

W

Deutscher Bundestag ■ Wissenschaftliche Dienste

**Entwicklung der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die
gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung und
Wirkungen einer Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern
auf die Finanzsituation und die Demographiefestigkeit der
Systeme**

- Ausarbeitung -

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages

Entwicklung der steuerfinanzierten Bundeszuschüsse an die gesetzliche Renten- und Arbeitslosenversicherung und Wirkungen einer kompletten Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern auf die Finanzsituation und die Demographiefestigkeit der Systeme

Ausarbeitung WD 6 - 3000-112/06

Abschluss der Arbeit: 02.06.2006

Fachbereich WD 6: Arbeit und Soziales

Ausarbeitungen und andere Informationsangebote der Wissenschaftlichen Dienste geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Die Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste sind dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhalt

1.	Einleitung	3
2.	Verhältnis der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme zwischen Beiträgen aus abhängiger Beschäftigung und Steuerzuschüssen	3
3.	Versicherungsfremde Leistungen der Rentenversicherung und deren Finanzierung aus Steuermitteln	4
4.	Versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung	7
5.	Umfinanzierungsmodelle zur Deutschen Rentenversicherung	7
5.1.	Das Modell Umfinanzierung des Arbeitgeberanteils im Wege einer Wertschöpfungssteuer	8
5.2.	Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen (im weiteren Sinne) auf Steuermittel	9
5.3.	Senkung des Beitragssatzes durch allgemeine Umfinanzierung auf Steuermittel	11
6.	Ist durch eine Umfinanzierung eine relative Entlastung der SV-pflichtigen Beschäftigung zu erwarten?	13
7.	Kann man von einer gesamtwirtschaftlichen positiven Beschäftigungsentwicklung ausgehen?	13
8.	Ist eine Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern für alle Stränge der Sozialen Sicherung gleich günstig zu bewerten (RV,PV,KV,AV)?	14
9.	Kann durch eine Umfinanzierung die Finanzsituation stabilisiert werden?	14
10.	Lässt sich durch einen höheren Steueranteil die Demographiefestigkeit der Sozialversicherung erhöhen?	15

1. Einleitung

Die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme von der reinen lohnbasierten Beitragsbemessung zu lösen und zu einer stärker steuerbasierten Finanzierung zu kommen ist bereits seit den 50ziger und 60ziger Jahren Gegenstand der wissenschaftlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion. Ihre jüngste Renaissance erfuhr sie unter dem Titel „Wertschöpfungsbeitrag“ oder „Wertschöpfungssteuer“ im Zusammenhang mit dem vom damaligen Bundesarbeitsminister Ehrenberg 1979 im Zeichen enger werdender Finanzierungsspielräume vorgelegten Umfinanzierungsvorschlag. Bereits im derzeitigen Finanzierungssystem beträgt der steuerfinanzierte Anteil an den Einnahmen der Rentenversicherung über Bundeszuschüsse und Erstattungen 24,5 % (2005), der der Bundesagentur für Arbeit 10,9% (2003).

2. Verhältnis der Finanzierung der Sozialen Sicherungssysteme zwischen Beiträgen aus abhängiger Beschäftigung und Steuerzuschüssen

Die Gesetzliche Rentenversicherung finanziert sich überwiegend über die Beiträge der Versicherten: Die Beiträge der Beschäftigten machten im Jahr 2005 74,9 Prozent der gesamten Einnahmen aus.

Ebenso werden auch für Empfänger von Lohnersatzleistungen der Bundesagentur für Arbeit, Träger der Gesetzlichen Kranken-, Unfall- und Pflegeversicherung sowie für Personen, die sich in der Kindererziehung befinden, Beiträge bezahlt.

Die Beitragseinnahmen werden durch steuerfinanzierte Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt ergänzt.

Der Begriff des Bundeszuschusses wird im Sprachgebrauch nicht einheitlich verwandt. Es handelt sich dabei **für die Rentenversicherung** im Einzelnen um einen

- Bundeszuschuss zur allgemeinen Rentenversicherung (ehemals Rentenversicherung der Angestellten und Arbeiter)
- Zusätzlichen Bundeszuschuss zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen
- Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss, der sich aus Einnahmen des Bundes aus dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform speist.
- Sonstige Erstattungen des Bundes:
 - Mittel im Rahmen der Defizithaftung für die knappschaftliche Rentenversicherung



- Erstattungen für einigungsbedingte Leistungen
- Zuschüsse zu den Beiträgen zur Rentenversicherung der in Werkstätten beschäftigten behinderten Menschen

