwissenschaftlichen Forschung e.V. wieder.

* Prof. em. Dr. Klaus Mackscheidt ist Direktor am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.
Prof. Dr. Remi Maier-Rigaud, Professur für Sozialpolitik an der Hochschule Bonn-Rhein-Sieg.



Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut
an der Universität zu Köln

FiFo Institute for Public Economics, University of Cologne
P.O. Box 130136; D-50495 Köln
Wörthstr. 26; D-50668 Köln
Tel. +49 221 13 97 51 0
Fax +49 221 13 97 51 11

<http://fif-koeln.de>

Zusammenfassung

Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung

Die fünf deutschen Sozialversicherungszweige sind traditionell beitragsfinanziert. Bereits heute erhalten sie aber teilweise erhebliche Steuerzuschüsse. Der Beitrag diskutiert für die einzelnen Sozialversicherungszweige Für und Wider einer Ausweitung der Steuerfinanzierung. Mit einer stärkeren Steuerfinanzierung käme das Budgetprinzip der Non-Affektation zum Tragen, das ein Abwägen zwischen unterschiedlichen, rivalisierenden Verwendungen etablieren würde. Dies stellt dann eine aufgabenadäquate Finanzierung dar, wenn eine interpersonelle Umverteilung oder die Finanzierung versicherungsfremder Leistungen primär bezweckt wird. Steht hingegen eine intrapersonelle Einkommensumschichtung im Lebenslauf im Vordergrund, so ist eine Beitragsfinanzierung zur Herstellung einer generellen Äquivalenz zwischen Beitragszahlungen und Leistungsansprüchen vorzuziehen. Auf dieser Grundlage wird ein Handlungsbedarf für den Bundeshaushalt mit Blick auf Renten- und Pflegeversicherung identifiziert. Mehrausgaben in diesen Bereichen werden als unvermeidbar und als auch im politischen Entscheidungsprozess durchsetzbar angesehen, da alternde Gesellschaften eine höhere Nachfrage nach diesen Leistungen aufweisen und entsprechende Haushaltsmittel einfordern werden.

Schlagworte: Sozialversicherung, Steuerfinanzierung, Beitragsfinanzierung, Non-Affektation, versicherungsfremde Leistungen

JEL-Classification: H20, H27, H51, H55, H61

Abstract

The limits of contributory social insurance: Fundamental considerations on the relationship between contributory and tax financing

Traditionally, the five pillars of German social insurance are contributory schemes. Already today they receive partly significant tax-subsidies. In this paper we discuss for the individual branches of social insurance the advantages and disadvantages of increasing tax-financing. More tax-financing would establish the budget principle of non-affectation, thereby allowing to balance different rivaling priorities. This can be considered a task-conform way of financing, if interpersonal redistribution goals or non-insurance benefits are primarily aimed at. If, however, the focus is on intrapersonal distribution of resources throughout the life-course, then contributory financing is to be preferred in order to establish a general equivalence between contributions and benefits. Against this background, we identify a need for action on the side of the federal budget to financially support the public pension and long-term care insurance. Additional expenditure in these areas is seen as unavoidable and as enforceable in the political decision-making process, as ageing societies will have a higher demand for these services and therefore demand corresponding budgetary resources.

Keywords: social insurance, tax-financing, contributory financing, non-affectation, non-insurance benefits

Inhalt

1	Beiträge und staatliche Hilfen als Gesamtsystem	5
2	Zusätzliche Beitragszahler?	8
3	Die langfristige Perspektive: die Zukunftssicherheit.....	9
4	Beitragssystem versus Steuersystem – ein unabwendbarer Zielkonflikt?.....	12
5	Ausblick: Orientierungen und Handlungsbedarf.....	16
6	Literatur.....	19

Vorbemerkung: Im Jahr 2019 erhielten die Sozialversicherungen insgesamt 33% ihrer Einnahmen in Form von Staatszuschüssen. Dieser Prozentsatz wird in Zukunft noch steigen müssen.

1 Beiträge und staatliche Hilfen als Gesamtsystem

Es ist schon länger erkennbar, dass beitragsorientierte Sozialversicherungen hin und wieder oder sogar stetig Hilfe von außen benötigen, um überstehen zu können. Diese Hilfe von außen kann zwei Formen annehmen. Das Einfachste ist, den Steuerzahler zu beteiligen, indem er Bundes- oder Landeszuschüsse an die jeweiligen Träger der Sozialversicherungen finanziert. Dafür lassen sich mehrere gute Gründe anführen. Systematisch gesehen sind gesamtgesellschaftliche sowie sogenannte versicherungsfremde Aufgaben eher über Steuern zu finanzieren. Komplizierter ist der zweite Weg: Man muss neue Beitragszahler ausfindig machen. Beides ist in Deutschland geschehen oder zumindest durchdacht, wird aber demnächst viel dringlicher werden, um die beitragsorientierten Sozialversicherungen zukunftssicher zu machen.

Schauen wir zurück zur Agenda 2010 und der Reform der Arbeitslosenversicherung unter Kanzler Schröder. Damals gab es aus dieser Versicherung zwei Leistungen an Arbeitslose, primär das Arbeitslosengeld und sekundär die Arbeitslosenhilfe. Systemgerecht und im Vordergrund stand das Arbeitslosengeld, dies war die eigentliche Versicherungsleistung. Nur in seltenen Fällen, vornehmlich bei Langzeitarbeitslosen, kam die Arbeitslosenhilfe zum Zug. Die Langzeitarbeitslosen hatten ihr Versicherungsschutzkonto bis zur Erschöpfungsgrenze genutzt, waren aber immer noch unterstützungsbedürftig. Sie hätten sich jetzt an die Sozialhilfe wenden müssen, hätten sich also an eine andere Bürokratie zu begeben. Das erschien mit guten Gründen nicht sinnvoll; denn es handelte sich hier um Arbeitssuchende, die ja im besten Fall schon im nächsten Monat wieder einen Arbeitsplatz finden würden. Also blieb der Arbeitslose bei der Nürnberger Bürokratie und erhielt die Arbeitslosenhilfe, die der Bund danach dieser Behörde erstattete, da die Arbeitslosenhilfe ja keine Versicherungsleistung war. Das war einleuchtend und richtig, solange das eher selten vorkam. Als aber die Zeiten der hohen Vollbeschäftigung vorbei waren, war die Arbeitslosenhilfe kein seltener Ausnahmefall mehr. Sie wurde fast zur Regel, wuchs zu einem großen, selbständigen Volumen an, das irgendwann den Steuerzahler überfordern musste, und war außerdem dabei, die Sozialhilfe zu entwerten. Die Kluft zwischen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe wurde als zu groß empfunden und der Abstieg in die Sozialhilfe als zu hart.

Die Hartz-Reformen schafften die einheitliche Grundsicherung für Arbeitssuchende als „Schlichtung“ zwischen Sozial- und Arbeitslosenhilfe bei erwerbsfähigen Personen. Heute hat man diesen Aspekt vergessen und denkt fast nur noch an das zweite, sicherlich größere Ziel: Fördern und Fordern. Ziel war damals auch, die Worte „Sozialhilfe“ und „Arbeitslosenhilfe“ aus dem Vokabular der staatlichen Leistungen zu streichen. Die Bezeichnung „Hilfe“ war nicht mehr zeitgemäß, eine Förderung hingegen entsprach ebenso dem Zeitgeist wie das Fordern in Form einer standardmäßigen Begrenzung der Sozialversicherungsleistung Arbeitslosengeld I auf 12 Monate (dann droht ein Abrutschen in die Grundsicherung, d.h. in das Arbeitslosengeld II). Allerdings

war von Anfang an problematisch, dass die Höhe der finanziellen Förderung der Grundsicherung durch das Arbeitslosengeld II als nicht ausreichend erlebt wurde.

