

Sozialschutz in Deutschland – empirische Bestandsaufnahme und methodische Probleme*

Winfried Fuest / Jochen Pimpertz, September 2006

Der Umfang der sozialen Sicherung wird für Deutschland stark vereinfacht durch die Sozialleistungsquote beschrieben. Vor dem Hintergrund der aktuellen Reformdiskussion ist die amtliche Berichterstattung aber nur sehr bedingt aussagefähig: Zum einen wurden die Daten nur verspätet und in verkürzter Form aktualisiert. Zum anderen spiegeln sie nur unzureichend die instrumentelle Vielfalt der komplexen und intransparenten Sozialstaatsaktivitäten wider. Ihre Aussagekraft ist darüber hinaus stark eingeschränkt, weil Ausgaben- und Finanzierungsströme nicht systematisch verknüpft werden. Nach dem Nettosozialleistungs-konzept der OECD, das die Finanzierungsoptionen zulasten der Bruttosozialleistungen einbezieht, weist Deutschland für das Jahr 2001 in einem internationalen Vergleich die zweithöchste Quote nach Frankreich auf. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten Dänemark und Schweden fallen bei der Nettobetrachtung hinter Deutschland zurück, da sie ihre Sozialleistungen stärker mit Abgaben belasten. Dagegen schließen Länder mit niedrigen Ausgangswerten, wie zum Beispiel die USA, zu den europäischen Sozialstaaten auf. Deren Sozialpolitik setzt stärker auf steuerliche Anreize zur Stimulierung freiwilliger anstatt institutionalisierter Ausgaben in den Sozialschutz.

Problemstellung

Die Distributionsfunktion des Staates – die nachträgliche Korrektur der aus dem Marktmechanismus resultierenden, primären Einkommensverteilung und in einem weiteren Sinne die staatlich initiierte Einkommensverwendung zur sozialen Sicherung – besitzt auch in marktwirtschaftlich organisierten Systemen hohen Stellenwert. Die zunehmende Gewichtung sozialpolitischer Ziele kommt unter anderem durch den schnelleren Anstieg der Sozialschutzausgaben im Vergleich zur gesamtwirtschaftlichen Leistung zum Ausdruck. Mit steigendem Finanzierungsbedarf werden immer weiter reichende Eingriffe in die individuelle Freiheit notwendig. In der Folge drohen negative Arbeitsanreize und eine Erosion der Markteinkommen, also der Finanzierungsgrundlage staatlicher Distributionspolitik. Nicht

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

zuletzt vor diesem Hintergrund sind die sozialen Sicherungssysteme in Deutschland massiv unter Reformdruck geraten. Verstärkt wird der Anpassungsbedarf durch den demographischen Wandel. Aufgrund der altersabhängig steigenden Risiken wird der absehbar wachsende Anteil älterer Menschen die umlagefinanzierten Systeme immer stärker belasten (Pimpertz, 2004). Angesichts der bereits heute angespannten Finanzlage öffentlicher Haushalte und der sozialen Sicherungssysteme stellt sich immer dringlicher die Frage nach einer zukunftssicheren, vor allem aber nach einer demographiefesten Ausgestaltung des Sozialstaates.

Angesichts der bereits eingeleiteten Reformen am Arbeitsmarkt, im Gesundheitswesen oder zur Alterssicherung wird vielfach vom „Sozialabbau“ gesprochen. Dieses Bild spiegelt die weit verbreitete Verunsicherung angesichts der Reformnotwendigkeiten des deutschen Sozialstaates: auf der einen Seite das Bedürfnis nach mehr Sicherheit angesichts einer sich immer schneller wandelnden internationalen Arbeitsteilung, auf der anderen Seite der Ruf nach mehr wirtschaftlicher Freiheit und Eigenverantwortung, um auch im internationalen Wettbewerb die für die Sozialpolitik notwendigen Einkommen erwirtschaften zu können. Zur Versachlichung der Diskussion ist es deshalb dringend geboten, empirisch belastbare Aussagen über Umfang und Struktur des deutschen Sozialstaates zu gewinnen. Im Folgenden wird dazu die Aussagefähigkeit der amtlichen Sozialberichterstattung untersucht. Ausgehend von der Sozialleistungsquote wird zunächst der Aufbau des deutschen Sozialbudgets diskutiert. Im Anschluss an die Kritik der amtlichen Berichterstattung soll in einem weiteren Schritt ein realitätsnahes Bild über den Gesamtumfang sozialstaatlicher Aktivitäten gezeichnet werden. Dazu werden auf Basis eines OECD-Konzepts die Nettosozialleistungsquoten im internationalen Vergleich dokumentiert.

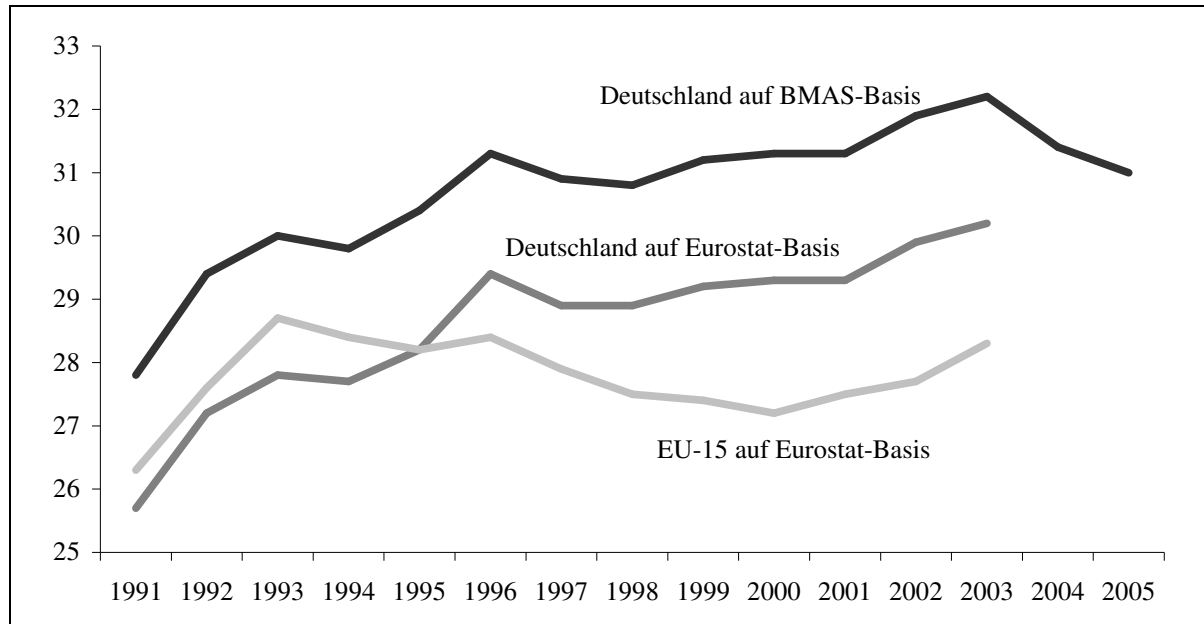
Begrenzt aussagefähige Sozialleistungsquote

