

Meinhardt, Volker; Zwiener, Rudolf

Article — Digitized Version

Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Meinhardt, Volker; Zwiener, Rudolf (1997) : Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 66, Iss. 3/4, pp. 352-361

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/141188>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung

Von Volker Meinhardt und Rudolf Zwiener

Zusammenfassung

Aufgegriffen wird die gegenwärtige Diskussion in Deutschland zu einer „Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung“. Dabei wird noch einmal grundsätzlich auf die Interpretation des Versicherungsprinzips in einer gesetzlichen Sozialversicherung und seine Anwendung eingegangen. Leistungen, die Versorgungs- oder Fürsorgecharakter haben, sind demzufolge aus der Sozialversicherung herauszunehmen. Leistungen, die Umverteilungscharakter haben, bedürfen einer besonderen Begründung. In einer eigenen Berechnung der versicherungsfremden Leistungen in der Sozialversicherung für West- und Ostdeutschland werden diese — je nach Abgrenzung — auf 68 bis 143 Mrd. DM im Jahr 1995 geschätzt.

Im zweiten Teil der Arbeit werden mögliche Alternativen einer Steuer- zu einer Beitragsfinanzierung theoretisch diskutiert und eine bestimmte Variante ausgewählt. Diese — eine Erhöhung des Normalsatzes der Mehrwertsteuer — wird mit Hilfe eines ökonomischen Konjunkturmodells für Westdeutschland simuliert. Im Prinzip zeigt sich eine weitgehende Wachstumsneutralität mit leichten Beschäftigungsgewinnen für den Fall, daß die Gewerkschaften die leichten mehrwertsteuerinduzierten Preiserhöhungen nicht zum Anlaß für zusätzliche Lohnsteigerungen nehmen. Andere empirische Studien für die Bundesrepublik Deutschland zeigen recht unterschiedliche Ergebnisse im Falle einer Steuerfinanzierung versicherungsfremder Leistungen. Letztlich werden die Ergebnisse weitgehend von den Lohn- und Preisreaktionen auf diese Umstellung bestimmt. Die Gefahr, daß innerhalb der Europäischen Währungsunion ein Wettlauf bei der Senkung von Beitragssätzen einsetzt, ist zwar nicht ganz von der Hand zu weisen, wird aber nicht als wahrscheinlich angesehen.

1. Vorbemerkung

In Deutschland wird derzeit heftig über eine Reduzierung der Beitragssätze zur Sozialversicherung diskutiert. Dies wird durch unterschiedliche Argumentationsmuster begründet. Zum einen wird auf den Kostenaspekt der Beitragssätze verwiesen: die Höhe der Lohnnebenkosten verteuere den Einsatz des Produktionsfaktors „Arbeit“ und führe über die Minderung der Wettbewerbsfähigkeit zu einer Unterauslastung des Faktors „Arbeit“. Eine Senkung der Arbeitskosten würde dazu beitragen, die Nachfrage nach Arbeit wieder zu erhöhen und damit die Beschäftigungssituation zu verbessern.

Zum anderen wird eine Senkung der Beitragssätze mit der Notwendigkeit der Stabilisierung des Sozialversicherungssystems begründet. Bei einer Herausnahme von versicherungsfremden Leistungen aus der Beitragsfinanzierung bräuchte das Sozialversicherungssystem auf Jahre

hinaus keine Beitragssatzsteigerung. Besonders das Übertragen von Vereinigungslasten auf die Sozialversicherung hat zu einem Anstieg der Beitragssätze geführt.

Entsprechend der unterschiedlichen Argumentation hinsichtlich der Notwendigkeit einer Senkung der Beitragssätze bestehen Differenzen über die Art der „Gegenfinanzierung“ der Beitragssatzsenkung. Einerseits werden Ausgabenkürzungen insbesondere im Sozialbereich verlangt, andererseits sollen die Ausgaben unverändert bleiben, dafür aber als Kompensation für die Einnahmenausfälle die indirekten Steuern, insbesondere Mehrwertsteuer oder Mineralölsteuer, erhöht werden.

Grundsätzlich werden allerdings die Wachstumseffekte einer Senkung der „Lohnnebenkosten“ von denen in Frage gestellt, die in einem Regime flexibler Wechselkurse Aufwertungen der eigenen Währung nach einer Senkung der Löhne bzw. Lohnnebenkosten und damit der Preise

erwarten. In diesem Fall ließe sich kein nennenswerter Wachstumseffekt durch eine Beitragssatzsenkung initiieren, weil die ursprüngliche Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit sehr schnell über eine Anpassung des nominalen Außenwerts zunichte gemacht würde. Mit Beginn der Europäischen Währungsunion fällt allerdings auf einen Schlag dieser potentielle Anpassungsmechanismus für einen Teil des Außenhandels aus. Sozialdumping oder sogar schon der Umstieg auf eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialleistungen versprechen jetzt auf den ersten Blick eine bessere preisliche Wettbewerbsposition innerhalb des Währungsverbundes. Insofern könnten die derzeitigen Bestrebungen zur Senkung der Lohnnebenkosten mit der Europäischen Währungsunion noch deutlich zunehmen.

2. Stärkung des Versicherungsprinzips

„Steuerreformkonzepte“ können nicht nur auf den engen Bereich der Steuern begrenzt bleiben. Der Staat verschafft sich seine Finanzmittel nicht nur über Steuern, sondern auch über Sozialversicherungsbeiträge, Gebühren und sonstige Abgaben. Im Bereich der sozialen Sicherung werden soziale Leistungen sowohl von den Gebietskörperschaften als auch von den Sozialversicherungen übernommen¹. Die Leistungen der Gebietskörperschaften werden ganz überwiegend aus den allgemeinen Steuermitteln finanziert. Die Sozialversicherung greift als Hauptfinanzierungsmittel auf Beitragseinnahmen zurück. Von den gesamten Staatseinnahmen entfallen gegenwärtig (1995) knapp 52 vH auf Steuereinnahmen, 40 vH auf Sozialbeiträge und 8 vH auf andere Einnahmen. Bezogen auf die staatlichen Sozialversicherungsbeiträge und Steuern insgesamt haben die Beiträge einen Anteil von 44 vH. Die Sozialbeiträge machen also einen gewichtigen Teil der staatlichen Einnahmen aus. Im internationalen Vergleich liegt die deutsche Beitragsquote mit an der Spitze, obwohl die Belastung durch Steuern und Abgaben in Deutschland nicht die höchste ist² (vgl. Tabelle 1).

