

Sozialpolitische Untersuchung

**Worin unterscheidet sich die sozialpolitische Leistungsfähigkeit
beitragsgedeckter und nicht beitragsgedeckter Systeme —
auch im Hinblick auf die sich stets wandelnden
sozialpolitischen Bedürfnisse?**

Von Dieter Schäfer

1. Eingrenzungen des Untersuchungsgegenstandes

Als sozialpolitische Zwecke, an deren Erfüllung im folgenden die unterschiedliche Leistungsfähigkeit beitragsgedeckter und nicht beitragsgedeckter Systeme überprüft und nachgewiesen werden soll, werden in diesem Referat nur jene Zwecke der sozialen Sicherung im engeren Sinne angesehen, die im Fragebogen für die Landesberichterstatte zu diesem Colloquium vorgegeben worden sind. Als Zwecke sind hier genannt

1. die Sicherung gegen den Ausfall von Erwerbseinkünften,
2. die Sicherung gegen die Kostenbelastung durch Inanspruchnahme sozialer Dienste.

Alle anderen sozialpolitischen Ziele bleiben also bei den folgenden Überlegungen außer Betracht. Insbesondere werden nicht berücksichtigt

1. das Ziel der Sicherheit des Arbeitsplatzes (Vollbeschäftigung),
2. das Ziel der Sicherheit am Arbeitsplatz und seiner humanen Gestaltung,
3. das Ziel einer gleichmäßigeren Einkommensverteilung, auch im Hinblick auf unterschiedlichen Bedarf und unterschiedliche Belastungen.

Diese Beschränkung des Untersuchungsgegenstandes ergibt sich aus Vorgaben des Veranstalters dieses Colloquiums, nämlich

1. der schon erwähnten Vorgabe, in welchem eingeschränkten Sinn „soziale Sicherung“ verstanden werden soll, und
2. der Vorgabe einer bestimmten Arbeitsteilung zwischen den Referenten, die z. B. Umverteilungsfragen der ökonomischen Untersu-

chung, Fragen der Rechtssicherheit der juristischen Untersuchung und Fragen der gesellschaftlichen Wirkungen der soziologischen Untersuchung zuweist.

2. Ausgangsthese

Unter diesen einschränkenden Voraussetzungen läßt sich zur Beantwortung der gestellten Frage nach der unterschiedlichen Leistungsfähigkeit beitragsgedeckter und nicht beitragsgedeckter Systeme folgende Ausgangsthese formulieren:

- Steuerfinanzierte Systeme sind im Prinzip flexibler, damit aber zugleich auch unsicherer als beitragsfinanzierte.
- Beitragsfinanzierte Systeme verfügen in der Regel über höhere, aber weniger frei disponible Mittel als steuerfinanzierte.

Mit dieser These ist wahrscheinlich der entscheidende Unterschied bezeichnet, aus dem sich alle weiteren Differenzierungen, alle Besonderheiten, die über die sozialpolitische Leistungsfähigkeit der Systeme entscheiden, ableiten.

Diese Ausgangsthese soll zunächst in 3 Punkten kurz erläutert werden, um sie dann weiter auszudifferenzieren und aus ihr eine Reihe weiterer, speziellerer, konkreterer Thesen abzuleiten.

Die wesentlichen Merkmale von Beiträgen und Steuern, die für ihre Leistungsfähigkeit bei der Finanzierung sozialer Sicherungssysteme entscheidend sind, lassen sich — ebenfalls in thesenartiger Kürze — folgendermaßen beschreiben:

a) Sozialversicherungs-(Pflicht-)Beiträge sind eine erzwungene Art der Einkommensverwendung. Daher braucht die Erfüllung des Zwecks, der durch die Beitragszahlung erreicht werden soll, nicht mit anderen privaten Zwecken, mit anderen Möglichkeiten der Einkommensverwendung zu konkurrieren. Da der Zweck beitragsfinanzierter Systeme der sozialen Sicherung in der Regel in einer bestimmten Art der Zukunftsvorsorge (technisch gesprochen: in der Deckung eines Risikos) liegt, brauchen insbesondere Zukunftsbedürfnisse insoweit — d. h. soweit sie durch beitragsfinanzierte Systeme abgesichert werden — nicht mit Gegenwartsbedürfnissen zu konkurrieren — was ein großer Vorteil ist, wenn man bedenkt, daß wegen des „Gesetzes“ der Minderschätzung zukünftiger gegenüber gegenwärtigen Bedürfnissen (aus dem die Grenznutzentheoretiker, insbes. Eugen v. Böhm-Bawerk, eine sehr umfangreiche, subtile Theorie des Kapitalzinses abgeleitet haben) die Zukunftsbedürfnisse zumeist unterliegen, zumindest zurückgedrängt würden, wenn sie sich dieser Konkurrenz stellen müßten.

b) Beiträge sind zweckgebunden. Daher braucht die Erfüllung des Zwecks, der durch die Beitragszahlung erreicht werden soll, nicht mit anderen politischen, auch nicht mit anderen sozial-politischen Zwecken zu konkurrieren. Die Zuteilung der Mittel für den angestrebten sozial-politischen Zweck ist grundsätzlich aus der laufenden Auseinandersetzung um Prioritäten in den öffentlichen Haushalten herausgehalten¹. Die Beiträge sind sozusagen *uno actu* mit ihrer Aufbringung, mit dem Zahlungseingang schon dem Zweck gewidmet, für den sie erhoben werden. Daher steht dieser Zweck weniger als bei Steuerfinanzierung in der Gefahr, zurückgedrängt, vernachlässigt, nicht mehr erfüllt zu werden, wenn im politischen Willensbildungsprozeß andere Prioritäten gesetzt werden.

c) Steuern sind² „einmalige oder laufende Geldleistungen, *die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen* und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einkünften allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft“. Steuern sind also wie Pflichtbeiträge Zwangsabgaben, die eine anderweitige, privater, individueller Entscheidung anheim gegebene Verwendung jener Einkommensteile verhindern, die für die Erfüllung der Abgabepflicht verwendet werden müssen. Im Gegensatz zu Beiträgen unterliegen Steuern aber dem Nonaffektationsprinzip. Sie sind grundsätzlich allgemeine Deckungsmittel des Haushalts. Sie sind nicht zweckgebunden, sondern stehen zur freien Disposition der Staatsgewalt, in Legislative und Exekutive, für alle legitimen Staatszwecke. Dabei ist es in das freie Belieben der Staatsorgane gestellt, ihrer souveränen Entscheidung überlassen (in demokratischen Staaten freilich im Rahmen der ihnen konstitutionell eingeräumten Kompetenzen), welche Zwecke sie reichlich, welche mäßig, welche dürftig und welche überhaupt nicht dotieren wollen.

