

Uwe Fachinger, Birte Erdmann, Maren Preuß\*

## Das komplexe System der sozialen Sicherung

**Sozialpolitische Reformen fokussieren in der Regel auf die einzelnen Institutionen und Zweige der sozialen Sicherungssysteme. Tatsächlich sind diese aber so stark verflochten, dass politische Entscheidungen Gefahr laufen, neben den beabsichtigten regelmäßig auch unbeabsichtigte Wirkungen zu erzeugen. Eine Entflechtung und damit mehr Transparenz in den sozialen Sicherungssystemen ist dringend geboten.**

„Deutschland auf dem Weg aus der Krise“ – so oder ähnlich lauten derzeit die Meldungen in Presse, Funk und Fernsehen. Auf politischer Ebene wird von einem neuen Aufbruch gesprochen und vielfältige Maßnahmen werden zur Umsetzung der Ziele diskutiert. Dabei bildet die Sozial- und Verteilungspolitik einen Kernbereich der geplanten Änderungen. So sollen nicht nur finanz- und steuerpolitische Maßnahmen umgesetzt werden, sondern es stehen auch zentrale Bereiche der sozialen Sicherung – allen voran die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) – unter dem Label „Sozialer Fortschritt“ zur Disposition.<sup>1</sup> Als so genannte „Goldene Regel“ soll dabei einschränkend gelten, dass die geplante „Weiterentwicklung in den Zweigen der Sozialversicherung [...] ebenfalls dem Erfordernis der Schuldenregel des Bundes Rechnung tragen [muss]“<sup>2</sup>. Laut Koalitionsvertrag soll dazu neben dem „nachhaltigen Kurs der Sparsamkeit“ auch die „Transparenz der öffentlichen Finanzen“ beitragen.<sup>3</sup>

Durch die Zitate wird beispielhaft deutlich, dass die Problematik, die sich durch die Interdependenzen zwischen Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik ergibt, zwar implizit berücksichtigt wird. Explizit wurde und wird dieser Problemkomplex aber kaum beachtet.<sup>4</sup> Die politischen Maßnahmen

haben – trotz gegenteiliger Bekenntnisse<sup>5</sup> – über die Jahrzehnte hinweg zu einer erheblichen finanziellen Verflechtung und Intransparenz geführt, so dass sich mehr denn je die Frage stellt, ob eine zielgerichtete Sozial- und Verteilungspolitik überhaupt noch möglich ist. Zu bezweifeln ist, ob eine adäquate Umsetzung der avisierten Ziele gelingen kann, wenn die fiskalischen Interdependenzen nicht berücksichtigt werden, da die intendierten Effekte durch nicht-intendierte Wirkungen konterkariert werden könnten.

Das Anliegen des Beitrags ist es, diese Problematik zu diskutieren, auf einige zentrale Aspekte hinzuweisen und zu verdeutlichen, dass nicht nur eine „Steuervereinfachung“ erforderlich ist, sondern auch eine die Parafisci umfassende fiskalische Transparenz die Grundlage für eine effiziente und effektive Wirtschafts- und Sozialpolitik bildet.<sup>6</sup> Erst dadurch wird eine ganzheitliche Sichtweise ermöglicht, die grundlegend für die Erarbeitung einer adäquaten Lösung ist, derzeit z.B. zur Ausgestaltung der GKV. Dies erfordert eine Orientierung an den drei Grundelementen einer rationalen Wirtschafts- und Sozialpolitik:<sup>7</sup>

1. Definition der Ziele bzw. der angestrebten Situation,
2. Analyse der Lage, d.h. der tatsächlichen Situation, sowie deren (erwartete) Entwicklung,

\* Der Beitrag basiert auf Arbeiten im Forschungsverbund „Gestaltung altersgerechter Lebenswelten“. Wir danken dem Niedersächsischen Ministerium für Wissenschaft und Kultur für dessen Förderung im Rahmen des Niedersächsischen Vorab.