Der in längerfristiger Perspektive zu beobachtende Anstieg der Sozialleistungsquote wird vielfach als Indikator für einen ausufernden Wohlfahrtsstaat in Deutschland herangezogen. Die Sozialleistungsquote bildet das Verhältnis der im Sozialbudget erfassten Sozialleistungen zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) ab. Nach der Wiedervereinigung ist die Sozialleistungsquote zunächst von 26,3 auf 31,3 Prozent im Jahr 1996 gestiegen. Nach einer Phase der Konsolidierung in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre stieg sie dann bis zum Jahr 2003 auf ihren vorläufigen Höhepunkt von 32,2 Prozent. In den letzten beiden Jahren ist dagegen ein moderater Rückgang auf zuletzt 31,0 Prozent im Jahr 2005 zu verzeichnen (Abbildung 1).

Abbildung 1

Die Sozialleistungsquote in Deutschland

Sozialleistungen in Prozent des BIP zu Marktpreisen



Deutschland auf BMAS-Basis: 2004 vorläufig, 2005 geschätzt.

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Interpretation der Entwicklung ist jedoch nicht eindeutig: zum einen, weil nicht nur Veränderungen des Sozialbudgets, sondern auch Schwankungen des BIP den Verlauf der Quote beeinflussen. Mit Ausnahme der Jahre 2004 und 2005 zeigt sich jedoch über die Konjunkturzyklen hinweg ein langfristiger Trend zu steigenden Sozialleistungsquoten. Zum anderen sagt die Quote nichts darüber aus, welches Leistungsniveau optimal wäre. Dazu fehlen Informationen sowohl darüber, ob die einzelnen Teilsysteme effizient organisiert sind, als auch über die gesellschaftlichen Sicherungs- und Umverteilungspräferenzen. Die Konzentration allein auf die Ausgabenseite des Sozialstaates schließt a priori eine Beurteilung der Umverteilungseffekte aus.

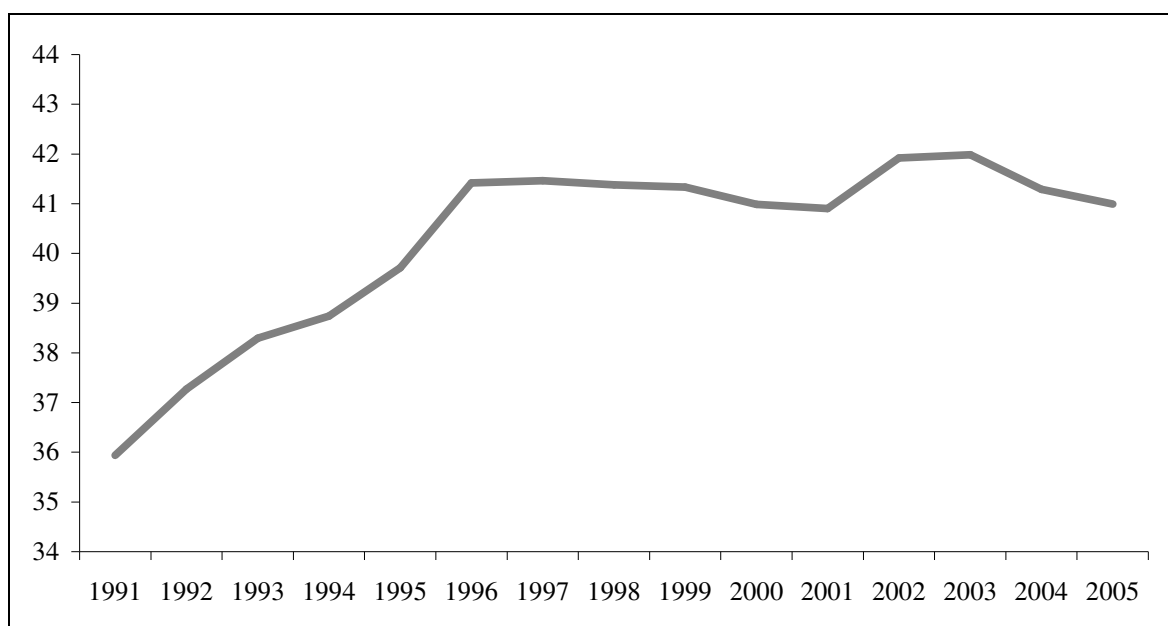
Als Indiz für die These vom ausufernden Sozialstaat wird behelfsmäßig der internationale Vergleich herangezogen. Dabei besteht folgendes methodische Problem: Aufgrund der institutionell unterschiedlich ausgestalteten Sicherungssysteme sind die auf nationalen Abgrenzungen beruhenden Angaben nur schwer vergleichbar. Für die Europäische Union hat deshalb Eurostat die einheitliche Systematik ESSOS zur Abgrenzung von Sozialschutzleistungen entwickelt (Europäische Kommission, 1996). Nach der Eurostat-Klassifikation lag die Sozialleistungsquote für Deutschland mit 30,2 Prozent im Jahr 2003 (zuletzt verfügbare Angaben) um 2 Prozentpunkte unter dem Niveau nach nationaler Abgrenzung. Zum Bei-

spiel waren die Ausgaben zur Ausbildungsförderung, zur Vermögensbildung und freiwillige Arbeitgeberleistungen mit Entgeltcharakter, wie Wohnbeihilfen oder Zuschüsse zur Vermögensbildung, von Eurostat nicht erfasst. Auch das Ehegattensplitting – nach nationaler Abgrenzung eine indirekte Leistung – ist als sozialpolitische Leistung umstritten und wird im europäischen Vergleich nicht als eigenständige Sozialschutzaufwendung einbezogen (Kubitza, 2000; Berntsen, 2004, 9). Im Ergebnis zeigt sich besonders in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre eine deutlich dynamischere Entwicklung des deutschen Sozialstaates im Vergleich zum EU-15-Durchschnitt. Aber auch für den internationalen Vergleich gelten dieselben Einwände zur Aussagefähigkeit der Quote wie für die nationale Betrachtung.

