

Kohlstruck, Tobias

Research Report

Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen?

Positionspapiere, No. 14

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Kohlstruck, Tobias (2024) : Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen?, Positionspapiere, No. 14, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/303510>

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.

POSITIONSPAPIER

Nr. 14 | August 2024

Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen?

Tobias Kohlstruck



Position der Stiftung Marktwirtschaft:

- Eine dauerhafte Erhöhung der **Steuerzuschüsse** zur Stabilisierung der durch den demografischen Wandel unter Druck geratenen **Sozialversicherungen** führt zu einer weitreichenden **Lastenverschiebung**, ohne die Lasten insgesamt zu verringern.
- Das **Äquivalenzprinzip** stellt die Trennung von Beitrags- und Steuermitteln sicher, verhindert unsystematische Umverteilungen und erhöht die Transparenz der öffentlichen Finanzen. Für die Beitragszahler wird der direkte **Zusammenhang** zwischen ihren **Beiträgen** und den ihnen zustehenden **Leistungen** sichtbar, was das Gerechtigkeitsempfinden und die Transparenz des Systems erhöhen. Die **Teilhabeäquivalenz** fördert zudem die **Eigenverantwortung** der Versicherten, da sie für die Höhe ihrer späteren Leistungen mitverantwortlich sind.
- Eine seit Jahren **kurzsichtige Haushaltspolitik** hat immer wieder zu einer Vermischung von Steuer- und Beitragsmitteln geführt, was die Prinzipien der Sozialversicherungen auf den Kopf stellt. Komplizierte und **intransparente Umverteilungsstrukturen** sind die Folge. Dadurch entsteht eine **Finanzierungsillusion**, in dem der Eindruck erweckt wird, die Kosten der Sozialversicherung lägen immer auf dem Niveau der Beitragssätze. Da die Höhe der Steuerzuschüsse in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommen wird, lassen sich **Leistungsausweitungen** leichter bewerkstelligen.
- Wenn die Politik die sozialen Sicherungssysteme **nachhaltig finanzieren** möchte, wird sie um **Strukturreformen** – wie ein höheres Renteneintrittsalter und mehr Eigenverantwortung in der Gesetzlichen Krankenversicherung und Sozialen Pflegeversicherung – nicht herumkommen.

1 Hintergrund

Die vier großen deutschen Sozialversicherungen, die sich aus der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV), Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV), Sozialen Pflegeversicherung (SPV) und Arbeitslosenversicherung (ALV) zusammensetzen, bilden tragende Säulen der Sozialen Marktwirtschaft. Allerdings erhöht der demografische Wandel mit niedrigen Geburtenraten und steigender Lebenserwartung den Druck auf die ohnehin finanziell angeschlagenen Systeme. Im letzten Jahrzehnt wurden nicht nur Leistungsausweitungen beschlossen, wie beispielsweise in der GRV oder der SPV. Durch zahlreiche, zum Teil intransparente Eingriffe wurden wichtige Grundprinzipien der Sozialversicherungen über Bord geworfen. Auf der Finanzierungsseite kommt es zunehmend zu einer Vermischung von Beitrags- und Steuermitteln – gleichzeitig werden Sozialleistungen gewährt, für die die Sozialversicherungen überhaupt nicht zuständig sind. Um politisch unpopuläre Beitragssatzerhöhungen und die noch unpopuläreren Ausgabenkürzungen oder gar Strukturreformen wie ein höheres Renteneintrittsalter oder mehr Eigenverantwortung in der GKV und SPV zu vermeiden, wird daher gerne auf die vermeintlich leichteste Lösung zurückgegriffen: die Deckung der Ausgaben der Sozialversicherungszweige durch Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Während die GRV einen solchen Bundeszuschuss praktisch seit Anbeginn erhält, wurde er in der GKV erstmals im Jahr

2004 eingeführt und für die SPV im Jahr 2020. Im Ergebnis bleiben nicht nur Transparenz und Zielgenauigkeit allzu oft auf der Strecke, sondern es wird zunehmend auch die Gerechtigkeit des Systems unterminiert.

2 Der deutsche Steuerstaat

Generell ist der deutsche Steuerstaat eine historische Errungenschaft, der den Einfluss des Staates auf die Wirtschaft begrenzt, da die Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit unter Gewährleistung der individuellen Eigentums- und Berufsfreiheit in privater Hand verbleiben. Die Finanzierung des Staates beruht somit auf der Beteiligung am wirtschaftlichen Erfolg seiner Bürger und Unternehmen durch Steuern, so dass der Staat einen Anreiz hat, die institutionellen Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht wird. Nur so kann er auf hohe oder steigende Steuereinnahmen zurückgreifen und seine Handlungsfähigkeit sichern.

