

# **Das Verhältnis von Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung**

---

Gefördert von der Hans-Böckler-Stiftung

**28. November 2005**

---

Prof. Dr. Dr. h.c. Bert Rürup  
Technische Universität Darmstadt  
Institut für Finanz- und Wirtschaftspolitik  
Residenzschloss 64283 Darmstadt  
ruerup@vwl.tu-darmstadt.de

Die vorliegende Untersuchung wurde mit Unterstützung des Instituts für Gesundheits- und Sozialforschung GmbH (IGES), Berlin, erstellt.

## **Kurzfassung**

In den zurückliegenden drei Jahrzehnten hat sich das Anteilsverhältnis zwischen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen deutlich zugunsten der Beitragsfinanzierung verschoben. Dies geschah primär durch die Ausweitung „versicherungsfremder“ Leistungen sowie in Form der so genannten Verschiebepolitik. Mittlerweile wird nicht nur von wissenschaftlicher, sondern auch verstärkt von politischer Seite die Forderung nach einer verstärkten Entlastung der Sozialversicherungen durch Steuermittel gestellt. Damit setzt die aktuelle Debatte einen deutlichen Kontrapunkt zu der Entwicklung der letzten Jahrzehnte. (Kapitel 1)

Ein verstärkter Einsatz von Steuermitteln in der Finanzierung der sozialen Sicherung zielt gleichzeitig auf drei grundlegende Problembereiche, nämlich auf die zunehmend schwierige Finanzierung der sozialen Sicherung bei einer alternden Bevölkerung, auf widersprüchliche Verteilungswirkungen, vor allem aber auf die beschäftigungshemmenden Wirkungen einer lohnzentrierten Beitragsgestaltung. Ansatzpunkte einer verstärkten Steuerfinanzierung sind die so genannten versicherungsfremden Leistungen auf der Ausgabenseite bzw. gesamtgesellschaftlich ausgerichtete Umverteilungsfunktionen der Sozialversicherung auf der Einnahmenseite. (Kapitel 2)

Aus ordnungspolitischer Perspektive sollte sich die Abgrenzung zwischen Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung primär am Äquivalenzprinzip orientieren. In der Realität erlaubt dieses Prinzip jedoch nicht immer trennscharfe Abgrenzungen, wenn es auch auf individueller Ebene Geltung haben soll. Im Hinblick auf die Fragestellung bietet es sich daher an, ein sozialversicherungstypisches Äquivalenzprinzip zugrunde zu legen, wie es jüngst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung vorgeschlagen hat. Außerdem können weitere ordnungspolitische Kriterien in Erwägung gezogen werden. Hierzu zählt ein möglichst widerspruchsfreies Zusammenwirken von Steuern und Sozialabgaben. Als problematisch erweist sich hingegen das Kriterium der sozialpolitischen Nachhaltigkeit, welches häufig für eine generelle Ablehnung jeglicher Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung bemüht wird. Eine hohe Hürde für eine Umfinanzierung bislang aus Beitragsmitteln gedeckter Sozialleistungen stellt die Verschuldung der öffentlichen Haushalte dar. (Kapitel 3)

Die Wirkungsanalyse einer Umfinanzierung beschränkt sich in der vorliegenden Untersuchung auf gesamtwirtschaftliche Wachstums- und Beschäftigungseffekte. Aus einer mikroökonomischen Perspektive gründen positive Beschäftigungseffekte auf einer Verringerung des „Abgabenkeils“ zwischen Produzentenlohn und Konsumentenlohn und den mit diesem verbundenen Fehlanreizen für das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage. Hieraus folgt, dass es entscheidend auf die Art der Steuerfinanzierung ankommt, ob und in welchem Ausmaß eine Umfinanzierung positive Beschäftigungswirkungen haben kann. Mit Blick auf die gesamtwirtschaftlichen Ziele kommt für eine Umfinanzierung der Mehrwertsteuer eine herausgehobene Bedeutung zu. (Kapitel 4)

Neuere Modellrechnungen, die simultan die Wirkungen einer Beitragssenkung bei gleichzeitiger Finanzierung der Beitragsausfälle aus Steuermitteln sowie die makroökonomischen Wirkungszusammenhänge abbilden, gelangen zu recht unterschiedlichen, teilweise sogar negativen Ergebnissen für Wachstum und Beschäftigung. Sie zeigen aber auch, dass bei einer sorgfältigen Ausgestaltung einer Umfinanzierung – sowohl im Hinblick auf ordnungspolitische Kriterien als auch unter Berücksichtigung bisheriger empiriegestützter Modellrechnungen – ein durchaus beachtliches Potential besteht, die beitragsfinanzierte Sozialversicherung, und insbesondere die Finanzierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, zu stabilisieren und gesamtwirtschaftlich „verträglicher“ zu gestalten. (Kapitel 4)

Angesichts der möglichen positiven Effekte sowohl für die sozialen Sicherungssysteme als auch für die Gesamtwirtschaft ist eine Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern unter Beachtung der hier erläuterten Kriterien und der bisherigen Studienergebnisse zu empfehlen. Dabei sollte die Form eines Bundeszuschusses nur für diejenigen Sozialversicherungszweige gewählt werden, deren einkommensabhängige Beitragsgestaltung auch der Art der Leistungsbemessung entspricht, also für die Gesetzliche Rentenversicherung und die Arbeitslosenversicherung. Um die Zielgenauigkeit der Zuschüsse zu erhöhen, sollten mit ihnen die Beitragssätze nur für diejenigen Versicherten gesenkt werden, die die gegenwärtigen versicherungsfremden Umverteilungen finanzieren. Für die Gesetzlichen Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung hingegen lässt sich mit einer Umstellung auf Pauschalbeiträge die Umfinanzierung zielgenauer als mit Bundeszuschüssen bewerkstelligen.

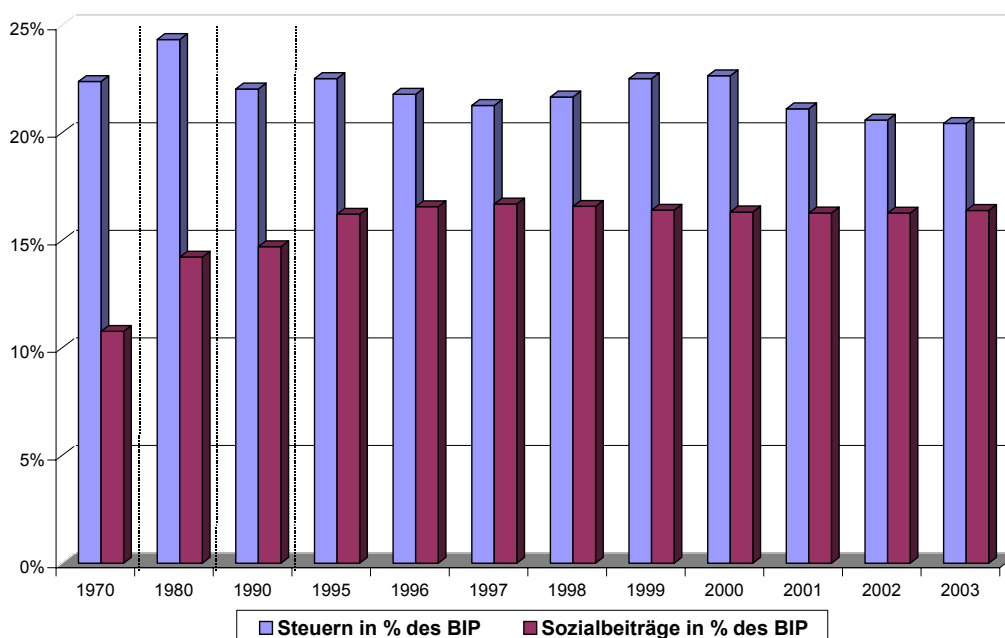
## **Inhaltsübersicht**

<b>Kurzfassung .....</b>	<b>2</b>
<b>1 Entlastung der öffentlichen Haushalte zu Lasten der Sozialversicherungen .....</b>	<b>5</b>
<b>2 Ziele und Ansätze einer verstärkten Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung.....</b>	<b>12</b>
<b>3 Ordnungspolitische Kriterien der Beitragsfinanzierung und der Steuerfinanzierung .....</b>	<b>17</b>
3.1 Abgrenzung zwischen Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung.....	17
3.2 Zusammenwirken von Steuern und Sozialabgaben .....	26
3.3 Ausweitung der Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung .....	27
<b>4 Wirkungsanalyse einer verstärkten Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung.....</b>	<b>32</b>
4.1 Mikroökonomische Perspektive: Wirkungen des „Abgabenkeils“ in der Partialanalyse .....	32
4.2 Umfinanzierung im gesamtwirtschaftlichen Kontext .....	39
4.2.1 Wirkungen und Alternativen einer Steuerfinanzierung.....	40
4.2.2 Berücksichtigung von makroökonomischen Wirkungszusammenhängen .....	43
<b>5 Fazit .....</b>	<b>46</b>
<b>Literatur.....</b>	<b>49</b>

## 1 Entlastung der öffentlichen Haushalte zu Lasten der Sozialversicherungen

In den zurückliegenden drei Jahrzehnten hat sich das Anteilsverhältnis zwischen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen deutlich in Richtung Beitragsfinanzierung verschoben. Betrachtet man zunächst das Verhältnis der Steuereinnahmen und der Sozialbeiträge jeweils zum nominalen Bruttoinlandsprodukt seit dem Jahr 1970 (Abb. 1), so zeigt sich eine deutlich unterschiedliche Entwicklung.

Abb. 1: Steuerquote und Sozialbeitragsquote



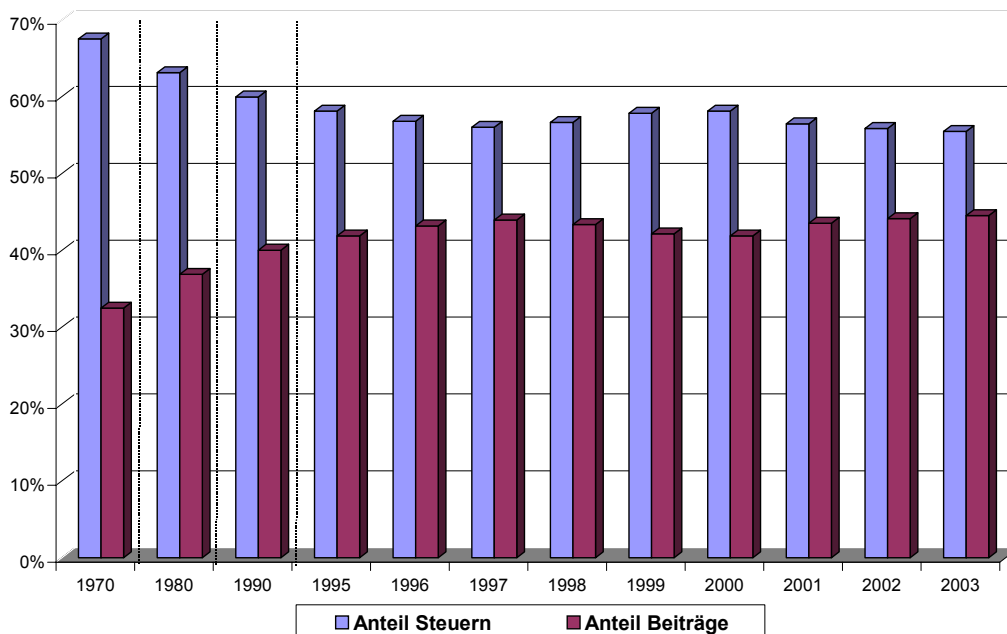
Kassenmäßige Steuereinnahmen. Sozialbeiträge: Sozialbeiträge der Versicherten und tatsächliche Beiträge der Arbeitgeber, d. h. ohne Berücksichtigung der unterstellten Sozialbeiträge für die Beamtenversorgung (2003: vorläufige Ergebnisse). Bis 1990: früheres Bundesgebiet. Quellen: SVR 2005, Tab. 40\*, Tab. 66\*; BMGS: Sozialbudget 2003. Tabellenauszug (Stand: Januar 2005), S. 30, 34. Bruttoinlandsprodukt in jeweiligen Preisen. Bis 1990: früheres Bundesgebiet. Quelle: SVR 2005, Tab. 23\*.

Bis zum Jahr 2000 schwankte die *Steuerquote* ohne steigende Tendenz in einer Bandbreite von 21,3 % und 24,3 % des nominalen Bruttoinlandsprodukts. Der Anstieg der Steuerquote zum Ende der 90er Jahre ist auf die Anhebung der Mehrwertsteuer im Jahre 1998 und auf die ökologische Steuerreform seit dem Jahr 1999 zurückzuführen. Seit dem Jahr 2000 ist die Steuerquote dagegen deutlich gesunken auf 20,4 % im Jahr 2003. Dies ist Folge der rückläufigen Einnahmen aus der Einkommensteuer infolge der Steuerreform 2000. Die *Sozialbeitragsquote* ist dagegen von 10,8 % (1970) auf

16,7 % im Jahr 1997 kräftig gestiegen und seitdem nur leicht auf 16,4 % gesunken. Der Anstieg verlief allerdings nicht gleichmäßig, sondern ist im wesentlichen auf zwei stärkere Expansionsphasen gekennzeichnet: Zu Beginn der 70er Jahre kam es zu Leistungsausweitungen in den Sozialversicherungen, infolge derer die Quote um rund vier Prozentpunkte zunahm. Ein weiterer schubartiger Anstieg um über zwei Prozentpunkte war im Zusammenhang mit der Vereinigung zu verzeichnen. Erst seit Ende der 90er Jahre konnte die Sozialbeitragsquote durch die Erhöhungen der Bundeszuschüsse zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) aufgrund der ökologischen Steuerreform etwas zurückgeführt werden.

Eine sogar divergente Entwicklung von Steuern und Sozialbeiträgen ergibt sich, wenn ihre Summe als Bezugsgröße gewählt wird, also das Gesamtvolumen von kassenmäßigen Steuereinnahmen und den Sozialbeiträgen der Versicherten sowie der Arbeitgeber (Abb. 2). Bezogen hierauf betrug das **Verhältnis von Steuern zu Beiträgen** 68 : 32 im Jahre 1970, im Jahre 2003 nach vorläufigen Schätzungen dagegen nur noch 55 : 45. Damit erreichte der Anteil der Steuern seinen bislang niedrigsten Wert, nachdem er im Zeitraum 1998-2000 vorübergehend noch einmal auf ca. 58 % gestiegen war.

Abb. 2: Das Verhältnis von Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen in Deutschland



Steuereinnahmen und Sozialbeiträge: siehe Erläuterungen zu Abb. 1.

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat der Gesetzgeber bewirkt, dass die öffentlichen Haushalte durch eine Verschiebung von Belastungen in die Sozialversicherungen entlastet wurden. Dies geschah durch zwei Arten von Maßnahmen:

- Der Gesetzgeber übertrug den Sozialversicherungen die Zuständigkeit für gesellschafts-, sozial- und familienpolitische Leistungen, ohne dass die Übernahme der damit verbundenen Ausgaben geregelt wurde. Diese Leistungen werden unter der Bezeichnung „*versicherungs fremde Leistungen*“ subsumiert. Beispiele in der GRV sind die im Jahr 1986 eingeführten Kinderzeiten sowie die Auffüllbeträge und Renten- bzw. Übergangszuschläge zu Renten in den neuen Bundesländern nach der Vereinigung. Ein aktuelles Beispiel in der GKV ist die Finanzierung von Leistungen für die Primärprävention überwiegend aus Beitragsmitteln.
- Innerhalb der Sozialversicherung fand eine Belastungsverschiebung zugunsten der Sozialversicherungszweige statt, an die aus dem öffentlichen Haushalt Steuerzuschüsse gezahlt werden, zu Lasten der GKV, die bislang keine bzw. nur geringfügige Bundeszuschüsse erhält („*Verschiebebahnhöfe*“). Die Einnahmen der GKV wurden dadurch beschnitten, dass sich infolge der Gesetzgebung die Beitragszahlungen der GRV und der Gesetzlichen Arbeitslosenversicherung (ALV) an die GKV verringerten. Beispiele hierfür sind die Minderungen der Bemessungsgrundlage für die Beitragszahlungen aufgrund von Leistungen bei Arbeitslosigkeit an die GKV (mehrfach seit 1995) und der erleichterte Zugang für freiwillig Versicherte in die Krankenversicherung der Rentner (2002). Die Befreiung von der Sozialabgabepflicht bei Entgeltumwandlung nach dem Altersvermögensgesetz (2001) dient der Förderung der privaten Altvorsorge und entlastet damit die GRV; die Beitragsausfälle treffen aber auch die GKV, die soziale Pflegeversicherung und die Arbeitslosenversicherung.

Die *Verschlechterung der Finanzierungssituation in der Sozialversicherung*, die parallel zu der beschriebenen Entwicklung stattfand, ist nicht allein auf die Verschiebungen der Belastungen aus dem Steuersystem zurückzuführen. Wesentliche Faktoren sind überdies die steigende Lebenserwartung und konjunkturelle Schwächephasen, vor allem aber strukturelle Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt, die die Beitragsgrundlagen der Sozialversicherung beeinträchtigen. In den vergangenen Jahren konnten die Sozialversicherungshaushalte nur mittels zum Teil weitgehender Eingriffe des Gesetzgebers stabilisiert werden (vgl. Deutscher Bundestag 2005).