- Beiträge für Kindererziehungszeiten für Geburten ab 1992
- Erstattungen von Invalidenrenten und Aufwendungen für Pflichtbeitragszeiten bei Erwerbsunfähigkeit in den neuen Bundesländern
- Beteiligung an der hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherung

Eine Übersicht der Bundeszuschüsse an die allgemeine Rentenversicherung seit 1960 ist beigefügt.¹

Die Arbeitslosenversicherung finanziert sich ebenfalls ganz überwiegend aus Beiträgen. Der Anteil der Beiträge an der Finanzierung der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik der Bundesagentur für Arbeit betrug im Jahr 2003 83,3 Prozent. Der Anteil des Bundeszuschusses, der ebenfalls keiner speziellen Zweckbindung innerhalb des Haushalts der Bundesagentur unterliegt sondern dem Defizitenausgleich dient, lag im gleichen Jahr bei 10,9 Prozent². Eine Übersicht über die Entwicklung des Bundeszuschusses seit 1992 ist beigefügt.

3. Versicherungsfremde Leistungen der Rentenversicherung und deren Finanzierung aus Steuermitteln

Versicherungsfremde Leistungen werden in der deutschen Rentenversicherung Zahlungen oder die Gewährung von geldwerten Vorteilen genannt, zu denen die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung per Gesetz (Sechstes Buch Sozialgesetzbuch -SGB VI-) verpflichtet sind, denen aber keine Beitragszahlungen seitens der Versicherten, die in den Genuss der Leistungen kommen, zugrunde liegen.

Die Leistungen der Rentenversicherung werden im Rahmen des Umlageverfahrens finanziert. Damit deckt die Rentenversicherung alle Risiken von Rehabilitationsmaßnahmen über Rentenleistungen bei Erwerbsminderung oder bei Erreichen einer bestimmten Altersgrenze sowie ggf. Rentenzahlungen an Hinterbliebene ab.

Die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten erfüllen grundsätzlich mehrere Funktionen, was mit dem Begriff der Multifunktionalität der Bundeszuschüsse beschrieben wird. Die Bundeszuschüsse nehmen insoweit eine beson-

¹ Anlage 1: Übersicht Finanzdaten zur Deutschen Rentenversicherung Bund (1960 bis 2004)

² Anlage 2: Bundeszentrale für politische Bildung, Einnahmen der Bundesagentur für Arbeit und Entwicklung des Bundeszuschusses

dere Entlastungs- und Ausgleichsfunktion wahr, die den Bund am sozialen Ausgleich der Gesetzlichen Rentenversicherung beteiligen soll.³ Gerade dieser Aspekt hat seinen Niederschlag im § 213 Abs. 3 und 4 SGB VI gefunden. Zu den weiteren Funktionen des Bundeszuschusses wird auf den Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung verwiesen (siehe Anlage 2). Grundsätzlich gilt, dass der Bundeszuschuss der Rentenversicherung ohne spezielle Zweckbindung innerhalb des Haushalts der Rentenversicherung zur pauschalen Finanzierung versicherungsfremder Leistungen zufließt.

Die deutsche Rentenversicherung kennt derzeit folgende versicherungsfremden Leistungen (basierend auf der Definition des Verbands Deutscher Rentenversicherungsträger, die dieser im Jahre 1995 festgeschrieben hat):

- Leistungen des Familienausgleichs
- Beteiligung an der Absicherung des Risikos der Arbeitslosigkeit
- Soziale Sicherung von Geringverdienern (über eine Rente nach Mindesteinkommen)
- Anrechnungszeiten

Als Anrechnungszeiten (AZ) bezeichnet man eine Zeitspanne, die für verschiedene Berechnungen von Berechtigungen herangezogen werden kann. In Deutschland wird sie unter anderem zur Rentenberechnung benutzt. Geregelt werden diese im § 58 des sechsten Sozialgesetzbuches. Anrechnungszeiten können demnach für folgende Tatsachen anerkannt werden:

- Arbeitsunfähigkeit (inkl. Rehabilitation) [siehe §58 Abs.1 Nr. 1 SGB VI](#)
- Krankheit zwischen dem 17. und 25. Lebensjahr [siehe §58 Abs. 1 Nr. 1a SGB VI](#)
- Schwangerschaft/Mutterschutz [siehe §58 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI](#)
- Arbeitslosigkeit [siehe §58 Abs. 1 Nr. 3 SGB VI](#)
- Ausbildungssuche [siehe §58 Abs. 1 Nr. 3a SGB VI](#)
- Schulbesuch [siehe §58 Abs. 1 Nr. 4 SGB VI](#)
- Rentenbezug [siehe §58 Abs. 1 Nr. 5 SGB VI](#)

³ Anlage 3: Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der nicht beitragsgedeckten Leistungen und der Bundesleistungen an die Rentenversicherung an den Haushaltsausschuss der 15. Legislatur

- Ersatzzeiten

Für bestimmte Sachverhalte wie z.B. Vertreibung oder politische Haft in der DDR werden ebenfalls rentensteigernde Vorteile gewährt.