Das **Nonaffektationsprinzip**, das eine ex ante Zweckbindung des Steueraufkommens ausschließt, sichert die Finanzierung staatlicher Leistungen nach rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien und bildet damit eine wichtige Grundlage unserer Solidargemeinschaft. Der **Gleichheitsgrundsatz** im Steuerrecht ermöglicht zudem, dass die Bürgerinnen und Bürger in einem ihrer individuellen Leistungsfähigkeit entsprechenden Umfang zur Finanzierung des Staates herangezogen werden. Dabei führt der progressive Einkommensteuertarif zu einer teilweisen Angleichung der verfügbaren Einkommen und damit zu einer asymmetrischen Lastenverteilung. Liegt ein Haushaltseinkommen unterhalb des Existenzminimums, werden zudem Transferzahlungen aus Steuermitteln geleistet, da es sich bei Armutsbekämpfung um eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe handelt.

3 Wozu die Sozialversicherungen?

Auf den ersten Blick erscheint die Steuerfinanzierung von Mehrausgaben in den Sozialversicherungen – und damit die Schonung der Beitragszahler – als eine vielversprechende Lösung. Neben den Arbeitgebern würden Niedriglohnbezieher von einer Steuerfinanzierung profitieren, da für diese Personengruppe das Arbeitsentgelt, nach dem sich die Sozialabgaben bemessen, meist die Haupteinnahmequelle darstellt. Da das Arbeitsentgelt nur ein ungenauer Maßstab für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit ist, hätte eine Steuerfinanzierung den Vorteil, dass alle Einkommensarten einbezogen und die Kosten progressiver verteilt würden. Demgegenüber steigen die Beitragssätze in der Sozialversicherung linear und wirken ab der Beitragsbemessungsgrenze sogar regressiv.

Warum dann also in Deutschland nicht einfach die gesamte Sozialpolitik über das Steuer- und Transfersystem organisieren („Beveridge“ statt „Bismarck“¹)? Um diese Frage beantworten zu

¹ Das Beveridge- und das Bismarck-System sind zwei grundlegende Modelle für Sozialversicherungen, die sich hauptsächlich in der Finanzierungsquelle und der Zugangsberechtigung unterscheiden. Während das Beveridge-System durch Steuern finanziert wird und universellen Zugang bietet, wird das Bismarck-System durch Beiträge von Arbeitnehmern und Arbeitgebern finanziert und basiert auf der Beitragsleistung.

können, sollte man sich die Vorteile vergegenwärtigen, die die Organisation des Sozialstaats in Form von Versicherungen bzw. als beitragsfinanziertes System bietet:

Gerechtigkeit und Solidarität

Die **Teilhabeäquivalenz** in der ALV und GRV beschreibt das Prinzip, dass die Leistungen, die eine versicherte Person aus der Sozialversicherung erhält, in einem angemessenen Verhältnis zu den Beiträgen stehen, die er oder sie in das System eingezahlt hat.² Solidarisch im Sinne des **Solidarprinzips** ist die GRV aufgrund der Versicherungspflicht für alle Arbeitnehmer (zumindest im Rahmen der Versicherungspflichtgrenze). Unterschiedliche individuelle Risiken, zum Beispiel aufgrund von Geschlecht, Herkunft oder Geburtsjahrgang, führen nicht zu unterschiedlichen Beiträgen, was bedeutet, dass keine risikoäquivalente Prämiendiskriminierung stattfindet. Gleichzeitig sorgt das in der GRV geltende Prinzip der Teilhabeäquivalenz dafür, dass die Höhe des Versicherungsbeitrags den Umfang des Versicherungsschutzes bestimmt: Wer mehr einzahlt, erhält eine höhere Rente als jemand, der weniger einzahlt. Damit ist die GRV nach dem Ideal der perfekten Teilhabeäquivalenz konzipiert, laut dem sich die Beitragszahlungen genau proportional in den Rentenansprüchen widerspiegeln sollen. Eine 1,5-fach höhere Beitragszahlung eines GRV-Mitglieds im Vergleich zu einem anderen würde zu 1,5-fach höheren Entgeltpunkten und so zu einer 1,5-fach höheren Rente führen.³ Die Teilhabeäquivalenz gilt als Grundvoraussetzung des Solidarprinzips, weil die besondere Belastung durch die Pflichtversicherung nur dann mit dem Gleichheitssatz des Grundgesetzes vereinbar ist, wenn Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis stehen. Für die Beitragszahler wird der direkte Zusammenhang zwischen ihren Beiträgen und den ihnen zustehenden Leistungen sichtbar, was das Gerechtigkeitsempfinden und die Transparenz des Systems erhöht. Die Teilhabeäquivalenz fördert zudem die Eigenverantwortung der Versicherten, da sie für die Höhe ihrer späteren Leistungen mitverantwortlich sind. Die Beiträge müssen daher die statistisch zu erwartende Schadenshöhe abdecken. Die Einkommensangleichung erfolgt dagegen über das Steuer- und Transfersystem, insbesondere über den progressiven Verlauf der Einkommensteuer.