- In der **GRV** wurden der Beitragssatz und die Beitragsbemessungsgrenze erhöht, Leistungserhöhungen ausgesetzt, die Mindestschwankungsre-

serve abgesenkt, die Zuschüsse zu den Beiträgen der Rentner an die Pflegeversicherung gestrichen und der Rentenauszahlungstermin auf das Monatsende verschoben. Es wird geschätzt, dass durch diese Maßnahmen im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2005 zusätzliche finanzielle Mittel in Höhe von rd. 30 Mrd. € generiert werden können. Die Finanzierungsprobleme der GRV sind hierdurch aber nicht gelöst. So wurde wegen der niedrigen Beitragseinnahmen infolge der hohen Arbeitslosigkeit im Verlauf des Jahres 2005 nicht nur der Bundeszuschuss an die Rentenkassen vorgezogen, sondern darüber hinaus eine weitere Liquiditätshilfe des Bundes in Anspruch genommen.

- Die **GKV** verzeichnete seit dem Jahr 2001 wieder Defizite mit steigender Tendenz. Im Jahr 2003 betrug das Defizit knapp 3,5 Mrd. €. Am Ende desselben Jahres hatten die Krankenkassen einen saldierten Schuldenstand in Höhe von nahezu 6 Mrd. €. Mit dem GKV-Modernisierungsgesetz ergriff der Gesetzgeber u. a. auch weitreichende Maßnahmen zur Stabilisierung der Finanzsituation. Hierzu zählten die Einführung einer Praxisgebühr, höhere Zuzahlungen der Versicherten und Leistungsausgrenzungen sowie höhere Beiträge auf Versorgungsbezüge. Infolgedessen konnte die GKV im Jahr 2004 einen Überschuss in Höhe von rd. 4 Mrd. € erzielen, der teilweise für den Schuldenabbau genutzt wurde. Für das Jahr 2005 wird ein weniger günstiges Finanzergebnis erwartet; im ersten Halbjahr hat sich der Überschuss bereits deutlich reduziert.
- Die **soziale Pflegeversicherung** erwirtschaftet seit dem Jahr 1999 Defizite, so dass ihre finanziellen Rücklagen von 4,99 Mrd. € (Ende 1998) auf mittlerweile 3,42 Mrd. € (Ende 2004) gesunken sind. Es wird erwartet, dass der Mittelbestand im Laufe des Jahres 2007 die Schwelle von 1,5 Monatsausgaben unterschreiten wird. Vor diesem Hintergrund besteht ein weitgehender sozialpolitischer Konsens über den Bedarf an grundlegender Reform der Pflegeversicherung.
- Im Zeitraum der Jahre 2001 bis 2004 entstanden in der **Arbeitslosenversicherung** Defizite in einer Gesamthöhe von knapp 18 Mrd. €. Auch für die Arbeitslosenversicherung bestimmen daher Überlegungen zu einschneidenden Reformen, darunter strengere Voraussetzungen des Leistungsbezugs sowie eine Verkürzung der Bezugsdauer, die gegenwärtige sozialpolitische Diskussion.

Angesichts dieser finanziellen Entwicklungen in allen Sozialversicherungszweigen dreht sich die politische Debatte derzeit um die Handlungsoptionen. Zwei wesentliche Ursachen, die zur Verringerung der Probleme in den Sozialversicherungen beseitigt werden müssten, sind die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt, speziell die Abnahme der voll sozialversicherungs-



pflichtigen Beschäftigungsverhältnisse, sowie der unzureichende Nachwuchs in den Sozialversicherungen. Die diskutierten Konzepte zur Beseitigung dieser Ursachen sind aber weder unumstritten und eindeutig zielführend, noch sind sie kurzfristig wirksam.

Durch den **Einsatz von Steuermitteln** können die Sozialversicherungen dagegen relativ kurzfristig entlastet werden. Dieser Ansatz ist nicht neu und wird bereits – ungeachtet der beschriebenen gegenläufigen Entwicklung – praktiziert. Insbesondere in der GRV, aber auch in der Arbeitslosenversicherung und neuerdings in der GKV sorgt der Gesetzgeber dafür, dass die zunehmende Befrachtung dieser Sozialversicherungszweige mit gesamtgesellschaftlichen Aufgaben durch steuerfinanzierte Bundeszuschüsse, zumindest teilweise, ausgeglichen wird.

- Der mit Abstand größte Bundeszuschuss fließt an die **GRV**: Gemäß Bundeshaushaltsplan 2005 wird aus dem Etat des ehemaligen Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGS) ein Bundeszuschuss in Höhe von 61,8 Mrd. € an die GRV (einschließlich Bundesknappschaft) gezahlt; dies entspricht einem Anteil von knapp  $\frac{3}{4}$  des Etats des ehemaligen BMGS. Hinzu kommt der zusätzliche Bundeszuschuss aus den anteiligen Einnahmen eines vollen Mehrwertsteuerpunktes und aus den Einnahmen der zweiten bis fünften Stufe der ökologischen Steuerreform in Höhe von insgesamt 17,3 Mrd. €. Der gesamte Bundeszuschuss wird somit auf 79,1 Mrd. € veranschlagt und entspricht einem Anteil von fast einem Drittel des Bundeshaushalts.<sup>1</sup>
- In der **Arbeitslosenversicherung** zahlt der Bund der Bundesagentur aus Steuermitteln einen Zuschuss, der die Lücke zwischen den Ausgaben und den Einnahmen zuzüglich Entnahmen aus Rücklagen entspricht. Im Zeitraum der Jahre 1992 bis 2002 beliefen sich die Defizite kumuliert auf rd. 57 Mrd. €; sie wurden im wesentlichen durch die gesetzlich vorgeschriebenen Bundeszuschüsse ausgeglichen.<sup>2</sup> Im Jahr 2004 betrug der Bundeszuschuss ca. 4,2 Mrd. €; er hat damit eine Größenordnung von knapp 9 % der gesamten Beitragseinnahmen der

---

<sup>1</sup> Aus dem Aufkommen der Ökosteuer, die im Jahr 1999 mit dem Ziel einer Entlastung der GRV eingeführt wurde, fließen im Zeitraum der Jahre 2003 bis 2005 erwartungsgemäß ungefähr 48 Mrd. € an die Rentenkassen.

<sup>2</sup> Vgl. Bach/Koch/Spitznagel 2004. Das IAB weist darauf hin, dass die Defizite allein Folge der Entwicklung in Ostdeutschland waren: Während zwischen 1992 und 2002 in Westdeutschland Einnahmeüberschüsse von 111 Mrd. € erzielt wurden, entstand in Ostdeutschland ein Defizit von insgesamt 168 Mrd. €, das im wesentlichen auf den verstärkten Einsatz arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen zurückzuführen ist.

Arbeitslosenversicherung.<sup>3</sup> Für das laufende Jahr wird der Bundeszuschuss auf 4 Mrd. € veranschlagt – trotz hoher Einsparungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

- Die **GKV** erhält erst seit dem Jahr 2004 einen Bundeszuschuss zur Abgeltung ihrer Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen.<sup>4</sup> Im Vergleich zu den Steuerzuweisungen an andere Sozialversicherungszweige war dieser Zuschuss im Jahr 2004 mit 1 Mrd. € relativ gering; er entsprach 0,7 % der gesamten Beitragseinnahmen der GKV. In den kommenden Jahren sollte dieser Zuschuss erhöht werden, ab 2006 auf 4,2 Mrd. € jährlich. Damit wurden nun auch für die GKV die gewachsenen Belastungen aus gesamtgesellschaftlichen Aufgaben fiskalisch anerkannt. Zur „Gegenfinanzierung“ wurde die Tabaksteuer schrittweise erhöht. Allerdings hat die Große Koalition im November 2005 eine erneute Kehrtwende beschlossen. Gemäß der Koalitionsvereinbarung sollen die Zuweisungen aus dem Bundeshaushalt an die GKV schrittweise auf Null zurückgeführt werden.

In der gegenwärtigen Reformdiskussion wird vielfach ein verstärkter Einsatz von Steuermitteln gefordert, um die Sozialversicherungen finanziell zu entlasten und damit auch die Beitragsbelastung der Arbeitsentgelte einzudämmen. Diese Forderungen lassen darauf schließen, dass der bisherige Umfang der Steuerfinanzierung im Bereich der Sozialversicherungen als zu gering angesehen wird. Dies betrifft weniger die GRV, sondern vor allem die Arbeitslosenversicherung und die GKV.

Für die Arbeitslosenversicherung wird argumentiert, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik als gesamtgesellschaftliche Aufgabe durch Mittel aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren sei. Insoweit die Arbeitsmarktpolitik die Beschäftigungssituation verbessert, profitiert hiervon nicht nur der Bund unmittelbar durch geringere Ausgaben für das ALG II, sondern auch mittelbar durch steigende Steuereinnahmen. Beschäftigungszuwächse kommen überdies allen anderen Sozialversicherungszweigen ebenfalls zugute. Für die GKV kommen Berechnungen für das Jahr 2004 zu dem Ergebnis, dass

---

<sup>3</sup> Vgl. Quartalsbericht der Bundesagentur für Arbeit, Bericht über das vierte Quartal und das Geschäftsjahr 2004.

<sup>4</sup> Der Gesetzgeber hat im Zuge des GKV-Modernisierungsgesetzes (GMG) versicherungsfremde Leistungen als solche definiert und in einem Kontenrahmen zusammengefasst. Einige versicherungsfremde Leistungen wurden mit dem GMG aus dem Leistungskatalog ganz oder teilweise gestrichen. Ein anderer Teil der versicherungsfremden Leistungen wird als Auftragsleistung der GKV vom Bund durch eine Pauschalzahlung abgegolten. Im Gesetzestext werden die versicherungsfremden Leistungen jedoch nicht im einzelnen benannt.

---

infolge politischer Entscheidungen – hierzu zählen die erwähnten „Verschiebebahnhöfe“ im Zusammenhang mit Arbeitsmarkt- und Rentengesetzen – und infolge versicherungsfremder Leistungen Belastungen in einer Höhe von über 8 Mrd. € entstanden.<sup>5</sup> Daran gemessen fällt der Bundeszuschuss zu gering aus.

Mit den Forderungen nach einer verstärkten Entlastung der Sozialversicherungen durch Steuermittel setzt die aktuelle Debatte einen deutlichen Kontrapunkt zu der im vorigen aufgezeigten Entwicklung, die insgesamt zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte auf Kosten der Sozialversicherung, insbesondere der GKV, führte. In der Wissenschaft und in Fachdiskussionen hat eine weitergehende Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen schon länger eine Rolle gespielt. Neu ist, dass sich auch die breite politische Diskussion diesen Überlegungen angeschlossen hat und sich dabei gegenüber „radikaleren“ Ansätzen wie z. B. einer vollständigen Steuerfinanzierung der Familienversicherung in der GKV öffnet.<sup>6</sup> Der jüngste Beschluss der Großen Koalition zur Rücknahme der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die GKV kam vor diesem Hintergrund unerwartet.

Eine Erklärung für die intensiviertere Diskussion über eine verstärkte Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung ist die persistent unbefriedigende Situation auf dem Arbeitsmarkt. In der Politik ist man – nicht zuletzt im Einklang mit der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitikberatung – immer mehr zu der Ansicht gelangt, dass Höhe und Entwicklung der Lohnzusatzkosten in Deutschland eine wichtige Ursache für die unbefriedi-

---

<sup>5</sup> Unberücksichtigt bleiben dabei die finanziellen Folgen der Vereinigung für die GKV sowie versicherungsfremde Leistungen im weiteren Sinne (z. B. beitragsfreie Mitversicherung von Familienangehörigen). Vgl. Beske/Drabinski 2004. Das DIW berechnete für das Jahr 2002 die Höhe der versicherungsfremden Leistungen in der GKV unter Einbezug der beitragsfreien Mitversicherung auf 21,7 Mrd. € (vgl. Meinhardt/Zwiener 2005).

<sup>6</sup> Die Absicht einer stärkeren Steuerfinanzierung wurde dabei von nahezu allen Seiten bekundet. Sowohl die SPD als auch der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) haben erklärt, langfristig eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialen Sicherungssysteme anzustreben. Vgl. Clement, Wolfgang; Müller, Michael; Conrad, Margit: „Ökologisch und sozial verantwortliches Wirtschaften – Impulse für das neue Grundsatzprogramm der SPD“, Januar 2005, S. 12 sowie „Der 5 Punkte Plan des DGB für Wachstum und Beschäftigung“ ([www.dgb.de](http://www.dgb.de)) und das Interview mit dem DGB-Vorsitzenden Michael Sommer in der Zeitschrift „Der Spiegel“ vom 14. Februar 2005. In ihrem Wahlprogramm verkündete die CDU die Absicht, durch eine Anhebung der Mehrwertsteuer den Beitragssatz zur Arbeitslosenversicherung zu senken. Die FDP forderte eine vollständige Steuerfinanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

gende Beschäftigungsentwicklung sind.<sup>7</sup> In Anerkennung dieser wechselseitigen Abhängigkeit zwischen der Finanzierung der Sozialversicherungen und dem Arbeitsmarkt soll nun eine verstärkte Steuerfinanzierung ermöglichen, dass von Seiten der Sozialversicherungen ein positiver Impuls ausgeht, um den „Teufelskreis“ aus steigender Arbeitslosigkeit und zunehmenden Finanzierungsengpässen in den Sozialversicherungen zu durchbrechen.

Dennoch bleiben bislang zahlreiche Fragen einer verstärkten Steuerfinanzierung offen. Insbesondere ist unklar, wie sich dieser Ansatz mit den Zielen einer Konsolidierung der verschuldeten öffentlichen Haushalte verträgt. Auch ergibt sich kein eindeutiges Bild darüber, welche gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen davon zu erwarten sind, wenn Beitragsbelastungen durch Steuerbelastungen substituiert werden. Schließlich bestehen Befürchtungen<sup>8</sup>, dass gerade die kurzfristige Wirksamkeit einer Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern die Bemühungen um strukturelle und nachhaltige Reformen erlahmen lassen, mit denen die tieferliegenden Ursachen der Finanzierungsprobleme in den Sozialversicherungen – demographische Entwicklung, unbefriedigende Beschäftigungsentwicklung infolge einer unzureichenden Wachstumsdynamik der Gesamtwirtschaft – angegangen werden.

## **2 Ziele und Ansätze einer verstärkten Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung**

Ein wesentliches Motiv für die Forderungen nach einer verstärkten Steuerfinanzierung zur Entlastung der Sozialversicherung ist, mit bereits kurzfristig einsetzender Wirkung die Finanzierungssituation dieser Sicherungssysteme zu stabilisieren und damit gleichzeitig einen Beitrag zur Erhöhung ihrer Demographieresistenz und zur Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungssituation zu leisten.

Ansatzpunkt für die erwarteten positiven Wirkungen einer verstärkten Steuerfinanzierung sind die **Probleme**, die sich aus der (derzeitigen) **einkommensabhängigen Beitragsgestaltung** in der Sozialversicherung ergeben. Insbesondere die Kopplung des weit überwiegenden Teils der Beitragsein-

---

<sup>7</sup> Im Auftrag an die Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme hieß es daher explizit: „Um beschäftigungswirksame Impulse zu geben, sollen Wege dargestellt werden, wie die Lohnnebenkosten gesenkt werden können.“

<sup>8</sup> Vgl. z. B. Interview mit W. Franz, F.A.Z. vom 22.7.2005.

nahmen an die Arbeitsentgelte<sup>9</sup> erzeugt drei grundlegende Probleme, und zwar im Hinblick auf die Finanzierung der sozialen Sicherung, die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation und die Einkommensverteilung.

### 1) Finanzierung der sozialen Sicherung

Die im Durchschnitt alternde Bevölkerung sowie der Wegfall zahlreicher Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen führen dazu, dass der Anteil der Bezieher von Leistungen aus dem Sozialversicherungssystem an der Bevölkerung stetig wächst, während gleichzeitig der Anteil derjenigen Personen, die als Erwerbstätige Arbeitsentgelt beziehen und damit der „vollen Sozialversicherungspflicht“ unterliegen<sup>10</sup>, sinkt. Als Folge kommt es zur zunehmenden Erosion der Beitragsgrundlagen.

### 2) gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation

Die Kopplung der Sozialversicherungsbeiträge an die Arbeitsentgelte und ihre paritätische Finanzierung durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer macht sie zu einem festen Arbeitskostenbestandteil, der kein unmittelbarer Gegenstand von Lohnverhandlungen ist. Steigende Beitragssätze in der Sozialversicherung führen automatisch zu einer Erhöhung der Arbeitskosten für die Arbeitgeber und zu einer Verringerung der Nettolöhne und -gehälter der Arbeitnehmer. Hieraus ergeben sich negative Effekte sowohl auf die Arbeitsnachfrage als auch auf das Arbeitsangebot. Ein daraus resultierender Rückgang der Beschäftigung wiederum verschlechtert – gemäß 1) – die Finanzierungssituation der Sozialversicherung. Insoweit Leistungskürzungen vermieden werden sollen, müssen die Beitragssätze steigen, so dass die Wirkungskette von neuem beginnt („Teufelskreis“). Dabei hat das Beschäftigungsproblem unmittelbare Rückwirkungen auf das Finanzierungsproblem.

### 3) Einkommensverteilung

Das Arbeitsentgelt als wesentliches Element der Beitragsbemessungsgrundlage in der Sozialversicherung verliert zunehmend an relativer Bedeutung. Dies hat nicht nur einen Niveaueffekt auf die Finanzierung, wie in 1) erläutert, sondern auch einen Struktureffekt auf die Verteilung

---

<sup>9</sup> Diese Kopplung kann unmittelbarer oder – wie im Fall der GKV-Beiträge aus GRV-Renten – mittelbarer Natur sein.

