

Verteilungseffekte von Sozialversicherungsreformen*

Nicole Horschel / Jochen Pimpertz, September 2008

Die Beitragsbemessungsgrenzen in der Sozialversicherung sorgen nicht nur bei steigenden Individualeinkommen, sondern auch auf der Haushaltsebene für einen degressiven Belastungsverlauf. Gleichwohl steuern die oberen 30 Prozent der Haushalte in Deutschland gut die Hälfte zum gesamten Beitragsaufkommen bei, die Hälfte mit den höheren Markteinkommen finanziert drei Viertel. Eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf einheitlich 5.250 Euro pro Monat, vor allem aber eine Ausdehnung der Sozialversicherung auf eine Erwerbstätigenversicherung hätte im Jahr 2006 nur zu einer relativ geringen Senkung der Traglast mittlerer Einkommen geführt. Dagegen hätte sich der Anteil der oberen beiden Dezile am Beitragsaufkommen um bis zu 3,3 Prozentpunkte auf 40,1 Prozent erhöht. Ob die jeweiligen Haushalte tatsächlich stärker belastet würden, bleibt fraglich, da mit der Einbeziehung aller Erwerbstätigen in die gesetzliche Sozialversicherung Aufwendungen für alternative Sicherungseinrichtungen entfallen. Insgesamt würden ausgerechnet die Haushalte negativ betroffen, die zum einen bereits den Großteil an den Beitragslasten tragen und zum anderen die höchste Erwerbsbeteiligung aufweisen.

Vorschläge zur Sozialversicherungsreform

In der Diskussion um eine nachhaltige Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme werden zwei Ansätze immer wieder vorgetragen: die Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung auf das Niveau der Rentenversicherung sowie grundlegender der Ausbau der Sozialversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung. Beide Reformelemente hatten vor allem in der Debatte um eine Bürgerversicherung Auftrieb und finden sich bis heute in den Programmen einiger Parteien wieder. Dabei ist die politische Motivation naheliegend, verspricht man sich doch von einer Anhebung der Bemessungsgrenze, besonders aber von der Ausweitung des Versichertenkreises um Selbstständige und Beamte, höhere Beitragseinnahmen. In der Öffentlichkeit werden beide Vorschläge jedoch meist mit verteilungspolitischen Argumenten begründet. Zum einen führe die Kappung der Beitragspflicht vor allem an der für die Kranken- und Pflegeversicherung niedrigeren Bemessungsgrenze zu einer mit steigendem Einkommen degressiven Belastung. Deshalb müsse die Grenze zumindest einheitlich definiert werden. Zum anderen

*Diese Studie ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln geförderten Forschungsprojekts „Soziale Umverteilung in Deutschland“.

entzögen sich besserverdienende Personenkreise der solidarischen Pflichtversicherung und damit der Einkommensumverteilung über Sozialversicherungsbeiträge. Diesem Effekt wirke eine umfassende Pflichtversicherung entgegen.

Mit Blick auf die fiskalischen Effekte muss zum Bundestagswahlkampf 2009, spätestens aber bei einer konjunkturell bedingten Verknappung der Beitragseinnahmen mit einem Wiederaufflammen der Diskussion um beide Reformelemente gerechnet werden. Ausgehend von der Beobachtung, dass der politische Entscheidungsprozess zunehmend von Gerechtigkeitsargumenten dominiert wird, soll deshalb im Folgenden untersucht werden, wie sich eine Variation der Beitragsbemessungsgrenze und die Ausdehnung des Kreises der Pflichtversicherten auf die Einkommensverteilung auswirken. Dies soll zeigen, ob im Status quo tatsächlich die angemahnten Gerechtigkeitsdefizite bestehen und ob die vorgeschlagenen Maßnahmen eine Verbesserung bieten.

IW-Mikrosimulationsmodell

Die folgende Analyse basiert auf der Auswertung der im fünfjährigen Turnus erhobenen Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2003 des Statistischen Bundesamtes. Um die Belastung der Haushalte mit Sozialversicherungsbeiträgen für das Jahr 2006 zu erfassen, werden die einkommensrelevanten Daten aus der 80-Prozent-Stichprobe der EVS 2003 (Statistisches Bundesamt, 2006) fortgeschrieben und die Belastung mit Sozialversicherungsabgaben nach dem Rechtsstand für das Jahr 2006 simuliert. Die Fortschreibung knüpft an den Merkmalen der Einzelpersonen aus der EVS 2003 an. Dazu werden die Ursprungsdaten mit Faktoren gewichtet, die zum einen die Veränderung der Erwerbstätigkeit nach Erwerbstätigenstatus und Arbeitslosigkeit und zum anderen das Wachstum der jeweiligen Einkommensarten für den Zeitraum 2003 bis 2006 wiedergeben. Daneben müssen auch die Veränderungen im monetären Leistungsrecht der Sozialversicherungen und staatlicher Transfers einbezogen werden. Die genaue methodische Beschreibung der Mikrosimulation erfolgt im Rahmen des Abschlussberichts zum Forschungsprojekt „Soziale Umverteilung in Deutschland“ im Frühjahr 2009.