- Kindererziehungszeiten

Kindererziehungszeiten (KEZ) werden den erziehenden Personen für die ersten drei Lebensjahre des Kindes gewährt. Sie gelten als rentensteigernde Beitragszeit, in der ein Verdienst in Höhe des Durchschnittsverdienstes aller Versicherten des entsprechenden Jahres (ggf. zusätzlich zu einem tatsächlich erzielten Verdienst) zugrunde gelegt wird.

Eine Entsprechung für vor 1921 (bzw. im Beitrittsgebiet vor 1927) geborene Mütter ist die Kindererziehungsleistung.

- Berücksichtigungszeiten wegen Kindererziehung oder Pflege
- Kinderzuschläge bei Hinterbliebenenrenten
- Waisenrenten
- Erwerbsminderungsrenten wegen der Arbeitsmarktlage
- Wanderungsausgleich
- Anteilige Zuschüsse zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner
- Sachbezüge vor 1957
- Zeiten des Wehr- und Zivildienstes
- Besondere Rentenansprüche für Behinderte in geschützten Einrichtungen
- Zusatzabkommen mit den USA, Israel, Kanada und für deutschsprachige Juden aus Osteuropa
- Vereinigungsbedingte Leistungen

Nach der politischen Vereinigung der beiden deutschen Staaten 1990 waren für Renten aus der DDR-Sozialversicherung in großem Umfang Sonderregelungen zu beachten, die zu höheren Rentenzahlungen führten (Übergangsrecht).

- Fremdrenten und Vertragsrenten

Deutschland hat mit verschiedenen Ländern Sozialversicherungsabkommen geschlossen. Hier sind Sonderregelungen u.a. zu Mindestversicherungszeiten usw. zu beachten. Dass hier in gewissem Umfang ausländische Beitragszeiten mitberücksichtigt werden ist versicherungsfremd.

Vertriebene und Spätaussiedler bekommen in begrenztem Umfang Ihre Beitrags- und Beschäftigungszeiten im Herkunftsland bei der deutschen Rentenversicherung angerechnet.

4. Versicherungsfremde Leistungen der Arbeitslosenversicherung

In der Literatur wird ein Teil der passiven und viele Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik als versicherungsfremd qualifiziert⁴. Dabei werden auch hier die versicherungstypischen Risiken darin gesehen, einen Ausgleich zwischen niedrigen und hohen Arbeitslosigkeitsrisiken zu schaffen und im Fall der kurzfristigen Arbeitslosigkeit einen teilweisen Ersatz des individuellen Arbeitseinkommens zu sichern.

Als versicherungsfremd werden alle Leistungen definiert, die über diesen Bereich hinausgehen oder nicht unmittelbar einer Vermittlung von Versicherten in den ersten Arbeitsmarkt dienen. Hierzu zählen:

- Kinderbezogene Anteile des Arbeitslosengeldes (67 % statt 60%)
- Differenzierte Dauer des Leistungsbezuges beim Arbeitslosengeld, abhängig vom Lebensalter und Vorversicherungszeit
- Kurzarbeiter- und Winterausfallgeld
- ABM-Maßnahmen
- Aussteuerungsbetrag
- Leistungen an Nichtversicherte, wie Beratungs- und Vermittlungsleistungen an Berufsanfänger und Auszubildende, Sofortprogramm zum Abbau der Jugendarbeitslosigkeit

Insgesamt ist der Anteil der in diesem Sinne versicherungsfremden Leistungen mit dem in Krafttreten der Hartz IV Reform seit dem 01. Januar 2005 stark zurückgegangen, da Fördermaßnahmen für den Kreis der Arbeitslosengeld II – Bezieher und das Arbeitslosengeld II selbst vom Bund aus Steuermitteln finanziert werden. Darüber hinaus trägt der Bund 29,1 % der Kosten der Kommunen für Unterbringung und Heizung⁵.

