

Beitrags- versus Steuerfinanzierung in „Bismarckschen Sozialsystemen“

1. Schwerpunkte des Beitrags

Die Finanzierung sozialer Sicherung ist immer wieder ein zentrales Thema in der Wirtschafts-, Finanz- und Sozialpolitik, damit der Innenpolitik vieler Länder. Dies ist insbesondere zurückzuführen insbesondere bis zur Diskussion über die Einführung staatlicher Sozialsysteme, seien sie – wie in der Sozialversicherung – (zumindest zum Teil) beitragsfinanziert oder – wie z.B. in Ländern mit Staatsbürgerversorgung im Alter oder staatlichem Gesundheitsdienst – steuerfinanziert. Dieser Beitrag – einer Anregung der Veranstalter der Tagung zur 2. Sozialstaatsenquete folgend¹ – bezieht sich auf „*Bismarcksche* Sozialsysteme“. In international vergleichenden, typologiebildenden Studien wird dies vor allem mit dem Konzept der umlagefinanzierten, auf Pflichtmitgliedschaft beruhenden *Sozialversicherung* identifiziert, bei der in einem eigenen öffentlichen Haushalt – in der Regel getrennt vom allgemeinen Staatshaushalt – vorwiegend durch (Pflicht-)Beitragszahlungen ein Anspruch auf eine Gegenleistung erworben wird. Zu solchen „Sozialversicherungsländern“ mit langer Tradition gehören Deutschland und Österreich.² Dass die Sozialversicherung allerdings nur ein – und immer wieder zum Teil heftig umstrittenes – Modell sozialer Sicherung ist, macht die Debatte über private statt staatlicher Absicherung sozialer Risiken (wie Krankheit, Pflegebedürftigkeit, Arbeitslosigkeit, Invalidität und für das Alter) deutlich.

Seit Beginn der Diskussion über die Einführung der Sozialversicherung in Deutschland steht deren Finanzierung im Zentrum. Dabei ging und geht es bis heute um zwei zentrale Fragen:

¹ Der Beitrag basiert auf einem einleitenden Vortrag, den der Verfasser im Rahmen der „2. Sozialstaatsenquete“ (Finanzierung des Sozialstaats – Beitrags- vs. Steuerfinanzierung), veranstaltet vom Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung und dem Hauptverband der österreichischen Sozialversicherungsträger, am 26. November 2008 in Wien gehalten hat.

² Zur historischen Entwicklung der Sozialversicherung, insbesondere ihrer Entstehung, s. beispielsweise Zöllner (1981) und Ritter (1983) für Deutschland, Hofmeister (1981) für Österreich, jeweils mit vielen Nachweisen.

- Zum einen: Soll die Finanzierung im Umlageverfahren oder durch Kapitalansammlung erfolgen; also nach welchem Finanzierungsverfahren?

Angesichts der aktuellen Erschütterungen auf den Finanzmärkten sei hierzu als historische Anmerkung angeführt, dass Bismarck entschieden gegen die Absicherung sozialer Risiken auf privatwirtschaftlicher Basis und (damit) durch Kapitalfundierung war: „Man kann“, so Bismarck, „nicht den Sparpfennig der Armen dem Konkrete aussetzen, man kann auch nicht zugeben, dass ein Abzug von den Beiträgen als Dividende und zur Verzinsung von Aktien gezahlt würde [...]“.³

- Die zweite zentrale Finanzierungsfrage bezieht sich darauf, durch welche Finanzierungsart der Finanzbedarf in der Sozialversicherung gedeckt werden soll, durch Beiträge (mit denen eine Gegenleistung erworben wird) oder durch Steuern (mit deren Zahlung ja kein Anspruch auf eine Gegenleistung verbunden ist)? Hiervon handelt dieser Beitrag.

Sozialversicherungen sind in der Realität Mischsysteme aus zwei grundlegend verschiedenen Systemtypen: dem *Versicherungssystem* – bei dem eine enge Beziehung zwischen Vorleistung (dem Beitrag) und Gegenleistung besteht (man könnte auch von Vorsorge sprechen) – und einem *Steuer-Transfer-System*, in dem die Leistungen in der Regel ohne Bezug zu früheren monetären Vorleistungen erfolgen⁴. Allerdings kann in Sozialversicherungen das Mischungsverhältnis zwischen diesen beiden Systemtypen unterschiedlich sein, kann sich z.B. in der Renten-(österreichisch Pensions-)versicherung im Zeitablauf ändern und kann zwischen verschiedenen Sozialversicherungszweigen (z.B. Renten- und Krankenversicherung) unterschiedlich sein.⁵

Damit ist ein Aspekt der Frage nach Beitrags- oder Steuerfinanzierung angesprochen. Außerdem dreht sich die Diskussion auch darum, ob die Finanzierung öffentlicher Sozialausgaben durch öffentliche Gebietskörperschaften (Bund, Länder, Gemeinden) – wie z.B. für Kindergeld, bedürftigkeitsgeprüfte Sozialleistungen zur Vermeidung von Armut – erfolgen sollen (und damit in einem

³ So Otto von Bismarck im Reichstag anlässlich der Vorlage des Unfallversicherungs-Gesetzes 1881.

⁴ Typisch für (reine) Steuer-Transfer-Systeme sind (bedürftigkeitsgeprüfte) Fürsorgesysteme wie auch Versorgungssysteme (z.B. für Kriegsoffer).

⁵ Siehe zu den Systemtypen auch Schmähl (2009a), Kap. 3.

Steuer-Transfer-System), und welches Gewicht diese im Vergleich zur Sozialversicherung haben sollen. Betrachtet man z.B. die Situation in Deutschland, so machten im Jahre 2007 die Ausgaben der Sozialversicherung gut 61 % aller im Sozialbudget der Bundesregierung erfassten Sozialausgaben sowie gut 66 % der öffentlichen Sozialausgaben aus.⁶ Sozialversicherungen stellen – nicht nur in Deutschland – das Kernelement sozialer Sicherung in sogenannten „Sozialversicherungsländern“ dar.

Betrachtet man nun diese Sozialversicherung, so sind sie keineswegs homogen, sondern es existieren – so beispielsweise zwischen den deutschen Sozialversicherungszweigen – erhebliche Unterschiede darin, in welchem Verhältnis die jeweiligen monetären (Vor-)Leistungen – also Beitragszahlungen – zu den Gegenleistungen stehen. Eine enge Beziehung zwischen *Höhe* des Beitrags und der *Höhe* der Gegenleistung ist dort am besten zu realisieren, wo Geldleistungen dominieren, wie in der Rentenversicherung. Anders ist es, wenn primär Sachleistungen gewährt werden, wie z.B. in der deutschen und österreichischen gesetzlichen Krankenversicherung: Dort ist die Leistungshöhe im Prinzip unabhängig von der Höhe der Beiträge bzw. vom laufenden oder früheren Einkommen; maßgebend ist der medizinisch festgestellte und durch leistungsrechtliche Regelungen begrenzte Bedarf.⁷

Nachfolgend wird zunächst grundsätzlich die Frage erörtert,

- wann Beitrags- oder aber Steuerfinanzierung in Sozialversicherungssystemen angemessen ist bzw.
- welche Probleme sich ergeben, wenn an die Stelle einer vom Aufgabenzweck her angemessenen Steuerfinanzierung statt dessen die Finanzierung durch Beitragseinnahmen tritt,
- welche (vor allem ökonomischen) Argumente gegen eine derartige „Fehlfinanzierung“ sprechen und

⁶ Sozialbudget 2007, Tabellenauszug, Tab. 1-3, Hrsg. Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008).