Aktuell sieht man, wie unzufrieden die Bevölkerung mit der zeitlich stark begrenzten Unterstützung für die Arbeitslosen ist. Sie wird als unzulänglich und von Menschen, die besonders lang gearbeitet haben, oft auch als unzumutbar empfunden; man möchte zurück zu den Zeiten vor den Hartz-Reformen. Notfalls soll wieder ein aus Steuermitteln zu zahlender Bundeszuschuss hinzukommen. Das individuelle Ziel ist jedenfalls, möglichst lang in der Arbeitslosenversicherung zu bleiben und den Bezug von Arbeitslosengeld II zu vermeiden. Am Ende entsteht ein Mischsystem der Finanzierung, das aber klar zwischen einer beitragsfinanzierten Sozialversicherungsleistung (Arbeitslosengeld I) und einer steuerfinanzierten Grundsicherung (Arbeitslosengeld II) unterscheidet.

Bei der Rentenversicherung ist das Mischsystem in der Finanzierung von vornherein sehr viel stärker ausgeprägt und es wird in Zukunft von noch viel stärkerer Dramatik begleitet sein. Schon von Beginn an gab es Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung. Wer als Soldat im Krieg war, konnte keine einkommensbezogene Arbeit ausführen und deshalb auch keine Beiträge an die Rentenversicherung zahlen. Das waren unfreiwillige Ausfallzeiten, und es war berechtigt, dass dies auf die später zu ermittelnde Rente keinen negativen Einfluss haben sollte. Das ist nur ein Beispiel für viele andere Leistungen, die trotz ungenügender Einzahlungen im Alter gewährt werden. Sie werden unter der Rubrik „Versicherungsfremde Leistungen“ zusammengefasst.

Wie hoch der Bundeszuschuss ist, lässt sich zwar zahlenmäßig exakt angeben, zuletzt 90 Milliarden Euro im Jahr, aber wie viel davon versicherungsfremde Leistungen sind, muss man schätzen. Da man bei diesen Schätzungen unterschiedliche Annahmen machen kann, kommt man auf Ergebnisse, die entweder unter 20 % oder knapp über 20 % liegen. Man sieht so, dass der aktuelle Bundeszuschuss mehr ist als der Anteil der versicherungsfremden Leistungen. Er ist zu einer teilweisen Subvention aus dem Bundeshaushalt und damit zu einer Leistung des Steuerzahlers an die Rentenversicherung geworden. Wenn in Zukunft der Beitragssatz eigentlich von jetzt 18,7 % auf 21 % und mehr steigen müsste, um genügend Einnahmen zur Deckung der Ausgaben zu haben, wird sich der Bundeszuschuss automatisch erhöhen, weil es die politische Vorgabe gibt, dass ein Prozentsatz von 20 % nicht überschritten werden darf. Irgendwann – sicherlich noch in diesem Jahrhundert – wird die Rente vermutlich nicht mehr überwiegend beitragsorientiert finanziert, sondern steuerbasiert sein. Der Charakter der beitragsorientierten Rente geht also allmählich verloren und wir mutieren zu einem steuerbasierten System. Da macht es Sinn, den Rentenanspruch nicht mehr aus der Höhe der Einzahlungen, sondern aus der Länge und Größe der Arbeitsleistung abzuleiten, so wie es in der Politik z.Z. gefordert wird.

Daran zu denken, man könne die Rentenversicherung auch durch Anpassungen auf der Ausgabenseite zukunftssicher machen, verbietet sich. Die Widerstände der Wähler sind, was die Absenkung des Rentenniveaus angeht, verständlicherweise und meist auch berechtigterweise hoch. Aber auch eine Erhöhung des Renteneintrittsalters ist politisch nur mühsam zu erreichen,

wie man aktuell in Frankreich beobachten kann. Einige anvisierte Erhöhungen sind sogar wieder zurückgenommen worden. So forderte jüngst die Deutsche Bundesbank (2019) eine Anhebung der Regelaltersgrenze auf 69,3 Jahre bis zum Jahr 2070. Darüber hinaus spricht sich die Bundesbank, ähnlich wie die OECD (2019a), für eine automatische Bindung des Renteneintrittsalters an die zukünftige Entwicklung der Lebenserwartung aus (Deutsche Bundesbank 2019: 55). Sozialpolitisch sind solche Vorschläge kritisch zu bewerten, da das effektive durchschnittliche Renteneintrittsalter bereits gegenwärtig deutlich hinter der Regelaltersgrenze zurückbleibt und insbesondere manuelle Berufe verstärkt um das 60. Lebensjahr aus dem Berufsleben ausscheiden (Brussig 2010).¹ Es bleibt also dabei, dass der Bundeszuschuss aushelfen muss.

Werfen wir noch einen Blick auf die Pflegeversicherung. Man vermutet jetzt schon, dass diese Versicherung überfordert sein wird, wenn sie rein über das Beitragssystem finanziert werden soll. Selbst bei gleichbleibenden Leistungsstandards kann sie das beitragsmäßig kaum durchhalten; denn die Zahl der Pflegebedürftigen nimmt rapide zu und gleichzeitig ist das Pflegepersonal immer noch so schlecht entlohnt, dass man in Zukunft mit erheblich höheren Ausgaben rechnen muss. Auch nimmt die Zahl der Familien ab, die den Pflegebedürftigen die familiäre Hilfe angeeignet lassen können. Es leuchtet daher ein, dass man die auf uns zukommenden Kostensteigerungen nicht vollständig durch parallele Steigerungen des Beitragssatzes auffangen können. Hier wird sekundär die Solidargemeinschaft der Steuerzahler Hilfe leisten müssen oder es werden solidarische Finanzierungsmodelle unter Einbezug der Privaten Pflegeversicherung in Betracht gezogen werden müssen.

Über den Zustand der beitragsorientierten Krankenversicherung finden z.Z. keine großen öffentlichen Diskussionen statt. Tatsächlich gäbe es einen Diskussionsbedarf, wenn man berücksichtigen würde, wie wenig die öffentliche Hand ihrer Verpflichtung nachkommt, die notwendigen Investitionen im Krankenhaussektor zu übernehmen. Insofern sind die Haushalte der Bundesländer in Verzug. Dem steht eine Überkapazität an Krankenhäusern gegenüber. Wie das gelöst werden kann und wie sich das dann auf das Beitragssystem auswirken würde, ist noch offen.

Von unseren fünf Systemen der sozialen Sicherung ist nur eine – die Unfallversicherung – nicht auf finanzielle Hilfe des Bundes oder der Bundesländer angewiesen. An der Spitze des Hilfsbedarfs steht die Rentenversicherung, gefolgt von der Krankenversicherung, und die Pflegeversicherung drängt vielleicht bald nach. Die Bundeshilfe bei der Grundsicherung für Arbeitssuchende kann man hingegen durch eine gute Beschäftigungspolitik im Zaum halten und dieser Bereich ist auch systematisch kein Teil der Sozialversicherung mehr. Mit einer Summe von derzeit 90 Milliarden Euro ist der Bundeszuschuss zur Rentenversicherung gewiss ansehnlich hoch, aber das dominante Finanzierungsinstrument sind immer noch die Beiträge. Das könnte in ferner Zukunft anders sein und Anlass geben, über einen Systemwechsel nachzudenken.

¹ Darüber hinaus kann aus verhaltensökonomischer Sicht eine feste Regelaltersgrenze eine hilfreiche StandardEinstellung für den Rentenübergang sein (Maier-Rigaud 2017).

2 Zusätzliche Beitragszahler?

Längst hat man darüber nachgedacht, wie man das Beitragssystem bei der Rentenversicherung stabilisieren und zukunftssicher machen kann. Der naheliegende Gedanke ist, die Bemessungsgrundlage für die Beiträge zu erweitern und damit eine Verbesserung der Finanzsituation über die Einnahmeseite zu erreichen. Einbezogen würden dann nicht mehr nur Löhne und Gehälter, sondern alle Arbeitseinkünfte. Operational einfach wäre das bei den Selbstständigen. Sie würden mit der Einkommenssteuererklärung eine „Beitragserklärung“ abgeben. Da die Einkommenserklärungen erst im April/Mai/Juni des nächsten Jahres abgegeben werden, träfen allerdings auch die Beitragszahlungen mit dieser Verzögerung ein; denn das genaue Einkommen muss ja erst einmal ermittelt sein, bevor man den Beitrag in seiner Höhe errechnen kann.