Abbildung 2

Die Transferquote in Deutschland

Anteil der empfangenen monetären Sozialleistungen und Sachtransfers an den verfügbaren Einkommen (nach dem Verbrauchskonzept) in Milliarden Euro



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Ein zeitnäheres Bild vom Umfang der staatlichen Sozialleistungen lässt sich auf der Grundlage der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen entwickeln. Setzt man die von den privaten Haushalten empfangenen monetären und realen Transfers in Relation zu den nach dem Verbrauchskonzept abgegrenzten verfügbaren Einkommen – also einschließlich der Realtransfers (Sachtransfers) –, so erhält man die so genannte Transferquote. Der Anteil der Transfereinkommen zeigt einen ähnlichen Verlauf wie die Sozialleistungsquote (Ab-

bildung 2). Nach einem Anstieg in der ersten Hälfte der neunziger Jahre verharrt er bis zum Jahr 2001 auf einem vergleichsweise hohen Niveau. Nach einem weiteren Anstieg bis zum Jahr 2003 ist allerdings für die Jahre 2004 und 2005 ein Rückgang um insgesamt 1 Prozentpunkt zu verzeichnen. Immerhin steuerten die Transfers zuletzt noch 41 Prozent zum verfügbaren Einkommen bei – 1991 waren es lediglich 35,9 Prozent.

Gleichwohl ist die Transferquote nicht ohne weiteres mit der Sozialleistungsquote gleichzusetzen. Zum einen beinhalten die empfangenen Realtransfers Positionen, die im Sozialbudget nicht als Sozialleistung erfasst sind. Dazu gehört zum Beispiel die öffentlich finanzierte Bereitstellung von Bildungsdienstleistungen. Zum anderen stellt das verfügbare Einkommen eine Nettogröße dar, denn die Primäreinkommen werden ebenso wie die empfangenen monetären Sozialleistungen um geleistete Sozialabgaben und Steuern vermindert (Statistisches Bundesamt, 2006, Tab. 3.4.4.1). Das Konzept verzichtet jedoch auf eine Schätzung, inwieweit die Verwendung des verfügbaren Einkommens und damit der Sozialtransfers durch indirekte Steuern zusätzlich eingeschränkt wird.

Aufbau und Aussagefähigkeit des Sozialbudgets

Die Sozialleistungsquote knüpft an den im Sozialbudget erfassten Ausgaben des Sozialschutzes an, über die die Bundesregierung im vierjährigen Turnus in ihrem Sozialbericht informiert. Während der Sozialbericht selbst einen Überblick über die sozialpolitischen Ziele und Instrumente sowie besonders über aktuelle gesetzgeberische Akzente gibt, liefert der Tabellenanhang zum Sozialbericht den empirischen Überblick über das Sozialbudget. Bereits bei der Aktualität der Daten erfolgt eine erste Einschränkung: Der zuletzt vorgelegte Sozialbericht 2005 (BMAS, 2005) dokumentiert einen groben Überblick über das Sozialbudget lediglich bis zum Jahr 2003, wobei die Angaben ab dem Jahr 2002 vorläufig sind. Infolge der verkürzten 15. Wahlperiode hatte die Bundesregierung auf einen ausführlichen Tabellenanhang verzichtet. Erst im September dieses Jahres, gut ein Dreivierteljahr nach Veröffentlichung des Sozialberichts 2005, erfolgte die Fortschreibung der Daten bis zum Jahr 2005. Damit steht für eine detaillierte Aufschlüsselung lediglich der aktuell veröffentlichte Tabellenauszug zum Sozialbudget 2005 zur Verfügung. Im Gegensatz zum ausführlichen Tabellenanhang, der üblicherweise den Sozialbericht ergänzt, entfallen damit detaillierte Datenaufschlüsselungen für einzelne Teilsysteme.

Grundsätzlich gibt der aktuell vorliegende Tabellenauszug zum Sozialbudget nur Auskunft über aggregierte Größen, die auf der Ausgabenseite nach Institutionen und Funktionen gegliedert ausgewiesen werden. Erfasst werden Leistungen, die durch den Staat, seine Parafisci (z. B. Sozialversicherungsträger) oder durch Private aufgrund gesetzlicher Vorschrif-

ten, also obligatorisch, erfolgen. Darüber hinaus werden freiwillige Leistungen einbezogen, sofern ein Umverteilungscharakter unterstellt werden kann. Dies wird zum Beispiel für die betriebliche Altersvorsorge unterstellt. Dagegen bleibt die steuerlich geförderte, private Vermögensbildung außen vor. Denn selbst wenn sie im Einzelfall der Risikovorsorge dienen mag, wird angenommen, dass sie nicht systematisch der sozialen Sicherung dient und im Regelfall frei von interpersonellen Umverteilungselementen organisiert wird. Auch die Aufwendungen der privaten Krankenversicherung werden nicht abgebildet, weil sie außerhalb der gesetzlichen Versicherungspflicht und anders als bei der freiwilligen Mitgliedschaft in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) ohne originäre Einkommensumverteilungsziele entstehen. Diese Abgrenzung scheint gleichwohl nicht unproblematisch, da die Krankenversicherungspflicht ökonomisch mit der Vermeidung von Freifahrerverhalten begründet ist (Pimpertz, 2001, 78 ff.) und privat Versicherte auch ohne Obligatorium gleichermaßen dieses soziale Sicherungsmotiv erfüllen.

Die institutionelle Gliederung weist neben der allgemeinen Sozialversicherung Sondersysteme auf, die, wie im Fall der berufsständischen Versorgungswerke, ähnliche Sicherungsziele verfolgen und auf gesetzlichen Vorschriften beruhen. Es folgen Leistungssysteme des öffentlichen Dienstes (z. B. Pensionen), der Arbeitgeber (z. B. Entgeltfortzahlung) sowie Entschädigungs-, Förder- und Fürsorgesysteme des Staates. In dieser Gliederung werden zunächst die direkten Leistungen erfasst, ergänzt um indirekte Leistungen, wie zum Beispiel die steuerlichen Maßnahmen und den Familienleistungsausgleich. Für das Jahr 2005 weist der jüngste Tabellenauszug ein Sozialbudget von 695,7 Milliarden Euro aus – gegenüber 1991 eine Steigerung um nominal 268,7 Milliarden Euro oder um 62,5 Prozent (Tabelle 1).