Gegen die Konstruktion des gegenwärtigen Sozialversicherungssystems werden eine ganze Reihe von Einwänden angeführt. Eine wichtige Reformperspektive zielt dabei auf einen Umbau der Sozialversicherung in Richtung einer Stärkung des Versicherungsprinzips. Wieweit die Konstruktion einer „Sozialversicherung“ das adäquate Instrumentarium zur Abdeckung der jeweiligen Risiken bietet, ist nicht eindeutig zu klären. Umstritten ist, welche Bedeutung das „Versicherungsprinzip“ innerhalb der Sozialversicherung hat. Die Einschätzung darüber, was als abzusicherndes Risiko gilt und was als soziale Umverteilung zu bewerten ist, bestimmt die Abgrenzung der sogenannten versicherungsfremden Leistungen und die Bewertung ihrer Finanzierung. Dieser Problemkomplex steht hier im Vordergrund der Betrachtung³.

In der Literatur wird unterschiedlich eingeschätzt, wie das einer Versicherung eigene Prinzip der Äquivalenz von

Tabelle 1

Staatseinnahmen 1995

	Steuern und Sozialbeiträge in vH des BIP	Anteil der Sozialbeiträge an Steuern und Sozialbeiträgen in vH
Belgien	46,2	33,8
Dänemark	53,1	5,5
Deutschland	43,4	44,5
Finnland	45,8	33,0
Frankreich	44,8	46,9
Griechenland	33,1	37,2
Großbritannien	34,1	18,5
Irland	34,6	15,3
Italien	41,2	35,9
Niederlande	44,9	42,1
Österreich	43,8	36,1
Portugal	35,0	32,3
Schweden	51,2	29,1
Spanien	34,9	38,1
USA	31,3	29,1
Japan	28,1	37,0

Quellen: Seidel (1996), eigene Berechnungen.

Leistung und Gegenleistung in der Sozialversicherung auszugestaltet ist⁴. Eine Versicherung hat ökonomisch grundsätzlich die Funktion, einen Geldbedarf zu decken, der im Einzelfall ungewiß, für Gruppen aber abschätzbar ist. Die Versicherung soll durch den Zusammenschluß einer genügend großen Zahl von potentiell Betroffenen einen Ausgleich für das Eintreten eines Risikos ermöglichen. Soll eine Versicherung diesen Schutz gewährleisten, dann muß zu jedem Zeitpunkt gesichert sein, daß die eingetretenen Risiken und die daran anknüpfenden Leistungen durch Beiträge gedeckt sind. Diese Globaläquivalenz gilt sowohl für die privatwirtschaftlich organisierten Individualversicherungen als auch die staatlich organisierte Sozialversicherung. Diese versicherungstechnische (notwendige) Äquivalenz hat aber nur instrumentellen Charakter⁵. Über diese Äquivalenz hinaus — die das Vorliegen eines versicherbaren Tatbestandes voraussetzt — werden für eine Versicherung weiterhin gefordert:

¹ Weitere Aufgaben der sozialen Sicherung werden von den Unternehmen, privaten Haushalten und privaten Organisationen ohne Erwerbscharakter wahrgenommen.

² Seidel (1996), S. 640.

³ Nicht weiter erörtert wird z.B. der im Rahmen der Stärkung marktlicher Konzepte manchmal geforderte Umbau des Finanzierungsverfahrens (Umlage- versus Kapitaldeckungsverfahren).

⁴ Vgl. dazu den Sammelband von Schmähl (1985).

⁵ Wagner (1984), S. 7.

- Verlässlichkeit des Verfahrens und
- Äquivalenz von Beiträgen und Leistungen unter Berücksichtigung des Risikoausgleichs⁶.

Insbesondere die Bestimmung des Risikoausgleichs grenzt die Privatversicherung von der Sozialversicherung ab. Die Privatversicherung bedient sich der Gruppenäquivalenz, d.h. Personen mit gleichartigen Risikofaktoren werden zu Gruppen zusammengefaßt; die Beitragsgestaltung wird durch die jeweilige Gruppenzugehörigkeit bestimmt. In der Sozialversicherung ist die Beitragshöhe an das Arbeitsentgelt oder die Höhe der Transfers gekoppelt. Der Risikoausgleich ist nicht an einzelne Gruppen gebunden, sondern umfaßt die Gruppe aller Versicherten⁷. Bestimmt wird der Risikoausgleich von der Zielfunktion, z.B. in der Krankenversicherung von dem Ziel der Absicherung aller Familienmitglieder im Krankheitsfall. Dies bedeutet, daß das Risiko, daß ein Familienmitglied gesundheitlichen Schutzes bedarf, von allen Mitgliedern der gesetzlichen Krankenversicherung mitgetragen wird, unabhängig von der Höhe der Beitragsentrichtung und den individuellen Krankheitsrisiken. Dies macht den Kern der Idee einer „Sozialversicherung“ aus.

Im Rahmen des staatlichen Familienlastenausgleichs stellt sich dann allerdings die Frage, ob die Finanzierung der Ausgaben zur Reproduktion der Gesellschaft individuell oder gesellschaftlich zu tragen ist. Solange sich einige Personenkreise (z.B. Einzelpersonen und Ehepaare mit Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze) der Mitfinanzierung dieser gesellschaftlich an sich gewünschten Aufgaben — durch einen Austritt aus der gesetzlichen Krankenversicherung — entziehen können, bleibt die Frage der adäquaten Finanzierung offen; allerdings weniger unter dem Gesichtspunkt „versicherungsfremd“ als unter dem Aspekt „gerecht“. In Übersicht 1 werden daher die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für Familienangehörige zu den weiter gefaßten „versicherungsfremden“ Ausgaben gezählt.

Die allgemeine Formulierung der Aufgaben der einzelnen Versicherungszweige macht es schwierig, die Leistungen, für die keine Äquivalenz zu den gezahlten Beiträgen besteht, zu identifizieren, d.h. die versicherungsfremden Leistungen. Dies trifft zum einen auf Leistungen zu, die nur durch ein weit gefaßtes Verständnis eines Risikoausgleichs als Versicherungsleistung verstanden werden (z.B. Familienmitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung, Hinterbliebenenrente in der gesetzlichen Rentenversicherung). Weniger schwierig ist zum anderen die Kategorisierung als versicherungsfremd, wenn Leistungen gegen die Verlässlichkeit des Verfahrens verstoßen, z.B. Leistungen einbezogen werden, nachdem das Risiko eingetreten ist, oder einzelnen Gruppen Sonderleistungen zuerkannt werden (z.B. Auffüllbeträge für Altrentenfälle in den neuen Bundesländern).

So werden im folgenden die Ausgaben der Rentenversicherungsträger in den neuen Bundesländern, die nicht

durch Beiträge der in den neuen Bundesländern Beschäftigten abgedeckt werden können, in der weiter gefaßten Abgrenzung als versicherungsfremde Ausgaben kategorisiert. Finanziert werden diese Leistungen durch Beiträge der westdeutschen Versicherten, d.h. diesen Versicherten werden die Ausgaben für Personen aufgebürdet, die bisher nicht zum Versichertenkreis zählten. Würden die Renten nicht über das Umlageverfahren finanziert, sondern über ein — in letzter Zeit häufig angestrebtes — Kapitaldeckungsverfahren, würde deutlicher werden, daß denen, die über die Vereinigung zum Kreis der Anspruchsberechtigten gestoßen sind, keine Kapitaldeckung gegenübersteht.