Aus diesen Merkmalen ließe sich sowohl für Steuern als auch für Beiträge jeweils eine Negativliste und eine Positivliste im Hinblick auf ihre Eignung für die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme ableiten. Da aber — soweit es überhaupt Unterschiede in der sozialpolitischen Leistungsfähigkeit von Steuern und Beiträgen gibt — die Liste der Steuervorteile komplementär zur Liste der Beitragsnachteile wäre *et vice versa*, dürfte eine solche Systematik für die weiteren Überlegungen nicht besonders zweckmäßig sein. Da jedes Argument, das die Vorzüge des einen Finanzierungsinstruments hervorhebt, immer zu-

¹ Vgl. Hans F. Zacher, Gleiche Sicherung von Mann und Frau — Zur gesellschaftspolitischen Relevanz der Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung Nr. 4/1977, S. 216.

² § 1 Abgabenordnung.

gleich die geringere Eignung des anderen Instruments belegt, wird man beider Vor- und Nachteile nur in dem komplexen Zusammenhang erörtern können, in dem sie in der sozialen und ökonomischen Wirklichkeit stehen. Es soll jedoch versucht werden, bei dieser Erörterung eine gewisse Reihenfolge einzuhalten, die mit den größten Vorzügen der Beitragsfinanzierung beginnt und mit ihren Schwächen endet.

3. Sozialpolitische Begründungen für Beitragsfinanzierung

a) Die Konzeption, die für die Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland bestimmend ist, beruht (wie schon in der Sozialenquôte zutreffend festgestellt wurde³) auf der Grundentscheidung, eine möglichst weitgehende Proportionalität zwischen Sozialleistungen und früher verdienten Erwerbseinkommen anzustreben. In der Sozialenquôte wird sie im wesentlichen damit begründet, daß sie dem vorhandenen sozialen Sicherungssystem, der gegebenen Wirtschafts- und Rechtsordnung und den Vorstellungen der Mehrheit der Bevölkerung am besten entspreche. Aber es werden auch inhaltliche Begründungen gegeben, warum diese Konzeption eine sinnvolle sozialpolitische Zielvorstellung enthält. Sie laufen, kurz zusammengefaßt, darauf hinaus, daß Sozialpolitik nicht nur den Lebenserhalt, sondern auch Lebenskontinuität sichern müsse⁴. Ähnlich war schon im Sozialplan der SPD von 1957 gefordert worden, daß die Höhe der sozialen Geldleistungen neu bestimmt werden müsse, und in diesem Zusammenhang die programmatische Regel aufgestellt worden: „Bei vorübergehender Verdienstunterbrechung müssen soziale Geldleistungen einem unzumutbaren Absinken der Lebenshaltung vorbeugen und bei dauerndem Verdienstausfall einen Absturz der Lebenshaltung verhindern. Die Lebenshaltung des Rentners ist im Zusammenhang mit der Lebenshaltung des Erwerbstätigen zu sehen. Bei den Dauerrenten ... müssen daher die Renten im festen Verhältnis zum Arbeitsverdienst festgesetzt werden und in diesem Verhältnis bleiben⁵.“

Unabhängig davon, wie einleuchtend und überzeugend jedem Einzelnen solche Vorstellungen erscheinen, bleibt der Tatbestand unbestreitbar, daß sie für die in der Bundesrepublik Deutschland betriebene Sozialpolitik bestimmend sind. Aber auch in Ländern, die sich dem System der einheitlichen Grundversorgung aller Staatsbürger ver-

³ Walter Bogs, Hans Achinger, Helmut Meinhold, Ludwig Neundörfer, Wilfried Schreiber, Soziale Sicherung in der Bundesrepublik Deutschland (im folgenden zitiert: „Sozialenquôte“), Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1966, Textziffern 327, 330 f., 337, 340.

⁴ Sozialenquôte, Tz. 331 und 338.

⁵ Walter Auerbach u. a., Sozialplan für Deutschland, Berlin und Hannover 1957, S. 26.

schrieben hatten, wie insbesondere Großbritannien und die skandinavischen Länder, sind nach und nach Zusatzsysteme eingeführt worden, die einkommensbezogen sind und auf die Grundversorgung aufgestockt werden. So scheint es gerechtfertigt, von einer internationalen Tendenz zu mehr einkommensbezogenen Leistungen zu sprechen, auch wenn es Gegenbewegungen gibt.

Solche Systeme, die auf die Aufrechterhaltung des während des Erwerbslebens erreichten Lebensstandards zielen, lassen sich wahrscheinlich nur bei Beitragsfinanzierung legitimieren und durchsetzen. Denn weil die Beiträge zweckgebunden sind, läßt sich argumentieren, daß die höhere Leistung, die höhere Rente von ihrem Empfänger durch die Zahlung entsprechend höherer Beiträge gewissermaßen erworben worden sei. Auf diese Weise gibt nur das Beitragssystem eine Rechtfertigung, demjenigen, der sein Leben lang gut verdient hat, eine hohe Sozialleistung, eine hohe Rente zu geben.

Das scheint zunächst keineswegs logisch und keineswegs zwingend. Denn der gut Verdienende hat ja auch wesentlich mehr Steuern gezahlt als der Bezieher eines kleinen Einkommens, wegen der Progression der Einkommensteuer sogar überproportional mehr, während die Sozialversicherungsbeiträge nur einkommensproportional erhoben werden. Aber die Steuerprogression wird eben aus der steuerlichen Leistungsfähigkeit begründet, die es rechtfertigt, hohe Einkommen stärker zur Finanzierung der allgemeinen öffentlichen Aufgaben heranzuziehen, so daß trotz Progression kein Überschuß bleibt, der dem Erwerb individueller Ansprüche auf Sozialleistungen dienen könnte. Nur wenn die Progression die bei höheren Einkommen zunehmende steuerliche Leistungsfähigkeit überstiege (wie auch immer das zu messen und festzulegen wäre), könnte sie die Zuerkennung einkommensproportionaler — dann vielleicht sogar progressiver — Sozialleistungen rechtfertigen.

Da und solange das nicht der Fall ist, kann die Verwirklichung des Lebensstandardprinzips in der sozialen Sicherung nur in beitragsfinanzierten Systemen vertreten und erreicht werden. Dies ist wahrscheinlich der einzige Zusammenhang, in dem Steuern nicht nur weniger leistungsfähig als Beiträge, sondern sogar gänzlich ungeeignet sind, ein sozialpolitisches Ziel — hier das der Sicherung des während des Erwerbslebens erreichten Lebensstandards — zu erreichen.

Diese Überlegungen lassen sich in der These zusammenfassen:

Das Lebensstandardprinzip, das in vielen Ländern als wichtiges sozialpolitisches Ziel angesehen wird, ist für die Bemessung von Sozialleistungen (wahrscheinlich) nur in beitragsfinanzierten Systemen legitimierbar und durchsetzbar.