Stabilität und Planbarkeit der Finanzierung

Beitragsfinanzierte Systeme bieten den Sozialversicherungsträgern eine stabile und planbare Einnahmequelle, da die Beitragseinnahmen direkt an die Beschäftigungsverhältnisse und Löhne gekoppelt sind. Da die Beiträge kontinuierlich und direkt vom Einkommen der Erwerbstätigen abgezogen werden, sind die Einnahmen relativ sicher und vorhersehbar.

Schutz vor politischer Einflussnahme

Die Sozialversicherungen sind verhältnismäßig unabhängig von politischen Schwankungen. Im Gegensatz zu Steuereinnahmen, die stark von politischen Entscheidungen und Konjunkturzyklen beeinflusst sein können, bieten Beiträge eine stabilere Grundlage für die Finanzplanung der Sozialversicherungssysteme. Beitragsfinanzierte Systeme sind zudem weniger anfällig für politische Eingriffe und kurzfristige Haushaltsentscheidungen, was eine langfristige

² In der GKV und SPV gilt die Teilhabeäquivalenz nicht. Die gesunden und gutverdienenden Mitglieder der Versicherung unterstützen die weniger gesunden und bedürftigeren. Damit wird sichergestellt, dass jeder unabhängig von seiner individuellen Beitragsleistung Zugang zur notwendigen medizinischen und pflegerischen Versorgung hat. Zudem würden überdurchschnittliche Beitragszahlungen aufgrund überdurchschnittlicher Krankheitsrisiken gerade bei Niedrigverdienern vielen Gerechtigkeitsvorstellungen widersprechen.

³ Jedoch bezieht sich die Teilhabeäquivalenz nur auf die relative Höhe der Renten, nicht aber auf die potenzielle Dauer der Bezugszeit, vgl. Kohlstruck, T. (2023), Renten und Äquivalenz, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Stabilität und Planungssicherheit fördert. Zudem gewährleistet die Zweckbindung der Beiträge, dass die Mittel direkt für die sozialen Sicherungssysteme verwendet werden und nicht für andere politische Zwecke umgeleitet werden können.