<sup>10</sup> Die Arbeitsmarktpolitik hat auf den Wegfall der Arbeitsplätze mit geringen Qualifikationsanforderungen u. a. mit der reduzierten Sozialabgabepflicht bei geringfügiger Beschäftigung reagiert.

der Beitragslasten. Denn parallel zum relativen Bedeutungsverlust der Arbeitsentgelte gewinnen andere Einkommensarten an Bedeutung hinzu, insbesondere Vermögenseinkommen. Die Höhe des Arbeitsentgelts einer Person wird damit ein immer ungenauerer Maßstab für ihre wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, zumal die Vermögenseinkommen sehr ungleich verteilt sind.<sup>11</sup> Bei der Beitragsbemessung in der Sozialversicherung wird eine Typisierung der Leistungsfähigkeit über den beruflichen bzw. sozialen Status zugrunde gelegt, die der mittlerweile bestehenden Heterogenität der sozioökonomischen Gruppen nicht mehr gerecht wird. Die mit der Kopplung der Beiträge an die Arbeitsentgelte verbundenen Beitragsbemessungsgrenzen wirken darüber hinaus regressiv auf die Einkommensverteilung. Allerdings gilt letzteres nur für die GKV und die soziale Pflegeversicherung, da hier die Versicherungsleistungen ohne Einkommensbezug sind.

Ein verstärkter Einsatz von Steuermitteln zur Finanzierung der sozialen Sicherung zielt auf alle drei genannten Problembereiche. Vom Prinzip her gilt gegenwärtig für die **Erhebung von direkten und indirekten Steuern** im Gegensatz zu der von Sozialbeiträgen eine breitere Bemessungsgrundlage, und zwar sowohl personell als auch im Hinblick auf die veranlagten Einkommen:

- Mit einer Steuerfinanzierung würden auch zahlreiche Personen herangezogen, die heute nicht oder nur eingeschränkt sozialversicherungspflichtig sind. Hierzu zählen insbesondere Beamte und im Hinblick auf die GKV sowie die soziale Pflegeversicherung die Personen, die mit ihrem Arbeitseinkommen die Versicherungspflichtgrenze überschreiten und privaten Vollversicherungsschutz haben. „Gegenzurechnen“ sind jedoch diejenigen Personen, die keine oder kaum Steuern entrichten, bei denen aber Beitragseinnahmen generiert werden. Hierbei handelt es sich z. B. um Rentner, die im Steuerrecht derzeit nur mit 50 % ihrer Renten veranlagt werden (und damit häufig unter dem Grundfreibetrag liegen), die in der GKV und der sozialen Pflegeversicherung aber aus dem Zahlbetrag ihrer Renten Beiträge entrichten. Ein weiteres Beispiel sind Bezieher

---

<sup>11</sup> Nach einer jüngst veröffentlichten Studie des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (2005) haben sich im Verlauf der letzten zehn Jahre die Nettovermögen der Haushalte im Durchschnitt nominal um knapp 26 % erhöht. Differenziert man nach sozialen Gruppen, zeigt sich nicht nur, dass die Vermögen ungleich verteilt sind, sondern auch, dass die Veränderung der Vermögen unterschiedlich dynamisch verläuft. So ist das Durchschnittsvermögen der Selbständigen mehr als doppelt so hoch wie das der Arbeitnehmerhaushalte. Demgegenüber hat aber das Durchschnittsvermögen der Arbeitnehmerhaushalte im Zeitraum von 1993 bis 2003 rund doppelt so stark zugenommen wie die Privatvermögen der Selbständigenhaushalte. Im Durchschnitt deutlich steigende Vermögen verzeichneten auch Rentner und Pensionäre.

---

von Arbeitslosengeld oder Sozialhilfe, die keine Steuern zahlen, für die aber von den Transferstellen Sozialversicherungsbeiträge entrichtet werden.

- Das Steuerrecht kennt keine der Beitragsbemessungsgrenze vergleichbare Veranlagungsbeschränkung. Durch eine Steuerfinanzierung können somit Einkommensbestandteile gerade von wirtschaftlich leistungsfähigen Personen herangezogen werden, aus denen heute keine Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden.
- Die Bemessungsgrundlage im Steuerrecht enthält sämtliche steuerpflichtigen Zahlungsströme. Das Einkommensteuerrecht erfasst alle steuerpflichtigen Einkünfte gemäß § 2 EStG, darunter auch Vermögenseinkünfte. Allerdings lässt das Steuerrecht auch mehr Abzüge von der Bemessungsgrundlage zu als das Beitragsrecht in der Sozialversicherung (z. B. Werbungskosten, Verlustverrechnungen, Freibeträge und Sonderausgabenabzug). In Anbetracht dessen ist davon auszugehen, dass die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer (das zu versteuernde Einkommen) in der Summe nicht größer oder sogar geringer ausfällt als die Bemessungsgrundlage in der Sozialversicherung (beitragspflichtige Einkommen) (vgl. SVR 2005, Ziffer 563).

Berücksichtigt man aber direkte und indirekte Steuern zusammen, ist davon auszugehen, dass durch eine stärkere Steuerfinanzierung die Finanzierungsbasis der sozialen Sicherung insgesamt verbreitert werden kann (ad 1).

Darüber hinaus enthält das Einkommensteuerrecht Ansatzpunkte, auf deren Grundlage die negativen Verteilungswirkungen der Beitragsbemessung in der Sozialversicherung gemindert werden können (ad 3): Es gibt keine regressiven Verteilungseffekte infolge einer Bemessungsgrenze, und darüber hinaus gestaltet sich die relative Belastung bei der Einkommensteuer sogar progressiv, während die Beitragssätze in den Sozialversicherungen einem linearen Tarif entsprechen. Die Mehrwertsteuer hat dagegen regressive Verteilungswirkungen, die in ihrem Ausmaß jedoch eher als gering bzw. als weniger gravierend im Vergleich zu denen von Sozialbeiträgen eingeschätzt werden können (vgl. SVR 2005, Ziffer 557; Bedau u. a. 1998).

Inwieweit eine verstärkte Steuerfinanzierung die gegenwärtigen Beschäftigungsprobleme der überwiegend arbeitentgeltbezogenen Beitragsgestaltung zu mindern vermag (ad 2), lässt sich a priori dagegen kaum vorhersagen, nicht zuletzt deshalb, weil auch Steuern negativ auf die Beschäftigung wirken können und damit mögliche Beschäftigungswirkungen stark davon abhängen, wie und an welcher Stelle Steuermittel zur Finanzierung der Sozialversicherung generiert werden (vgl. im folgenden Kapitel 4).

Zur Beurteilung des Einflusses einer verstärkten Steuerfinanzierung auf die drei genannten Probleme ist neben der Erhebung von Steuern auch die Art des *Einsatzes der Steuermittel* in der sozialen Sicherung zu berücksichtigen. Mit Steuermitteln können z. B. neue bzw. bislang noch nicht staatlich organisierte Sozialleistungen finanziert werden. Damit wird verhindert, dass die Aufgabenbelastung der beitragsfinanzierten Sozialversicherungen wächst. Im folgenden soll es dagegen um den Ansatz der „Umfinanzierung“ gehen, also um den Einsatz von Steuermitteln mit dem Ziel, bislang innerhalb des Beitragssystems in der Sozialversicherung wahrgenommene Aufgaben in das Steuersystem zu verlagern. Insbesondere in der GKV sind hierbei zwei grundlegende Ansätze zu unterscheiden:

- (1) Bislang beitragsfinanzierte *Leistungen* der Sozialversicherung werden steuerfinanziert. Dabei kann es sich sowohl um „versicherungsfremde Leistungen“ handeln, als auch um Kernleistungen. Im zweiten Fall würde von dem Prinzip der Beitragsfinanzierung zumindest partiell abgewichen.<sup>12</sup> Eine verstärkte Steuerfinanzierung auf der Ausgabe­seite würde die drei genannten Probleme der arbeitsentgeltbezogenen Beitragsbemessung nicht ursächlich mindern, sondern mittelbar dadurch, dass der Anteil der beitragsfinanzierten Leistungen sinkt und c p. eine Beitrags­satzsenkung möglich wird.
- (2) Davon zu unterscheiden ist der Ansatz einer Steuerfinanzierung des „*sozialen Ausgleichs*“, wie er z. B. im Rahmen von Pauschalbeitragsmodellen für die Krankenversicherung vorgesehen wird. Hierbei wird der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht mehr durch den Bezug der Beiträge zur Höhe des individuellen Arbeitsentgelts Rechnung getragen, sondern durch steuerfinanzierte Beitragszuschüsse, die einkommensschwächeren Personen zur Zahlung der nun nicht mehr einkommensbezogenen Beiträge gewährt würden. Bei diesem Ansatz geht es also nicht um eine unmittelbare Umfinanzierung von Leistungen, sondern um eine Umfinanzierung der leistungsunabhängigen Einkommensumverteilung.

Der hiermit verbundene Entlastungseffekt wird nicht sofort spürbar, sondern ist dynamischer Natur. Er besteht darin, dass mit einer solchen Umfinanzierung eine vollständige und systematische Abkehr von den Arbeitsentgelten als maßgebliche Bemessungsgrundlage der Beiträge verbunden wäre, so dass die drei genannten Probleme arbeitsentgeltbezogener Beiträge unmittelbar und vollständig beseitigt würden. Die Hö-

---

<sup>12</sup> Ein Beispiel für einen solche partielle Abkehr vom Prinzip der Beitragsfinanzierung auch von Kernleistungen der Sozialversicherung ist das Kapital-Steuer-Modell für die Krankenversicherung, das von der Projektgruppe Bürgerversicherung des SPD-Parteivorstands im vergangenen Jahr vorgeschlagen wurde. Vgl. SPD 2004.



he der Beiträge wäre ausgabenseitig bestimmt (einzel- oder gruppenrisikoäquivalent); sie wären damit (implizit) aus dem Gesamteinkommen der Beitragszahler aufzubringen, und die Entwicklung der Beitragsgrundlagen wäre deutlich unabhängiger von der Entwicklung der Arbeitsentgelte.

Einschränkend gilt, dass sich positive Beschäftigungswirkungen entsprechend auch erst längerfristig bemerkbar machen können, nicht aber bereits zum Umstellungszeitpunkt. Eine durch verstärkte Steuerfinanzierung auf der Ausgabenseite ermöglichte Beitragssatzsenkung wirkt hingegen sofort entlastend. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass auch das Steuer-Transfer-System nicht frei ist von widersprüchlichen Verteilungswirkungen, die sich unter Umständen auch auf einen steuerfinanzierten „sozialen Ausgleich“ auswirken könnten.

Die beiden Ansätze unterscheiden sich zudem in zwei Punkten:

- In dem Fall, dass Steuermittel zur unmittelbaren Leistungsfinanzierung eingesetzt werden, sinkt – bei unverändertem Leistungsvolumen – entsprechend der beitragsfinanzierte Anteil, während sich im Fall der Steuerfinanzierung des sozialen Ausgleichs am Gesamtvolumen des Beitragsaufkommens c. p. nichts ändert.
- Werden alle Leistungen weiterhin von der GKV erbracht, kommen ihr im ersten Fall die Steuermittel unmittelbar zugute. Steuerfinanzierte Beitragszuschüsse beziehen sich hingegen stets auf die einzelnen Versicherten, auch wenn sie über die GKV abgewickelt oder verrechnet werden.

### **3 Ordnungspolitische Kriterien der Beitragsfinanzierung und der Steuerfinanzierung**

#### **3.1 Abgrenzung zwischen Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung**

Um die Frage zu beantworten, welche Leistungen der sozialen Sicherung über Beiträge und welche über Steuern zu finanzieren sind, wird in der Theorie häufig das *Äquivalenzprinzip* herangezogen. Dieses Prinzip erfordert für die Beitragsfinanzierung eine ex ante determinierte Beziehung der Gleichwertigkeit zwischen Leistung und Gegenleistung. Die Beitragsfinan-

zierung ist demnach dadurch gekennzeichnet, dass sich Leistungen eindeutig den Leistungsempfängern bzw. -nutznießern zurechnen lassen. Die Zurechenbarkeit kann dabei sowohl auf kollektiver als auch auf individueller Ebene gegeben sein.

Angewandt auf den Bereich der Sozialversicherung besagt das Prinzip kollektiver Äquivalenz, dass nur diejenigen Leistungen durch Sozialversicherungsbeiträge zu finanzieren sind, die eindeutig bzw. ausschließlich dem Versichertenkollektiv zugute kommen. Das individuelle Äquivalenzprinzip geht über diese Anforderung noch hinaus, indem es verlangt, dass individuell unterschiedliche Beiträge auch mit individuell entsprechend unterschiedlichen Leistungen einhergehen. Dabei umfasst der Leistungsbegriff, wie für Versicherungen typisch, zunächst nur Potentialleistungen. Das bedeutet, dass das individuelle Äquivalenzprinzip auch in Fällen erfüllt wäre, in denen Versicherte während ihrer Mitgliedschaft stets den möglichen Höchstbeitrag entrichten, ohne dass sie jemals Geld- oder Sach- bzw. Dienstleistungen beziehen. Dies gilt immer dann, wenn der Versicherungsfall nicht eintritt.<sup>13</sup>

Aus theoretischer Sicht ist die Steuerfinanzierung im Gegensatz dazu immer dann angebracht, wenn Leistungen zu finanzieren sind, auf die sich das Äquivalenzprinzip nicht (oder nur mit prohibitiv hohem Aufwand) anwenden lässt. Häufig bezeichnet man diese Leistungen auch als „**Kollektivgüter**“. Sie lassen sich nicht eindeutig einer abgrenzbaren Gruppe oder einem Individuum zurechnen, weil sie „ohne Rivalität“ von mehreren gleichzeitig genutzt werden können und sich von ihrer Nutzung auch niemand ausschließen lässt – zumindest nicht ohne übermäßigen Aufwand. Klassisches Beispiel für solche Leistungen ist die Landesverteidigung. Mit der Zahlung von Steuern erwirbt man daher gerade keinen spezifischen Anspruch auf Gegenleistung. Statt dessen haben Steuermittel eine grundsätzliche fiskalische Funktion, und ihre Höhe bemisst sich prinzipiell völlig „leistungsunabhängig“, in der Regel nach redistributiven Gesichtspunkten. Nicht der (potentielle) Leistungsbezug, sondern die Leistungsfähigkeit bestimmt die Verteilung der Steuerlasten.

Verankert sind diese Grundsätze als allgemeines Steuerrecht in der Abgabenordnung.<sup>14</sup> Hieraus leitet sich auch das *Non-Affektationsprinzip* im öf-

---

<sup>13</sup> In der GRV wären dies etwa Beitragszahler, deren „Langlebigkeitsrisiko“ sich nicht manifestiert, weil sie vor Erreichen des Ruhestandsalters sterben (und keine Hinterbliebenen haben).

<sup>14</sup> „Steuern sind Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die

---

fentlichen Haushaltswesen ab. Es bezeichnet das Prinzip der Gesamtdeckung: Sämtliche Steuereinnahmen werden unterschiedslos zur Deckung sämtlicher öffentlicher Ausgaben herangezogen, eine ex ante Zweckbindung von Steuereinnahmen ist grundsätzlich ausgeschlossen. Dieser allgemeine Grundsatz soll verhindern, dass Vorabfestlegungen für die Verwendung von Steuereinnahmen die Dispositionsspielräume sowohl der Exekutive als auch der Legislative (als Budgetbewilligungsinstanz) einschränken. Je mehr Zweckbindungen ex ante bestehen, desto mehr büßt die Haushaltsplanung die ihr zugeordnete Funktion der Gesamtkoordination staatlicher Tätigkeit ein. Mit dem Non-Affektationsprinzip soll vermieden werden, dass sich privilegierte Nebenhaushalte etablieren, die nicht mehr den allgemeinen Haushaltszwängen unterliegen.

Äquivalenzprinzip und Kollektivguteigenschaften sind idealtypische Kriterien zur Abgrenzung von Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung. In der Realität gestalten sich die *Übergänge fließend*.

Dies verdeutlicht die kontinuierliche Debatte über den Begriff der „*versicherungs fremden Leistungen*“ in der Sozialversicherung. Ein anschauliches Beispiel sind Vergünstigungen für Familien mit Kindern (in Form von Kindererziehungszeiten in der GRV oder der beitragsfreien Mitversicherung in der GKV).

- Für eine Beitragsfinanzierung dieser Vergünstigungen lässt sich mit dem Verweis auf das Umlageverfahren argumentieren, nach dem die Sozialversicherungen organisiert sind. Eine nachhaltige Finanzierung setzt im Umlageverfahren ein ausgewogenes Verhältnis von Jung zu Alt voraus. Gerät dieses Verhältnis dauerhaft in ein Ungleichgewicht, weil die Lebenserwartung steigt, während die Geburtenraten sinken, so lassen sich im Interesse des Versichertenkollektivs systemintern finanzierte Kindervergünstigungen rechtfertigen, insbesondere wenn man davon ausgeht, dass sie das Regenerationsverhalten positiv beeinflussen.<sup>15</sup> Diese Vergünstigungen wären demnach nicht „versicherungs fremd“.

---

Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“ (§ 3 Abs. 1 Satz 1 AO)

<sup>15</sup> Dass Kindervergünstigungen aus Beiträgen finanziert werden, lässt sich aber auch auf andere Art und Weise „systemlogisch“ begründen. So lässt sich die Sozialversicherung nach einem umfassenderen Verständnis auch als Versicherung gegen die „Wechselfälle“ des Lebens begreifen, die mit jeweils unterschiedlichen Einkommensbedarfen einhergehen. Da Kinder (zunächst) den Einkommensbedarf erhöhen, ist es nach diesem Versicherungskonzept konsequent, dass sie zusätzliche Leistungsansprüche auslösen.