In der Summe wird das Sozialbudget um die Beiträge des Staates bereinigt. Damit werden Doppelzählungen vermieden, wenn zum Beispiel die Rentenversicherung Beitragszuschüsse zur Krankenversicherung der Rentner gewährt oder die Bundesagentur für Arbeit Sozialbeiträge entrichtet. Denn die Beiträge des Staates berühren sowohl die Ausgabenseite der zahlenden Institution als auch die Einnahmenseite der empfangenden Institution. Insgesamt beliefen sich diese Zahlungen laut Sozialbericht im Jahr 2003 auf knapp 38,5 Milliarden Euro oder 1,8 Prozent des BIP. Im aktuellen Tabellenauszug wird die Summe nicht ausgewiesen. Seit dem Jahr 2001 wird diese auf europäischer Ebene übliche Konsolidierung auch für das nationale Sozialbudget rückwirkend angewendet. Für die Betrachtung einzelner Teilsysteme werden die Beiträge des Staates dagegen weiterhin einbezogen, um einen vollständigen Überblick über die Ausgaben- und Finanzierungsströme einzelner Systeme geben zu können (Kubitza, 2001, 5 f.).

Tabelle 1

Struktur des deutschen Sozialbudgets

	1991	2005
Sozialbudget in Milliarden Euro	427,0	695,7
Ausgabenbereiche nach institutioneller Abgrenzung in Prozent des Sozialbudgets		
1. Direkte Leistungen insgesamt	93,9	90,2
Allgemeine Systeme	62,4	67,9
darunter:		
Gesetzliche Rentenversicherung	29,9	32,6
Gesetzliche Krankenversicherung	20,8	19,4
Pflegerversicherung (ab 1995)	–	2,4
Arbeitsförderung	10,0	11,9
Rest ¹⁾	1,7	1,5
Sondersysteme	0,8	0,8
Leistungssysteme des öffentlichen Dienstes	7,7	7,2
Leistungssysteme der Arbeitgeber	10,4	7,6
Entschädigungssysteme	2,0	0,6
Förder- und Fürsorgesysteme	10,6	6,0
2. Indirekte Leistungen insgesamt	6,1	9,8
Steuerliche Maßnahmen ohne Familienleistungsausgleich	6,1	4,9
Familienleistungsausgleich (ab 1996)	–	4,9
Finanzierung des Sozialbudgets nach Quellen in Prozent des Sozialbudgets		
Unternehmen	32,7	26,5
Private Haushalte	26,6	26,4
Öffentliche Haushalte	39,0	45,3
darunter:		
Bund	20,4	24,8
Länder	10,1	11,1
Gemeinden	8,5	9,4
Rest ²⁾	1,7	1,8

Angaben für 2005 geschätzt. 1) Private Altersvorsorge, Unfallversicherung. 2) Sozialversicherung, private Organisationen ohne Erwerbszweck, übrige Welt.

Quellen: Bundesministerium für Arbeit und Soziales; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die allgemeinen Systeme der Sozialversicherung bilden mit aktuell 67,9 Prozent den größten Anteil des Sozialbudgets. Dabei legte der Anteil der Gesetzlichen Rentenversicherung seit der Wiedervereinigung um 2,7 Prozentpunkte auf 32,6 Prozent zu. Gegenüber dem Jahr 1991 schlägt zudem die Pflegeversicherung, die erst im Jahr 1995 eingeführt wurde, mit 2,4 Prozentpunkten zu Buche. Der leichte Rückgang des Anteils der GKV – unter anderem zurückzuführen auf die rückläufige Zahl der Versicherten in der GKV – wurde da-

mit deutlich überkompensiert. Eine weitere signifikante Verschiebung ergibt sich zwischen den direkten Leistungen, die als monetäre oder reale Transfers von den staatlichen Institutionen oder den Parafisci gewährt werden, und den indirekten, also steuerpolitischen Maßnahmen der Sozialpolitik. Besonders aufgrund der Neuorganisation des Familienleistungsausgleichs ab dem Jahr 1996 ist der Anteil indirekter Leistungen gegenüber dem Jahr 1991 von 6,1 auf derzeit 9,8 Prozent gestiegen.

In einer weiteren Differenzierung wird die Ausgabenseite im Tabellenauszug des Sozialbudgets 2005 nach Funktionen aufgeschlüsselt. Neben den Ausgaben zur Förderung von Ehe und Familien in Höhe von 13,9 Prozent des Sozialbudgets im Jahr 2005 – hierunter erfasst das nationale Sozialbudget auch die „Kosten“ des Ehegattensplittings – werden die Leistungen unterschiedlicher Institutionen für Gesundheit (33,9 Prozent), Beschäftigung (9,0 Prozent) sowie für das Alter und Hinterbliebene (39,3 Prozent) aggregiert. Die Rubrik „übrige Funktionen“ (3,5 Prozent) fasst zum Beispiel Wohnhilfen oder die im internationalen Kontext nicht berücksichtigten staatlichen Hilfen zur Vermögensbildung zusammen.

Eine differenzierte Aufschlüsselung nach den Instrumenten der Sozialpolitik ermöglicht aber weder die funktionale noch die institutionelle Gliederung. Denn hinter den Teilsystemen und Kategorien verbergen sich hoch komplexe Aggregate. So erlaubt die Darstellung keine Unterscheidung nach versicherungstypischer Leistung und originärer Einkommensumverteilung. Eine Differenzierung in monetäre und reale Transfers für einzelne Sicherungssysteme kann nur der ausführliche Tabellenanhang zum Sozialbericht liefern. Die funktionale Gliederung suggeriert eine Zieltaxonomie, die aber in der Realität nicht besteht. Vielmehr offenbart ein tieferer Einblick in die Teilsysteme sehr heterogene Zielstrukturen:

- Familienpolitische Leistungen nach der funktionalen Gliederung knüpfen sowohl an der Anzahl der Kinder (Kindergeld) als auch am Einkommen (Erziehungsgeld) an. Sie verbinden Sachleistungen (beitragsfreie Familienversicherung in der Kranken- und Pflegeversicherung) mit der Einkommensumverteilung (lohnabhängige Beitragsfinanzierung) oder knüpfen an außerfamiliären Kriterien wie dem Immobilienerwerb an (das mittlerweile abgeschaffte Baukindergeld).
- Die Ausgaben der GKV nach der institutionellen Gliederung spiegeln familien- und gesundheitspolitische Ziele wider. Auf der Einnahmenseite werden bei der lohnabhängigen Beitragsfinanzierung Versicherungsmotive mit originärer Einkommensumverteilung vermengt.