Technisch gesprochen, wird also nicht der Datensatz bis zum Jahr 2006 fortentwickelt, sondern es werden die einkommensrelevanten Veränderungen im Zeitraum 2003 bis 2006 in die Daten des Jahres 2003 gespiegelt. Demografische oder sonstige Entwicklungen etwa in der Haushaltszusammensetzung bleiben ausgeblendet. Alternativ müssten neben dem Erwerbseinkommen weitere Merkmale wie Familienstand oder Kinderzahl fortgeschrieben werden. Dabei stellt sich folgendes Problem: Will man zum Beispiel Geburten entsprechend der allgemeinen Geburtenrate modellieren, müsste nicht nur eine Zufallsauswahl für

die betreffenden Haushalte vorgenommen werden. Zusätzlich wären Annahmen darüber zu treffen, wie sich die Geburt eines Kindes unmittelbar und im Zeitablauf auf die Erwerbstätigkeit und die Einkommen der Haushaltsmitglieder auswirkt. Diese Effekte hängen aber wiederum davon ab, vor welchem Familien- und Einkommensstatus eine Geburt modelliert wird. Auch wenn die Entwicklung eines solchen virtuellen Datensatzes realitätsnäher und deshalb methodisch anspruchsvoller ist, wäre das Ergebnis am Ende aufgrund der Vielzahl interdependenter Variablen mit größeren Unwägbarkeiten belastet. Mit Blick auf den überschaubaren Zeitraum von drei Jahren, der mittels Fortschreibung überbrückt wird, scheint es deshalb vertretbar, nur selektiv einkommensrelevante Entwicklungen in den Datensatz 2003 zu spiegeln und die übrigen soziodemografischen Faktoren konstant zu halten.

Aufbauend auf diesem fortgeschriebenen Datensatz lassen sich anschließend die Beitragslasten für das Jahr 2006 nach dem dann gültigen Beitragsrecht berechnen. Auch wenn strukturelle Änderungen in der Verteilung, die sich zum Beispiel aus einer asymmetrisch verteilten, nach der Entgelthöhe differenzierten Dynamik der Löhne und Gehälter seit 2003 ergeben, nicht berücksichtigt werden können, liegen die Ergebnisse der Mikrosimulation nahe an den tatsächlich erzielten Einnahmen in den einzelnen Sozialversicherungszweigen. Während mithilfe der Originaldaten der EVS 2003 die tatsächlichen Gesamteinnahmen der Gesetzlichen Krankenversicherung im gleichen Jahr um 3,13 Prozent unterschätzt werden, weichen die Ergebnisse der Mikrosimulation für 2006 von den Ist-Werten um -3,11 Prozent ab. Die Schätzung über das IW-Mikrosimulationsmodell für 2006 erfolgt also mit der gleichen Güte wie diejenige für das Jahr 2003 mithilfe der ursprünglichen EVS-Daten. Bei der Sozialen Pflegeversicherung hat sich die ursprüngliche Abweichung der EVS-basierten Schätzung von den tatsächlichen Beitragseinnahmen durch die Mikrosimulation für 2006 um 1,8 Prozentpunkte auf -3,34 Prozent erhöht, bei der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung dagegen um 1 Prozentpunkt auf -0,07 Prozent verringert. Deutlicher variiert dagegen das Simulationsergebnis bei der Gesetzlichen Rentenversicherung: Während die Schätzung auf Basis der ursprünglichen EVS-Daten des Jahres 2003 noch die tatsächlichen Beitragseinnahmen der Rentenkassen um 2,45 Prozent übertroffen hat, liegen die simulierten Ergebnisse für das Jahr 2006 um 5,14 Prozent unter dem tatsächlichen Wert. Dies liegt auch daran, dass die Veränderung der freiwilligen Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Rentenversicherung, die sich in den übrigen Sozialversicherungszweigen nicht auswirkt, im Mikrosimulationsmodell nicht abgebildet wird. Insgesamt aber erreichen die Simulationsergebnisse mindestens 95 Prozent der zu erklärenden tatsächlichen Finanzergebnisse.

Methodisches Vorgehen

Ausgangspunkt für die Analyse der beiden Reformvorschläge ist die Schichtung aller Haushalte nach der Höhe des von allen Haushaltsmitgliedern erwirtschafteten Markteinkommens (Horschel/Pimpertz, 2008). Das beinhaltet neben den Erwerbseinkommen auch Einkommen aus Vermietung, Verpachtung und Vermögen. Zusätzlich werden die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung berücksichtigt, da sie durch den Arbeitnehmer erwirtschaftet werden (Horschel/Pimpertz/Schröder, 2007). Der Haushalt wird als Bezugsgröße gewählt, weil besonders in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie in der Arbeitslosenversicherung Familienstand und Erwerbsstatus der übrigen Haushaltsmitglieder maßgeblich für die Beitragsbemessung und das Leistungsrecht sind. Zunächst wird für das Jahr 2006 für jedes Dezil der nach ihrem Markteinkommen geschichteten Haushalte (einschließlich der Haushalte, die außerhalb gesetzlicher Systeme abgesichert sind) die durchschnittliche Abgabenlast im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung ausgewiesen. Für Transferempfänger werden dabei nicht nur die selbst zu tragenden Abgaben betrachtet, sondern auch die vom Sozialamt abgeführten Beiträge. Folgerichtig bemisst sich die Höhe des Transferbezugs nicht allein nach dem Zahlbetrag, sondern erfasst auch die vom jeweiligen Träger abgeführten Sozialabgaben.

Die für den Status quo ermittelten Ergebnisse werden dann mit denen der beiden zu diskutierenden Reformansätze konfrontiert. In einem ersten Szenario werden die Abgabenlasten für den Fall einer höheren Beitragsbemessungsgrenze simuliert. Dies entspricht einer einheitlichen Kappungsgrenze auf dem Niveau der Gesetzlichen Rentenversicherung in Westdeutschland von monatlich 5.250 Euro. Im zweiten Szenario wird für die bestehenden Beitragsbemessungsgrenzen die Verteilung der Abgabenlasten in einer Erwerbstätigenversicherung abgebildet und den Ergebnissen im Status quo gegenübergestellt. Dazu werden Beiträge analog zum gesetzlichen Sozialversicherungsrecht für bislang nicht sozialversicherte Selbstständige und Beamte simuliert (Horschel/Pimpertz, 2008). Schließlich erfolgt eine Kombination von Erwerbstätigenversicherung mit einheitlicher Bemessungsgrenze.

