*Anne Steuernagel und Marcel Thum**

Wie viel Beitragsaufkommen lässt sich durch die Einbeziehung zusätzlicher Einkommenskomponenten in der Sozialversicherung erzielen?

Die sozialen Sicherungssysteme werden in den kommenden Jahren erhebliche zusätzliche finanzielle Mittel benötigen und – wo möglich – auch ressourcensparende Anpassungen vornehmen müssen. Der demografische Wandel setzt die Renten- und Pflegeversicherung unter Druck. In der Gesetzlichen Krankenversicherung führt der technische Wandel zu stetig höheren Gesundheitsausgaben. Dieser Beitrag untersucht, in welchem Umfang eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage dazu beitragen kann, die zusätzlich benötigten Mittel für die Sozialversicherung aufzubringen. Bei der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage stehen zusätzliche Einkommen der bereits sozialversicherungspflichtig Beschäftigten im Vordergrund; eine Ausweitung des versicherten Personenkreises z. B. auf Selbstständige oder Beamt*innen wird im Folgenden nicht untersucht. Die Berechnungen anhand des Sozio-oekonomischen Panels zeigen, dass eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf weitere Einkommenskomponenten wie Zinsen und Dividenden oder Mieteinnahmen kaum zusätzliches Aufkommen generiert. Neben den zusätzlichen administrativen Kosten stünden auch Ausweichreaktionen beim Arbeitsangebot oder in die private Krankenversicherung einer solchen verbreiterten Bemessungsgrundlage entgegen.

ERWEITERUNG DER BEMESSUNGSGRUNDLAGE

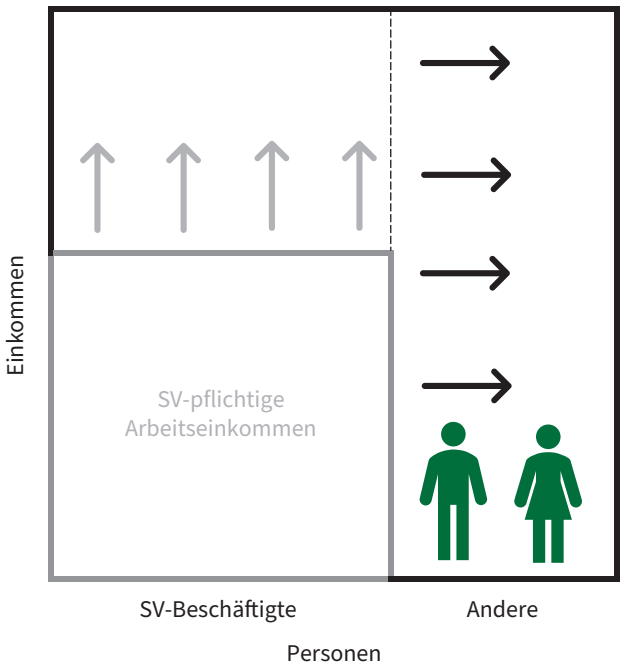
Grundsätzlich kann die Bemessungsgrundlage in zwei Dimensionen verbreitert werden (vgl. Abb. 1). Zum einen kann dies geschehen, indem bei den bereits sozialversicherungspflichtig Beschäftigten weitere, bislang nicht der Beitragspflicht unterliegende Einkommensbestandteile zur Finanzierung der Sozialkassen herangezogen werden. Dies könnte durch eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze auf Arbeitseinkommen geschehen oder durch die Einbeziehung von Nicht-Arbeitseinkommen, wie Mieteinnahmen, Zinsen oder Dividenden, die bisher gar nicht zur Finanzierung der Sozialversicherung herangezogen werden. Zum anderen kann die Bemessungsgrundlage auch verbreitert werden, indem neue Bevölkerungsgruppen in die Sozialversicherungspflicht einbezogen werden. Bisher außen vor sind weitgehend die Beamt*innen und zum Teil die Selbstständigen.[1] Bei den folgenden Berechnungen stellen wir auf die erste Variante ab, da die zweite Variante erhebliche Übergangsprobleme mit sich bringt und einer umfassenderen ökonomischen und juristischen Prüfung bedürfte.[2]