- Andererseits ist das Interesse des Versichertenkollektivs an einer höheren Reproduktion nicht „ausschließlich“. Insoweit sich eine durchschnittliche Alterung der Bevölkerung auch auf andere Bereiche außerhalb der Sozialversicherung negativ auswirkt wie z. B. das nationale Wirtschaftswachstum, ist die gesamte Bevölkerung Nutznießer einer höheren Geburtenrate. Demnach erscheint eine Steuerfinanzierung der Kindervergünstigungen in der Sozialversicherung als adäquat. Familienpolitik gilt gemeinhin als gesamtgesellschaftliche Aufgabe.

Selbst in weniger strittigen Fällen, in denen der gesamtgesellschaftliche Nutzen einer Leistung dominiert, kann aus bestimmten Gründen eine Beitragsfinanzierung präferiert werden. Verteilungspolitisch wird häufig argumentiert, dass der Abgabewiderstand geringer sei, wenn die Abgabenbelastung in stärker äquivalenzorientierte Systeme verlagert wird. Daneben kann auch die Möglichkeit, die organisatorische Infrastruktur einer Sozialversicherung zu nutzen, eine verwaltungsökonomische Begründung dafür sein, Sozialversicherungen mit der Durchführung gesamtgesellschaftlicher Maßnahmen zu beauftragen. Als „Auftragsleistungen“ wären diese Maßnahmen durch Steuermittel zu finanzieren, in der politischen Praxis wurde aber häufig auch die Beitragsfinanzierung gewählt (so beispielsweise der Vorwurf im Zusammenhang mit dem geplanten Präventionsgesetz).

Im *realtypischen* Steuersystem lassen sich Elemente des Äquivalenzgedankens ebenso wiederfinden, wie sich im realtypischen Beitragssystem der Sozialversicherung Elemente mit Steuercharakter feststellen lassen.

Aus dem *Steuersystem* sind sowohl rechtliche, als auch politische *Verwendungsbindungen* bekannt. Die Mineralölsteuer ist, im Unterschied zur Ökosteuer, ein Beispiel für eine rechtlich verankerte Verwendungsbindung: Nach Art. 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes sind 50 % ihres Aufkommens zum Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Eine politische Verwendungsbindung bezeichnet lediglich eine Verwendungsabsicht. Beispiel hierfür ist der Solidaritätszuschlag auf die Einkommen- und Körperschaftsteuer. Er wurde mit der Begründung eingeführt, dass sein Aufkommen dazu diene, Maßnahmen für die Angleichung der Lebensverhältnisse in den neuen Bundesländern an das Niveau der alten zu finanzieren. Das Aufkommen aus dem Solidaritätszuschlag fließt aber vollständig und ohne rechtliche Zweckbindung in den Bundeshaushalt, und der Zuschlag wird auch von den ostdeutschen Steuerpflichtigen gezahlt.

In der beitragsfinanzierten *Sozialversicherung* kann der Bezug von Leistung und Gegenleistung unterschiedlich stark ausfallen.

- 
- In der Rentenversicherung gilt er als vergleichsweise ausgeprägt, weil höheren individuellen Beitragsleistungen auch höhere individuelle Rentenansprüche gegenüberstehen.<sup>16</sup> Im Grundsatz gilt damit für das GRV-Beitragsystem das Prinzip der individuellen Äquivalenz, auch wenn dieses aufgrund von Leistungen im gesamtgesellschaftlichen Interesse an vielen Stellen durchbrochen wird.
  - In der GKV dagegen zahlen die Mitglieder einkommensabhängig unterschiedliche Beiträge und erhalten dafür nahezu identische Leistungsansprüche. Es gibt demnach zwar eine ex ante definierte Gegenleistung für die Beiträge in Form von Leistungsansprüchen, die Differenzierungen der Beitragsleistungen auf individueller Ebene finden aber keine Entsprechungen auf der Gegenleistungsseite (mit Ausnahme des Krankengeldeanspruchs<sup>17</sup>). Ein GKV-Mitglied kann seine Beitragsbelastung kaum durch versicherungsbezogenes Verhalten, wie es etwa in der Privatversicherung möglich ist (Wahl des Leistungsumfangs, verändertes Risikoverhalten), beeinflussen.<sup>18</sup> Statt dessen wird die Beitragshöhe ausschließlich durch die Höhe des beitragspflichtigen Einkommens bestimmt, also unabhängig vom versicherungsbezogenen Wahl- und Risikoverhalten. Daher hat der GKV-Beitrag heutigen Typs **Einkommensteuercharakter**. Das für Beitragssysteme kennzeichnende Äquivalenzprinzip wird nur auf kollektiver Ebene verwirklicht, und dies auch nicht vollständig, wie das Beispiel der beitragsfreien Versicherung von Kindern verdeutlicht.

Ein „**Steueranteil in Sozialversicherungsbeiträgen**“ kann sich also aus zwei Quellen speisen:

- Die erste sind die mit einer Sozialversicherung u. U. einhergehenden **Einschränkungen der Wahlmöglichkeit** bezüglich Versicherungsform und Leistungsumfang, womit Abweichungen von den individuellen Sicherheitspräferenzen und entsprechende Nutzeneinbußen verbunden

---

<sup>16</sup> So heißt es im Sozialgesetzbuch für die Rentenversicherung: „Die Höhe einer Rente richtet sich vor allem nach der Höhe der während des Versicherungslebens durch Beiträge versicherten Arbeitsentgelte und Arbeitseinkommen.“ (§ 63 Abs. 1 SGB VI)

<sup>17</sup> Die Aufwendungen für Krankengeld, das in der Anfangszeit der GKV zu ihren Hauptleistungen zählte, haben mittlerweile einen Anteil von nur noch rd. 5 % an den Gesamtausgaben.

<sup>18</sup> Seit einiger Zeit honorieren gesetzliche Krankenkassen ein verändertes Risikoverhalten ihrer Mitglieder (z. B. Teilnahme an Präventionsmaßnahmen oder Disease Management-Programmen). Im Gegensatz zu privaten Krankenversicherungen steht ihnen hierfür aber nicht das Instrument individueller Beitragsdifferenzierungen zur Verfügung. Alternativ kommen anderweitige finanzielle oder materielle Vorteile zum Einsatz (z. B. Erlass der Praxisgebühr, Sachprämien im Rahmen von Bonusprogrammen).

sind. Im Falle einer Pflichtmitgliedschaft kann das einzelne Mitglied z. B. nicht zwischen Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren wählen oder sich für eine Reduzierung des Versicherungsschutzes auf „Katastrophenfälle“ entscheiden.<sup>19</sup>

- Im Rahmen einer Pflichtmitgliedschaft in einer Sozialversicherung fällt der Steueranteil der Beiträge dann um so höher aus, je mehr bestehende Möglichkeiten ungenutzt bleiben, Gegenleistungen der Versicherung den jeweiligen individuell unterschiedlichen Beiträgen adäquat zuzuordnen, sprich: je stärker *vom Prinzip der individuellen Äquivalenz abgewichen* wird.

Es liegt nahe, *Vergleiche mit der Privatversicherungen* heranzuziehen, um die Höhe des Steueranteils zumindest auf individueller Ebene zu quantifizieren, denn dort werden in der Regel Versicherungsform und -umfang frei gewählt und die Beiträge als „Prämien“ nach versicherungsmathematischen Grundsätzen kalkuliert. Die Prämien gelten daher allgemein als individuell „risikoäquivalent“. Der Steueranteil ergäbe sich dann aus der Gegenüberstellung des gegenwärtigen Sozialversicherungsbeitrags und der hypothetischen Prämie in der Privatversicherung. Er kann individuell unterschiedlich hoch ausfallen und sowohl positiv als auch negativ sein – letzteres z. B. für ältere GKV-Mitglieder.

Die Höhe des (individuellen) Steueranteils in den Sozialversicherungsbeiträgen über einen Vergleich mit Prämien in der Privatversicherungen zu quantifizieren ist jedoch deshalb schwierig, weil die jeweiligen „Gegenleistungen“ teilweise *nur sehr begrenzt vergleichbar* sind. Insbesondere lassen sich die Versicherungsleistungen einer Sozialversicherung nicht immer vollständig und adäquat in der Privatversicherung abbilden. In der Pflegeversicherung sind zwar die Leistungen in der privaten und der gesetzlichen Versicherung deckungsgleich, allerdings wird die Vergleichsmöglichkeit dadurch restringiert, dass auch in der Privatversicherung der Versicherungsumfang nicht frei wählbar ist. In der Krankenversicherung sind die Versicherungsleistungen nur mit Einschränkungen vergleichbar, z. B. weil die Vergütung der Leistungserbringer teilweise nach unterschiedlichen Regelwerken vorgenommen wird. Auch Leistungsvergleiche zwischen gesetzlicher und privater Rentenversicherungen sind nicht ohne weiteres möglich und müssen systematische Leistungsunterschiede, z. B. im Hinblick auf Rehabilitationsleistungen, berücksichtigen. Für die Arbeitslosenversicherung schließlich existieren in Deutschland nahezu keine Angebote der privaten Versicherungswirtschaft.

---

<sup>19</sup> Vgl. hierzu auch Breuer (1999), S. 54 ff., S. 58 ff.

Doch auch insoweit identische Leistungen in der Privatversicherung frei gewählt werden könnten, ist das pragmatische Vorgehen eines Beitrag-Prämien-Vergleichs immer dann problembehaftet, wenn er zeitpunktbezogen vorgenommen wird. Sobald man nämlich die Langfristigkeit von Risiko und Versicherungsverhältnis in die Analyse einbezieht, wird eine Konkretisierung des Begriffs „risikoäquivalent“ ähnlich schwierig wie die Konkretisierung „versicherungsfremder“ Leistungen. Ist ein Versicherungsverhältnis auf Lebenslänge angelegt und soll es daher auch systematische Veränderungen der individuellen Risikosituation mit abdecken, sind zahlreiche Möglichkeiten vorstellbar, das Verhältnis zwischen Beitrag und Versicherungsleistung individuell „äquivalent“ zu gestalten. Demnach lassen sich in einem Sozialversicherungssystem bei Mitgliedschaft ab Geburt und einem entsprechend weit gefassten Versicherungsbegriff auch pauschale Einheitsbeiträge oder einkommensabhängig gestaltete Beiträge durchaus mit dem Äquivalenzprinzip vereinbaren.

Konkret bezogen auf einen Vergleich zwischen GKV und PKV wäre folglich zu unterscheiden:

- Resultiert ein Beitrag-Prämien-Unterschied daraus, dass in der PKV die Prämienhöhe auf das Gesundheitsrisiko bei Versicherungseintritt abgestimmt wird, also das Alter und evtl. Vorerkrankungen berücksichtigt, so kennzeichnet dies die spezifischen Schnittstellenprobleme, die sich infolge der Wechselmöglichkeit zwischen zwei unterschiedlichen Krankenversicherungssystemen ergeben. Hieraus kann aber kein Steueranteil des GKV-Beitrags abgeleitet werden, denn *innerhalb* beider Systeme gilt, dass systematische Veränderungen der Risikosituation durch Altern oder Krankheitsfolgen zum Versicherungsgegenstand gehören und somit gerade nicht zu Beitrags- bzw. Prämienanpassungen führen. Der Verzicht auf derartige Anpassungen ist mit dem Prinzip der individuellen Äquivalenz vereinbar.
- Anders verhält es sich bei Risikofaktoren, die der Versicherte unmittelbar und gezielt selbst beeinflussen kann, denn die Versicherung deckt prinzipiell nicht das Ausgabenrisiko, dass sich infolge unzureichender Prävention oder einer übermäßigen Leistungsanspruchnahme ergibt (ex ante bzw. ex post moral hazard). Werden diesbezügliche systematische Verhaltensunterschiede zwischen den Versicherten nicht in der Beitragsbemessung berücksichtigt, kommt es zu Abweichungen von der individuellen Risikoäquivalenz. In der PKV existieren Möglichkeiten, derartige Unterschiede in der individuellen Prämienhöhe abzubilden, entweder direkt (z. B. Prämienaufschlag für Raucher) oder indirekt, indem Versicherte durch freiwillige Reduzierung des Versicherungsumfangs (z. B. in Form von Selbstbehalten) signalisieren, dass von ihnen

ein unterdurchschnittliches moralisches Risiko ausgeht. Der Verzicht auf diese Möglichkeiten in der GKV begründet einen Steueranteil im GKV-Beitrag. Allerdings gilt einschränkend, dass eine Abgrenzung zwischen vom Versicherten steuerbaren und nicht steuerbaren Risikofaktoren in vielen Fällen kaum trennscharf möglich ist.<sup>20</sup>

Fazit: Es existieren klare ordnungspolitische Kriterien zur Beantwortung der Frage, ob Leistungen der sozialen Sicherung über Steuern oder über Beiträge zu finanzieren sind. Allerdings sind zahlreiche Tatbestände der sozialen Sicherung „unteilbar“ bzw. so umfassend, dass sich beide Finanzierungsformen ordnungspolitisch begründen lassen. Es fehlen jedoch angesichts der Komplexität der Tatbestände häufig geeignete Verfahren, um anhand der im vorigen dargestellten Kriterien einwandfrei eine anteilmäßig adäquate Mischfinanzierung zu bestimmen. Die Kriterien bilden daher in erster Linie ein Argumentations- und Begründungsschema für politische Entscheidungsträger, auf dessen Grundlage sozialpolitische Gestaltungskonzepte entwickelt und dargestellt werden können. Zur Bestimmung eines optimalen Mischungsverhältnisses zwischen Steuern und Beiträgen empfiehlt es sich, weitere ordnungspolitische Kriterien anzuwenden, die im folgenden erläutert werden (siehe Kapitel 3.2 und 3.3).

Einen überzeugenden *Ansatz* zur Bestimmung der Höhe des umzufinanzierenden „Steueranteils in Sozialversicherungsbeiträgen“ hat jüngst der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) vorgestellt: Demnach entspricht der Steueranteil in einem Sozialbeitrag dem Umfang der aus dem Beitragsaufkommen finanzierten versicherungsfremden Elemente, die durch ihre gesamtgesellschaftliche Zielsetzung gekennzeichnet sind (SVR 2005, Ziffer 478). Konkret setzt sich der Steueranteil in den GKV-Beiträgen aus zwei Komponenten zusammen: erstens aus versicherungsfremden (ausgabeseitigen) Leistungen<sup>21</sup> und zweitens aus „sozialversicherungsfremden“ Einkommensumverteilungen. Die zweite Komponente ist die weitaus gewichtigere. Sie bezeichnet alle Umverteilungsströme in der GKV, die über eine Umverteilung von niedrigen zu hohen Gesundheitsrisiken hinausgehen. In diesem Zusammenhang stellt der SVR klar, dass er die Beitragsgestaltung nach Leistungsfähigkeit als reine

---

20 So kann z. B. das Rauchen sowohl als Risikoaktivität betrachtet werden, über die ein Versicherter souverän entscheiden kann, als auch als Suchtkrankheit, deren „Heilung“ bereits ein Versicherungsfall ist.

21 Hierunter versteht der SVR „Leistungen, die nicht dem eigentlichen Versicherungszweck dienen, nämlich Leistungen bei Krankheit zu gewähren und Krankheitsvorsorge zu betreiben“. Konkret fasst der SVR unter diese Rubrik Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft sowie Zuzahlungsbefreiungen. Für das Jahr 2003 wird das Volumen dieser Leistungen mit 2,73 Mrd. € angegeben.



---

Einkommensumverteilung und damit nicht als sozialversicherungstypische Ausprägung des Solidarprinzips betrachtet (SVR 2005, Ziffer 495).

Nach den Berechnungen des SVR ergibt sich der Umfang der sozialversicherungsfremden Umverteilungsströme für die GKV aus den Differenzen der Deckungsbeiträge für einzelne Versichertengruppen im derzeitigen System einerseits und in einem *idealtypischen Pauschalbeitragssystem* andererseits (SVR 2005, Kasten 13). Auf der Grundlage dieses Ansatzes beträgt die sozialversicherungsfremde Umverteilung zugunsten von beitragsfrei mitversicherten Familienangehörigen (bezogen auf das Jahr 2003) 38,7 Mrd. € (SVR 2005, Ziffer 500 und Tabelle 39). Dieser Betrag setzt sich zusammen aus den Leistungen für mitversicherte Familienangehörige (25 Mrd. €) und den nicht gezahlten positiven (sozialversicherungstypischen) Deckungsbeiträgen, die aufgrund der unterdurchschnittlichen Höhe des Gesundheitsrisikos dieser Versichertengruppe entständen, wenn sie beitragspflichtig wären (13,7 Mrd. €). Hinzu kommen die versicherungsfremde Einkommensumverteilung an die Mitglieds-Rentner in Höhe von 2,7 Mrd. €, versicherungsfremde Leistungen bei Schwangerschaft und Mutterschaft (2,4 Mrd. €) sowie Zuzahlungsbefreiungen (0,3 Mrd. €). Werden Doppelzählungen vermieden, ergibt sich somit ein Gesamtvolumen der versicherungsfremden Elemente in der GKV von rd. 43 Mrd. €.

Der Ansatz des SVR ermöglicht eine eindeutige Abgrenzung zwischen Steuer- und Beitragsfinanzierung, die sich an den zuvor beschriebenen ordnungspolitischen Kriterien orientiert. Diese Art der Abgrenzung führt zwar nicht zu einer vollständigen Eliminierung der Steueranteile aus den GKV-Beiträgen, diesen Anspruch erhebt der SVR-Ansatz aber auch nicht. Beseitigt werden diejenigen Steueranteile, die sich immer dann ergeben, wenn Leistungen und Umverteilungen in der Sozialversicherung über den Ausgleich von Gesundheitsrisiken hinausgehen. Damit wird ein höheres Maß an Risikoäquivalenz der Beiträge erreicht. Es verbleiben Steuerlemente in Abhängigkeit davon, wie eng oder weit der Risikoausgleich gestaltet wird, also im Hinblick auf die Einschränkung der Wahlmöglichkeiten und auf die Berücksichtigung von systematischen Unterschieden im Risikoverhalten (moral hazard). Die daraus erwachsenden Steuerlemente in den GKV-Beiträgen können jedoch als Folge der Wegtypisierung individueller Risikomerkmale und damit als sozialversicherungstypisch betrachtet werden (SVR 2005, Ziffer 482, Kasten 13).