Bezüglich der versicherungsfremden Leistungen innerhalb der Sozialversicherung ergeben sich zwei Konsequenzen: Leistungen, die Versorgungs- oder Fürsorgecharakter haben, sind aus der Sozialversicherung herauszunehmen. Unabhängig davon, ob diese Aufgaben von den Gebietskörperschaften übernommen oder von der Sozialversicherung weiter organisatorisch durchgeführt werden, muß die Finanzierung aus allgemeinen Steuermitteln und nicht mehr durch Beiträge erfolgen. Leistungen, für die keine oder nur eine schwache Äquivalenz zu den Beitragszahlungen besteht, werden stärker nach dem Versicherungsprinzip ausgerichtet.

Im ersten Fall werden die Beitragszahler entlastet, d.h. die Beitragssätze können sowohl für die Arbeitgeber als auch die Arbeitnehmer gesenkt werden. Die Finanzierung der von den Gebietskörperschaften übernommenen Aufgaben muß dann vom Kreis aller Steuerzahler geleistet werden.

Im zweiten Fall kommt es ebenfalls zu einer allgemeinen Beitragssenkung, indem der Beitragszahlerkreis ausgedehnt wird, d.h. für besondere Risiken gesondert Beiträge zu leisten sind (z.B. eigenständige Beitragsleistung bei der Familienversicherung oder der Hinterbliebenenrente).

Schmähl⁸ kommt in einer vorsichtigen Schätzung der Höhe der versicherungsfremden Leistungen in der gesetzlichen Renten-, Kranken- und Arbeitslosenversicherung für das Jahr 1992 auf einen Betrag von 100 Mrd. DM. Dieser Betrag setzt sich aus Ausgaben der Bundesanstalt für Arbeit für Arbeitsmarktpolitik in Höhe von 50 Mrd. DM, aus 35 Mrd. DM im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung und aus 15 Mrd. DM im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung zusammen. Die Bundeszahlungen in Höhe von gut 60 Mrd. DM an die Rentenversicherung, mit denen versicherungsfremde Ausgaben finanziert werden sollen, sind dabei schon berücksichtigt.

Ein Versuch der Quantifizierung der versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung aus dem Jahr 1989 kommt zu einer Größenordnung von 35 vH der Aus-

⁶ Wagner (1985), S. 145.

⁷ In der Rentenversicherung bedient man sich des Begriffs der „Teilhabeäquivalenz“. Vgl. Kolb (1984), S. 180 ff.

⁸ Schmähl (1994), S. 368 ff.

Übersicht 1

**Versicherungsfremde Leistungen
in der Sozialversicherung 1995 (West und Ost)**
Mrd. DM

Rentenversicherung (RV)¹⁾	
Kriegsfolgelasten	23,5
Ersatzzeiten	13,4
Fremdrentengesetzzeiten	10,1
Anrechnungszeiten	19,5
Pauschale Anrechnungszeiten	9,5
Nachgewiesene Anrechnungszeiten	6,0
Kindererziehungszeiten	4,0
Rentenzuschläge	31,5
Auffüllbeträge	5,4
Kindererziehungsleistungen	2,4
Zuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner	6,6
Renten nach Mindesteinkommen	4,1
Höherbewertung Berufsausbildung	8,5
Sachbezüge, nachger. Beiträge	4,5
Frührenten	24,0
Altersrente vor dem 65. Lebensjahr	18,7
BU/EU-Renten wg. Arbeitsmarktlage	5,3
(Hinterbliebenenrente) ²⁾	(12,0)
(Vereinigungslasten) ²⁾	(10,4)
Bundeszuschuß ³⁾	-61,1
Saldo versicherungsfremde Leistungen (RV)	37,4 (59,8) ²⁾
Krankenversicherung	
	5,7 (49,3) ²⁾
Mutterschaftsgeld	4,1
Sterbegeld (Beitragsfreie Mitversicherung)	1,6 (43,6) ²⁾
Bundesanstalt für Arbeit (BA)	
Berufsausbildung	17,2
Unterhaltsgelder	10,2
Fortbildung, Umschulung	4,8
Berufsausbildungsmaßnahmen	0,9
Benachteiligte Auszubildende	1,3
Arbeitsmarktpolitik	9,4
ABM ⁴⁾	9,4
Vorruhestand	2,8
Altersübergangsgeld, Vorruhestandsgesetz	2,2
Übergangsgeld	0,6
(Vereinigungslasten) ²⁾	(9,2)
Anteilige Verwaltungskosten	2,5
Übernahme des Defizits der Bundesanstalt für Arbeit ⁵⁾	-6,9
Saldo versicherungsfremde Leistungen Bundesanstalt für Arbeit	25,0 (34,2) ²⁾
Versicherungsfremde Leistungen	68,1 (143,3)²⁾
<p>¹⁾ Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten. — ²⁾ Weite Fassung. — ³⁾ Finanzbericht 1998. — ⁴⁾ Ohne Maßnahmen nach § 249h AFG.</p> <p><i>Quellen:</i> Finanzbericht (1997); VDR (1996a), Abrechnungsergebnisse der gesetzlichen Krankenversicherung und der Bundesanstalt für Arbeit.</p>	

gaben der Rentenversicherungsträger als versicherungsfremde Leistungen⁹. Eine Aktualisierung dieser Abschätzungen für das Jahr 1995 ergibt einen Anteil der versicherungsfremden Leistungen von 34 vH am Gesamtleistungsvolumen der Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung. Nach Berücksichtigung des Bundeszuschusses an die Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung in Höhe von 20 vH der Ausgaben verbleiben versicherungsfremde Leistungen in einer engen Abgrenzung von gut 14 vH der Ausgaben, dies waren 1995 knapp 43 Mrd. DM¹⁰.

Die folgende Übersicht führt die Beträge für versicherungsfremde Leistungen der drei Bereiche gesetzliche Rentenversicherung (Arbeiter- und Angestelltenrentenversicherung), gesetzliche Krankenversicherung und Bundesanstalt für Arbeit in einer weiten Begriffsabgrenzung und einer engeren Abgrenzung auf.

