



Fachbereich WD 6

Beitragstragung in der Sozialversicherung

Beitragstragung in der Sozialversicherung

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 077/25
Abschluss der Arbeit: 13.01.2026 (zugleich letzter Abruf der Internetquellen)
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzusegnen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Grundlagen der Beitragstragung	4
3.	Ausnahmen von der paritätischen Beitragstragung	6
4.	Verfassungsrechtlicher Rahmen	8
4.1.	Kompetenzregelung Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG	8
4.1.1.	Literatur	8
4.1.2.	Rechtsprechung	9
4.2.	Sozialstaatsprinzip Art. 20 Abs. 1 GG	11
4.3.	Grundrechte	12
4.3.1.	Eigentumsgarantie Art. 14 Abs. 1 GG	12
4.3.2.	Wirtschaftliche Handlungsfreiheit Art. 2 Abs. 1 GG	13
4.3.3.	Allgemeiner Gleichheitssatz Art. 3 Abs. 1 GG	14
5.	Auswirkungen auf die Sozialversicherung sowie ökonomische Aspekte	15

1. Einleitung

In der vorliegenden Arbeit werden die Rechtsgrundlagen der Verteilung der Beitragslast in der Sozialversicherung zwischen Arbeitnehmern und -gebern sowie der Gestaltungrahmen des Gesetzgebers hinsichtlich einer Abweichung vom Prinzip der paritätischen Finanzierung dargestellt. Abschließend wird auf mögliche Auswirkungen einer abweichenden Verteilung der Beitragslast eingegangen.

2. Grundlagen der Beitragstragung

Die Mittel der Sozialversicherung einschließlich der Arbeitsförderung werden nach Maßgabe der besonderen Vorschriften für die einzelnen Versicherungszweige gemäß § 20 Abs. 1 des Vierten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB IV)¹ durch Beiträge der Versicherten, der Arbeitgeber und Dritter, durch staatliche Zuschüsse und durch sonstige Einnahmen aufgebracht.

Die Beiträge für die kraft Gesetzes in der Kranken-, Pflege, Renten- und Arbeitslosenversicherung versicherten Beschäftigten sind vom Arbeitgeber als Gesamtsozialversicherungsbeitrag an die zuständige Einzugsstelle zu zahlen. Schuldner des Gesamtsozialversicherungsbeitrags ist mithin der Arbeitgeber. Dieser hat gegen den Beschäftigten wiederum einen Anspruch auf den vom Beschäftigten zu tragenden Teil des Gesamtsozialversicherungsbeitrags (§§ 28d ff. SGB IV); er ist berechtigt den Beitragsanteil des Beschäftigten vom Gehalt einzubehalten (Lohnabzugsverfahren). Die Regelungen zur Beitragstragung geben mithin Auskunft darüber, wer im Ergebnis ganz oder teilweise mit dem Beitrag wirtschaftlich belastet wird (Beitragstragung: Zuordnung der Beitragslast im Innenverhältnis der Vertragsparteien Arbeitgeber und Arbeitnehmer).

Bei versicherten Beschäftigten sind die Beiträge zur Sozialversicherung grundsätzlich zur Hälfte von den Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu tragen. Rechtsgrundlagen hierfür sind für die

- Arbeitslosenversicherung § 346 Abs. 1 Satz 1 des Dritten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB III)²
- gesetzliche Krankenversicherung § 249 Abs. 1 Satz 1 des Fünften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB V)³

1 Viertes Buch Sozialgesetzbuch – Gemeinsame Vorschriften für die Sozialversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. November 2009 (BGBl. I S. 3710, 3973; 2011 I S. 363), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 362) geändert worden ist.

2 Drittes Buch Sozialgesetzbuch – Arbeitsförderung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 1997, BGBl. I S. 594, 595), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 371) geändert worden ist.

3 Fünftes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Krankenversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Dezember 1988, BGBl. I S. 2477, 2482), das zuletzt durch Artikel 3a des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 371) geändert worden ist.

-
- gesetzliche Rentenversicherung § 168 Abs. 1 Nr. 1 des Sechsten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VI)⁴ und für die
 - soziale Pflegeversicherung § 58 Abs. 1 Satz 1 des Elften Buchs Sozialgesetzbuch (SGB XI)⁵.

Die Beiträge zur gesetzlichen Unfallversicherung sind hingegen allein von den Arbeitgebern zu tragen und werden gemäß § 150 Abs. 1 Satz 1 des Siebten Buchs Sozialgesetzbuch (SGB VII)⁶ über eine Umlage von den beitragspflichtigen Unternehmen erhoben. Die Arbeitgeber erhalten hierdurch Versicherungsschutz für ihre Beschäftigten gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten; die gesetzliche Unfallversicherung übernimmt insoweit die Haftung der Arbeitgeber.⁷

Die Beteiligung der Arbeitgeber an den Beiträgen zur Sozialversicherung geht auf die Bismarck'schen Sozialreformen zurück. So regelte bereits das Gesetz betreffend der Krankenversicherung der Arbeiter vom 15. Juni 1883 die Beitragstragung zu zwei Dritteln durch die Arbeitnehmer und zu einem Drittel durch die Arbeitgeber. Die in der Krankenversicherung heute geltende paritätische Beitragstragung ist mit dem durch den aus Vertretern der Länder der Westzonen gebildeten Wirtschaftsrat erlassenen Sozialversicherungs-Anpassungsgesetz (SVAG) vom 17. Juni 1949 eingeführt worden. Das Unfallversicherungsgesetz vom 6. Juli 1884 regelte die bis heute gültige alleinige Beitragspflicht der Arbeitgeber. Mit dem Gesetz betreffend die Invaliditäts- und Altersversicherung der Arbeiter vom 22. Juni 1889 und dem Versicherungsgesetz für Angestellte vom 20. Dezember 1911 ist die paritätische Beitragstragung in der heutigen allgemeinen Rentenversicherung von Beginn an geregelt worden. Auch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAVG) vom 16. Juli 1927 sah bereits die heute geltende hälftige Beitragstragung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern vor.⁸

4 Sechstes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Rentenversicherung – in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 2002 (BGBl. I S. 754, 1404, 3384), das zuletzt durch Artikel 13 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 369) geändert worden ist.

5 Elftes Buch Sozialgesetzbuch – Soziale Pflegeversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 26. Mai 1994, BGBl. I S. 1014, 1015), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 371) geändert worden ist.

6 Siebtes Buch Sozialgesetzbuch – Gesetzliche Unfallversicherung – (Artikel 1 des Gesetzes vom 7. August 1996, BGBl. I S. 1254), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 371) geändert worden ist.