4 Versicherungsleistungen und versicherungsfremde Leistungen

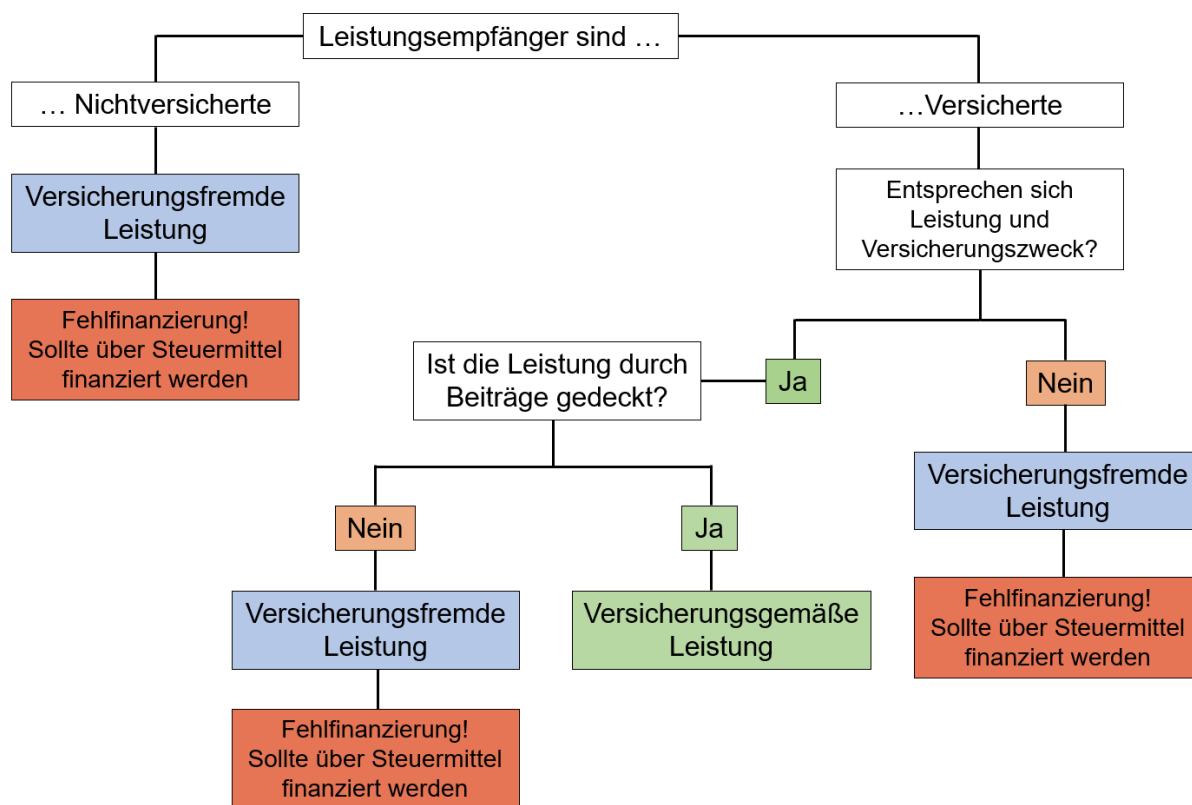
Im Gegensatz zum Versorgungsprinzip in der Beamtenversorgung und zum Fürsorgeprinzip in der steuerfinanzierten Sozialhilfe basiert das **Versicherungsprinzip** auf der Zahlung von Beiträgen zur Absicherung von Risiken wie Krankheit oder Alter. In der Privatversicherung werden Versicherungsprämien und Leistungen – zumindest von der Grundidee her – auf der Basis individueller Risikowahrscheinlichkeiten kalkuliert. Demgegenüber werden in den Sozialversicherungen Solidaritätsaspekte in der gesetzlich geregelten Ausgestaltung berücksichtigt, beispielsweise in Form von alters- oder familienstandsunabhängigen Beiträgen. Dadurch wird die Äquivalenz zwischen Beiträgen und Leistungen eingeschränkt, so dass nur noch eine relative Äquivalenz besteht.

Das Versicherungsprinzip kann zum einen durch beitragsfinanzierte Versicherungsleistungen an Nichtversicherte verletzt werden, was dazu führt, dass die Beitragszahlungen einen Steuercharakter erhalten und die Versicherungsleistungen als versicherungsfremd eingestuft werden. Gesamtgesellschaftliche Aufgaben sollten daher grundsätzlich aus Steuermitteln und nicht durch einen kleineren Kreis von Beitragszahlern finanziert werden, was dem Fürsorgeprinzip entspräche – jeder, der bedürftig ist, erhält die Leistung unabhängig vom Versicherungsstatus. Zum anderen wird das Versicherungsprinzip dann verletzt, wenn die Versicherten steuerfinanzierte Versicherungsleistungen erhalten, wie dies zum Beispiel bei der Grundrente der Fall war⁴.

Unter bestimmten Umständen können Steuerzuschüsse allerdings durchaus gerechtfertigt sein, nämlich dann, wenn die Leistungen selbst versicherungsfremd sind, das heißt nicht dem Versicherungszweck entsprechen und die Beiträge aus Gründen der Existenzsicherung nicht in der erforderlichen Höhe erhoben werden können. Ein weiterer Fall ist die Bereitstellung familienpolitischer Leistungen, die ebenfalls durch Steuermittel finanziert werden können. Das Äquivalenzprinzip gewährleistet die Trennung von Beitrags- und Steuermitteln, wodurch eine unsystematische Umverteilung vermieden und die Transparenz der öffentlichen Finanzen gesichert wird.

Eine Fehlfinanzierung versicherungsfremder Leistungen liegt in der Regel dann vor, wenn die versicherungsfremden Leistungen nicht in einem angemessenen Umfang im Verhältnis zur Steuerfinanzierung stehen. Wenn dies der Fall ist, wird dies häufig mit Umverteilungsmotiven begründet. Eine Umverteilung innerhalb des Kreises der Versicherten ist jedoch problematisch, da das zugrunde liegende Prinzip, dass die Leistungsfähigkeit der Beitragszahler berücksichtigt, allein auf das Lohneinkommen abzielt, das deutlich enger gefasst ist als bei der Einkommensbesteuerung, bei der andere Einkünfte und Abzugsmöglichkeiten berücksichtigt werden. Abbildung 1 veranschaulicht die (Fehl-)Finanzierungen versicherungsfremder Leistungen.