Je nach Abgrenzung ergeben sich nach dieser Kategorisierung Beträge von 68 Mrd. DM bis zu 143 Mrd. DM für das Jahr 1995. In einer weiter gefaßten Abgrenzung sind in der Rentenversicherung Teile der Hinterbliebenenrenten eingerechnet. Mit der Berücksichtigung der Einkommensanrechnung bei der Witwen-/Witwerrente werden Bedarfsgesichtspunkte eingeführt, die dem Versicherungsgedanken nicht entsprechen. Die soziale Absicherung der Hinterbliebenen kann — je nach sozioökonomischen Rahmenbedingungen — Ziel einer Sozialversicherung sein, d.h. im Rahmen einer Umverteilung innerhalb der Sozialversicherung kann der Einkommensausfall durch Tod ausgeglichen werden. Wird dieser Ausgleich allerdings vom Bedarf abhängig gemacht, dann wird ein Fürsorgeelement eingeführt; dies widerspricht dem Versicherungsgedanken. Der Betrag von 12,0 Mrd. DM wurde als Anteil des Betrages für Witwen/Witwerrenten¹¹ geschätzt, der an Personen gezahlt wird, die eine Hinterbliebenenrente mit Anrechnung des Einkommens beziehen. Nach der VDR-Statistik über den Rentenbestand trifft dies für 18,8 vH der Hinterbliebenenrentenempfänger zu¹². Bei der Quantifizierung der Vereinigungslasten wurden nur die Ausgaben berücksichtigt, die nicht durch Beitragszahlungen der Beschäftigten in den neuen Bundesländern gedeckt wurden¹³. Um Doppelzählungen zu vermeiden, wurden die Leistungen, die in der engen Abgrenzung ohnedies als versicherungsfremd klassifiziert wurden, abgezogen. Die Vereinigungslasten der Bundesanstalt für Arbeit wurden analog berechnet.

Die beitragsfreie Mitversicherung der Familienangehörigen wurde in der weiten Abgrenzung ebenfalls zu den versicherungsfremden Leistungen gezählt. Für das Jahr 1995

⁹ Rehfeld, Luckert (1989).

¹⁰ Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (1996).

¹¹ Kirner (1996), S. 482.

¹² Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (1996b).

¹³ Meinhardt (1997).

liegen noch keine detaillierten Daten vor, daher wurde die Höhe der Leistungen auf der Basis der Daten für das Jahr 1994 geschätzt.

Die Ausgaben für die Familienangehörigen der Mitglieder (ohne Rentner) betragen für West- und Ostdeutschland 32,0 Mrd. DM¹⁴. Die Ausgaben für die Familienangehörigen der Rentner werden nicht gesondert ausgewiesen. Sie wurden entsprechend der Relation der Familienmitglieder zu den versicherten Rentnern als Anteil der gesamten Ausgaben für Rentner einschließlich der Familienangehörigen auf 11,6 Mrd. DM geschätzt.

Hinsichtlich der Übertragbarkeit dieser Betragshöhen auf Folgejahre ist darauf hinzuweisen, daß mit der Einführung der gesetzlichen Pflegeversicherung weitere versicherungsfremde Leistungen (z.B. beitragsfreie Mitversicherung) entstanden sind und in der Zukunft stärker an Gewicht gewinnen werden. Ebenfalls zunehmen werden die versicherungsfremden Leistungen im Bereich der Rentenversicherung durch die höhere und kumulative Bewertung der Kindererziehungszeiten.

3. Steuern statt Beiträge

Für eine Stärkung des Versicherungsprinzips in der Sozialversicherung spricht als erstes die bessere Korrespondenz mit dem marktwirtschaftlichen System. Veränderungen in der Hinsicht, daß der einzelne zu einer (stärkeren) Abwägung von Nutzen und Kosten gezwungen ist, führen zu einer effizienteren Verwendung der Mittel. Eine Stärkung der Äquivalenz von Leistung und Beitrag führt zu einer höheren Akzeptanz der Beitragszahlung und mindert damit die Versuche, sich der Beitragspflicht zu entziehen (durch Verlagerung in die Schattenwirtschaft).

Gleichzeitig sprechen gegen eine zu starke Marktorientierung im Bereich der „Sozialversicherung“ (was bleibt dann „sozial“?) eine Reihe von Bedenken. Diese beziehen sich nicht nur auf eine historische Begründung, sondern sind allokativer und distributiver Art. Auf der *Angebotsseite* können auf den Versicherungsmärkten aufgrund von Informations- und Transaktionskosten Marktunvollkommenheiten entstehen, die zu *Versorgungslücken* und *Leistungsausgrenzungen* führen können. Dies sowie Risikodifferenzierungen können distributiv unakzeptable Folgen haben (Beispiel: Autohaftpflichtversicherung für ausländische Mitbürger). Zu den Mängeln auf der *Nachfrageseite* gehört, daß zukünftige Bedürfnisse unterschätzt und somit keine oder verzerrte Präferenzen bezüglich eines Versicherungsschutzes marktlich geäußert werden. Wenn die Gesellschaft sich moralisch verpflichtet fühlt, diese unversicherten Personen in Risikosituationen nicht ungeschützt zu lassen, dann sind die Kosten der Risikoübernahme von der Gesellschaft zu tragen. Diese Überlegungen gelten sowohl für die Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung als auch einer Pflichtversicherung bezüglich der Abdeckung sogenannter Grundbedürfnisse.

Unter verteilungspolitischer Sicht geht es vor allem um die Absicherung der Familie. Eine privatwirtschaftliche Versicherung des Krankheits- und Einkommensverlustrisikos wird die einkommensschwachen Haushalte überfordern. Zu den anerkannten Aufgaben des Staates zählt die Förderung der Familie; allokativen und distributiven Erfordernisse bei der Lösung dieser Aufgabe zugleich befriedigend zu lösen, ist ein schwieriges Unterfangen. Eine alleinige Ausrichtung auf marktwirtschaftliche Äquivalenz wird nicht alle Probleme beseitigen.

Unter Allokationsgesichtspunkten wird auf eine mögliche Verzerrung der Faktorpreise durch hohe Lohnnebenkosten verwiesen. Danach würde der reichlich vorhandene Produktionsfaktor Arbeit u.a. deshalb nicht ausreichend eingesetzt, weil sein Preis durch gesetzlich festgelegte Lohnnebenkosten „künstlich“ überhöht sei, wobei die Leistungen aus dieser Finanzierung nicht unbedingt auch voll den zahlenden Arbeitnehmern (bzw. den Arbeitgebern) zugute kämen. Dabei muß allerdings das Zusammenspiel von Gütermarkt, Kapitalmarkt und Arbeitsmarkt beachtet werden, das letztlich zur Bestimmung des Reallohns führt. Solange Beitragssatzsteigerungen nicht zu zusätzlichen Lohnforderungen führen und die Unternehmen sie überwälzen können, steigt der reale Produzentenlohn nicht. Substitutionsprozesse zwischen Arbeit und Kapital dürften unter dieser Bedingung nicht ausgelöst werden. Allerdings können schon die durchgesetzten Preiserhöhungen zu Substitutionsprozessen mit anderen weniger arbeitsintensiv produzierten Gütern oder mit Importgütern führen. In diesem Fall kann es zu einer Veränderung der gesamtwirtschaftlichen Beschäftigung kommen. Besonders problematisch erscheinen aber Restriktionen bei der erforderlichen Preiserhöhung, die entweder durch die Geldpolitik oder durch die Konkurrenz von Importwaren und damit den Außenwert angelegt ist. In diesen Fällen ist mit Wachstumseinbußen nach Beitragssatzsteigerungen zu rechnen. Allerdings ist keine eindeutige Aussage mehr möglich über die Höhe des Substitutionseffekts von Arbeit durch Kapital, weil auch der Kapitaleinsatz durch das niedrigere Wachstum tangiert wird.