7 Techniker Krankenkasse, Lexikon, Unfallversicherung, im Internet abrufbar unter: https://www.tk-lex.tk.de/web/guest/externalcontent?leongshared_serviceId=2010&leongshared_externalcontentId=H1662740.

8 Siehe hierzu Sachstand WD 6 - 3000 - 092/19, Arbeitgeberanteil an den Beiträgen zur Sozialversicherung, 2. Juli 2019, S. 4, im Internet abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/657194/WD-6-092-19-pdf.pdf>.

3. Ausnahmen von der paritätischen Beitragstragung

Die Beiträge zur Kranken-, Pflege-, Renten- und Arbeitslosenversicherung für versicherungspflichtige Beschäftigte werden grundsätzlich vom Arbeitgeber und vom Arbeitnehmer je zur Hälfte getragen. Von diesem Grundsatz gibt es allerdings diverse Ausnahmen, wie zum Beispiel⁹:

- **Kinderlose** haben nach Ablauf des Monats, in dem sie ihr 23. Lebensjahr vollendet haben in der **Pflegeversicherung** einen **Beitragszuschlag** in Höhe von 0,6 Prozent der Bemessungsgrundlage zu zahlen, sodass für sie ein Arbeitnehmeranteil von 2,4 Prozent gilt, der Arbeitgeberanteil aber – wie auch bei Versicherten mit Kindern – 1,8 Prozent beträgt. Für **Elternteile mit mehr als einem Kind vermindert sich der Arbeitnehmeranteil** zur Pflegeversicherung für das zweite und jedes weitere Kind bis zum Ablauf des Monats, in dem das Kind das 25. Lebensjahr vollendet, um je 0,25 Prozent. Der maximale Beitragsabschlag beträgt 1,0 Prozent.
- Im **Bundesland Sachsen** beläuft sich der Arbeitgeberanteil an den Beiträgen zur **Pflegeversicherung** abweichend vom übrigen Bundesgebiet auf 1,3 Prozent und der Arbeitnehmeranteil auf 2,3 Prozent – für Kinderlose auf 2,9 Prozent – der Bemessungsgrundlage. Der Arbeitnehmeranteil von 2,3 Prozent vermindert sich darüber hinaus entsprechend den obigen Ausführungen, wenn mehr als ein berücksichtigungsfähiges Kind vorhanden ist.
- In der **knappschaftlichen Rentenversicherung** beträgt der Beitragsanteil des Arbeitnehmers 9,3 Prozent und der Beitragsanteil des Arbeitgebers 15,4 Prozent vom rentenversicherungspflichtigen Arbeitsentgelt.
- Die **Pauschalbeiträge** zur Kranken- und Rentenversicherung (13 Prozent und 15 Prozent) für versicherungsfreie bzw. auf ihren Antrag befreite geringfügig entlohnt Beschäftigte („**Minijobs**“: Monatsverdienst bis 603 Euro) hat der **Arbeitgeber allein** aufzubringen. Besteht Rentenversicherungspflicht, ist auch der Arbeitnehmer an der Beitragslastverteilung zur Rentenversicherung beteiligt (trägt die Differenz von 3,6 Prozent zum Regelbeitragssatz).
- Im Übergangsbereich („**Midijobs**“: Monatsverdienst 603,01 Euro bis 2.000,00 Euro) ist die Beitragslast für Arbeitnehmer reduziert bzw. die **Beitragslast nicht paritätisch** zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilt. Der Gesamtbeitrag und der reduzierte Beitragsanteil des „Midijobbers“ werden dabei jeweils über verschiedene Formeln berechnet. Die Differenz zahlt dann der Arbeitgeber. Die Regelungen zum Übergangsbereich (§ 20 Abs. 2, 2a SGB IV) bewirken, dass die Arbeitnehmer innerhalb der Zone von 603,01 Euro bis 2.000,00 Euro langsam in die reguläre Beitragsbelastung (diese wird erst mit einem Arbeitsentgelt von 2.000,00 Euro erreicht) hineinwachsen. Bei einem Arbeitsentgelt von 603,01 Euro fällt für den Arbeitnehmer zunächst grundsätzlich kein Beitragsanteil an; bei einem darüber hinausgehenden Arbeitsentgelt steigt der Beitragsanteil des Arbeitnehmers bis zum Erreichen

9 Siehe ausführlich Deutsche Rentenversicherung, Lexikon, Beitragstragung, im Internet abrufbar unter: <https://www.deutsche-rentenversicherung.de/DRV/DE/Experten/Arbeitgeber-und-Steuerberater/summa-summarum/Lexikon/B/beitragstragung.html>; Deutsche Rentenversicherung, Auf den Punkt gebracht: Beiträge 2025 – So werden sie berechnet, S. 5, 21 f., im Internet abrufbar unter: https://www.deutsche-rentenversicherung.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachliteratur_Kommentare_Gesetzestexte/summa_summarum/e_papier_und_broschueren/broschueren/meldungen.html.

des Grenzbetrags von 2.000,00 Euro gleichmäßig auf den hälftigen Gesamtsozialversicherungsbeitrag von knapp 20 Prozent an. Der Beitragsanteil des Arbeitgebers hingegen entwickelt sich im Übergangsbereich gegenläufig. Er beträgt bei einem Arbeitsentgelt von 603,01 Euro zunächst 28 Prozent des Arbeitsentgelts (dies entspricht den für einen Minijob zu leistenden Pauschalbeiträgen in Höhe von 28 Prozent) und fällt bis zum Erreichen des oberen Grenzbetrags von 2.000,00 Euro gleitend auf den regulären hälftigen Gesamtsozialversicherungsbeitrag von rund 20 Prozent ab. Die Regelungen zum Übergangsbereich sollen den Übergang in sozial voll abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse attraktiver gestalten und die so genannte Niedriglohnschwelle beseitigen, die in Beschäftigungsverhältnissen mit Arbeitsentgelten knapp oberhalb der Geringfügigkeitsgrenze zu einem abrupten Anstieg der Sozialabgaben auf den vollen Sozialversicherungsbeitrag geführt hat.