⁴ Raffelhüschen, B. und S. Seuffert (2020), Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik 148, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Abbildung 1: Schematische Darstellung von (Fehl)Finanzierungen versicherungsfremder Leistungen

Quelle: Eigene Darstellung nach Raffelhüschen, B., Moog, S. und J. Vatter (2011), Fehlfinanzierung in der deutschen Sozialversicherung, Gutachten des Forschungszentrums Generationenverträge im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft.

Würde man das Solidarprinzip ernst nehmen und den Beitragssatz unabhängig von nicht beeinflussbaren individuellen Merkmalen – wie z. B. dem Geburtsjahrgang – festlegen, wäre eine Erhöhung des Beitragssatzes nur bei gleichzeitiger Ausweitung des Versicherungsschutzes möglich. Da angesichts der Bevölkerungsalterung eine Beitragssatzsteigerung ohne Leistungsausweitung zu erwarten ist, handelt es sich um eine versicherungsfremde intergenerative Umverteilung. Dies steht im Widerspruch zum Solidarprinzip, das eine Beitragsdiskriminierung aufgrund des Geburtsjahrgangs verbietet, insbesondere wenn gleichzeitig ein geringer Versicherungsschutz bzw. ein niedriges Rentenniveau zu erwarten ist.

5 Bundeshaushalt und Bundeszuschüsse

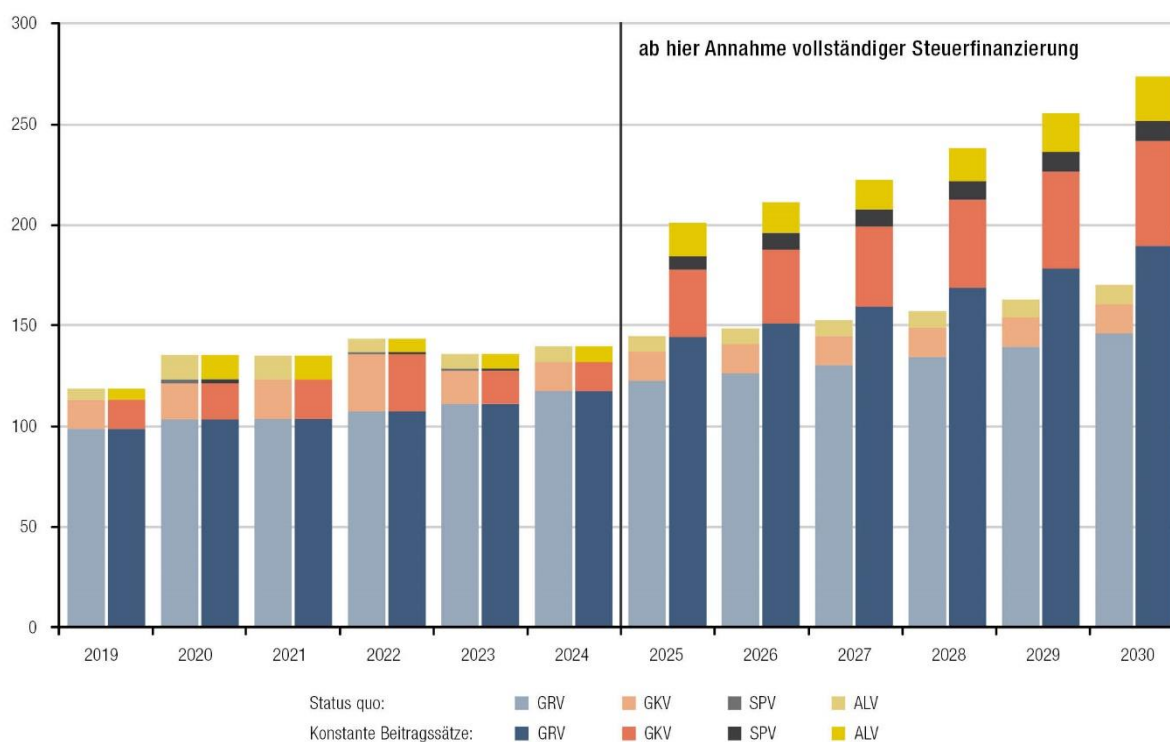
Die Beitragssätze der Sozialversicherungen ergeben sich jeweils aus den erwarteten Einnahmen und Ausgaben der einzelnen Sozialversicherungszweige. Das übergeordnete Ziel ist ein jährlich ausgeglichener Haushalt. Bei der Berechnung der notwendigen Beitragssätze werden zudem die Entwicklung der Finanzreserven sowie die Zuschüsse aus dem allgemeinen Bundeshaushalt berücksichtigt, welche den einzelnen Sozialversicherungszweigen zugewiesen werden. In der GRV, die den höchsten Zuschuss erhält, existieren klare gesetzliche Regelungen, die eine jährliche Anpassung der verschiedenen Komponenten des Bundeszuschusses vorsehen. Diese Anpassung erfolgt in Abhängigkeit von der Lohnentwicklung, dem

