

Sozialversicherungen

Gleichmacherei bringt wenig

Weder die von einigen Sozialpolitikern vorgeschlagene stärkere Belastung höherer Einkommen mit Sozialabgaben noch der Einbezug aller Erwerbstätigen – also auch von Beamten, Selbstständigen und Freiberuflern – hilft, die Sozialversicherungen in Deutschland dauerhaft zu sanieren. Das zeigt eine neue Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW). So hätte eine Pflichtversicherung für alle den Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegekassen 2006 zunächst zwar Mehreinnahmen von 51 Milliarden Euro oder 13,6 Prozent beschert. Im Gegenzug würden die Erwerbstätigen mit ihren Beitragsleistungen aber auch Ansprüche erwerben. Mittel- bis langfristig dürfte der Schuss für die Sozialversicherungen daher nach hinten losgehen.

Der von manchen erhoffte Umverteilungseffekt höherer Beitragsbemessungsgrenzen bleibt eher bescheiden. Würden diese in allen Sozialversicherungen einheitlich auf 5.250 Euro angehoben, hätte das den Anteil des am besten verdienenden Haushaltszehntels am gesamten Beitragsaufkommen im Jahr 2006 gerade einmal von 20,1 auf 20,9 Prozent gesteigert. Umgekehrt wären die niedrigen und mittleren Einkommensklassen allenfalls um ein bis zwei Zehntelprozentpunkte entlastet worden.

Um die Verteilungswirkungen der Sozialversicherungsbeiträge zu ermitteln, hat das IW Köln die Daten der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 des Statistischen Bundesamts bis 2006 fortgeschrieben. Die rund 42.000 Haushalte wurden nach ihrem Einkommen sortiert und in zehn gleich große Gruppen unterteilt.

Nicole Horschel, Jochen Pimpertz: Verteilungseffekte von Sozialversicherungsreformen, gefördert von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln, in: IW-Trends 4/2008

Gesprächspartner im IW: **Nicole Horschel, Telefon: 0221 4981-768**

Dr. Jochen Pimpertz, Telefon: 0221 4981-760

Sozialversicherungen

Alle in einen Topf bringt nichts

Höhere Einkommen stärker mit Sozialabgaben belasten, alle Erwerbstätigen in die Sozialversicherungen holen – so wollen einige Politiker Deutschlands Sozialversicherungen sanieren. Die Pläne sind aus zwei Gründen verfehlt. Zum einen sind die Lasten im Sozialstaat längst nicht so ungerecht verteilt wie behauptet, und zum anderen würden solche Reformen die Situation kaum verändern, wie eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln ergab. *)

Kritiker haben einiges am deutschen Sozialstaat zu bemängeln: So zahlen Beamte keine Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung, sondern erhalten ihre Pensionen aus Steuermitteln. Auch das Nebeneinander von gesetzlicher und privater Krankenversicherung wird immer wieder angeprangert. Ein Dorn im Auge ist manchen Sozialpolitikern zudem die Kappung der Beitragspflicht an den Beitragsbemessungsgrenzen. Dadurch, heißt es, entzögen sich die Besserverdienenden der sozialen Verantwortung.

Die Patentrezepte, die dem deutschen System der Sozialversicherungen mehr Gerechtigkeit und nebenbei zusätzlich Einnahmen beschere sollen, ergeben sich

quasi von allein: Zum einen wollen Kritiker die unterschiedlichen Beitragsbemessungsgrenzen angleichen und zum Teil auch anheben. Zum anderen ließe sich die Versicherungspflicht auf alle Erwerbstätigen ausdehnen, also auch auf Selbstständige, Beamte und abhängig Beschäftigte mit höheren Einkommen, die sich bislang privat krankenversichern können.

Das alles ist gut gemeint. Aber ist es auch gut gemacht? Welchen Verteilungseffekt die Vorschläge tatsächlich mit sich brächten, hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) im Rahmen seines Forschungsprojekts „Soziale Umverteilung in Deutschland“ untersucht. Dafür wurden die Daten von über 42.000 Haus-

halten aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003 des Statistischen Bundesamts bis 2006 fortgeschrieben. Anschließend wurden die Haushalte nach ihrem am Markt erwirtschafteten Einkommen – staatliche Transfers blieben also außen vor – in zehn gleich große Gruppen eingeteilt.

Im nächsten Schritt ermittelten die IW-Wissenschaftler dann die Belastung der unterschiedlichen Einkommensgruppen mit Sozialversicherungsbeiträgen für das Jahr 2006. Dabei kam heraus:

Die individuelle Beitragslast sinkt mit steigendem Einkommen. Im Gegensatz zum progressiv gestalteten Einkommenssteuertarif verringert sich die prozentuale Belastung durch Sozialversicherungsbeiträge bei höheren Verdiensten. Ein Beispiel (Grafik):

Die am drittschlechtesten verdienende Haushaltsgruppe mit einem durchschnittlichen Markteinkommen von 772 Euro entrichtet davon im Schnitt 50 Prozent Sozialabgaben. In der Gruppe mit dem zweithöchsten Durchschnittseinkommen von 7.174 Euro liegt die Beitragslast dagegen lediglich bei 24 Prozent.

