

Pressekonferenz, 4. Juni 2009, Berlin

Soziale Umverteilung in Deutschland

Statement

Prof. Dr. Michael Hüther
Direktor
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Es gilt das gesprochene Wort.

In Deutschland verteilt der Staat in vielfältiger Form und mit wachsender Intensität Einkommen zwischen den Bürgern um. Die Frage nach der „gerechten“ Verteilung drängt auch in der politischen Debatte immer stärker in den Vordergrund. Ob Armuts- und Reichtumsbericht oder jüngst die Studie zur regionalen Verteilung des Wohlstands – schnell ist die Politik dabei, wenn es um sozialpolitischen Handlungsbedarf geht. Doch dabei geraten nicht nur notwendige Überlegungen zu den Wachstumsperspektiven unserer Gesellschaft in den Hintergrund. Auch die vermeintlichen Patentrezepte für eine „gerechtere“ Verteilung sind keineswegs so eindeutig, wie es bisweilen den Anschein hat. Denn der Sozialstaat ist in den 60 Jahren seines Bestehens immer komplexer geworden und in dem Dschungel aus Einkommenssteuer, Sozialbeiträgen und Transfers, Freibeträgen, Bemessungsgrenzen und Bedürftigkeitsprüfung, dem zu versteuernden, dem beitragspflichtigen oder dem Existenz sichernden Einkommen vermag kaum noch jemand zu sagen, wer unterm Strich wie viel und für wen zahlt.

Damit Empfehlungen zur Reform des umverteilenden Sozialstaats auf einem soliden empirischen Fundament stehen, hat das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) deshalb in einem von der informedia-Stiftung, Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln, geförderten Projekt über drei Jahre untersucht, wie sich die staatliche Einkommensumverteilung auf die einzelnen Haushalte auswirkt. Im Mittelpunkt des Interesses stehen die Fragen, ob Umverteilung in Deutschland von oben nach unten erfolgt, wie der Sozialstaat auf Veränderungen der Einkommensverteilung reagiert hat, und wie vor diesem Hintergrund Reformvorschläge zur Finanzierung der gesetzlichen Sozialversicherung, insbesondere eine höhere Bemessungsgrenze oder der Ausbau zu einer Erwerbstätigenversicherung, zu beurteilen sind.

1. Umverteilung ist nicht gleich Verteilung

Anders als in den meisten Verteilungsstudien, die auf den Wohlstand, sprich auf Einkommensarmut oder –reichtum abstellen, liegt der Fokus der IW-Analyse auf der staatlichen Umverteilung. Das hat weitreichende Implikationen für die Methodik:

Breite Datenbasis: Die IW-Experten stützen sich auf die Auswertung der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe des Statistischen Bundesamts (EVS). Die Statistiker erheben die Daten allerdings nur alle fünf Jahre. Aktuell sind deshalb nur Angaben bis zum Jahr 2003 verfügbar. Dafür werden aber Einkommen und Abgaben so detailliert wie in kaum einer anderen Quelle dokumentiert. Die Informationen von rund 104.000 Personen aus knapp 43.000 Haushalte geben außerdem ein repräsentatives Bild der Verteilung in Deutschland. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass Spitzenverdiener mit monatlich mehr als 18.000 Euro netto außen vor bleiben. Die datenschutzrechtliche Begründung, man könne ob der Höhe der Einkommen und in Kombination mit weiteren Angaben möglicherweise auf konkrete Personen schließen, lässt vermuten, dass diese ohnehin kaum ins Gewicht fallen.

Umverteilungssaldo. Wie stark ein Haushalt von der Umverteilungspolitik betroffen ist, ergibt sich aus dem Saldo aller umverteilenden Maßnahmen des Staates. Deshalb betrachtet die IW-Analyse nicht nur die prozentuale Belastung der Einkommen mit einzelnen Abgaben, sondern sie ermittelt für jeden Haushalt den Saldo aus Einkommenssteuer, Sozialversicherungsabgaben und monetären staatlichen Transfers.

