



Fachbereich WD 6

**Einführung einer Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der
Sozialversicherung**
Verfassungsrechtliche Aspekte

**Einführung einer Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der
Sozialversicherung**
Verfassungsrechtliche Aspekte

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 044/25
Abschluss der Arbeit: 10.12.2025 (gleichzeitig 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 anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Die Wertschöpfungsabgabe	4
2.	Verfassungsrechtliche Aspekte	5
2.1.	Kompetenzrechtliche Probleme	5
2.2.	Der Allgemeine Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG	6
2.3.	Drohender Verlust des Eigentumsschutzes	7

1. Die Wertschöpfungsabgabe

Dieser Sachstand befasst sich mit der Frage, ob die Sozialversicherung als Alternative zur aktuellen Finanzierung durch eine Wertschöpfungsabgabe finanziert werden könnte. Er beschränkt sich hierbei auf verfassungsrechtliche Aspekte.¹

Die Sozialversicherung (Kranken-, Pflege-, Renten-, Arbeitslosen- und Unfallversicherung) ist im Wesentlichen beitragsfinanziert.² Die Beiträge werden in der Regel hälftig von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge getragen.³ Entsprechend dem Äquivalenzprinzip besteht folglich ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen eingezahlten Beiträgen und Auszahlungen durch die Versicherung. Ergänzend dazu existieren steuergeldfinanzierte Bundeszuschüsse zur Beitragsstabilisierung.⁴

Laut Befürworter einer Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der Sozialversicherung soll deren Ziel die Bemessung des Arbeitgeberbeitrages zur Sozialversicherung anhand der betrieblichen Wertschöpfung statt wie bisher anhand der Löhne sein. Dies stellt eine Durchbrechung des Äquivalenzprinzips durch das sog. Leistungsfähigkeitssystem dar.⁵

Hinsichtlich der Wertschöpfungsabgabe existieren zwei Grundmodelle: Das arbeitsmarktorientierte Modell, welches vorsieht, den Arbeitgeberbeitrag vollständig durch die Wertschöpfungsabgabe zu ersetzen und das ergänzende Modell zur Stabilisierung der Einnahmen der Sozialversicherung, welches die Abgabe neben dem lohnbezogenen Arbeitgeberbeitrag ansetzen will. Insbesondere ersteres Modell soll Gegenstand dieser Arbeit sein.⁶

-
- 1 Siehe zur Diskussion hinsichtlich ökonomischer Gesichtspunkte bspw.: BMAS, Forschungsbericht 489, Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland, Stand: Juli 2017, S. 18 ff., online abrufbar unter: [Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland - BMAS](#).
 - 2 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Darstellung staatlicher Sozialleistungen in Deutschland, Stand: 17. Oktober 2024, S. 8 ff., online abrufbar unter: [Darstellung staatlicher Sozialleistungen in Deutschland](#).
 - 3 BMG, Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Krankenversicherung, online abrufbar unter: [Finanzierung der gesetzlichen Krankenversicherung | BMG](#); BMG, Finanzierung der sozialen Pflegeversicherung, online abrufbar unter: [Finanzierung der Pflegeversicherung | BMG](#); BMAS, Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, online abrufbar unter: [Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung - BMAS](#); Haufe, Lexikonstichwort: Arbeitgeberanteil, Rn. HI14214629; Nicht so die Unfallversicherung, deren Beiträge ausschließlich durch den Arbeitgeber getragen wird, vgl. BMAS, Überblick zur Unfallversicherung, online abrufbar unter: [Unfallversicherung im Überblick - BMAS](#).
 - 4 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, Darstellung staatlicher Sozialleistungen in Deutschland, Stand: 17. Oktober 2024, S. 8 ff., online abrufbar unter: [Darstellung staatlicher Sozialleistungen in Deutschland](#).
 - 5 BMAS, Forschungsbericht 489, Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland, Stand: Juli 2017, S. 16, online abrufbar unter: [Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland - BMAS](#).
 - 6 Bußmann, Koch, Warneke, Der Wertschöpfungsbeitrag zur Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, Stand: 1992, S. 14.

Im Rahmen der Bemessung der Wertschöpfung ist zwischen der sogenannten Brutto- und Netto-Wertschöpfung zu differenzieren.⁷ Im Fall einer Nettowertschöpfung werden neben den Vorleistungen auch etwaige Abschreibungen vom Produktionswert abgezogen.⁸

2. Verfassungsrechtliche Aspekte

Die Verfassungsmäßigkeit der Einführung einer Wertschöpfungsabgabe wirft verschiedene Fragestellungen auf. Einige sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

2.1. Kompetenzrechtliche Probleme

Teile der Literatur⁹ gingen in der Vergangenheit davon aus, dass eine Wertschöpfungsabgabe nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei. Es handele sich dabei weder um einen Beitrag im Sinne des Abgabenrechts noch um eine Sonderabgabe im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG). Stattdessen sei die Wertschöpfungsabgabe als Steuer einzuordnen, für die es jedoch an einer Grundlage in der Finanzverfassung des Grundgesetzes fehle. Für die Einordnung als Sozialversicherungsbeitrag im Sinne von Art. 74 Nr. 12 GG fehle es am erforderlichen Äquivalenzprinzip.