Wenn diese These richtig ist und wenn außerdem die Voraussetzung richtig ist, daß möglichst weitgehend einkommensproportionale Leistungen ein wichtiges Ziel der Sozialpolitik sind, ist die Beitragsfinanzierung insoweit nicht nur leistungsfähiger, sondern geradezu unentbehrlich.

b) Wegen des Nonaffektationsprinzips kann es weder zwischen dem Steueraufkommen und der Summe aller Sozialleistungen noch zwischen der Steuerschuld des einzelnen und seinen individuellen Sozialleistungsansprüchen eine direkte Verbindung, erst recht keine Proportionalität geben. Beitragsfinanzierte Systeme erfordern dagegen stets eine gewisse Entsprechung, wenn auch nicht unbedingt eine rechnerische Äquivalenz, von Beiträgen und Leistungen. Dieser Gesichtspunkt ist auch in dem Papier von Dr. Murphy, Assistant Deputy Minister im kanadischen Department of National Health and Welfare, zur Research Conference der ISSA im Mai 1979 in Ottawa enthalten. „The insurance role requires“, sagt er dort⁶, „that the program structure includes a visible link between expected benefits and contributions (at least in the aggregate)“.

Beitragsfinanzierte Systeme sind deshalb für Transfers, durch die die Einkommensverteilung verändert werden soll, weniger geeignet als steuerfinanzierte. Infolgedessen finden sich oft Mischformen der Finanzierung, wenn Sozialversicherungssysteme auch für Zwecke der Einkommensverteilung eingesetzt werden sollen. Typisch dafür ist der Reichszuschuß zur Invalidenversicherung, der seit der Errichtung dieses Instituts zu jeder einzelnen Rente in Höhe des einheitlichen Grundbetrages gezahlt wurde. Zu diesem Grundbetrag kamen dann weitere beitragsabhängige Rententeile hinzu.

Freilich gibt es auch bei reiner Beitragsfinanzierung Umverteilungseffekte. In allen Zweigen der deutschen Sozialversicherung bewirkt die Gewährung von zusätzlichen Leistungen an die „mitversicherten“ Familienangehörigen ohne Zahlung zusätzlicher Beiträge einen deutlichen „sozialen Ausgleich“. Er ist dort am stärksten ausgeprägt, wo einheitliche „Sachleistungen“ aus einkommensproportionalen Beiträgen finanziert werden. Auch ohne Progression bei den Beiträgen findet also im Beitragsrecht der Sozialversicherung ein Ausgleich zugunsten der Bezieher niedrigerer Einkommen statt, weil diese trotz geringerer Beitragszahlungen gleiche Sachleistungen erhalten wie die Zahler höherer Beiträge. Die Bemessung der Beiträge in konstanten Prozentsätzen des Arbeitsentgelts — und nicht nach der Höhe des Risikos, mit dem die

⁶ E. M. Murphy, *Methods of Financing Social Security: An Introductory Analysis*. Document ISSA/RDS/CONF/4/A for the Research Conference of the International Social Security Association in Ottawa, 28 - 30 May 1979, p. 6.

einzelnen Versicherten den Versicherungsträger belasten — stellt somit auf der Einnahmeseite der Sozialversicherung auch eine Form des sozialen Ausgleichs dar, soweit die Höhe der Leistungen nicht von den Beiträgen abhängt.

Dies ist geradezu die ideale Form des sozialen Ausgleichs, die alle Verteilungsprobleme lösen, ja als Problem aufheben würde, wenn sie sich für alle Bedürfnisse verallgemeinern ließe. Denn die Regelungen der Krankheitskostenversicherung bedeuten ja nichts anderes, als daß der Bedarf an medizinischer Behandlung stets mit dem gleichen Prozentsatz des Einkommens gedeckt werden kann, unabhängig davon, wie hoch das Einkommen ist, unabhängig davon, wie hoch die Behandlungskosten sein mögen, und auch unabhängig davon, wie viele Personen von diesem Einkommen leben müssen und wieviele davon vielleicht ärztliche Behandlung benötigen.

Zusammenfassend läßt sich sagen:

Beitragsfinanzierte Systeme sind für Transfers, durch die die Einkommensverteilung geändert werden soll, im Prinzip weniger geeignet als steuerfinanzierte, weil Beitrag und Leistung eine gewisse Entsprechung (Äquivalenz, Proportionalität) haben müssen und nicht in beliebiger Relation zueinander stehen dürfen. Soweit beitragsfinanzierte Systeme jedoch für einkommensproportionale Beiträge zusätzliche Familienleistungen oder einheitliche Leistungen erbringen, was bei „Sachleistungen“ in der Regel der Fall ist, stellen sie eine ideale Form des „sozialen Ausgleichs“ dar.

c) Wegen des Nonaffektationsprinzips können steuerfinanzierte Systeme nicht das gleiche Maß an sozialer Sicherheit — im Sinne von Sicherheitsbewußtsein und Sicherheitsgefühlen — gewährleisten wie beitragsfinanzierte. Bei steuerfinanzierten Systemen muß der abgabepflichtige Bürger stets gewärtig sein, daß ein bestimmtes, bisher sozialpolitisches Zwecke gewidmetes Steueraufkommen für andere Zwecke „umgewidmet“ und ihm damit die soziale Sicherheit, auf die er gebaut und vertraut hat, entzogen wird. Über Steuern finanzierte Systeme sind dem Zugriff zugunsten anderer als sozialpolitischer Zwecke viel stärker ausgeliefert als über Beiträge finanzierte. Steuermittel können jederzeit „umgeschichtet“, von einem Verwendungszweck in einen anderen umdirigiert werden, ohne daß den Staatsorganen der Vorwurf gemacht werden könnte, ihre Kompetenzen überschritten oder gar ihre Amtspflicht verletzt zu haben. Das gilt selbst dann, wenn bestimmte Steuerarten ausdrücklich zum Zwecke der Finanzierung bestimmter sozialer Sicherungsaufgaben eingeführt oder die Tarife bestimmter Steuerarten ausdrücklich zu diesem Zweck erhöht worden sind.

Man mag dagegen einwenden, daß die demokratische Öffentlichkeit über die Versprechungen von Regierungen und Parlamenten wachen werde und daß diese es sich deshalb nicht leisten könnten, Steuermittel, die sie auf Grund sozialpolitischer Programme — d. h. mit der ausdrücklichen Begründung, sie seien für die Finanzierung von mehr sozialer Sicherheit erforderlich — erhoben haben, anderen als den deklarierten oder zumindest ähnlichen sozialpolitischen Zwecken zuzuführen. Dieser Einwand übersieht jedoch die Kurzfristigkeit der politischen Argumentation. Sowohl die Politiker als auch ihre Überwacher vergessen sehr schnell, welches die Begründung für zusätzliche Abgaben war, als sie eingeführt wurden. Sobald sich die Abgabepflichtigen an die zusätzlichen Zahlungspflichten gewöhnt haben, sobald die Überwälzungsvorgänge abgeschlossen sind, sobald sich jeder, der es kann, schadlos gehalten hat, sei es durch Preisaufschläge in Höhe der Steuerbelastungen, sei es durch Lohnzuschläge in Höhe der steuererhöhten Preissteigerungen, gehört die neue Steuer bzw. die Steuererhöhung zu den Daten, zum sozioökonomischen Umfeld, mit dem man sich arrangiert, auf das man sich eingerichtet hat. Von diesem Zeitpunkt an gilt dann auch der lang bewährte Grundsatz, daß alte Steuern gute Steuern seien; und weil man sich an sie angepaßt hat, braucht man auch die rationale Begründung, die anfänglich einmal in der Realisierung sozialpolitischer Zwecke gelegen hatte, nicht mehr, um die weitere Erhebung der Steuer zu legitimieren und fortzuführen. Zulagen zur Einkommensteuer, die für die Berlinhilfe oder aus konjunkturpolitischen Gründen erhoben worden sind, mögen als Belegbeispiele für diesen Mechanismus, für diese Psychologie des Vergessens an dieser Stelle genügen.