QUANTIFIZIERUNG EINER ERWEITERUNG DER BEMESSUNGSGRUNDLAGE

Um die möglichen Aufkommenseffekte einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage zu berechnen, wurde das Sozio-oekonomische Panel (SOEP v37) herangezogen. Dabei handelt es sich um eine jährliche repräsentative Haushaltsbefragung von rund 60 000 Personen in 30 000 Haushalten. Wir nutzen die

Abb. 1

Verbreiterung der Bemessungsgrundlage



Quelle: Darstellung des ifo Instituts. © ifo Institut

* Anne Steuernagel ist Doktorandin am Ludwig Erhard ifo Zentrum für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik in Fürth und Prof. Marcel Thum ist Geschäftsführer der Niederlassung Dresden des ifo Instituts – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V.

neuesten verfügbaren Daten aus der Befragungswelle 2020, welche detaillierte Informationen für das Einkommensjahr 2019 sowie Informationen zum Sozialversicherungsstatus enthält. Unser Sample umfasst alle Individuen ab 16 Jahren, die in einem Privathaushalt leben und für die Daten aus einem eigenen Interview vorliegen.

Um die Pflichtversicherten in den Sozialversicherungen zu identifizieren, sind zwei Ansätze denkbar. Der erste Ansatz nutzt eine Selbstauskunft, ob eine Person zum Zeitpunkt des Interviews im Jahr 2020 Sozialversicherungsbeiträge zahlt. Zwar scheint dieses Vorgehen naheliegend. Allerdings liegt in dieser Momentaufnahme ein schwerwiegender Nachteil. Wir können keine Aussagen über Sozialversicherungsbeiträge im relevanten Einkommensjahr 2019 treffen. Außerdem wird keine Unterscheidung zwischen einer freiwilligen und einer Pflichtversicherung getroffen, was relevant ist, da die Art der Versicherung Einfluss auf die beitragspflichtigen Einkommensarten hat und da freiwillig Versicherte, anders als Pflichtversicherte, bei einer Reform der Bemessungsgrundlage die Option hätten, ihren Versicherungsstatus anzupassen. Aufgrund dieser Nachteile verfolgen wir daher stattdessen einen zweiten Ansatz. Wir identifizieren alle Individuen, welche die in Tabelle 1 beschriebenen Kriterien erfüllen, um eine Sozialversicherungspflicht festzustellen. Freiwillig Versicherte lassen wir außen vor.

Tabelle 1 definiert die beitragspflichtigen Einkommensbestandteile für die jeweiligen Sozialversicherungen. Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) ist das Arbeitseinkommen inklusive aller Boni, Einmalzahlungen oder anderer geldwerter Vorteile (z. B. Reisegelder) zu berücksichtigen. Außerdem sind Unterhaltszahlungen beitragspflichtig. Für die Beiträge zur Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) sind die gleichen Einkommensbestandteile beitragspflichtig, aber es kommt außerdem noch das Arbeitslosengeld I hinzu und die Einkommen von den selbstständigen Pflichtversicherten.[3] Auf die Gesamtbevölkerung gerechnet sind diese Einkommensbestandteile allerdings eher klein. Größere Unterschiede ergeben sich hingegen bei der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV). Denn hier kommen zu den bereits aufgezählten Einkommensbestandteilen noch diverse Renten hinzu. Auch der Kreis der Versicherten unterscheidet sich deutlich, da sich auch Rentner*innen noch krankenversichern müssen und da es die Wahlmöglichkeit einer privaten Krankenversicherung ab der Pflichtversicherungsgrenze gibt.

Bei der Bestimmung des Beitragsaufkommens sind des Weiteren die Beitragsbemessungsgrenzen (BBG) zu beachten. Für die ALV und die GRV waren das im Jahr 2019 80 400 Euro (West) bzw. 73 000 Euro (Ost).[4] In der GKV lag die Grenze bei 54 450 Euro, die Pflichtversicherungsgrenze, ab der Freiheit bei der Wahl der Versicherung besteht, lag bei 60 750 Euro. Die besondere Pflichtversicherungsgrenze für vor 2003 abgeschlossene private Versicherungen können wir außer Acht lassen, da diese Personen per Selbstauskunft über den Versicherungsstatus vom Kreis der Pflichtversicherten eliminiert werden.