Der Aufbau des Sozialbudgets bildet also weder einzelne Instrumente staatlicher Sozialpolitik ab, noch weist er finanzielle Auswirkungen einzelnen Maßnahmen zu.

Des Weiteren gibt der vorliegende Tabellenauszug ebenso wie der ausführliche Tabellenanhang Auskunft über die Finanzierungsseite. Aufgeschlüsselt nach Arten werden die Sozialbeiträge der Versicherten und die der Arbeitgeber ausgewiesen sowie die Zuweisungen aus Steuermitteln. Eine detaillierte Aufgliederung für einzelne Teilsysteme entfällt allerdings mit den angesprochenen Kürzungen des Sozialberichts 2005, so dass nur auf eine Übersicht zurückgegriffen werden kann. Danach wurden 59,7 Prozent des Sozialbudgets über Versichertenbeiträge finanziert und 38,6 Prozent aus Steuermitteln. Der Beitragsanteil der Versicherten ist seit dem Jahr 1991 um 0,3 Prozentpunkte auf 25,9 Prozent gesunken, der Finanzierungsanteil der Arbeitgeber – ohne Beiträge der Selbstständigen, die unter den Versicherten subsumiert werden – sank dagegen um 5,6 Prozentpunkte auf 33,8 Prozent. Darin enthalten sind Beiträge, die als Gegenwert für empfangene Leistungen (z. B. die Beihilfe) unterstellt werden, die jenen entsprechen, die Mitgliedern in beitragsorientierten Systemen gewährt werden. Der steuerfinanzierte Anteil am Sozialbudget hat seit der Wiedervereinigung um 6,2 Prozentpunkte oder fast ein Fünftel zugelegt.

Wie sich aber die Steuerlasten auf Arbeitnehmer, Selbstständige, Rentner und Arbeitgeber verteilen, vermögen weder der ausführliche Tabellenanhang noch der verkürzte Tabellenauszug aufzuschlüsseln. Deshalb gibt auch die Finanzierung nach Quellen nur ein unvollständiges Bild (Tabelle 1). Denn in dieser Übersicht werden als Finanziere für das Jahr 2005 neben Unternehmen (26,5 Prozent) und privaten Haushalten (26,4 Prozent) vor allem Bund, Länder und Gemeinden (zusammen 45,3 Prozent) aufgeführt. Der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand ist seit dem Jahr 1991 um 6,3 Prozentpunkte oder fast ein Sechstel gestiegen. Ungeklärt bleibt aber, auf welchem Weg sich die öffentliche Hand refinanziert, das heißt, wie sich diese Finanzierungslasten auf Unternehmen und private Haushalte verteilen und welcher Anteil auf die Empfänger sozialer Leistungen selbst entfällt.

Das Konzept der Nettosozialleistungsquote

Um zumindest auf der aggregierten Ebene ein realistisches Bild über den Umfang sozialstaatlicher Aktivitäten geben zu können, hat die OECD ein Konzept entwickelt, das ausgehend von der Ausgabenseite sowohl den Refinanzierungsmöglichkeiten des Staates zulasten der Sozialleistungen Rechnung trägt als auch der Möglichkeit, über das Steuersystem sozialpolitische Akzente zu setzen (Adema, 1999). Dieses Konzept wurde speziell für den internationalen Vergleich entwickelt, um den teilweise sehr unterschiedlich ausgestalteten nationalen Sozialsystemen Rechnung zu tragen. Aufgrund der sehr aufwendigen methodischen und empirischen Vorarbeiten liegt eine aktuelle Auswertung für 23 OECD-Staaten lediglich für den Datenstand des Jahres 2001 vor (Adema/Ladaique, 2005).

Ausgehend von der Bruttosozialleistungsquote des Jahres 2001 – analog zur Eurostat-Abgrenzung ermittelt und ausgedrückt in Prozent des BIP zu Faktorkosten oder des BIP zu Herstellungspreisen nach ESVG 95 – werden zunächst direkte Abgaben auf monetäre Sozialleistungen abgezogen und um die Belastung der verbleibenden Nettobarleistungen durch indirekte Steuern korrigiert. Das soll den unmittelbaren Refinanzierungsmöglichkeiten des Sozialstaates Rechnung tragen (Tabelle 2). Für Deutschland wurde der Anteil der direkten Abgaben auf Sozialleistungen am Bruttosozialprodukt zu Herstellungspreisen auf Basis der Angaben des damaligen Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (BMAS) mit 1,4 Prozentpunkten ermittelt – abgeleitet aus den Positionen des ausführlichen Tabellenanhangs zum Sozialbericht 2001 und geschätzt mithilfe der Nettolohnquote nach den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (Adema/Ladaique, 2005, 16 ff.; 55). Bei der Schätzung der indirekten Steuerquote (in Prozent des BIP) wird auf die durchschnittliche indirekte Steuerrate des privaten und öffentlichen Konsums (bereinigt um den Lohnkostenanteil der öffentlich Bediensteten) zurückgegriffen. Unschärfen ergeben sich aus dem möglicherweise höheren Konsumanteil von Gütern mit ermäßigtem Steuersatz bei den Transferempfängern. In Ermangelung eines amtlichen Mikrosimulationsmodells lässt sich diese Ungenauigkeit infolge der unterstellten durchschnittlichen Rate der indirekten Besteuerung für Deutschland jedoch nicht vermeiden (Adema/Ladaique, 2005, 20 ff.).

Da der Sozialstaat nicht nur selbst oder über Parafisci agieren kann, sondern auch Private zur Umsetzung sozialstaatlicher Ziele verpflichtet – zum Beispiel die Arbeitgeber zur Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall –, wird analog mit den obligatorischen, privat finanzierten Bruttosozialleistungen verfahren. In einem weiteren Schritt wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Staat auch im Rahmen der Steuerpolitik sozialpolitische Aktivitäten unterstützt, zum Beispiel durch den Abzug der Vorsorgeaufwendungen. Steuervergünstigungen, die in ihrer Wirkung Barleistungen gleichkommen, werden ebenfalls erfasst und um die Belastung durch indirekte Steuern korrigiert. Damit ergeben sich für Deutschland im Jahr 2001 laufende öffentliche Nettosozialleistungen in Höhe von 28,4 Prozent des BIP zu Herstellungspreisen. Die steuerliche Förderung sozialer Sicherungsanstrengungen erfasst aber nicht nur obligatorische, sondern auch freiwillige Leistungen. Sofern freiwillige Investitionen der Privathaushalte sozialen Sicherungszielen nach der funktionalen Abgrenzung entsprechen und einen Umverteilungscharakter aufweisen, werden auch diese einbezogen und analog behandelt. Hierzulande werden die steuerlichen Anreize freiwilliger Investitionen in den Sozialschutz vor allem im Rahmen der privaten Altersvorsorge und vor dem Hintergrund des Übergangs zur nachgelagerten Besteuerung in den kommenden Jahren an Bedeutung gewinnen. In den USA spielen dagegen steuerpolitische Instrumente der Sozialpolitik schon traditionell eine bedeutsamere Rolle (Adema/Ladaique, 2005, 33).