⁷ Deshalb wurde z.B. in der jüngsten Vergangenheit in Deutschland für die gesetzliche Krankenversicherung u.a. eine einheitliche, vom Einkommen unabhängige Abgabe diskutiert – ein Kopfbeitrag –, manchmal auch eine risikodifferenzierte (gleichfalls einkommensunabhängige) Prämie. Im Hinblick auf die Beziehung zwischen Vor- und Gegenleistung kann zwar auch bei Sachleistungen davon gesprochen werden, daß hier der Anspruch aufgrund der Vorleistung besteht, allerdings (nur) dem *Grunde* nach, während die Höhe des Anspruchs (also der Gegenleistung) von anderen Faktoren abhängig ist. Demgegenüber wird bei Geldleistungen auch die Höhe der Gegenleistung durch die Höhe der Vorleistung (mit)bestimmt, so insbesondere in der gesetzlichen Rentenversicherung.

- wie diese „Fehlfinanzierung“ beseitigt werden kann.

Doch auch für die Beitragsfinanzierung selbst werden immer wieder Änderungen ihrer Ausgestaltung diskutiert. Hierzu gehören unterschiedliche

- Vorschläge zur Ausweitung der Beitragsbemessungsgrundlage für Versicherte und
- Vorschläge zur Ausweitung der Abgaben-Bemessungsgrundlage für Arbeitgeber bzw. Unternehmen im Sinne einer „Wertschöpfungsabgabe“.⁸

2. Begründungen für eine aufgabenadäquate Finanzierung in der Sozialversicherung

Die Antwort auf die Frage, welches die geeignete Finanzierungsart für Ausgaben der Sozialversicherung ist, hängt ab von den damit verbundenen bzw. erwarteten *Wirkungen* und sollte vor allem im Hinblick auf *Konzeption und Ziele* des jeweiligen sozialen Sicherungssystems erfolgen.

Dies wurde bereits im Prozess der Einführung der Sozialversicherung Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland deutlich. So war z.B. Bismarcks ursprüngliches Konzept für die staatliche Alterssicherung eine einheitliche Staatsbürgerrente, die aus Steuereinnahmen (durch Einführung eines Tabakmonopols) finanziert werden sollte, also keine Sozialversicherungslösung. Im politischen Prozess setzte sich jedoch hier (wie schon zuvor 1883 in der Kranken- und 1884 in der Unfallversicherung) das Sozialversicherungskonzept durch – im Unterschied zu Ländern wie Großbritannien und Dänemark mit ihren steuerfinanzierten Staatsbürgerrenten. Die 1889 in Deutschland beschlossene „Invaliditäts- und Altersversicherung“, die im Ausland vielfach beachtet und für die Entwicklung des deutschen Sozialstaats von besonderer Bedeutung wurde, bezeichnete Bismarck später rückblickend angesichts der veränderten Konzeption allerdings als „parlamentarischen und geheimrätlichen Wechselbalg“.

Während in der Kranken- und der Unfallversicherung ein steuerfinanzierter Reichszuschluss nicht durchgesetzt werden konnte, gelang dies erstmals in der gesetzlichen Rentenversicherung, indem ein einheitlich hoher Sockelbetrag in der

⁸ Die Ausführungen erfolgen allerdings in beträchtlichem Maße vor dem Hintergrund in Deutschland herrschender Bedingungen, Vorschläge, Diskussionen und Erfahrungen. Ob und inwieweit diese auf die Situation in Österreich übertragbar sind, kann hier leider nicht erörtert werden.

Rente aus Steuern finanziert wurde. Dieser Sockelbetrag war gewissermaßen ein verbliebenes Element aus der ursprünglichen Bismarckschen Konzeption und führte maßgeblich dazu, dass die Beziehung zwischen eigener Beitragszahlung bzw. dem eigenen Lohn und der späteren Rente nur sehr schwach ausgeprägt war (also die Rentenversicherung stark interpersonell umverteilend wirkte). Dieses Konzept galt in der bundesrepublikanischen Rentenversicherung noch bis zur Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 und in der DDR faktisch sogar bis zum Sommer 1990.⁹

Während also seit Ende des 19. Jahrhunderts in Deutschland in der gesetzlichen Rentenversicherung ein gewichtiges steuerfinanziertes Element existierte und nach wie vor besteht, spielte im Unterschied dazu Steuerfinanzierung in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung bis vor kurzem faktisch keine Rolle – ein bemerkenswertes Beispiel für die Pfadabhängigkeit einmal getroffener Grundentscheidungen. Erst in jüngster Zeit rückte die Steuerfinanzierung auch in der Krankenversicherung auf die politische Tagesordnung, vor allem,

- um der Steigerung von *Lohnnebenkosten* durch Arbeitgeberbeiträge entgegenzuwirken und
- um aus *verteilungspolitischen* Gründen eine andere Lastenverteilung auch zwischen Privathaushalten zu erreichen.

Damit sind zugleich die beiden zentralen Argumentationsstränge angesprochen, die in der ökonomischen und politischen Diskussion über die sachgerechte Mittelaufbringung für die Sozialversicherung seit langem in Deutschland eine Rolle spielen.¹⁰

Für die Beurteilung, welche Finanzierungsinstrumente angemessen (der Aufgabe adäquat) sind, bedarf es der Kriterien. Aus dem Vergleich von dem, was sein soll und dem, was ist ergibt sich dann, ob und in welchem Umfang ein Änderungsbedarf angesichts einer „Fehlfinanzierung“ besteht. „Fehlfinanzierung“ soll hier auf den Tatbestand bezogen sein, dass es in der Sozialversicherung Aufgaben und

⁹ Näheres hierzu in Schmähl (2005) bzw. Schmähl (2007c).

¹⁰ In der juristischen Literatur dominieren verfassungsrechtliche Überlegungen, die allerdings gleichfalls verteilungspolitisch relevante Implikationen haben. Die Frage nach der Finanzierung durch Beiträge oder Steuern wird auch bei einem Blick auf die Gestaltung sozialer Sicherung in anderen Ländern deutlich, so z.B. in der Alterssicherung, wo einheitliche und niedrige staatliche Altersrenten z.B. in den Niederlanden oder in Dänemark aus Steuern finanziert werden. Bereits hieran wird deutlich, daß die Entscheidung über die Auswahl von Beiträgen oder Steuern etwas mit der angestrebten Konzeption für das soziale Sicherungssystem zu tun hat.

Ausgaben gibt, die in der Realität zwar aus Beiträgen finanziert werden, die allerdings gemäß ihrem Aufgabenzweck aus Steuern zu finanzieren wären¹¹ – in Deutschland wird dafür meist der oft missverständliche Begriff der „versicherungsfremden Leistungen“ verwendet.