Für Berechnungen, die eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage enthalten, sollen nun Veränderungen im Beitragsaufkommen betrachtet werden, wenn weitere Einkommensbestandteile beitragspflichtig werden. Wir betrachten dafür die folgenden weiteren Einkommensbestandteile:

– Kapitaleinkommen (Einkünfte aus Vermietung und Verpachtung abzüglich der Betriebskosten, Zinsen, Dividenden)
– Entschädigungszahlungen
– Nicht näher definierte individuelle Einkünfte (diese Residualgröße schließt alle bereits definierten Einkommensbestandteile aus, ebenso wird hier nicht das Einkommen aus selbstständiger Tätigkeit betrachtet)

Die Kapitaleinkommen werden im SOEP nur auf der Haushaltsebene erfasst. Daher teilen wir diese gleichmäßig auf alle erwachsenen Haushaltsmitglieder auf. So ergibt sich für jede Person ein beitragspflichtiges Einkommen unter dem Status quo und ein hypothetisches beitragspflichtiges Einkommen unter der Annahme einer erweiterten Bemessungsgrundlage. Diese fließen in unterschiedlicher Weise in die folgenden vier Szenarien ein.

Szenario 1. Die Pflichtversicherten und die beitragspflichtigen Einkommen werden nach den gesetzlichen Regelungen des Status quo ermittelt.

Szenario 2. Der Pflichtversichertenkreis deckt sich mit dem des Status quo (Szenario 1), aber die Bemessungsgrundlage der beitragspflichtigen Einkommen wird um die oben genannten zusätzlichen Einkommensbestandteile erweitert.

Szenario 3. Es gilt die erweiterte Bemessungsgrundlage wie in Szenario 2 und zusätzlich wird der Kreis der Pflichtversi-

Tab. 1

Beitragspflicht in der Sozialversicherung

Arbeitslosenversicherung (ALV)/ Gesetzliche Rentenversicherung (GRV)	Gesetzliche Kranken- und Pflegeversicherung (GKV und GPV)
▪ Beitragspflichtiges Einkommen über 5 400 Euro ▪ Nicht über 66 Jahre zu Ende des Einkommensjahres ▪ Noch nicht verrentet (z. B. wegen Erwerbsminderung) ▪ Im Einkommensjahr nicht verbeamtet oder hauptsächlich selbstständig tätig	▪ Beitragspflichtiges Einkommen zwischen 5 400 Euro und 60 750 Euro ▪ Nach Selbstauskunft nicht privat versichert im Jahr 2019 ▪ Im Einkommensjahr nicht verbeamtet oder hauptsächlich selbstständig tätig
Beitragspflichtiges Einkommen (vor Ausweitung der Bemessungsgrundlage)	
▪ **ALV:** Arbeitslohn oder -gehalt inkl. Boni, Einmalzahlungen, Reisegelder und Gewinnbeteiligungen; Unterhaltszahlungen ▪ **GRV:** wie ALV + Arbeitslosengeld I + Einkommen von selbstständigen Pflichtversicherten	▪ **GKV:** wie GRV + Renten der DRV, der Knappschaft, Kriegsversehrtenrenten, vergleichbare Renten aus dem Ausland, Renten der Künstlersozialkasse oder aus der Alterskasse der Landwirte; Betriebsrenten

Quelle: Darstellung des ifo Instituts.

© ifo Institut

cherten so angepasst, dass er Individuen berücksichtigt, die durch die erweiterte Bemessungsgrundlage nun die Geringfügigkeitsgrenze oder (bei der GKV) die Pflichtversicherungsgrenze überschreiten.