Tabelle 2

Das Konzept der Nettosozialleistungsquote

Angaben in Prozent des BIP zu Herstellungspreisen für das Jahr 2001

		Deutsch- land	USA	Schweden
1.	Öffentliche Bruttosozialleistungen	30,6	15,7	35,1
1.1	- Direkte Steuern und Sozialversicherungsabgaben (auf Barleistungen)	- 1,4	- 0,6	- 4,2
1.2	- Indirekte Steuern auf den Konsum (finanziert aus öffentlichen Nettosozialleistungen in bar)	- 2,3	- 0,4	- 2,9
1.3	+ Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven (wirkungsgleich wie Barleistungen)	+ 1,2	+ 0,8	+ 0,0
1.4	- Indirekte Steuern auf den privaten Konsum (finanziert aus Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven)	- 0,2	- 0,0	- 0,0
1.5	+ <i>Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven (gewährt auf laufende privat finanzierte Sozialleistungen)</i>	+ 0,5	+ 1,3	+ 0,0
2.	= Laufende öffentliche Nettosozialleistungen	28,4	16,9	28,0
2.1	+ Obligatorische, privat finanzierte Bruttosozialleistungen	+ 1,5	+ 0,4	+ 0,7
2.2	- Direkte Steuern und Sozialversicherungsabgaben (auf privat finanzierten, obligatorischen Sozialleistungen)	- 0,6	- 0,0	- 0,2
2.3	- Indirekte Steuern auf den privaten Konsum (finanziert aus privaten, obligatorischen Nettosozial- leistungen)	- 0,1	- 0,0	- 0,4
3.	= Öffentlich veranlasste Nettosozialleistungen	29,2	17,2	28,3
3.1	+ Freiwillige private Bruttosozialleistungen	+ 2,4	+ 9,4	+ 3,4
3.2	- Direkte Steuern und Sozialabgaben (auf freiwillige, privat finanzierte Sozialleistungen)	- 0,1	- 0,6	- 0,8
3.3	- Indirekte Steuern auf den privaten Konsum (finanziert aus freiwilligen privaten Nettosozialleistungen)	- 0,1	- 0,2	- 0,4
1.5	- <i>Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven (gewährt auf laufende privat finanzierte Sozialleistungen)</i>	- 0,5	- 1,3	+ 0,0
4.	= Totale Nettosozialleistungen	30,8	24,5	30,6

Abweichungen in den Summen rundungsbedingt. 1.5: Zur Vermeidung von Doppelzählungen werden die Steuervergünstigungen aus sozialpolitischen Motiven, die auf laufende privat finanzierte Sozialleistungen gewährt werden, zur Ermittlung der totalen Nettosozialleistungen wieder abgezogen. Sozialleistungen nach der Abgrenzung der Europäischen Sozialleistungsstatistik (ESSOSS) bezogen auf das BIP zu Herstellungspreisen, weil mit dieser Größe das BIP zu Marktpreisen – analog zur Ermittlung der Nettosozialleistungsquote – um Subventionen und indirekte Steuern bereinigt wird.

Quellen: Adema/Ladaique, 2005; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Üblicherweise werden die Sozialleistungen auf das BIP zu Marktpreisen bezogen. Bleibt man bei dieser Bezugsgröße, dann ergibt sich für Deutschland im Jahr 2001 eine Nettosozialleistungsquote von 27,6 Prozent gegenüber einem OECD-Durchschnitt für 23 unter-

suchte Staaten in Höhe von 19,8 Prozent (Adema/Ladaique, 2005, 71). Mit der Bereinigung der Sozialleistungen um indirekte Steuern und steuerpolitische Subventionen liegt es aber nahe, die Nettosozialleistungen in Bezug zu einer analog um Subventionen und indirekte Steuern korrigierten Größe zu setzen. Dazu verwendet die OECD das BIP zu Herstellungspreisen (Adema/Ladaique, 2005, 31). Der Unterschied zum BIP zu Marktpreisen besteht aus dem Saldo aus Gütersteuern und Gütersubventionen. Da die Gütersteuern in Deutschland mehr als das Zwanzigfache höher sind als die Gütersubventionen, ist das BIP zu Marktpreisen im Durchschnitt um rund 200 Milliarden Euro höher als das BIP zu Herstellungspreisen. Die Verwendung der Netto- anstelle der Bruttosozialleistungen sowie die beiden unterschiedlichen Bezugsgrößen haben für Deutschland im Jahr 2001 folgende Auswirkungen:

1. Die Nettosozialleistungsquote liegt um 3,2 Prozentpunkte höher, wenn das BIP zu Herstellungspreisen anstatt das BIP zu Marktpreisen als Bezugsgröße verwendet wird.
2. Die Nettosozialleistungsquote liegt um 0,2 Prozentpunkte höher als die Bruttosozialleistungsquote, wobei jeweils das BIP zu Herstellungspreisen als Bezugsgröße herangezogen wird.