- Für **Auszubildende** mit einem Arbeitsentgelt bis zu monatlich 325 Euro oder Versicherte, die ein **freiwilliges soziales Jahr** oder ein **freiwilliges ökologisches Jahr** oder einen **Bundesfreiwilligendienst** leisten, **trägt der Arbeitgeber den Sozialversicherungsbeitrag allein** (§ 20 Abs. 3 SGB IV).
- Besteht in der **gesetzlichen Rentenversicherung** für eine Beschäftigungszeit nach Ablauf des Monats, in dem die **Regelaltersgrenze** erreicht wurde, Versicherungsfreiheit, hat lediglich der Arbeitgeber seinen Anteil am Rentenversicherungsbeitrag aufzubringen, ein Versichertenanteil fällt nicht an. Der Arbeitgeberanteil in der allgemeinen Rentenversicherung beträgt 9,3 Prozent und in der knappschaftlichen Rentenversicherung 15,4 Prozent des rentenversicherungspflichtigen Arbeitsentgelts.
- Seit dem 1. Januar 2022 hat der Arbeitgeber (wie vor 2017) auch seinen Anteil am **Arbeitslosenversicherungsbeitrag** für versicherungsfreie Arbeitnehmer zu entrichten, die er über den Monat des Erreichens der **Regelaltersgrenze** hinaus beschäftigt. Der Versichertenanteil fällt nicht an. Der Arbeitgeberanteil am Arbeitslosenversicherungsbeitrag beträgt für alle Arbeitgeber 1,3 %.

In den einzelnen Versicherungszweigen sind darüber hinaus für bestimmte Beschäftigte weitere Ausnahmen von der paritätischen Beitragstragung geregelt (beispielsweise für Bezieher von Kurzarbeitergeld oder Menschen mit Behinderung, die in Werkstätten für behinderte Menschen tätig sind).

In der Krankenversicherung wurde in der Zeit vom 1. Juli 2005 bis 31. Dezember 2018 hinsichtlich des in dieser Zeit allein von den Versicherten zu tragenden Zusatzbeitrags von der paritätischen Beitragstragung abgewichen. Regelungen hierzu sind mit dem Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) vom 14. November 2003 in das SGB V eingefügt, durch das Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) vom 26. März 2007 und das Gesetz zur Weiterentwicklung der Finanzstruktur und der Qualität in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Finanzstruktur- und Qualitäts-Weiterentwicklungsgesetz) vom 21. Juli 2014 modifiziert und mit dem Gesetz zur Beitragsentlastung der Versicherten in der gesetzlichen

Krankenversicherung (GKV-Versichertenentlastungsgesetz) vom 11. Dezember 2018 wieder aufgehoben worden.¹⁰

4. Verfassungsrechtlicher Rahmen

Neben der Organisationsvorschrift in Art. 87 Abs. 2 Grundgesetz (GG)¹¹ und der Kompetenzvorschrift des Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG¹² finden sich in der deutschen Verfassung keine spezifischen Vorschriften für die Sozialversicherung. Vor allem das Beitragsrecht bleibt in der Rechtsprechung noch weitgehend ungeklärt.¹³

4.1. Kompetenzregelung Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG

Dem Bund steht auf dem Gebiet der Sozialversicherung die konkurrierende Gesetzgebung zu (Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG).

4.1.1. Literatur

In der Literatur¹⁴ wird darauf hingewiesen, dass das Grundgesetz in der Sozialversicherung eine eigenständige Form der Verteilung und Finanzierung öffentlicher Ausgaben vorgefunden und ihr eine eigenständige Kompetenzgrundlage in Art. 74 Nr. 12 GG gegeben habe. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) habe in einer ganzen Reihe von Entscheidungen dem Gesetzgeber gerade angesichts der großen sozialpolitischen Probleme der Nachkriegszeit wie auch der Notwendigkeiten, die Sozialversicherung zu erweitern und fortzubilden, weite Kompetenzen zur Ausgestaltung des Typus „Sozialversicherung“ gegeben. Dies betraf etwa die Finanzierung der Kriegsfolgelästen, die Schaffung neuer Familienleistungen durch die Kindergeldkassen der Unfallversicherung und die familienfreundliche Gestaltung der Sozialversicherung durch Begründung von Rentenanwartschaften für Kindererziehung bis hin zur neuen Sozialversicherung für die Gruppe der Künstler.

10 Siehe hierzu Sachstand WD 6 - 3000 - 092/19, 2. Juli 2019, S. 4, im Internet abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/657194/WD-6-092-19-pdf.pdf>.

11 Art. 87 Abs. 2 GG: „Als bundesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes werden diejenigen sozialen Versicherungsträger geführt, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes hinaus erstreckt. Soziale Versicherungsträger, deren Zuständigkeitsbereich sich über das Gebiet eines Landes, aber nicht über mehr als drei Länder hinaus erstreckt, werden abweichend von Satz 1 als landesunmittelbare Körperschaften des öffentlichen Rechtes geführt, wenn das aufsichtsführende Land durch die beteiligten Länder bestimmt ist.“

12 Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG: „Die konkurrierende Gesetzgebung erstreckt sich auf folgende Gebiete: [...] das Arbeitsrecht einschließlich der Betriebsverfassung, des Arbeitsschutzes und der Arbeitsvermittlung sowie die Sozialversicherung einschließlich der Arbeitslosenversicherung“.

13 Kirchhof, in: NZS 2015, S. 1, 8.

14 Siehe zum Folgenden Bieback, Der Grundsatz der hälftigen Beitragslast im Beitragsrecht der Sozialversicherung, VSSR 2/1997, S. 128ff.

Dabei lasse das BVerfG die begriffliche und kompetenzrechtliche Umschreibung des „weit gefassten verfassungsrechtlichen Gattungsbegriffs“ der Sozialversicherung bewusst offen. Für den Aspekt der Finanzierung verlange es nur, dass der selbständige Träger der Sozialversicherung die „**Mittel durch Beiträge der Beteiligten aufbringen**“ müsse. Das BVerfG habe zwar aus dem Typ „Sozialversicherung“ in Verbindung mit Art. 3 GG einige Vorgaben für die Heranziehung „Dritter“ zur Beitragszahlung abgeleitet und in der Literatur würden zum Teil recht enge Anforderungen an die Besonderheiten des abzudeckenden Risikos und der zu finanzierenden Leistungen gestellt (keine Finanzierung von „versicherungsfremden Leistungen“). Aber es leite aus den kompetenzrechtlichen Vorgaben des Typus „Sozialversicherung“ **keine besonderen Anforderungen an die Ausgestaltung der Beitragssätze und die Tragung der Beitragsslast innerhalb der Versichertengemeinschaft** ab. Dem entspreche es auch, dass sich im tradierten wie auch im neueren Sozialversicherungsrecht **kein Prinzip** feststellen lasse, **wonach aktive oder berentete Arbeitnehmer nur die Hälfte des Beitragssatzes zu tragen hätten**. Darüber hinaus habe das BVerfG, gerade wenn es um Geltung des Prinzips der individuellen Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung und die Ausgestaltung der Beitragspflicht ging, entschieden, dass hier nicht nach allgemeinen Prinzipien der Sozialversicherung, sondern nach den besonderen Aufgaben und der besonderen Organisationsstruktur des jeweiligen Sozialversicherungszweigs zu entscheiden sei.