Seit dem Beschluss des BVerfG vom 08.04.1987¹⁰ zum Künstlersozialversicherungsgesetz (KSVG) dürften diese Auffassungen jedoch überholt sein, denn im Rahmen dieser Entscheidung wurde der Begriff der Sozialversicherung in Art. 74 Nr. 12 GG deutlich weiter ausgelegt und so eine „sozialabgabenrechtliche Gesetzgebungskompetenz eigener Art abgeleitet“:¹¹

„Der Begriff "Sozialversicherung" in [...] Art. 74 Nr. 12 [GG] ist als **weitgefasster verfassungsrechtlicher Gattungsbegriff** zu verstehen. Neue Lebenssachverhalte können in das 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"

7 Siehe hierzu im Detail: BMAS, Forschungsbericht 489, Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland, Stand: Juli 2017, S. 12 ff., online abrufbar unter: [Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland - BMAS](#).

8 BMAS, Forschungsbericht 489, Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland, Stand: Juli 2017, S. 13, online abrufbar unter: [Die Wertschöpfungsabgabe als ein möglicher Finanzierungsbaustein der sozialen Sicherung in Deutschland - BMAS](#); so auch für Österreich: Schratzenstaller, Bach, Arnold, Mattes, WIFO-Monatsbericht: Die Wertschöpfungsabgabe als alternatives Instrument zur Finanzierung der sozialen Sicherung aus österreichischer Perspektive, Heft 10/2016, S. 751.

9 Vgl. Isensee, Der Sozialversicherungsbeitrag des Arbeitgebers in der Finanzordnung des Grundgesetzes – Zur Verfassungsmäßigkeit eines „Maschinenbeitrages“, DRV 1980, S. 145; Fläming, Maschinensteuer – Ausweg aus der Finanzkrise der Sozialversicherung?, 1984, S. 131; Ruland, DRV 1985, 13; Arndt, Maschinenabgabe und Verfassungsrecht – zu den Grenzen der Gestaltungsfreiheit des Steuer- und Sozialversicherungsgesetzgebers, DRV 1987, S. 282.

10 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82.

11 Brünneck, Verfassungsfragen des Wertschöpfungsbeitrags, ZRP 1990, Heft 10, S. 373.

Sozialversicherung geprägt ist. Zur Sozialversicherung gehört jedenfalls die gemeinsame Deckung eines möglichen, in seiner Gesamtheit schätzbaren Bedarfs durch Verteilung auf eine organisierte Vielheit (vgl. BSGE 6, 213 (218, 227 f.)). 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 (vgl. BVerfGE 11, 105 [111 ff.]; 63, 1 [35]). **Beteiligter in diesem Sinne ist allerdings nicht einfach jeder, den der Gesetzgeber mit einer Abgabe belegt, deren Aufkommen zur Finanzierung von Sozialleistungen verwandt 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.“¹²

Im Urteil des BVerfG wird der sachorientierte Anknüpfungspunkt im Rahmen des KSVG auf die wechselseitige Angewiesenheit von Künstlern auf Vermarkter gestützt. Eine solche dürfte erst recht im Verhältnis von Arbeitgebern und -nehmern zu bejahen sein. Dies gilt insbesondere auch, soweit die Wertschöpfungsabgabe der Finanzierung der Sozialversicherungen und nicht der Finanzierung allgemeiner Staatsaufgaben dienen soll.

2.2. Der Allgemeine Gleichheitssatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG

Art. 3 GG normiert den allgemeinen Gleichheitssatz. Nach seinem Absatz 1 sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Als tragendes Prinzip der freiheitlich-demokratischen Grundordnung verbietet er es, gleiche Sachverhalte ungleich oder ungleiche gleich zu behandeln, es sei denn, ein abweichendes Vorgehen wäre sachlich gerechtfertigt.¹³

Dem Gesetzgeber steht es grundsätzlich frei, Sachverhalte auszuwählen, an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, solange die Auswahl nicht willkürlich, sondern sachgerecht getroffen wurde.¹⁴ Die dann im Vergleich zu anderen Gruppen vorgenommene unterschiedliche Behandlung bedarf eines vernünftigen bzw. einleuchtenden Grundes.¹⁵

Während hierfür im Bereich der Steuern allgemeine Erwägungen genügen, reichen solche im Rahmen von Sozialversicherungsbeiträgen nicht aus. Es bedarf in diesem Zusammenhang vielmehr einer besonderen Rechtfertigung, die im Verhältnis zwischen Arbeitnehmer und

12 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82, BVerfGE 75, 108-165, Rn. 95 ff.