Nominale Einkommensgrößen. Darüber hinaus verzichten die IW-Wissenschaftler bewusst auf die Verwendung von Äquivalenzeinkommensgrößen, die den individuellen Bedarf je nach Haushaltskontext einbeziehen. Denn

dies würde bei der staatlichen Umverteilung bedeuten, den Einfluss des Staates ausschließlich durch die Brille des individuellen Bedarfs zu betrachten. In einigen Bereichen bezieht die Umverteilungspolitik zwar tatsächlich den Haushaltskontext ein, etwa bei den bedürftigkeitsgeprüften Leistungen oder beim Grund- und Kinderfreibetrag im Steuerrecht. Zu großen Teilen aber funktioniert die Umverteilung ohne Rücksicht auf den Bedarf des Einzelnen, zum Beispiel bei der Beitragsfinanzierung der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung oder beim Steuertarif innerhalb einzelner Steuerklassen.

Um den Einfluss der staatlichen Redistribution möglichst unverfälscht abbilden zu können, operieren die Autoren der IW-Analyse deshalb mit nominalen Einkommensgrößen, die sie auf Haushaltsebene ausweisen. Das hat natürlich auch seinen Preis – die Ergebnisse dürfen nicht im Sinne einer Verteilung nach einkommensarm und –reich missverstanden werden.

2. Konsistente Umverteilung in einem komplexen Sozialstaat

Den Ausgangspunkt bildet die Ordnung der Haushalte in zehn gleichgroße Gruppen, aufsteigend nach ihrem am Markt erwirtschafteten Einkommen (einschließlich der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung sowie unterstellter Beiträge für Beamte). So können die IW-Wissenschaftler die Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge sowie die monetären Transfers des Staates ermitteln und saldieren. Ein negativer Saldo würde bedeuten, dass ein Haushalt mehr an den Sozialstaat zahlt als er bekommt; ein positiver Saldo hingegen, dass ein Haushalt zu den Nettotransferempfängern gehört.

Der empirische Befund. Insgesamt erweist sich der deutsche Sozialstaat weitaus treffsicherer, als man angesichts seiner Komplexität und Intransparenz vermuten müsste. Etliche Vorurteile gehören demnach in die Mottenkiste:

Vorurteil 1: Sozialstaat verteilt von unten nach oben.

Das Gegenteil ist der Fall. Die 10 Prozent der Haushalte mit den höchsten Markteinkommen zahlten 2003 auch die höchsten Abgaben. Von den 10.155 Euro, die ein solcher Haushalt durchschnittlich am Markt verdiente, wurden im Schnitt gleich wieder mehr als 4.400 Euro über Einkommenssteuer und Sozialversicherungsbeiträge abgezogen. Mit 269 Euro pro Monat bekamen diese Haushalte auch die niedrigsten Transfers.

Dieses Prinzip – wer mehr verdient, zahlt auch mehr – wird konsequent durchgehalten. Bildet man den Saldo aus Abgaben und monetären Transfers, dann erhalten die 40 Prozent der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen allesamt einen Überschuss; ab dem 5. Einkommenszehntel zahlen die Haushalte mehr, als sie von Vater Staat erhalten. Der Befund gilt nicht nur mit Blick auf die absoluten Zahlen, sondern auch relativ, also in Prozent des Markteinkommens. Ab dem 5. Zehntel steigt der Nettofinanzierungsbeitrag kontinuierlich von 21 Prozent des Markteinkommens bis auf 41 Prozent in der obersten Einkommensschicht.

Insgesamt beziehen die Haushalte in den unteren vier Zehnteln mehr als 72 Prozent aller Transfers, zahlen aber nur gut 12 Prozent aller Zwangsabgaben. Umgekehrt schultern die Nettofinanziers ab dem 5. Zehntel rund 88 Prozent der Einkommenssteuern und Sozialversicherungsbeiträge, bekommen aber lediglich knapp 28 Prozent aller staatlichen Geldtransfers.

Vorurteil 2: In der Mitte verteilt der Staat von der linken in die rechte Tasche.

Auch die Vermutung, der Staat lange bei einigen Gruppen besonders kräftig zu, um es den Betroffenen auf der anderen Seite gleich wieder zuzuschustern, bestätigt sich nicht. Demnach müssten die Transfers und Abgabenlasten etwa in den mittleren Einkommenschichten besonders hoch ausfallen, ohne dass dies im Saldo besonders auffiele. Für diese These ergeben sich aber keine empirischen Belege. Stattdessen gilt: Mit steigendem Markteinkommen schmelzen die Transferbeträge, während die Abgabenlasten kontinuierlich zunehmen.