Der degressive Belastungsverlauf hat im Wesentlichen zwei Gründe:

1. Jenseits der Bemessungsgrenzen bleiben die Sozialabgaben in Euro und Cent konstant – logischerweise sinkt die Quote dann mit steigendem Einkommen.
2. Speziell in den drei unteren Gruppen finden sich viele Rentnerhaushalte und Arbeitslose, die kein eigenes Einkommen am Markt erwirtschaften. Trotzdem zahlen Ruheständler Beiträge an die Kranken- und Pflegeversicherung. Für Arbeitslosengeldempfänger überweist die Bundesagentur für Arbeit die Krankenkassen- und Rentenversicherungsbeiträge. Die Abgabenbelastung erscheint nur deshalb so erstaunlich hoch, weil sie auf das niedrige Markteinkommen, nicht aber auf die Transfers bezogen wird.

Hohe Einkommen stützen Sozialversicherungen

Lesehilfe: Auf die Haushalte des zweiten Einkommenszehntels entfielen Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von 135 Prozent des durchschnittlichen Markteinkommens dieser Gruppe (268 Euro). Dennoch steuerte sie im Jahr 2006 gerade einmal 3,5 Prozent zum gesamten Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen bei. Die hohe Relation von Durchschnittsbeiträgen zu Durchschnittseinkommen im zweiten wie auch im dritten Zehntel der Haushalte entsteht vor allem durch den hohen Anteil an Ruheständlern, die zwar Sozialabgaben an die Kranken- und Pflegeversicherung entrichten, aber kein oder nur ein geringes Einkommen am Markt erzielen.

Die Haushalte des ... Einkommenszehntels	mit einem durchschnittlichen Markteinkommen von monatlich ... Euro	zahlten im Jahr 2006 durchschnittlich Sozialversicherungsbeiträge in Höhe von ... Prozent ihres Markteinkommens und	trugen damit so viel Prozent zum Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen bei
1.	-10	-	3,0
2.	268	135,0	3,5
3.	772	50,0	3,7
4.	1.744	34,0	5,7
5.	2.858	32,3	8,8
6.	3.786	30,5	11,0
7.	4.744	28,5	12,9
8.	5.799	26,1	14,5
9.	7.174	24,4	16,7
10.	10.440	20,1	20,1

Haushalte: aufsteigend nach Markteinkommen geordnet und in Zehntel eingeteilt; Markteinkommen: aus Erwerbstätigkeit einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie aus Vermögen, Vermietung und Verpachtung; 1. Einkommenszehntel: Verluste von Selbstständigen führen zu einem negativen durchschnittlichen Markteinkommen in dieser Gruppe; Sozialversicherungsbeiträge: einschließlich der Arbeitgeberbeiträge sowie der Beiträge, die die Sozialversicherungsträger für Transferempfänger entrichten; Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt

*) Vgl. Nicole Horschel, Jochen Pimpertz: Verteilungseffekte von Sozialversicherungsreformen, gefördert von der Informa-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln, in: IW-Trends 4/2008

Die Besserverdienenden finanzieren trotzdem den Löwenanteil des Sozialstaats. Beurteilt man die Verteilungswirkung des sozialen Sicherungssystems ausschließlich anhand der individuellen Beitragslast, erscheint es ungerecht. Diese Sicht der Dinge greift jedoch zu kurz. Erstens findet Umverteilung im klassischen Sinn – die Starken stützen die Schwachen – auch über Steuern statt. Zieht man den Strich unter alle Abgaben und gezahlten Transferleistungen, zeigt sich, dass die hohen Einkommen in weit überproportionalem Maß Input für den Sozialstaat liefern (vgl. iwD Nr. 46/2007).

Zweitens erweisen sich die oberen Verdienstschichten durchaus als solidarisch:

Die 30 Prozent der Haushalte mit den höchsten Einkommen zahlten 51 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge – allein das Zehntel der bestverdienenden Haushalte steuerte ein Fünftel zum Beitragsaufkommen bei.

Über alle zehn Gruppen hinweg gilt: Je höher ihr durchschnittliches Einkommen, desto größer ist auch ihr Anteil an der Finanzierung der Sozialsysteme.

Auf Basis dieser Daten ermittelte das IW schließlich, ob und wie stark sich die Finanzierungsanteile im Jahr 2006 verschoben hätten, wenn es höhere Beitragsbemessungsgrenzen oder Einheitskassen gegeben hätte. Die Ergebnisse (Grafik):

- **Die Anhebung und Angleichung der Beitragsbemessungsgrenzen** in Renten-, Arbeitslosen-, Kranken- und Pflegeversicherung auf 5.250 Euro monatliches Bruttogehalt hätte kaum etwas bewirkt: So verringert sich der Beitrag der niedrigen und mittleren Einkommenschichten zum Etat der Sozialkassen nur um 1 bis 2 Zehntelprozentpunkte, und auch der Anteil der Höchstverdiener steigt gerade einmal von 20,1 auf 20,9 Prozent.