1 „Wir werden das deutsche Gesundheitswesen innovationsfreundlich, leistungsgerecht und demographiefest gestalten.“, CDU, CSU und FDP: Wachstum. Bildung. Zusammenhalt. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, 17. Legislaturperiode, Berlin 2009, S. 84.

2 Ebenda, S. 20

3 Allerdings ist die Forderung nach Transparenz *nicht Neues* und schon von Adam Smith 1776 ausgesprochen worden; A. Smith: Der Wohlstand der Nationen. Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen, München 1974, insbesondere S. 703 ff.

4 Ein Beispiel aus jüngster Zeit ist das Jahresgutachten des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, in dem u.a. Handlungsbedarf für die GKV aufgezeigt wird, bei der Erörterung jedoch die Verflechtungen insbesondere zu anderen Sozialversicherungszweigen vollkommen außer Acht gelassen werden; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Zukunft nicht aufs Spiel setzen, Jahresgutachten 2009/10, Stuttgart 2009, S. 201 ff.

5 So war beispielsweise ein Ziel der Rentenreform des Jahres 1989, die Anpassungsformel der Renten der GRV zu vereinfachen; siehe hierzu W. Schmähl: Plädoyer für eine einheitliche und verständliche Rentenformel, in: Sozialer Fortschritt, Bd. 50, 2001, H. 1, S. 2-6.

6 P. Bofinger: Ohne ordnungspolitisches Leitbild gehen Sozialreformen in die falsche Richtung, in: Wirtschaftsdienst, 82. Jg. (2002), H. 12, S. 717-724; sowie W. Schmähl: Finanzpolitik und Rentenversicherung – Beispiele für die Notwendigkeit einer integrierenden Sichtweise, in: H. P. Galler, G. Wagner (Hrsg.): Empirische Forschung und wirtschaftspolitische Beratung – Festschrift für Hans-Jürgen Krupp zum 65. Geburtstag, Reihe Wirtschaftswissenschaft, Frankfurt 1989, S. 448-468.

7 Ausführlicher wird dies z.B. behandelt in U. Fachinger, H. Rothgang, H. Viebrok: Die Konzeption sozialer Sicherung: Ein Überblick, in: U. Fachinger, H. Rothgang, H. Viebrok (Hrsg.): Die Konzeption sozialer Sicherung. Festschrift für Prof. Dr. W. Schmähl zum 60. Geburtstag, Baden-Baden 2002, S. 17-33, mit zahlreichen weiteren Verweisen; siehe hierzu auch W. Schmähl: Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, Wiesbaden 2009, S. 111 ff.

**Prof. Dr. Uwe Fachinger** lehrt Ökonomie und demographischen Wandel am Institut für Gerontologie (IfG) der Hochschule Vechta.

**Birte Erdmann**, Dipl.-Volkswirtin, und **Maren Preuß**, Dipl.-Gerontologin, sind wissenschaftliche Mitarbeiterinnen am Institut für Gerontologie (IfG) der Hochschule Vechta.

### 3. Festlegung der Maßnahmen, um die Lage den Zielen anzunähern.

Die drei Dimensionen sind in hohem Maße voneinander abhängig<sup>8</sup> und eine zielgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik kann nur so gut sein, wie das schwächste Element in diesem Dreiklang. Dabei sollte die Zielfestlegung so konkret wie möglich sein. Bezüglich der Maßnahmen gilt, dass deren Wirkungen möglichst umfassend untersucht sein sollten, u.a. unter Beachtung der zentralen Verteilungseffekte im Quer- sowie im Längsschnitt.<sup>9</sup> Auch für die Analyse der Lage ist festzuhalten, dass diese möglichst dezidiert erfolgen muss. Allerdings wurde die Beschreibung des Status quo und dessen Entwicklung im Rahmen der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik bisher vornehmlich anhand von Partialanalysen durchgeführt. Dies führte dazu, dass eine Verteilungsdimension – von wenigen Ausnahmen abgesehen – nicht beachtet wurde: die institutionelle Verteilung. Um die intendierten Wirkungen und die nicht-intendierten Effekte beachten zu können, wäre also prinzipiell eine Gesamtschau des Steuer-Transfer-Systems und seiner direkten und indirekten fiskalischen Verflechtung erforderlich.