Politisch wird man mit Widerständen zu rechnen haben, weil die Selbstständigen argumentieren werden, dass sie traditionell im Erwerbsleben ihre eigene Alterssicherung aufbauen und dabei schon Opfer aufbringen, die einer Beitragszahlung in etwa entsprechen. Genau genommen müssten sie ihre finanzielle Planung ändern und möglicherweise auf den Aufbau einer eigenen Alterssicherung sogar ganz verzichten. Das stärkste Gegenargument aber ist: Diese Mithilfe wäre zwar im Anfang ein Gewinn für die Rentenversicherung, später aber eine Bürde, weil ja die Zahl der Rentenberechtigten zunehmen würde. Auf die Dauer wäre es also kein Gewinn, sondern weitgehend neutral.

Dasselbe gilt für die Idee, auch die Beamten mit ihrer Besoldung in die Beitragspflicht zu nehmen. Auch hier würde es nur kurzfristig zu einem Gewinn an Einnahmen führen. Technisch wäre das – mit einem größerem Aufwand – zwar sicherlich durchzuführen, aber politisch würde es auf großen Widerstand stoßen; denn die Pension des Beamten richtet sich nach dem Status, den der Beamte in seinen letzten Berufsjahren erreicht hat, und nicht nach der Anzahl seiner Berufsjahre, wie das im Rentensystem der Fall ist. Gerade in der Übergangszeit würden sich also zwei Formen von Ansprüchen rivalisierend gegenüberstehen. Langfristig würde der finanzielle Entlastungseffekt abschmelzen, da die gewonnenen Beitragszahler zu Rentenbeziehern werden. Insbesondere aufgrund der höheren Lebenserwartung von Beamten könnte sich der Entlastungseffekt für die Rentenversicherung sogar umkehren (Burret/Moog 2019).

Als Drittes wurde schließlich überlegt, ob man nicht das Kapital als zusätzlichen Beitragszahler für die Rentenversicherung gewinnen könnte. Für die Unternehmen wäre das verhältnismäßig einfach durchzuführen, indem man als Bemessungsgrundlage für die Beiträge nicht mehr die Lohnsumme wählen würde, sondern den Umsatz. Das hätte zur Folge, dass sehr lohnintensive Unternehmen keine besonderen Änderungen erfahren würden (besteht der Umsatz nur aus Löhnen, wäre die Änderung Null). Unternehmen mit sehr kleinem Anteil an Löhnen, wie Versicherungen oder Handelsunternehmen, deren Lohnanteil am Umsatz bei 10 % liegt, hätten allerdings deutliche Änderungen in der Beitragsentrichtung zu verzeichnen. Wie sich das auf deren Endpreise auswirken würde, wäre noch zu untersuchen. Es mag sein, dass es die Wettbewerbsstruktur national oder sogar international nachhaltig stören würde. Wir wissen es nicht, weil

derartige Experimente noch nicht durchgeführt worden sind. Allerdings ist von branchenbezogenen gleichen Auswirkungen für alle Unternehmen auszugehen, so dass die deutschlandweiten Auswirkungen zunächst wettbewerbsneutral wären. Man könnte statt des Umsatzes auch die Abschreibungen auf das Kapital als Bemessungsgrundlage wählen. Auch hierfür gibt es verlässliche Bilanzzahlen; vielleicht würde das wettbewerbsneutraler auf die Unternehmen wirken. Natürlich haben die beitragspflichtigen Kapitalinhaber keinen Anspruch auf die Rentenauszahlung; ihr Anteil ist lediglich, zur Zukunftssicherung des Rentensystems beizutragen. Das ist weit weg vom ursprünglichen Charakter des Beitragssystems und daher politisch schwerlich als richtig und wichtig zu vermitteln.

Bei den anderen Sozialversicherungszweigen hat man kaum, wenn überhaupt, über Formen staatlicher Absicherung nachgedacht.² Bei der Pflegeversicherung allerdings werden intern schon jetzt Überlegungen zur Erweiterung der Finanzierungsgrundlage angestellt; doch in die Öffentlichkeit ist das noch nicht gedrungen. Wenn man, wie hier, über die Gewinnung neuer Beitragszahler nachdenkt, könnte man mit gleichem Recht fragen: Wie gewinnt man neue Steuerzahler? Das braucht man im Zweifelsfall nicht; denn man müsste nur die schon vorhandenen Steuerzahler stärker belasten. Dabei hätte man allerdings angesichts unseres Haushaltsrechts (Verbot einer Zweckgebundenheit von Steuern) keinerlei Sicherheit, dass die Steuermehreinnahmen auch wirklich in die Kassen der Sozialversicherungen fließen. Würde das Parlament dennoch beschließen, dass die Steuermehreinnahmen aus einer Steuererhöhung vollständig an die Rentenversicherung zu überweisen sind, so wäre das eine Beschränkung jeder zukünftigen Steuererhöhung des Parlaments, also eine regelrechte Demokratiegefährdung.

3 Die langfristige Perspektive: die Zukunftssicherheit

„Die Rente ist sicher!“, sagte uns der omnipräsente Sozialpolitiker Norbert Blüm während dreißig Jahren. Diese zugegebenermaßen plakative Aussage ist zutreffend, wenn wir dem „Prinzip der Einheit des Sozialbudgets“ (Mackenroth 1957: 47) von Gerhard Mackenroth folgen. Er legt in seiner als Mackenroth-These bekannt gewordenen Ausführung dar, dass aller Sozialaufwand immer aus dem laufenden Volkseinkommen finanziert werden muss. Anders als aus individueller und einzelwirtschaftlicher Sicht, ist volkswirtschaftlich keine Versicherung sozialer Risiken möglich. Letztlich existieren nur die volkswirtschaftlichen Möglichkeiten der Besteuerung und der Verbeitragung, um Sozialpolitik zu finanzieren. Hieraus ergeben sich die Grenzen für das Sozialbudget und zwar unabhängig von der konkreten Finanzierungform über Kapitaldeckung oder Umlagefinanzierung einerseits und Beitrags- oder Steuerfinanzierung andererseits (Mackenroth 1957: 45-47). Umgekehrt heißt dies aber auch, dass solange es volkswirtschaftliche Produktion, einen „Output“ gibt, solange ist die Finanzierung von Sozialpolitik und damit auch der Rente „sicher“.

² Eine prominente Ausnahme bilden die wiederkehrenden Vorschläge zur Transformation der Krankenversicherung hin zu einer Bürgerversicherung.

Dennoch wird politisch das Ziel der Beitragssatzstabilität u.a. wegen vermeintlicher negativer Beschäftigungseffekte durch steigende Sozialversicherungsbeiträge, verfolgt. Deshalb hat man in der Frage der Rentenversicherung eine Strategie entwickelt, um diese vor einer Erosion zu bewahren. Man hat zwar aus politischen Gründen die beiden Markierungslinien Beitragssatzgrenze und Mindestniveau der Rente festgelegt und eine Erhöhung des Renteneintrittsalters, mindestens vorläufig, vermieden, ja sich sogar eine Erweiterung auf der Ausgabenseite vorbehalten (Grundrente nach 35 Beitragsjahren); aber den Bundeszuschuss hat man nicht limitiert. Er wird der Rettungsanker bleiben. Da von Seiten der Bevölkerung und der Politik hohe Erwartungen an die beiden Sozialversicherungen Rente und Pflege bestehen werden, die bisherigen Beitragszahler aber an ihrer Belastungsgrenze angekommen sein werden, geht ein hoher Druck auf den Bundeszuschuss zu.