Es bleibt die Schlußfolgerung:

Steuerfinanzierte Systeme sind im Bewußtsein der Betroffenen unsicherer als beitragsfinanzierte, weil sie dem Zugriff des Finanzministers und der Konkurrenz aller öffentlichen Zwecke viel stärker ausgesetzt sind.

4. Psychologische Begründungen für Beitragsfinanzierung

Die größere Sicherheit, die die betroffenen Bürger bei beitragsfinanzierten Systemen empfinden, hängt ganz offensichtlich mit der Zweckbindung des Mittelaufkommens und mit gewissen Äquivalenzvorstellungen zusammen, die mit beitragsfinanzierten Leistungen stets verbunden sind und die den Rechtsanspruch auf die Leistung im Bewußtsein der betroffenen Bürger als auch wirtschaftlich fundiert erscheinen lassen. Wegen dieser psychologischen Reaktionen hat man auch dort, wo die soziale Sicherung eher den Charakter eines Versorgungs- als eines

Sozialversicherungssystemen angenommen hat, daran festgehalten, die Finanzierungsmittel als Beiträge zu bezeichnen. So weist z. B. Preller darauf hin⁷, daß in den skandinavischen Sicherungssystemen sowie im britischen formell „Beiträge“ erhoben würden, die jedoch Steuercharakter trügen. Die Begründung für solche Sondersteuern sei psychologisch: den Versorgten solle nahe gebracht werden, daß die Leistungen nicht „umsonst“ gewährt würden.

Ähnlich hatte Lord Beveridge in seinem Bericht, den er 1942 dem britischen Parlament vorgelegt hat, argumentiert. Sozialversicherung sei das System, das vom Volk gewünscht werde: „... benefit in return for contributions, rather than free allowances from the State, is what the people of Britain desire“⁸. Nur so könne eine endgültige Lösung vom Armenrecht mit Bedürftigkeitsprüfung vollzogen werden, was er als eines der vornehmsten Ziele seines Reformvorschlages ansah: „Payment of a substantial part of the cost of benefit as a contribution irrespective of means of the contributor is the firm basis of a claim to benefit irrespective of means“⁹.

Offensichtlich haben diese Vorstellungen von Beveridge trotz der Abkehr von seiner „flat rate democracy“ noch immer Gültigkeit und Wirksamkeit. Dr. Fulbrook hat in seinem Landesbericht für dieses Colloquium im Zusammenhang mit der Kritik am Versicherungsprinzip diesen Psychologismus noch prononcierter beschrieben als Beveridge, wenn er sagt: „Der Mythos eines auf Beitragsleistung gegründeten Versicherungssystems, das vom Steuersystem vollständig getrennt ist, erweist sich jedoch als politisch nützlich; das Zögern, die Analogie zur Versicherung aufzugeben, wird so verständlich“¹⁰.

Wenn das aber schon für ein System wie das britische gilt, in dem Sozialversicherungsbeiträge in das allgemeine Steueraufkommen fließen¹¹ und auch „Sozialversicherungsleistungen“ vielfach aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden¹², wird man bei ganz oder überwiegend beitragsfinanzierten Systemen mit Selbstverwaltung und eigener Finanzhoheit erst recht mit derartigen psychologischen Effekten rechnen können. Sie führen zu einer Art von Äquivalenzvorstellung, der die soziale Sicherung als ein Verrechnungsvorgang zwischen Ein-

⁷ Ludwig Preller, Praxis und Probleme der Sozialpolitik, Tübingen und Zürich 1970, S. 320.

⁸ Sir William Beveridge, Social Insurance and Allied Services (im folgenden zitiert: „Beveridge Report“), 1942, S. 11.

⁹ Beveridge Report, S. 12.

¹⁰ Julian Fulbrook, Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung, Landesbericht über Großbritannien. In diesem Band, S. 51.

¹¹ Vgl. Julian Fulbrook, in diesem Band S. 42.

¹² Vgl. Julian Fulbrook, in diesem Band S. 41.

zahlungen in das System und Rückzahlungen aus dem System erscheint. Auf diese Weise legitimieren die Empfänger ihr Recht zum Bezug von Sozialleistungen vor sich selbst.

Als Zusammenfassung der psychologischen Begründungen für Beitragsfinanzierung läßt sich folgende These formulieren:

Beitragsfinanzierte Systeme werden als sicherer und würdiger empfunden, weil sie den Rechtsanspruch auf Sozialleistungen über seine juristische Kodifizierung hinaus durch die Entwicklung einer Art von Äquivalenzvorstellung wirtschaftlich und moralisch legitimieren. Der ohne Rücksicht auf die individuelle Situation des Beitragszahlers erhobene Beitrag dient so der inneren und äußeren Rechtfertigung des Leistungsbezugs ohne Rücksicht auf die individuelle (Einkommens-) Situation des Leistungsempfängers.

5. Finanzpolitische Begründungen für Beitragsfinanzierung

Psychologische Reaktions- und Verhaltensweisen der beschriebenen Art sind nicht nur beim Leistungsempfang, sondern auch bei der Aufbringung der Deckungsmittel wirksam. Steuern sind allemal für den Einzelnen verlorenes Geld, weil er — das ergibt sich schon aus der Definition der Steuer — keine (direkte) Gegenleistung dafür erhält. Sie mindern das verfügbare Einkommen. Beiträge sind dagegen in gewissem Sinne ein Entgelt für eine Leistung, die dem Individuum direkt zugute kommt, auch wenn diese Gegenleistung dem gezahlten Beitrag nicht genau äquivalent ist. Mit Beiträgen erkaufte der Zahlungspflichtige etwas, durch Beitragszahlung erwirbt er bestimmte Ansprüche. Insofern sind Beiträge trotz ihres Zwangscharakters nicht nur einfach eine Minderung des verfügbaren Einkommens, sondern auch eine Art der Einkommensverwendung, wenn auch eine erzwungene.