Beitragsbelastung im Status quo

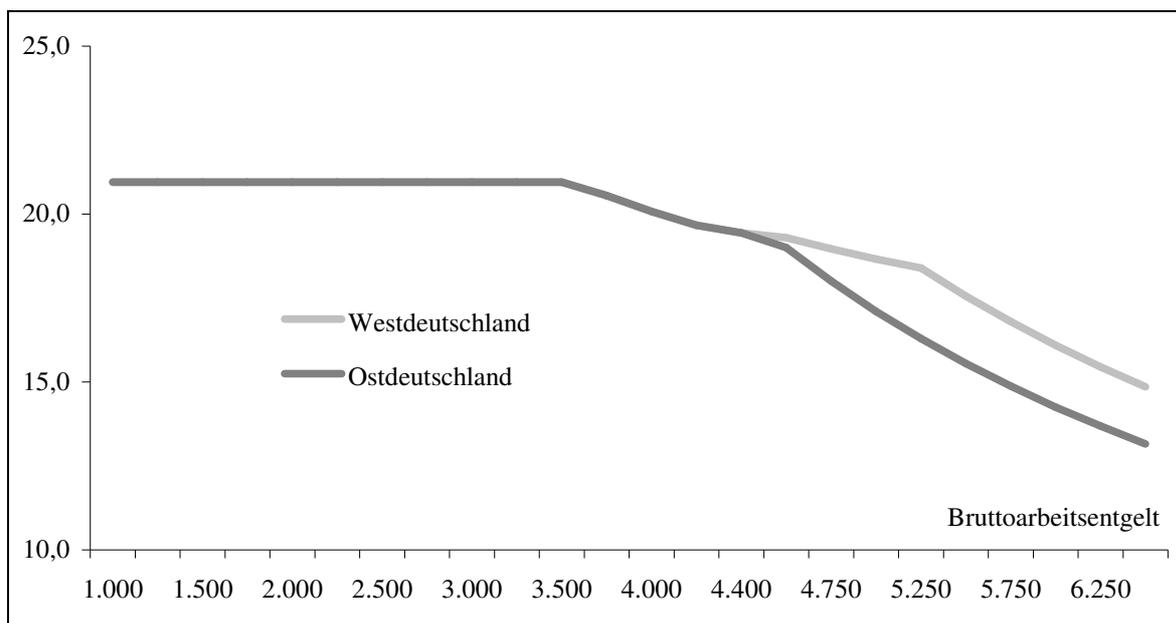
Betrachtet man die Belastung der individuellen Arbeitseinkommen mit dem Arbeitnehmeranteil zur Sozialversicherung, so ergibt sich mit steigendem Einkommen jenseits der Bemessungsgrenzen ein degressiver Belastungsverlauf. Jenseits einer Kappungsgrenze von 3.562,50 Euro je Monat steigt der absolute Beitrag der Mitglieder gesetzlicher Kranken- und Pflegeversicherungen trotz steigenden Einkommens nicht weiter. In Relation zum individuellen Bruttoarbeitsentgelt sinkt somit der Anteil, der an beide Sozialversicherungszweige abzuführen ist. Gleiches wiederholt sich bei einer Entgelthöhe jenseits der Bei-

tragsbemessungsgrenze zur Renten- und Arbeitslosenversicherung von 5.250 Euro je Monat in Westdeutschland für das Jahr 2006. Da für ostdeutsche Versicherte eine geringere Kappungsgrenze von 4.400 Euro je Monat gilt, setzt die zweite Stufe der Degression für diesen Personenkreis bereits bei einem geringeren Monatsgehalt ein (Abbildung 1).

Abbildung 1

Relative Beitragsbelastung

Belastung der Löhne und Gehälter mit gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträgen; Arbeitnehmeranteil in Prozent des Bruttoarbeitsentgelts im Jahr 2006



Beitragsätze 2006: Gesetzliche Rentenversicherung = 19,5 Prozent, Arbeitslosenversicherung = 6,5 Prozent, Gesetzliche Krankenversicherung = 14,2 Prozent, Soziale Pflegeversicherung = 1,7 Prozent; Beitragsbemessungsgrenzen: Arbeitslosen- und Rentenversicherung = 5.250 Euro pro Monat in West- und 4.400 Euro pro Monat in Ostdeutschland, Gesetzliche Kranken- und Soziale Pflegeversicherung 3.562,50 Euro pro Monat.

Quellen: BMAS; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Folgt man der verteilungspolitischen Begründung für eine einheitliche und höhere Beitragsbemessungsgrenze, dann sollte sich dieser Effekt auch in den fortgeschriebenen Daten der EVS für das Jahr 2006 wiederfinden. Dazu werden die durchschnittlichen Belastungen mit gesetzlichen Sozialversicherungsabgaben für die nach der Höhe ihres Markteinkommens geschichteten Haushalte ausgewiesen (Tabelle 1). Auffällig ist dabei, dass die durchschnittlichen Haushaltsbeiträge absolut mit höherem Markteinkommen ansteigen. Aber während der Zuwachs vom 5. bis zum 8. Dezil schrittweise abnimmt, steigen die zusätzlichen Lasten beim Übergang zum 9. Dezil und noch einmal stärker zum 10. Dezil an. Die uneinheitliche Entwicklung der Veränderungen in den unteren drei Dezilen sind dem hohen Anteil von Transferempfängern, vor allem den Rentnern geschuldet.

Tabelle 1

Beitragslast nach Einkommensschicht

Durchschnittliche monatliche Haushaltsbelastung mit gesetzlichen Sozialversicherungsabgaben je Markteinkommensdezil¹⁾ im Jahr 2006

	Markteinkommen	Gesetzliche Sozialversicherungsabgaben		
	in Euro	Differenz in Euro ²⁾	in Prozent des Markteinkommens	
1. Dezil	-10	319	-	-
2. Dezil	268	361	42	135,0
3. Dezil	772	386	25	50,0
4. Dezil	1.744	593	207	34,0
5. Dezil	2.858	924	331	32,3
6. Dezil	3.786	1.153	229	30,5
7. Dezil	4.744	1.350	197	28,5
8. Dezil	5.799	1.514	164	26,1
9. Dezil	7.174	1.751	237	24,4
10. Dezil	10.440	2.103	352	20,1
Durchschnitt	3.757	1.045	-	-

1) Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetische Mittel.