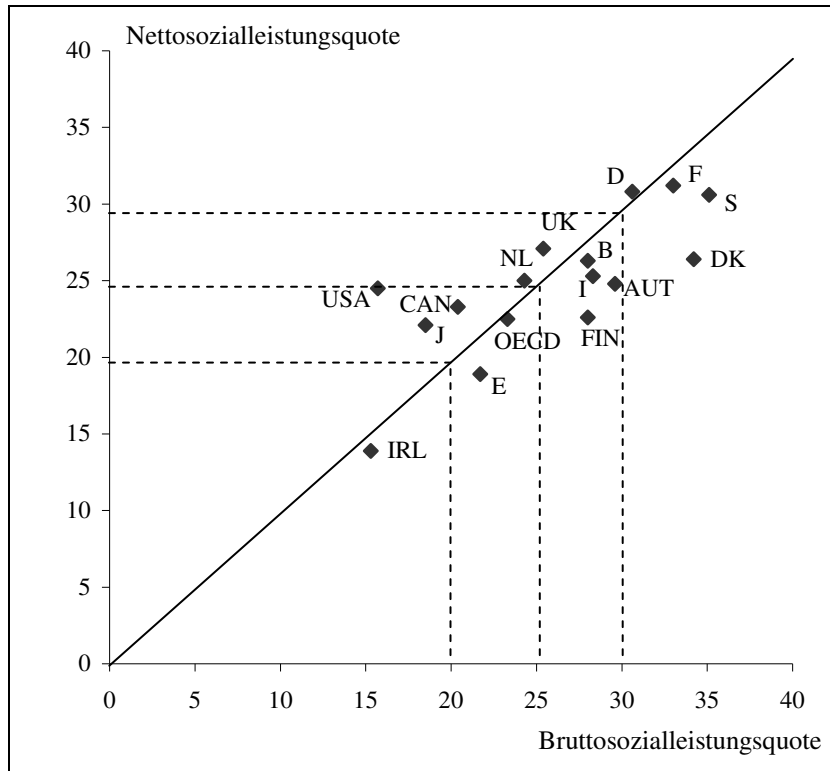
Nettosozialleistungsquoten im internationalen Vergleich

Die so definierte deutsche Nettosozialleistungsquote lag im Jahr 2001 um 8,3 Prozentpunkte über dem OECD-Durchschnitt der 23 untersuchten Länder. Während sich für den deutschen Sozialstaat per saldo nur geringfügige Abweichungen ergeben, weisen vor allem die skandinavischen Länder deutliche Unterschiede zwischen Brutto- und Nettowerten auf (Abbildung 3). Im Vergleich der Bruttoquoten liegen neben Frankreich mit 33,0 Prozent vor allem Schweden (35,1 Prozent) und Dänemark (34,2 Prozent) vor Deutschland. Nach dem Nettosozialleistungskonzept fallen aber Dänemark und Schweden mit 26,4 und 30,6 Prozent hinter Deutschland zurück. Für Deutschland ergeben sich nahezu identische Werte für Bruttosozialleistungsquoten und Nettosozialleistungsquoten. Deutschland liegt deshalb fast auf der Winkelhalbierenden. Dagegen haben Länder mit niedrigeren Nettosozialleistungsquoten Positionen unterhalb der Winkelhalbierenden. Eine im Vergleich zum Ausgangswert deutlich niedrigere Nettosozialleistungsquote weist auch Finnland auf – wenn auch auf niedrigerem Niveau (28,0 zu 22,6 Prozent). Für Spanien, Italien und Österreich weichen die Nettowerte ebenfalls deutlich von den Bruttowerten nach unten ab. Typischerweise führt bei diesen Ländern die hohe Belastung monetärer Sozialleistungen durch direkte und indirekte Steuern zu einem deutlich nach unten korrigierten Nettosozialleistungsniveau. Für Schweden wird dies auch explizit in Tabelle 2 dargestellt.

Abbildung 3

Sozialleistungsquoten im internationalen Vergleich

Brutto- und Nettosozialleistungen im Jahr 2001 in Prozent des BIP zu Herstellungspreisen



OECD: Neben den hier dargestellten Ländern umfasst das OECD-Aggregat Australien, Island, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, Slowakische Republik, Südkorea und Tschechische Republik.

Quellen: Adema/Ladaique; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Umgekehrt setzen andere Sozialstaaten weniger auf eine institutionell verankerte Sozialpolitik und fördern den Sozialschutz stärker über das Steuersystem. Für dieses Modell stehen die USA Pate. Dort führen vor allem die freiwilligen privaten und steuerlich geförderten Sozialleistungen zu einem Anstieg der Nettosozialquote auf 24,5 Prozent (s. Tabelle 2). Damit übertreffen die USA den OECD-23-Durchschnitt um 2 Prozentpunkte und landen in etwa auf dem Leistungsniveau Italiens oder der Niederlande. Ähnliche Effekte ergeben sich für Japan und Kanada, deren Positionen deutlich oberhalb der Winkelhalbierenden sich ebenfalls durch die überwiegend über das Steuersystem instrumentalisierte Sozialpolitik erklären.

Nach diesem Konzept muss die üblicherweise nach der Höhe des Bruttosozialleistungsniveaus vorgenommene Unterscheidung der Sozialstaatsmodelle in Frage gestellt werden. Denn zum einen verkleinert sich in der Betrachtung der Nettoquoten die Spanne zwischen den Staaten mit den niedrigsten und höchsten Werten bei der in Abbildung 3 betrachteten

Länderauswahl von 19,8 Prozentpunkten bei den Brutto- und auf 13 Prozentpunkte bei den Nettowerten. Zum anderen ergeben sich deutliche Unterschiede in der Struktur der nationalen Sozialpolitiken. Auf der einen Seite gibt es die institutionell gebundene Sozialpolitik kontinentaleuropäischer Prägung mit mehr oder weniger stark ausgeprägter Abgabenbelastung monetärer Sozialeinkommen. Auf der anderen Seite existiert eine Sozialpolitik, die weniger von sozialstaatlichen Institutionen geprägt ist als vielmehr durch steuerlich begünstigte, freiwillige Investitionen privater Haushalte auf freien Märkten.