Der Gesetzgeber habe einen großen Spielraum, wie er die Finanzierung der Sozialversicherung ausgestalten wolle. Das BVerfG habe deshalb sogar die alleinige Finanzierung des Kindergeldes durch die Arbeitgeber über die Familienausgleichskassen der Berufsgenossenschaften für verfassungsmäßig gehalten.¹⁵ Auch die Finanzierung der Unfallversicherung zeige, dass der Sozialversicherung kein allgemeines Prinzip immanent sei, das eine hälftige Beteiligung der Arbeitgeber an den Sozialversicherungssystemen gebiete. Traditionell gebe es in der Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung besonderer Aufgaben spezielle, meist nur von den Arbeitgebern finanzierte Fonds. Andererseits zahlten die Arbeitgeber bis 1947 nur ein Drittel des Krankenversicherungsbeitrags. Dort, wo es an einem „eigentlichen“ Arbeitgeber fehle, wie in der Künstlersozialversicherung oder der Sozialversicherung der Landwirte und Handwerker, gebe es ganz andere Finanzierungsmodalitäten: Beitragspflicht der Vermarkter, hohe Zuschüsse des Staates, alleinige Beitragspflicht der Selbständigen. Und schließlich stehe der Bundeszuschuss zur Renten- und Arbeitslosenversicherung quer zu jedem Prinzip einer Finanzierung durch Arbeitnehmer und Arbeitgeber.

Von der Kompetenz zur Ausgestaltung der Sozialversicherung her sei es deshalb verfassungsrechtlich nicht verboten, zur Finanzierung eines Zweiges der Sozialversicherung vor allem die Arbeitnehmer rechtlich und/oder tatsächlich wirtschaftlich allein heranzuziehen, wie es bei der Einführung der sozialen Pflegeversicherung geschah.

4.1.2. Rechtsprechung

Nach der **Rechtsprechung des BVerfG** ist der Begriff „Sozialversicherung“ in Art. 74 Nr. 12 GG als weitgefasster „verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff“ zu verstehen. Er umfasst alles, was sich der Sache nach als Sozialversicherung darstellt. Neue Lebenssachverhalte können in das

15 Siehe ausführlich BVerfG, Urteil vom 10. Mai 1960 – 1 BvR 190/58 –, Rn. 26ff. (juris).

Gesamtsystem „Sozialversicherung“ einbezogen werden, wenn die neuen Sozialleistungen in ihren wesentlichen Strukturelementen, insbesondere in der organisatorischen Durchführung und hinsichtlich der abzudeckenden Risiken, dem Bild entsprechen, das durch die „klassische“ Sozialversicherung geprägt ist. Zur Sozialversicherung gehört jedenfalls die **gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbarer Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit**. Die Beschränkung auf Arbeitnehmer und auf eine Notlage gehört nicht zum Wesen der Sozialversicherung. Außer dem sozialen Bedürfnis nach Ausgleich besonderer Lasten ist die Art und Weise kennzeichnend, wie die Aufgabe organisatorisch bewältigt wird: Träger der Sozialversicherung sind selbständige Anstalten oder Körperschaften des öffentlichen Rechts, die ihre **Mittel durch Beiträge der „Beteiligten“ aufbringen**.

Beteiligter in diesem Sinne ist allerdings nicht einfach jeder, den der Gesetzgeber mit einer Abgabe belegt, deren Aufkommen zur Finanzierung von Sozialleistungen verwendet wird. **Die Heranziehung nicht selbst Versicherter als Beteiligter bedarf vielmehr eines sachorientierten Anknüpfungspunktes in den Beziehungen zwischen Versicherten und Beitragspflichtigen, der diese Heranziehung nicht außerhalb der Vorstellungen liegend erscheinen lässt**, von denen die Sozialversicherung in ihrem sachlichen Gehalt bestimmt wird. Auch das gehört zum „verfassungsrechtlichen Gattungsbegriff“ der Sozialversicherung.¹⁶

Nach der Rechtsprechung des Bundessozialgerichts (BSG) gehört zu den überkommenen Regelungsbereichen der Sozialversicherung auch die Ausgestaltung des Beitragsrechts. Ein Kennzeichen der Organisation der Sozialversicherung ist es, dass die Beiträge durch „die Beteiligten“ aufgebracht werden. Dazu zählen zunächst die Versicherten selbst. Ihre Belastung mit einem Teil ihres Arbeitsentgelts oder Arbeitseinkommens ist grundsätzlich verfassungsrechtlich unbedenklich. Der Sozialversicherung ist es von Anbeginn an eigen, die erforderlichen finanziellen Mittel nicht nur durch Beiträge der Versicherten aufzubringen, sondern regelmäßig auch andere mit Beiträgen heranzuziehen. Das betrifft herkömmlicherweise die Arbeitgeber. Ihre Heranziehung zugunsten der versicherten Arbeitnehmer ist als Auswirkung des Fürsorgeprinzips anzusehen, von dem das moderne Arbeitsverhältnis geprägt ist.

Allerdings hat der Gesetzgeber im Bereich der Sozialversicherung ein weites Gestaltungsermessen bei der Verteilung der Beitragslast. Es ist verfassungsrechtlich nicht geboten, in jedem Falle **andere Personen als die Arbeitnehmer zu Beiträgen heranzuziehen, auch nicht die Arbeitgeber**. Das gilt vornehmlich dann, wenn der Gesetzgeber einen sachlichen Grund berücksichtigt, der es nach seiner Einschätzung nicht rechtfertigt, die Arbeitgeber mit zusätzlichen Sozialversicherungsbeiträgen zu beladen. Hierbei darf der Gesetzgeber die bereits aufgrund des Fürsorgeprinzips bestehenden Belastungen des Arbeitgebers berücksichtigen, um einer Überforderung des Arbeitgebers vorzubeugen.

Das BSG weist im Hinblick auf die Beitragstragung in der Pflegeversicherung (betreffend eine Klage wegen höherer Beitragslast der Arbeitnehmer in Sachsen) darauf hin, dass die Abkehr vom Grundsatz der Aufteilung der Beitragslast zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer je zur Hälfte unter den in § 58 Abs. 3 Satz 1 SGB XI normierten Voraussetzungen weder die Zuordnung der sozialen Pflegeversicherung zur Sozialversicherung in Frage stellt noch gegen das Sozialstaatsprinzip (Art 20 Abs 1 GG) verstößt. **Das Sozialstaatsprinzip gewährt als solches keinen**

16 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82 –, Rn. 94 – 96 (juris) – Künstlersozialversicherung.