Darauf war schon in der Sozialenquôte hingewiesen worden. „Steuern werden zwar“, so heißt es dort, „vom Einkommensbezieher immer als Einkommensabzug betrachtet; er wird deshalb bei ihrer Erhöhung versuchen, sie zu überwälzen, oder eventuell seine Leistungsbereitschaft ändern. Ob das bei Beiträgen überhaupt oder in gleichem Maße der Fall ist, kann immerhin in Frage gestellt werden. Die Beiträge haben zwar mit Steuern den Pflichtcharakter gemeinsam; doch sind sie, sofern sie wirklich dem zahlenden Individuum in Form einer Sicherung wieder zugute kommen, der Einkommensverwendung für Lebens- oder Krankenversicherungsprämien ähnlich¹³.“

Es spricht in der Tat manches dafür, daß Steuern und Beiträge unterschiedlich eingeschätzt werden und daß auf entsprechende Abgabe-

¹³ Sozialenquôte, Tz. 430.

pflichten unterschiedlich reagiert wird. Obwohl der durchschnittliche rentenversicherte Arbeitnehmer nur mit etwa 10 % seines Einkommens für Steuern, dagegen mit über 16 % für Beiträge belastet ist¹⁴, wird über die Höhe der Steuern mehr geklagt als über die Höhe der Beiträge — was allerdings auch mit daran liegen mag, daß bei einmaligen Zahlungen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld die Progression plötzlich so stark zupackt.

Wenn das aber so ist, wenn Steuern und Beiträge unterschiedlich betrachtet werden und unterschiedliche Reaktionen auslösen, ergeben sich daraus u. U. wichtige Konsequenzen für den finanziellen Spielraum, den die Sozialpolitik hat. In der Sozialenquête ist die Frage erörtert worden, „ob . . . Beiträge in gleicher Weise wie Steuern als Belastung empfunden und dementsprechend überwältigt werden“. Die Frage ist deshalb wichtig, weil bei Überwälzung „die Bindung des Sozialbudgets an das Wachstum des Sozialprodukts sehr viel enger (wäre) als wenn das nicht der Fall ist. Da immerhin die Chance besteht, daß Beiträge nicht wie Steuern angesehen und daher nicht mit im einzelnen unberechenbarem Erfolg auf die Preise abgewälzt, sondern von den Beitragszahlern, denen sie letztlich zugute kommen, definitiv getragen werden, kann das Sozialbudget eine etwas größere Beweglichkeit erhalten“¹⁵.

Wichtiger als die Frage der Überwälzung ist aber vielleicht noch die andere Frage, ob bei Beiträgen mit ähnlichen Widerständen und Vermeidungshandlungen gerechnet werden muß wie bei Steuern, ob insbesondere die Politiker, die über die Erhöhung von Beiträgen und Steuern zu entscheiden haben, glauben, mit solchen Widerständen rechnen zu müssen. Wenn sie die Psyche der Beitragszahler ähnlich einschätzen wie die Verfasser der Sozialenquête, wenn sie mit diesen davon ausgehen, daß Beitragszahlungen nicht nur einen Einkommensentzug, sondern auch eine Art der Einkommensverwendung darstellen, werden sie mit geringeren Widerständen rechnen.

Es kommt die alte finanzpolitische Maxime und Erfahrung hinzu, daß aus einer einzigen Steuerart nie das gleiche Aufkommen erzielt werden kann wie aus einer Vielzahl von Steuern. Beiträge sind als eine ganz andere Abgabenart besonders geeignet, die Abgabefähigkeit der Bevölkerung viel weiter auszuschöpfen, als durch eine zusätzliche Steuer oder eine Steuererhöhung möglich wäre. Dazu seien hier nur ganz wenige Zahlen genannt; sie beziehen sich auf das Jahr 1977¹⁶. In diesem Jahr betragen die gesamten (kassenmäßigen) Steuereinnahmen von Bund,

¹⁴ Verheiratet, ohne Kinder: Vgl. Sozialbericht 1978, hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1978, S. 319.

¹⁵ Sozialenquête, Tz. 431.

¹⁶ Wirtschaft und Statistik Nr. 5/1978, S. 308.

Ländern und Gemeinden rd. 298 Mrd. DM; darunter waren die Lohnsteuer mit rd. 91 Mrd. DM, die veranlagte Einkommensteuer mit rd. 39 Mrd. DM und die Körperschaftsteuer mit rd. 17 Mrd. DM. Die Steuern auf die Einkommen von Selbständigen, Unselbständigen und juristischen Personen beliefen sich also zusammen auf rd. 147 Mrd. DM. Demgegenüber waren die Beiträge zu Sozialversicherungssystemen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge zusammen) rd. 18 % höher, nämlich rd. 173 Mrd. DM! Darüber hinaus wurden aus öffentlichen Mitteln rd. 114 Mrd. DM für Zwecke der sozialen Sicherung (in dem weiten Sinne des Sozialbudgets, ohne Steuerermäßigungen) aufgewendet¹⁷.

Daraus ergeben sich folgende einfache Alternativrechnungen:

1. Sollten die Beiträge durch direkte Steuern auf Einkommen und Gewinne substituiert werden, müßten diese Steuern um 18 % steigen.
2. Sollten die Beiträge durch direkte Steuern auf Lohneinkünfte substituiert werden, müßte die Lohnsteuer um 90 % erhöht werden.
3. Sollten die Beiträge ohne Steuererhöhungen durch Zuschüsse aus dem allgemeinen Steueraufkommen substituiert werden, blieben für die Finanzierung anderer Aufgaben von Bund, Ländern und Gemeinden gerade noch 3,7 % des Steueraufkommens übrig. Denn die gesamten Steuereinnahmen sind nach Abzug der Mittel, die auch heute schon in die Sozialpolitik fließen, um nicht mehr als rd. 11 Mrd. DM höher als das Beitragsaufkommen! Ohne Beiträge würden also die gesamten Steuereinnahmen bis auf einen geringfügigen Rest für die Finanzierung der sozialen Sicherung im heutigen Umfang in Anspruch genommen.

Die Bedeutung der Beitragsfinanzierung — wahrscheinlich wird man sogar sagen müssen: die Unentbehrlichkeit der Beitragsfinanzierung — ist aufgrund dieser Zahlen evident. Auf jeden Fall wären die finanziellen Möglichkeiten, Sozialpolitik zu betreiben, ohne Beiträge ganz erheblich eingeschränkt.

Zum Abschluß dieses Punktes sei das Papier zitiert, das die Projektgruppe zur Vorbereitung dieses Colloquiums erstellt hat; denn es beschreibt das Problem in einer sehr nüchternen und präzisen Kürze: „In jedem Fall sind die Beiträge ein Mittel, das finanzpolitische System aufzulockern. . . . Finanzpolitik steht immer vor der Spannung, daß eine an der Leistungsfähigkeit orientierte Steuer (z. B. die *impôt unique* der Physiokraten. — D. S.) die gerechteste Abgabe zu sein scheint, daß

¹⁷ Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Sozialbericht '78, Bonn 1978, S. 180 f.

aber praktische, insbesondere sozialpsychische Gründe die Konzentration des Abgabensystems auf eine oder auch nur wenige Steuern nicht erlauben. Beiträge sind eine sinnvolle Möglichkeit der Diversifikation¹⁸.