In der Rangfolge der Größenordnung steht an zweiter Stelle das Beitragssystem der gesetzlichen Krankenversicherung. Bei der Überlegung, ob dieses Beitragssystem zukunftssicher ist, kann der folgende Gedankengang hilfreich sein: Zwar werden alle ärztlichen Leistungen und die laufenden Krankenhauskosten durch Beiträge aufgebracht, aber für Investitionen in die Krankenhausinfrastruktur ist – jedenfalls der Idee nach – die öffentliche Hand und damit der Steuerzahler zuständig. Auch hier gibt es also ein Mischsystem der Finanzierung. Gibt es dabei auch positive Anreize, die Leistungsangebote zu verbessern und das Versicherungssystem zu stabilisieren?

Es ist zwar richtig, dass die medizinische Grundversorgung bei allen Krankenkassen gleich ist; insofern gäbe es für ein Mitglied einer Krankenkasse keinen Anlass, sich nach den Leistungen anderer Kassen umzusehen. Richtig ist aber auch, dass die Krankenkassen sich bei ihren Satzungsleistungen³ und beim Service voneinander unterscheiden können. Mit Spezialisierungen in den Zusatzleistungen können nämlich die Kassen beweisen, dass sie besonderen Bedürfnissen ihrer Kunden entgegenkommen. Bei den Zusatzleistungen kann man zudem überprüfen, welche Tarife dafür im Einzelnen gelten. Nachdem seit 1996 im Zuge der Einführung der Kassenwahlfreiheit der Wechsel von einer Krankenkasse in eine andere möglich ist, kann man erkunden, wo man für sein persönliches Krankheitsrisiko die besten Versicherungskonditionen bekommt. Im Internet gibt es dafür regelrechte Erkundungsfahrpläne; einen solchen, leicht lesbaren Fahrplan bietet z.B. die Stiftung Warentest an. Fast alle Kassen haben ihre Leistungsangebote in einen einheitlichen Pool eingespeist, so dass der mögliche Kunde eine bereits vorgefertigte Vergleichstabelle lesen kann. Das zentrale Portal hat den Ehrgeiz, in Zukunft Leistungsänderungen einzelner Kassen monatlich zu erfassen. Der Stand des Informationsangebots ist also bereits erheblich und wird noch steigen.

Seitens der Mitglieder ist zu beobachten, dass langjährige Verträge eher beibehalten werden; die Bereitschaft zu wechseln ist hier gering. Für die jüngeren Mitglieder hingegen gilt das nicht.

³ Dies sind Zusatzleistungen, die die einzelne gesetzliche Krankenkasse per Satzungsbeschluss ihren Versicherten anbieten kann.

Je mehr die Mitgliedschaft sich verjüngt und je mehr Mitglieder mit dem Internet groß geworden sind, desto mehr werden die Kassen bemüht sein müssen, ein gutes Leistungsprofil anzubieten. Es besteht schon jetzt ein extrem hoher Druck auf die jeweiligen Vorstände, Abwanderung aus der eigenen Kasse zu verhindern und möglichst viele neue Kunden zu generieren. Neben den Zusatzleistungen spielt auch der Service – die Gestaltung des direkten Kundenkontaktes – eine wichtige Rolle bei der Bewertung einer Versicherung. Auch kann man feststellen, dass ein langfristig erworbenes Ansehen u.U. länger anhält, als die aktuellen Leistungen im Vergleich rechtfertigen würden; ein Beispiel dafür ist das nach wie vor besonders hohe Ansehen der Techniker Krankenkasse.

Insgesamt dürfen wir feststellen, dass die Krankenkassen sich – gezwungenermaßen durch das geschaffene wettbewerbliche Umfeld – ständig um ein besseres Leistungsangebot bemühen und damit zum Wohl ihrer Versicherungskunden beitragen. Dieser Anreizmechanismus sollte, wenn eben möglich, erhalten bleiben und er wird derzeit über den Entwurf eines Gesetzes für einen fairen Kassenwettbewerb weiterentwickelt.⁴ Er liefert jedenfalls ein starkes Argument für die Beibehaltung eines individuellen Beitragssystems im Unterschied zu einer Finanzierung, die ausschließlich über Steuern geschieht. Ein Vorteil für die Versicherten ist auch, dass ein dynamischer Fortschritt besteht, indem nämlich diejenigen Versicherungen, die nicht mehr angemessene Leistungen erbringen, auch nicht überleben, sondern meist in Fusionen oder Auffanggesellschaften übergehen.

Diese fruchtbaren Verbesserungsstrategien bei den Leistungen für ihre Kunden finden sich bei den Trägern der Pflegeversicherung nicht im gleichen Maße. Was wir dagegen sehr wohl vorfinden, ist ein mit anstrengenden und verantwortungsvollen Aufgaben betrautes Pflegepersonal, das dieselbe Bezahlung wie die der Pflege im Krankenhaus wünscht bzw. fordert. Schritte dahin sind bereits unternommen oder in Planung. Unbeantwortet ist dabei die Frage, ob diese zukünftigen Kostensteigerungen allein über eine Erhöhung der Beiträge finanziert werden können. Man weiß zwar, dass die Beiträge steigen müssen; aber man weiß nicht, ob die Belastungsgrenzen überschritten werden und deshalb eine Hilfe aus dem Bundeshaushalt gewährt werden muss. Vielleicht ist die Pflegeversicherung als wesentliches Element der Absicherung des Pflegerisikos für das nächste Jahrzehnt nur aufrecht zu erhalten, wenn wir einen hinreichend großen Bundeszuschuss zur Pflegeversicherung etablieren oder die Pflichtversicherung bei der Pflege durch eine freiwillige Versicherung unterstützend begleiten, wie es das Institut der Deutschen Wirtschaft (2019a) vorgeschlagen hat. Ob man letzten Endes das beitragsorientierte System ganz verlassen muss oder sollte, ist eine Frage, die noch geklärt werden muss. Letztlich ermöglicht das spezifische Design der Pflegeversicherung als Teilversicherung auch Anpassungsmöglichkeiten auf der Ausgabenseite durch Leistungsbeschränkungen. Bei einer alternden Wählerschaft ist diese Option wohl eher eine theoretische, als eine politische Alternative, zumal es auch

⁴ Die Monopolkommission (2019) geht noch weiter und schlägt mehr Möglichkeiten für die Krankenkassen vor, ihr eigenes Angebot an Gesundheitsleistungen zu gestalten. Sozialpolitisch sind der wettbewerblichen Ausgestaltung jedoch Grenzen gesetzt, solange das oberste Ziel, ein einheitliches Sicherungsniveau mit allen medizinisch notwendigen Gesundheitsleistungen zu gewährleisten, nicht gefährdet werden soll.

sozialpolitisch vernünftig wäre, wenn alternde Gesellschaften eher ihre Ausgaben im Gesundheits- und Pflegebereich ausweiten würden.

Wie es um die zukünftige Sicherheit bei der Unfallversicherung bestellt ist, kann hingegen leicht beantwortet werden. Politisch gesehen, funktioniert die Unfallversicherung völlig unauffällig, reibungslos. Nach einem Bericht des Instituts der Deutschen Wirtschaft (2019b) konnten die Versicherungsbeiträge für alle gewerblichen Berufszweige im Jahr 2017 im Vergleich zu 2010 gesenkt werden. Die beitragspflichtigen Unternehmer waren zufrieden aufgrund der Kostensenkungen, und die Arbeitnehmer waren zufrieden, weil es zu weniger Unfällen kam. Diese rein beitragsorientierte Sozialversicherung ist also in der Tat zukunftssicher.