Anspruch auf eine bestimmte soziale Regelung. Vielmehr hat der Gesetzgeber im Rahmen des Sozialstaatsprinzips einen weiten Gestaltungsspielraum, wie und unter welchen Bedingungen er Sozialleistungen gewähren und ausgestalten will. Bei der Einführung der sozialen Pflegeversicherung hat sich der Gesetzgeber von der wirtschaftspolitischen Zielvorstellung leiten lassen können, die Kosten im Endeffekt, entweder indirekt (durch Kompensation der vom Arbeitgeber zu tragenden Beitragsanteile¹⁷) oder direkt (für den Fall, dass die vorgesehene Kompensation nicht greife), allein den Arbeitnehmern aufzuerlegen.¹⁸

In einer weiteren Entscheidung des BSG zur Pflegeversicherung (betreffend eine Klage eines Arbeitgebers wegen Beteiligung an der Beitragstragung) wurde der Einwand der Revision, zum Wesen der Sozialversicherung gehöre es, dass sie nicht allein vom Arbeitnehmer bezahlt werde, als unbegründet zurückgewiesen. **Für die Verteilung der Beitragslast unter den Beteiligten gibt es keine einheitlichen, das Bild der klassischen Sozialversicherung prägenden Grundsätze von Verfassungsrang. Ob die im SGB XI getroffene Aufteilung der Beitragslast zulässig ist, ist eine Frage des materiellen Verfassungsrechts.** Daher ist es für die Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG auch unerheblich, dass es nach der Ausgestaltung der Pflegeversicherung der Landesgesetzgebung überlassen wurde, ob sie nur aus Mitteln der Arbeitnehmer gespeist wird.¹⁹

Auch in der sozialgerichtlichen Rechtsprechung zur Tragung des **Zusatzbeitrags in der Krankenversicherung** wird darauf hingewiesen, dass es keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz gibt, wonach Sozialversicherungsbeiträge für Beschäftigte immer paritätisch von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu zahlen sind. Es ist dem Gesetzgeber nicht verwehrt, im Rahmen seines Gestaltungsspielraums eine andere Regelung zu treffen.²⁰

4.2. Sozialstaatsprinzip Art. 20 Abs. 1 GG

Zu den fundamentalen Staatsstrukturprinzipien des Art. 20 Abs. 1 GG zählt auch das Sozialstaatsprinzip. Es ist über Art. 79 Abs. 3 GG von der sog. Ewigkeitsgarantie erfasst. Da soziale Problemlagen stets dem Wandel unterliegen, wird der Gesetzgeber primär auf der Ebene des einfachen Rechts tätig, um sozialen Ausgleich und soziale Sicherheit zu gewährleisten. Das BVerfG

17 Die Kompensationsregelung für die Wirtschaft besteht in der Streichung eines gesetzlichen landesweiten Feiertages (vgl. § 58 Abs. 2 SGB XI).

18 BSG, Urteil vom 30. September 1999 – B 8 KN 1/98 P R –, Rn. 19 ff. (juris) – Soziale Pflegeversicherung.

19 BSG, Urteil vom 27. Januar 2000 – B 12 KR 29/98 R –, Rn. 20 ff. (juris) – Soziale Pflegeversicherung.

20 Thüringer Landessozialgericht, Urteil vom 26. November 2013 – L 6 KR 433/12 –, Rn. 22 (juris) – Krankenversicherung. Sieh auch SG Koblenz, Urteil vom 17. Mai 2018 – S 1 KR 719/17 –, Rn. 21 (juris): „Die Erhebung des Zusatzbeitrages allein beim Versicherten verletzt keinen verfassungsrechtlichen Grundsatz, wonach die Beiträge zur gesetzlichen Sozialversicherung von Arbeitgebern und Arbeitnehmern paritätisch zu finanzieren wären. Einen solchen Grundsatz kennt das Grundgesetz nicht. Die Forderung nach einer jeweils hälftigen Verteilung der Beitragslast auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer ist rechtspolitischer Natur und mangels verfassungsrechtlicher Grundlage gegenüber anderslautenden Anordnungen des Gesetzgebers nicht einklagbar“. Ebenso SG Dresden, Beschluss vom 16. August 2010 – S 18 KR 327/10 ER –, Rn. 15 – 16 (juris).

hat in ständiger Rechtsprechung klargestellt, dass sich dem Grundgesetz - insbesondere dem Sozialstaatsprinzip - **keine Garantie des bestehenden Sozialversicherungssystems** entnehmen lässt.²¹ Sozialpolitische Entscheidungen des Gesetzgebers sind hinzunehmen, solange seine Erwägungen weder offensichtlich fehlerhaft noch mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar sind. Aus Art. 20 Abs. 1 GG ergeben sich insoweit Grenzen, als das Sozialstaatsprinzip fordert, über den Schutz des sozial besonders Schwachen hinaus durch soziale Sicherung und sozialen Ausgleich die persönliche Existenz gegen die Wechselfälle des Lebens zu schützen.²²

Vor diesem Hintergrund dürfte das Sozialstaatsprinzip als eigenständiger Prüfungsmaßstab ausscheiden. Nach der Rechtsprechung des Sächsischen Landessozialgerichts lasse sich aus dem Sozialstaatsgebot **weder ein Anspruch des Einzelnen auf soziale Leistungen durch ein so und nicht anders aufgebautes Sozialversicherungssystem noch ein bestimmtes System der Beitragsaufbringung ableiten**. Es sei vielmehr der Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers überlassen, Veränderungen im Interesse der sozialen Sicherung mit neuen Lösungen gerade im Bereich der Organisation und darüber hinaus auch im Bereich der Finanzierung, Rechnung zu tragen. Aus Art. 20 Abs. 1 GG ergäben sich allerdings insoweit Grenzen, als das Sozialstaatsgebot fordere, über den Schutz des sozial besonders Schwachen hinaus durch soziale Sicherung und sozialen Ausgleich die persönliche Existenz gegen die Wechselfälle des Lebens zu schützen. Das Sozialstaatsgebot beeinflusse in diesem Sinne das Ausmaß der Differenzierung, die dem Gesetzgeber erlaubt sei.²³

4.3. Grundrechte

Der Gattungsbegriff „Sozialversicherung“ und das Sozialstaatsprinzip enthalten keine konkreten Vorgaben für die Beitragstragung und eröffnen dem Gesetzgeber einen weitgehenden Gestaltungsspielraum. Vor diesem Hintergrund ist die Verteilung der Beitragslasten im konkreten Fall an den jeweils betroffenen Grundrechten zu messen. In Betracht kommen hier als Prüfmaßstab vor allem die Grundrechte aus Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentumsgarantie), Art. 2 Abs. 1 GG (wirtschaftliche Handlungsfreiheit) und Art. 3 Abs. 1 GG (allgemeiner Gleichheitssatz).²⁴

4.3.1. Eigentumsgarantie Art. 14 Abs. 1 GG

Nicht einschlägig im Hinblick auf Erhebung von Sozialversicherungsbeiträgen ist die Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG. Sozialversicherungsrechtliche Positionen genießen den

21 BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, Rn. 95 (juris).

22 Siehe hierzu Sachstand WD 6 - 3000 - 039/17, 29. Juni 2017, S. 6, im Internet abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/683074/WD-6-039-17-pdf.pdf>.