Die tatsächlichen politischen Entscheidungen über Beitrags- oder Steuerfinanzierung hängen allerdings maßgebend von den jeweiligen Interessen und der Durchsetzungskraft beteiligter Akteure ab, aber auch davon, ob und inwieweit dem politischen Handeln konzeptionelle Überlegungen zugrunde liegen oder ob primär pragmatisch nach der jeweils politisch leichter durchsetzbaren Lösung gesucht wird – mit der Folge vielfältiger nicht systemgerechter „Verschiebebahnhöfe“ zwischen Sicherungssystemen und Finanzierungsarten sowie einer zunehmenden Intransparenz der staatlichen Verteilungsvorgänge.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Überlegungen ist folgende These: Wird in der *Sozialversicherung*¹² gezielt interpersonelle Einkommensumverteilung *angestrebt*, sollen also durch die Gestaltung der Versicherungsbedingungen gezielt Personengruppen bessergestellt, andere stärker belastet werden, allgemeiner, werden allgemeine Staatsaufgaben über die Sozialversicherung abgewickelt (wie z.B. Maßnahmen des Familienlastenausgleichs oder bedürftigkeitsgeprüfte Leistungen), so sollten die damit verbundenen Ausgaben weitgehend aus allgemeinen Haushaltsmitteln der Gebietskörperschaften (hier vereinfachend: aus dem Steueraufkommen) finanziert werden,¹³ nicht aber aus (vorwiegend) am Arbeitsentgelt¹⁴ anknüpfenden Beiträgen.¹⁵ Denn wenn Ausgaben für Umverteilungszwecke aus lohnbezogenen Beiträgen finanziert werden, so resultieren daraus negativ zu bewertende ökonomische Folgen, von denen hier drei genannt seien:

¹¹ Der umgekehrte Tatbestand spielt faktisch keine Rolle.

¹² Wenn nachfolgend auf die Finanzierung der Sozialversicherung eingegangen wird, dann sind Sondersysteme – wie die für Landwirte oder Bergleute – ausgeklammert. Dort spielen strukturpolitische Probleme eine wichtige Rolle und führen (so in Deutschland) dort zu einem hohen Anteil der Steuerfinanzierung der Sozialausgaben.

¹³ Auf entscheidungsbedürftige Fragen bei der Grenzziehung zwischen Risikoausgleich und interpersoneller Umverteilung in einem Sozialversicherungssystem kann hier nicht eingegangen werden.

¹⁴ Oder auch an Lohnersatzleistungen – wie z.B. Beiträge zur gesetzlichen Krankenversicherung auf der Grundlage gesetzlicher und betrieblicher Renten.

¹⁵ Auch die Deutsche Bundesbank befürwortet neuerdings hinsichtlich der Finanzierung von Sozialversicherungsleistungen „eine ordnungspolitisch geleitete Herangehensweise [...] Demnach wären Steuerzuschüsse vom Prinzip her am Umfang der versicherungsfremden Leistungen zu bemessen beziehungsweise allgemeine Umverteilungsaufgaben über Steuern zu finanzieren“ (Bundesbank 2008, S. 54).

(1) *Verteilungspolitisch negativ* zu bewerten ist dies, da im Falle der Beitragsfinanzierung – im Unterschied zur Steuerfinanzierung – nur der begrenzte Kreis der *Versicherungspflichtigen* zur Finanzierung der Umverteilungsaufgaben herangezogen wird, nicht aber alle Steuerpflichtigen bzw. Steuerzahler sich an der Finanzierung beteiligen. Die Beitragszahlung bezieht sich im Falle der versicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland ausschließlich auf das *Bruttoarbeitsentgelt*, und zwar *nur bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze (Höchstbeitragsgrundlage)*. Dies widerspricht den üblicherweise vertretenen Vorstellungen über die fiskalische Leistungsfähigkeit als Kriterium für die Lastverteilung bei der Finanzierung *allgemeiner Staatsaufgaben*.

(2) Außerdem erhöhen sich (*ceteris paribus*) die *Lohnkosten* (infolge der Arbeitgeberbeiträge) für solche Aufgabenzwecke, die nichts mit der monetär bewerteten Leistung des Faktors Arbeit zu tun haben. Damit geht tendenziell ein Anreiz zur Substitution von Arbeit durch Kapital einher, da das Faktorpreisverhältnis zu Lasten des Faktors Arbeit verändert wird. Dieses *allokative* Argument betrifft insbesondere die *Arbeitsnachfrage*, die u.a. von den gesamten Lohnkosten abhängt, zu denen die Arbeitgeber-Beitragszahlungen gehören.¹⁶

Durch hohe und „überhöhte“ Arbeitgeberbeiträge werde – so ein in der politischen Diskussion gewichtiges Argument – die Wettbewerbsposition von Unternehmen – international wie auch gegenüber Schattenaktivitäten – verschlechtert, zumal wenn die Überwälzung der (Lohn-)Kosten nur schwer oder mit erheblicher Zeitverzögerung möglich ist. Aufgrund der Intensivierung des internationalen Wettbewerbs seien die Möglichkeiten zur Abwälzung von Kosten in Preise begrenzt. Insbesondere in Zeiten, in denen das Arbeitsangebot die Arbeitsnachfrage (deutlich) übersteigt, besteht die Gefahr, dass hieraus zusätzlich verschlechterte Beschäftigungsbedingungen resultieren. Überhöhte Sozialbeiträge als Folge der Fehlfinanzierung wirken dann *beschäftigungspolitisch negativ*.¹⁷ Anders formuliert, der Abbau der Fehlfinanzierung und die damit einhergehende Senkung von Sozialbeiträgen würden folglich einen positiven Einfluss auf die Beschäftigungssituation ausüben.

¹⁶ Das Argument, lohnbezogene Sozialbeiträge seien allein eine Steuer auf Arbeit und würden damit die Arbeitsnachfrage schwächen, kann allerdings nicht generell auf solche Systeme bezogen werden, bei denen mit der Höhe des Beitrags auch die Höhe des Anspruchs auf Gegenleistung verbunden ist, wie in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung.

¹⁷ Zum Themenkreis Finanzierung sozialer Sicherung und Beschäftigung siehe u.a. OECD (2007).

Allerdings sei erwähnt, dass in der deutschen wirtschaftspolitischen Diskussion der vergangenen Jahre die Bedeutung der Arbeitgeberbeiträge für die Lohnnebenkosten und die Lohnkosten insgesamt zumeist erheblich überbetont wurde, um damit u.a. politisch Druck in Richtung auf die Reduzierung von Sozialausgaben auszuüben.¹⁸

Die Forderung nach einer Senkung der Lohnnebenkosten – die faktisch identisch mit der Forderung nach Senkung der Arbeitgeberbeiträge ist – wird seit langem erhoben und wurde z.B. im letzten Jahrzehnt neben dem Verweis auf demographische Veränderungen in Deutschland zur zentralen Begründung für inzwischen eingeleitete Reformmaßnahmen in der Sozial-, insbesondere der Rentenversicherung.¹⁹ Auch wenn politisch eine Senkung der Beiträge immer wieder als Ziel proklamiert wurde, so entlastete sich bis in die jüngste Zeit der Bundeshaushalt dennoch immer wieder zu Lasten der Sozialversicherungen und erhöhte damit die Beitragsbelastung.²⁰

(3) Werden allgemeine Staatsaufgaben aus Beiträgen finanziert, so wird die *Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung verwässert*, also die Beziehung zwischen Vorsorgebeitrag (bzw. dem Einkommen, das der Beitragszahlung zugrunde liegt) und den späteren Versicherungsleistungen.

Solche „überhöhten“ Beiträge können sich damit nicht nur negativ auf die Arbeitsnachfrage, sondern auch negativ auf das *Arbeitsangebot* auswirken, wenn sich aus Sicht der Arbeitnehmer die Beitragszahlung für sie wenig oder sogar zunehmend weniger „lohnt“, da der Beitrag infolge der Fehlfinanzierung mehr und mehr den Charakter einer Steuer erhält.