2) Veränderung gegenüber vorhergehendem Dezil.

Quellen: Statistisches Bundesamt, Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Einen gleichmäßigeren Verlauf zeigt die Abgabenbelastung in Relation zum Markteinkommen. Während in den ersten drei Dezilen, in denen überwiegend Rentner und Transferbezieher vertreten sind, die relative Belastung aufgrund der niedrigen oder fehlenden Markteinkommen sehr hoch erscheint, nimmt sie mit höheren Einkommen den erwarteten Verlauf an. Bereits vom 4. Dezil an geht die Belastung von 34 Prozent kontinuierlich um 1,7 bis 2,4 Prozentpunkte je weiteres Dezil zurück. Beim Übergang vom 9. zum 10. Dezil ist es sogar ein Rückgang um 4,3 Prozentpunkte. Dass die Degression offenbar bereits ab einem durchschnittlichen Markteinkommen von 1.744 Euro pro Haushalt einsetzt, ist der Tatsache geschuldet, dass es sich um durchschnittliche Werte handelt. Denn in jedem Dezil befinden sich 4.274 Haushalte, die durch eine unterschiedliche Erwerbsbeteiligung und eine unterschiedliche Anzahl von Nicht-Mitgliedern gesetzlicher Sozialversicherungen gekennzeichnet sind. Ohne auf den Einfluss dieser tieferen Differenzierung einzugehen, gilt, dass der degressive Belastungsverlauf, der sich für das Individualeinkommen aus dem Beitragsrecht ergibt, auch auf das Haushaltseinkommen durchschlägt.

Dieser Befund ist allerdings in zweierlei Hinsicht zu relativieren. Zum einen bedeutet eine mit steigendem Markteinkommen abnehmende Belastung der Haushalte noch nicht, dass

diese Degression unterm Strich nicht über höhere Steuerlasten und eine geringere monetäre Transferzahlung überkompensiert wird. So zeigt sich für die Jahre 1993, 1998 und 2003 auf der Basis der jeweiligen EVS-Datensätze, dass per saldo der Nettofinanzierungsbeitrag der Haushalte mit steigendem Markteinkommen zunimmt – absolut und relativ zum Einkommen (Horschel/Pimpertz, 2008). Zum anderen aber erlaubt die Betrachtung noch keine Beurteilung, welchen Beitrag die Haushalte der jeweiligen Dezile zum Gesamtbeitragsaufkommen beisteuern. Erst in dieser Betrachtung wird deutlich, ob sich die Haushalte der oberen Einkommensschichten tatsächlich der Einkommensumverteilung über Sozialversicherungsbeiträge zumindest teilweise entziehen.

Tragen die unteren drei Dezile zusammen gerade einmal 10,2 Prozent des gesamten Beitragsaufkommens, so steigt der Anteil anschließend von 5,7 Prozent im 4. Dezil bis auf 20,1 Prozent im obersten Zehntel an. Die 30 Prozent der Haushalte mit den höchsten Markteinkommen bestreiten zusammen mit 51,3 Prozent mehr als die Hälfte des gesamten Beitragsaufkommens, die obere Hälfte der Verteilung mit 75,3 Prozent gut drei Viertel. Aus diesem Blickwinkel wird deutlich, dass sich die Haushalte mit steigendem Markteinkommen keineswegs der Einkommensumverteilung über das Beitragsrecht entziehen, sondern im Gegenteil die oberen Einkommensschichten den Großteil zum Beitragsaufkommen beisteuern. Eine Erklärung dafür ist darin zu sehen, dass die Haushalte der oberen Dezile nicht nur höhere Individualeinkommen erzielen, sie zeichnen sich auch durch eine höhere Erwerbsbeteiligung der Haushaltsmitglieder aus. So waren im Jahr 2003 in den unteren drei Dezilen je Haushalt nur 0,02 bis 0,13 Personen erwerbstätig. Das liegt daran, dass in diesen Schichten die Ruheständler stark vertreten sind und normalerweise kein Markteinkommen erzielen. Ab dem 4. Dezil klettert dann die Anzahl der durchschnittlich erwerbstätigen Personen je Haushalt kontinuierlich mit steigendem Markteinkommen – von 0,77 Personen im 4. bis auf 1,55 Personen im 7. Dezil und danach weiter bis auf durchschnittlich 1,86 Erwerbstätige im 9. Zehntel. Die Haushalte im obersten Zehntel weisen im Durchschnitt zwei erwerbstätige Personen auf. Offensichtlich tauschen mit steigendem Markteinkommen immer mehr Haushaltsmitglieder die Vorteile einer beitragsfreien Mitversicherung gegen eine beitragspflichtige Beschäftigung und tragen deshalb in einem entsprechend höheren Umfang zum Gesamtaufkommen an Sozialbeiträgen bei.