Zum Schluss dieses Abschnitts sei eine ungewöhnliche Spekulation erlaubt; denn bei dem Versuch, die beiden Sozialversicherungen Rente und Pflege zukunftssicher zu machen, stoßen wir an eine methodologische Grenze. Für sich betrachtet, ist ihr Finanzbedarf riesengroß, und die von ihr finanzierten Leistungen, lassen sich von sich aus nicht eindeutig begrenzen. Gemessen am Bedarf wird jede Begrenzung an Finanzierungsmitteln wie eine unzumutbare Zurückweisung erlebt. In der Realität aber gibt es auch in anderen Politikfeldern eine Finanzierungsnot. Man müsste also diese Nöte gegeneinander ausbalancieren. Ein Beitragssystem kennt hingegen nur die eigene Not, ein Ausbalancieren ist ihm fremd. Es kommt sozusagen gar nicht auf die Idee, dass in anderen Politikfeldern die Not womöglich noch viel größer ist. Es ist selbstreferenziell (Luhmann), also auf sich bezogen. Man könnte daher überlegen, ob nicht vollkommen steuerfinanzierte Sozialversicherungen letztlich die bessere Lösung sind. Der fundamentale Haushaltsgrundsatz der non-affectation verbietet die Zweckbindung von Steuern und gebietet die prinzipielle Gleichrangigkeit aller Staatsausgaben. Dem Steuersystem ist also das Prinzip des Ausbalanzierens immanent. Die Beitragssysteme kennen nur die eigene Not und nicht die Not der anderen. Das ist ihre Schwäche, die sich allerdings erst in der Zeit einer finanziellen Knappheit zeigen wird. Nach dem jetzigen Stand der politischen Diskussion wird man diese Spekulation für die Rentenversicherung wohl kaum ernsthaft in Betracht ziehen. Die Rentenversicherung und die Sozialversicherung insgesamt hat in Deutschland eine Tradition, die bis auf Bismarck zurückgeht, und wird als ehern und unverletzlich betrachtet. Bei der Pflegeversicherung, die keine derartige Tradition hat und der jüngste Zweig der Sozialversicherung ist, kann man dagegen durchaus über eine Neugestaltung nachdenken, zumal sie eine systematische Schwäche zu haben scheint, wie im nächsten Kapitel dargelegt werden soll.

4 Beitragssystem versus Steuersystem – ein unabwendbarer

Zielkonflikt?

Öffentliche Einrichtungen, die mit einer eigenen Einnahmehoheit ausgestattet sind – zweckgebundene Steuern oder Beiträge -, haben den großen Vorteil, dass sie von den jährlichen Beratungen über die Prioritäten in den öffentlichen Haushaltsdebatten unabhängig sind. Sie müssen sich nicht an den kurzfristigen politischen Disputen über die Verwendung der stets zu knappen

Haushaltsmittel im Bund und in den Ländern beteiligen und können deshalb mittelfristige oder sogar langfristige Planungsstrategien entwerfen. Das steigert in der Regel die Effizienz ihrer Planungen. Wer über eine derartige Einnahmehoheit verfügt, hat einen großen ökonomischen und sozialen Vorsprung vor allen anderen öffentlich finanzierten Gütern, über deren Angebot immer aufs Neue, nämlich jährlich in den Haushaltberatungen gestritten werden muss.

Ob eine Einrichtung allerdings mit der ihr gewährten Einnahmehoheit auf Dauer zufrieden sein kann, hängt vor allem davon ab, wie sprudelnd sich diese Einnahmequelle im Laufe der Jahre im Verhältnis zu ihren Aufgaben entwickelt. Ein absurdes Beispiel mag das verdeutlichen. Angenommen, wir hätten bei der Einführung der Bundeswehr einen Verteidigungsfonds gegründet und ihm damals die Einnahmehoheit über die Umsatzsteuer zugesprochen, dann hätten wir heute statt nicht einsatzfähige Kriegsschiffe und defekte Militärflugzeuge eine der modernsten und größten Heeresausstattungen. In Wirklichkeit hatten aber – zumindest in der Vergangenheit – Militärausgaben bei Haushaltsdebatten eine eher niedrige Rangstufe (noch unterhalb der Ausgaben für die Entwicklungszusammenarbeit); und nicht zuletzt deswegen sind unsere Soldaten oft technisch nicht gut genug ausgerüstet, um ihre Aufgaben erfüllen zu können.

Auf der anderen Seite gibt es auch Mangelerscheinungen bei real existierenden Einnahmehoheiten. So sind bei den Gemeinden in der Regel die Steuerhoheiten bei den Gewerbesteueranteilen und bei der Grundsteuer nicht ausreichend, um die Gemeindebedarfe zu decken. Deshalb sind die Gemeinden auf den vertikalen Länder-Gemeinde-Finanzausgleich angewiesen und müssen es sich aber dann auch gefallen lassen, dass die Länder politisch mit bestimmen, was auf kommunaler Ebene geplant und gebaut wird.

Vor einem ähnlichen Zwiespalt können auch die Systeme der Sozialversicherung stehen. Ideal ist es für sie, wenn ihre autonomen Beitragserträge in dauerhafter Sicht so gestaltet sind, dass ihre vorgesehene Aufgabenerfüllung Jahr für Jahr gesichert ist. Reichen hingegen die Beiträge nicht mehr aus, um die Rahmenvorgaben bei den Ausgaben erfüllen zu können, dann müssen sie sich notgedrungen an die Politik wenden, um zusätzliche Finanzierungsquellen aufzuschließen. Dann müssen sie aber auch hinnehmen, dass die Politik zumindest mitentscheiden will, welche Versicherungsleistungen es geben soll und an wen sie fließen sollen. Je mehr sie dabei ins Feld der Politikabstimmung geraten, desto stärker wechseln sie vom Prinzip des Versicherungssystems in die haushaltspolitische Welt der Budgetabstimmung. Das kann man gut am Beispiel der Grundrente studieren. Die Vertreter eines Ideals der Versicherungslösung können nicht verstehen, wie dieser Typ an Ausgaben zu einer Rentenversicherung passen könnte, die auf dem Äquivalenzprinzip beruhen möchte; denn die Proportionalität von Beitragszahlungen und Rentenhöhe wird dabei verlassen. Die Vertreter eines gesellschaftlichen Ideals der Solidarität dagegen sehen das völlig anders: Für sie ist allein wichtig, dass es diese Solidarität bei einer langfristigen Arbeitsleistung gibt – und wenn nach einer aktuellen repräsentativen Umfrage die Mehrheit der Bevölkerung das wünscht, dann hat schon allein um der demokratischen Prioritätssetzung willen die Rentenversicherung zu gehorchen, d. h. sie hat einen Teil ihrer Autonomie als

Versicherungsträger verloren. Das ist demnach ein Zielkonflikt zwischen dem Versicherungsprinzip und dem Prinzip der demokratischen Willensbildung. Zielkonflikte kommen in der Wirtschaftspolitik sehr häufig vor, deshalb hat man Methoden zu ihrer Bewältigung entwickelt.

Um sich nicht nur nach kurzfristigen politischen Kriterien richten zu müssen, sondern nachhaltige Entscheidungen treffen zu können, muss man eine klar definierte Zielhierarchie haben. Besitzt man sie nicht, so muss nach anderen Kriterien gesucht werden. Eine Möglichkeit, die wir anfangs bereits angedeutet haben, besteht darin, eine quantitative Größenordnung zu wählen: Übertreffen die Bundeszuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt das Beitragsaufkommen, so wechselt man aus dem Fondsprinzip in das Budgetprinzip.

Das hat etwas Mechanisch-technisches an sich und wird der besonderen Situation des Versicherungssystems vielleicht nicht gerecht. Deshalb sei noch ein anderer Vorschlag in Erwägung gezogen. Es handelt sich um ein qualitatives Kriterium; es geht dabei um das Verhalten der Teilnehmer bzw. Nutznießer des Versicherungssystems. Deren Verhaltensweisen können entweder so sein, dass sie zur Expansion des Systems führen. oder so, dass sie zur Dämpfung des Systems führen. Im Fall der Dämpfung kann man das System sich selbst überlassen; im Expansionsfall hingegen muss man in das System eingreifen, wenn man nicht zulassen will oder kann, dass die Expansion ungebremst weitergeht. Wir können das an zwei Beispielen demonstrieren, die wir anfangs schon besprochen haben.

Die Unfallversicherung hat die eingebaute Tendenz, die Unfallverhütungsmaßnahmen immer sorgfältiger und besser zu gestalten und trotzdem die Beitragslasten stetig abzusenken. Beide Akteure, die Unternehmer wie die Arbeiter und Angestellten sorgen mit ihrer freiwilligen Verhaltensweise dafür. Die Forderungen an die Unfallversicherung nehmen tendenziell ab; die Ersparnisse nehmen also zu, was wegen der Möglichkeit von Beitragssenkungen auch von allen Beteiligten als positiv erfahren und gewürdigt wird. Die Unfallversicherung hat in finanzieller Hinsicht eine immanente Selbststabilisierungstendenz.