Vorurteil 3: Wer mehr verdient, profitiert.

Dieser Verdacht ist so alt wie die Steuer selbst – angeblich können Besserverdiener bestimmte Gestaltungsoptionen im Abgabenrecht besser nutzen, dem kleinen Mann aber wird die Steuer automatisch abgezogen.

Doch diese Behauptung hält der empirischen Überprüfung ebenfalls nicht stand. Denn unabhängig von Tarif, Freibetrag, Einkommensart oder Abschreibungsmodell steigt die tatsächliche Steuerlast mit wachsendem Einkommen nicht nur prozentual. Auch bei der Verteilung des Steueraufkommens kommen die oberen Schichten keineswegs günstiger weg: Die untere Hälfte der Haushalte mit den niedrigeren Markteinkommen schultert gerade einmal 10 Prozent des Einkommenssteueraufkommens, die obere Hälfte trägt dagegen 90 Prozent. Allein das oberste Zehntel, also die Spitzenverdiener, trugen 2003 nach der Auswertung der EVS-Daten fast 38 Prozent der gesamten Einkommenssteuerlast (Tabelle 1).

Vorurteil 4: Besserverdiener verhalten sich oftmals unsolidarisch.

Wichtig bei der vorangegangenen Betrachtung: Häufig werden vermeintliche Gerechtigkeitsdefizite mit der prozentualen Belastung der Einkommen etwa mit Einkommenssteuern oder Beiträgen begründet. Umverteilung erfolgt aber simultan über Abgaben und Transfers. Wer also mit tariflichen Belastungen argumentiert, muss den gesamten Saldo auf das Markteinkommen beziehen. Ob einzelne Finanzierungselemente wie die Beitragsfinanzierung in der gesetzlichen Sozialversicherung in wünschenswerter Richtung umverteilen, darüber gibt vielmehr die Verteilung der Anteile Auskunft, die einzelne Schichten zum Gesamtaufkommen beisteuern.

Entsprechend klingt die Vermutung zunächst plausibel, dass Besserverdiener in gesetzlichen Sozialversicherungen relativ günstig abschneiden: Weil die Beitragszahlungen an die gesetzlichen Kassen bei Einkommen jenseits der Beitragsbemessungsgrenzen nicht mehr steigen, werden die Spitzeneinkommen prozentual weniger stark belastet als jene, deren Verdienste unterhalb dieser Grenzen liegen.

Das Problem bei dieser Rechnung ist aber, dass dies zwar mit Blick auf das einzelne sozialversicherungspflichtige Einkommen zutrifft, nicht aber mit Blick auf den Haushalt. Denn bezieht man die Möglichkeit mit ein, dass mehrere Personen einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen und deshalb zum Beispiel nicht von der beitragsfreien Mitversicherung profitieren, dann ergibt sich ein anderes Bild. Die Haushalte der unteren Verteilungshälfte schultern weniger als ein Viertel des gesamten Beitragsaufkommens, die oberen 30 Prozent dagegen mehr als die Hälfte. Insgesamt gilt: Je höher das durchschnittliche Markteinkommen, desto größer auch der Anteil, der zum gesamten Beitragsaufkommen beigesteuert wird (Tabelle 1).

So verblüffend dieser Befund, so einfach die Erklärung: Nicht nur die Höhe des individuellen Gehalts bestimmt das Markteinkommen der Haushalte, sondern auch die Anzahl der erwerbstätigen Personen. In den Haushalten des 5. Zehntels sind beispielsweise durchschnittlich 1,2 Personen erwerbstätig – im 10. Zehntel sind es zwei Personen. Etwa die Hälfte der Steigerungen bei den durchschnittlichen Markteinkommen der Haushalte geht darauf zurück, dass in oberen Einkommensgruppen mehr Personen einer sozialversicherungspflichtigen Arbeit nachgehen als in unteren. Auch deshalb tragen die Besserverdiener den Löwenanteil an Sozialversicherungsabgaben.

3. Nettoeinkommensverteilung nahezu unverändert

Lässt die Momentaufnahme für das Jahr 2003 keinen Zweifel daran, dass in Deutschland weitgehend konsistent von oben nach unten verteilt wird, so bleibt aber die Frage, ob nicht im Verlauf der Jahre die oberen Zehntel immer höhere Einkommen erzielt haben, während die Gruppen mit niedrigeren Einkommen immer weiter zurückfallen. Die Antwort darauf ist zweigeteilt: Ja, zwischen den am Markt erzielten Einkommen klafft eine immer größere Lücke. Doch die staatliche Umverteilung hat dafür gesorgt, dass die Nettoeinkommen weitgehend unverändert verteilt sind.