### Status quo

Alles in allem gesehen liegt im System der sozialen Sicherung eine in ihrem eigentlichen Ausmaß zurzeit kaum bekannte institutionelle Finanz- und Leistungsverflechtung

- 8 So ist eine möglichst konkrete Zielfassung relevant für die Beurteilung des Status quo und dessen Entwicklung, für die Auswahl der adäquaten Maßnahmen sowie für die Konzeption der Wirkungsanalyse.
- 9 Diese Aspekte sind insbesondere bei der Analyse von Generationengerechtigkeit, einer mittlerweile stark in den Vordergrund gerückten Zieldimension, von hoher Relevanz; siehe z.B. U. Fachinger: Altersvorsorge in Deutschland: Einige Anmerkungen zu Rentenreformen und Gerechtigkeitsaspekten, in: R. Zwengel (Hrsg.): Perspektiven für einen Sozialstaat der Zukunft, Jahrbuch der Heinrich-Böll-Stiftung, Essen 2007, S. 57-76, mit zahlreichen weiteren Verweisen.

Tabelle 1  
Zentrale Finanzströme und Dienstleistungen<sup>1</sup>

Institution	Finanzstrom		Dienstleistung	
	eingehend	ausgehend	beziehen	erbringen
Gesetzliche Rentenversicherung	19	4	0	1
Gesetzliche Krankenversicherung	16	4	0	3
Soziale Pflegeversicherung	9	7	4	0
Bundesagentur für Arbeit	6	6	0	0
Gesetzliche Unfallversicherung	0	7	0	0
Bund	0	24	2	1
Länder und Kommunen/Gemeinden	1	3	0	0

<sup>1</sup> Anzahl der zentralen eingehenden und ausgehenden Finanzströme und Dienstleistungen zwischen den zentralen Institutionen des sozialen Sicherungssystems.

Quelle: Eigene Darstellung.

vor.<sup>10</sup> Allein schon die Anzahl der Zahlungs- und Dienstleistungsströme, die in Tabelle 1 aufgeführt sind, dokumentiert die bestehende Komplexität des Systems.

Es kann im Folgenden nicht auf alle in Tabelle 1 aufgeführten Finanzströme und Dienstleistungen eingegangen werden. Exemplarisch sei die Verflechtung aber für die GKV kurz erörtert, da diese gemäß dem Koalitionsvertrag ein zentrales politisches Handlungsfeld darstellt.<sup>11</sup> So bezieht die GKV Einnahmen aus der gesetzlichen Unfallversicherung (GUV, zwei Zahlungsströme), der Bundesagentur für Arbeit (BA, drei Zahlungsströme), der gesetzlichen

<sup>10</sup> Die Analyse der zuvor genannten Aspekte steht erst am Anfang. Bisher sind diese multiplen Wirkungszusammenhänge nur selten Gegenstand der wirtschafts-, sozial- und verteilungspolitischen Forschung gewesen. Ausnahmen bilden u.a. E. Gawel: Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes auf die institutionelle Verteilung, in: U. Fachinger, H. Rothgang (Hrsg.): Die Wirkungen des Pflege-Versicherungsgesetzes, Sozialpolitische Schriften, Bd. 68, Berlin 1995, S. 197-222; A. Prinz: Die Finanzierung der Sozialhilfe im Finanzverbund zwischen Bund, Länder und Gemeinden, in: Finanzarchiv N.F. 41, 1983; W. Schmähl: Finanzpolitik und Rentenversicherung, a.a.O.; oder K.-D. Henke, W. Schmähl (Hrsg.): Finanzierungsverflechtung in der sozialen Sicherung. Analyse der Finanzierungsströme und -strukturen, Baden-Baden 2001, A. B. Pfaff, M. Pfaff, B. Langer, F. Mamberer, F. Freund, N. Holl: Finanzierungsalternativen der Gesetzlichen Krankenversicherung: Einflussfaktoren und Optionen zur Weiterentwicklung. Endbericht zum von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhaben, Stadtbergen und Augsburg 2006.