Nach Beginn der Europäischen Währungsunion dürfte es aus wettbewerbpolitischen Gründen schwieriger werden, die Beitragssätze zur Sozialversicherung nur in einem der Mitgliedsländer anzuheben, auch wenn es z.B. aus demographischen Gründen geboten erschiene. Bisher konnte von einer — zumindest mittelfristigen — Korrektur von Inflationsdifferenzen durch die Wechselkurse ausgegangen werden. In Zukunft ist dieser Weg verbaut. Will man unter den Bedingungen der Währungsunion wettbewerbsneutral die Beitragssätze anheben, dann verlangt dies entsprechend niedrige Tariflohnsteigerungen oder eine zusätzliche Steigerung der Produktivität. Diese „Kompensationen“ sind zwar nicht ausgeschlossen, doch sprechen die bisherigen Erfahrungen mit Beitragssatzsteige-

¹⁴ Bundesministerium für Gesundheit (1995).

rungen gegen eine völlige Wettbewerbsneutralität. Als Ausweg bietet es sich an, entweder auf die Einnahmenerhöhung zu verzichten und damit die Ausgaben der Sozialversicherung zu beschneiden oder aber den steuerfinanzierten Anteil zu erhöhen. Die Ausgabenbeschneidung, die von etlichen gefordert wird, hat in einer Zeit steigender Arbeitslosigkeit und einer zunehmenden Zahl an Rentnern verteilungspolitische Implikationen, bedeutet sie doch einen zumindest relativen oder sogar absoluten Einkommensverlust der Arbeitslosen und/oder Rentner.

Der zweite Ausweg besteht in der stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialversicherung. Hier dürften Wege besprochen werden, die zumindest wettbewerbsneutral sind. Grundsätzlich könnten dafür sowohl die direkten als auch die indirekten Steuern erhöht werden. Zur Zeit ist in Deutschland die Möglichkeit einer Erhöhung der direkten Steuern politisch allerdings nicht gegeben. Hier wirken sich noch die Finanzierungsmodalitäten der Vereinigungslasten aus; der Solidaritätszuschlag soll mittelfristig wieder abgebaut werden. Von den indirekten Steuern scheint besonders die Mehrwertsteuer geeignet als Finanzierungsinstrument. Zum einen ist sie ertragsstark genug, um ausreichend Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Desweiteren bestehen im Rahmen der Harmonisierung der Mehrwertsteuersätze auf europäischer Ebene für Deutschland noch Möglichkeiten zur Anpassung der Sätze nach oben. Und zuletzt erscheint sie insbesondere unter Wettbewerbsgesichtspunkten geeignet, unterscheidet sie doch nicht zwischen dem Konsum inländischer und ausländischer Produkte. Es spricht einiges dafür, nur den vollen Mehrwertsteuersatz anzuheben. Dies würde die Preise von Nahrungsmitteln und einigen Gütern für Bildung, Unterhaltung und Freizeit nicht direkt verändern. Damit würden insbesondere Haushaltsgruppen nicht übermäßig belastet, die entweder gar nicht oder nur teilweise von einer Senkung der Arbeitskosten profitieren würden. Dazu gehören in erster Linie Haushalte von Transfereinkommensbeziehern, deren Einkommen nicht vollständig an die Nettolohnentwicklung angepaßt werden. Auch die Selbständigen und Beamten profitieren nicht von der Senkung der Sozialversicherungsbeiträge. Allerdings könnte ein Teil der Selbständigen in dem Maße seine Einkommensposition verbessern, wie er die gesunkenen Lohnkosten für seine Beschäftigten nicht voll in eine Preissenkung für ihre Produkte und Dienstleistungen weitergibt. Bei den Beamten könnte der Staat — insofern es dies überhaupt für gerechtfertigt hält — die Besoldung etwas anheben. Beide Gruppen — Selbständige und Beamte — waren allerdings nur weit unterproportional an der Finanzierung der Lasten der deutschen Vereinigung beteiligt. Insofern wäre eine Begrenzung der Kompensation für die Mehrwertsteuererhöhung auf die Gruppe der Beitragszahler zur Sozialversicherung und die Transfereinkommensbezieher nur gerechtfertigt. Diese letzte Gruppe ist zu einem großen Teil quasi automatisch über die Mechanismen der Nettolohnanpassung (Renten, Arbeitslosengeld) zumindest verzö-

gert an den Vorteilen einer Senkung der Beitragssätze beteiligt.

Ein wirklich ernsthaftes Handicap von Mehrwertsteuererhöhungen besteht in den induzierten Preiserhöhungen, die zusätzliche Lohnforderungen und entsprechende Reaktionen der Geldpolitik hervorrufen können. Erhöhungen der direkten Steuern lösen üblicherweise nicht so schnell und in dem Umfang Preiserhöhungen aus. Allerdings sind die Preisüberwälzungen der verschiedenen Steuern nicht eindeutig zu quantifizieren. Viel hängt von den jeweiligen Umständen, insbesondere der konkreten konjunkturellen Situation ab. Letztlich dürften aber auch von der Erhöhung anderer Steuern negative gesamtwirtschaftliche Effekte ausgehen, nicht zu schweigen von alternativen Ausgabenkürzungen. Zudem muß beachtet werden, daß die Senkung der Beitragssätze die Produktionskosten der Unternehmen reduziert. Dies bewirkt, daß der induzierte Preiseffekt des Maßnahmenbündels gering ausfällt. Daher ist auch nicht mit deutlichen Reaktionen der Tarifpartner und der Bundesbank zu rechnen.

4. Eigene ökonometrische Simulationsergebnisse

Will man die aufkommensneutrale Lastenverschiebung von Sozialversicherungsbeiträgen zur Mehrwertsteuer mit einem gesamtwirtschaftlichen ökonometrischen Modell simulieren, dann müssen Annahmen getroffen werden über die Reaktionen von Geld- und Lohnpolitik und den Wechselkurs. Bezüglich der Geldpolitik bietet sich die Annahme einer „neutralen“ Position an: Die Geld- und Kapitalmarktzinsen erhöhen sich im Umfang der ausgelösten Preiseffekte. Weder versucht die Geldpolitik etwaige Preiseffekte zu verhindern, noch alimentiert sie diese in einer Form, daß die Nominalzinsen unverändert bleiben. Bezüglich der Tarifpolitik kann davon ausgegangen werden, daß die Gewerkschaften etwaige Preiseffekte nicht zum Anlaß für erhöhte Lohnforderungen nehmen, da die von ihnen vertretenen Arbeitnehmer über die Senkung der Beitragssätze eine Erhöhung ihrer Nettoeinkommen erfahren. Bezüglich der Reaktion des Wechselkurses empfiehlt sich die eher vorsichtige Einschätzung, daß Veränderungen der preislichen Wettbewerbsfähigkeit durch die nominalen Wechselkurse ausgeglichen werden, der reale Wechselkurs der D-Mark also konstant bleibt. Diese Annahme ist insofern vorsichtig, als die exportierende Wirtschaft von der Lastverlagerung profitieren dürfte. Exporte sind im Herkunftsland von der Mehrwertsteuer befreit. Gleichzeitig sinken die Arbeitskosten der exportierenden Unternehmen. Letztlich werden durch die Lastverschiebung insbesondere Importwaren getroffen.