Die Schere zwischen den Markteinkommen hat sich geöffnet.

Um die Entwicklung der Einkommensunterschiede nachzuvollziehen, werden die mittleren Markt- und Nettoeinkommen verschiedener Gruppen zueinander ins Verhältnis gesetzt. Mit Hilfe der EVS-Daten lassen sich diese Verhältnisse für die Jahre 1993, 1998 und 2003 berechnen und so historische Entwicklungen nachzeichnen.

Erwirtschafteten die Haushalte mit den zweithöchsten Markteinkommen 1993 noch das 19,5-fache dessen, was Haushalte der zweitniedrigsten Gruppe verdient haben, so wuchs der Abstand bis 1998 auf das 24,5-Fache. Danach öffnete sich die Kluft zwar etwas langsamer, aber das Verhältnis stieg weiter bis 2003 auf das 26,8-Fache. Insgesamt hat die Spreizung der Markteinkommen zwischen diesen beiden Zehnteln von 1993 bis 2003 um 38 Prozent zugenommen (Tabelle 2).

Außerdem fällt auf, dass der Abstand von der Mitte des Markteinkommenspektrums zum zweitniedrigsten Zehntel deutlich größer ist als nach oben zum zweithöchsten Zehntel. Die Haushalte des 5. Zehntels verdienten im Jahr 2003 das 10,7-Fache dessen, was im 2. Zehntel erarbeitet wurde, während die durchschnittlichen Markteinkommen des 9. Zehntels nur um das 2,5-Fache über dem des 5. Zehntels lagen.

Aus diesem Ergebnis dürfen allerdings keine vorschnellen Schlüsse auf die Wohlstandsverteilung gezogen werden, denn in den unteren drei Zehnteln leben in 70 bis 80 Prozent der Haushalte Ruheständler als Haupteinkommensbezieher. Zumindest die Rentner unter ihnen erzielen in der Regel kein Markteinkommen. Gleichwohl fließen diesen Gruppen Transfereinkommen zu, die in der Verteilung noch nicht erfasst sind. Mit anderen Worten: Der Abstand zwischen niedrigen und mittleren Markteinkommen sagt noch nichts über den Abstand der Nettoeinkommen aus.

Staatliche Umverteilung schließt die Kluft zwischen den Markteinkommen nahezu vollständig.

Nach Abzug von Einkommenssteuern und Sozialbeiträgen sowie unter Einbeziehung staatlicher Geldtransfers sieht es für dieselbe Ordnung der Haushalte völlig anders aus: Waren die Markteinkommen des 9. Zehntels im Jahr

2003 noch 26,8 Mal höher als im 2. Zehntel, so ist diese Differenz bei den Nettoeinkommen, also nach staatlicher Umverteilung, auf das 2,6-Fache geschrumpft. Ein Vergleich mit dem Jahr 1993 zeigt zudem, dass der Abstand zwischen den höchsten und den niedrigsten Nettoeinkommen nicht zu, sondern sogar um 2,3 Prozent abgenommen hat (Tabelle 2).

Wenn sich zumindest unterm Strich die Kluft zwischen hohen und niedrigen Einkommen nicht weiter geöffnet hat, dann liegt das einmal mehr an der Tatsache, dass in Deutschland jene, die mehr verdienen, auch mehr an den Sozialstaat abgeben müssen. In der Öffentlichkeit herrscht zwar bisweilen ein anderer Eindruck vor, doch die Zahlen belegen es: Trugen die oberen 30 Prozent im Jahr 1993 noch 68 Prozent zum Gesamteinkommenssteueraufkommen bei, waren es 2003 73 Prozent; bei den Sozialversicherungsabgaben kletterte ihr Anteil im gleichen Zeitraum von knapp 50 auf 54 Prozent.