5. Umfinanzierungsmodelle zur Deutschen Rentenversicherung

Es werden derzeit verschiedene alternative Finanzierungsmodelle zur Deutschen Rentenversicherung diskutiert. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um drei verschiedene Modellarten:

4 siehe hierzu z.B.: Gutachten zum Thema „Umfinanzierungsoptionen in der Sozialversicherung“ der Universität Duisburg/ Institut für Soziologie, Ziff. 509 ff, S. 366 ff., Anlage 4

5 Aktueller Begriff, WD 6, Anlage 5



- Umfinanzierung des Arbeitgeberanteils im Wege der Erhebung einer Wertschöpfungssteuer
- Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen in einer erweiterten Definition auf Steuermittel
- Senkung des Beitragssatzes durch allgemeine Umfinanzierung auf Steuermittel

5.1. Das Modell Umfinanzierung des Arbeitgeberanteils im Wege einer Wertschöpfungssteuer

Hauptansatzpunkt dieses Modells ist, neben einer Limitierung der versicherungsfremden Leistungen, die Loslösung der Arbeitgeberbeiträge vom Lohnbezug. Diese Arbeitgeberanteile sollen stattdessen aus der betrieblichen Wertschöpfung gezogen werden. Bemessungsgrundlage wäre hierfür die betriebliche Bruttowertschöpfung. Dadurch würde erreicht werden, dass für alle Unternehmen, unabhängig von ihrer Mitarbeiterzahl, der Pflichtanteil an ihrer Wertschöpfung gleich hoch ist, und mithin der Anreiz zur Substitution von Arbeit durch Kapital entschärft würde. Im Kern würde also der gesamtwirtschaftliche Arbeitgeberbeitrag zwischen den Unternehmen je nach Zusammensetzung der betrieblichen Produktionsfunktionen umverteilt.

Dieses Modell beschreibt ausführlich die beigelegte Ausarbeitung des Wissenschaftlichen Dienstes WF IV – 027/06⁶.

Für die Rentenversicherung gilt zusammenfassend:

Die Befürworter einer Umbasierung der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung zu einer Wertschöpfungssteuer argumentieren mit der höheren Belastungsgerechtigkeit der Produktionsfaktoren Kapital und Arbeit in diesem Modell. Lohnintensive Branchen erführen eine Entlastung, wodurch die Beschäftigung von Arbeitnehmern attraktiver würde; kapitalintensive Produktionen mit wenigen Arbeitnehmern würden höher als bisher belastet. Damit würde die bisher ungleiche Belastung des Kapitals mit Sozialversicherungsbeiträgen je nach dem Anteil der Lohnkosten beseitigt und eine Gleichbehandlung bei der Belastung mit Sozialversicherungsbeiträgen unabhängig von der Zusammensetzung der Produktionsfunktionen im Wertschöpfungsprozess gewährleistet. Zudem würde bei einer vollständigen Ersetzung der Arbeitgeberanteile an den Beiträgen durch die Wertschöpfungssteuer eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage für die Finanzierung der Rentenversicherung erreicht.

⁶ Anlage 6: Ausarbeitung WF IV – 027/06, [REDACTED], 20.02.2006

Die Gegner einer Wertschöpfungssteuer sehen ihren Anwendungsbereich als Alternative zum bisherigen System allenfalls für den Teil der Systemleistungen, der nicht durch Beiträge gedeckt sind (versicherungsfremde Leistungen). Soweit Leistungen wie Renten hierdurch finanziert würden, die ausschließlich den (lohnabhängigen) Versicherten zugute kommen, sollte die Lohnbezogenheit der Beiträge nicht aufgegeben werden. Die Verteilungswirkung einer Umbasierung auf die Wertschöpfung treffe letztlich nicht das Kapital, sondern wirke wie eine Mehrwertsteuer regressiv. Sie belaste überproportional die Einkommensschwachen in dieser Gesellschaft - unabhängig davon, ob sie von den Leistungen profitieren. Blicke die Beitragsbezogenheit der Rentenversicherung - also das Äquivalenzprinzip - erhalten, entstünde eine unannehmbare soziale Schieflage, da die Bezieher höherer Renten mehr aus dem allgemeinen Beitragsaufkommen erhalten würden, als die Bezieher kleiner Renten.

5.2. Umfinanzierung der versicherungsfremden Leistungen (im weiteren Sinne) auf Steuermittel

Das Institut für Soziologie der Universität Duisburg hat sich unter dem Thema „Umfinanzierungsoptionen in der Sozialversicherung“ eingehend mit der Frage einer möglichen Umstrukturierung der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme auseinandergesetzt⁷.