Bei der Pflegeversicherung ist alles eher umgekehrt. Gewiss, sie hat in der Vergangenheit als Zwerg begonnen; deshalb hat die Öffentlichkeit auf ihre Besonderheit nicht viel achten müssen. Heute merkt man jedoch, dass sie auf dem Wege ist, ein Riese im Gefüge der Sozialversicherungszweige zu werden. Ganz deutlich ist zunächst der Nachholbedarf, weil die Zahl der Pflegefälle sich erhöht und die Hilfsmöglichkeiten zunehmen. Auch werden die Gehaltsforderungen des Pflegepersonals berechtigterweise stärker werden, was man schon allein wegen des Mangels an Pflegekräften berücksichtigen muss. Wären die Beiträge eine ergiebige Finanzierungsquelle, so würde die Expansion noch lange zunehmen. Nun sind die Beiträge aber nicht ergiebig genug, um dem Wachstum auf der Ausgabenseite standzuhalten; und die Politik hat zögerlich eingestanden, dass man nach anderen Finanzierungsquellen suchen muss. Der Pflegebedarf steigt in einer alternden Gesellschaft⁵ und die Bevölkerung wünscht eine gute Pflege.

⁵ Eine Abschätzung zukünftiger Pflegebedarfe im Zuge der demographischen Veränderungen in Deutschland bis ins Jahr 2060 findet sich unter anderem bei Koldert und Reuschel (2018).

Also ist die Solidargemeinschaft verpflichtet, eine gute Lösung anzubieten. Und diese Lösung muss nicht länger eine unzureichende Versicherung sein. Wenn die Pflege über das Steuersystem sozial gerechter und für die Empfänger befriedigender gestaltet werden kann, dann soll man diesen Weg auch einschlagen. Möglicherweise wird man langfristig zu einem vollständig steuerbasierten Pflegesystem gelangen, das das Pflegerisiko vollständig versichert.

Ob man dazu neigen könnte, auch im Bereich der Krankenversicherung das Beitragssystem zugunsten eines Steuersystems aufzugeben, kann man am Beispiel der Krankenkassen diskutieren. Zunächst lässt sich feststellen, dass das deutsche Gesundheitssystem im internationalen Vergleich teuer ist. Das dänische steuerbasierte System beispielsweise ist pro Kopf der Bevölkerung billiger als das deutsche beitragsorientierte System und ist gleichwohl in den Krankenhausleistungen wie auch in der Personalbesoldung dem deutschen System überlegen.⁶ Trotzdem sprechen zwei Argumente dafür, das deutsche Beitrags- und Kassensystem auch in Zukunft beizubehalten.

Wie wir schon gezeigt haben, stehen die einzelnen gesetzlichen Krankenkassen im Wettbewerb um Versicherte. Sie sind bemüht, den kassenindividuellen Zusatzbeitrag gering zu halten und jenseits des gesetzlichen Leistungskatalogs ein unverwechselbares Service- und Leistungsprofil zu erstellen und zu bewahren. Dabei achten sie auf die besonderen Wünsche ihrer Kunden. Die Krankenkassen sind ähnlich wie private Versicherer in ihren Diensten kundenorientiert. Das mehrt die Wohlfahrt der Versicherten. Ein steuerbasiertes System kann sich da viel gleichgültiger verhalten.

Traditionell werden die Dienste der Krankenhäuser durch ein Finanzierungsmischsystem bezahlt. Für die Leistungen der Ärzte, des Pflegepersonals, für die Unterkünfte und Ernährung und für die Medikamente und sonstigen Heilmittel sind als laufender „Verbrauch“ die Krankenkassen zuständig; für die Gewährung von Finanzmitteln für Investitionen als jeweils einmalige Ausgaben ist die öffentliche Hand vorgesehen. Die genaue Abgrenzung zwischen einer Investition und dem laufenden Aufwand ist jedoch manchmal schwierig. Rein verwaltungstechnisch kommt hinzu, dass die Verhandlungen mit den Krankenkassen für die Krankenhäuser routinemäßig ablaufen, während die Anträge auf eine Investitionsfinanzierung ein eher komplizierter Verwaltungsakt sind. So neigen die Krankenhausbetriebswirte und Chefärzte dazu, ihre tatsächlichen Investitionswünsche als laufenden Aufwand zu deklarieren, weil sie bei den Krankenkassen ihre Anträge leichter bewilligt bekommen. Man könnte das aus formaler Sicht kritisieren. In Wirklichkeit ist es ein Vorteil, denn der technische Fortschritt wird hinderungsloser vorangetrieben. Das dient letztlich dem Wohl der Patienten; und auch die Krankenkassen können zufrieden sein, weil mit dem technischen Fortschritt in der Medizinversorgung langfristig meistens Kostensenkungen

⁶ Auch im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt sind die Gesundheitsausgaben in Deutschland (11,2 %) höher als in Dänemark (10,5 %) und Großbritannien (9,8 %) wie die Zahlen für 2018 belegen (OECD 2019b: 153). Allerdings bringt der föderale bundesdeutsche Kontext so andersartige Bedingungen mit sich, dass eine zentralstaatliche Organisation des Gesundheitssystems vermutlich nicht möglich sein würde.

verbunden sind. Dass alles vermag ein Beitragssystem über die Existenz von Krankenkassen besser als ein staatlich organisiertes Gesundheitssystem.

5 Ausblick: Orientierungen und Handlungsbedarf

Jenseits grundlegender Prinzipien der Sozialversicherung, die eine Abgrenzung beispielsweise zur Privatversicherung begründen, sind die Zweige der Sozialversicherung zu unterschiedlich, um einheitliche Lösungen für die finanziellen Herausforderungen empfehlen zu können. Deshalb erscheint eine Orientierung an folgenden, auf zwei Dimensionen verteilte, Prinzipien zielführend:

Erstens folgt die Beitragsfinanzierung der Sozialversicherungszweige aus systematischer Sicht primär dem Äquivalenzprinzip, welches Leistungen an vorherige Beitragszahlungen bindet. Es ist dann angezeigt, wenn es primär um intrapersonelle Einkommensumschichtung im Lebenslauf geht. Stehen dagegen Ziele der interpersonellen Umverteilung und allgemeine staatliche Aufgaben im Vordergrund, ist eine Steuerfinanzierung aufgabenadäquat. Dies kann als steuerfinanzierter Zuschuss zu den Sozialversicherungszweigen zur Finanzierung dieser „versicherungsfremden“ Leistungen geschehen (Schmähl 2006; Sell 1997).

Zweitens – und dieser Aspekt wurde im vorliegenden Beitrag betont – ermöglicht das Budgetprinzip der Non-Affektation eine Verwendungskonkurrenz, d.h. die haushaltpolitische Entscheidung über die Verwendung von Steuermitteln muss wiederkehrend im politischen Prozess begründet und gegenüber alternativen Verwendungen abgewogen werden. Die parafiskalisch gesammelten Beiträge der Sozialversicherung unterliegen dieser Verwendungskonkurrenz nicht, was theoretisch einen Effizienzverlust bedeuten kann, aber auch den Vorteil der langfristigen Planungsmöglichkeit und größeren Unabhängigkeit vor politischer Einflussnahme ermöglicht.

Aus der Verbindung der beiden Dimensionen ergibt sich folgende Orientierung: Beitragsfinanzierung ist angezeigt, wenn intrapersonelle Einkommensumschichtung im Lebenslauf im Vordergrund steht. Eine fehlende Verwendungskonkurrenz ist insofern nicht problematisch, als durch das Äquivalenzprinzip individuelle Leistungsansprüche erworben werden. Auch kann ein wettbewerbliches Umfeld die fehlende Verwendungskonkurrenz kompensieren. Anders sieht es bei interpersonellen Umverteilungszielen aus. Diese könnten durch eine Steuerfinanzierung dem Prinzip der Non-Affektation unterworfen werden. Darüber hinaus ist die Steuerfinanzierung durch progressive Steuerverläufe besser geeignet, um distributive Ziele widerspruchsfrei zu realisieren.