<sup>11</sup> Zu den Finanzverflechtungen der GRV siehe W. Schmähl: Soziale Sicherung: Ökonomische Analysen, a.a.O., S. 242 ff.; sowie W. Schmähl: Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern – Elemente einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen, in: K.-D. Henke, W. Schmähl (Hrsg.): Finanzierungsverflechtung in der sozialen Sicherung, a.a.O., S. 9-37. Die Verflechtung von GKV und SPV ist problematisiert worden in Klaus Jacobs: Zur Kohärenz von gesetzlicher Pflegeversicherung und anderen Zweigen der Sozialversicherung, in: U. Fachinger, H. Rothgang (Hrsg.), a.a.O., S. 245-262.

Tabelle 2  
Interdependenzen der Gesetzlichen Krankenversicherung

Beschreibung	Von	Wert in Euro	Gesetzliche Grundlage, (unter anderem)
Beiträge für Bezieher gesetzlicher Renten	GRV	30,4 Mrd.	§ 249a SGB V, § 255 Abs. 1 SGB V
Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld	BA	2,4 Mrd.	§ 251 Abs. 4a SGB V, § 252 SGB V
Beiträge für Bezieher von Arbeitslosengeld II	BA, Bund	4,3 Mrd.	§ 251 Abs. 4 SGB V, § 252 SGB V
Beiträge für Bezieher von Übergangsgeld	GRV, BA, GUV	136,3 Mio.	§ 251 Abs. 1 SGB V, § 252 SGB V
Beiträge für Bezieher von Verletztengeld	GUU	56,4 Mio.	§ 251 Abs. 1 SGB V, § 252 SGB V
Beiträge für Dienstleistende zum Wehr- und Zivildienst sowie bei der Bundespolizei	Bund	24,6 Mio.	§ 251 Abs. 4 SGB V
Verwaltungskostenausgleich	SPV	623,8 Mio.	§ 46 Abs. 3 SGB XI, § 66 SGB XI
Verwaltungskostenausgleich	GRV	340,6 Mio.	§ 281 SGB IV
Verwaltungskostenausgleich	BA	472,5 Mio.	§ 281 SGB IV
Kostenausgleich für MDK-Aufwendungen	SPV	270 Mio.	§ 46 Abs. 3 SGB XI, § 281 Abs. 1 SGB V
Bundeszuschuss zur landwirtschaftlichen Krankenversicherung	Bund	1,2 Mrd.	§ 221 Abs. 2 SGB V
Anteil am Bundeszuschuss zur Künstlersozialversicherung	Bund	36,9 Mio.	§ 14 KSVG
Beteiligung des Bundes an versicherungsfremden Leistungen	Bund	2,5 Mrd.	§ 221 Abs. 1 SGB V
Erstattung der Übernahme von Krankheitsbehandlungen von Kriegsopfern	Bund/Kommunen/Gemeinden	95,1 Mio.	§ 264 Abs. 1, 2 und 7 SGB V, § 18c BVG, § 19 BVG
Beiträge für Bezieher von Krankengeld	SPV	101,1 Mio.	§ 59 Abs. 2 SGB XI, § 60 Abs. 2 SGB XI
Beiträge für Bezieher von Krankengeld	GRV	1,5 Mrd.	§ 170 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI, § 176 Abs. 1 SGB VI
Beiträge für Bezieher von Krankengeld	BA	394,8 Mio.	§ 347 Nr. 5 SGB III, § 348 Abs. 1 SGB III
Übernahme von Verwaltungsaufgaben	SPV	Dienstleistung	§ 46 Abs. 3 SGB XI, § 66 SGB XI
Mitnutzung des MDK	SPV	Dienstleistung	§ 46 Abs. 3 SGB XI, § 281 Abs. 1 SGB V
Übernahme versicherungsfremder Leistungen	Bund	Dienstleistung	§ 221 Abs. 1 SGB V