### 3.2 Zusammenwirken von Steuern und Sozialabgaben

Neben der Frage, welche Leistungen der sozialen Sicherung aus ordnungspolitischer Sicht über Steuern und welche über Beiträge finanziert werden sollten, ergeben sich Anforderungen an die Gestaltung beider Finanzierungssysteme hinsichtlich ihres Zusammenwirkens auf der Ebene ein und desselben Akteurs. Im folgenden sollen zwei grundlegende Fälle unterschieden werden: Im ersten Fall handelt es sich um das Zusammentreffen von Beitrags- und Steuermitteln bei einem Träger der Sozialversicherung, im zweiten um Personen bzw. Personengemeinschaften, die gleichzeitig Steuer- und Beitragszahler sind.

Auf der *Ebene eines Trägers der Sozialversicherung* ist ein wesentliches Ziel, dass Steuerzuschüsse, die in ein überwiegend beitragsfinanziertes Budget des Trägers fließen, nicht zu widersprüchlichen Verhaltensweisen des Trägers führen, z. B. weil sie nicht in Einklang mit den Grundprinzipien der Beitragsfinanzierung stehen. Dies berührt zwangsläufig die im vorigen erörterte Frage einer ordnungspolitischen Abgrenzung zwischen Steuerfinanzierung und Beitragsfinanzierung. So sollten sich Steuerzuschüsse an ein Beitragssystem nicht auf Leistungen beziehen, deren Finanzierung mit einer gewissen Eindeutigkeit nach dem Äquivalenzprinzip organisiert werden können.

Speziell in der GKV gehört der Beitragswettbewerb zwischen den Krankenkassen als den Trägern dieses Zweigs der Sozialversicherung zu den wesentlichen Organisationsprinzipien. Eine Steuerfinanzierung von Leistungen könnte hier dazu führen, dass diese Leistungen dem Beitragswettbewerb der Krankenkassen weitgehend entzogen werden. Insoweit diese Leistungen für die Kosten und die Qualität der Versorgung keine unmittelbare Bedeutung haben (z. B. Mutterschaftsgeld, Finanzierung von Haushaltshilfen), berührt ihre vollständige Steuerfinanzierung die Wettbewerbsziele praktisch nicht. Anders verhält es sich z. B. bei einer Finanzierung der beitragsfreien Mitversicherung von Kindern aus Steuermitteln, wie sie etwa von der CDU/CSU gefordert wurde (vgl. CDU 2005). Das Wettbewerbsziel verlangt, die Steuerfinanzierung so auszugestalten, dass hierdurch die Anreize der Krankenkassen nicht beeinträchtigt werden, auf eine möglichst kostengünstige und gleichzeitig qualitativ hochwertige medizinische Versorgung von Kindern hin zu wirken. Diese Anreize könnten weitgehend erhalten bleiben, wenn nicht die tatsächlichen Ausgaben der Krankenkassen für die Versorgung der bei ihnen versicherten Kinder aus Steuermitteln erstattet würden, sondern lediglich die GKV-durchschnittlichen.

Auf der *Ebene der Personen bzw. Personengemeinschaften*, die gleichzeitig Steuern und Beiträge entrichten, ist die Simultanität der redistributiven

Wirkungen beider Finanzierungssysteme ein kritischer Punkt für die Ausgestaltung. Dies gilt insbesondere für die Sozialversicherungszweige wie die GKV, deren Beitragsbemessung sich weniger mit dem Prinzip der Äquivalenz, sondern mehr mit einer sozialen Umverteilungsfunktion begründen lassen. Wie bereits mit dem im vorigen konstatierten Einkommenssteuercharakter der GKV-Beiträge angedeutet, zielen sowohl die einkommensabhängige Beitragsbemessung in der GKV als auch der Einkommenssteuertarif auf eine Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen. Umverteilung ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sollte daher dem staatlichen Steuer- und Transfersystem zugewiesen werden.

In der gegenwärtigen Form gestalten sich die redistributiven Elemente des Beitragssystems der GKV nicht widerspruchsfrei zum Einkommensteuerrecht. Diese Inkonsistenzen erwachsen aus Unterschieden in der Ermittlung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Abgrenzung der beitragspflichtigen Einnahmen vs. des zu versteuernden Einkommens) und aus Unterschieden in der Tarifgestaltung (konstanter Beitragssatz vs. linear-progressiver Tarifverlauf). (vgl. Kapitel 2)

### **3.3 Ausweitung der Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung**

Die vorigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass sich im Bereich der sozialen Sicherung in vielen Fällen beide Finanzierungsarten, über Steuern und über Beiträge, aus ordnungspolitischer Sicht begründen lassen (Kapitel 3.1). Der Gesetzgeber hat diesbezüglich also gewisse Gestaltungsspielräume, die er unter Beachtung eines möglichst widerpruchsfreien Zusammenwirkens beider Finanzierungsarten (Kapitel 3.2) nutzen kann. Für Entscheidungen darüber, wie diese Gestaltungsspielräume konkret zu füllen sind, gibt es eine Reihe weiterer Kriterien, die über die im vorigen erläuterten grundlegenden Prinzipien hinausgehen.

Eines dieser Kriterien, das in der aktuellen Debatte über die Umfinanzierung von bisherigen Beitragsleistungen eine bedeutende Rolle spielt, lässt sich mit „*sozialpolitische Nachhaltigkeit sozialer Sicherung*“ bezeichnen. Dahinter steht ein grundlegendes sozialpolitisches Konzept, das in der beitragsfinanzierten sozialen Sicherung einen wesentlichen sozialpolitischen Fortschritt gegenüber einer steuerfinanzierten sieht. Unabhängig von der Frage, in welcher Form und in welchem Ausmaß das Äquivalenzprinzip in Sozialversicherungsbeiträgen verwirklicht wird (vgl. 3.1), ist ein Beitragssystem dadurch gekennzeichnet, dass mit ihm ein Leistungs-Gegenleistungs-Verhältnis begründet wird und damit *Ansprüche* auf Leistungen der sozialen Sicherung entstehen. Nach verbreiteter Ansicht sind diese An-

sprüche deutlich stärker gegen tagespolitische Zugriffe geschützt als steuerfinanzierte Sozialleistungen, die als Fürsorgeleistungen keine finanziellen Eigenleistungen der Empfänger voraussetzen.

Kritiker einer Abkehr von der Beitragsfinanzierung verweisen auf negative Konsequenzen für die Zuteilung sozialer Leistungen: Das Gegenleistungsprinzip als Schutz vor einer Inflation der Ansprüche an den Sozialstaat werde aufgegeben. An dessen Stelle müssten alternative Zuteilungskriterien treten, die in der Regel mit aufwändigen Bedürftigkeitsprüfungen verbunden seien. Die Festlegung der Zuteilungskriterien werde zum Gegenstand des Verteilungskampfes um das Steuerbudget, in dem sich die mächtigen und gut organisierten Lobby-Gruppen letztlich durchsetzen. Kurzum, eine Hinwendung zur Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung komme einem „Paradigmenwechsel“ in Richtung von „mehr Staat, weniger Subsidiarität und mehr Bürokratie“ gleich.<sup>22</sup>

Derartige Befürchtungen sind im Hinblick auf zwei Aspekte zu relativieren. Zunächst wird die Zielgenauigkeit der Zuteilung sozialer Leistungen durch eine Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern nicht grundsätzlich negativ beeinträchtigt, wenn diese Umfinanzierung auf der Grundlage der im vorigen erläuterten Abgrenzungsprinzipien (vgl. Kapitel 3.1) und damit sachgerecht geschieht. Im Gegenteil kann eine Umfinanzierung auf der Grundlage dieser Prinzipien die sozialpolitische Nachhaltigkeit erhöhen, wenn sie dazu beiträgt, die Umverteilungsprozesse in einem System der sozialen Sicherung transparenter und „versicherungstypischer“ zu gestalten. Auch wenn, wie im vorigen ausgeführt, eine trennscharfe Subsumierung der Elemente sozialer Sicherung unter das Äquivalenzprinzip in der Realität nur eingeschränkt möglich ist: Die Zuweisung von Umverteilungsaufgaben an ein Beitragssystem kann ein Ausmaß erreichen, das dazu führt, dass „der Umlagemaßstab unverständlich und willkürlich erscheint“ und das Sicherungssystem infolgedessen an Legitimität einbüßt (vgl. Wallrabenstein 2004, S. 29 ff.). Die Verlagerung von Umlageelementen in das Steuersystem kann unter diesen Bedingungen dazu beitragen, die Stabilität sozialer Sicherungssysteme im Hinblick auf die Akzeptanz unter ihren Mitgliedern zu erhöhen.

Darüber hinaus sollte bedacht werden, dass Steuermittel keineswegs willkürlich eingesetzt und verteilt werden, sondern nach verfassungsrechtlich festgelegten Verfahren. Eine fundamentale Kritik an einer Steuerfinanzierung sozialer Leistungen, wie sie oben skizziert wurde, enthält implizit ein deutliches Mißtrauensvotum gegenüber dem demokratisch-parlamentari-

---

<sup>22</sup> So etwa Norbert Blüm in Die Zeit vom 31.03.2005, S. 12.

schen System, in dem über die Aufteilung der Steuergelder entschieden wird. Zahlreiche grundlegende soziale Leistungen sind steuerfinanziert, wie z. B. Sozialhilfeleistungen, Jugendhilfe, Wohngeld. Es lässt sich nicht nachweisen, dass ihre Höhe primär durch kurzfristige Haushaltszwänge bestimmt wird. Auch die bestehenden Steuerzuschüsse an die Sozialversicherungen, speziell an die GRV, haben sich bislang nicht als kurzfristig diskretionäre Verfügungsmasse des Fiskus erwiesen.

Dasselbe demokratisch-parlamentarische System, das über die Verwendung der Steuereinnahmen bestimmt, entscheidet auch über den Leistungskatalog der GKV und damit über die Ansprüche, die durch die Beitragsleistungen erworben werden. Jede Kürzung des Leistungskatalogs schränkt auch die Umverteilungsintensität der GKV ein. Das bedeutet, dass die Beitragsfinanzierung letztlich nicht verhindern kann, dass auch die soziale Sicherung dem allgemeinen Verfahren unterworfen wird, nach dem in einer Demokratie über die Rangfolge aller konkurrierenden politischen Ziele auf gesamtgesellschaftlicher Ebene stets neu verhandelt und entschieden werden muss.

Eine Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern kann also keineswegs mit einem sozialpolitischen Rückschritt gleichgesetzt werden. Statt dessen sollten in erster Linie die im vorigen erläuterten ordnungspolitischen Abgrenzungskriterien (Kapitel 3.1) und das Ziel des widerspruchsfreien Zusammenwirkens beider Finanzierungssysteme (Kapitel 3.2) als Beurteilungsmaßstab herangezogen werden.

Für die politische Entscheidung über eine Ausweitung der Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung könnten die ordnungspolitischen Kriterien allein aber als unzureichend angesehen werden, nicht nur deshalb, weil sie als idealtypische Kriterien gelten, sondern auch deshalb, weil diese Entscheidung nicht „auf der grünen Wiese“ stattfindet, sondern eine Umfinanzierung stets an den bestehenden Finanzierungsformen ansetzt. Die Entscheidung wird sich daher auch an dem Kriterium der **Problemadäquanz** orientieren: Soll eine Umfinanzierung beispielsweise vor allem die hohe Grenzbelastung der Arbeitsentgelte verringern, sollte die Steuerfinanzierung, die an die Stelle der Beitragsfinanzierung treten soll, möglichst nicht ihrerseits mit einer Erhöhung der Grenzbelastung der Arbeitsentgelte verbunden sein. Dies wäre der Fall, wenn im Zuge der Umfinanzierung die Einkommensteuer erhöht wird. Soll eine Umfinanzierung dagegen primär verteilungspolitischen Zielen dienen, könnte jedoch u. U. gerade eine Erhöhung der Einkommensteuer problemadäquat sein (vgl. auch SVR 2005, Ziffern 561 ff., 566 f.).

Eine Ausweitung der Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung kann darüber hinaus an dem Ziel gemessen werden, die **Preistransparenz** zu er-

höhen. Preise haben für die Allokation knapper Ressourcen eine grundlegende Signal-, Lenkungs- und Koordinierungsfunktion. Die Beitragszahlung lässt sich als Preis für eine Versicherungsleistung interpretieren. Je unspezifischer das Gut „Versicherungsleistung“ ist, dessen „Knappheit“ durch diesen Preis angezeigt wird, desto weniger effizient können durch Beitragsrelationen und Beitragsveränderungen Allokationsprozesse gesteuert werden. Konkret: Je mehr die GKV zu einer „Versicherung gegen die Wechselfälle des Lebens“ ausgebaut würde, desto weniger entsprächen die Beitragszahlungen dem „Preis“ für die Solidarität zwischen Gesunden und Kranken. Und je mehr gesamtgesellschaftliche Aufgaben über das Beitragsystem finanziert werden, desto weniger reflektiert die Höhe der eingesetzten Steuermittel den „Preis“ für bestimmte Kollektivgüter.<sup>23</sup>

Schließlich kann die Situation der öffentlichen Haushalte darüber entscheiden, ob eine Ausweitung der Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung überhaupt machbar erscheint und ob sie unter dem Strich mehr Probleme löst als neue zu erzeugen. Seit Jahren nimmt die **Verschuldung der öffentlichen Haushalte** zu, und der Konsolidierungsdruck steigt. Unter diesen Voraussetzungen erscheint es problematisch, Steuermittel für die Finanzierung der sozialen Sicherung zu mobilisieren. Angesichts des bereits erreichten Niveaus der Steuerbelastung ist mit „Steuerwiderstand“ und merklichen Verhaltens- bzw. Ausweichreaktionen zu rechnen. Auch das erklärte steuerpolitische Ziel der Nachhaltigkeit bzw. der intergenerativen Gerechtigkeit stellt eine Restriktion für die politische Umsetzbarkeit einer verstärkten Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherheit dar. Eine Ausweitung der Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung könnte Verteilungskonflikte verschärfen.

Insoweit sich allerdings eine Umfinanzierung an den zuvor erläuterten ordnungspolitischen Kriterien orientiert, werden durch sie Steueranteile in den heutigen Sozialversicherungsbeiträgen beseitigt. Das heißt: Selbst wenn eine solche Umfinanzierung mit Steuererhöhungen einhergeht, bedeutet sie faktisch keine Erhöhung der gesamten Steuer- und Abgabenbelastung. Es wird lediglich eine implizite Steuer (steuerähnlicher Beitrag auf die Brutto-

---

<sup>23</sup> Das Finanzierungsmodell von Rürup/Wille (2004) für die GKV sieht – ähnlich dem Modell des SVR – vor, die nicht unmittelbar gesundheitsbezogene Einkommensumverteilung von der Krankenversicherung in das Steuersystem zu verlagern. Zu diesem Zweck sind steuerfinanzierte einkommensabhängige Beitragszuschüsse an die Versicherten vorgesehen, die so bemessen werden, dass im Vergleich zum Status quo finanzielle Mehrbelastungen möglichst weitgehend vermieden werden. Erst durch die Quantifizierung der für ein solches Zuschusssystem erforderlichen Steuermittel ist es möglich zu zeigen, welches Volumen bzw. welchen „Preis“ die Einkommensumverteilung hat, die trotz ihrer gesamtgesellschaftlichen Funktion gegenwärtig in der GKV stattfindet.

löhne) durch eine explizite Steuer ersetzt, die Belastung wird also nur anders verteilt (SVR 2005, Ziffer 545). Gelingt es der Politik, diesen Zusammenhang zu vermitteln, sollten die defizitäre Situation der öffentlichen Haushalte sowie der „Steuerwiderstand“ keine unüberwindbaren Hindernisse für eine Umfinanzierung darstellen.

Allerdings erhöht sich das Umverteilungsvolumen, wenn für die Umfinanzierung die Form eines *steuerfinanzierten Bundeszuschusses* an die Sozialversicherung gewählt wird. Da ein solcher Bundeszuschuss eine allgemeine Senkung des Beitragssatzes bewirkt, werden hiermit nicht nur – wie beabsichtigt – die sozialversicherungsfremden Steuer- bzw. Umverteilungselemente beseitigt, sondern es sinken auch die bereits negativen Deckungsbeiträge der bisherigen Umverteilungsempfänger weiter ab. Folglich erweist sich ein Bundeszuschuss zur Steuerfinanzierung sozialversicherungsfremder Elemente als nicht zielgenau (SVR 2005, Kasten 13, Ziffer 531). Der SVR schlägt daher für die GKV und die soziale Pflegeversicherung eine Umstellung auf Pauschalbeiträge anstelle eines Bundeszuschusses vor, um auf diesem Weg sozialversicherungsfremde Umverteilungen in das allgemeine Steuer- und Transfersystem zu verlagern. Die Verteilungswirkungen eines Pauschalbeitragssystems in der GKV oder SPV hängen in entscheidendem Maße von der politisch festzulegenden Höhe der maximalen Eigenleistung eines Haushaltes und den zur Finanzierung des sozialen Ausgleichs herangezogenen Steuern ab. Ein steuerfinanzierter sozialer Ausgleich ist vom Prinzip her transparenter und zielgenauer, wird aber regelmäßig mit anderen Verteilungswirkungen verbunden sein als der derzeitige kasseninterne über die Beiträge finanzierte Ausgleich. Diese zum Teil dysfunktionalen Verteilungswirkungen des Status quo können allerdings nicht als Verteilungsnorm angesehen werden, und ein Abweichen davon stellt a priori noch keine distributive Zielverletzung dar. Würden über einen steuerfinanzierten sozialen Ausgleich die identischen Verteilungswirkungen des beitragsfinanzierten Ausgleichs redupliziert, wären auch die Grenzbelastungen und Verzerrungen die gleichen wie im Status quo, und es könnte dann auch nicht zu Beschäftigungsgewinnen als Folge der Umstellung der Kassenfinanzierung auf Pauschalbeiträge kommen.