Entsprechend der aufgestellten Prinzipien, müsste es bei der Rentenversicherung einen Handlungsbedarf geben; denn die Ausgaben werden auch in Zukunft weiter ansteigen, zumal wenn das sozialpolitische Ziel der Vermeidung von Altersarmut erreicht werden soll. Diese verteilungspolitische Zielstellung würde einen höheren Bundeszuschuss rechtfertigen und dieser könnte –

solange er gleitend ansteigen darf – die Sicherung dafür darstellen, zukünftige, armutsvermeidende Rentenansprüche erfüllen zu können. Solange der Steuerzahler dieser Finanzierung zustimmt, bleibt die Rentenversicherung zukunftssicher. Der Handlungsbedarf liegt dann nicht bei der Rentenversicherung, sondern beim Bundeshaushalt.

So bequem hat es die Pflegeversicherung nicht. Es ist zwar wahrscheinlich, dass es eine Finanzierungslücke geben wird, die man nicht allein durch Beitragsanhebungen wird schließen können. Kurzfristig wird man zwar die Finanzreserven nutzen können, mittel- und langfristig jedoch muss man in irgendeiner Form einen finanziellen Zuschuss zur Pflegeversicherung etablieren oder letztendlich doch vom Beitragssystem auf das Steuersystem übergehen. Da das eine schwere Aufgabe für die Politik ist, sollte man rechtzeitig mit der Planung beginnen, zumal Leistungskürzungen sozialpolitisch nicht in Betracht kommen. Eine weitere Option wäre, eine Pflegebürgerversicherung oder einen Finanzausgleich zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung einzuführen. Damit ließe sich die Finanzierungsbasis verbessern, und aus einer Gerechtigkeitsperspektive würden die Folgen eines deutlich höheren Pflegerisikos der Versicherten der Sozialen Pflegeversicherung gemildert werden (Greß/Haun/Jacobs 2020).

Bei der Krankenversicherung dagegen sprechen die Argumente zugunsten der Beitragsfinanzierung und für die Erhaltung selbständiger Krankenkassen. Aufgrund der höheren Morbiditätsrisiken im Alter, handelt es sich (obwohl es kaum Geldleistungen sind), um einen intrapersonellen Transfer, der systematisch über Beiträge zu finanzieren ist. Zentral ist hier darüber hinaus der Wettbewerbsgedanke, der statt des Prinzips der Non-Affektation für eine effiziente Mittelverwendung sorgen soll. Zwar sehen wir bereits seit vielen Jahren, dass einige Krankenkassen sich genötigt sehen zu fusionieren, um überleben zu können (mittlerweile haben wir nur noch 105 gesetzliche Krankenkassen in Deutschland). Das dient aber nur der Verbesserung der Leistungsfähigkeit insgesamt. Wenn die öffentliche Hand ihrer Verpflichtung nachkommt, die Investitionen zu übernehmen, ist das System der Mischfinanzierung nach wie vor eine für die Patienten günstige Regelung. Eine stabile Finanzierung ist im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung eher über eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage zu suchen, um die Entwicklung der Beitragseinnahmen näher an das volkswirtschaftliche Wachstum zu rücken.

Trotz des guten Lobes, dass man der sozialen Sicherung in Deutschland aussprechen darf, ist nicht zu übersehen, dass auf den Bundeshaushalt in den nächsten 10 Jahren eine deutliche Zusatzlast zukommen wird. Diese Mehrausgaben sind nicht pauschal Anlass zur Sorge, sondern normaler Ausdruck einer steigenden Nachfrage nach diesen sozialpolitischen Leistungen in einer alternden Gesellschaft. Es wird sowohl bei der Rentenversicherung und möglicherweise auch bei der Pflegeversicherung Handlungsbedarf für den Bundeshaushalt geben.⁷

⁷ Damit der Bundeshaushalt genug Handlungsspielraum zur Hilfe bei der sozialen Sicherung behält, sollte man ihn von anderen Pflichtaufgaben möglichst stark entlasten. Eine Zukunftsaufgabe größeren Ausmaßes – schon längst eine Gegenwartsaufgabe – liegt im Bereich der Umweltpolitik, insbesondere des Klimaschutzes. Wir schlagen deshalb vor, das neue Klimaschutzpaket durch die Etablierung eines Sonderfonds abzudecken, der sich außerhalb der

Abwägungen in den Haushaltsdebatten bewegt und langfristige Ziele verfolgen kann. Andererseits soll dieser Parafiskus (Klimaschutzpaket) so nahe am Bundeshaushalt angesiedelt sein, dass seine Kredite die AAA-Bewertung des Bundes bekommen können (Mackscheidt 2019).

6 Literatur

- Brussig, Martin 2010: Erwerbstätigkeit im Alter hängt vom Beruf ab, Altersübergangs-Report 2010-05.
- Burret, Heiko/Moog, Stefan 2019: Einbeziehung von Beamtinnen in die Gesetzliche Rentenversicherung, WISO-Direkt 20/2019, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Deutsche Bundesbank 2019: Monatsbericht Oktober 2019, 71 (10).
- Greß, Stefan/Haun, Dietmar/Jacobs, Klaus 2020: Zur Stärkung der Solidarität bei der Pflegefinanzierung, in: Jacobs, Klaus et al. (Hrsg.): Pflege-Report 2019, S. 242-253.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (iwd) 2019a: Finanzierungsfall Pflege 25/2019, S. 2-6.
- Institut der Deutschen Wirtschaft (iwd) 2019b: Safety first: Arbeit wird sicherer 13/2019.
- Koldert, Bernhard/Reuschel, Saskia 2018: Entwicklungen im Bereich der Pflege in Deutschland bis 2060, FiFo-Berichte 24.
- Mackenroth, Gerhard 1957: Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan, in: Boettcher, Erik (Hrsg.): Sozialpolitik und Sozialreform, Tübingen, S. 43-74.
- Mackscheidt, Klaus 2019: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030, FiFo Discussion Papers 19-3.
- Maier-Rigaud, Remi 2017: In den Ruhestand gestupst? Anregungen zum Renteneintrittsalter aus verhaltensökonomischer und gestalttheoretischer Sicht, in: Sozialer Fortschritt/German Review of Social Policy 66 (7/8), S. 553-566.
- Monopolkommission 2019: Faire-Kassenwettbewerb-Gesetz: Gut, aber unvollständig. Policy Brief 3/2019.
- OECD 2019a: Will future pensioners work for longer and retire on less? Policy Brief on Pensions.
- OECD 2019b: Health expenditure in relation to GDP, in Health at a Glance 2019: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: <https://doi.org/10.1787/592ed0e4-en>.
- Schmähl, Winfried 2006: Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern: Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, ZeS-Arbeitspapier 5/06, Bremen.
- Sell, Stefan 1997: Beschäftigungs- und Verteilungseffekte einer Steuerfinanzierung „versicherungsfremder“ Leistungen in der Sozialversicherung, in: Zeitschrift für Sozialreform 43 (7), S. 526–543.

FiFo Discussion Papers / Finanzwissenschaftliche Diskussionsbeiträge

Eine Schriftenreihe des Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstituts an der Universität zu Köln; ISSN 0945-490X.

Kostenloser Download: www.fifo-koeln.de. Discussions Papers can be downloaded free of charge from: www.fifo-koeln.de.