Denn wie die Arbeitnehmer die Minderung ihres Nettoentgelts infolge ihrer Beitragszahlungen beurteilen und wie sie darauf ggf. reagieren (z.B. durch Ausweichreaktionen), dürfte mit davon abhängen, ob bzw. inwieweit sie erkennen bzw. erwarten, dass ihren Beiträgen auch eine als adäquat anzusehende Gegenleistung gegenüber steht. Je deutlicher für die Versicherten wird, dass mit ihrer Beitragszahlung auch ein Anspruch auf eine als angemessen beurteilte

¹⁸ Näheres hierzu in Schmähl (2009b).

¹⁹ So bezeichnete seinerzeit die rot-grüne Bundesregierung unter Kanzler Schröder eine „auf eine Absenkung der Lohnnebenkosten abzielende Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme“ als „Kernstrategie“ und Bundespräsident Köhler bezeichnete die „zu hohen Lohnnebenkosten“ als „Kernproblem“. Die Lohnnebenkosten „[...] haben Arbeit in Deutschland so teuer gemacht, dass viele Menschen kaum noch eine Chance auf einen Arbeitsplatz haben“ (siehe Schmähl 2009b).

²⁰ Ein weiteres Beispiel für beitrags erhöhende Effekte politischer Entscheidungen ist die „Entgeltumwandlung“ von Teilen des Arbeitsentgelts in einen Betriebsrentenanspruch, ohne daß auf diese Entgeltbestandteile Lohnsteuer und Sozialbeiträge zu entrichten sind. Vgl. zu den damit verbundenen vielschichtigen Effekten Schmähl und Oelschläger (2007).

Gegenleistung erworben wird, umso eher dürften die Versicherten den Beitrag als einen *Preis* für den Erwerb sozialer Sicherheit durch Versicherungsleistungen ansehen²¹ und folglich anders bewerten als z.B. die Lohnsteuerzahlung – also weniger Versuche zur Vermeidung unternehmen. Auch bei Tarifverhandlungen spielt dieser Gesichtspunkt eine Rolle, indem mehr über den Brutto- als den Nettolohn verhandelt wird.

3. Zum Ausmaß der „Fehlfinanzierung“ am Beispiel der deutschen Sozialversicherung

Dass dies alles keine akademischen Glasperlenspiele sind, sei am Ausmaß der „Fehlfinanzierung“ in der deutschen Sozialversicherung illustriert. Sie ist nämlich in allen Zweigen beträchtlich – selbst wenn in manchen Fällen über die konkrete Abgrenzung der aus Steuern zu finanzierenden Ausgaben und damit über das Ausmaß der „Fehlfinanzierung“ unterschiedliche Vorstellungen bestehen. Allerdings ist in jüngerer Zeit in der Literatur die Abgrenzung des größten Teils der Aufgaben und Ausgaben, die aus Steuern zu finanzieren wären („versicherungs fremde Leistungen“) wenig umstritten. Dies war nicht immer so.²²

Aus dem Vergleich der „versicherungsfremden Leistungen“ mit den Steuermitteln, die den Sozialversicherungen zufließen, ergibt sich das Ausmaß der Fehlfinanzierung und damit zugleich das Potential zur Senkung von Beitragssätzen. Dies kann mit 7 bis 9 Prozentpunkten beziffert werden²³ – bei einer Gesamtsumme an Beitragssätzen von über 40 % (Herbst 2008).²⁴ Die quantitativ größten Posten der Fehlfinanzierung

²¹ In diesem Sinne jetzt auch Deutsche Bundesbank (2008), S. 55.

²² Doch die Folgerungen, die aus der Tatsache einer Fehlfinanzierung gezogen werden, sind in der deutschen Diskussion zum Teil sehr unterschiedlich. Dies bezieht sich insbesondere auf die gesetzliche Krankenversicherung und die soziale Pflegeversicherung. So dient z.B. dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (in seinem Jahresgutachten 2005/2006) die Fehlfinanzierung als eine Begründung für eine grundlegende Änderung der gesamten Konzeption dieser Zweige.

²³ Ein Überblick über empirische Berechnungen sowohl für die Sozialversicherung insgesamt als auch für einzelne Sozialversicherungszweige – mit weiteren Literaturverweisen – findet sich in Schmähl (2007a).

²⁴ Dabei ist zu berücksichtigen, daß zusätzlich zu den paritätisch von Arbeitnehmern und Arbeitgebern (bei versicherungspflichtiger Beschäftigung) gezahlten Beiträgen auch allein von Versicherten zu zahlende (Zusatz-)Beiträge kommen. So erfolgte eine Verschiebung des bislang hälftigen Aufteilungsverhältnisses zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgeber erfolgte z.B. in der gesetzlichen Krankenversicherung durch einen seit 2005 allein von den Versicherten (Arbeitnehmern wie Rentnern) zu zahlenden Zusatzbeitrag von 0,9 %. Für die Zukunft ist dies nach Einführung eines Gesundheitsfonds im Jahre 2009 und der damit verbundenen Festlegung eines einheitlichen Beitragssatzes für alle gesetzlichen Krankenkassen sowie der Möglichkeit bzw. Notwendigkeit, ggf. Zusatzbeiträge allein von den Versicherten zu erheben weiterhin zu erwarten. In der Pflegeversicherung zahlen Rentner den vollen Beitrag. Außerdem existiert hier ein Zusatzbeitrag von 0,25 % für „Kinderlose“. Nach Einführung der Pflegeversicherung erfolgte allerdings für die Arbeitgeber eine Kompensation dadurch, daß ein Feiertag gestrichen wurde (außer in Sachsen). Verschiebungen treten auch ein, wenn das Leistungsniveau der Sozialversicherung generell reduziert wird – wie in der gesetzlichen

stellen familienpolitische Leistungen in der gesetzlichen Krankenversicherung dar (mit 2 ½ bis 3 Beitragspunkten) sowie die nur nach Einkommensüberprüfung gezahlten Hinterbliebenenrenten in der gesetzlichen Rentenversicherung (mit etwa 3 ½ Beitragspunkten). Würde an die Stelle der Beitrags- nun die Steuerfinanzierung treten (realistischerweise nur schrittweise), so lägen die Sozialversicherungsbeiträge weit unter der vielfach als geradezu magisch angesehenen Obergrenze von 40 Prozent. Allerdings wird insbesondere von Arbeitgeberseite gegen eine derartige Umfinanzierung eingewandt, dass damit die Abgabenbelastung insgesamt nicht reduziert werde und der politische Druck auf Ausgabenreduzierung in den Sozialversicherungen bzw. zur Verlagerung hin zu privaten Ausgaben entfallen würde²⁵, ein Druck, der sich bei hohen Beitragssätzen und insbesondere mit Verweis auf die Lohnnebenkosten politisch eher mobilisieren lässt.

4. Alternativen zur Beseitigung einer bestehenden „Fehlfinanzierung“

Beitragsbelastung wie auch Lohnnebenkosten können durch eine Beseitigung der „Fehlfinanzierung“ reduziert werden. Dies kann generell auf verschiedenen Wegen erfolgen. So kann dabei angesetzt werden,

- (a) an der *Höhe der Ausgaben*, was den Finanzbedarf und bei Abbau von Umverteilungsaufgaben in der Sozialversicherung auch die „Fehlfinanzierung“ reduziert, und/oder
- (b) an der *Struktur der Einnahmen* bei unverändertem Finanzbedarf.