Notwendige Aktualisierung und Datenerweiterung

Angesichts der Brisanz der Diskussion um die Reform des Sozialstaates kann die amtliche Sozialberichterstattung kaum brauchbare Größen liefern. Besonders werden das komplexe sozialpolitische Zielgefüge sowie die daraus resultierende Vielfalt und das Nebeneinander von Instrumenten nicht abgebildet. Differenzierte Aussagen auch zu Teilsystemen sind auf der Basis der institutionell oder funktional gegliederten Ausgabenaggregate kaum möglich. Bereits die Bestimmung des Umfangs sozialstaatlicher Aktivitäten stößt an die Grenzen der nicht zielführend aufgebauten Sozialberichterstattung. Besonders mangelt es an einer regelmäßigen Darstellung der Refinanzierung zulasten der Bruttosozialleistungen. Dringend geboten ist deshalb eine Weiterentwicklung der amtlichen Dokumentation im Sinne des OECD-Konzepts der Nettosozialleistungsquote. Erst damit werden realitätsnähere und differenziertere Aussagen vor allem im internationalen Vergleich möglich. So kann die These, dass Deutschland im internationalen Vergleich über einen der am weitesten ausgebauten Wohlfahrtsstaaten verfügt, stichhaltig belegt werden. Auch lassen sich die Gründe nachvollziehen, warum die skandinavischen Länder – landläufig als Wohlfahrtsstaatsmodell bezeichnet – in der Nettobetrachtung deutlich günstiger abschneiden. Zum anderen relativiert sich das tradierte Bild über die liberaler verfassten Sozialstaaten. Denn die Einbeziehung steuerlicher Anreize für freiwillige Sozialschutzinvestitionen offenbart, dass auch Nationen mit einer geringen Bruttosozialleistungsquote über ein weit ausgebautes sozialstaatliches Sicherungsnetz verfügen, wenn auch mit einer anderen instrumentellen Ausrichtung. Diese Aussagen basieren auf einer Einzelstudie der OECD, die aufgrund der aufwendigen Datenbeschaffung ein erhebliches Aktualitätsdefizit aufweist. Ziel muss es sein, auf nationaler Ebene die amtliche Sozialberichterstattung so weit aufzubereiten und zeitnah zu aktualisieren, dass ein regelmäßiger und zeitnaher internationaler Vergleich auf der Basis des aussagefähigen OECD-Konzepts möglich wird.

Für die sozialpolitische Diskussion in Deutschland ist darüber hinaus eine genauere Aufschlüsselung der Finanzierungslasten des Sozialstaates wünschenswert, besonders der Nachweis, wie sich die öffentliche Hand ihrerseits zulasten der privaten Haushalte und Un-

ternehmen refinanziert. Erst auf der Basis dieser Angaben lassen sich Aussagen über die Umverteilungseffekte des Sozialstaates, das heißt Transfer- und Finanzierungsströme, treffsicher – zum Beispiel nach Haushaltstypen gegliedert – identifizieren und saldieren. Voraussetzung für eine solche Nettozahler-Transferempfänger-Bilanz ist die Auswertung einer repräsentativen und umfassenden Mikrodatenbasis. Hierzu besteht noch weiterer Forschungs- und Handlungsbedarf:

- Die staatliche Umverteilung erfolgt unter vielfältigen Zielen und knüpft an unterschiedlichen Einkommensabgrenzungen des Gesetzgebers an.
- Die Finanzierung erfolgt zum einen durch zweckgebundene Sozialabgaben, zum anderen aber aus Steuermitteln, die nach dem Non-Affektationsprinzip nicht direkt der sozialen Sicherung zurechenbar sind. Zudem wird sowohl die Einkommensentstehung als auch deren Verwendung besteuert.
- Und nicht zuletzt erfordert die Mehrdeutigkeit des Umverteilungsbegriffs eine differenzierte methodische Vorgehensweise. Zum einen gilt es, zwischen versicherungstypischer und originärer Einkommensumverteilung zu unterscheiden. Beide Vorgänge werden im Rahmen der gesetzlichen Sozialversicherung vermischt. Zum anderen sind interpersonelle Umverteilungen vor dem Hintergrund intertemporaler Effekte zu relativieren, also die Verteilung von Einkommensströmen im Lebenszyklus.

Letztlich lassen sich die Umverteilungseffekte des Sozialstaates im Status quo und die Veränderungen, die sich aus den unterschiedlichen Reformoptionen ergeben, nur über Mikrosimulationen bestimmen. So ambitioniert ein solches Forschungsvorhaben erscheinen mag, angesichts der oftmals emotional geführten Reformdiskussion ist eine wissenschaftliche Analyse der Verteilungseffekte des Sozialstaates unverzichtbar. Hier ist aber nicht nur die wissenschaftliche Forschung in der Pflicht, sondern auch die Bundesregierung muss im Rahmen ihrer regelmäßigen Berichterstattung die notwendigen Daten aktuell aufbereiten.

Literatur

Adema, Willem, 1999, Net Social Expenditure, OECD Labour Market and Social Policy Occasional Paper, Nr. 39, Paris

Adema, Willem / Ladaique, Maxime, 2005, Net Social Expenditure, 2005 edition, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 29, URL: <http://www.oecd.org/els/workingpapers> [Stand: 2006-01-10]

Berntsen, Roland, 2004, Das Sozialbudget 2002 – Aktuelle Entwicklungen im sozialen Sicherungssystem Deutschlands, in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 7–8/2004, S. 4–10

BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2005, Sozialbericht 2005, URL: <http://www.bmas.bund.de> [Stand: 2005-09-20]

Europäische Kommission, 1996, ESSOS-Handbuch 1996, URL: <http://www.eds-destatis.de> [Stand: 2006-05-10]

Eurostat, 2006, European social statistics, Social protection – Expenditures and Receipts, URL: <http://epp.eurostat.cec.eu.int> [Stand: 2006-03-14]

Kubitza, Arne, 2000, Mehr internationale Vergleichbarkeit, in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 12/2000, S. 10–13

Kubitza, Arne, 2001, Neue Methodik, in: Bundesarbeitsblatt, Nr. 10/2001, S. 5–9

Pimpertz, Jochen, 2001, Marktwirtschaftliche Ordnung der sozialen Krankenversicherung, Untersuchungen zur Wirtschaftspolitik, Nr. 121, Köln

Pimpertz, Jochen, 2004, Soziale Sicherung, in: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.), Perspektive 2050 – Ökonomik des demographischen Wandels, Köln, S. 239–264

Statistisches Bundesamt, 2006, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktsberechnungen – detaillierte Ergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4 (Stand: Februar 2006), Wiesbaden

Social Security in Germany

A simplistic way to describe the scope of the German welfare state is the social expenditure-to-GDP ratio. However, on the background of the present reform debate the official social security report shed little light on the proliferation and effects of the social benefits. Firstly, the data update is late and incomplete. Secondly, their aggregation and classification do not capture the hotchpotch of schemes and social policy objectives. One particular loophole is the lacking link between revenue and expenditure flows. More detailed an OECD analysis of net social expenditure for 2001 which includes the refinancing routes at cost of social benefits finds Germany as second most expansive welfare state behind France. Denmark and Sweden, popularly depicted as prototypes of “big government,” rank behind them because of high taxes on benefits. Moreover, supposedly “small government” countries like the US close ranks with some European “cradle-to-grave” welfare states because of stronger reliance on tax incentives to stimulate voluntary, individual expenditure.