Beitragssatz und dem Umsatzsteueraufkommen. Von 2013 bis 2023 stiegen die Zuschüsse von knapp 82 Mrd. Euro auf über 112 Mrd. Euro.

In der GKV wurde der Bundeszuschuss erst im Jahr 2004 eingeführt und seitdem deutlich erhöht, allerdings stets diskretionär angepasst. Nachdem der Zuschuss in den Jahren vor der Corona-Pandemie konstant bei 14,5 Mrd. Euro lag, wurde er im Jahr 2020 auf 18 Mrd. Euro und im Jahr 2021 auf 19,5 Mrd. Euro erhöht. Im Jahr 2022 wurde der Zuschuss auf 28,5 Mrd. Euro fast verdoppelt. Im Jahr 2023 wurde der reguläre Bundeszuschuss von 14,5 Mrd. Euro auf 16,5 Mrd. Euro erhöht.⁵ Seit dem Jahr 2024 beträgt der Bundeszuschuss zur GKV wieder 14,5 Mrd. Euro, wie Abbildung 2 zeigt.

Die SPV befand sich nach den Sonderzuschüssen während der Corona-Krise im Übergang zur regulären Gewährung von Bundeszuschüssen. Es ist noch unklar, mit welcher Dynamik sich diese Zuschüsse entwickeln werden. Allerdings läuft der Bundeszuschuss im Zuge der Haushaltskonsolidierung ab 2024 aus. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen. Jedoch ist es – angesichts der demografischen Entwicklung und des zu erwartenden drastischen Anstiegs zukünftiger Pflegefälle – höchst problematisch, dass in diesem Zuge keine Einsparungen bei den Leistungen der SPV geplant sind, sondern die Zuführungen zum Pflegevorsorgefonds gestrichen werden sollen.

Abbildung 2: Steiler Anstieg der Bundeszuschüsse bei konstanten Beitragssätzen in Mrd. Euro – noch ohne Berücksichtigung des Rentenpakets II!



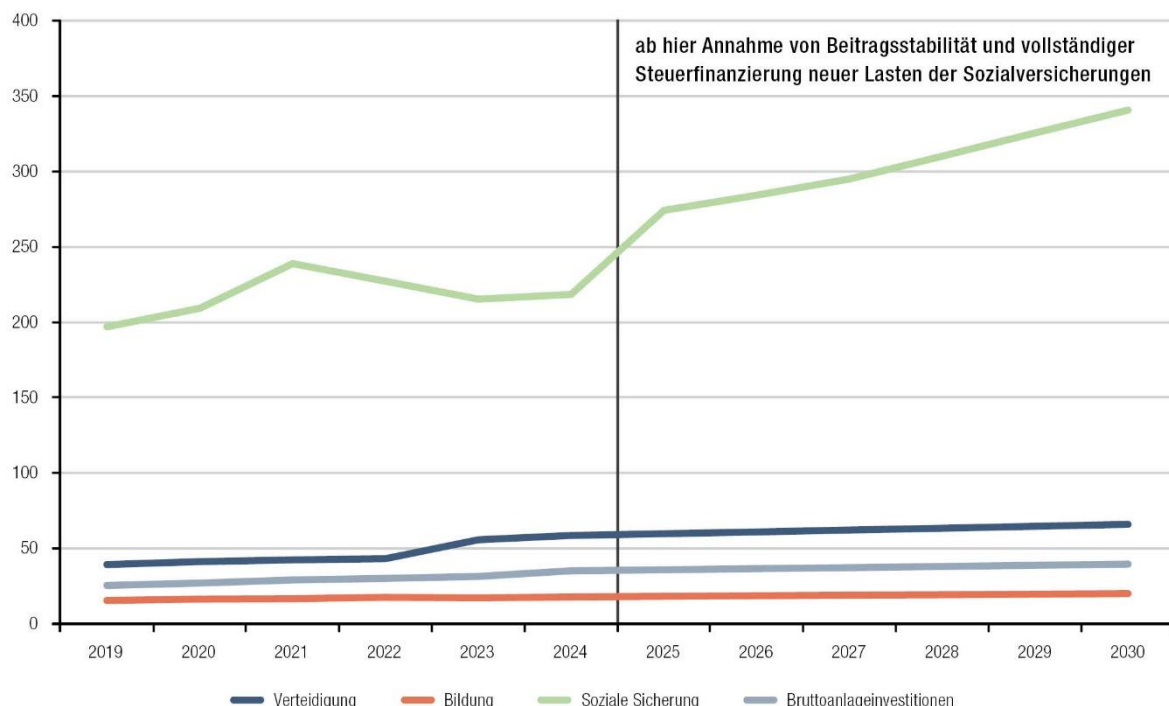
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Büttner, T. und M. Werding (2021), Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen, WIP-Analyse.

