

Kurzdarstellung zum Workshop vom 11. Januar 2019 „Leitlinien einer künftigen Finanzierung des Sozialstaats“

Der wissenschaftliche Workshop „Leitlinien einer künftigen Finanzierung des Sozialstaats“ fand am 11. Januar 2019 im Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) in Berlin statt. Es wurde darin vor dem Hintergrund der sich wandelnden Arbeitswelt die Leitfragen diskutiert, inwieweit es erforderlich ist, die Finanzierung des Sozialstaats – insbesondere der Sozialversicherungssysteme – stärker von der gegenwärtigen Orientierung an Einkommen aus Arbeit zu lösen, und mit welchen Instrumenten gegebenenfalls eine stärkere Heranziehung anderer Finanzierungsquellen erreicht werden könnte.

Aktuell beträgt in Deutschland das Verhältnis von Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt – also die Sozialleistungsquote – knapp 30 Prozent. Damit stellen die Sozialstaatsausgaben einen wesentlichen Anteil der öffentlichen Haushalte dar. Ihre heutige Finanzierung wird vor allem durch Personen im Kernerwerbsalter von etwa 25 bis 65 Jahren sichergestellt. Denn nur diese Personengruppe weist positive Nettofinanzierungsbeiträge auf. Außerdem findet eine Umverteilung über das Qualifikationsniveau statt, da die kumulierten Nettozahlungen mit steigender Qualifikation durchschnittlich höher ausfallen.

Deutschland steuert bei unveränderter Finanzpolitik und ohne Zuwanderung etwa ab dem Jahr 2025 auf ein dauerhaftes Defizit der Staatsfinanzen zu. Dieser fehlenden fiskalischen Tragfähigkeit kann prinzipiell entweder durch Kürzungen der Ausgaben oder durch eine Verbesserung der Einnahmen begegnet werden. Auf der Einnahmenseite des Sozialbudgets, die im Fokus des Workshops stand, zeigt sich in den letzten Jahren ein rückläufiger Finanzierungsanteil der Unternehmen am Sozialstaat. Demgegenüber stehen wachsende Anteile der privaten Haushalte und von Bund, Ländern und Gemeinden. Bei den Steuereinnahmen haben lohnbezogene Komponenten weiterhin eine große Bedeutung. Die Struktur dieser Einnahmen ist auch in den vergangenen Jahren recht stabil geblieben, obwohl sich die Steuereinnahmen zwischen 2000 und 2017 insgesamt um knapp 60 Prozent erhöht haben. Dennoch stellt sich die Frage, ob sich die Zusammensetzung der Anteile verschiedener Steuern an den Steuereinnahmen auch künftig so aufrechterhalten lässt.

Vor diesem Hintergrund wurde im ersten Teil des Workshops diskutiert, wie sich in der deutschen Volkswirtschaft in den kommenden 20 bis 30 Jahren die Arbeitseinkommen und die daran unmittelbar geknüpften Steuer- und Beitragseinnahmen entwickeln könnten. Dabei wurde deutlich, dass der demografische Wandel nicht nur zu Finanzierungsproblemen des Sozialstaats führt, sondern auch Verteilungsprobleme nach sich zieht. Diese Probleme werden auch bei vergleichsweise günstigen Entwicklungen auftreten. Eine Modernisierung der bestehenden Einnahmenstrukturen des Sozialstaats ist deshalb wichtig, auch wenn seine traditionelle Einnahmenbasis nicht in dem Sinne erodiert, dass sich die Quote der Arbeitseinkommen strukturell zurückbildet.

Der zweite Teil des Workshops wandte sich der Frage zu, wie unterschiedliche Möglichkeiten, die Finanzierung des Sozialstaats auf eine breitere Basis zu stellen, zu bewerten sind. Dabei wurden die möglichen volkswirtschaftlichen Konsequenzen, aber auch praktische Probleme, die mit der Erschließung neuer Finanzierungsquellen für den (Sozial-)Staat verbunden sein könnten, erörtert. Einerseits fallen darunter „klassische“ Einnahmenbasen des Staates, die in Deutschland jedoch aktuell eine verhältnismäßig kleine Rolle spielen (insbesondere: Grund und Boden, Erbschaften und Vermögen), und andererseits neu zu entwickelnde Einnahmenbasen, die sich unter Stichworten wie „Besteuerung von Daten“, „Robotersteuer“ oder „Maschinensteuer“ fassen lassen. Thematisiert wurde außerdem, den Versichertenkreis oder die Beitragsbemessungsgrenze auszuweiten. Nach Einschätzung der Expertinnen und Experten des Fachworkshops sind die Optionen zur Ausweitung (etwa durch die Einbeziehung von Selbstständigen und Beamten oder durch die Berücksichtigung von Kapitaleinkünften) jedoch mit verschiedenen Nachteilen sowie Umsetzungs- und Übergangsproblemen verbunden. So bringen etwa in der gesetzlichen Rentenversicherung eine Ausweitung des Versichertenkreises oder eine höhere Bemessungsgrenze keine nachhaltige Entlastung, da die zusätzlichen Beitragseinnahmen künftig höhere Leistungsansprüche nach sich ziehen. Es wurde hinsichtlich der Potenziale neuer Steuern zur Finanzierung des Sozialstaats darauf hingewiesen, Zusatzkosten und Effizienzverluste durch Verzerrungen der Märkte zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund wurde zum Beispiel eine „Robotersteuer“ als untauglich bewertet, da Investitionsgüter bzw. Produktionsfaktoren besteuert und so Wirtschafts- und Innovationskraft reduziert werden. Eine effektive Besteuerung von international hochmobilem und flüchtigem Kapital oder multinationaler Unternehmen, die ihre Wertschöpfung nicht ortsgebunden erzielen, kann nur mit internationaler Koordination erreicht werden.

Im dritten Teil des Workshops wurde abschließend die Perspektive der den Sozialstaat tragenden Säulen der gesetzlichen Sozialversicherungen aus der Sicht der Praxis beleuchtet. Es wurde im Hinblick auf die Gesetzliche Rentenversicherung sowie auf die Kranken- und Pflegeversicherung die Leitfrage behandelt, welche konkreten Probleme sich aus einer zunehmenden Abkehr von einer Finanzierung über einkommensbezogene Beiträge ergeben könnten. Dabei wurde zwischen den Folgen eines steigenden Steueranteils an der Finanzierung und einer Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlagen auf andere Einkommensarten als das Arbeitsentgelt bzw. das Arbeitseinkommen unterschieden. Es herrschte Einigkeit, dass vor allem versicherungsfremde Leistungen stärker durch Steuern finanziert werden sollten. Steuerfinanzierung ist bei solchen Sozialversicherungszweigen besser begründbar, die andere Sicherungsziele als eine Einkommensersatzfunktion verfolgen und deren Leistungen sich nicht am zu ersetzenden Einkommen orientieren. So wurde etwa angeregt, die Investitionskosten der Gesetzlichen Krankenversicherung durch Steuern zu finanzieren, um hier Beiträge senken zu können – und im Gegenzug bei unveränderter Gesamtbelastung die Beiträge anderer Sozialversicherungszweige (etwa der Rentenversicherung) zu erhöhen.