23 LSG Sachsen, Urteil vom 10. Juni 1998 – L 1 P 1/96 –, Rn. 35 (juris).

24 Das BVerfG (Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82) hat im Zusammenhang mit der Einführung der Künstlersozialabgabe für vermarktende Unternehmen zusätzlich die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) geprüft, aber im konkreten Fall keinen Zusammenhang mit der Ausübung eines Berufs noch eine berufsregelnde Tendenz oder berufspolitische Wirkung festgestellt.

Eigentumsschutz nach Art. 14 GG, wenn sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruhen und der Sicherung seiner Existenz dienen. Strikt zu unterscheiden sind diese sozialversicherungsrechtlichen Positionen jedoch von der Beitragserhebung („Trennungsprinzip“). Das Vermögen als solches ist jedenfalls kein Eigentum im Sinne der Eigentumsgarantie. Eine Verletzung des Eigentumsrechts liegt ausnahmsweise erst dann vor, wenn der Betroffene durch öffentlich-rechtliche Geldleistungspflichten übermäßig belastet ist und seine Vermögensverhältnisse so grundlegend beeinträchtigt sind, dass die Geldleistungspflichten eine erdrosselnde Wirkung haben.²⁵ Siehe zum Beispiel das Urteil des BVerfG vom 8. April 1997:

„Kein Eigentum im Sinn von Art. 14 Abs. 1 GG ist daher das Vermögen, das selber kein Recht, sondern den Inbegriff aller geldwerten Güter einer Person darstellt [...]. Daraus folgt, daß Art. 14 Abs. 1 GG nicht vor der staatlichen Auferlegung von Geldleistungspflichten schützt. Diese sind nicht mittels eines bestimmten Eigentumsobjekts zu erfüllen, sondern werden aus dem fluktuierenden Vermögen bestritten. Etwas anderes kommt nur dann in Betracht, wenn die Geldleistungspflichten den Betroffenen übermäßig belasten und seine Vermögensverhältnisse so grundlegend beeinträchtigen, daß sie eine erdrosselnde Wirkung haben.“²⁶

4.3.2. Wirtschaftliche Handlungsfreiheit Art. 2 Abs. 1 GG

Das BVerfG hat im Zusammenhang mit der Einführung der Künstlersozialabgabe für vermarktende Unternehmen einen Eingriff in deren wirtschaftliche Handlungsfreiheit geprüft. Als Ausfluss der allgemeinen Handlungsfreiheit schützte Art. 2 Abs. 1 GG auch die Freiheit im wirtschaftlichen Verkehr. Allerdings sei auch die Handlungsfreiheit auf wirtschaftlichem Gebiet nur in den Schranken des zweiten Halbsatzes des Art. 2 Abs. 1 GG gewährleistet, vor allem denen der verfassungsmäßigen Ordnung. Der Gesetzgeber sei befugt, ordnend und klarend in das Wirtschaftsleben einzutreten, und könne in diesem Zusammenhang auch Geldleistungen auferlegen. **Die Pflicht zur Zahlung einer Abgabe berühre zwar die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen, sie verletze aber nicht den durch Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Bereich, wenn dem Betroffenen angemessener Spielraum verbleibe, sich als verantwortlicher Unternehmer wirtschaftlich frei zu entfalten. Dieser Spielraum sei gegeben, soweit die Abgabenbelastung verhältnismäßig sei.**

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne könnte es mithin darauf ankommen, ob die Beitragsbelastung der Arbeitgeber im Ergebnis einen angemessenen Spielraum, sich als Unternehmer wirtschaftlich zu entfalten, belässt. Die Beitragsbelastung darf mithin nicht unzumutbar sein. In diesem Zusammenhang könnte es auch darauf ankommen, ob und inwieweit entsprechende Personalkosten auf Kunden „überwälzt“ werden könnten.²⁷

25 Siehe hierzu Sachstand WD 6 - 3000 - 039/17, 29. Juni 2017, S. 6, im Internet abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/683074/WD-6-039-17-pdf.pdf>.

26 BVerfG, Urteil vom 8. April 1997 – 1 BvR 48/94 –, Rn. 130 f. (juris).

27 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82 –, Rn. 117 ff. (juris).

Auch eine stärkere Beitragstragung durch die Versicherten wäre am Freiheitsrecht des Art. 2 Abs. 1 GG, insbesondere also am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, zu messen. Der Eingriff müsste zur Erreichung des gesetzgeberischen Ziels geeignet und erforderlich sein und dürfte schließlich nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen. Wobei auch hier die Grenze erst bei einer grundlegenden Beeinträchtigung der Vermögensverhältnisse im Sinne einer erdrosselnden Wirkung zu ziehen wäre.²⁸

4.3.3. Allgemeiner Gleichheitssatz Art. 3 Abs. 1 GG

Der allgemeine Gleichheitssatz enthält das Gebot, Gleiches gleich, Ungleicher seiner Eigenart entsprechend verschieden zu behandeln, und ist insbesondere dann verletzt, „**wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders und nachteilig behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten**“ und „**sich für eine Ungleichbehandlung kein in angemessenem Verhältnis zu dem Grad der Ungleichbehandlung stehender Rechtfertigungsgrund finden lässt**“. In gleicher Weise kann Art. 3 Abs. 1 GG verletzt sein, wenn für die gleiche Behandlung verschiedener Sachverhalte - bezogen auf den in Rede stehenden Sachbereich und seine Eigenart - ein vernünftiger, einleuchtender Grund fehlt.²⁹