GRV = Gesetzliche Rentenversicherung, BA = Bundesagentur für Arbeit, GUV = Gesetzliche Unfallversicherung, SPV = Soziale Pflegeversicherung, MDK = Medizinischer Dienst der Krankenversicherung

Quelle: Eigene Zusammenstellung aus Deutsche Rentenversicherung Bund: Jahresbericht 2008, Berlin 2009; Kompetenzzentrum für das Kassen- und Rechnungswesen des Bundes: Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 2008 (Jahresrechnung 2008), Bonn 2008; Spitzenverband der landwirtschaftlichen Sozialversicherung: Landwirtschaftliche Kranken- und Pflegeversicherung. Geschäfts- und Rechnungsergebnisse der landwirtschaftlichen Kranken- und Pflegekassen für das Jahr 2008. Zusammengefasster Auszug, Kassel 2009; A. Pfaff, M. Pfaff, B. Langer, F. Mamberer, F. Freund, N. Holl: Finanzierungsalternativen der Gesetzlichen Krankenversicherung: Einflussfaktoren und Optionen zur Weiterentwicklung. Endbericht zum von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten Forschungsvorhaben, Stadtbergen und Augsburg 2006; sowie Daten des Referats G 11 des Bundesgesundheitsministerium. Für die hilfreiche Unterstützung bei der Zusammenstellung der Daten danken wir Frau Podlech vom Bundesministerium für Gesundheit.

Rentenversicherung (GRV, zwei Zahlungsströme) und der sozialen Pflegeversicherung (SPV, zwei Zahlungsströme). Ferner existieren sieben Einzelströme aus dem Bundeshaushalt an die GKV. Diesen Zahlungseingängen stehen vier ausgehende Finanzströme gegenüber: zwei an die Arbeitslosenversicherung und je einen an die GRV sowie die SPV. Ferner erbringt die GKV im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben zwei Dienstleistungen für die SPV im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben sowie eine für den Bund.

Die Verflechtung würde ein eher unbedeutendes Problem darstellen, wenn das quantitative Ausmaß der Interdependenz der Systeme vernachlässigt werden könnte. Zur Verdeutlichung der quantitativen Dimension und der gesamtwirtschaftlichen Relevanz der aufgeführten Zahlungsströme und Dienstleistungen sind die gesetzlichen Grundlagen sowie die Höhe der Zahlungen, soweit hierfür Informationen erhältlich waren und diese Zahlungen über 20 Mio. Euro betragen, in der Tabelle 2 angegeben.

Aufgrund der Verflechtungen ist die Höhe der jeweiligen Zahlungsströme nicht unabhängig voneinander und Änderungen in der Finanzierung oder der Leistungsausgestaltung eines Systems können unmittelbar und mittelbar Auswirkungen auf die Einnahmen und Ausgaben der anderen Systeme haben. Beispielhaft wird dies im Folgenden anhand der Veränderung des Beitragssatzes zur GKV erläutert.

### Wirkung von politischen Maßnahmen

Eine Veränderung des Beitragssatzes zur GKV würde aufgrund der zu zahlenden Beiträge für Bezieher gesetzlicher Renten unmittelbar den Bereich der Alterssicherungspolitik betreffen (§ 249a SGB V, § 255 Abs. 1 SGB V). Derartige Beitragsänderungen wirken sich auf das Gesamtvolumen der Ausgaben der GRV aufgrund des Beitragszuschusses aus und verändern zudem den Auszahlungsbetrag der Renten, da die Beiträge anteilig vom Monatsbetrag der Rente gezahlt werden.<sup>12</sup> Eine Beitragssatzerhöhung bedeutet daher prinzipiell eine Kürzung des Auszahlungsbetrags, die dazu führen kann, dass die materielle Situation von Haushalten älterer Menschen mit niedrigen Einkünften nicht mehr Existenz sichernd ist und sie auf unterstützende Leistungen, z.B. der bedarfgeprüften Grundsicherung im Alter, angewiesen sind. Damit wären neben den unmittelbaren Auswirkungen auf die Ausgaben der GRV mittelbar auch die Haushalte der Kommunen bzw. Gemeinden von den Beitragssatzänderungen zur GKV betroffen.