Szenario 4. Baut auf Szenario 3 auf, so dass die Bemessungsgrundlage erweitert sowie der Pflichtversichertenkreis angepasst sind. Zusätzlich entfällt nun außerdem die Beitragsbemessungsgrenze.

Im Folgenden werden die statischen Effekte auf das beitragspflichtige Einkommen und das Beitragsaufkommen für die auf dem Status quo aufbauenden Szenarien erläutert. Abbildung 2 enthält eine Übersicht über die beitragspflichtigen Einkommen in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen für die Szenarien 1 bis 4.

In der ALV und der GRV ist sowohl durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage (Szenario 2), als auch durch die zusätzliche Ausweitung des Versichertenkreises (Szenario 3) ein kleiner Anstieg im Vergleich zum Szenario 1 zu erkennen. Der größte Anstieg ergibt sich jedoch erst durch die Berücksichtigung von Einkommen oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze (Szenario 4). In der GKV stellt sich die Situation etwas anders dar: Durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage ohne eine Anpassung des Versichertenkreises (Szenario 2) könnten die größten Zuwächse beim beitragspflichtigen Einkommen erreicht werden; absolut sind die Zugewinne in der Bemessungsgrundlage jedoch sehr gering. Dieses abweichende Bild ergibt sich durch die Pflichtversicherungsgrenze in der GKV. Durch eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage würden zusätzliche Personen mit ihrem beitragspflichtigen Einkommen diese Grenze überschreiten. Wird daher in Szenario 3 der Pflichtversichertenkreis an diese neue Situation angepasst, fallen mehr höhere Einkommen komplett aus der Pflichtversicherung. Das zusätzliche beitragspflichtige Einkommen aus der erweiterten Bemessungsgrundlage bei den noch immer pflichtversicherten Personen kann das nicht vollständig ausgleichen, in Summe ergibt sich für die GKV daher in Szenario 3 weniger beitragspflichtiges Einkommen als in Szenario 2. Schließlich ist auch die Steigerung in Szenario 4 nur minimal im Vergleich zu Szenario 3, da in der GKV nur die Einkommen bis zur Pflichtversicherungsgrenze noch berücksichtigt werden, für Personen mit höheren Einkommen besteht auch bei Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze keine Versicherungspflicht.

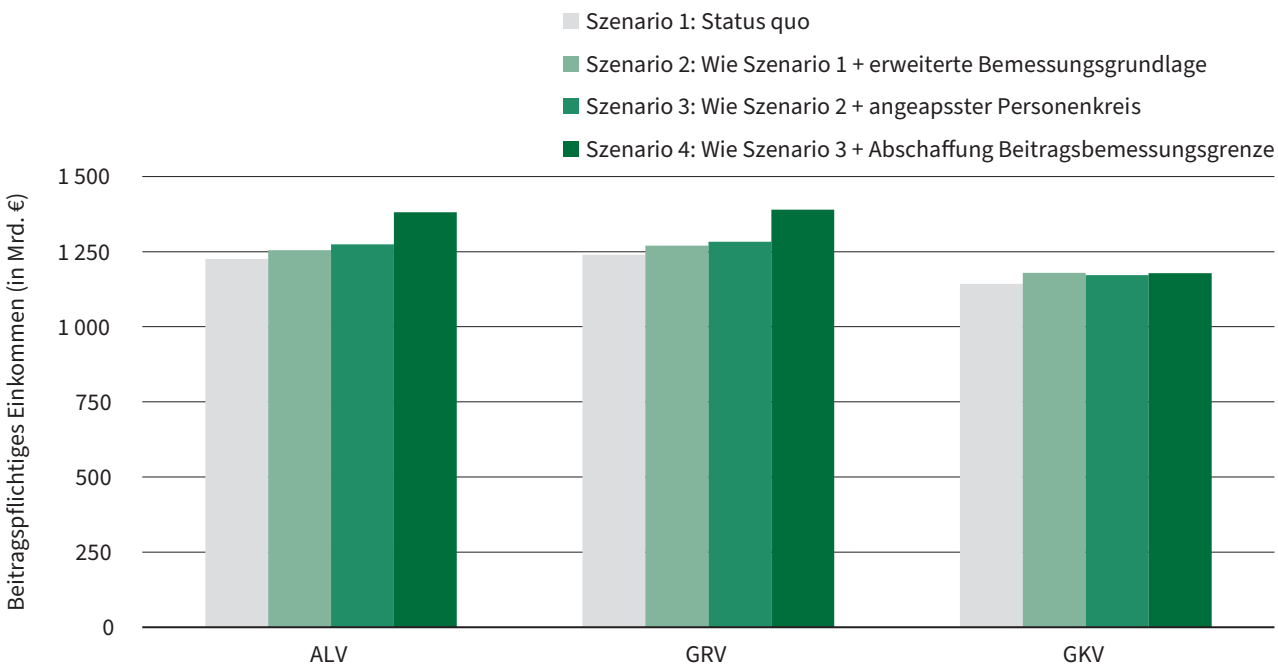
Tabelle 2 fasst die relativen und die absoluten Effekte auf das beitragspflichtige Einkommen sowie die damit verbundenen Aufkommenseffekte noch einmal für alle Szenarien und Versicherungszweige zusammen. Solange die Beitragsbemessungsgrenze nicht verändert wird, ist lediglich mit einer geringen Steigerung des beitragspflichtigen Einkommens um 2,4-4,0% (ALV), um 2,4-3,5% (GRV) bzw. um 2,5-3,2% (GKV) zu rechnen (Szenario 2 und 3). Wäre beispielsweise in der GRV auf das zusätzliche beitragspflichtige Einkommen in Szenario 3 der volle Beitragssatz gezahlt worden (18,6%), dann hätte das zu einem zusätzlichen Beitragsaufkommen von 8,0 Mrd. € geführt. Für die GKV hätte sich in Szenario 3 bei vollem Beitragssatz ein zusätzliches Aufkommen von 4,2 Mrd. € ergeben.