Bereits durch den Rückgang der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten in Deutschland sieht dieses Modell große Probleme in der deutschen Sozialversicherung. Beitragseinnahmen vermindern sich, wodurch es zu einem einnahmeseitig bedingten Erhöhungsdruck kommt, der zu der ohnehin schon aufgrund der demographischen Entwicklung gegebenen inhärenten Beitragssatzdynamik hinzutritt. Beitragssatzsteigerungen behindern in der Regel aufgrund der steigenden Lohnnebenkosten die Attraktivität des Faktors Arbeit, wodurch ein Teufelskreislauf in Gang gesetzt wird, der die Stabilität der Sozialversicherungssysteme zunehmend gefährdet.

Um dem entgegen zu steuern wird vorgeschlagen, versicherungsfremde Leistungen wesentlich umfangreicher zu definieren und diese umzufinanzieren, um dadurch den Steuercharakter der Sozialversicherungsbeiträge zu reduzieren.

Die Verfasser sehen versicherungsfremde Leistungen als das Kernproblem für die Finanzierung der Rentenversicherung an. Versicherungsfremde Leistungen seien nicht ausreichend von versicherungseigenen Leistungen getrennt, wodurch Leistungen er-

⁷ siehe Gutachten zum Thema „Umfinanzierungsoptionen in der Sozialversicherung“ von der Universität Duisburg/ Institut für Soziologie, Anlage 4



bracht werden, die außer Verhältnis zur Beitragszahlung stehen, weshalb die Rentenversicherung dafür grundsätzlich nicht aufkommen könne.

Als versicherungsfremde Leistung wird dieser Ansicht nach in der Rentenversicherung alles eingestuft, was nicht dem Ausgleich des typischen Risikos der gesetzlichen Rentenversicherung dient. Als typisches Risiko einer Rentenversicherung ist danach ausschließlich der Ausgleich zwischen Personen mit einer geringen und Personen mit einer hohen Lebenserwartung zu sehen. Leistungen, die nicht diesen Ausgleich zum Ziel haben, die nicht dem Versicherungszweck – Absicherung des Langlebighkeitsrisikos und des Erwerbsminderungsrisikos (und Teile der Hinterbliebenenversorgung) – entsprechen, sind als versicherungsfremd einzustufen.

Die regulären Versicherungsleistungen bedürfen keines Zuschusses aus dem Staatshaushalt, da sie aus sich heraus im Wege einer Beitragsfinanzierung im Umlageverfahren zu decken sind. Die Rentenversicherung im Umlagesystem beruht darauf, dass die jeweils Jungen die Renten der Alten finanzieren. Alle hiermit verbundenen Risiken, wie zum Beispiel die Schwankung durch die demographische Entwicklung, sind durch die Rentenversicherung selbst abzufangen und nicht mittels Zuschüssen zu finanzieren; sie gehören in den klassischen Risikobereich eines Rentenversicherers.

Hingegen ist die Finanzierung der versicherungsfremden Leistungen Sache des Staates und nicht Aufgabe der Rentenversicherung, weil diese typischerweise nicht dazu in der Lage ist, ein solches Risiko abzudecken.

Grundlegend hält sich diese Ansicht hinsichtlich der Bestimmung des Begriffs „versicherungsfremde Leistungen“ an die Abgrenzung des VDR, wie er sie 1995 einheitlich für die Arbeiterrenten- als auch Angestelltenversicherung vorgenommen hat. Jedoch wird zusätzlich die Frage diskutiert, ob die Hinterbliebenenversorgung, die Erwerbsminderungsrenten und die Rehabilitation überhaupt zum Versicherungszweck der Gesetzlichen Rentenversicherung gehören, oder diese nicht vielmehr im Wege einer eigenen Pflichtversicherung oder steuerfinanziert abzudecken sind. Auf Punkt 522. des Gutachtens wird insoweit verwiesen. Im Ergebnis werden die Hinterbliebenenrenten soweit als versicherungsfremd bewertet, als sie die Leistungen übersteigen, die sich im Rahmen eines Rentensplittings, also der hälftigen Aufteilung der jeweiligen Rentenanwartschaften auf die Ehepartner, ergeben. Der Wert dieser versicherungsfremden Leistungen wird mit 6 Mrd. Euro (2003) angegeben. Ebenso hätten Waisenrenten eindeutigen Fürsorgecharakter und seien damit ebenfalls versicherungsfremde Leistungen im Wert von 0,8 Mrd. Euro (2003)⁸.

8 Anlage 4, S. 373

Die Autoren gehen davon aus, dass das Volumen der versicherungsfremden Elemente nach ihrer Definition in allen Zweigen der Sozialversicherung sich bei rund 130 Mrd. Euro bewegt, wovon der größte Teil auf die Rentenversicherung und Krankenversicherung entfällt.⁹ Demgegenüber stehen Zahlungen des Bundes in Höhe von rund 60 Mrd. Euro, wodurch eine Fehlfinanzierungsvolumen von rund 65 Mrd. Euro besteht (siehe Fußnote 5).