Für die GRV und die Arbeitslosenversicherung ist hingegen aufgrund der Leistungsbemessung die lohnorientierte Beitragsgestaltung beizubehalten (SVR 2005, Ziffer 481), so dass für die Umfinanzierung diese alternative Lösung nicht in Frage kommt. Die Zielgenauigkeit eines Bundeszuschusses lässt sich allerdings dadurch erhöhen, dass die durch ihn ermöglichte Beitragssatzsenkung nur denjenigen Versicherten in der Sozialversicherung zugute kommt, die die sozialversicherungsfremden Umverteilungen finan-

zieren. Ein analoges Vorgehen in der GKV – falls die erstbeste Lösung einer Umstellung auf Pauschalbeiträge nicht umgesetzt wird – würde demnach bedeuten, dass es infolge eines Bundeszuschusses differenzierte Beitragssätze in der Allgemeinen Krankenversicherung einerseits und in der Krankenversicherung für Rentner andererseits gäbe (SVR 2005, Ziffer 531). Geschähe dies nicht, würde sich die Selbstfinanzierungsquote der älteren Versicherten, namentlich der Rentner, weitergehend verringern und damit die implizite Steuer für aktiv Beschäftigte weniger stark sinken als im Fall einer Umfinanzierung über Pauschalbeiträge. Das Sozialversicherungssystem würde infolgedessen weniger stabilisiert und zunehmend demographiefälliger.

#### **4 Wirkungsanalyse einer verstärkten Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung**

Die folgenden Betrachtungen zu den Wirkungen einer verstärkten Steuerfinanzierung konzentrieren sich auf die gesamtwirtschaftlichen Effekte, die wiederum an den möglichen Veränderungen der Beschäftigungssituation gemessen werden. Damit werden die beiden erstgenannten der in Kapitel 2 genannten Ziele einer Umfinanzierung adressiert: eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungssituation und damit verbundene Rückwirkungen auf die finanzielle Stabilität der Sozialversicherung.

Ausgangspunkt der Wirkungsanalyse sind die mikroökonomischen Effekte einer Senkung von Sozialversicherungsbeiträgen. Im Mittelpunkt steht hier die Beseitigung von Fehlanreizen sowohl auf das Arbeitsangebot als auch auf die Arbeitsnachfrage. Die Wirkungsanalyse bliebe damit allerdings partialanalytisch, würde sie nicht erweitert um 1) die Art der Steuerfinanzierung von Leistungen der sozialen Sicherung, mittels der eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge ermöglicht wird, 2) die makroökonomische Perspektive und damit die Berücksichtigung von Kreislaufzusammenhängen in einer Volkswirtschaft.

##### **4.1 Mikroökonomische Perspektive: Wirkungen des „Abgabenkeils“ in der Partialanalyse**

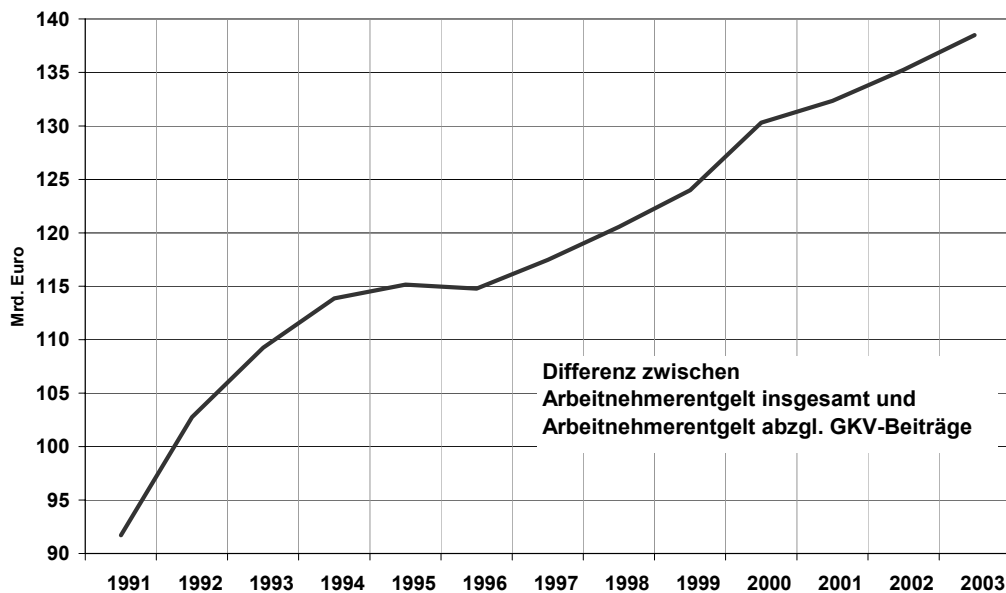
Das Verhältnis zwischen dem Lohn, den der Arbeitgeber auszahlt (Produzentenlohn), und dem Lohn, der dem Arbeitnehmer nach Abzug von Steuern und Abgaben verbleibt (Konsumentenlohn), wird als „Abgabenkeil“



bezeichnet. Nur der Konsumentenlohn gilt als „frei“ verfügbares Einkommen. Die vom Produzentenlohn zu subtrahierenden Steuern und Sozialversicherungsbeiträge werden aus Sicht der Arbeitnehmer zunächst gleichermaßen als „Steuern“ empfunden, also als Zwangsabgaben, denen keine unmittelbar zurechenbaren Leistungen gegenüberstehen. Für Steuern ist dies typisch, weil mit ihnen in der Regel Kollektivgüter finanziert werden und weil für sie häufig das Non-Affektationsprinzip gilt (vgl. Kapitel 3.1). Auch für Sozialversicherungsabgaben lässt sich ein steuerähnlicher Charakter konstatieren, insoweit die Mitgliedschaft in der Sozialversicherung nicht freiwillig besteht. Für alle pflichtversicherten Arbeitnehmer decken sich somit die Beitragszahlungen nicht mit ihren (Sicherheits-)Präferenzen. Besonders ausgeprägt ist der steuerähnliche Charakter in den Sozialversicherungszweigen, in denen die Beitragshöhe zumindest kurzfristig nicht dem Äquivalenzprinzip folgt; dies trifft vor allem auf die GKV zu, während die GRV und die ALV ihrem Grundsatz nach mit dem Äquivalenzprinzip vereinbar sind (vgl. Kapitel 3.1).

Der Abgabenkeil hat sich in den letzten Jahren stark vergrößert. Die Entwicklung der Beiträge zur GKV trug hierzu bedeutend bei. Dies zeigt sich an der zunehmenden Differenz zwischen der Summe der gesamtwirtschaftlich ausgezahlten Produzentenlöhne (Arbeitnehmerentgelt) und der gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme, die sich ergibt, wenn von den Arbeitnehmerentgelten die Beiträge der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer zur GKV abgezogen werden (Abb.3).

Abb. 3: Entwicklung des GKV-bedingten Abgabenkeils



Quelle: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen des Statistischen Bundesamtes

Zwischen 1991 und 2003 hat diese Differenz – bzw. die Summe der von Arbeitgebern und Arbeitnehmern geleisteten Beiträge zur GKV – um 51 % zugenommen (preisbereinigt<sup>24</sup> um knapp 27 %). In demselben Zeitraum erhöhte sich das Arbeitnehmerentgelt insgesamt um lediglich 33,5 % (preisbereinigt rd. 12 %).

Für die Entwicklung der Beschäftigung spielt die paritätische Finanzierung der Sozialversicherungsbeiträge bei gegebener Höhe des Abgabenkeils keine Rolle. Ökonomisch macht es keinen wesentlichen Unterschied, ob der für die Abgabe(n) bestimmte Einkommensteil direkt vom Arbeitgeber abgeführt wird oder zunächst an die Arbeitnehmer ausgezahlt und von diesen abgeführt wird, oder ob sich beide Seiten die Abführung des Betrags aufteilen. Hierbei handelt es sich lediglich um unterschiedliche Aufteilungen der Zahllast zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer und damit um den eher technischen Aspekt des Beitragseinzugs. Die ökonomische Traglast ändert sich hingegen nicht, solange das Verhältnis von Produzentenlohn zu Konsumentenlohn, also der Abgabenkeil, hiervon unberührt bleibt. Durch Verschiebungen dieser Aufteilung variiert aus Sicht der Arbeitgeber nur die Zusammensetzung der Arbeitskosten, nicht aber ihre Gesamthöhe; für die Arbeitnehmer bleibt die Höhe des Konsumentenlohns gleich. Ledigliche

<sup>24</sup> mittels Deflator des Bruttoinlandsprodukts

---

Veränderungen der Zahllast sind für mögliche Beschäftigungseffekte der GKV-Finanzierung irrelevant.<sup>25</sup>

Steigt dagegen der GKV-Beitrag bei unverändertem Arbeitseinkommen (alternativ: steigt er stärker als das Arbeitseinkommen), so erhöht sich der Abgabenkeil. Neben der Zahllast verändert sich nun auch die ökonomische Traglast als die beschäftigungsrelevante Größe. Ein gestiegener GKV-Beitrag bzw. eine hieraus hervorgehende Vergrößerung des Abgabenkeils wirkt sowohl über das Arbeitsangebot (Arbeitnehmer) als auch über die Arbeitsnachfrage (Arbeitgeber) auf die Beschäftigung.

Eine Beitragserhöhung in der GKV verringert (*ceteris paribus*) das verfügbare Einkommen der *Arbeitnehmer*. Als Reaktion können Arbeitnehmer nun versuchen, mehr Arbeit anzubieten, um die ursprüngliche Höhe ihres verfügbaren Einkommens wieder zu erreichen – zu Lasten ihrer Freizeit („Einkommenseffekt“). Gleichzeitig verliert jedoch die Arbeit, gemessen am Nettolohn, infolge der Erhöhung des GKV-Beitrags im Vergleich zur Freizeit an Wert, oder alternativ formuliert: die Opportunitätskosten der Freizeit sinken. Für sich genommen führt dieser Effekt dazu, dass Arbeitnehmer das Verhältnis von Arbeit zu Freizeit zugunsten letzterer anpassen und ihr Arbeitsangebot reduzieren („Substitutionseffekt“). Welcher der beiden entgegengesetzten Effekte letztlich dominiert, ist generell nicht eindeutig bestimmbar und stark von individuellen Präferenzen abhängig. Der Substitutionseffekt fällt in der Regel um so stärker aus, je höher die Ansprüche auf Transferleistungen sind, die im Fall der „Freizeit“ bezogen werden können (z. B. Arbeitslosigkeit, Vorruhestand). Das heißt, Freizeit wird um so höher gewichtet, je stärker sie durch soziale Transfers alimentiert werden kann (Lohnabstands-Problematik).

Wenn eine kontinuierliche Vergrößerung des Abgabenkeils mit einer Reduktion des Arbeitsvolumens einhergehen sollte, so heißt dies nicht, dass der Substitutions- über den Einkommenseffekt dominiert. Es ist sogar das Gegenteil möglich, denn in einer Situation hoher Arbeitslosigkeit und/oder bei geringer Arbeitszeitflexibilität in regulären Beschäftigungsverhältnissen ist es für Arbeitnehmer nur begrenzt möglich, kompensierend mehr Lohn-

---

<sup>25</sup> Dieses Ergebnis gilt allerdings nur, solange auf die absolute Beitragshöhe Bezug genommen wird. Im Fall einer veränderten Aufteilung der Beitragsleistung gemessen in Prozentpunkten muss – soll Beschäftigungsneutralität gewährleistet sein – der unterschiedlichen Bezugsbasis der jeweiligen Beitragssätze von Arbeitgebern und Arbeitnehmern Rechnung getragen werden. Eine Senkung des Arbeitgebersatzes um x Prozentpunkte und eine gleichzeitige Erhöhung des Arbeitnehmersatzes um ebenfalls x Prozentpunkte verändert aufgrund der jeweils unterschiedlichen Bezugsbasis der Sätze (Arbeitnehmerentgelt vs. Bruttolohn) den Abgabenkeil. (vgl. SVR 2004, S. 251 ff.)

arbeit zu leisten. Allerdings können sie ihr Einkommensziel auch außerhalb regulärer Beschäftigung verfolgen (Schattenwirtschaft) oder in Formen der Erwerbsarbeit ausweichen, die weniger oder gar nicht mit Sozialversicherungsabgaben belastet werden („Mini-Jobs“, Selbständigkeit). Unter diesen Umständen kann neben dem Substitutionseffekt auch der Einkommenseffekt zu einer Verknappung des Angebots an (regulärer!) Arbeit führen. Eine Reduzierung des Arbeitsangebots wirkt wiederum erhöhend auf das Lohnniveau.

Auf kollektiver Ebene können die Gewerkschaften versuchen, höhere Belastungen der Arbeitnehmer durch GKV-Beiträge in den Tarifverhandlungen in Form entsprechend höherer Lohnforderungen auf die Arbeitgeber überzuwälzen. In welchem Ausmaß ihnen dies gelingt, hängt entscheidend davon ab, inwieweit eine einkommensmäßige Kompensation ihrer Mitglieder zu negativen Mengeneffekten, d. h. Entlassungen infolge der stärkeren Kostenbelastung der Arbeitgeber, führt. Je geringer die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage, desto mehr können die Gewerkschaften die gestiegenen Beitragsbelastungen durch Lohnsteigerungen ausgleichen.

Auf Seiten der **Arbeitgeber** führt eine Steigerung des GKV-Beitrags bei paritätischer Finanzierung zu einer proportionalen Zunahme des Arbeitgeberbeitrags. Unter ansonsten unveränderten Bedingungen verteuert sich dadurch der Arbeitseinsatz. Überproportional stark sind hiervon kleine und mittelgroße Unternehmen im Dienstleistungsbereich betroffen, in denen der Anteil der Personalkosten an den Gesamtkosten vergleichsweise hoch ist. Die Arbeitsnachfrage der Unternehmen sinkt unmittelbar infolge eines gestiegenen Produzentenlohns. Darüber hinaus kann es zu einem mittelbaren Rückgang kommen, wenn das Lohnniveau als Reaktion auf eine durch Beitragserhöhung induzierte Verknappung des Arbeitsangebots steigt. Die Folgen sind neben einem kurzfristigen Anstieg der Arbeitslosigkeit auch längerfristige Anpassungen in der Produktion: Insbesondere arbeitsintensive Fertigungsprozesse werden zunehmend unrentabel und als Konsequenz eingestellt oder, soweit möglich, durch kapitalintensivere ersetzt.

Negative Beschäftigungseffekte werden jedoch in dem Ausmaß gemindert, in dem eine Rück- bzw. Vorwälzung der gestiegenen Arbeitgeberbeiträge zur GKV „gelingt“. Arbeitgeber werden versuchen, ihre gestiegenen Arbeitskosten auf die Arbeitnehmer rückzuwälzen, indem sie andere Lohnkomponenten entsprechend absenken bzw. weniger stark steigen lassen. Außerdem können sie versuchen, die zusätzlichen Belastungen auf die Produktpreise vorzuwälzen. Aus Arbeitgebersicht gilt analog, dass die Überwälzungsprozesse dann erfolgreich sind, wenn sie keine substantiellen Mengeneffekte hervorrufen, also – je nach gewählter Option – weder zu einer merklichen Einschränkung des Arbeitsangebots führen noch zu einer

deutlichen Einschränkung des Produktabsatzes. Über das Ausmaß negativer Beschäftigungseffekte entscheiden also ganz wesentlich die Elastizitäten von Arbeitsangebot und Güternachfrage mit.

Für Unternehmen, die einem intensiven Produktwettbewerb ausgesetzt sind, ist ein Vorwälzen gestiegener Arbeitskosten auf die Güterpreise nur sehr begrenzt möglich. Dies gilt insbesondere für Firmen, die auf internationalen Märkten konkurrieren. Über die Elastizität des Arbeitsangebots lassen sich a priori kaum eindeutige Aussagen treffen (s. o.). Für sich genommen dürfte jedoch die Reaktion um so stärker ausfallen, je ausgeprägter der Steuercharakter der rückgewälzten Abgabe ist. Demnach ist der Rückwälzungsspielraum für Krankenversicherungsbeiträge aufgrund ihres hohen Maßes an Umverteilung und ihres entsprechend geringen Maßes an unmittelbar individuell zurechenbarer Gegenleistung tendenziell gering.

Schwache Mengenreaktionen bei Arbeitsangebot und Güternachfrage sind eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für eine effektive Überwälzung von Arbeitskosten. So kann eine Rückwälzung in Phasen administrativ oder vertraglich fixierter Löhne nicht stattfinden. Solche meist temporären Lohnrigiditäten können – insbesondere bei überraschend hohen Beitragssteigerungen – zumindest kurzfristig Mengenanpassungen in Form von Entlassungen notwendig erscheinen lassen. Eine Alternative wäre, dass Arbeitgeber die von ihnen als erforderlich betrachteten Lohnanpassungen zeitlich strecken, solange die Liquiditätssituation des Unternehmens dies erlaubt. Andererseits haben Entlassungen aus Arbeitgebersicht den Vorteil, dass von ihnen weniger Beschäftigte betroffen sind als von generellen Lohnanpassungen – zumal sich Entlassungen auf die am wenigsten produktiven Arbeitnehmer konzentrieren.