Für die Simulationen mit der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells (für Westdeutschland) wurde eine völlige Preisüberwälzung der Anhebung des Mehrwertsteuer-Normalsatzes angenommen. Die Senkung der

Beitragssätze zur Sozialversicherung wurde so durchgeführt, daß — unter Einrechnung der höheren Transferzahlungen an die privaten Haushalte aufgrund der Nettolohnanpassung — etwa Aufkommensneutralität erreicht wird. Realzinsen, Tariflöhne und realer Wechselkurs wurden auf ihrem Niveau in der Basissimulation belassen. Ausgewiesen in der Tabelle sind die relativen Abweichungen der Alternativsimulation (Erhöhung des vollen Mehrwertsteuersatzes um 1 vH-Punkt und Senkung der Beitragssätze) zur Basissimulation. Betrachtet wird ein Simulationszeitraum von 5 Jahren.

Die Modellergebnisse zeigen, daß die Lastenverschiebung von den Beiträgen zur Sozialversicherung hin zur Mehrwertsteuer nahezu wachstumsneutral ist (vgl. Tabelle 2). Das reale Bruttoinlandsprodukt liegt leicht über dem Niveau der Basissimulation. In den ersten Jahren ist damit ein Anstieg der Preisindizes für Wohnbauten und den privaten Verbrauch verbunden. Dabei erhöht sich die Inflationsrate allerdings nur im ersten Jahr der Einnahmenverlagerung. In den Folgejahren liegt die jährliche Inflations-

rate sogar unter dem Basisniveau. Hierbei macht sich der inflationsdämpfende Effekt der niedrigeren Lohnstückkosten bemerkbar. Diese wirken sowohl direkt auf das inländische Preisniveau ein als auch indirekt über niedrigere Importpreise bei einem als konstant angenommenen realen Wechselkurs. Würde man diese letzte Annahme aufgeben, dann würden zwar die Importpreise nicht mehr sinken (im Vergleich zur Basissimulation), doch könnten dafür die Exporte steigen.

Der Beschäftigungseffekt wird in der Simulation im fünften Jahr mit rund 70 000 Personen — hochgerechnet auf gesamtdeutsche Verhältnisse — ermittelt. Die Beschäftigungszunahme ist somit gering.

5. Weitere empirische Studien

Im Zusammenhang mit der Diskussion der Höhe der Lohnnebenkosten in Deutschland haben auch andere Wirtschaftsforschungsinstitute gesamtwirtschaftliche Berech-

Tabelle 2

Gesamtwirtschaftliche Effekte
Erhöhung der Mehrwertsteuer von 15 auf 16 vH-Punkte
und aufkommensneutrale Beitragssatzsenkung in der Sozialversicherung
Abweichungen gegenüber Referenzsimulation in vH

	1. Jahr	2. Jahr	3. Jahr	4. Jahr	5. Jahr
Erwerbstätige	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
Produktivität (je Erwerbst.)	0,1	-0,1	-0,0	0,0	0,0
Bruttoinlandsprodukt real	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2
— Privater Verbrauch real	0,4	0,5	0,3	0,4	0,4
— Staatsverbrauch real	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
— Anlageinvestitionen real	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
— Ausrüstungsinvestitionen real	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
— Bauinvestitionen real	-0,1	-0,1	0,0	-0,0	-0,0
— Exporte real	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
— Importe real	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2
Bruttoinlandsprodukt nominal	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2
Preisindex der Importe	-0,1	-0,3	-0,4	-0,5	-0,6
Preisindex des priv. Verbrauchs	0,4	0,2	0,1	0,0	-0,0
Preisindex des BSP	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,0
Bruttoeinkommen der Arbeitnehmer ¹⁾	-0,4	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Bruttoeinkommen der Unternehmen	0,8	-0,1	-0,3	-0,3	-0,4
Volkseinkommen	-0,0	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3
Nettoeinkommen der Unternehmen	0,9	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4
Nettolöhne und -gehälter	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2
Tariflöhne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Lohnstückkosten	-0,6	-0,4	-0,4	-0,5	-0,5
<i>Nachrichtlich:</i>					
Nominalzinsen (in % -Punkten)	0,5	-0,2	-0,1	-0,1	-0,1
Beschäftigte (in 1 000)	40	90	60	60	60
Finanzierungssaldo Staat ²⁾ (Mrd. DM)	1,5	1,9	1,4	1,9	2,0

¹⁾ Enthalten die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung. — ²⁾ +: Defizitabnahme, simuliert im Zeitraum 1985-1989.

Quelle: Simulationen mit der DIW-Version des ökonometrischen Konjunkturmodells der Wirtschaftsforschungsinstitute.

nungen einer Senkung der Beitragssätze zur Sozialversicherung vorgelegt. Die Berechnungen unterscheiden sich sowohl in den Grundannahmen als auch in den verwendeten Methoden (vgl. Übersicht 2).

So ermittelt das IAB einen kurzfristigen Rückgang der Beschäftigten nach einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge und Kompensation durch die Mehrwertsteuer¹⁵. Langfristig ist der Beschäftigungseffekt in der Simulationsstudie allerdings gleich null. Leider werden die gesamtwirtschaftlichen Ergebnisse dieser Simulationsvariante nicht im Detail ausgewiesen. Zu vermuten ist, daß die Mehrwertsteuererhöhung über die induzierten Preiseffekte zusätzliche Lohnsteigerungen auslöst, die für die negativen Beschäftigungseffekte verantwortlich sind.

Das ifo-Institut untersuchte ebenfalls verschiedene Varianten einer Senkung der Sozialversicherungsbeiträge¹⁶. Die Kompensationen wurden aufkommensneutral durchgeführt. Im Falle einer Erhöhung der Mehrwertsteuersätze steigt das reale Brutto sozialprodukt um durchschnittlich 0,4 vH und die Beschäftigung um 0,6 vH in einem 4-Jahreszeitraum. Die Tariflöhne reagieren relativ stark, so daß es zu einer durchschnittlichen Erhöhung der Konsum-

umentenpreise von 2,6 vH-Punkten in dem 4-Jahreszeitraum kommt.