⁵ Bundesministerium der Gesundheit (2023), GKV-Finanzstabilisierungsgesetz.

So werden die Bundeszuschüsse an die Sozialversicherungen nach geltendem Recht ohne Maßnahmen zur Beitragssatzstabilisierung nominal deutlich von derzeit 136 Mrd. Euro auf knapp 180 Mrd. Euro im Jahr 2030 steigen, wie die linken Balken in Abbildung 2 veranschaulichen. Ohne Reformen ist eine Zunahme der Bundeszuschüsse zwischen den Jahren 2022 und 2030 um knapp 30 Prozent zu erwarten, während die Summe der Beitragssätze gleichwohl von 40,8 auf 45 Prozent ansteigen wird.⁶ Da das Rentenpaket II und die darin enthaltende Rentenniveauhaltelinie noch nicht formal beschlossen wurden, sind diese Zahlen als konservativ zu interpretieren, da der allgemeine Bundeszuschuss mit den Beitragssatzerhöhungen der GRV wächst. Die rechten Balken zeigen die Entwicklung der Bundeszuschüsse, die erforderlich wären, um die Beitragssätze aller betrachteten Sozialversicherungszweige auf dem gegenwärtigen Niveau konstant zu halten. Insbesondere in der GRV, aber auch in der GKV müssten die Bundeszuschüsse in der Folge deutlich erhöht werden.

Betrachtet man die Ausgabenstruktur des Bundes im Rückblick, so zeigt sich, dass die Ausgaben für die Soziale Sicherung in den letzten Jahren im Trend weitgehend konstant geblieben sind (Abbildung 3). Gleichzeitig sind die Verteidigungsausgaben durch das Sondervermögen Bundeswehr leicht angestiegen. Die Bruttoanlageinvestitionen sowie die Bildungsausgaben des Bundes, bei denen es sich im Wesentlichen um Sonderprogramme zur Förderung von Schülern sowie von Forschung und Entwicklung außerhalb der Hochschulen handelt, haben sich dagegen kaum verändert. Bei einer zunehmenden Steuerfinanzierung der Sozialversicherungen würden die Ausgaben für die soziale Sicherung im Bundeshaushalt ab dem Jahr 2025 deutlich zunehmen und bereits im Jahr 2030 knapp 350 Mrd. Euro erreichen.

Abbildung 3: Ausgaben des Bundes nach Aufgabenbereichen in Mrd. Euro – noch ohne Berücksichtigung des Rentenpakets II!



Quelle: Eigene Darstellung nach Statistisches Bundesamt (2024).

⁶ Büttner, T. und M. Werding (2021), Optionen zur Stabilisierung der Einnahmesituation der Sozialversicherungen, WIP-Analyse.

Diese Berechnungen zeigen, dass eine Steuerfinanzierung der demografischen Lasten zur Schonung der Beitragszahler – gerade angesichts knapper Haushaltskassen – keine tragfähige Alternative darstellt und es illusorisch ist, den Ausgabendruck in den Sozialversicherungen durch Steuerzuschüsse zu kompensieren.⁷ Zudem käme es zu einer willkürlichen Umverteilung von Steuer- zu Beitragszahlern. So würden z. B. Beamte und Selbständige, die nicht in den Sozialversicherungen versichert sind, die Beitragszahler quersubventionieren. Ebenso müssten sich Steuerzahler mit hohen Einkommen überproportional an der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme beteiligen, ohne dafür eine Gegenleistung zu erhalten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass bereits heute die obersten 10 Prozent der Steuerzahler 50 Prozent der Einkommensteuer zahlen.