4. Von der Einkommens- zur Wohlstandsverteilung

Auch wenn staatliche Umverteilung konsistent von oben nach unten und damit in gewünschter Richtung erfolgt, ja selbst angesichts der Tatsache, dass das zunehmende Auseinanderdriften der Markteinkommen durch Umverteilung weitgehend kompensiert werden konnte, so ist mit diesen Befunden jedoch noch nicht sichergestellt, dass die staatliche Einkommensumverteilung auch im Sinne der Armutsvermeidung hilft. Warum dieser Zusammenhang zwar nahe liegt, aber nicht zwingend ist, verdeutlichen einige weitere Überlegungen:

Armut ist eine relative Größe. Wer nach der statistischen Konvention weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens verdient, gilt als einkommensarm. Diese Definition führt aber zu kaum nachvollziehbaren Effekten: Stellen Sie sich einmal vor, bei ansonsten unverändert verteilten Einkommen knackt ein bislang einkommensarmer Bürger den Jackpot im Lotto und rutscht ob seiner neuen Vermögenseinkünfte nun über die bisherige Armutsschwelle. Statistisch muss das mittlere Einkommen neu berechnet werden. Nun kann es passieren, dass vor dem Lottogewinn sehr viele Personen knapp über der 60-Prozent-Schwelle gelegen haben, die jetzt mehrheitlich unter den neuen Schwellenwert rutschen. Die Gesellschaft wäre nach statistischer Definition ärmer geworden, obwohl nur ein glücklicher Lottogewinner besser dasteht als zuvor.

Einkommensarm muss nicht Armut bedeuten. Außerdem beruht die Armutsdefinition auf Einkommensströmen und lässt Vermögensbestände außer Acht. Das kann aber besonders bei den Diagnosen von vermeintlicher Altersarmut bedeutsam sein. Auch dazu ein Beispiel: Angenommen, jemand hat während seines Berufslebens privat vorgesorgt und lässt sich das gebildete Kapital im Ruhestand in Form einer Leibrente vergolden. In diesem Fall gilt die Auszahlung statistisch als Einkommen, das Armutsrisiko der betreffenden Person sinkt. Bei gleichen Einkommen, Sparbeiträgen und Vermögen entscheidet sich ein anderer aber im Alter für eine Kapitalauszahlung und legt den Betrag auf seinem Sparbuch an. Er hebt jeden Monat einen kleinen Betrag ab. Abgesehen von der Versicherung gegen das Risiko der Langlebigkeit (die Leibrente wird auch dann noch gezahlt, wenn das Sparbuch längst geplündert ist) kommt er auf den gleichen Lebensstandard. Statistisch zählt das entnommene Kapital aber nicht als Einkommen – der Zweite hat offiziell also ein höheres Armutsrisiko.

Wohlstand im Haushaltskontext. Einkommensarmut wird außerdem vom Haushaltskontext bestimmt. So haben Mehrpersonenhaushalte bei gleichem Markteinkommen oft Vorteile gegenüber mehreren Singlehaushalten, weil sie sich manche Finanzierungen teilen können. Deshalb basiert die Verteilung des Wohlstands und die Ermittlung von Armutsquoten üblicherweise auf der Verwendung von äquivalenzgewichteten Einkommensgrößen, die das individuelle Einkommen auf den fiktiven Bedarf eines Singlehaushalts umrechnen. Außerdem ist der Einkommensbegriff weiter gefasst, da auch private Umverteilung wie Unterhaltszahlungen oder private Renten den Wohlstand beeinflussen.

5. Staatliche Umverteilung wirkt

Die empirischen Befunde zeigen, dass staatliche Umverteilung nicht nur die nominalen Einkommensabstände ausgleicht, sondern auch in erheblichem Umfang Armut vermeiden hilft. Dies wird deutlich, wenn man die Armutsquoten, also den Anteil der Personen mit weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens, nach unterschiedlichen Einkommensbegriffen differenziert ermittelt:

- Betrachtet man die äquivalenzgewichteten Markteinkommen, dann galt 2003 in Deutschland mit 34,8 Prozent mehr als jeder dritte Bürger als einkommensarm.
- Mit Hilfe staatlicher Geldtransfers, allen voran der gesetzlichen Rente, den Pensionen sowie des Arbeitslosengelds, sank der Anteil der einkommensarmen Personen um mehr als die Hälfte auf 16,8 Prozent.

- Auch von der Finanzierungsseite gehen nivellierende Effekte aus. Nach Abzug von Einkommenssteuer und Sozialbeiträgen – jeweils umgerechnet auf den fiktiven Bedarf eines Singlehaushalts – gelten nur noch 13,2 Prozent der Personen als einkommensarm.