Das IWH hat ebenfalls mit einem ökonomischen Modell die Kombination von Beitragssatzsenkung und Mehrwertsteuererhöhung untersucht¹⁷. Dabei fallen die Beschäftigungseffekte nach 5 Jahren am höchsten aus, bleiben aber auch langfristig positiv. Maßgeblich für den Rückgang der positiven Beschäftigungseffekte sind auch hier die induzierten Tariflohnsteigerungen, die langfristig aus einer Senkung der Arbeitskosten sogar eine Erhöhung machen. Die Wachstumswirkungen werden nicht ausgewiesen.

Prognos kommt in einer Untersuchung zum „Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung“ zu einem deutlich negativeren Urteil¹⁸. Danach wären zwar kurz- bis mittelfristig deutliche positive Beschäftigungseffekte zu

¹⁵ IAB-Kurzbericht 2/1997 und Zika, 1997.

¹⁶ Vogler-Ludwig, 1996.

¹⁷ Dreger, 1996.

¹⁸ Eckerle, Weidig, Wolff, 1995.

Übersicht 2

Mehrwertsteuererhöhung zur Senkung der Sozialabgaben
Abweichungen in vH gegenüber Basissimulation

Variable	Institut						
	DIW	IAB ¹⁾	ifo ²⁾	IWH ³⁾	Prognos ⁴⁾	WSI ⁵⁾	ZEW ⁶⁾
Mehrwertsteuer	1 vH-Punkt (Normalsatz)	1,2 bis 1,5 vH-Punkte	3,3 vH-Punkte	2,8 vH-Punkte (Normalsatz)	1,7 vH-Punkte	1 vH-Punkt (Normalsatz)	3 vH-Punkte
Beitragssatz zur Sozialversicherung	aufkommensneutral gesenkt	-1 vH-Punkt	-2 vH-Punkte	-2,5 vH-Punkte	-1,4 bis -1,8 vH-Punkte	aufkommensneutral gesenkt	-3 vH-Punkte nur Arbeitgeber
BIP real	+0,2 vH	—	+0,4 vH	—	leicht positiv	leichter Rückgang, dann Anstieg	—
Beschäftigte	+0,2 vH (70 000)	-40 000 KF 0 LF	+0,6 vH (Durchschnitt)	+50 000 (5 Jahre)	+75 000 KF -100 000 LF	90 000 (5 Jahre)	208 000 KF 0 LF
Preisniveau	0,1 vH	—	2,6 vH	0,1 vH	—	0,4 vH	—
Löhne	0 (exogen)	vermutlich endogen	steigen	steigen	steigen	steigen	steigen
Besonderheiten beim Beschäftigungseffekt	eher unabhängig von Gegenfinanzierung	stark abhängig von Gegenfinanzierung, nicht aufkommensneutral	eher unabh. von Gegenfinanzierung		abh. von Gegenfinanzierung		nicht aufkommensneutral modelliert

KF: kurzfristig, LF: langfristig

Quellen: ¹⁾ Zika (1997); ²⁾ Vogler-Ludwig (1996); ³⁾ Dreger (1996); ⁴⁾ Eckerle; Weidig; Wolff (1995); ⁵⁾ WSI-Projektgruppe „Prognose“ und Bartsch (1996); ⁶⁾ Steiner (1996).

erreichen, diese würden sich jedoch langfristig (nach 6 Jahren) in dauerhafte Arbeitsplatzverluste verwandeln. Maßgeblich für diese Entwicklung ist auch hier „der durch die höheren Preise ausgelöste Anstieg der Löhne, der sich wiederum in einer Zunahme der Arbeitsproduktivität im Vergleich zu den Referenzwerten niederschlägt“. Ähnlich wie in der Untersuchung des IWH liegen nach einigen Jahren die Arbeitskosten trotz der Entlastung bei den Arbeitgeberbeiträgen sogar leicht über den Referenzwerten. Das Wirtschaftswachstum wird leicht angeregt.

In einem Beitrag für das WSI untersucht K. Bartsch mehrere Varianten einer Mehrwertsteuerfinanzierung niedrigerer Beitragsätze (Bartsch, 1996). Bei einer völligen Aufkommensneutralität der Maßnahmen und unverändertem lohnpolitischen Muster erhöht sich die Beschäftigung von Jahr zu Jahr. Die Wirkungen der Faktorsubstitution sind dafür verantwortlich; diese werden auch nicht durch die endogene Lohnbestimmung aufgehoben.

Mit einem kleinen ökonometrischen Modell von wenigen Gleichungen untersucht das ZEW eine ähnliche Fragestellung¹⁹. Nach einer Senkung der Sozialversicherungsbeitragsätze der Arbeitgeber um 3 vH-Punkte und einer gleichzeitigen Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3 vH-Punkte würde sich nur in den ersten Jahren ein positiver Beschäftigungseffekt einstellen. Daß er anschließend wieder verschwindet, dürfte an den im Modell simulierten steigenden Reallöhnen liegen. Steiner erwartet allerdings, daß unter Einrechnung von positiven indirekten Effekten über höhere Einnahmen der Sozialversicherung eine vollständigere gesamtwirtschaftliche Version des Modells auch höhere Beschäftigungseffekte zeigen würde.

6. Schlußfolgerungen

Das in der Bundesrepublik bestehende System der sozialen Sicherung wurde bisher von der Bevölkerung weitgehend akzeptiert. Die gestiegene und in der Zukunft weiter steigende Steuer- und Beitragsbelastung läßt die Frage nach der adäquaten Finanzierung an Gewicht gewinnen. Ein besonderes Kennzeichen des deutschen Sozialsystems ist das große Gewicht der Beitragsfinanzierung. Obwohl innerhalb der Sozialversicherung der Risikoausgleich und die Umverteilung schwer abzugrenzen sind, lassen sich Leistungen identifizieren, die keinesfalls zum Risikoausgleich zu zählen sind. Diese sogenannten versicherungsfremden Leistungen müssen durch Beiträge

finanziert werden, obwohl für sie als gesamtstaatliche Aufgaben eine Steuerfinanzierung angezeigt wäre. Bei anderen Leistungen hängt es von der Bewertung ab, ob sie noch als sozialversicherungsadäquat eingestuft werden. Der Umfang der versicherungsfremden Leistungen wird je nach enger oder weiter Abgrenzung auf 68 bis 143 Mrd. DM geschätzt. Eine Finanzierung über Steuern würde das Versicherungsprinzip stärken und die Belastung des Faktors Arbeit senken.