Die Gerichte haben sozialpolitische Entscheidungen des Gesetzgebers hinzunehmen, solange seine Erwägungen weder offensichtlich fehlsam noch mit der Wertordnung des Grundgesetzes unvereinbar sind. Deshalb verbleibt dem Gesetzgeber gerade auch auf dem Gebiet des Sozialversicherungsrechts ein nicht unerheblicher Gestaltungsräum. Die Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes verlangt insoweit den Vergleich von Lebenssachverhalten, die einander nie in allen, sondern stets nur in einzelnen Merkmalen gleichen. Unter diesen Umständen ist es grundsätzlich **Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, welche von diesen Merkmalen er als maßgebend für eine Gleich- oder eine Ungleichbehandlung ansieht**. Bei der Überprüfung gesetzlicher Bestimmungen auf ihre Vereinbarkeit mit dem Gleichheitssatz ist nur zu beurteilen, ob der Gesetzgeber die verfassungsrechtlichen Grenzen seiner Gestaltungsfreiheit eingehalten hat.³⁰

Im Hinblick den Gleichbehandlungssatz kommt es mithin auf die konkrete Ausgestaltung der Regelungen zur Verteilung der Beitragslast an. Dies gilt zum Beispiel im Hinblick auf mögliche Differenzierungen zwischen den Versicherten oder Arbeitgebern oder Dritten, das Ausmaß einer

28 BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 28. Februar 2008 – 1 BvR 2137/06 –, Rn. 37 (juris) – Verdoppelung der Beitragslast auf Versorgungsbezüge in der gesetzlichen Krankenversicherung.

29 BSG, Urteil vom 29. November 2006 – B 12 RJ 4/05 R –, Rn. 33 – 34 (juris).

30 LSG Sachsen, Urteil vom 10. Juni 1998 – L 1 P 1/96 –, Rn. 41 (juris).

möglichen Ungleichbehandlung sowie die entsprechenden Rechtfertigungsgründe.³¹ In diesem Zusammenhang lassen sich keine abstrakten Grenzen des grundsätzlich weiten Gestaltungsspielraums des Gesetzgebers darstellen.

5. Auswirkungen auf die Sozialversicherung sowie ökonomische Aspekte

Die Sozialversicherungsbeiträge werden als Gesamtsozialversicherungsbeitrag von den Arbeitgebern an die zuständigen Einzugsstellen gezahlt. **Verschiebungen der Beitragslast im Innenverhältnis** zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer (wer von beiden Parteien wirtschaftlich mit dem Beitrag belastet wird) dürften mithin **keine Auswirkungen auf das Beitragsaufkommen bei den Sozialversicherungsträgern** haben. So werden fällt beispielsweise bei einem Bruttoeinkommen von 3.000 Euro und einem Beitragssatz in der Rentenversicherung von 18,6 Prozent ein Rentenversicherungsbeitrag von 558 Euro an, der zu jeweils 279 Euro (hälftig) vom Arbeitnehmer (Lohnabzugsrecht des Arbeitgebers) und Arbeitgeber zu tragen (Lohnzusatzkosten) ist. Sofern die Regelungen zur Aufteilung der Beitragstragung geändert würden (zum Beispiel 25 Prozent Arbeitnehmer und 75 Prozent Arbeitgeber) änderte dies nicht die Höhe des Sozialversicherungsbeitrags an sich (weiterhin 558 Euro, davon nunmehr durch Arbeitnehmer 139,50 Euro und Arbeitgeber 418,50 Euro zu tragen), aber die Lohnzusatzkosten des Arbeitgebers stiegen entsprechend an.

Der **GKV-Spitzenverband** hat im Rahmen einer Sachverständigenanhörung im Jahr 2016 im Zusammenhang mit der Tragung des Zusatzbeitrages in der gesetzlichen Krankenversicherung darauf hingewiesen, „dass in der ökonomischen Betrachtung vielfach davon ausgegangen wird, dass es einen Arbeitgeberbeitrag de facto nicht gibt. Aus Sicht der Wirtschaftswissenschaften handelt es sich auch bei den Arbeitgeberanteilen zur Sozialversicherung um Bestandteile der Bruttolohnsumme und damit um Einkommen des Produktionsfaktors Arbeit. Die Zahlung der Beiträge durch die Arbeitgeber sage daher noch nichts über die reale Belastung (Inzidenz) durch die Arbeitgeberanteile zur Krankenversicherung. Die tatsächliche Inzidenz ist für Ökonomen abhängig davon, wie elastisch jeweils das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sind. Es wird davon ausgegangen, dass die Marktseite, die elastischer auf Lohnveränderungen reagiert, einen kleineren Anteil der Beitragslast trägt. Da in der Regel angenommen wird, dass Arbeitgeber die Nachfrage nach Beschäftigten flexibler anpassen können als Arbeitnehmer ihr Arbeitsangebot, folgern Ökonomen, dass Arbeitnehmer einen überproportional großen Anteil der Beitragslast tragen – unabhängig von den gesetzlichen Regelungen über die Beitragstragung. Allerdings wird

31 Siehe im Hinblick auf die Prüfung des Art. 3 Abs. 1 GG zum Beispiel BVerfG, Urteil vom 10. Mai 1960 – 1 BvR 190/58 (alleinige Tragung der Beiträge an die Familienausgleichskassen durch Arbeitgeber); BSG, Urteil vom 15. Juli 2009 – B 12 KR 14/08 R (alleinige Tragung der Beiträge bei geringverdienenden Auszubildenden durch Arbeitgeber); BSG, Urteil vom 25. Januar 2006 – B 12 KR 27/04 R (alleinige Tragung des Pauschalbeitrags bei ge ringfügig Beschäftigten durch Arbeitgeber); BSG, Urteil vom 18. Juli 2007 – B 12 R 21/06 R (zur Prüfung des Gleichbehandlungsgrundsatzes zwischen Rentnern und Arbeitnehmern).

auch festgestellt, dass die bisherige empirische Studienlage zur Frage der Inzidenz von Sozialversicherungsbeiträgen kein eindeutiges Ergebnis liefert“.³²

Das **Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW)** hat im Jahr 2014 die Frage, wer die ökonomische Last von Sozialversicherungsbeiträgen trägt, näher beleuchtet und einen Überblick über die Studienlage gegeben.³³ Die wesentlichen Aussagen werden im Folgenden dargestellt:

So ist die Differenzierung von Sozialversicherungsbeiträgen in Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile in Deutschland seit Jahren Gegenstand politischer Diskussionen, die in der Vergangenheit auch zu einer Aufweichung des Prinzips der paritätischen Finanzierung geführt haben. Nach der Mehrheit ökonomischer Theorien sollte diese formelle Aufteilung jedoch keine entscheidende Rolle spielen. **Maßgeblich ist vielmehr die ökonomische Inzidenz, also die Frage, wer die tatsächliche Last der Beiträge trägt.** Empirische Studien haben versucht, diese Hypothese zu überprüfen und die effektive Lastenverteilung zu bestimmen. Obwohl die empirische Evidenz uneinheitlich ist, finden sich Hinweise darauf, dass sich zumindest in kontinentaleuropäischen Ländern auch Arbeitgeber an der ökonomischen Last des Sozialversicherungssystems beteiligen. Der Einfluss der genauen formellen Beitragsaufteilung scheint dabei insgesamt eher moderat zu sein.