Reformvariante 1: Einheitliche Beitragsbemessungsgrenze

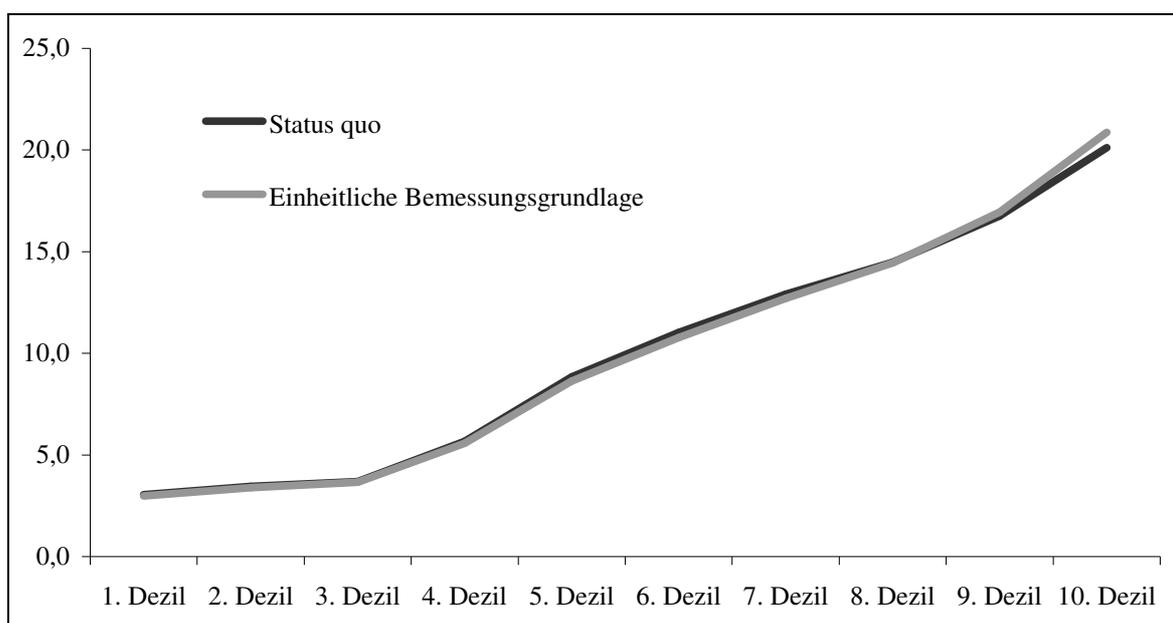
Als erste Reformvariante wird analysiert, wie sich diese Verteilung infolge einer bundesweit einheitlichen Beitragsbemessungsgrenze für alle Sozialversicherungszweige verändert. Dazu wird durchgängig eine Kappung der Beitragsbemessung an der im Jahr 2006 für Westdeutschland gültigen Grenze in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung von 5.250

Euro pro Monat simuliert. Die Beitragssätze werden beibehalten, es handelt sich also nicht um eine aufkommensneutrale Reformvariante. Diese Modellierung erfolgt mit Blick auf die politischen Interessen an einer Mehrung der Beitragseinnahmen.

Abbildung 2

Anteil am Beitragsaufkommen bei einheitlicher Bemessungsgrenze

Anteil am Gesamtbeitragsaufkommen¹⁾ der Haushalte je Markteinkommensdezil²⁾ im Status quo und bei einheitlicher Beitragsbemessungsgrenze³⁾, in Prozent



1) Beitragsaufkommen: Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, ohne Unfallversicherung. 2) Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte. 3) Einheitliche Beitragsbemessungsgrenze für alle Sozialversicherungszweige (2006): 5.250 Euro pro Monat.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

In den unteren vier Dezilen weicht der Beitrag der Haushalte zum Gesamtaufkommen nur in zwei Dezilen um einen Zehntelprozentpunkt nach unten vom Status quo ab (Abbildung 2). Geringfügig höhere Entlastungen von 0,2 bis 0,1 Prozentpunkte sind bei den mittleren Einkommen im 5. bis 8. Dezil zu verzeichnen. Die Erklärung für dieses angesichts unveränderter Beitragssätze paradox anmutende Teilergebnis ist, dass nicht die relativen Belastungen der Haushaltseinkommen, sondern die Beiträge zum Gesamtaufkommen abgebildet sind. Während die Anteile der Haushalte des 5. bis 8. Dezils sinken, werden die oberen zwei Dezile im Gegenzug bei einer einheitlichen und für die Kranken- und Pflegeversicherung höheren Bemessungsgrenze – wie zu erwarten – stärker belastet. Der Anteil des 9. Dezils steigt von 16,7 auf 16,9 Prozent, der des obersten Zehntels von 20,1 auf 20,9 Prozent. Tendenziell führt also eine höhere und einheitliche Bemessungsgrenze zu einer leichten Entlastung der mittleren Einkommensgruppen. Zusatzlasten treten in einem

geringen Umfang bei den Haushalten mit den zweithöchsten Markteinkommen auf, deutlich höhere Anteile schultern lediglich die Haushalte mit den höchsten Markteinkommen und der höchsten Erwerbsbeteiligung. Insgesamt ist der fiskalische Effekt aber relativ gering, denn die Beitragseinnahmen wären über alle Sozialversicherungszweige im Jahr 2006 nur um 2,45 Prozent höher ausgefallen als im Status quo. Profitieren würde neben der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung die Rentenkasse zulasten der ostdeutschen Beitragszahler.

Reformvariante 2: Erwerbstätigenversicherung

Als zweite Variante wird untersucht, wie sich die Verteilung der Beitragslast bei Einführung einer Erwerbstätigenversicherung entwickelt. Dieser Variante entspricht zum einen die Abschaffung der Versicherungspflichtgrenze in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie die Einführung einer Versicherungspflicht für alle Erwerbstätigen – einschließlich Selbstständige und Beamte – auch in der Renten- und Arbeitslosenversicherung. In einem ersten Szenario werden dazu die Beitragsbemessungsgrenzen des Status quo für 2006 beibehalten. Gleichzeitig bleiben die Beitragssätze unverändert, um den fiskalischen Effekt, das heißt die Mehreinnahmen für alle Sozialversicherungszweige, abschätzen zu können.

Tabelle 2

Beitragslast bei einer Erwerbstätigenversicherung

Durchschnittliche Haushaltsbelastung mit gesetzlichen Sozialversicherungsabgaben je Markteinkommensdezil¹⁾ im Status quo und bei einer Erwerbstätigenversicherung²⁾ in Prozent des Markteinkommens

	Status quo	Erwerbstätigenversicherung
1. Dezil	–	–
2. Dezil	135,0	147,8
3. Dezil	50,0	60,4
4. Dezil	34,0	37,3
5. Dezil	32,3	33,8
6. Dezil	30,5	32,2
7. Dezil	28,5	31,1
8. Dezil	26,1	29,8
9. Dezil	24,4	28,7
10. Dezil	20,1	24,7

1) Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte; Angaben je Dezil: arithmetische Mittel; 1. Dezil: keine Angabe wegen negativer durchschnittlicher Markteinkommen. 2) Erwerbstätigenversicherung: einschließlich Beamte, Selbstständige sowie bislang privat kranken- und pflegeversicherte Arbeitnehmer.