Zwar sind derartige Beschäftigungseffekte von ihrem Ausgangspunkt betrachtet eher kurzfristiger Natur. Allerdings wird gerade für Deutschland eine steigende Sockelarbeitslosigkeit konstatiert, die damit erklärt wird, dass sich zunächst kurzfristige konjunkturelle Arbeitslosigkeit verfestigt, z. B. aufgrund einer Entwertung der beruflichen Qualifikation in Phasen der Erwerbslosigkeit. Unter solchen Umständen kommt es auch dann nicht zu einer Wiedereinstellung der zuvor Entlassenen, wenn die Arbeitgeber mit zeitlicher Verzögerung schließlich eine Anpassung der (tarifvertraglichen) Löhne entsprechend den höheren Beitragsbelastungen durchgesetzt haben.

Die vorliegenden *empirischen Schätzungen* für (West-)Deutschland weisen durchweg eine nur relativ geringe Elastizität des Arbeitsangebots hinsichtlich der Lohnhöhe und des Einkommens aus – mit Ausnahme der Gruppe verheirateter Frauen. Für Männer und unverheiratete Frauen bestehen dagegen offensichtlich kaum Alternativen zur Erwerbsarbeit. Aus den

meisten empirischen Untersuchungen ergeben sich für diese Personengruppen Elastizitätswerte von betragsmäßig zum Teil deutlich unter 0,3, wobei der Zusammenhang häufig sogar negativ ist. Für die Elastizität des Arbeitsangebots von verheirateten Frauen hinsichtlich der Lohnhöhe werden dagegen positive Werte ermittelt, die häufig sogar deutlich über dem Wert Eins liegen.

Ein negativer Wert bedeutet, dass der Einkommenseffekt stärker als der Substitutionseffekt ist, so dass eine Erhöhung des Nettolohns (z. B. infolge einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge) eine *Reduzierung* des Arbeitsangebots bewirkt bzw. im umgekehrten Fall einer Reduzierung des Nettolohns (infolge einer höheren Beitragsbelastung) eine *Erhöhung* des Arbeitsangebots. Aktuelle mikroökonomische Schätzungen bestätigen hingegen, dass sich die Aussicht auf eine Nettoeinkommenssteigerung positiv auf die Erwerbsneigung auswirkt. Auf Grundlage dieses Ergebnisses gelangt das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) in einer aktuellen Modellberechnung zu einem Beschäftigungseffekt in einem Umfang von rd. 45.000 Personen bei einer Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt (vgl. Walwei/Zika 2005).

Für die Interpretation dieser Ergebnisse ist zu beachten, dass die Höhe der individuellen Arbeitszeit nur begrenzt wählbar ist und überwiegend durch die arbeitgeberseitige Ausgestaltung der Arbeitsplätze bestimmt wird. Für eine Variation der Arbeitszeit nach individuellen Präferenzen bestehen bislang auf dem deutschen Arbeitsmarkt nur relativ geringe Spielräume. Schon allein aus diesem Grund ergibt sich ein nur schwacher Zusammenhang zwischen Änderungen der Löhne und Änderungen der beobachtbaren Arbeitszeiten als Maß für die Arbeitsangebotsreaktion.

Dieses Ergebnis legt nahe, dass sich Beitrags(satz)erhöhungen in der GKV weniger auf die Beschäftigung als vielmehr auf die Lohneinkommen der Arbeitnehmer auswirken, oder anders ausgedrückt: die Voraussetzungen für Unternehmen, gestiegene Belastungen durch einen höheren Arbeitgeberbeitrag zur GKV auf ihre Beschäftigten rückzuwälzen, sind gegeben. Allerdings ist hierbei in Rechnung zu stellen, dass aufgrund einer relativ geringen Arbeitszeitflexibilität die individuellen Arbeits-Freizeit-Präferenzen nicht vollständig in der Elastizität des Arbeitsangebots abgebildet werden.

Die empirischen Erkenntnisse über die Reaktion der Arbeitgeber auf Veränderungen der Belastungen durch GKV-Beiträge sind nicht eindeutig. Einen ersten Hinweis geben empirische Untersuchungen zur Elastizität der Arbeitsnachfrage im Hinblick auf die Lohnhöhe. Sie bestimmt schließlich auch die Überwälzungsspielräume der Gewerkschaften in den Tarifverhandlungen. Der Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Arbeitsnachfrage

ist nach den vorliegenden Studien zwar durchweg negativ, das Ausmaß der Reaktion ist aber relativ gering. Eine Unterscheidung nach Qualifikationsniveau der Beschäftigten und Sektoren bringt jedoch differenzierte Ergebnisse (vgl. Fitzenberger/Franz 1998). Demnach ist die Elastizität der Arbeitsnachfrage für Geringqualifizierte im Dienstleistungsbereich überdurchschnittlich hoch (teilweise deutlich über Eins), während in den unteren Lohngruppen im Verarbeitenden Gewerbe nur geringe Beschäftigungseffekte von Lohn- bzw. Beitragsänderungen zu erwarten sind, weil hier generell deutlich weniger Arbeitskräfte beschäftigt werden. Die Empirie zur Elastizität der Arbeitsnachfrage im Hinblick auf die Lohnhöhe legt überdies den Schluss nahe, dass eine veränderte Beitragsbelastung der Arbeitgeber die Nachfrage nach hoch qualifizierten Arbeitskräften nur relativ geringfügig beeinflusst. Die ermittelten Werte für die Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage lagen hier fast durchweg unter Eins, in einigen Branchen war der Zusammenhang sogar positiv.

An einer solchen Differenzierung der Elastizität der Arbeitsnachfrage nach unterschiedlicher beruflicher Qualifikation ansetzend ergeben die Simulationsrechnungen des IAB (auf der Basis der IAB-Beschäftigungsstichprobe) Arbeitsnachfrageeffekte einer Beitragssatzsenkung um einen Prozentpunkt in einem Umfang von knapp 40.000 bis knapp 60.000 zusätzlichen Arbeitsplätzen (vgl. Walwei/Zika 2005). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich ausschließlich um einen Partialeffekt einer Arbeitskostenentlastung handelt, der mögliche gesamtwirtschaftliche Kreislaufeffekte noch nicht enthält. Ebenfalls unberücksichtigt ist ein „Mismatch“ regionaler und/oder qualifikatorischer Art mit dem Arbeitsangebot, der den Umfang des tatsächlich erreichbaren Arbeitsnachfrageeffekts einschränken würde.

## **4.2 Umfinanzierung im gesamtwirtschaftlichen Kontext**

Die bisherige Wirkungsanalyse hat gezeigt, unter welchen Bedingungen eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge als isolierte Maßnahme zu positiven Beschäftigungseffekten führen kann und in welcher Größenordnung sich diese möglichen Beschäftigungseffekte bewegen. Diese Partialanalyse ist nun in zweierlei Hinsicht zu erweitern:

- Die hier betrachtete Umfinanzierung bedeutet, dass eine Senkung der Sozialversicherungsbeiträge nicht als isolierte Maßnahme zu betrachten ist, sondern stets in Verbindung mit einer entsprechenden Finanzierung von Leistungen der sozialen Sicherung durch Steuermittel, die diese Senkung der Beitragsbelastung ermöglicht.

- Darüber hinaus ist die mikroökonomische Betrachtung um makroökonomische Kreislaufzusammenhänge zu erweitern, die durch eine Umfinanzierung beeinflusst würden und daher ebenfalls die resultierenden Beschäftigungseffekte mit bestimmen.

#### 4.2.1 Wirkungen und Alternativen einer Steuerfinanzierung

Anknüpfend an die mikroökonomische Partialanalyse stellt sich die Frage, inwieweit eine Entlastung bei den Sozialversicherungsabgaben zu positiven Beschäftigungswirkungen führen kann, wenn diese allein durch eine entsprechende zusätzliche Steuerfinanzierung ermöglicht wird. Schließlich werden die potentiellen positiven Wirkungen aus einer Verringerung des Abgabenteils hergeleitet, und dieser besteht aus Sozialversicherungsabgaben *und* Steuern. Wie bereits ausgeführt (vgl. Kapitel 3.3), verändert eine Umfinanzierung von Sozialversicherungselementen die Gesamtabgabenbelastung nicht grundlegend. Daher sind a priori von einer solchen Maßnahme keine signifikanten Nettoeffekte im Hinblick auf die Beschäftigungsentwicklung zu erwarten. Eine Steuerfinanzierung weist jedoch im Vergleich zu einer Beitragsfinanzierung Unterschiede auf, die sich unter bestimmten Voraussetzungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht als vorteilhaft erweisen können.

Eine solche Vorteilhaftigkeit bezieht sich zunächst auf die unterschiedlichen Steuerarten. Der Abgabenteil umfasst lediglich die direkten Steuern, also die Lohn- und Einkommensteuer. Geht man hingegen davon aus, dass eine Beitragsentlastung mit einer insgesamt höheren Mehrwertsteuerbelastung verbunden wäre, gelten die zuvor dargestellten Wirkungszusammenhänge nicht, weil zwischen der individuellen Mehrwertsteuerbelastung einerseits und den Produzenten- sowie Konsumentenlöhnen andererseits kein *direkter* Zusammenhang besteht. Allerdings bestehen z. T. ausgeprägte indirekte Zusammenhänge: So beeinflussen Konsumsteuer, Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge die individuelle Entscheidung zwischen Freizeit und Konsum und damit über das Arbeitsangebot in ähnlicher Weise. Auf der Arbeitsnachfrageseite werden Mehrwertsteuern entweder auf die Produktpreise vorgewälzt und werden dann in Form entsprechend höherer Lohnforderungen u. U. wieder als Arbeitskosten spürbar oder sie schmälern die Unternehmensgewinne und damit die Arbeitsnachfrage (vgl. SVR 2005, Ziffer 549). Eine gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit der Mehrwertsteuer kann aber daraus resultieren, dass die mit ihr verbundene Belastung nicht nur die heute beitragspflichtigen Einnahmen betrifft, sondern sämtliche



Einkommen, aus denen Konsum finanziert wird, also auch Transfer- und Gewinneinkommen.<sup>26</sup> Die Belastung ist mithin breiter verteilt, wodurch die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung relativ entlastet wird (SVR 2005, Ziffern 479, 548).

Doch auch wenn für die substitutive Steuerfinanzierung von Leistungen der sozialen Sicherung eine Variation der direkten Steuern gewählt wird, gibt es Ansatzpunkte für positive Beschäftigungswirkungen. Eine Zunahme der Lohnsteuer verringert unmittelbar nur den Konsumentenlohn, während ein Anstieg der paritätisch finanzierten Sozialversicherungsbeiträge zusätzlich auch die Produzentenlöhne erhöht. Im Fall der direkten Steuer kann es lediglich mittelbar zu einer Zunahme auch der Produzentenlöhne kommen, insoweit sinkende Nettolöhne der Arbeitnehmer zu höheren Lohnabschlüssen in den Tarifverhandlungen führen. Von einer Umfinanzierung wäre demnach zu erwarten, dass die negativen Beschäftigungsanreize des Abgabenkeils auf der Arbeitsnachfrageseite zumindest deutlich reduziert würden, solange keine vollständige Kompensation in Lohnverhandlungen vereinbart wird.<sup>27</sup>

Allerdings nähmen die Fehlanreize auf der Arbeitsangebotsseite entsprechend zu. Das bedeutet: Nur unter der Voraussetzung, dass die (Konsumenten-) Lohnelastizität des Arbeitsangebots geringer ist als die (Produzenten-) Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage, ist mit positiven Beschäftigungswirkungen einer Umfinanzierung von Sozialversicherungsbeiträgen in Form einer Erhöhung der direkten Steuern zu rechnen. Eine hohe Lohnelastizität der Arbeitsnachfrage ist nach den bisherigen empirischen Erkenntnissen insbesondere für Geringqualifizierte im Dienstleistungsbereich anzunehmen (vgl. Kapitel 4.1), also dort, wo die relativ größten Potentiale zum Abbau der Arbeitslosigkeit vermutet werden.

Im Hinblick auf gesamtwirtschaftliche Beschäftigungseffekte begünstigend könnte sich auch im Fall einer Umfinanzierung über direkte Steuern auswirken, dass mit der Steuerpflicht mehr Einkommen erfasst werden als mit der Beitragspflicht in der Sozialversicherung. Die zusätzlichen Fehlanreize des Abgabenkeils auf der Arbeitsangebotsseite würden folglich breiter gestreut. Das bedeutet, dass ihre negativen Effekte zwar überproportional

---

<sup>26</sup> Der SVR nennt zudem ökonomische Renten und Übergewinne, die durch eine relativ geringe Elastizität gekennzeichnet sind. Ihre Besteuerung ist daher mit relativ geringeren Zusatzlasten (z. B. in Form von Ausweichreaktionen) verbunden als die Beitragsfinanzierung. (SVR 2005, Ziffer 554)

<sup>27</sup> Einschränkung gilt zu berücksichtigen, dass durch eine Erhöhung der Einkommensteuer auch Personengesellschaften finanziell belastet würden, wodurch sich ihre Bereitschaft, Personal zu beschäftigen, verringern könnte.

stark bei Gruppen auftreten, die von einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben nicht profitieren (vor allem Selbständige, Beamte), dafür entsprechend weniger stark bei den Geringqualifizierten, die als Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt gelten.<sup>28</sup>

Es zeigt sich also, dass positive Beschäftigungswirkungen einer Senkung der Sozialversicherungsabgaben konterkariert werden können, wenn diese infolge einer Umfinanzierung über Steuern auftritt. Inwieweit mit solchen gegenläufigen Effekten zu rechnen ist, hängt wiederum stark von der Art der Steuerfinanzierung ab. Grundsätzlich können drei Arten unterschieden werden:

- 1) eine zusätzliche Steuer erheben,
- 2) eine bestehende Steuer erhöhen,
  - (a) eine direkte Steuer (Einkommensteuer)
  - (b) eine indirekte Steuer (Mehrwertsteuer)
- 3) keine Steuer erhöhen und Finanzierung durch Einsparung öffentlicher Ausgaben an anderer Stelle.

Alternative 1) entspräche der politischen Vorstellung, Steuern nach der Logik des Verwendungszwecks anstatt nach der Logik der zu versteuernden Quelle zu erheben (z. B. „Gesundheitsteuer“, „Innovationsteuer“ etc. vs. „Einkommensteuer“, „Umsatzsteuer“). Dies verstößt klar gegen das Non-Affektationsprinzip.

Zu Alternative 2) gibt es ein Präjudiz dahingehend, dass eine Anhebung indirekter Steuern beschäftigungsfreundlicher ist als die Anhebung direkter Steuern (vgl. oben). Eine Anhebung direkter Steuern gilt dagegen als „verteilungsgerechter“, weil sie progressiv gestaltet ist, während der Mehrwertsteuer allgemein, zumindest bei einer zeitlichen Querschnittsbetrachtung, eine regressive Verteilungswirkung unterstellt wird (vgl. hierzu auch SVR 2005, Ziffern 556 ff. und Ziffer 566).

Für Alternative 2 (a) (Erhöhung der Einkommensteuer) gibt es wiederum mehrere Gestaltungsmöglichkeiten, so z. B. Veränderung der Steuersätze und des Tarifverlaufs oder Anpassungen der Progressionsstufen und/oder des Grundfreibetrags. Als relativ pragmatische Variante bietet sich die Er-

---

<sup>28</sup> Der Vorteil der „breiteren Streuung“ im Vergleich zur Beitragsfinanzierung dürfte aber im Fall der Einkommensteuer deutlich geringer ausfallen als im Fall der Mehrwertsteuer, weil die Bemessungsgrundlage der Einkommensteuer durch Werbungskosten, Verlustverrechnungen, Abschreibungen, Sonderausgaben und andere Abzugsbeträge gemindert wird (vgl. SVR 2005, Ziffer 563).

höhung des Solidaritätszuschlags an, denn dieser bezieht sich auf die Steuerschuld („festgesetzte Einkommensteuer“, aber auch Körperschaftsteuer) des Steuerpflichtigen. Damit könnten Anpassungen am Tarifwerk unterbleiben. Der progressive Belastungscharakter bleibt gewährleistet, weil sich die Steuerschuld aus dem progressiven Einkommensteuertarif herleitet. Ein weiterer Grund für die Finanzierung über einen „Soli-Zuschlag“ ist ein umsetzungstechnischer: Das Steueraufkommen aus dem Solidaritätszuschlag steht zu 100 % dem Bund zu und steht somit unmittelbar einem (bundes einheitlich gestalteten) System der Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen zur Verfügung, während die Einkommensteuer zu 42,5 % den Ländern und zu 15 % den Gemeinden (Vorwegabzug) zufließt. Unter allokativen Gesichtspunkten könnte sich eine Umfinanzierung über die Erhöhung des Solidaritätszuschlags allerdings als nachteilhaft erweisen (vgl. SVR 2005, Ziffer 564).