Die im Rentenpaket II vorgesehene Haltelinie für das Rentenniveau von 48 Prozent zeigt genau diese Einsicht. Damit wird aus der 2018 eingeführten doppelten Haltelinie (Beiträge und Rentenniveau bleiben konstant) eine einfache Haltelinie (nur das Rentenniveau bleibt konstant) mit der Folge, dass die demografischen Lasten einseitig auf die Beitragszahler verlagert werden. Insofern ist auch die einfache Rentenniveauhaltelinie als faktische Rentenerhöhung angesichts der aktuellen Situation der Rentenversicherung äußerst kritisch zu betrachten. Denn das Falsche richtig zu finanzieren, macht das Falsche nicht richtig.

6 Fazit

Eine dauerhafte Erhöhung der Steuerzuschüsse würde lediglich zu einer weitreichenden Lastenverschiebung hin zu den Erwerbstätigen führen und somit zu einem großen Teil von den jüngeren Generationen finanziert werden, ohne die Lasten insgesamt zu verringern. Zudem gelten die Vorteile des Nonaffektationsprinzips im Steuerrecht nicht für die Sozialversicherungen. Eine ex ante Zweckbindung würde die Haushaltsplanung im Rahmen der Gesamtkoordination aller staatlicher Aktivitäten erschweren. In den Sozialversicherungen hingegen wirkt die Zweckbindung als Schutz vor willkürlichen politischen Eingriffen, da im Gegensatz zu Sozialleistungen verfassungsrechtlich abgesicherte individuelle Ansprüche geschaffen werden. Anstelle individueller Ansprüche müssten zudem alternative Verteilungskriterien kreiert werden, die wiederum mit aufwändigen und bürokratischen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden wären. Die Festlegung dieser Kriterien würde zudem zu einem Verteilungskampf der Lobbyorganisationen um das Steuerbudget führen, was eine mittel- und langfristige Planung der Haushaltsmittel erschweren würde.

Als problematisch erweist sich auch die Erfahrung, dass die Bundeszuschüsse zur GRV weder die Struktur noch den Umfang der versicherungsfremden Leistungen widerspiegeln, weshalb eine Einschätzung über die Angemessenheit der Höhe der Zuschüsse nicht möglich ist.⁸ Darüber hinaus birgt die zunehmende Steuerfinanzierung eine Finanzierungssillusion, die durch den Eindruck erweckt wird, dass die Kosten der Sozialversicherung zum Beispiel immer bei 40 Prozent bzw. in Höhe der Beitragssätze lägen. Da die Höhe der Steuerzuschüsse in der Öffentlichkeit wenig präsent sind, wären Leistungsausweitungen leichter zu rechtfertigen.

⁷ Raddatz, G. (2024), Niedrigere Lohnnebenkosten durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer? Eine nur vordergründig charmante Idee, Kurzinformation, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

⁸ Bundesrechnungshof (2023), Gesetzliche Rentenversicherung: Transparenz bei den versicherungsfremden Leistungen schaffen (Nr. 9), URL: <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2023/hauptband-2023/09-voll-text.html>.

Das Äquivalenzprinzip soll die Trennung von Beitrags- und Steuermitteln sichern, unsystematische Umverteilung verhindern und für mehr Transparenz in den öffentlichen Finanzen sorgen. Die wiederkehrende Aufhebung und Umgehung dieses zentralen Grundprinzips verdeutlicht, wie sehr es der deutschen Sozialpolitik an einem ordnungspolitischen Leitbild fehlt. Eine seit Jahren kurzsichtige Haushaltspolitik hat immer wieder zu einer Vermischung von Steuer- und Beitragsmitteln geführt, die die Prinzipien der Sozialversicherungen auf den Kopf stellt. Komplizierte und intransparente Umverteilungsstrukturen sind die Folge. Wenn die Politik die sozialen Sicherungssysteme nachhaltig finanzieren möchte, wird sie um Strukturreformen – wie die Einführung eines höheren Renteneintrittsalters⁹ und mehr Eigenverantwortung in der GKV und SPV¹⁰ – nicht herumkommen.

⁹ Raffelhüschen, B. und S. Seuffert (2020), Ehrbarer Staat? Wege und Irrwege der Rentenpolitik im Lichte der Generationenbilanz, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 148, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

¹⁰ Raffelhüschen, B., Schultis, S., Seuffert, S., Stramka, S. und B. Wimmesberger (2023), Ehrbarer Staat? Die Generationenbilanz Update 2023, Reformansätze für mehr Generationengerechtigkeit in der Kranken- und Pflegeversicherung, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 171, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin.

Stiftung Marktwirtschaft
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN 2197-3059