Die teilweisen kontroversen Ergebnisse zeigen, daß die Wachstums- und Beschäftigungsentwicklung nach einer Umstellung auf die Steuerfinanzierung von versicherungsfremden Leistungen in hohem Maße von der unterstellten Tariflohnpolitik und den Preisreaktionen darauf abhängt. Akzeptieren die Gewerkschaften die Senkung der Beitragsätze der Arbeitnehmer als Maßnahme zur Erhöhung der Nettolöhne ihrer Mitglieder und verzichten deshalb auf zusätzliche Lohnerhöhungen als Reaktion auf den leichten einmaligen mehrwertsteuerbedingten Preisanstieg, dann bestehen Chancen für einen nennswerten Beschäftigungsgewinn. Dieser fällt allerdings gering aus im Vergleich zum Niveau der Arbeitslosigkeit, das in Deutschland mittlerweile erreicht worden ist.

Die Befürchtungen, einzelne europäische Länder könnten in einer Währungsunion mit Hilfe einer Senkung der Sozialstandards oder einer stärkeren Steuerfinanzierung der Sozialausgaben auf Kosten der Nachbarländer ihre Wachstums- und Beschäftigungschancen erhöhen, ist dabei nicht ganz von der Hand zu weisen. Allerdings dürften sich in diesem Fall die negativen Effekte für die Nachbarländer in engen Grenzen halten. Eine „Bedrohung“ für die großen Länder der EWU besteht nicht. Ein gewisses Problem für die kleineren Länder würde nur bestehen, wenn große Länder wie die Bundesrepublik Deutschland verstärkt diesen Weg gehen würden. Dann wären vermutlich Nachahmefekte der kleineren Länder zu erwarten, um eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition zu vermeiden. Ein Wettlauf der Senkung von Beitragsätzen und Leistungen in der sozialen Sicherung wäre die Folge, bei der letztlich kein Land einen Vorteil dem anderen gegenüber erzielte. In der Tendenz könnten jedenfalls durchaus Beschäftigungsgewinne in Deutschland durch eine stärkere Steuerfinanzierung der Sozialausgaben erzielt werden.

¹⁹ Steiner, 1996.

Literaturverzeichnis

- Bartsch, K. (1996): Auswirkungen einer Erhöhung der Mehrwertsteuer bei kompensatorischer Senkung des Beitragssatzes zur Sozialversicherung auf Wachstum und Beschäftigung. In: WSI Mitteilungen, Nr. 11.
- Bundesanstalt für Arbeit (Hrsg.) (1996): Abrechnungsergebnisse der Bundesanstalt für Arbeit. In: Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, Nr. 2.
- Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (1997): Finanzbericht 1998.
- Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (1995): Rechnungsergebnisse der gesetzlichen Krankenversicherung.
- Bundesministerium für Gesundheit (Hrsg.) (1995): Die gesetzliche Krankenversicherung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 1994. Statistischer und finanzieller Bericht, Bonn. T. 172-256 (West), T. 172-256 (Ost).
- DIW (1996): Eine stärker beitragsbezogene Finanzierung der Witwenrenten könnte die Alterssicherung langfristig entlasten. Bearb.: E. Kirner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 29, S. 482.
- DIW (1997): Vereinigungsfolgen belasten Sozialversicherung. Bearb.: V. Meinhardt. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 40, S. 727.
- DIW (1996a): Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Neue Berechnungen im Auftrage des DIW. Bearb.: V. Meinhardt, D. Svindland, D. Teichmann, G. Wagner. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 32.
- DIW (1996): Die öffentlichen Haushalte in den EU-Ländern: Konsolidierung braucht Zeit. Bearb.: B. Seidel. In: DIW-Wochenbericht, Nr. 40.
- Dreger, Christian (1996): Beschäftigungswirkungen einer Ausgliederung versicherungsfremder Leistungen aus der gesetzlichen Rentenversicherung: Ergebnisse einer Simulationsrechnung, in: Wirtschaft im Wandel, Nr. 16.
- Eckerle, Konrad; Inge Weidig, Heimfried Wolff (1995): Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Untersuchung von Prognos im Auftrag der Hans Böckler Stiftung, Basel (vervielfältigt).
- Kolb, R. (1984): Die Bedeutung des Versicherungsprinzips für die gesetzliche Rentenversicherung. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung, Heft 4, S. 180 ff.
- Meinhardt, V., D. Svindland, D. Teichmann, G. Wagner (1996b): Fiskalische Auswirkungen der Einführung eines Bürgergeldes. Gutachten im Auftrag des Bundesministers der Finanzen. Berlin.
- Rehfeld, U., H. Luckert, (1989): Die versicherungsfremden Leistungen in der Rentenversicherung. Eine Einschätzung von Häufigkeit und Volumen. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung 1-2, S. 42-71.
- Ruhland, F. (1995): Versicherungsfremde Leistungen in der gesetzlichen Rentenversicherung. In: Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hrsg.), Deutsche Rentenversicherung, Nr. 1.
- Steiner, V. (1996): Employment and Wage Effects of Social Security Financing — An Empirical analysis of the West German Experience and some Policy Simulations, Discussion Paper No. 14, ZEW.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1996a): Aktuelles Presseseminar des VDR, 18./19. November, S. 49.
- Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) (1996b): VDR-Statistik, Bd. 116, Rentenbestand 31.12.1995, S. 108 f.
- Vogler-Ludwig, K. (1996): Versicherungsfremde Leistungen in der Sozialversicherung, in: ifo-Schnelldienst, 17-18.
- Wagner, G. (1985): Meßbarkeit von Risikoausgleich und Umverteilung. In: Schmähl, W. (Hrsg.), Versicherungsprinzip und soziale Sicherung.
- Wagner, G. (1984): Umverteilung in der gesetzlichen Rentenversicherung, Frankfurt/New York.
- Zika, Gerd (1997): Wege zu mehr Beschäftigung durch Senkung der Sozialversicherungsbeiträge? Auf die Gegenfinanzierung kommt es an. In: IAB Kurzbericht 2.

Summary

Tax-financing of Non-insurance-related Benefits in the Social Security System

The article picks up on the current debate in Germany on the tax-financing of non-insurance-related benefits in the social security system. The paper goes once more into the fundamentals of the interpretation and application of the "insurance principle" in a statutory social security system. According to this principle benefits whose prime aim is to provide welfare or care should be removed from the social security system; benefits of a redistributive nature require special justification. We have estimated the extent of non-insurance-related benefits in the social security system in west and east Germany: depending on the definition used they amount to between DM 68 and 143 billion (in 1995).

In the second half of the article the possible alternatives of tax-financing to contribution-financing are discussed theoretically, and one variant is selected: an increase in the standard rate of value-added tax. This is then simulated for west Germany with the help of an econometric business-cycle model. Basically, the outcome is largely neutral in terms of growth with a slight VAT-induced price increase as an occasion for achieving additional wage increases. Although other empirical studies for Germany reveal very divergent results of a tax-financing of non-insurance-related benefits, in the final analysis the results are largely determined by the wage and price reactions to the change. The danger that a "race" to cut contribution rates within the European Union could be induced cannot be dismissed, but is not thought likely.