In Szenario 4 würde sich das beitragspflichtige Einkommen in der ALV und der GRV um mehr als 12% steigern, allerdings würde das vor allem in der GRV mittel- und langfristig auch zu weiteren Ansprüchen und voraussichtlich Verhaltensreaktionen (Arbeitsangebotsanpassungen) führen.

Einige Fragen kann die hier vorliegende Analyse leider nicht beantworten: Die Berechnungen enthalten keine dynamischen Anpassungseffekte beim Arbeitsangebot oder durch die Interaktionen mit anderen Institutionen des deutschen Steuer- und Transfersystems. Wir können außerdem nicht beurteilen, ob Neu-Pflichtversicherte nach Ausweitung der Be-

Abb. 2

Beitragspflichtiges Einkommen in den verschiedenen Sozialversicherungszweigen für Szenarien 1 bis 4



Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), v37, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

Tab. 2
Veränderungen im beitragspflichtigen Einkommen

	Szenario 1	Szenario 2	Szenario 3	Szenario 4
ALV	1 225,7 Mrd. €	1 255,2 Mrd. €	1 274,8 Mrd. €	1 381,4 Mrd. €
*		29,5 Mrd. €	49,0 Mrd. €	155,7 Mrd. €
**		+2,4%	+4%	+12,7%
***		0,8 Mrd. €	1,3 Mrd. €	4,1 Mrd. €
GRV	1 240,2 Mrd. €	1 270,3 Mrd. €	1 283,1 Mrd. €	1 389,9 Mrd. €
*		30,0 Mrd. €	42,9 Mrd. €	149,6 Mrd. €
**		+2,4%	+3,5%	+12,1%
***		5,6 Mrd. €	8,0 Mrd. €	27,8 Mrd. €
GKV	1 143,3 Mrd. €	1 179,5 Mrd. €	1 172,3 Mrd. €	1 178,0 Mrd. €
*		36,2 Mrd. €	29,0 Mrd. €	34,8 Mrd. €
**		+3,2%	+2,5%	+3%
***		5,3 Mrd. €	4,2 Mrd. €	5,1 Mrd. €

* Absolute Steigerung der Bemessungsgrundlage im Vergleich zu Szenario 1
** Relative Steigerung der Bemessungsgrundlage im Vergleich zu Szenario 1
*** Absolute Steigerung der Beitragseinnahmen im Vergleich zu Szenario 1

Quelle: Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), v37, Berechnungen des ifo Instituts.