Für den letztgenannten Fall – also eine *Änderung der Einnahmestruktur* – beschränke ich mich hier und gehe dabei nur an einen der Ansatzpunkte ein, und zwar

- (1) *Substitution* von lohn- bzw. lohnersatzbezogenen Sozialbeiträgen durch andere Einnahmearten, insbesondere durch Finanzierungsmittel aus Haushalten öffentlicher Gebietskörperschaften. Dies kann auf zwei Wegen erfolgen:

Rentenversicherung – und die Versicherten auf private bzw. betriebliche Systeme verwiesen werden, wenn und sofern sie das bisherige Leistungsniveau aufrechterhalten wollen.

²⁵ Eine Position, die bis vor kurzem auch von der Deutschen Bundesbank vertreten wurde.

- (1a) durch eine organisatorisch-institutionelle *Ausgliederung* von Ausgaben, die bisher in der Sozialversicherung abgewickelt wurden, und deren *Verlagerung* in Haushalte öffentlicher Gebietskörperschaften (wo sie dann in der Regel aus Steuereinnahmen finanziert werden);
- (1b) durch eine finanzierungstechnisch-fiskalische Veränderung – eine *Umfinanzierung* –, indem die entsprechenden Ausgaben zwar weiter in der Sozialversicherung abgewickelt werden, jedoch nicht mehr durch Beiträge, sondern aus Steuern finanziert werden. Hierbei ist dann zu klären, durch welche Abgaben dies erfolgen soll, sofern nicht durch Verminderung anderer Ausgaben ein entsprechender Finanzierungsspielraum geschaffen wird.

Kurz nun zu möglichen Folgen einer solchen *Umfinanzierung*:

5. Zu Wirkungen eines Abbaus von „Fehlfinanzierung“ bei Ersatz der Beitrags- durch Steuerfinanzierung („Umfinanzierung“)

Welche Auswirkungen könnte ein (aufkommensneutraler) Ersatz von Beitrags- durch Steuerfinanzierung für Beschäftigung und Einkommensverteilung, aber ggf. auch für die Konzeption des betreffenden Sozialversicherungszweiges haben – also im Hinblick auf die oben genannten negativ zu beurteilenden Aspekte der „Fehlfinanzierung“? Dabei ist neben der Senkung der Sozialbeiträge aber stets auch die jeweilige *Gegenfinanzierung durch Steuern* zu berücksichtigen.

Die für Deutschland vorliegenden Simulationsberechnungen – auf die (auch hinsichtlich der Annahmen) überblicksartig in Schmähl (2007a) eingegangen wird – zeigen, dass eine aufkommensneutrale Umfinanzierung *nur vergleichsweise geringe beschäftigungserhöhende Effekte* haben dürfte.

Über Auswirkungen einer Minderung oder Beseitigung der Fehlfinanzierung auf die *personelle Einkommensverteilung* liegen bislang keine umfassenden, empirisch fundierten Analysen vor. Sie erfordern auch sehr komplexe Ansätze. Hierbei wären verschiedene Personengruppen zu unterscheiden – wie sozialversicherungspflichtig Beschäftigte mit Lohn bis zur oder über der Beitragsbemessungsgrenze, nicht sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, verschiedene Gruppen von Selbständigen und Nichterwerbstätigen (wie Rentner und Beamte) –, vor allem hinsichtlich der jeweiligen Höhe und Zusammensetzung ihres Einkommens und ihrer Verbrauchsstruktur, wobei es auch darauf ankommt, welche Steuern an die Stelle

eines Teils der Beiträge treten. Ist dies z.B. die Mehrwertsteuer, so ist offensichtlich, dass auch Personengruppen belastet werden, die selbst keine Sozialbeiträge entrichten und von einer Minderung der Sozialbeiträge (z.B. zur Renten- oder Arbeitslosenversicherung) nicht entlastet werden.

Bei den Wirkungen der Beiträge sind die Unterschiede zwischen denen der Arbeitnehmer bzw. Versicherten und der Arbeitgeber zu beachten. Während für Versichertenbeiträge in aller Regel unterstellt wird, dass sie nicht überwältzt werden, wird bei Arbeitgeberbeiträgen dagegen im Regelfall von Überwälzung ausgegangen. Dies kann bei Vorwälzung über Preise zu ähnlichen Wirkungen wie bei einer Finanzierung durch indirekte Steuern führen.²⁶ Werden jedoch Beiträge der Versicherten durch indirekte Steuern substituiert, so ist die Bemessungsgrundlage breiter und der Personenkreis weiter. Durch die Preiseffekte werden andere Personenkreise sowie weitere Einkommensarten und Vermögenswerte betroffen.

Hinsichtlich der *Konzeption des jeweiligen Sicherungssystems* erfolgt eine Stärkung des Versicherungsgedankens insbesondere dort, wo die *Höhe* des Beitrags Folgen für die *Höhe* der Gegenleistung hat, also vor allem in der Rentenversicherung. Hierdurch erhält der Beitrag stärker den Charakter eines Preises für den Erwerb von Ansprüchen, was für die Akzeptanz des Systems bzw. die Bereitschaft, zur Finanzierung beizutragen, von Bedeutung ist.²⁷ In verschiedenen Ländern – wie auch auf der EU-Ebene – wird in neuerer Zeit eine Stärkung des „Äquivalenzgedankens“ im Bereich sozialer Sicherung, und zwar gerade auch in der Sozialversicherung, befürwortet.²⁸ Man könnte sich – insbesondere in der Rentenversicherung – als Leitlinie für die weitere Gestaltung sogar vorstellen, dass Ansprüche nur auf der Basis von Beiträgen erworben werden. Diese Beiträge können – wie in Deutschland im Falle der Kindererziehung – auch durch den Staat (von öffentlichen Gebietskörperschaften) erfolgen. Ähnliches läge z.B. nahe, wenn Zeiten der Ausbildung rentensteigernd berücksichtigt werden sollen. Auch Beiträge anderer Sozialversicherungsträger – wie in Deutschland der Bundesagentur für Arbeit

²⁶ Allerdings wird vielfach in ökonomischen Analysen die Rückwälzung auf Arbeitnehmer durch geringere Löhne unterstellt, so daß in diesem Fall andere Verteilungseffekte verglichen mit indirekten Steuern auftraten.

²⁷ Insgesamt würden zudem die staatlich initiierten Verteilungsvorgänge transparenter und bei der Offenlegungen von Kriterien für die Bemessung der Steuerzuschüsse an die Sozialversicherungsträger würden diese auch überprüfbar.

²⁸ Zu Entwicklungstendenzen in der Alterssicherung in Europa s. Schmähl (2007b), zu der in drei „Sozialversicherungsländern“, nämlich Österreich, Belgien und Frankreich, s. Tálos (2007), Peeters (2007), Lechevalier (2007).

(Arbeitslosenversicherung) an die Rentenversicherung zugunsten von Rentenansprüchen Arbeitsloser – sind ein weiteres Beispiel für eine solche Strategie.

6. Veränderungen der Bemessungsgrundlage für Sozialabgaben von Versicherten

In verschiedenen Ländern wird immer wieder über Änderungen der Bemessungsgrundlage für Sozialabgaben diskutiert. Dies bezieht sich auf die Beiträge von Versicherten wie auch von Arbeitgebern. Zunächst zu Beitragsbemessungsgrundlagen von Versicherten, auf die der Arbeitgeber wird im nächsten Abschnitt eingegangen.