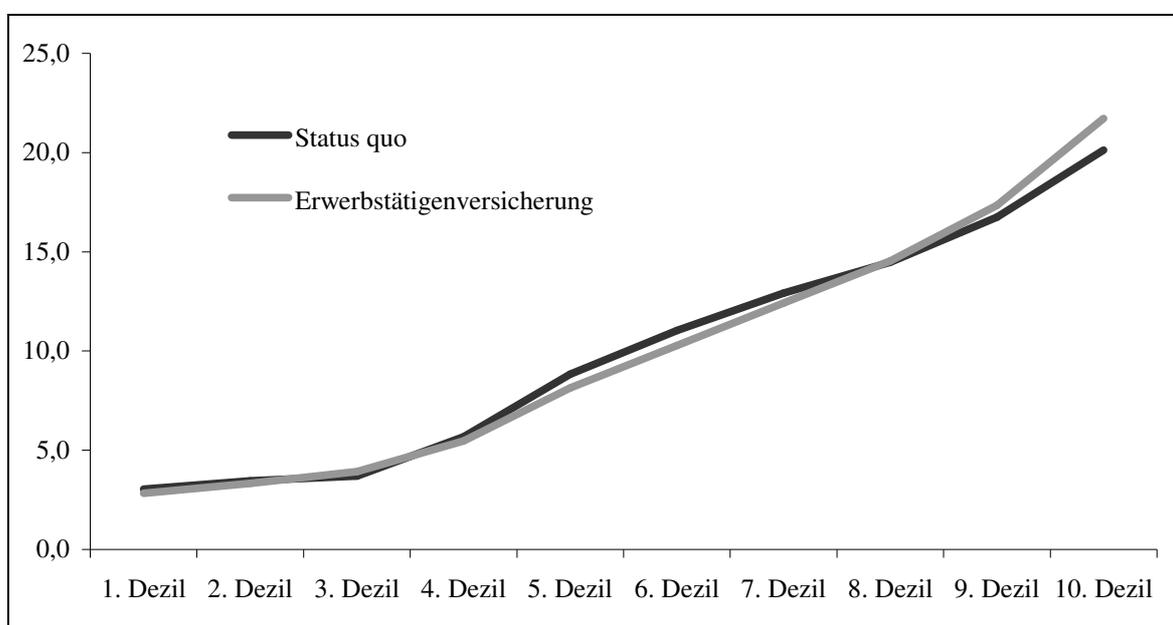
Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Beitragslast steigt gegenüber dem Status quo über alle Dezile an – grundsätzlich, weil nun auch die Markteinkommen derjenigen Personen mit Sozialversicherungsbeiträgen belastet werden, die zuvor zum Beispiel als Beamte nicht pflichtversichert waren oder als Selbstständige eine Absicherung außerhalb der gesetzlichen Sozialversicherung organisiert hatten. Zudem werden nun auch den Pensionärshaushalten, die zuvor über die Beihilfe abgesichert waren, Beiträge zur Kranken- und Pflegeversicherung zugerechnet. In Relation zu dem erzielten Markteinkommen ergibt sich die zu erwartende Verschiebung des „Sozialabgaben-Tarifs“: Während für das erste Dezil keine sinnvolle Interpretation möglich ist, steigt die relative Belastung im 2. und 3. Dezil um knapp 13 und gut 10 Prozentpunkte (Tabelle 2). Diese relativ starke Verschiebung geht vor allem auf den hohen Anteil der Pensionäre in den unteren Dezilen zurück. Im 4. und 5. Dezil steigt die zusätzliche Belastung um 3,3 und schließlich nur noch um 1,5 Prozentpunkte. Für die Einkommensschichten in der oberen Verteilungshälfte legt die Relation der Sozialversicherungsabgaben zum Markteinkommen schrittweise stärker zu. Unterm Strich bleibt aber der sinkende Verlauf des „Tarifs“ erhalten.

Abbildung 3

Anteil am Beitragsaufkommen bei Erwerbstätigenversicherung

Anteil am Gesamtbeitragsaufkommen¹⁾ der Haushalte je Markteinkommensdezil²⁾ im Status quo und bei einer Erwerbstätigenversicherung³⁾, in Prozent



1) Beitragsaufkommen: Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, ohne Unfallversicherung; 2) Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte. 3) Erwerbstätigenversicherung: einschließlich Selbstständige und Beamte.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Betrachtet man den durchschnittlichen Anteil am Beitragsaufkommen, den die Haushalte je Dezil tragen, wird deutlich, dass die Haushalte mit mittleren Markteinkommen im 4. bis 7. Dezil in einem geringeren Umfang zum Gesamtaufkommen beitragen (Abbildung 3). Die Entlastung im Vergleich zu den übrigen Dezilen fällt im 5. und 6. Dezil um jeweils 0,7 Prozentpunkte besonders stark aus. Dagegen ist das Bild im unteren Verteilungsdrittel uneinheitlich: Während das 1. und 2. Dezil geringfügig weniger zum Aufkommen beitragen, steigt der Anteil des 3. Dezils um 0,2 Punkte auf 3,9 Prozent. Deutlich höhere Anteile schultern die beiden oberen Zehntel: Die Haushalte mit den zweithöchsten Markteinkommen steuern in der Erwerbstätigenversicherung 17,3 statt der 16,7 Prozent im Status quo bei, die Gruppe der Spitzeneinkommen sogar 21,7 statt 20,1 Prozent.