Dieser Einkommensbegriff kann aber noch um eine weitere Überlegung ergänzt werden. Auch die privaten Haushalte verteilen Einkommen um, insbesondere zwischen verschiedenen Zeitpunkten. Dahinter verbirgt sich nichts anderes als die private Altersvorsorge. Während der Erwerbsphase schmälern zum Beispiel die Versicherungsbeiträge für die private Rentenversicherung das Konsumbudget und damit den Wohlstand. Umgekehrt führen entsprechende Rentenzahlungen im Alter zu einem höheren Konsumniveau als das um staatliche Umverteilung korrigierte Markteinkommen suggeriert.

Korrigiert man also das Nettoeinkommen um solche intertemporale Umverteilungsströme, dann gelangt man zum disponiblen, für den Konsum unmittelbar verfügbaren Einkommen – wiederum umgerechnet auf den fiktiven Bedarf eines Singlehaushalts. Unter Verwendung dieses realitätsnahen Einkommensbegriffs sinkt die Quote der Einkommensarmen nochmals um 2,1 Punkte auf 11,1 Prozent.

Wer hat die größten Armutsrisiken im Land?

Schaut man auf die Armutsquoten einzelner Gruppen, dann erhält man ein genaueres Bild darüber, wer in unserem Staat der Hilfe bedarf und wem bereits geholfen ist (Tabelle 3):

- **Alleinerziehende.** Rund 36 Prozent aller Single-Mütter und -Väter verfügen nach dem äquivalenzgewichteten Nettoeinkommen über weniger als 60 Prozent des mittleren Einkommens. Unterhaltszahlungen und private

Unterstützungen reduzieren die Quote zwar deutlich, mit 21,3 Prozent ist aber auch dann noch immer gut jeder Fünfte von Armut betroffen.

- **Alleinstehende.** Für Singles liegt der Wert zwar ähnlich hoch, die Gruppe ist aber keineswegs so homogen, wie es den Anschein hat. Bei den Ruheständlern, allen voran den Hinterbliebenen, kann ein Urteil nicht ohne Rücksicht auf die Vermögensbestände erfolgen. Zu den Alleinlebenden zählen aber auch Studenten, denen als Bachelor oder Master später in der Regel überdurchschnittlich hoch bezahlte Jobs winken.
- **Kinder.** Entgegen vielfach geäußerter Befürchtungen stellt der Nachwuchs in der Regel kein Armutsrisiko dar. Die kleinen Racker führen zwar zu gravierenden Umschichtungen in der Haushaltskasse, aber Paare mit einem oder mehr Kindern sind im Vergleich zu allen anderen Gruppen eher weniger von Armut betroffen.

Differenziert man weiter nach Berufsgruppen, dann erweist sich Arbeitslosigkeit als das zentrale Armutsrisiko in unserer Gesellschaft. Fast jeder zweite Arbeitslose (46,7 Prozent) gilt als einkommensarm, wenn man das disponible Einkommen heranzieht. Auf der Sonnenseite leben die Beamten mit einer Armutsquote von weniger als 1,5 Prozent. Das erscheint auch logisch, denn wenn Arbeitslosigkeit das Hauptrisiko für Armut darstellt, dann sind diejenigen Gruppen fein raus, die ex definitione nicht arbeitslos werden können. Interessanter Befund nebenbei: Die selbstständig Erwerbstätigen sind weitaus häufiger von Armut bedroht als abhängig Beschäftigte.

6. Sozialversicherungsbeiträge: Manipulationen helfen nicht

Vor dem Hintergrund dieser überraschend positiven Befunde zum deutschen Sozialstaat stellt sich die Frage, wie aktuelle Reformbestrebungen in den gesetzlichen Sozialversicherungen zu beurteilen sind. Wollen die einen mit höheren Beitragsbemessungsgrenzen die oberen Einkommensschichten stärker belasten, geht es anderen um eine Ausweitung der Versicherungspflicht auf bislang befreite Selbstständige und Beamte.