Aber nicht nur eine Änderung des Beitragssatzes zur GKV verursacht intendierte und nicht-intendierte Effekte. Würde die laut Koalitionsvertrag einzusetzende Kommission zur Ausarbeitung eines „Vorschlag[s] für eine faire Anpassungsregel“<sup>13</sup> eine Änderung der Dynamisierung von Leistungen der GRV entwickeln, die in das SGB VI aufgenommen wird, betrifft dies ebenfalls die Finanzlage anderer Systeme. Für versicherungspflichtige Rentner beispielsweise sind die aus den Renteneinkünften zu zahlenden Beiträge an die GKV an den Zahlbetrag der Rente der gesetzlichen Rentenversicherung geknüpft.<sup>14</sup> Eine allgemeine Reduzierung des Leistungsniveaus der GRV geht somit mit einer Reduzierung der Einnahmen in der GKV einher. So hatte beispielsweise das Aussetzen der Rentenanpassung durch das „Gesetz über die Weitergabe der aktuellen Rentenwerte ab 1. Juli 2006“<sup>15</sup> Min-

dereinnahmen der GKV zur Folge.<sup>16</sup> Bei gleich bleibendem Ausgabenniveau entstehen hierdurch zwangsläufig „Finanzierungsengpässe“, auf die wiederum in der GKV reagiert werden müsste. Bei dem derzeitigen Stand der Anpassung<sup>17</sup> reduzieren sich ceteris paribus sukzessive die Einnahmen der GKV im Zeitablauf. Eine Konstanz des Rentenniveaus würde demgegenüber zur Stabilisierung der Einnahmeseite der GKV beitragen. Derartige Aspekte sind bei der Diskussion über die Reduzierung des Rentenniveaus nicht weiter beachtet worden.

Anders gestaltet sich die Verflechtung mit der GKV beispielsweise für die Bundesagentur für Arbeit. Diese zahlt für Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld Beiträge an die GKV (§ 251 Abs. 4a SGB V, § 252 SGB V) und ist daher von Beitragssatzänderungen unmittelbar betroffen. Eine Reduzierung der Beiträge zur GKV hätte für die BA eine Entlastung des Budgets zur Folge, wohingegen eine Erhöhung mit einer Ausgabensteigerung einhergehen würde. Diese Reaktion wiederum macht Maßnahmen erforderlich, um derartige Änderungen der Beitragsbelastung für die Bundesagentur für Arbeit adäquat umzusetzen. Im Extremfall könnte eine Erhöhung des Beitragssatzes zur GKV eine Erhöhung des Beitragssatzes zur Bundesagentur für Arbeit zur Folge haben.

Ein anderes Beispiel einer Maßnahme, die die Einnahmeseite der GKV betrifft, ist die mit dem Altersvermögensgesetz<sup>18</sup> eingeführte beitrags- und steuerfreie Entgeltumwandlung.<sup>19</sup> Hierbei handelt es sich für Arbeitnehmer um die Möglichkeit der Umwandlung eines Teils des Bruttoarbeitsentgelts in einen Anspruch auf eine Leistung der betrieblichen Alterssicherung (§ 1a Betriebsrentengesetz<sup>20</sup>). Für die „umgewandelten“ Entgeltbestandteile sind innerhalb bestimmter Höchstgrenzen<sup>21</sup> weder Lohnsteuer noch Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten. Durch die von Beitragszahlungen befreiten Entgeltbestandteile sinken somit zwangsläufig die Beitragseinnahmen der GKV, sofern sich das beitragspflichtige Bruttoentgelt durch die

12 Zurzeit zahlen die Rentenbezieher 7,9% und der Rentenversicherungsträger 7,0% des Beitragssatzes (§ 249a SGB V).

13 CDU, CSU und FDP: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP, a.a.O., S. 84.

14 §§ 237 und 247 SGB V. Zusätzlich wird, sofern vorhanden, das Arbeitseinkommen sowie der Zahlbetrag von Versorgungsbezügen als Bemessungsgrundlage zur Ermittlung des Beitrags herangezogen.