- 00-1 Thöne, M.: Ein Selbstbehalt im Länderfinanzausgleich?
- 00-2 Braun, S., Kitterer, W.: Umwelt-, Beschäftigungs- und Wohlfahrtswirkungen einer ökologischen Steuerreform: eine dynamische Simulationsanalyse unter besonderer Berücksichtigung der Anpassungsprozesse im Übergang.
- 02-1 Kitterer, W.: Die Ausgestaltung der Mittelzuweisungen im Solidarpakt II.
- 05-1 Peichl, A.: Die Evaluation von Steuerreformen durch Simulationsmodelle.
- 05-2 Heilmann, S.: Abgaben- und Mengenlösungen im Klimaschutz: die Interaktion von europäischem Emissionshandel und deutscher Ökosteuern.
- 05-3 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Dokumentation FiFoSiM: Integriertes Steuer-Transfer-Mikrosimulations- und CGE-Modell.
- 06-1 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Führt Steuervereinfachung zu einer „gerechteren“ Einkommensverteilung? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-2 Bergs, C., Peichl, A.: Numerische Gleichgewichtsmodelle – Grundlagen und Anwendungsgebiete.
- 06-3 Thöne, M.: Eine neue Grundsteuer – Nur Anhängsel der Gemeindesteuerreform?
- 06-4 Mackscheidt, K.: Über die Leistungskurve und die Besoldungsentwicklung im Laufe des Lebens.
- 06-5 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Does tax simplification yield more equity and efficiency? An empirical analysis for Germany.
- 06-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Die Flat Tax: Wer gewinnt? Wer verliert? Eine empirische Analyse für Deutschland.
- 06-7 Kitterer, W., Finken, J.: Zur Nachhaltigkeit der Länderhaushalte – eine empirische Analyse.
- 06-8 Bergs, C., Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Reformoptionen der Familienbesteuerung: Aufkommens-, Verteilungs- und Arbeitsangebotseffekte.
- 06-9 Ochmann, R., Peichl, A.: Measuring distributional effects of fiscal reforms.
- 06-10 Peichl, A., Schaefer, T.: Documentation FiFoSiM: Integrated tax benefit microsimulation and CGE model.
- 06-11 Peichl, A., Schaefer, T., Scheicher, C.: Measuring Richness and Poverty. A micro data application to Germany and the EU-15.
- 07-1 Fuest, C., Mitschke, J., Peichl, A., Schaefer, T.: Wider die Arbeitslosigkeit der beruflich Geringqualifizierten: Entwurf eines Kombilohn-Verfahrens für den Niedriglohnssektor.
- 07-2 Groneck, M., Plachta, R.: Eine natürliche Schuldenbremse im Finanzausgleich.
- 07-3 Kitterer, W.: Bundesstaatsreform und Zukunft der Finanzverfassung.
- 07-4 Brenneisen, F., Peichl, A.: Dokumentation des Wohlfahrtsmoduls von FiFoSiM.
- 07-5 Brenneisen, F., Peichl, A.: Empirische Wohlfahrtsmessung von Steuerreformen.
- 07-6 Fuest, C., Peichl, A., Schaefer, T.: Is a Flat Tax politically feasible in a grown-up Welfare State?
- 07-7 Groneck, M., Plachta, R.: Simulation der Schuldenbremse und der Schuldenschranke für die deutschen Bundesländer.
- 07-8 Becker, J., Fuest, C.: Tax Enforcement and Tax Havens under Formula Apportionment.
- 07-9 Fuest, C., Peichl, A.: Grundeinkommen vs. Kombilohn: Beschäftigungs- und Finanzierungswirkungen und Unterschiede im Empfängerkreis.
- 08-1 Thöne, M.: Laffer in Luxemburg: Tankverkehr und Steueraufkommen im Großherzogtum.
- 08-2 Fuest, C., Thöne, M.: Staatsverschuldung in Deutschland: Wende oder Anstieg ohne Ende?
- 08-3 Becker, J., Peichl, A., Rincke, J.: Politicians' outside earnings and electoral competition.
- 08-4 Paulus, A., Peichl, A.: Effects of flat tax reforms in Western Europe on equity and efficiency.
- 08-5 Peichl, A., Schaefer, T.: Wie progressiv ist Deutschland? Das Steuer- und Transfersystem im europäischen Vergleich.
- 08-6 Peichl, A.: The benefits of linking CGE and Microsimulation Models – Evidence from a Flat Tax analysis.
- 08-7 Groneck, M.: A Golden Rule of Public Finance or a Fixed Deficit Regime? Growth and Welfare Effects of Budget Rules.
- 08-8 Plachta, R. C.: Fiscal Equalisation and the Soft Budget Constraint.
- 09-1 Mackscheidt, K.: Warum die Steuerzahler eine Steuervereinfachung verhindern.
- 09-2 Herold, K.: Intergovernmental Grants and Financial Autonomy under Asymmetric Information.
- 09-3 Finken, J.: Yardstick Competition in German Municipalities.
- 10-1 Mackscheidt, K., Banov, B.: Ausschluss und Zwang im Kollektiven.
- 12-1 Dobroschke, S.: Energieeffizienzpotenziale und staatlicher Lenkungsbedarf.
- 12-2 Mackscheidt, K.: Ein Szenario für 2017.
- 12-3 Brügelmann, R., Schaefer, T.: Der Einkommenssteuertarif verteilt stärker um als je zuvor. Eine Simulationsanalyse.
- 12-4 Thöne, M.: 18 Billion At One Blow. Evaluating Germany's Twenty Biggest Tax Expenditures.
- 12-5 Colombier, C.: Drivers of Health Care Expenditure: Does Baumol's Cost Disease Loom Large?
- 13-1 Mackscheidt, K.: Die gesetzliche Unfallversicherung im Systemvergleich.
- 14-1 Diekmann, L., Jung, A., Rauch, A.: Klimaschutz trotz knapper Kassen? Eine empirische Untersuchung zu Finanzierungsmodellen für Klimaschutzaktivitäten in Städten und Gemeinden.
- 15-1 Thöne, M.: Blockade beim deutschen Finanzausgleich – Ein Vorschlag zur Güte.
- 15-2 Braendle, T., Colombier, C.: What Drives Public Health Care Expenditure Growth? Evidence from Swiss Cantons, 1970-2012.
- 16-1 Mackscheidt, K.: Flüchtlingspolitik – Finanzierung durch Migrationssonderfonds und Erbschaftsteuer?
- 16-2 Mackscheidt, K.: Die schleichende Entstehung der Schuldenkrise in Südeuropa – und ihre Therapie.
- 16-3 Colombier, C.: Population Aging in Healthcare – A Minor Issue? Evidence from Switzerland.

- 16-4 Mackscheidt, K.: Der Weg in die Nullzinspolitik der EZB – Muss die Geldpolitik so bleiben, oder gibt es einen Ausweg?
- 17-1 Mackscheidt, K.: Zur Finanzierung einer Verlängerung der Bezüge bei der Arbeitslosenversicherung.
- 17-2 Mackscheidt, K.: Der Wandel in der Staatsschuldentheorie und die öffentlichen Schulden in Europa.
- 17-3 Bernard, R.: Political Fragmentation and Fiscal Policy: Evidence from German Municipalities
- 18-1 Funke, J., Koldert, B.: Kosten und Nutzen hausärztlicher Versorgungsmodelle
- 19-1 Jung, A., Koldert, B., Reuschel, S.: Interkommunale Schulkooperationen: Hemmnisse und Ansätze zu ihrer Bewältigung.
- 19-2 Jung, A., Koldert, B.: Mobilstationen im Stadt. Umland. Netzwerk – ein Versuch einer Begriffseinordnung.
- 19-3 Mackscheidt, K.: Der Bundeshaushalt und seine Nebenhaushalte bis 2030 – Drangsal und Hilfe.
- 19-4 Jochimsen, B.: Christmas Lights in Berlin – New Empirical Evidence for the Private Provision of a Public Good.
- 19-5 Barone, G., Kreuter, H.: Low-wage import competition and populist backlash: The case of Italy.
- 19-6 Jochimsen, B., Maina, A.: Consumption Taxes, Income Distribution and Poverty.
- 20-1 Mackscheidt, K., Maier-Rigaud, R. Die Grenzen der beitragsorientierten Sozialversicherungen: Grundsatzüberlegungen zum Verhältnis von Beitrags- und Steuerfinanzierung.