Das läßt sich auch in folgender These zusammenfassen:

Die Kombination von Steuern und Beiträgen läßt ein höheres Gesamtaufkommen aus Zwangsabgaben zu, als bei Beschränkung allein auf das Steuersystem zu erzielen wäre. Das gilt schon deshalb, weil Beiträge wegen der Zweckbindung der aufkommenden Mittel geringere „Abgabewiderstände“ auslösen als Steuern.

6. Nachteile der Beitrags- gegenüber der Steuerfinanzierung

a) Anders als bei den vom Einkommen erhobenen Steuern sind die Sozialversicherungsbeiträge nicht nach der Höhe des Arbeitsentgelts progressiv gestaffelt, sondern werden — jedenfalls bis zu den Beitragsbemessungsgrenzen — mit dem gleichen Prozentsatz erhoben¹⁹. In dieser Simplizität der Proportionalität „könnte im Vergleich zu der progressiven Belastung durch Steuern eine unsoziale oder doch im Hinblick auf die progressive Besteuerung widersprüchliche Gesamtregelung gesehen werden“²⁰.

Außer beim progressiven Tarif, der die unterschiedliche Leistungsfähigkeit in Abhängigkeit von der Höhe des Einkommens berücksichtigt, ist die Steuergesetzgebung auch im Hinblick auf besondere Belastungen wesentlich feinfühlicher, gerechter als die Sozialgesetzgebung. Aus mancherlei sozialen Gründen, wie Selbstvorsorge, Erziehungspflichten, Verwandtenhilfe oder Gesundheitsschutz, Gründe, die in der sozialen Sicherung wiederkehren, werden Steuernachlässe gewährt. Alle derartigen Bestimmungen, die steuerliche Vergünstigungen wegen sozialer Umstände zum Inhalt haben, haben unverteilende Wirkungen. Denn die Steuern, die dem einen erlassen werden, müssen bei anderen entsprechend erhöht werden. Insofern betreibt der Steuerfiskus in nicht unerheblichem Umfang Einkommensumverteilung unter sozialpolitischen Vorzeichen. Das genuin sozialpolitische Finanzierungsinstrument, der Sozialversicherungsbeitrag, kennt dagegen solche soziale Rücksichtnahme überhaupt nicht.

¹⁸ Hans F. Zacher, Problemskizze, in diesem Band S. 29.

¹⁹ Länder mit offen progressiven Beitragssystemen sind mir nicht bekannt. Eine indirekte Progression ergibt sich allerdings in verschiedenen Ländern dadurch, daß — wie in der deutschen Einkommensteuer — niedrige Einkommen beitragsfrei bleiben und erst über diese Freigrenze hinausgehende Einkommensteile mit dem proportionalen Beitragssatz belastet werden.

²⁰ Sozialenquôte, Tz. 248.

Diese soziale Gefühllosigkeit bei der Beitragsbemessung hat allerdings ihre innere Berechtigung. Da die Steuerzahlung keine Gegenleistung auslöst, bringt eine Verringerung der Steuerlast keinen Nachteil für den Steuerzahler mit sich. Durch Beitragszahlungen werden dagegen Ansprüche erworben. Sofern der Anspruch mit der Höhe des Beitrags korreliert, würde die Berücksichtigung sozialer Umstände bei der Beitragsbemessung die Einkommensbelastungen auf den Sozialleistungsanspruch übertragen. Derjenige, der soziale Schwierigkeiten durchzustehen hat, die zu recht zu einer Steuerminderung führen, würde beim Bezug von Sozialleistungen wieder schlechter dastehen. Das gilt aber, wie gesagt, nur, wenn und soweit die Sozialleistung von der Beitragshöhe abhängt. Wo das nicht der Fall ist, wie in der Regel bei den „Sachleistungen“, stünde der Berücksichtigung sozialer Gesichtspunkte bei der Beitragsbemessung eigentlich nichts im Wege.

Daher läßt sich zusammenfassend sagen:

Die direkten Steuern sind in ihrer Bemessung viel sozialer als die in der Regel einkommensproportional erhobenen Beiträge. Direkte Steuern haben daher bereits als solche, bei der Erhebung, einen sozialpolitischen Entlastungs- und Umverteilungseffekt.

b) Die Zweckbindung der Beiträge für die Deckung bestimmter Risiken führt zur Errichtung besonderer Fonds und besonderer Institutionen zur Verwaltung dieser Fonds. Solche Fonds müssen dann auch ihre eigene Finanzwirtschaft betreiben, ihre eigenen Bilanzen aufstellen. Das muß sich nicht immer in rechtlich verselbständigten Verwaltungsstrukturen wie den deutschen Sozialversicherungen vollziehen. Aber es muß die Aussonderung und Verselbständigung der durch Beiträge aufgebrachten Vermögensmasse geben, weil sonst die Beiträge ihren spezifischen Charakter verlieren und zu allgemeinen Deckungsmitteln der öffentlichen Haushalte werden würden.

Bei einer solchen ausgesonderten und verselbständigten Vermögensmasse läßt sich der Budgetausgleich aber nicht mehr garantieren. Da die Verpflichtung zur Beitragszahlung und die Rechte, die daraus erwachsen, genau normiert zu sein pflegen, ergeben sich immer dann Finanzierungssalden, wenn die Zahl der Beitragszahler, die Zahl der Leistungsbezieher oder die Bemessungsgrößen für Beiträge und Leistungen stärkere Schwankungen aufweisen. Insofern sind beitragsfinanzierte Systeme anfällig gegen jede Strukturveränderung im Versichertenbestand. Wollte man solche Anfälligkeit durch eine unbedingte und unlimitierte Staatsgarantie beheben, bestünde wiederum die Gefahr der Denaturierung der Beiträge zu allgemeinen Deckungsmitteln.

Die Zweckbindung der Beiträge, die zu ihrer Verwaltung in verselbständigten Fonds Anlaß gibt, wird daher mit folgendem Nachteil erkaufte:

Beitragsfinanzierte Systeme müssen in sich einen Budgetausgleich, ihre „innere Balance“ (Zacher) finden. Das macht sie anfälliger gegen Veränderungen insbesondere der Zahl der Beitragszahler und Leistungsempfänger als steuerfinanzierte.

c) Die andere Seite der Aussonderung und Verselbständigung der durch Beiträge aufgebrachten Vermögensmassen ist ihre Abschirmung, ihre Immunität gegenüber Ansprüchen für andere Zwecke. Das gibt ihnen einen unangefochtenen, nicht durch kurzfristige politische Meinungsänderungen in Frage gestellten, folglich insofern weitgehend verlässlichen und kontinuierlichen finanzwirtschaftlichen Rahmen, der ihnen langfristige — und das heißt Vertrauen und damit Sicherheit produzierende und verbreitende — Planungen vorzunehmen und Leistungszusagen zu machen erlaubt. Damit unterliegen sie aber andererseits auch ganz bestimmten Restriktionen. Die Zweckbindung der Beitragsmittel hindert sie u. U., andere als die ursprünglich einmal projektierten, andere als die aufgrund solcher Projektionen fixierten Systemzwecke zu verfolgen und zu fördern. Beiträge, die etwa zur Sicherung von Alterseinkommen erhoben werden, können nicht ohne weiteres anderen sozialpolitischen Zwecken, z. B. der Vermeidung von Erwerbsunfähigkeit oder der Früherkennung kindlicher Behinderungen, zugeführt werden.