- **Die Pflichtversicherung aller Erwerbstätigen** in den gesetzlichen Systemen würde die Finanzierungsanteile zwar etwas deutlicher verschieben, aber zum Teil auch kleinere Einkommen stärker belasten:

Kämen die Einheitskassen, müsste die Haushaltsgruppe mit 772 Euro Durchschnittseinkommen statt 3,7 Prozent nun 3,9 Prozent der Sozialversicherungsbeiträge schultern.

Sozialversicherungen: Einheitskassen ändern wenig

So viel Prozent trug das ... Einkommenszehntel der Haushalte im Jahr 2006 zum Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen bei		Um so viel Prozentpunkte hätte sich der Anteil des jeweiligen Einkommenszehntels am Beitragsaufkommen der Sozialversicherungen verändert, wenn ...		
		die Beitragsbemessungsgrenze für alle vier Sozialversicherungen einheitlich bei 5.250 Euro im Monat gelegen hätte	alle Erwerbstätigen in die gesetzlichen Sozialversicherungen einbezogen worden wären	beide Maßnahmen kombiniert worden wären
1.	3,0	0	-0,2	-0,2
2.	3,5	-0,1	-0,2	-0,2
3.	3,7	0	+0,2	+0,4
4.	5,7	-0,1	-0,2	-0,3
5.	8,8	-0,2	-0,7	-0,9
6.	11,0	-0,2	-0,7	-1,1
7.	12,9	-0,2	-0,5	-0,8
8.	14,5	-0,1	0	-0,1
9.	16,7	+0,2	+0,6	+0,8
10.	20,1	+0,8	+1,6	+2,5

Haushalte: aufsteigend nach Markteinkommen geordnet und in Zehntel eingeteilt; Markteinkommen: aus Erwerbstätigkeit einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie aus Vermögen, Vermietung und Verpachtung; Sozialversicherungsbeiträge: einschließlich der Arbeitgeberbeiträge; Beitragsbemessungsgrenze: 2006 bei 5.250 Euro in der westdeutschen und 4.400 Euro in der ostdeutschen gesetzlichen Renten- und Arbeitslosenversicherung sowie bei 3.562,50 Euro in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung
 Ursprungsdaten: Statistisches Bundesamt



© 39/2008 Deutscher Institut-Werlag

Dieser ungewollte Effekt tritt vor allem deshalb ein, weil auch Selbstständige und Beamte, vor allem aber Pensionäre mit niedrigeren Einkommen in die gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung einzahlen würden.

- **Eine Kombination beider Maßnahmen** schlug stärker zu Buche. Die oberen 20 Prozent der Haushalte würden dann nicht mehr 36,8 Prozent, sondern 40,1 Prozent aller Sozialabgaben finanzieren. Jene Hälfte der Haushalte, die mit Durchschnittsverdiensten zwischen rund 1.700 und 5.800 Euro zur Mittelschicht zählen, würde dagegen entlastet. Ihr Beitrag zum Budget sinkt von zusammen knapp 53 Prozent auf etwas unter 50 Prozent.

Werden die ebenso populären wie populistischen Forderungen Wirklichkeit, würde das Beitragsaufkommen zunächst einmal steigen: Hält beispielsweise das Bürgerversicherungsprinzip Einzug in alle Sozialkassen, verspricht dies Mehreinnahmen von 13,6 Prozent – auf Basis des Beitragsaufkommens von 2006 wären das rund 51 Milliarden Euro. Bei einer Kombination mit einheitlichen Bemessungsgrenzen winkt sogar ein zusätzliches Finanzpolster von bis zu 18 Prozent.

Die Angleichung der Beitragsbemessungsgrenzen für sich genommen hätte dagegen mit einem Einnahme-

plus von 2,45 Prozent einen eher bescheidenen Effekt.

Wer sich da die Hände reibt, freut sich aber zu früh. Letztlich bringt es wenig, alle in einen Topf zu werfen: Denn mehr Zahler heißt auch mehr Leistungsberechtigte. Bislang privat Krankenversicherte wären nun einschließlich ihrer Familien über das gesetzliche System zu versorgen. Und die Altersversorgung von Beamten, Selbstständigen und Freiberuflern müsste aus der gesetzlichen Rentenkasse gestemmt werden. Ob die Sozialversicherungen unterm Strich besser dastehen, ist also mehr als fraglich.

Sicher ist nur eins: Reformschritte in Richtung Einheitskasse würden gerade jene Haushalte verstärkt mit staatlichen Zwangsabgaben belegen, die das System ohnehin schon stützen. Und zwar deshalb, weil in den oberen Einkommenschichten durchschnittlich zwei Mitglieder eines Haushalts berufstätig sind, während in den unteren Klassen zum Teil nicht einmal eine Person pro Haushalt einer Erwerbsarbeit nachgeht. Wird die Abgabenbelastung immer weiter heraufgeschraubt, dürften so einige gutsituierte Doppelverdienerhaushalte wieder auf das Alleinernährermodell einschwenken – und das macht sich dann auch im Sozialetat bemerkbar.