15 Deutscher Bundestag: Gesetz über die Weitergeltung der aktuellen Rentenwerte ab 1. Juli 2006, Berlin, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 27, 2006, S. 1304.

16 Zu den Anpassungen der GRV siehe J. Faik, T. Köhler-Rama: Gesetzliche Rentenversicherung: Für eine Rentenanpassung mit Sicherungsziel, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 9, S. 601-609, S. 602.

17 Siehe hierzu u.a. §§ 65, 68, 68a SGB VI.

18 Deutscher Bundestag: Gesetz zur Reform der gesetzlichen Rentenversicherung und zur Förderung eines kapitalgedeckten Altersvorsorgevermögens (Altersvermögensgesetz – AVmG), Berlin, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 31, 2001, S. 1310-1343.

19 Siehe hierzu ausführlich W. Schmähl, A. Oelschläger: Abgabefreie Entgeltumwandlung aus sozial- und verteilungspolitischer Perspektive, Münster 2007.

20 Deutscher Bundestag: Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung (Betriebsrentengesetz – BetrAVG). Betriebsrentengesetz vom 19. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3610), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 21. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2940), Bonn, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 1974.

21 § 14 SGB IV und § 1a BetrAVG.

Umwandlung reduziert. Es ist allerdings derzeit unbekannt, welches Ausmaß diese Einnahmehausfälle für die GKV bisher hatten bzw. haben werden. Die Höhe hängt ab

- von der Anzahl der Arbeitnehmer, die die Entgeltumwandlung in Anspruch nehmen,
- von der Höhe des umgewandelten Entgelts sowie
- davon, ob es sich um beitragspflichtiges Entgelt oder um Entgeltbestandteile handelt, die oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze zur GKV<sup>22</sup> liegen.

Die Datenlage zu diesen drei Aspekten ist bislang unbefriedigend.

Eine Folge des die Einnahmen mindernden Effektes ist ein ceteris paribus höherer Beitragssatz für die GKV. Dieser trifft alle Versicherten und deren Arbeitgeber, für die er zu höheren Lohnnebenkosten führt. Ferner wirkt sich dies auf die von anderen Sozialversicherungsträgern zu leistenden Beitragszahlungen aus, z.B. auf die Zahlungen der Bundesagentur für Arbeit für die Bezieher von Arbeitslosengeld oder der GRV für die Rentner im Rahmen der Krankenversicherung der Rentner, wie der Tabelle 2 zu entnehmen ist.

Den Einnahmeströmen der GKV stehen entsprechende Beitragszahlungen an andere Systeme gegenüber. So zahlt die GKV für Bezieher von Krankengeld Beiträge an die GRV, die Soziale Pflegeversicherung und die Bundesagentur für Arbeit (§ 170 Abs. 1 Nr. 2 SGB VI, § 176 Abs. 1 SGB VI, § 59 Abs. 2 SGB XI, § 60 Abs. 2 SGB XI, § 347 Nr. 5 SGB III, § 348 Abs. 1 SGB III). Eine Änderung des Beitragssatzes dieser drei sozialen Sicherungssysteme würde dementsprechend für die GKV budgetwirksam werden. So führt eine Heraufsetzung des Beitragssatzes zur Bundesagentur für Arbeit, wie derzeit diskutiert, zu einer zusätzlichen finanziellen Belastung der GKV.