Fazit dieser Ansicht ist, dass die Rentenversicherung grundsätzlich dem Äquivalenzprinzip weiter folgen muss, und die Beiträge und Leistungen weiterhin vom Lohneinkommen abhängen sollen, jedoch alle versicherungsfremden Leistungen nach einer erweiterten Definition über Steuerelemente zu finanzieren sind, wodurch im Gegenzug dazu der Beitragssatz für die Beiträge zur Sozialversicherung gesenkt werden kann und der Faktor Arbeit dadurch lukrativer werden sollen.

5.3. Senkung des Beitragssatzes durch allgemeine Umfinanzierung auf Steuermittel

Im Mittelpunkt dieses Modells steht die Konzeption, die Arbeitgeberbeiträge und die Lohnnebenkosten im Wege einer linearen Absenkung der Sozialversicherungsbeiträge zu senken, bzw. dies durch eine gezielte Beitragsminderung im Bereich unterer Einkommen zu erreichen. Zur Gegenfinanzierung sollen die Steuern – im Gespräch ist dabei vor allem die Mehrwertsteuer oder die Einkommensteuer – angehoben werden.

Hierzu ist der Beitrag von Gerhard Bäcker beigefügt, welcher das Für und Wider dieses Modells diskutiert und abwägt¹⁰.

Auch dieses Modell greift das Problem der versicherungsfremden Leistungen auf und sieht dessen Lösung in einer vollständigen Umfinanzierung auf Steuermittel. Bei allgemeinen Staatsaufgaben, worunter versicherungsfremde Leistungen nach dieser Ansicht fallen, hat der Staat deren Finanzierung lediglich an die Sozialversicherung übertragen. Dies hat zur Folge, dass der Staat dafür Sorge tragen muss, dass diese auch in vollem Umfang durch den Staatshaushalt gedeckt werden, und zwar unabhängig von den Beitragseinnahmen der Rentenversicherung. Hintergedanke hierfür ist, dass das Beitragsystem Rentenversicherung nur einen Teil der Bevölkerung erfasst und gar nicht dazu in der Lage ist, die Finanzierung einer Staatsaufgabe wahrzunehmen. Um Staatsaufgaben zu bewerkstelligen, werden grundsätzlich Steuern erhoben, um möglichst die gesamte

⁹ Anlage 4 ,S. 376)

¹⁰ Anlage 7: Aufsatz „Umfinanzierung der Sozialversicherung: Lösung der Beschäftigungs- und Finanzierungskrise?“ von Gerhard Becker

Bevölkerung in die Finanzierung einzubeziehen. Somit wäre das angemessene Finanzierungsinstrument für versicherungsfremde Leistungen zum Beispiel die Einkommenssteuer, da diese alle Einkommen erfasst und die Belastung nach dem Prinzip der Leistungsfähigkeit erfolgt.

Durch die Zahlung von Bundeszuschüssen kommt der Staat zum Teil seiner Verpflichtung nach, jedoch decken die Zuschüsse nicht den Aufwand für die versicherungsfremden Leistungen, so dass das Defizit derzeit aus den Beitragseinnahmen bestritten werden muss.

Die derzeitige Finanzierung der einzelnen Zweige der Sozialversicherung über brutto-lohnbezogene Beiträge mit einem einheitlichen Beitragssatz, der je zur Hälfte von den versicherungs- und beitragspflichtigen Arbeitnehmern und ihren Arbeitgebern gezahlt wird, weist nach dieser Ansicht und in der Literatur zwar unbestrittene Vorzüge auf:

- Das Finanzierungsverfahren genießt durch die Verknüpfung von Versicherungs- und Solidarprinzip eine hohe Akzeptanz bei den Versicherten und stößt auf einen (im Vergleich zur Steuerzahlung) geringeren Abgabenwiderstand.
- Die beitragsfinanzierten Systeme verfügen über eine relative finanzielle Autonomie. Da sie grundsätzlich nicht in die öffentlichen Haushalte eingliedert und vom allgemeinen Steueraufkommen abhängig sind, sind sie fiskalpolitisch motivierten Eingriffen und den Begehrlichkeiten anderer öffentlicher Etats weniger direkt ausgesetzt.
- Die Beitragsparität ist Eckpfeiler des Partnerschaftsmodells der sozialen Marktwirtschaft zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Diese Werte würden jedoch möglicherweise schnell in den Hintergrund treten, wenn eine verstärkte Steuerfinanzierung des Rentensystems die Finanz- und Beschäftigungskrise lösen würde.