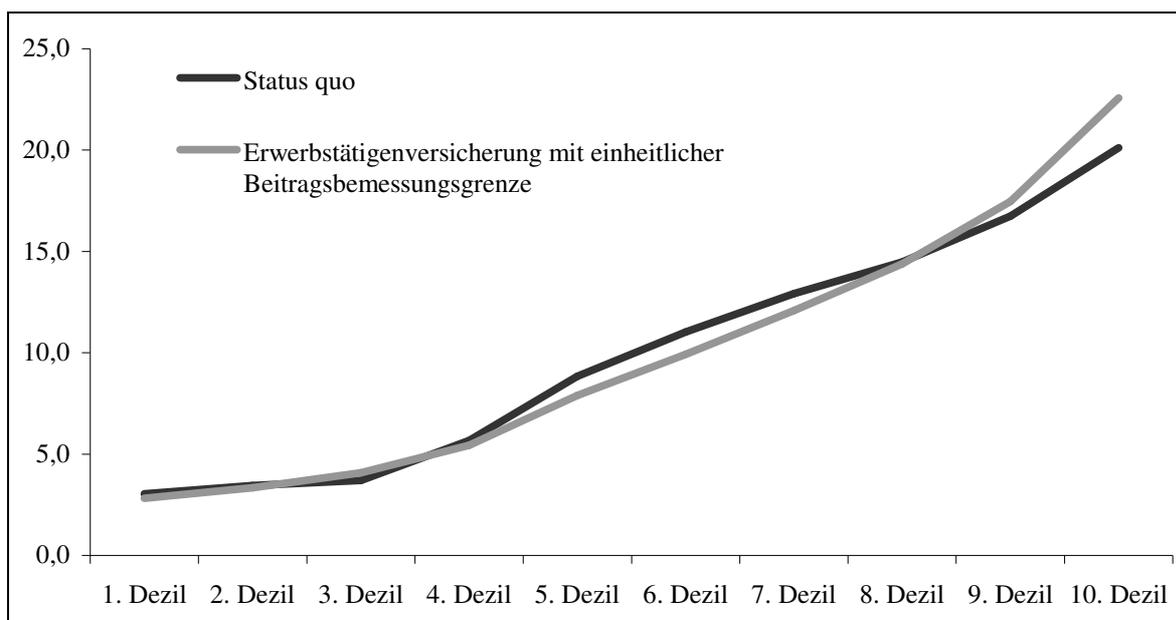
Reformvariante 3: Erwerbstätigenversicherung mit einheitlicher Bemessungsgrenze

Schließlich lassen sich beide Reformvarianten kombinieren. In einer Erwerbstätigenversicherung wird eine einheitliche Beitragsbemessungsgrenze in Höhe von 5.250 Euro je Monat simuliert (Abbildung 4). Im Ergebnis überlagern sich beide Verteilungseffekte:

Abbildung 4

Anteil am Beitragsaufkommen bei Erwerbstätigenversicherung mit einheitlicher Bemessungsgrenze

Anteil am Gesamtbeitragsaufkommen¹⁾ der Haushalte je Markteinkommensdezil²⁾ im Status quo und Erwerbstätigenversicherung mit einheitlicher Beitragsbemessungsgrenze³⁾, in Prozent



1) Beitragsaufkommen: Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung, ohne Unfallversicherung. 2) Dezile nach der Verteilung der Markteinkommen aller Haushalte. 3) Erwerbstätigenversicherung: einschließlich Selbstständige und Beamte; einheitliche Beitragsbemessungsgrenze für alle Sozialversicherungszweige (2006): 5.250 Euro pro Monat.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Entlastung der mittleren Einkommensschichten fällt geringfügig stärker aus als bei der Reformvariante 2 (Erwerbstätigenversicherung mit Beitragsbemessungsgrenzen wie im Status quo). Der Beitrag zum Gesamtaufkommen der Haushalte in den beiden oberen Zehnteln legt nochmals stärker zu – zusammen tragen sie 40,1 statt der ursprünglichen 36,8 Prozent der gesamten Beitragslast.

Verteilungs- und alloktionstheoretische Einwände

Mit Blick auf die vorgeblichen Verteilungsziele bleibt festzustellen, dass die oberen zwei Dezile in beiden Alternativen deutlich höhere Anteile am Beitragsaufkommen schultern. Der Anteil sinkt zwar für mittlere Einkommen, jedoch ist der Effekt vor allem bei einer isolierten Anhebung der Bemessungsgrenzen eher gering. Der degressive Belastungsverlauf in Relation zum Markteinkommen bleibt in beiden Reformvarianten erhalten, der Entlastungseffekt bei steigendem Einkommen flacht aber mit Ausdehnung der Versicherungspflicht ab. Mit Blick auf die fiskalischen Effekte verspricht vor allem die Erwerbstätigenversicherung deutliche Einnahmewachse. Das Gesamtvolumen der Beitragseinnahmen würde in der Reformvariante 2 um 13,6 Prozent gegenüber dem Status quo zulegen. In Kombination mit der höheren einheitlichen Bemessungsgrenze läge der zu erwartende Zuwachs sogar bei 18,0 Prozent. Gleichwohl sind die hier ermittelten Verteilungseffekte gleich in mehrfacher Hinsicht zu relativieren:

- Wie bereits angesprochen, steht die Belastung mit Sozialversicherungsabgaben nicht für die Verteilungswirkungen des Sozialstaates per saldo. Die empirischen Belege sprechen dagegen für eine mit steigendem Markteinkommen der Haushalte stetige und nicht unterproportional steigende Belastung, wenn sämtliche Abgaben und monetären Transfers betrachtet werden (Horschel/Pimpertz/Schröder, 2007).
- Selbst wenn eine Verschiebung der Gesamtlasten aufgrund der hier skizzierten Partialwirkungen erwünscht ist, müssen die angestrebten Umverteilungswirkungen aufgrund der von ihnen ausgehenden Anreizwirkungen für das Arbeitsangebot infrage gestellt werden. Wenn ausgerechnet diejenigen Haushalte mit der höchsten Erwerbsbeteiligung, die ohnehin die höchsten Nettofinanzierungslasten stemmen und auch die größten Beitragsanteile in der Sozialversicherung finanzieren, zusätzlich belastet werden, steht zu befürchten, dass das Arbeitsangebot dieser Gruppen tendenziell eingeschränkt wird. Damit würden aber nicht nur die fiskalischen Effekte abgeschwächt, für die gesamte Volkswirtschaft käme es zu negativen Wirkungen auf Produktion und Beschäftigung.
- Des Weiteren ist zu beachten, dass die Verteilungswirkungen und fiskalischen Effekte nur mit Blick auf die gesetzliche Sozialversicherung auftreten. Sämtliche Sicherungsalternativen wie Versorgungswerke, private Altersvorsorge der Selbstständigen oder die private Krankenversicherung würden durch eine Erwerbstätigenversicherung substitu-

iert. Da die Haushalte aber auch an diese Einrichtungen außerhalb der beitragsfinanzierten Sozialversicherung Prämien entrichten, werden die Verteilungseffekte deutlich überzeichnet. Im Extremfall wird lediglich die Mitgliedschaft in möglicherweise effizienteren Alternativen zugunsten einer Zwangsmitgliedschaft in den gesetzlichen Systemen ersetzt, ohne die individuelle Belastung zu verändern.

Zu den Sozialversicherungszweigen im Einzelnen gilt:

- Eine Ausdehnung des Versichertenkreises verspricht zwar Mehreinnahmen für die gesetzliche Rentenkasse. Dem stünden aber zusätzliche Ansprüche in der Zukunft entgegen. Es käme also bestenfalls zu einer vorübergehenden Entspannung der Kassenlage (Sozialbeirat, 2007, 16). Die aktuelle Diskussion um die außerordentliche Rentenerhöhung zum 1. Juli 2008 hat aber verdeutlicht, dass die Politik eher versucht sein wird, Mehreinnahmen für zusätzliche Leistungen zu vereinnahmen und so die intergenerative Lastenverschiebung zu verstärken.
- Auch wenn es heute kaum mehr eine ökonomische Rechtfertigung für das einkommensabhängige Wahlrecht zugunsten der privaten Krankenversicherung gibt, die Einbeziehung privat Versicherter in das gesetzliche Umlagesystem könnte nicht einmal vorübergehend für eine Entlastung sorgen. Denn den erhofften Mehreinnahmen stünden unmittelbar Leistungsansprüche der Neu-Mitglieder und deren beitragsfrei abzusiichernden Personen gegenüber. Im Ergebnis würden bestehende Fehlanreize lediglich auf einen größeren Bevölkerungskreis ausgedehnt (Pimpertz, 2007, 17 ff.). De facto würde damit das kapitalgedeckte Versicherungssystem abgeschafft. Bislang sorgen aber nur deren Mitglieder für die von ihnen verursachten Ausgaben vor, ohne die altersabhängig steigenden Lasten folgenden Generationen aufzubürden (Pimpertz, 2003, 46 ff.).

In einer statischen Betrachtung lassen sich mit dem Ausbau der gesetzlichen Sozialversicherung zu einer Erwerbstätigenversicherung zwar die vorgeblichen Verteilungsziele umsetzen, allerdings nur auf Kosten der bestehenden Systemalternativen. Unterm Strich ist damit nicht nur die erhoffte Mehrbelastung höherer Einkommensgruppen unklar, vielfach müssten effiziente und mit Blick auf den demografischen Wandel entlastende Systemvarianten dafür aufgegeben werden. Völlig offen bleibt zudem, inwieweit negative Anreizwirkungen auf das Arbeitsangebot die hier modellierten Effekte relativieren. Insgesamt sind folglich beide Alternativen weder mit Blick auf die Verteilung noch mit Blick auf die fiskalischen Effekte empfehlenswerte Maßnahmen. Besonders ist das Argument, die höheren Einkommensgruppen würden im Status quo systematisch privilegiert, vor dem Hintergrund der hier vorgestellten Befunde infrage zu stellen.

Literatur

Horschel, Nicole / Pimpertz, Jochen, 2008, Der Einfluss des Sozialstaates auf die Einkommensverteilung, in: IW-Trends, 35. Jg., Heft 2, S. 69–80

Horschel, Nicole / Pimpertz, Jochen / Schröder, Christoph, 2007, Auswirkungen der monetären Umverteilung in Deutschland, in: IW-Trends, 34. Jg., Heft 4, S. 33–49

Pimpertz, Jochen, 2003, Solidarische Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung, IW-Positionen, Nr. 2, Köln

Pimpertz, Jochen, 2007, Wettbewerb in der gesetzlichen Krankenversicherung, IW-Positionen, Nr. 28, Köln

Sozialbeirat, 2007, Gutachten des Sozialbeirats zum Rentenversicherungsbericht 2007 vom 27. November 2007, URL: <http://www.sozialbeirat.de/archivdoku.html> [Stand: 2008–04–15]

Statistisches Bundesamt, 2006, Scientific use file für das IW Köln aus der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2003, Wiesbaden

The Effects of Social Security Reforms on Income Distribution in Germany

The income thresholds for social security contributions create a degressive tax burden not only for individuals but also for households with market incomes above these thresholds. Nevertheless, survey data from 2006 show that the top 30 percent of these households pay more than half of the total social security revenues. Three-quarter of the revenues comes from the upper half of households. Raising the income threshold to € 5,250 per month in all social security schemes and extending the liability to pay into them to civil servants and self-employed would have offered households with average incomes only a small tax relief. Both reforms together, however, would have increased the share of total contribution revenues paid by the upper 20 percent of households to 40.1 percent, a plus of 3.3 percentage points. Whether or not these households would, in fact, carry a bigger share of the burden remains doubtful though since expenditures for private insurances would be canceled if the whole labor force were included in the social security system. None the less, the reforms would affect those households most which already contribute the bulk to the social security system and have the highest labor market participation rate.