So werden z.B. in Deutschland Sozialversicherungsbeiträge bei Beschäftigten vom versicherungspflichtigen *Bruttoarbeitsentgelt* erhoben, und zwar bis zur jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze („Höchstbeitragsgrundlage“; wobei in der deutschen gesetzlichen Krankenversicherung zudem eine Versicherungspflichtgrenze besteht). Darüber hinaus erfolgen unter bestimmten Bedingungen Beitragszahlungen auf der Basis von *Lohnersatzleistungen*, wie beispielsweise von Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung oder von Betriebsrenten für Beiträge zur Krankenversicherung.²⁹

6.1 Veränderungen im Rahmen der lohnbezogenen Bemessungsgrundlage

Im Rahmen dieser lohnbezogenen Bemessungsgrundlage gibt es Änderungsvorschläge, die sich

- zum einen auf den *unteren Lohnbereich* beziehen, indem eine für Geringverdiener („geringfügig Beschäftigte“) eine bestehende *Freigrenze* (Geringfügigkeitsgrenze) verändert werden soll (erhöht, aber auch gesenkt) und/oder durch Einführung eines *Freibetrages in den Beitragstarif* eine Minderung der Zahllast vor allem im unteren Lohnbereich angestrebt wird³⁰.

Sollen z.B. Geringverdiener bei ihrem *Arbeitnehmerbeitrag* oder deren Arbeitgeber hinsichtlich ihres *Arbeitgeberbeitrags* insbesondere aus beschäftigungspolitischen Gründen finanziell entlastet werden, so stellt sich die Frage, ob dies Auswirkungen auf die Höhe der Ansprüche der Versicherten hat (was nur bei Geldleistungen relevant ist) und wenn nicht, wie (und von wem) die damit verbundenen

²⁹ Auf Beitragszahlungen des Staates an die Rentenversicherung zugunsten von Kindererziehenden wurde bereits hingewiesen. Rentenversicherungsbeiträge zahlen auch die Pflegekassen zugunsten Pflegeleistungen erbringender Personen.

³⁰ Siehe z.B. Kaltenborn et al. (2003).

Beitragsmindereinnahmen kompensiert werden sollen. Die gleiche Frage stellt sich bei der Einführung von Freibeträgen.

- Zum anderen wird mit Blick auf den *oberen Lohnbereich* immer wieder eine *Anhebung oder gar Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze (Höchstbeitragsgrundlage)* gefordert.³¹

Erfolgen in einem Versicherungszweig vor allem Sachleistungen (wie in der Krankenversicherung), so führt eine höhere Beitragsbemessungsgrenze bei unverändertem Beitragssatz zu Mehreinnahmen bzw. – da die Beitragsbasis ausgedehnt wird – kann der Beitragssatz gesenkt werden. Anders, wenn die Beitragszahlungen wie in der gesetzlichen Rentenversicherung Auswirkungen auf die *Höhe* der Ansprüche haben. Dann stehen den erhöhten Einnahmen infolge der höheren Beitragsbemessungsgrenze später höhere Ausgaben gegenüber – sofern nicht, was manchmal vorgeschlagen wird, die Beiträge vom Lohn oberhalb der bisherigen Beitragsbemessungsgrenze nur zu vergleichsweise geringeren Ansprüchen führen. Das berührt aber unmittelbar die Konzeption des Systems, rückt es mehr in Richtung auf ein Steuer-Transfer-System (erhöht die interpersonelle Umverteilungswirkung).

6.2 *Über den Lohn hinausreichende breitere Bemessungsgrundlage*

Diskutiert wird – zum Teil seit langem – eine *Ausweitung der Bemessungsgrundlage für Sozialabgaben auf weitere Einkunftsarten*. Eine breitere Bemessungsgrundlage für *Versicherte* wird oftmals zusammen mit einer Ausweitung des zur Abgabe heranzuziehenden Personenkreises diskutiert. Darauf gehe ich hier nicht ein. Eine Bemessungsgrundlage, die alle Einkunftsarten des Versicherten bzw. des Privathaushalts umfasst, wäre in der Wirkung faktisch analog einer – allerdings proportionalen – Einkommensteuer (sofern keine Beitragsbemessungsgrenze existiert),³² begründet mit einer entsprechenden fiskalischen Leistungsfähigkeit der

³¹ An dieser Stelle sei auf die vielfach vertretene Aussage eingegangen, daß die Beitragsbelastung infolge der Beitragsbemessungsgrenze für Arbeitsentgelte ab dieser Grenze regressiv wirke. Dies ist bei einer Betrachtung für eine einzelne Periode (z.B. ein Jahr) zutreffend. Wenn jedoch – wie in der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung die Höhe des Beitrags auch (maßgebend) über die Höhe des Rentenanspruchs entscheidet, dann sind die Ansprüche auf Grund von Lohnbestandteilen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze auch (jeweils bezogen auf den Lohn) niedriger, d.h. auch regressiv. In einer nicht auf eine Periode, sondern z.B., den Lebensverlauf (bzw. die Erwerbs- und Rentnerphase) bezogenen (Längsschnitt-)Betrachtung sind die Verteilungseffekte – je nach Gestaltung des Sicherungssystems – unterschiedlich zu beurteilen, als in der Perioden-(Querschnittsbetrachtung). Siehe für methodische und empirische Aspekte der Lebensseinkommensanalyse – speziell auch mit Blick auf die Sozialpolitik – Schmähl (1983).

³² Es liegt dann aber z.B. auch nahe, dies mit Freibetragsregelungen zu kombinieren.

Abgabepflichtigen, die über Löhne oder Lohnersatzleistungen hinausreicht. Dies könnte sich aber nur auf die Abgabe der Versicherten, nicht auch auf deren Arbeitgeber beziehen. Was mit den Arbeitgeberzahlungen passieren soll, ob sie entfallen (und durch einmalige Erhöhung der Löhne kompensiert werden) oder ob diese gleichfalls auf eine andere Bemessungsgrundlage gestellt werden, ist eine offene Frage. Zumindest würde keine paritätische Finanzierung erfolgen.

Die Wirkungen einer solch breiteren einkommensbezogenen Bemessungsgrundlage wären in den verschiedenen Versicherungszweigen unterschiedlich, denn die Ausgaben für Sachleistungen in der Krankenversicherung würden weitgehend unverändert bleiben (sofern nicht auch der Personenkreis erweitert wird), der Abgabensatz könnte ceteris paribus reduziert werden. Insgesamt führt dies zu Änderungen der personellen Belastungsverteilung zwischen den Haushalten. Ob und inwieweit dies verhaltensbeeinflussend wirkt, ist offen. Der Charakter eines solchen Krankenversicherungssystems würde jedoch im Prinzip nicht verändert.³³

Anders ist die Situation in der Rentenversicherung, sofern hier eine gewisse Äquivalenz zwischen Höhe der Abgabe und der Höhe des Anspruchs besteht.³⁴

Bislang stellt die Rente in Deutschland *Lohnersatz* dar. Wenn nun auch andere Einkunftsarten – wie Vermögenseinkünfte – in die Bemessungsgrundlage einbezogen werden, diese Einkünfte aber im Alter im Zweifel nicht entfallen und insofern auch nicht „ersetzt“ werden müssen, ist das Gesamteinkommen dann eigentlich systematisch die geeignete Bemessungsgrundlage?