© ifo Institut

messungsgrundlage unterschiedliche strukturelle Risiken, z. B. was Arbeitslosigkeitsrisiko oder Gesundheitskosten angeht, aufweisen. Des Weiteren haben wir in den Berechnungen nur Pflichtversicherte berücksichtigt; sollten durch Gesetzesänderungen beispielsweise zuvor freiwillig gesetzlich Versicherte stattdessen in Zukunft pflichtversichert werden, hätte das auch einen Einfluss darauf, welche Einkommensbestandteile beitragspflichtig sind und damit auf das Beitragsaufkommen.

Trotz dieser Einschränkungen lässt sich abschließend festhalten, dass eine Betrachtung der Erstrundeneffekte ergibt, dass sich durch eine Erweiterung der Bemessungsgrundlage in der Sozialversicherung nur eine moderate Steigerung der beitragspflichtigen Einkommen erreichen ließe (2,4-4,0%). Eine größere Steigerung des beitragspflichtigen Einkommens könnte sich in der ALV und der GRV durch die Abschaffung der Beitragsbemessungsgrenze ergeben, allerdings zu Lasten von in Zukunft höheren Ansprüchen in diesen Versicherungszweigen. Zumindest in der GKV ergibt sich in den Szenarien 3 und 4 auch das Risiko, dass gerade Personen mit höheren Beitragszahlungen in die private Krankenversicherung „gedrängt“ werden könnten.

RISIKEN DER ERWEITERUNG DER BEMESSUNGSGRUNDLAGE

Den Vorteilen des zusätzlichen Aufkommens aus der Verbreiterung der Bemessungsgrundlage sind einige Risiken gegenüberzustellen.

Erstens entstehen weitere Ansprüche, wenn die Ausweitung in der Rentenversicherung geschieht. Im Vergleich zum Status quo zahlen sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, die über Kapitaleinkommen verfügen, zwar mehr, erreichen aber auch mehr Rentenpunkte und erhalten deshalb – mit zeitlicher Verzögerung – auch höhere Renten. Das Finanzierungsproblem wird durch die Ausweitung der Bemessungsgrundlage damit partiell in die Zukunft verlagert. Hinzu kommt, dass Kapitaleinkommen tendenziell von Beziehenden höherer Arbeitseinkommen erzielt werden. Dies würde in Zukunft die Ungleichheit der Renteneinkommen vergrößern.

Zweitens würden die Anreize zur internationalen Steuervermeidung oder -hinterziehung steigen, wenn Kapitaleinkünfte beitragspflichtig würden. Im Jahr 2009 wurde in Deutschland die Abgeltungssteuer eingeführt, um Steuerhinterziehung durch Anlagen im Ausland unattraktiver zu machen. Auch wenn inzwischen der Informationsaustausch mit den Nachbarländern verbessert wurde, besteht immer noch die Gefahr, dass Bürger*innen ihr Kapital angesichts dann gestiegener Steuerbelastungen ins Ausland verlagern. Immobilien lassen sich selbstverständlich nicht verlagern; hier ist allenfalls ein Vertrauensverlust der Anleger*innen zu befürchten, wenn neben der Einkommensteuer nun noch Sozialabgaben fällig werden – und das nur für diejenigen Vermieter*innen, die auch einer sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung nachgehen.