Ausgangspunkt der Diskussion ist die institutionelle Aufteilung der Sozialversicherungsbeiträge in Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, wobei in der Vergangenheit von der Parität zunehmend abgewichen wurde, etwa durch die einseitige Belastung der Arbeitnehmer in der gesetzlichen Krankenversicherung. Während Kritiker vor allem Fragen der Fairness betonen, erwarten Befürworter positive Beschäftigungseffekte. Häufig wird dabei jedoch vernachlässigt, dass die formelle Beitragslast nicht zwingend der ökonomischen Last entspricht. Arbeitgeber können höhere Beiträge etwa durch geringere Lohnsteigerungen auf Arbeitnehmer überwälzen. **In vielen theoretischen Ansätzen ist es daher irrelevant, welche Seite die Beiträge formal zahlt, da Arbeitgeber auf die gesamten Arbeitskosten und Arbeitnehmer auf den Nettolohn reagieren. Entscheidend ist der sogenannte „Steuerkeil“ zwischen beiden Größen.**

Wie dieser „Steuerkeil“ verteilt wird, hängt von mehreren Faktoren ab. Weit verbreitet ist die Annahme, dass die **Marktseite, die weniger flexibel auf Lohnänderungen reagiert, einen größeren Teil der Last trägt.** Da Arbeitgeber ihre Arbeitsnachfrage häufig flexibler anpassen können als Arbeitnehmer ihr Arbeitsangebot, wird oft geschlossen, dass Arbeitnehmer einen überproportionalen Anteil der Beitragslast tragen. Wird jedoch stärkere Verhandlungsmacht der Arbeitnehmer, etwa durch Gewerkschaften, berücksichtigt, können auch Arbeitgeber einen signifikanten Teil der Last tragen. Zudem besteht die Möglichkeit der Überwälzung über höhere Preise auf andere Konsumentengruppen.

Die empirische Evidenz hierzu ist jedoch heterogen. Eine Meta-Studie (Ergebnisse von 52 internationalen Studien zur ökonomischen Inzidenz von Lohnsteuern und

32 Stellungnahme des GKV-Spitzenverbandes vom 19.02.2016 zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Gesundheit am 24.02.2016, im Internet abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/409536/GKV-Spitzenverband.pdf>.

33 DIW, „Wer trägt die ökonomische Last von Sozialversicherungsbeiträgen?“, 2014, im Internet abrufbar unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.464967.de/publikationen/roundup/2014_0019/wer_traegt_die_oeconomische_last_von_socialversicherungsbeitraegen.html.

Sozialversicherungsbeiträgen) zeigt, dass Arbeitnehmer im Durchschnitt rund 66 Prozent der Last tragen, wobei die Streuung der Ergebnisse sehr hoch und die Aussagekraft mithin begrenzt ist (für Deutschland gibt es kaum spezifische Evidenz zur ökonomischen Inzidenz von Sozialversicherungsbeiträgen). Länderübergreifende Studien deuten darauf hin, dass institutionelle Faktoren entscheidend sind, insbesondere der Grad der Zentralisierung von Lohnverhandlungen. In stark dezentralisierten (zum Beispiel USA, Großbritannien) und stark zentralisierten Systemen (z. B. skandinavische Länder) tragen die Arbeitnehmer einen besonders großen Teil der ökonomischen Beitragslast. In kontinentaleuropäischen Ländern wie Deutschland, mit sektoraler Lohnfinanzierung, scheinen sich die Arbeitgeber maßgeblich an der ökonomischen Last von Sozialversicherungsbeiträgen zu beteiligen.

Eine weitere Determinante für die ökonomische Inzidenz könnte der Grad der Verknüpfung zwischen Beiträgen und (späteren) Leistungen sein. Beiträge, die als individuelles Sparen wahrgenommen werden (zum Beispiel für die Rentenversicherung), werden eher von Arbeitnehmern akzeptiert als solche ohne direkte Leistungsäquivalenz (zum Beispiel für die Krankenversicherung). Die empirische Evidenz hierzu ist jedoch begrenzt.

Hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung ist insbesondere die Frage relevant, ob die formelle Beitragsaufteilung die ökonomische Inzidenz beeinflusst. Kurzfristig scheint dies aufgrund nominaler Lohnrigiditäten³⁴ der Fall zu sein: Erhöhungen von Arbeitgeberbeiträgen führen zunächst zu höheren Arbeitskosten. **Langfristig gleichen sich die Effekte von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen jedoch weitgehend an, wobei der Anpassungsprozess langwierig sein kann.** Ergänzend deuten experimentelle und verhaltensökonomische Befunde darauf hin, dass psychologische Faktoren und soziale Normen die Relevanz der formellen Zahllast verstärken können.

Insgesamt spricht die empirische Evidenz dafür, dass Arbeitgeber – zumindest in kontinentaleuropäischen Ländern – tatsächlich einen Teil der ökonomischen Last von Sozialversicherungsbeiträgen tragen. Eine Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen würde demnach nicht gänzlich über Lohnsenkungen auf den Arbeitnehmer überwälzt werden. Um dies allerdings aus wohlfahrtstheoretischer Sicht beurteilen zu können, müssten auch potenzielle Beschäftigungseffekte oder Preissteigerungen berücksichtigt werden, die durch die Erhöhung der Arbeitskosten hervorgerufen werden könnten. Gleichzeitig ist der **Einfluss der formellen Beitragsaufteilung begrenzt und meist temporär**. Für die Debatte folgt daraus, dass die Unterscheidung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen tendenziell überschätzt wird; entscheidender dürfte vielmehr die Gesamthöhe der lohnbezogenen Abgaben und ihre gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sein.

34 Insbesondere für bestehende Arbeitsverhältnisse wird häufig angenommen, dass nominelle Löhne nicht nach unten angepasst werden können. Eine Lohnsenkung als Reaktion auf eine Erhöhung von Sozialversicherungsbeiträgen wäre dann nur zeitversetzt möglich, indem zukünftige Lohnsteigerungen nicht oder nur in reduzierter Höhe durchgeführt werden sowie durch das Abschließen neuer Arbeitsverträge. Deshalb wird in manchen Studien zwischen einer kurzen und langen Frist unterschieden, um sowohl den Anpassungsprozess als auch die endgültige Lastenverteilung abbilden zu können.