Darüber hinaus – das macht z.B. die deutsche Diskussion deutlich – wird mit einer solchen Ausweitung der Bemessungsgrundlage eine Abkehr von der proportionalen Beziehung zwischen Beitragshöhe und Höhe des Rentenanspruchs angestrebt. Die stark interpersonell umverteilende AHV der Schweiz wird hier meist als Vorbild angeführt. Damit wäre offensichtlich eine Änderung der Systemkonzeption verbunden, die interpersonelle Umverteilung und die fiskalische Leistungsfähigkeit

³³ Eine völlige Abkoppelung vom Arbeitsverdienst würde im Falle der Einführung von einheitlich hohen *Kopfbeiträgen* erfolgen. Sie wären unabhängig von der Einkommensquelle aus dem jeweiligen Haushaltseinkommen aufzubringen, würden stark regressiv wirken und müßten im Zweifel in bestimmten Einkommensbereichen durch Steuermittel subventioniert werden. Dies wurde in jüngster Zeit in Deutschland für die Krankenversicherung diskutiert, da hier ja die Leistungen an den Versicherten unabhängig von der Höhe seiner Beitragszahlung sind. Auch dies ändert im Prinzip nichts am Charakter des Krankenversicherungssystems.

³⁴ Durch die Veränderung der Bemessungsgrundlage würden sich allerdings die individuellen relativen Ansprüche verändern, wenn – wie in Deutschland – diese aus der Relation individueller Einkommen zum Durchschnittseinkommen aller basieren. Darauf wird hier nicht eingegangen.

des Einzelnen, nicht aber eine enge Leistungs-Gegenleistungs-Beziehung wären maßgebend.³⁵

7. Ausweitung der Abgaben-Bemessungsgrundlage für Arbeitgeber/Unternehmen zur Finanzierung von Sozialleistungen („Wertschöpfungsabgabe“)

Die Diskussion über die Ausweitung der Bemessungsgrundlage für *Arbeitgeberzahlungen* – also eine Wertschöpfungsabgabe – besitzt in einigen der „Sozialversicherungsländer“ – wie Belgien, Frankreich, Österreich und Deutschland – bereits eine längere Tradition. Eine solche Abgabe wurde entweder als *Ersatz* der lohnbezogenen Bemessungsgrundlage gefordert (*also eine Umbasierung*) oder als zusätzliche *ergänzende* Abgabe zur Finanzierung von (steigenden) Sozialleistungen. Mit einer Umbasierung – die in Deutschland primär mit Blick auf die Rentenversicherung diskutiert wurde (im Zweifel aber auch Auswirkungen auf andere Sozialversicherungszweige hätte) – wurden zunächst strukturelle Effekte angestrebt, so eine wettbewerbspolitisch begründete Kostenminderung für lohnintensiv produzierende kleinere und mittlere Unternehmen durch Entlastung des Faktors Arbeit und Mehrbelastung kapitalintensiver Produktionen sowie – umweltpolitisch motiviert – auch solcher, die die natürliche Umwelt (Boden, Wasser, Luft) stark nutzen. Unternehmen sollten gemäß ihrer fiskalischen Leistungsfähigkeit und nicht nur entsprechend der versicherungspflichtigen Lohnsumme zur Finanzierung von Sozialausgaben herangezogen werden. Später rückte der Finanzierungsaspekt einer Wertschöpfungsabgabe immer stärker in den Vordergrund: Eine breitere Finanzierungsbasis sollte angesichts einer in erwarteten Zukunft weiter sinkenden Lohnquote zu einer ergiebigeren Finanzierungsquelle werden. Der Finanzierungsaspekt stand auch im Vordergrund beim Vorschlag, einen künftig steigenden Finanzbedarf nicht oder nicht allein durch höhere lohnbezogene Beitragseinnahmen, sondern auch durch eine ergänzende Wertschöpfungsabgabe zu decken.³⁶

³⁵ Ein solcher Systemwechsel zu einem staatlichen Umverteilungssystem mit niedrigem Leistungsniveau sollte allerdings nicht isoliert gesehen werden, sondern Folgewirkungen wie z.B. ein mögliches Obligatorium für Betriebsrenten – siehe wiederum die Schweiz – sind einzubeziehen; zur Schweiz siehe die Darstellung bei Leimgruber (2008). Eine solche Entwicklung würde tendenziell Bestrebungen zuwiderlaufen, die in vielen Ländern zu beobachten sind (und auch auf EU-Ebene unterstützt werden), nämlich auch im staatlichen Alterssicherungssystem eine engere Beziehung zwischen Beitrag und Rente herzustellen.

³⁶ Siehe zu der insbesondere in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts in Deutschland intensiv geführten Diskussion und zu wichtigen Untersuchungen in diesem Zusammenhang Schmähl (2008), S. 492-495 mit

Im Unterschied zu den recht selektiv ausgewählten Argumenten der Befürworter einer Umbasierung erbrachten die für Deutschland insbesondere in den achtziger Jahren des letzten Jahrhunderts durchgeführten Analysen allerdings recht ernüchternde Ergebnisse. Die mit einer Umbasierung verbundenen Änderungen der Kostenstruktur der Unternehmen stellen dabei nur die erste Stufe eines komplexen Wirkungsgeflechts dar. Hier reicht es auch nicht, allein die durchschnittlichen Belastungsänderungen für ganze Wirtschaftszweige zu berücksichtigen, denn auch innerhalb eines Wirtschaftszweiges kann es zu beträchtlichen Veränderungen zwischen Unternehmen kommen, wie anhand einer disaggregierten Analyse für den deutschen Einzelhandel gezeigt wurde: Kleine Unternehmen würden sogar mehr belastet, große dagegen entlastet – wobei allerdings jeweils die konkrete Abgrenzung der Wertschöpfungsbasis von großer Bedeutung ist.³⁷

Für Deutschland seinerzeit durchgeführte Untersuchungen zeigten, dass zwar in einer Unterbeschäftigungssituation von einer Umbasierung ein positiver Beschäftigungseffekt ausgehen kann, dieser allerdings recht gering ist. Für das Wirtschaftswachstum können dann negative Konsequenzen eintreten, wenn durch eine stärkere Belastung des Faktors Kapital die Investitionstätigkeit negativ berührt wird – was wiederum entsprechende Konsequenzen für die fiskalische Ergiebigkeit der Abgabe hätte.

In Deutschland spielt derzeit die Wertschöpfungsabgabe als Finanzierungsquelle für Sozialleistungen in der Diskussion kaum eine Rolle.³⁸

8. Schlußbemerkung: Vermehrte Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung

Eine Wertschöpfungsabgabe wäre – was verteilungs- und ordnungspolitisch von Bedeutung ist – im Unterschied zu lohnbezogenen Arbeitgeberzahlungen den Versicherten nicht als Teil ihres Lohnes und als ihr Beitrag zuzurechnen. Dieser Aspekt ist wiederum in der gesetzlichen Rentenversicherung wegen der dort bislang bestehenden Beitrags-Leistungs-Verknüpfung von besonderer Bedeutung, denn dort würde durch die Umbasierung der eigenfinanzierte Rentenanspruch etwa halbiert, was auch den verfassungsrechtlichen Eigentumsschutz reduzieren würde. Will man

Literaturnachweisen. Eine umfangreiche theoretische und empirische Studie wurde seinerzeit von Schmähl et al. (1984) publiziert.

³⁷ Siehe Rüdiger (1992). Auch die intraindustrielle Produktionsverflechtung ist zu beachten und vor allem, wie Unternehmen auf Veränderungen der Kostenstruktur reagieren. Einfache Antworten sind kaum zu finden.