IW-Mikrosimulationsmodell. Zunächst hat das IW die einkommens- und erwerbsrelevanten EVS-Angaben bis zum Jahr 2007 fortgeschrieben. Auf Basis dieser aktuellen Werte wurden dann die Belastungen mit Sozialversicherungsabgaben nach dem aktuellen Beitragsrecht ermittelt. Das IW-Modell erweist sich dabei als robust, liegt der Schätzfehler für die Erklärung des Beitragsaufkommens in der gesetzlichen Kranken-, Pflege- und Arbeitslosenversicherung doch unter 2 Prozent und lediglich für die gesetzliche Rentenversicherung bei knapp 7 Prozent.

Beitragslast im Status quo. Ohne die vorgeschlagenen Reformen zeigen die Daten für 2007 wie erwartet einen ähnlichen Verlauf wie im Jahr 2003 (Tabelle 4):

- Nicht nur die prozentuale Belastung der individuellen Einkommen sinkt, sobald mit steigendem Einkommen die Beiträge an der Bemessungsgrenze gekappt werden. Auch mit Blick auf die Haushalte reduziert sich die prozentuale Belastung des gesamten Markteinkommens in den höheren Einkommensgruppen (von durchschnittlich 32,2 Prozent im 4. Zehntel bis auf 17,8 Prozent im obersten Zehntel).

Zur Interpretation: Dieser Tarifverlauf ist an sich nicht problematisch, solange die prozentuale Belastung des Markteinkommens mit dem Saldo aus Abgaben und staatlichen Transfers in gewünschter Weise verläuft. Stellt man aber die Frage, ob sich höhere Einkommensgruppen in einzelnen Subsystemen der Umverteilung solidarisch verhalten – etwa in der gesetzlichen Sozialversicherung –, dann gibt vielmehr der Anteil am gesamten Beitragsaufkommen Auskunft über die Verteilung der Lasten.

- Die 30 Prozent der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen schulterten 2007 lediglich 10,9 Prozent der gesetzlichen Sozialversicherungsbeiträge, die untere Hälfte mit 25,8 Prozent gerade einmal ein gutes Viertel. Die obere Hälfte trug dagegen 74,2 Prozent des gesamten Beitragsaufkommens. 50,4 Prozent zahlten die oberen 30 Prozent, mit 19,6 Prozent fast ein Fünftel allein die Gruppe mit den höchsten Markteinkommen.

Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen. Mit Blick auf mögliche Mehreinnahmen fordern manche Sozialpolitiker eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenzen – zum Beispiel auf ein einheitliches Niveau der Rentenversicherung in Westdeutschland. Für das Jahr 2007 hätten damit alle sozialversicherungspflichtig Beschäftigten Beiträge auf Einkommen bis zu einer Höhe von 5.250 Euro pro Monat zahlen müssen. Die Effekte bleiben aber marginal (Tabelle 5):

- Zwar müsste die oberste Einkommensgruppe einen um 0,7 Prozentpunkte höheren Beitragsanteil beisteuern. Doch auch die unteren drei Gruppen würden jeweils mit einem um 0,1 Punkte höheren Anteil belastet, weil nun auch höhere Alterseinkommen beitragspflichtig würden. Bescheidene Entlastungen gäbe es nur in den mittleren Einkommensgruppen.

- Auch für die Sozialversicherungskassen ist das Ergebnis enttäuschend: Einem Beitragseinnahmeplus von 0,4 Prozent (vorrangig in der Kranken- und Pflegeversicherung sowie in der ostdeutschen Renten- und Arbeitslosenversicherung) stünde zumindest in Ostdeutschland auch ein höherer Versorgungsanspruch bei Arbeitslosigkeit und im Alter gegenüber.

Erwerbstätigenversicherung. Deutlich höhere Mehreinnahmen verspricht dagegen eine gesetzliche Sozialversicherungspflicht für alle Erwerbstätigen, also auch für Beamte und Selbstständige. Das Beitragsaufkommen stiege um 22,3 Prozent.

Was könnte man damit nicht alles finanzieren? Die Antwort lautet: Nichts!

- Denn in der Arbeitslosen- und Rentenversicherung stünden mittelfristig auch die Versorgungsansprüche der neuen Mitglieder ins Haus. In der Kranken- und Pflegeversicherung wären die zusätzlich Versicherten sogar unmittelbar leistungsberechtigt und würden entsprechende Mehrausgaben verursachen.
- Schlimmer noch: Die private Krankenversicherung würde obsolet und damit ein nachhaltig finanzierter Bereich des Gesundheitssystems abgeschafft. Eine solche Reform ginge zu Lasten nachwachsender Generationen.
- Unterm Strich könnten sogar die bislang privat Krankenversicherten günstiger abschneiden statt stärker belastet zu werden. Denn in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung würden sie von der beitragsfreien Absicherung der Familienmitglieder profitieren, statt wie bislang für jedes nicht erwerbstätige Familienmitglied eine separate Prämie zu zahlen.