13 Kischel in: BeckOK Grundgesetz, Stand: 15. September 2025, Art. 3 GG, Einleitende Worte.

14 BVerfG, Beschluss vom 11. März 1980 – 1 BvL 20/76 –, BVerfGE 53, 313-332, Rn. 50.

15 BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 1976 – 1 BvR 197/73 –, BVerfGE 42, 374-397, Rn. 53.

Arbeitgeber jedoch aufgrund einer besonderen Verantwortlichkeit und einer damit einhergehenden spezifischen Solidaritäts- und Verantwortlichkeitsbeziehung bejaht wird.¹⁶

Im Rahmen der Rechtsprechung zur Künstlersozialversicherung wurde außerdem als problematisch angesehen, dass die Umlage auf alle und nicht nur auf die Entgelte erhoben wird, die von den Vermarktern an versicherungspflichtige Künstler und Publizisten gezahlt wurden.¹⁷ Das BVerfG stellte jedoch fest, dass arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Überlegungen als sachliche Gründe anerkannt seien.¹⁸

Im Zusammenhang mit der Einführung einer Wertschöpfungsabgabe zur Finanzierung der Sozialversicherung dürfte daher kein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG dahingehend vorliegen, dass sie von allen Unternehmen, unabhängig davon, ob diese Sozialversicherungsberechtigte beschäftigen oder nicht, zu zahlen wäre, solange sachliche Gründe wie beispielsweise die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen dies rechtfertigen. Von Seiten der Literatur wird außerdem das Argument der sozialen Verantwortlichkeit angebracht: Gerade Unternehmen ohne Arbeitnehmer seien in vielfältigen Formen auf andere Unternehmen angewiesen, die Arbeitnehmer beschäftigen.¹⁹

Inwiefern sich diese Rechtsprechung und Literaturansicht auch auf eine branchenübergreifende Wertschöpfungsabgabe übertragen lässt, bleibt jedoch offen.

2.3. Drohender Verlust des Eigentumsschutzes

Laut Rechtsprechung des BVerfG können auch sozialversicherungsrechtliche Positionen unter den Eigentumsschutz aus Art. 14 GG fallen. Voraussetzung ist „eine vermögenswerte Rechtsposition, die nach Art eines Ausschließlichkeitsrechts dem Rechtsträger als privatnützig zugeordnet ist; diese genießt den Schutz der Eigentumsgarantie dann, wenn sie auf nicht unerheblichen Eigenleistungen des Versicherten beruht und zudem der Sicherung seiner Existenz dient.“²⁰ Ob eine Position auf nicht unerheblicher Eigenleistung oder aber staatlicher Fürsorge beruht, ist je nach Einzelfall zu untersuchen. „So sind als eigene Leistungen des Versicherten nicht nur die von ihm selbst bezahlten Beiträge zu berücksichtigen, sondern in aller Regel auch solche Beiträge, die von Dritten zu seinen Gunsten dem Träger der Sozialversicherung zugeflossen sind. Hierzu gehören etwa die Arbeitgeberanteile im Bereich der gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung, die den eigentumsrelevanten Eigenleistungen des Arbeitnehmers zuzurechnen sind.“²¹ Im Zusammenhang mit Regelungen zum Versorgungsausgleich hat das BVerfG außerdem

16 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82, BVerfGE 75, 108-165, Rn. 129.

17 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82, BVerfGE 75, 108-165, Rn. 132.

18 BVerfG, Beschluss vom 8. April 1987 – 2 BvR 909/82, BVerfGE 75, 108-165, Rn. 132; BVerfG, Beschluss vom 16. Oktober 1962 – 2 BvL 27/60 –, BVerfGE 14, 312-320, Rn. 24.

19 Simon, Gutachten zur verfassungsrechtlichen Beurteilung einer Wertschöpfungsabgabe als Anhang I von Bußmann, Koch, Warneke, Der Wertschöpfungsbeitrag zur Finanzierung der Gesetzlichen Rentenversicherung, Stand: 1992, S. 192.

20 BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1985 – 1 BvL 5/80 –, BVerfGE 69, 272-315, Rn. 104.

21 BVerfG, Urteil vom 16. Juli 1985 – 1 BvL 5/80 –, BVerfGE 69, 272-315, Rn. 110.

entschieden, dass der Eigentumsschutz sozialversicherungsrechtlicher Positionen stärker ist, je stärker der personale Bezug, also die dem Anspruch zugrundeliegende Eigenleistung ist.²²

Soweit die Arbeitgeberbeiträge, die als Eigenleistung des Versicherten gelten, durch eine Wertschöpfungsabgabe ersetzt werden würden, dürfte sich der verfassungsrechtliche Schutz folglich verringern, da es am personalen Bezug fehlen dürfte. Inwiefern diese Schwächung des Eigentumsschutzes in verfassungsrechtlicher Hinsicht über das Zulässige hinausgehen würde, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Regelung im Einzelfall ab.

* * *

22 BVerfG, Urteil vom 28. Februar 1980 – 1 BvL 17/77 –, BVerfGE 53, 257-313, Rn. 148.