Der Verfasser sieht hier zwei verschiedene Lösungsmodalitäten, um eine verstärkte Steuerfinanzierung zu erreichen. Zum einen könnte durch verstärkte Bezuschussung der Rentenversicherung durch den Bund eine lineare Beitragssatzsenkung erreicht werden. Eine andere Möglichkeit wäre die selektive und gezielte Beitragssatzsenkung im Bereich des Niedriglohnsektors. Hinsichtlich einer genauen Erörterung und Auseinandersetzung mit beiden Varianten, wird auf den Punkt 5 des Aufsatzes über die „Umfinanzierung der Sozialversicherung: Lösung der Beschäftigungs- und Finanzierungskrise?“ verwiesen (siehe Anlage 8). Kritisch verweist der Autor auf die Gefahr möglicher Mitnahme und Verdrängungseffekte. Würden Löhne im Niedriglohnsektor entlastet, bestehe die Gefahr, dass diese wegen der hieraus entstehenden Wettbewerbsvorteile Beschäf-

tigungsverhältnisse im nächst höher gelegenen Lohnsektor substituieren und der zunächst erzielte Beschäftigungseffekt damit aufgehoben oder sogar ins Negative verkehrt würde.

6. Ist durch eine Umfinanzierung eine relative Entlastung der SV-pflichtigen Beschäftigung zu erwarten?

Bei allen drei Modellen ist ein Ziel der Maßnahmen die Entlastung der Sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung. Wie stark ausgeprägt diese sind, und wie sie sich in das Gesamtbild einfügen hängt von der Wahl der jeweiligen Gegenfinanzierung, des gewählten Volumens und der Reaktion der beteiligten Akteure, insbesondere der Arbeitgeber und Arbeitnehmer, ab. Grundsätzlich gilt, dass eine Beitragssatzreduzierung, die nicht über eine einkommensabhängige Steuer gegenfinanziert würde, sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse entlasten und damit attraktiver machen würde und zwar für Arbeitnehmer und Arbeitgeber. Gleichzeitig würden aber auch die Tarifvertragsparteien den entstandenen Spielraum für ihre Klientel zu nutzen suchen. Für die Arbeitgeber ist es betriebswirtschaftlich entscheidend, welche Arbeitskosten insgesamt entstehen. Eine Betrachtung allein der Lohnnebenkosten ist letztlich nicht ausschlaggebend. Würden also die Arbeitnehmer durch Lohnsteigerungen oder die Arbeitgeber durch z.B. Gewinnabschöpfung den entstandenen Entlastungseffekt kompensieren, bliebe es bei sehr kurzfristigen Effekten (siehe hierzu auch folgende Ziff. 7).

7. Kann man von einer gesamtwirtschaftlichen positiven Beschäftigungsentwicklung ausgehen?

Fraglos würde eine spürbare Entlastung der Lohnnebenkosten einen Beitrag zu einer positiven Beschäftigungsentwicklung liefern. Ob und in welchem Maß dies gesamtwirtschaftlich nachhaltig auf die Beschäftigungsentwicklung wirkt, lässt sich monokausal nicht belegen, weil hier die Art und Wirkung der Gegenfinanzierung mit einzubeziehen ist. Diese Wirkungszusammenhänge zeigt Bert Rürup in seiner Arbeit „Das Verhältnis von Beitragsfinanzierung und Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung“ in Zusammenarbeit mit dem Institut für Gesundheits- und Sozialforschung GmbH (IGES) Berlin¹¹ auf (siehe dort insbesondere 4., Wirkungsanalyse einer verstärkten Steuerfinanzierung in der sozialen Sicherung, S. 32 ff.). Nach Modellrechnungen des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) ergäben sich Beschäftigungseffekte, je nach gewähltem Modell, bei alleiniger Betrachtung der Veränderungswirkungen des Abga-

11 Anlage 8



benkeils zwischen Brutto- und Nettolohn (Mikroökonomische Betrachtung) von rd. 40.000 bis 60.000 Personen bei einer Beitragssatzsenkung von einem Prozentpunkt¹².

Berücksichtigt man makroökonomische Zusammenhänge ergeben die Simulationsberechnungen des IAB bei einer Beitragssenkung der Sozialversicherungsbeiträge um ein Prozent, deren Beitragsausfälle durch entsprechende Anhebung der Mehrwertsteuer finanziert werden, Beschäftigungseffekte zwischen – 17.000 bis rund + 129.000 Personen. Beschäftigungseffekte fallen umso größer aus, 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. Im Einzelnen wird auf die beigefügte Rürup-Studie (Anlage 8) verwiesen.