Auch bei der Verteilung der Lasten ergibt sich ein eher enttäuschendes Ergebnis. Der Beitragsanteil der Haushalte könnte in den mittleren Gruppen

der Markteinkommensverteilung um bis zu 0,9 Prozentpunkte reduziert werden. Am unteren Rand würden die Entlastungen deutlich geringer ausfallen. Die ersten beiden Zehntel der Haushalte mit den niedrigsten Markteinkommen schultern gerade einmal einen um 0,3 Prozentpunkte geschrumpften Beitragsanteil. Die Zeche müssten die oberen 30 Prozent, vor allem das oberste Zehntel, zahlen (Tabelle 5).

Doch ausgerechnet die waren bislang schon die Stütze der gesetzlichen Sozialversicherung und haben bereits zwischen 1993 und 2003 deutlich drauflegen müssen (siehe oben). Deren Abgabenlast stetig erhöhen zu wollen, erinnert an das Bild vom Krug, der zum Brunnen geht, bis er bricht. Denn irgendwann lohnt es sich in einem Spitzenverdienerhaushalt nicht mehr, dass zwei Personen arbeiten. Spätestens dann dürfte für einen von beiden die beitragsfreie Mitversicherung attraktiver sein als eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung – was das gesetzliche Sozialversicherungssystem belasten würde.

Kombination beider Maßnahmen. Entsprechend fallen die Effekte bei einer Erwerbstätigenversicherung mit einheitlicher, erhöhter Bemessungsgrenze am deutlichsten aus: Insgesamt winkt ein Plus auf der Einnahmenseite von 24,7 Prozent. Dem stehen aber Mehrausgaben nicht nur in der gesetzlichen Kranken- und Pflegeversicherung gegenüber. Auch bei den beitragsbezogenen Leistungen bei Arbeitslosigkeit und im Alter kommen neue Anspruchsberechtigte hinzu.

Neben der potenziellen Entlastung bislang privat Krankenversicherter würde diese Reform auch mit einer deutlicheren Spreizung der Transfereinkommen erkaufte. Denn wer aufgrund der höheren Bemessungsgrenzen mehr einzahlt, erhält natürlich auch im Leistungsfall höhere beitragsbezogene Leistungen.

Mit anderen Worten: Die Einkommensabstände zwischen den Arbeitslosen-, Krankengeld- und Rentenempfängern nehmen zukünftig zu. Dies ließe sich nur durch eine Abkehr vom Versicherungsprinzip zugunsten einer staatlichen Grundsicherung vermeiden – eine Idee, die gegen den europäischen Trend und hinter den internationalen Standards her laufen würde.

7. Schlussfolgerungen

- Der umverteilende Sozialstaat ist äußerst komplex und intransparent aufgebaut. Umso verwunderlicher ist es, dass die Umverteilung per Saldo immer noch weitgehend konsistent von oben nach unten erfolgt.
- Damit ist staatliche Einkommensumverteilung aber nicht sakrosankt legitimiert. Selbst wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass der Sozialstaat von der linken in die rechte Tasche umverteilt, schließt das nicht aus, dass er schlanker und effektiver zu organisieren wäre.
- Von der Wohlstandsverteilung darf nicht zwingend auf Umverteilungsbedarf geschlossen werden. Statt pauschaler Forderungen nach höheren Lasten für Besserverdiener verspricht die Beschäftigungsförderung insbesondere für einzelne Zielgruppen einen größeren Erfolg bei der Armutsbekämpfung.

So halten denn auch vorgebliche Gerechtigkeitsdefizite in der Beitragsfinanzierung der Sozialversicherung einer empirischen Überprüfung kaum stand. Vermeintliche Patentrezepte wie eine höhere Bemessungsgrenze oder eine Versicherungspflicht für alle verändern die Lastverteilung nur minimal, verschlimmbessern die Ressourcenallokation aber auf Kosten nachhaltig finanzierter Systeme.