³⁸ Sogar vormals vehemente Befürworter einer Wertschöpfungsabgabe lehnen diese inzwischen ab.

sich dagegen in der Rentenversicherung eher von der Versicherungskonzeption lösen und diese stärker in ein Steuer-Transfer-System überführen – d.h. den sogenannten „Solidarausgleich“, die interpersonelle Umverteilung stärken und Äquivalenz reduzieren – (wofür es in Deutschland durchaus explizit oder oft implizit Befürworter gibt), dann spricht unter diesem Aspekt nichts gegen eine Umbasierung. An diesem Beispiel wird wieder einmal deutlich, dass die Entscheidung über die als geeignet anzusehende Art der Finanzierung entscheidend mit davon abhängt, welche Konzeption für das soziale Sicherungssystem maßgebend sein soll.

Wertschöpfungsabgaben wären als *Steuer* anzusehen. In Deutschland besitzen die Sozialversicherungsträger jedoch keine Steuerhoheit, sodass die Einnahmen einer Wertschöpfungsabgabe von den Gebietskörperschaften an die Sozialversicherung fließen müssten. Damit gelangt man zu folgender Frage:

Wenn ein höheres Maß an Steuerfinanzierung von Sozialausgaben für erforderlich gehalten wird – z.B. angesichts einer konstatierten „Fehlfinanzierung“ –, durch *welche Steuern* sollen die Mittel aufgebracht werden? Die Wertschöpfungsabgabe – die faktisch wie eine indirekte Steuer wirkt – könnte prinzipiell eine Quelle für Zahlungen des Staates an die Sozialversicherung sein. Die Entscheidung, ob eine Wertschöpfungsabgabe oder ob andere Abgaben gewählt werden, sollte unter Abwägung aller jeweiligen Wirkungen im Rahmen eines Gesamtkonzepts für den jeweiligen Sicherungszweig getroffen werden, nicht aber aus kurzfristig orientierten Überlegungen, was gerade politisch als durchsetzbar erscheint.

Ein höheres Maß an Steuerfinanzierung in der Sozialversicherung – auch z.B. durch indirekte Abgaben³⁹ – kann bei klar definierter Abgrenzung der Aufgaben, die als allgemeine Staatsaufgaben anzusehen sind, verteilungs- und beschäftigungspolitisch positiv wirken und zu mehr Transparenz der Verteilungsvorgänge wie auch zu einer stärkeren Orientierung am Versicherungsgedanken in der Sozialversicherung beitragen und damit zugleich deren Akzeptanz erhöhen.

Literatur

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2008), Sozialbudget 2007 – Tabellenauszug –, Bonn, Stand: Mai 2008

³⁹ Wodurch u.a. die absolut und relativ wachsende Zahl von Älteren in der Bevölkerung verstärkt zur Finanzierung von Sozialleistungen herangezogen würde.

- Deutsche Bundesbank (2008), Entwicklung der Steuereinnahmen in Deutschland und aktuelle steuerpolitische Fragen, in: Monatsbericht Oktober 2008, S. 35-59
- Herbert Hofmeister (1981), Landesbericht Österreich, in: Köhler und Zacher (Hrsg.), S. 448-730
- Bruno Kaltenborn et al. (2003), Arbeitsmarkteffekte eines Freibetrags bei den Sozialabgaben, München und Mering (Rainer Hampp)
- Peter A. Köhler, Hans F. Zacher (Hrsg.) (1981), Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz, Berlin (Duncker & Humblot)
- Arnaud Lechevalier (2007), Reform der Alterssicherung in Europa: Gibt es einen französischen Weg?, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.), Alterssicherung in Europa, Bonn (nanos Verlag). S. 141-201
- Matthieu Leimgruber (2008), Solidarity without the State? Business and the Shaping of the Swiss Welfare State, 1890-2000, Cambridge u.a.O. (Cambridge University Press)
- OECD (2007), OECD Employment Outlook, Chapter 4 (Financing Social Protection: The Employment Effect), Paris, S. 157-206
- Hans Peeters (2007), Die belgische Rentendebatte, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.), Alterssicherung in Europa, Bonn (nanos Verlag), S. 99-120
- Gerhard A. Ritter (1983), Sozialversicherung in Deutschland und England – Entstehung und Grundzüge im Vergleich, München (Beck)
- Detlef Rüdiger (1992), Von bruttolohnbezogenen Arbeitgeber-Beiträgen zu wertschöpfungsbezogenen Arbeitgeber-Abgaben, Frankfurt a. M. u.a.O. (Peter Lang)
- Winfried Schmähl (1983), Lebenseinkommensanalysen – Einige methodische und empirische Fragen im Überblick, in: ders. (Hrsg.), Ansätze der Lebenseinkommensanalyse, Tübingen (Mohr), S. 1-55
- Winfried Schmähl (2005), Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 3: 1949-1957 Bundesrepublik Deutschland – Bewältigung der Kriegsfolgen, Rückkehr zur sozialpolitischen Normalität. Bandherausgeber Günther Schulz, Baden-Baden (Nomos), S. 357-437
- Winfried Schmähl (2007a), Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern – Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland –, in:

- Hermann-Josef Blanke (Hrsg.), Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, Tübingen (Mohr Siebeck), S. 57-85
- Winfried Schmähl (2007b), Zur Entwicklung von Alterssicherungssystemen in Europa: Strukturen, Einflußfaktoren, Entwicklungstendenzen und Herausforderungen, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.), Alterssicherung in Europa, Bonn (nanos Verlag), S. 11-42
 - Winfried Schmähl (2007c), Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 11: 1989-1994 Bundesrepublik Deutschland – Sozialpolitik im Zeichen der Vereinigung. Bandherausgeber Gerhard A. Ritter, Baden-Baden (Nomos), S. 541-648
 - Winfried Schmähl (2008), Sicherung bei Alter, Invalidität und für Hinterbliebene“, in: Bundesministerium für Arbeit und Soziales und Bundesarchiv (Hrsg.), Geschichte der Sozialpolitik in Deutschland seit 1945. Band 6: 1974-1982 Bundesrepublik Deutschland – Neue Herausforderungen, wachsende Unsicherheit. Bandherausgeber Martin H. Geyer, Baden-Baden (Nomos), S. 393-514
 - Winfried Schmähl (2009a), Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, Wiesbaden (VS-Verlag)
 - Winfried Schmähl (2009b), Lohnnebenkosten, in: Gabriele Gillen, Walter van Rossum (Hrsg.), Schwarzbuch Deutschland – Das Handbuch der vermissten Informationen –, Reinbeck (Rowohlt), S. 408-417 und 671-673
 - Winfried Schmähl, Klaus-Dirk Henke, Horst M. Schellhaaß (1984), Änderung der Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Rentenversicherung? – Ökonomische Wirkungen des Maschinenbeitrags, Baden-Baden (Nomos).
 - Winfried Schmähl, Angelika Oelschläger (2007), Abgabenfreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive (Beiträge zur Sozial- und Verteilungspolitik, Bd. 5), Berlin (LIT Verlag)
 - Emmerich Tálos (2007), Alterssicherungsreformen in Österreich, in: Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und -gestaltung (Hrsg.), Alterssicherung in Europa, Bonn (nanos Verlag), S. 121-139
 - Detlev Zöllner (1981), Landesbericht Deutschland, in: Köhler und Zacher (Hrsg.), S. 45-179