Neben diesen direkten Zahlungsströmen und Dienstleistungen sind abschließend noch die auf die einzelnen sozialen Sicherungssysteme übertragenen gesamtgesellschaftlichen Aufgaben durch den Bund zu nennen. Hierzu gehören beispielsweise die Leistungen im Bereich des Familienlastenausgleichs<sup>23</sup> oder die Übertragung von

Aufgaben im Rahmen der Finanzierung der „Deutschen Einheit“.<sup>24</sup>

Derartige Interdependenzen blieben in der Vergangenheit in der Regel in der wissenschaftlichen Diskussion über die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme unbeachtet. Dies liegt zum einen an der Undurchsichtigkeit der Regelungen, zum anderen aber auch an der schwierigen Zugänglichkeit des Datenmaterials bzw. Nichtverfügbarkeit von Informationen.

## Resümee

Insgesamt gesehen zeigt sich, dass die institutionelle Verteilung sehr heterogen ist und die Interdependenzen eine hohe Komplexität aufweisen. Diese Verwobenheit des sozialen Sicherungssystems erschwert die Analyse von institutionellen Verteilungswirkungen für eine zielgerichtete Wirtschafts- und Sozialpolitik. Die Ausführungen sollten verdeutlichen, dass eine partialanalytische Vorgehensweise bei der Ausarbeitung von Änderungen des sozialen Sicherungssystems zahlreiche relevante Aspekte unbeachtet lässt. Allerdings ist die Komplexität der Systeme und die Intransparenz der institutionellen Verteilung nicht dem Konstruktionsprinzip der Sozialversicherung als solches geschuldet, sondern von den politischen Entscheidungsträgern bewusst herbeigeführt worden. So können die Sozialversicherungssysteme als „Verschiebebahnhöfe“ zwischen den sozialen Sicherungssystemen und zur verdeckten Entlastung der öffentlichen Haushalte verwendet werden.

Der kurze Abriss über die institutionelle Verteilung sollte deutlich gemacht haben, dass eine Entflechtung für eine handlungsfähige Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik erforderlich ist. Eine zielgerichtete und transparente Politik erhöht deren Akzeptanz und führt damit zwangsläufig u.a. zu einer Reduzierung von Ausweichreaktionen. Ferner führt mehr Transparenz zu einer Reduzierung der Informationskosten,<sup>25</sup> sowohl der politischen Entscheidungsträger als auch der Wirtschaftssubjekte, erleichtert deren Entscheidungsfindung und reduziert dadurch das Ausmaß an Fehlentscheidungen.

22 Diese beträgt zur Zeit 45 000 Euro pro Jahr bzw. 3750 Euro pro Monat; Deutscher Bundestag: Sozialversicherungs-Rechengrößenverordnung 2010 vom 7. Dezember 2009 (BGBl. I S. 3846), Berlin, Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 27, 2009, S. 3846.

23 Siehe beispielsweise Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen: Mehr Transparenz im monetären Familienleistungsausgleich – Familienfreundliche Reform der sozialen Sicherungssysteme, Juli 2006, Bundesministerium für Familien, Senioren, Frauen und Jugend, Berlin 2006; sowie in Bezug auf die GRV W. Schmähl, H. Rothgang, H. Viebrok: Berücksichtigung von Familienleistungen in der Alterssicherung. Analysen und Folgerungen aus ökonomischer Sicht, Bad Homburg 2006.

24 In der Literatur wurden derartige Aspekte beispielsweise im Zusammenhang mit der Reduzierung der Lohnnebenkosten u.a. unter den Stichworten „Fehlfinanzierung“ oder „versicherungsfremde Leistungen“ debattiert. Siehe hierzu ausführlich W. Schmähl: Aufgabenadäquate Finanzierung der Sozialversicherung durch Beiträge und Steuern. Begründungen und Wirkungen eines Abbaus der „Fehlfinanzierung“ in Deutschland, in: H.-J. Blanke (Hrsg.): Die Reform des Sozialstaats zwischen Freiheitlichkeit und Solidarität, Tübingen 2007, S. 57-85.

25 Siehe zu deren Relevanz beispielsweise M. Groth: Transaktionskosten und die Gestaltung ökonomischer Austauschbeziehungen: Zum Nobelpreis an Oliver E. Williamson, in: Wirtschaftsdienst, 89. Jg. (2009), H. 11, S. 770-776.