Insofern sind über Beiträge finanzierte Systeme weniger flexibel, weniger variabel als über Steuern finanzierte. Die Sozialpolitik verliert an Aktionsradius, wenn sie das Beitragsaufkommen gemäß konkreter Leistungsversprechen für den Fall des Eintritts bestimmter, genau definierter „Versicherungsfälle“ verausgaben muß. Sie hat dann nicht mehr die Alternative, neue, vielleicht inzwischen als wichtiger und effektiver erkannte Aufgaben in Angriff zu nehmen, sondern muß die Leistungszusagen erfüllen, die sie früher einmal, nach anderen Vorstellungen und Erkenntnissen, gegeben hat.

Wenn z. B. für das Ziel der Erhaltung der Gesundheit die Freistellung von Arbeitsleistungen als notwendig angesehen wird, weil man glaubt, im arbeitsbefreiten Zustand seien die Heilungsaussichten besser, und wenn man deshalb jedem Pflichtversicherten durch Gesetz und Krankenkassensatzung die Zahlung von Krankengeld und die Übernahme der Kosten ärztlicher Behandlung für den Fall einer Erkrankung zusagt, dann bleiben eben keine Mittel verfügbar, um kollektive Maßnahmen der Prävention und der Herstellung gesundheitsfördernder

Lebensbedingungen durchführen zu können. Und wären die Mittel verfügbar, dürften sie gar nicht für diesen Zweck verwendet werden. Wenn z. B. erkannt wäre, daß durch Umweltbelastungen Krankheiten hervorgerufen oder verschlimmert werden oder ihre Heilung verhindert wird, müßte das Ziel der Erhaltung der Gesundheit vor allem durch Umweltschutzpolitik angestrebt werden. Das würde aber kollektive Bemühungen erfordern, zu denen die Krankenkassen gar nicht befugt sind, für die sie die Beiträge ihrer Versicherten gar nicht verwenden dürfen. Sie müssen darauf bedacht bleiben, das zu tun, was das Gesetz ihnen vorschreibt. Obwohl ihr Zweck die Erhaltung und Förderung der bei ihnen versicherten Bevölkerung ist, dürfen sie keine Gesundheitspolitik betreiben, die etwa in der Wiederherstellung gesunder Umweltbedingungen bestünde.

Insofern sind beitragsfinanzierte Systeme weniger anpassungsfähig als steuerfinanzierte. Sie haben wegen der Zweckbindung der durch Beiträge aufkommenden Mittel nur geringe Dispositionsspielräume, um sich auf neuartige sozialpolitische Bedürfnisse umzustellen, auch wenn diese Bedürfnisse allmählich wichtiger und dringlicher geworden sind als andere, denen sich diese Systeme bisher gewidmet haben. Das gilt insbesondere, wenn sozialpolitische Zwecke besser durch die Bereitstellung kollektiver Güter als durch die Zuerkennung individueller Rechtsansprüche erreicht werden können.

d) Die Absonderung der zweckgebundenen Beitragsmittel von der allgemeinen politischen Willensbildung und vom allgemeinen Haushaltsausgleich ist in der Regel zugleich eine Absonderung versicherter Personengruppen und versicherter Risiken, die andere Personen und andere Risiken als nicht abgesicherte ausschließt. Daher ist die Beitragsfinanzierung im Gegensatz zur Steuerfinanzierung nicht universell anwendbar. Denn auch für diese ausgeschlossenen Gruppen und Risiken muß es irgendeine Sicherung geben, zumindest die Sicherung des Existenzminimums. Für die Personen und Fallgruppen, die nicht „vorsorge-“, nicht „beitragsfähig“ sind, müssen daher neben beitragsfinanzierten gleichzeitig steuerfinanzierte Systeme bestehen.

Daraus entsteht ein Problem, das insbesondere von solchen Ländern artikuliert wird, die in der Alternative „Sozialversicherung mit Rechtsanspruch“ oder „Fürsorge mit Bedürftigkeitsprüfung“ denken. In der Tat ist schwer zu legitimieren, daß bei Risiken, für die bestimmte Personengruppen durch zwangsweise Abzüge vom Einkommen selbst aufkommen müssen, anderen Personengruppen ein gänzlich unentgeltlicher Rechtsanspruch auf Sozialleistungen unabhängig von ihrem verfügbaren Einkommen eingeräumt wird. Wenn nun aber, wie Beveridge gesagt hat, „a claim to benefit irrespective of means“ als der große soziale

Fortschritt, als die einzige Möglichkeit, die Menschenwürde des Hilfebedürftigen unangetastet zu lassen, angesehen wird, dann ist der Verweis der Restgruppen auf „means-tested benefits“ doppelt diskriminierend. Sie bleiben nicht nur der entwürdigenden Situation des Bittstellers, der sich der Prüfung seiner Bedürftigkeit unterziehen muß, ausgesetzt, sondern sie müssen sich sozusagen durch Inanspruchnahme der Fürsorge selbst als nicht zu den ordentlich gesicherten Bürgern gehörig deklarieren. Wenn es *nur* Fürsorgeleistungen gibt, ist wenigstens klar, daß auch ordentliche Menschen in ihren Genuß kommen können. Wenn es aber für die ordentlichen ein beitragsfinanziertes System gibt, werden die Klienten der Fürsorge in die Situation der Randgruppe abgedrängt.

Derartige Bedenken kommen in dem britischen Landesbericht zu diesem Colloquium deutlich zum Ausdruck, wenn es dort heißt: „... die Konzentrierung auf diesen Versicherungsmythos hat zu einer künstlichen Unterscheidung zwischen verschiedenen Typen von Leistungen geführt, die ... möglicherweise für die öffentliche Haltung gegenüber den Empfängern gewisser Leistungstypen negative Auswirkungen mit sich bringt. Sie hat in dieser Weise dazu beigetragen, den Ruch von Scham und Inferiorität aufrecht zu erhalten, der den fürsorgemäßigen Leistungsformen ... immer noch anhaftet²¹.“

So ist es nicht verwunderlich, daß die Zugehörigkeit zu einer Sozialversicherungseinrichtung, die ursprünglich Merkmal einer unterprivilegierten, der proletarischen Existenz war, im Laufe der Entwicklung zu einem Privileg geworden ist. Daher ist dann auch das Recht auf soziale Sicherheit von den UN ausdrücklich in den Katalog der allgemeinen Menschenrechte aufgenommen worden. Wenn die Bedenken von Dr. Fulbrook richtig sind, daß die aus den allgemeinen, in der Regel an Beitragszahlungen gebundenen sozialen Sicherungssystemen ausgeschlossenen Minderheiten noch mehr diskriminiert und als Randgruppe etikettiert werden, müßte man vielleicht auch das Recht auf Beitragszahlung zum allgemeinen Menschenrecht deklarieren.