8. Ist eine Umfinanzierung von Beiträgen zu Steuern für alle Stränge der Sozialen Sicherung gleich günstig zu bewerten (RV, PV, KV, AV)?

Hinsichtlich der RV und ALO ist in diesen Leistungsbereichen mit Äquivalenzprinzip, in denen also die erzielbare Leistungshöhe von der Höhe und Dichte der zuvor entrichteten Beiträge abhängt, von Akzeptanzverlusten bei einer Umfinanzierung zu Steuern auszugehen.

Ferner unterliegen die mit der Beitragsentrichtung, jedenfalls zur RV, erworbenen Anwartschaften auf Leistungen der Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG. Bei einer Umsteuerung auf ein komplett steuerfinanziertes Modell bliebe der Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers auf der Leistungsseite bei gleich bleibender sonstiger Rechtslage also für Bestandsfälle entsprechend eingeschränkt.

9. Kann durch eine Umfinanzierung die Finanzsituation stabilisiert werden?

Überwiegend geht die Literatur davon aus, dass eine Finanzierung über Steuern zu einer gewissen Verstetigung der Einnahmesituation führen würde, weil sich über die ganze Volkswirtschaft Schwankungen einzelner Branchen und entsprechende Anpassungsmaßnahmen der beteiligten Akteure besser gegenseitig kompensieren würden, als eine an den jeweiligen sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsstand gekoppelte Beitragsfinanzierung.

¹² siehe Rürup, S. 38, 39

Allerdings relativiert sich die Belastungskumulation, je nach Art der gewählten Steuerart bzw. durch eine weitere oder engere Definition des leistungsverpflichteten Personenkreises. Verändert sich die Zahl der aktiven Leistungsverpflichteten zu den Leistungsempfängern zu Lasten ersterer, steigt die Belastung, umgekehrt fällt sie.

Wird der steuerpflichtige Personenkreis also weiter definiert, als der Personenkreis der bisher sozialversicherungspflichtigen Beitragszahler und bleibt die zu finanzierende Summe gleich, sinkt die individuelle Abgabenlast.

Letztlich würde mit entscheidend sein, über welche Steuerart eine solche Finanzierung erfolgen würde. So ist z. B. der Ertrag aus der Einkommenssteuer in ähnlicher Weise vom Beschäftigungsstand abhängig und hätte ähnliche Wirkungen hinsichtlich der verfügbaren Konsumenteneinkommen, wie dies bei Beiträgen z.Zt. der Fall ist. Zudem fließt sie nicht einheitlich dem Bund zu und ließe damit eine ausschließlich für Zwecke der Sozialversicherung zweckgebundene Erhöhung nicht ohne weiteres zu. Eine Finanzierung über z. B. die Mehrwertsteuer hätte einen breiteren Verteilungseffekt, zugleich aber wegen der einkommensunabhängigen linearen Belastung auch ein starkes Umverteilungspotenzial.

Wenn eine Entlastung der Arbeitseinkommen von Lohnnebenkosten Arbeitsplätze attraktiver als einen Kapitaleinsatz (zur Rationalisierung) machen würde und die Beschäftigungsquote danach stiege, würde, unterstellt die zusätzlich entstehende Kaufkraft gingen in Investitionen oder Konsum, auch die Steuerabgabe nominal steigen und damit eine Stabilisierung der Finanzsituation bewirken.

10. Lässt sich durch einen höheren Steueranteil die Demographiefestigkeit der Sozialversicherung erhöhen?

Eine höhere Demographiefestigkeit wäre am ehesten über die Wahl einer beschäftigungsunabhängigen Steuerart, z.B. der Mehrwertsteuer oder der Ökosteuern erreichbar, da in diesem Fall der Kreis der Verpflichteten größer als der der bisherigen Beitragszahler wäre und das Verhältnis der Leistungsverpflichteten zu Leistungsbeziehern ausgewogener gestaltet würde. Die relative Belastung der einkommensarmen Haushalte stiege allerdings, zugleich stiege auch der Finanzierungsanteil derer, die nicht zum leistungsberechtigten Personenkreis der Rentenversicherung gehören (Versicherungsfreie Selbstständige, Mitglieder berufsständischer Versorgungseinrichtungen, Beamte, Soldaten etc.), mit entsprechenden Akzeptanzproblemen.

gez.

████████████████████

████████████████████