Drittens würde die Vermögensbildung im Inland geschwächt. Die erhöhte Grenzsteuerbelastung auf Kapitalerträge mindert die Sparanreize. Die Politik unternimmt seit Jahren umfangreiche Anstrengungen, um die Kapitalbildung in breiten Kreisen der deutschen Bevölkerung zu stärken. Der Staat gibt jährlich mehrere Milliarden Euro aus, um Riester- und Rürupläne zu unterstützen. Nach vorläufigen Ergebnissen für 2020 beläuft sich das Fördervolumen auf 3,7 Mrd. Euro (BMF 2022). Der Bund plant eine großangelegte Kampagne zur Stärkung der Financial Literacy und vieles mehr. Mit einer zusätzlichen Belastung der Kapitaleinkommen bei sozialversicherungspflichtigen Arbeitnehmer*innen würden all diese Anstrengungen konterkariert.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Angesichts des moderaten Aufkommens aus der erweiterten Bemessungsgrundlage und der erheblichen Risiken ist aus ökonomischer Sicht von einer Ausweitung der Bemessungsgrundlage auf weitere Einkommensarten abzuraten. Da die Ursachen des Kostenanstiegs in den einzelnen Sozialversicherungszweigen sehr unterschiedlich sind, werden differenzierte Reformmaßnahmen für eine nachhaltige Finanzierung vonnöten sein. Diese Reformmaßnahmen sollten an den Ursachen der Ausgabenanstiege ansetzen. In der GRV wäre eine umsetzbare und in der finanzwissenschaftlichen Debatte bevorzugte Variante eine regelgebundene Erhöhung des Renteneintrittsalters. Regelgebundene Erhöhungen können z. B. an der restlichen Lebenserwartung einer Kohorte ansetzen. Dabei könnten andere Länder wie Finnland als Vorbild dienen. Als eine weitere Möglichkeit wäre ein Verzicht auf die von der Bundesregierung festgelegte Untergrenze (Haltelinie) von 48% für das Rentenniveau implementierbar auch ein Abschmelzen der Rentenpunkte ab einer bestimmten Beitragshöhe (Abschwächen der Proportionalität) wäre denkbar. Beide Schritte würden die Finanzierbarkeit des Systems erhöhen, zu niedrigeren Beitragssätzen führen und den Bundeszuschuss verringern. Bei diesen Reformoptionen wären (zumindest einige) Rentner*innen allerdings mit einem etwas niedrigeren relativen Rentenniveau konfrontiert.

LITERATUR

Bundesfinanzministerium (BMF) (Hrsg.) (2022), Statistische Auswertungen zur Riester-Förderung, Auswertungsstichtag: 15. Mai 2022 – Beitragsjahre 2018 bis 2021, Download unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Steuern/Steuerliche_Themengebiete/Altersvorsorge/2022-11-15-Statistische-Auswertungen-Riester-Foerderung-bis-2021.html.

1 Für einen nicht unbeträchtlichen Teil der Selbstständigen gilt eine Alterssicherungspflicht in berufsständischen Versorgungswerken außerhalb der Gesetzlichen Rentenversicherung; Beamt*innen sind durch das Alimentationsprinzip über den jeweiligen Dienstherrn abgesichert. In der Pflege- und Krankenversicherung besteht hingegen keine Versicherungspflicht; die meisten Selbstständigen und Beamt*innen dürften aber über die Private Krankenversicherung abgesichert sein.

2 Bei einer Einbeziehung der Beamt*innen müssten die bisher erworbenen Ansprüche honoriert werden. Eine Umstellung der Alterssicherung könnte beispielsweise nur für die zukünftig neu verbeamteten Arbeitnehmer*innen gelten. Der Staat müsste in der Übergangsphase dann aber sowohl die Pensionen aller bereits verbeamteten Mitarbeiter*innen als auch die Rentenversicherungsbeiträge der neuen Arbeitnehmer*innen finanzieren.

3 Gemäß SGB VI Art. 1 § 2 sind gewisse selbstständige Berufsgruppen in der GRV pflichtversichert. Dazu gehören u. a. Handwerker*innen, freiberufliche Lehrer*innen, Hebammen oder Künstler*innen und Publizist*innen.

4 Die höhere Beitragsbemessungsgrenze in der knappschaftlichen Rentenversicherung können wir außer Acht lassen, da im SOEP kein Individuum, das anhand seiner Berufsklassifikation als eventuell knappschaftlich versichert identifiziert werden kann, ein Einkommen über der Beitragsbemessungsgrenze der GRV aufweist.