Zusammenfassung

Sowohl Steuern als auch Beiträge sind eine erzwungene Art der Einkommensverwendung. Die mit ihnen zu finanzierenden Zwecke brauchen daher nicht mit privaten Zwecken um die Mittelverwendung zu konkurrieren.

Beiträge sind zweckgebunden. Der mit ihnen zu finanzierende Zweck braucht daher nicht mit anderen politischen, auch nicht mit anderen

²¹ Julian Fulbrook, in diesem Band S. 52.

sozial-politischen Zwecken zu konkurrieren. Für Steuern gilt dagegen das Nonaffektationsprinzip. Sozialpolitische Zwecke, die aus ihnen finanziert werden sollen, müssen daher grundsätzlich mit allen anderen Staatszwecken konkurrieren.

Das bedeutet, daß steuerfinanzierte Systeme im Prinzip flexibler, damit zugleich aber auch unsicherer sind als beitragsfinanzierte. Daraus ergeben sich Vor- und Nachteile von Steuern bzw. Beiträgen für die Finanzierung sozialer Sicherungssysteme, die sich wie folgt zusammenfassen lassen:

1. Die Sicherung des während des Erwerbslebens erworbenen Lebensstandards durch einkommensproportionale Sozialleistungen ist wahrscheinlich nur in beitragsfinanzierten Systemen legitimierbar und politisch durchsetzbar.
2. Beitragsfinanzierte Systeme sind für Transfers, durch die die Einkommensverteilung geändert werden soll, im Prinzip weniger geeignet als steuerfinanzierte, weil Beitrag und Leistung eine gewisse Entsprechung haben müssen und nicht in beliebiger Relation zueinander stehen dürfen. Soweit beitragsfinanzierte Systeme jedoch für einkommensproportionale Beiträge zusätzliche Familienleistungen oder einheitliche (insbesondere Sach-)Leistungen erbringen, bewirken sie einen sozialen Ausgleich.
3. Steuerfinanzierte Systeme können nicht das gleiche Maß an sozialer Sicherheit — im Sinne von Sicherheitsbewußtsein und Sicherheitsgefühlen — gewährleisten wie beitragsfinanzierte, weil Steuern grundsätzlich für alle Staatszwecke zur Verfügung stehen.
4. Beitragsfinanzierte Systeme werden als würdiger und sicherer empfunden, weil sie den Rechtsanspruch auf Sozialleistungen über seine juristische Kodifizierung hinaus durch die Entwicklung einer Art von Äquivalenzvorstellung wirtschaftlich und moralisch legitimieren und auf diese Weise der äußeren und inneren Rechtfertigung des Leistungsempfangs dienen.
5. Die Kombination von Steuern und Beiträgen läßt ein höheres Gesamtaufkommen aus Zwangsabgaben zu, als bei Beschränkung allein auf das Steuersystem zu erzielen wäre. Direkte Steuern sind in ihrer Bemessung viel „sozialer“ als einkommensproportional erhobene Beiträge und haben daher als solche einen sozialpolitischen Entlastungs- und Umverteilungseffekt.
6. Beitragsfinanzierte Systeme müssen in sich einen Budget-Ausgleich finden. Das macht sie anfälliger gegen Veränderungen insbesondere der Zahl der Beitragszahler und Leistungsempfänger als steuerfinanzierte.

7. Wegen der Zweckbindung der aufkommenden Mittel sind beitragsfinanzierte Systeme weniger anpassungsfähig als steuerfinanzierte. Sie können sich auf neuartige sozialpolitische Bedürfnisse schwerer umstellen.
8. Beitragsfinanzierte Systeme müssen versicherte Personengruppen und versicherte Risiken absondern. Für die ausgeschlossenen Personen- und Fallgruppen muß es jedoch zumindest auch eine Sicherung des Existenzminimums geben, die dann aber in der Regel von einer Bedürftigkeitsprüfung abhängig gemacht wird. Dadurch geraten diese Gruppen noch stärker, als es bei einem System, das nur Leistungen nach Fürsorgegrundsätzen kennt, der Fall wäre, in die Gefahr der Diskriminierung als Randgruppen.

Summary

Both taxes and contributions are a form of compulsory income expenditure. Therefore, the purposes financed from the funds thus raised do not compete with private interests.

Contributions are bound to specific purposes. That is why the objective financed through contributory payments do not compete with other political or socio-political objectives. Taxes, however, are subjected to the „Nonaffektationsprinzip“ (a principle excluding the predetermination for specific purposes). Therefore, socio-political aims which are to be financed from taxation inevitably compete with all other public objectives.

That means that schemes financed by way of taxation are in principle more flexible and at the same time less secure than contributory schemes. These facts entail certain advantages and disadvantages in connection with the financing of social security schemes either by way of taxation or by contributory payments; they can be resumed as follows:

1. The maintenance of a certain standard of living the individual has achieved during his active life can probably only be legitimated and politically enforced in connection with contributory schemes.
2. Contributory schemes are in principle less suited for transfers which are to alter the distribution of income than systems financed by way of taxation, as contributions and benefits necessarily have to be in a certain rational relation; their relationship must not be arbitrary. However, by providing additional family allowances or flat-rate benefits (especially benefits in kind) for earnings-related

contributions, contributory schemes may effect a kind of social equalization.

3. Schemes financed by way of taxation cannot provide social security to the same extent as contributory schemes — social security in this connection, is meant in sense on individual consciousness and feeling of security — for taxes are to finance all public purposes on principle.
4. Contributory schemes are felt to be less degrading and more secure, as they legitimate the entitlement to benefit not only on the grounds of its legal codification, but also by developing a feeling of equivalence in an economic and moral sense, and thus justifying the receipt of benefits towards the individual and towards the community.
5. When both taxes and contributory payments are combined, a higher total revenue of compulsory payments can be achieved as is the case when only taxes are levied. Contrary to earnings-related contributions, the assessment of direct taxes is far more „social“ and leads to relief and redistribution in a socio-political sense.
6. Contributory schemes necessitate a budgetary balance. Therefore, they are more sensitive to changes as regards for instance the number of contributors and beneficiaries than the schemes that are financed by way of taxation.
7. As, in contributory schemes, the funds raised through contributions are bound to specific purposes, these schemes are less flexible than those financed by way of taxation. They are less apt to adapt to new socio-political needs.
8. Contributory schemes have to define certain groups of insured persons and insured risks. However, for those groups of persons and contingencies thus excluded a certain minimum of subsistence must be guaranteed; in that case, however, a means test is generally required. As a consequence, the recipients of such benefits are even more liable to discrimination as in the case of a scheme which only provides social assistance benefits.