Alternative 3) schließlich verdeutlicht, dass eine weitergehende Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen nicht zwangsläufig mit einer Erhöhung des Steueraufkommens verbunden sein muss. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht entscheidend ist hierbei, welche öffentlichen Ausgaben gesenkt werden. „Da die Investitionsausgaben des Staates im Gegensatz zu Transferzahlungen oder Personalausgaben kurzfristig disponibel sind, besteht die Gefahr, dass öffentliche Investitionen gekürzt werden, mit negativen Folgen für das Wirtschaftswachstum“ (SVR 2005, Ziffer 569). Angesichts der bereits bestehenden Konsolidierungserfordernisse bei den öffentlichen Haushalten wird Alternative 3) gegenwärtig jedoch kaum diskutiert.

#### **4.2.2 Berücksichtigung von makroökonomischen Wirkungszusammenhängen**

Es liegt mittlerweile eine Reihe von makroökonomischen Untersuchungen vor, mit denen die quantitativen Effekte einer Beitragssatzsenkung in der Sozialversicherung simuliert werden, die von einer volumenmäßig entsprechenden Steuerfinanzierung begleitet wird. Die Ergebnisse zu den Beschäftigungswirkungen weisen eine recht ausgeprägte Spannweite auf, die sich zunächst damit erklärt, dass unterschiedlich hohe Entlastungsvolumen simuliert werden. Abgesehen davon sind die Unterschiede primär auf die jeweils modellierte Art der Steuerfinanzierung sowie auf zugrunde liegenden Annahmen zur Lohnbildung zurückzuführen.

In Abhängigkeit von der Art der Steuerfinanzierung gestalten sich auch modellrelevante gesamtwirtschaftliche Wirkungskanäle. Basiert die Umfinanzierung auf einer Mehrwertsteuererhöhung, sind mögliche Preiseffekte zu beachten, deren Ausmaß vom Grad ihrer Überwälzung auf die End-

verbraucherpreise bestimmt wird. Geht mit der Umfinanzierung hingegen einer Erhöhung direkter Steuern einher, verringert sich das Nettoeinkommen der Steuerzahler entsprechend. Beide Arten der Steuerfinanzierung wirken sich dämpfend auf die Privaten Konsumausgaben aus. Ihnen gegenzurechnen ist die Steigerung der Nettoeinkommen infolge der Senkung der Sozialversicherungsabgaben.

Die gesamtwirtschaftliche Lohnentwicklung kann als exogene oder als endogene Größe modelliert werden. Im ersten Fall wird sie von einer Umfinanzierung von Leistungen der sozialen Sicherung nicht beeinflusst und folgt einem vorgegebenen Entwicklungspfad. Im anderen Fall wird die Lohnentwicklung modellendogen bestimmt. Wie sich infolgedessen die Lohnzuwächse verändern, hängt stark von der zugrunde liegenden Modellspezifikation ab; grundsätzlich ist die Lohnentwicklung in Abhängigkeit von Veränderungen der Preise, der Produktivität und des Beschäftigungsniveaus zu sehen, die sich wiederum im Zuge einer Umfinanzierung ergeben können.

Weitere Wirkungsgrößen, die in den gesamtwirtschaftlichen Modellanalysen zusätzlich berücksichtigt werden, sind die Unternehmensgewinne, die z. B. durch die Preisentwicklung infolge von Steuerlastüberwälzungen verändert werden können, sowie der Außenhandel, insoweit sich durch eine Senkung der Arbeitskosten die internationale preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen erhöht. Schließlich ergeben sich auch Wirkungen auf den Staatshaushalt, weil sich Veränderungen des Wirtschaftswachstums und des Preisniveaus auf die (nominalen) Staatseinnahmen auswirken.

Aktuelle Simulationsberechnungen des IAB gelangen zu dem Ergebnis, dass eine Beitragssatzsenkung in der Sozialversicherung in Höhe von einem Prozentpunkt, deren Beitragsausfälle durch eine entsprechende Anhebung der Mehrwertsteuer finanziert werden, zu Beschäftigungseffekten führen kann, die in einem Intervall von ca. -17.000 bis rund +129.000 Personen liegen. Aus den Modellberechnungen lässt sich ableiten, dass die (positiven) Beschäftigungseffekte um so größer ausfallen, je weniger die Lohnentwicklung von der Umfinanzierung beeinflusst wird und je stärker das zugrunde liegende gesamtwirtschaftliche Modell auf die Simulation mittel- bis langfristiger Effekte ausgerichtet ist. Negative Beschäftigungseffekte sind hingegen wahrscheinlicher in Modellen mit endogenen Löhnen und einer Konzentration auf kurzfristige Wirkungen.

Noch größer fällt das Intervall möglicher Beschäftigungseffekte in den IAB-Berechnungen für das Szenario aus, dass die Steuerfinanzierung der Beitragssatzsenkung nicht durch Steuererhöhungen, sondern durch Einsparung öffentlicher Ausgaben erfolgt. Es erstreckt sich von -92.000 bis

+146.000 Personen. Diese Ausdehnung des Intervalls lässt sich erneut mit den unterschiedlichen Zeithorizonten der Modelle erklären. Der Verlust an gesamtwirtschaftlicher Nachfrage infolge einer effektiven Senkung der Gesamtbelastung aus Steuern und Abgaben, die sich in diesem Szenario ergäbe, wiegt um so schwerer, je kurzfristiger der Analyserahmen gewählt wird.

Eine jüngst vorgelegte Untersuchung des DIW Berlin kommt im Gegensatz zur IAB-Studie in allen simulierten Szenarien zu positiven Wachstums- und Beschäftigungswirkungen einer Umfinanzierung. Dabei werden die größten Effekte für ein Szenario ermittelt, in dem die Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung in Form einer Kombination aus Mehrwertsteuererhöhung sowie Anhebung der direkten Steuern erfolgt, die aufkommensneutral für den Staat gestaltet wird. Hierfür ergeben die Berechnungen, dass das Beschäftigungsniveau dauerhaft um über eine halbe Million Personen erhöht werden kann. Zugrunde liegt allerdings auch ein im Vergleich zum IAB größeres Entlastungsvolumen bei den Sozialversicherungsabgaben in Höhe von rd. 50 Mrd. €.

Die höheren gesamtwirtschaftlich positiven Wirkungen im Vergleich zu den bisherigen Untersuchungen werden in der DIW-Studie vor allem mit der unterschiedlichen Modellierung von Preisniveauveränderungen, von Zinsreaktionen und vom außenwirtschaftlichen Rahmen begründet.

- In der DIW-Simulation werden die höheren Mehrwertsteuerbelastungen nicht vollständig, sondern nur zu zwei Dritteln in die Preise überwältzt. Begründet wird diese Setzung mit der schwachen Binnennachfrage in Deutschland und der ausgeprägten Preiskonkurrenz in vielen Wirtschaftsbereichen. In Modellen, in denen (implizit) eine vollständige Überwälzung unterstellt wird, ergeben sich entsprechend größere Zweitrundeneffekte auf die Löhne. Auch die o. a. IAB-Untersuchung geht von einer nur teilweisen Überwälzung einer Mehrwertsteueranhebung auf die Preise aus und verweist zudem auf die kompensierende Wirkung der Arbeitskostenentlastung infolge der Beitragssenkung. Diese ermöglicht niedrigere Produktpreise und damit insbesondere steigende Exporte, mit denen wiederum eine mehrwertsteuerbedingte Dämpfung der Privaten Konsumausgaben ausgeglichen werden kann.
- Das DIW modelliert den außenwirtschaftlichen Rahmen unter Berücksichtigung der Europäischen Währungsunion (EWU). Dies bewirkt zwei wesentliche Unterschiede im Vergleich zu älteren Untersuchungen: 1) Die EZB reagiert weniger stark auf Preisniveauerhöhungen in Deutschland als zuvor die Deutsche Bundesbank, so dass Zinsreaktionen in dem Modell schwächer veranschlagt werden (und zwar auf nur noch ein Drittel der Stärke vor Beginn der EWU). 2) Eine Verbesserung der

relativen Position Deutschlands im europäischen Lohnstückkostenvergleich führt nicht mehr zu einer kompensierenden Aufwertung der heimischen Währung, wie es in DM-Zeiten der Fall war. Das bedeutet, dass sich Lohnstückkostenvorteile ungeschmälert positiv auf die Exportentwicklung auswirken.

Die Möglichkeit, über eine Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen nennenswerte Beschäftigungseffekte zu erzielen, führt das DIW vor allem auf den letztgenannten Punkt zurück: Eine damit verbundene Senkung der Arbeitskosten führt zu einer realen Abwertung gegenüber ausländischer Konkurrenz und damit zu einer erhöhten internationalen preislichen Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen. Beschäftigungsgewinne ergeben sich hieraus nur, solange die relativen Lohnkostenvorteile erhalten bleiben, also die ausländischen Anbieter nicht „nachziehen“. Ein „Lohnkostenvettlauf“ würde jedoch verhindert, wenn es gelingt, dass die außenwirtschaftlichen Wachstumsimpulse auf die Binnennachfrage übergehen.

Unterschiedliche Einschätzungen der Beschäftigungseffekte bestehen schließlich hinsichtlich der Variante, die Steuerfinanzierung für eine asymmetrische Beitragsentlastung zu nutzen, die insbesondere den Geringverdienern zugute kommt – etwa in Form eines Freibetrags bei den beitragspflichtigen Einnahmen. Das IAB ermittelt hierfür deutlich größere positive Arbeitsangebots- und Arbeitsnachfrageeffekte im Vergleich zu einer Variante, in der das gleiche Volumen an Steuermitteln für eine lineare Beitragsatzsenkung verwandt wird. Allerdings ist nur letztere mit den verfügbaren makroökonomischen Modellen simulierbar, so dass die Freibetragsvariante nicht gesamtwirtschaftlich unter Einbezug der Kreislaufwirkungen analysiert wird. Das DIW verweist zudem auf mögliche Substitutionseffekte zwischen gering und besser bezahlter Beschäftigung sowie auf die Möglichkeit einer Aufspaltung von Vollzeitstellen in Teilzeitstellen, die mit einer Freibetrags-Variante verbunden wäre.

## **5 Fazit**

An eine Umfinanzierung in der sozialen Sicherung von Beiträgen zu Steuern wird die Erwartung gerichtet, dass durch sie bereits kurzfristig die Finanzierungssituation der sozialen Sicherungssysteme stabilisiert werden kann. Die Finanzierung dieser Systeme ist überwiegend von den Einkommen aus sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung abhängig. Mit einer verstärkten Steuerfinanzierung lassen sich die Finanzierungsbelastungen

breiter verteilen und somit die sozialversicherungspflichtige Beschäftigung relativ entlasten. Als Konsequenz ist eine Verbesserung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigungsentwicklung zu erwarten. Außerdem ermöglicht eine solche Umfinanzierung die Beseitigung verteilungspolitischer Widersprüche, die sich im Rahmen der heutigen Beitragsfinanzierung ergeben.

Empirische Studien haben ergeben, dass mit einer Umfinanzierung unter Berücksichtigung der gesamtwirtschaftlichen Zusammenhänge positive Beschäftigungseffekte erzielt werden können. Ob und in welchem Ausmaß dies gelingt, hängt unter anderem stark davon ab, welche Steuerarten zur Umfinanzierung herangezogen werden und wie stark das Preisniveau sowie die Lohnentwicklung auf Veränderungen der Steuerbelastung reagieren.

Für eine Identifizierung der Sozialversicherungselemente, die für eine Umfinanzierung in Frage kommen, gibt es mit dem Äquivalenzprinzip für Beiträge und dem an der Theorie der Kollektivgüter anknüpfenden Non-Affektationsprinzip klare ordnungspolitische Kriterien. In der Realität können die Grenzen auf der Basis dieser theoretischen Grundsätze aber nicht immer eindeutig gezogen werden, insbesondere wenn das Äquivalenzprinzip auch auf individueller Ebene zum Maßstab erhoben wird. Der SVR hat daher ein sozialversicherungsspezifisches Äquivalenzprinzip zur Bestimmung des umzufinanzierenden Steueranteils in den Sozialversicherungsbeiträgen vorgeschlagen. Für die GKV bedeutet dies konkret, dass sämtliche Leistungen und Umverteilungsströme, die nicht unmittelbar im Zusammenhang mit dem (langfristigen!) Ausgleich zwischen hohen und niedrigen Gesundheitsrisiken stehen, künftig über Steuern finanziert werden sollen.

Für die Umsetzung einer Umfinanzierung werden in der Regel steuerfinanzierte Bundeszuschüsse an die jeweiligen Sozialversicherungszweige in Betracht gezogen. Solche Zuschüsse haben den Nachteil, dass sie sozialversicherungsfremde Umverteilungsströme nicht zielgenau neutralisieren können, solange sie über eine allgemeine Beitragssatzsenkung wirken, die allen Mitgliedern zugute kommt. Zudem tragen sie zu einer erhöhten Demographieanfälligkeit der Sozialversicherung bei. Die Zielgenauigkeit der Zuschüsse lässt sich erhöhen, indem die Beitragssatzsenkung nur für diejenigen Beitragszahler vorgenommen wird, die aus versicherungsfremden Gründen positive Deckungsbeiträge aufweisen, also in der Regel die aktiv Beschäftigten.

Für die Sozialversicherungszweige, deren Leistungen keinen unmittelbaren Einkommensbezug haben (GKV und soziale Pflegeversicherung), besteht mit der Umstellung auf Pauschalbeiträge eine deutlich „elegantere“ Lösung im Vergleich zu Bundeszuschüssen. Werden die Beiträge pauschal nach dem durchschnittlichen Gesundheits- bzw. Pflegerisiko je Versicherten be-

messen, wird damit „automatisch“ sämtliche über den Risikoausgleich hinausgehende Umverteilung aus der Beitragsfinanzierung entfernt. Pauschalbeitragssysteme sind entsprechend durch steuerfinanzierte Beitragszuschüsse, deren Höhe sich an versicherungsfremden Umverteilungskriterien orientieren, zu ergänzen. Der SVR hat mit seinem Vorschlag einer Bürgerpauschale in der GKV und in der sozialen Pflegeversicherung<sup>29</sup> gangbare Wege einer Umfinanzierung aufgezeigt, die sowohl für die Sozialversicherungssysteme als auch für die Gesamtwirtschaft vorteilhaft wären.

---

<sup>29</sup> Vgl. SVR 2004, S. 397 ff., S. 418 ff.; SVR 2005, Ziffern 530 ff., 538 ff.



## Literatur

- Bach, Hans-Uwe; Koch, Susanne; Spitznagel, Eugen: Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? IAB-Kurzbericht Nr. 7/2004.
- Bauer, Thomas; Riphahn, Regina T.: Employment effects of payroll taxes – an empirical test for Germany. In: Applied Economics 34 (2002), S. 865-876.
- Bedau, Klaus-Dietrich u. a.: Wie belastet die Mehrwertsteuererhöhung private Haushalte mit unterschiedlich hohem Einkommen? DIW-Wochenbericht Nr. 14, 1998.
- Beske, Fritz; Drabinski, Thomas: Zu Lasten der gesetzlichen Krankenversicherung. Kiel 2004.
- Blüm, Norbert: Wenn der Billigste gewinnt. In: Die Zeit vom 31.03.2005, S. 12.
- Breuer, Michael: Zahlungswiderstände bei Beitrags- versus Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung: Wie groß sind die Unterschiede wirklich? In: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik 1999, S. 45-67.
- CDU: Deutschlands Chancen nutzen. Wachstum. Arbeit. Sicherheit. Regierungsprogramm 2005-2009. Berlin 2005, S. 26.
- Deutscher Bundestag: Finanzentwicklung der Sozialversicherungen. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Andreas Storm u. a. Drucksache 15/5484 vom 11.05.2005.
- Fitzenberger, Bernd; Franz, Wolfgang: Flexibilität der qualifikatorischen Lohnstruktur und Lastverteilung der Arbeitslosigkeit: Eine ökonometrische Analyse für Westdeutschland. In: Gahlen, Bernhard; Hesse, Helmut; Ramser, Hans Jürgen (Hrsg.): Verteilungsprobleme der Gegenwart. Tübingen 1998. S. 47-79.
- Galler, Heinz P.: Arbeitsmarkt und soziale Sicherungssysteme. Empirische Evidenz zu den Anreizwirkungen der sozialen Sicherung. In: Allgemeines Statistisches Archiv 83, 1999, S. 63-87.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB): Die Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. IAB werkstattbericht Nr. 7/1997.
- Kaltenborn, Bruno u. a.: Sozialabgaben und Beschäftigung. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 4/2003, S. 672-688.
- Meinhardt, Volker; Zwiener, Rudolf: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen in der Sozialversicherung. Endbericht im Auftrag des DGB Bundesvorstandes, der Hans-Böckler-Stiftung und der Otto-Brenner-Stiftung. Berlin 2005 (= DIW Berlin: Politikberatung Kompakt 7)

Rürup, Bert; Wille, Eberhard (2004): Finanzierungsreform in der Krankenversicherung. Gutachten.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2004): Erfolge im Ausland – Herausforderungen im Inland. Jahresgutachten 2004/05.

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR) (2005): Die Chance nutzen - Reformen mutig voranbringen. Jahresgutachten 2005/06.

SPD Projektgruppe Bürgerversicherung des SPD-Parteivorstandes (2004): Modell einer solidarischen Bürgerversicherung.

Wallrabenstein, Astrid: Kopfprämien auf versicherte Bürger und weitere Ungereimtheiten zur Reform des Gesundheitswesens. In: Die Sozialgerichtsbarkeit 1/2004, S. 24-33.

Walwei, Ulrich; Zika, Gerd: Arbeitsmarktwirkungen einer Senkung der Sozialabgaben. In: Sozialer Fortschritt 4/2005, S. 77-90.

Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) (2005): Die Entwicklung und Verteilung des Vermögens privater Haushalte unter besonderer Berücksichtigung des Produktivvermögens, Abschlussbericht zum Forschungsauftrag des BMGS, Fassung vom 21.06.05.