

Kiel Policy Brief

Finanzen der Sozialversicherung: Günstige Perspektiven – Was ist zu tun?

Alfred Boss

Nr. 47 | Mai 2012



Finanzen der Sozialversicherung: Günstige Perspektiven – Was ist zu tun?

Die Finanzlage der Sozialversicherung hat sich in den Jahren 2010 und 2011 vor allem infolge des kräftigen Aufschwungs stark verbessert. Der Budgetüberschuss betrug im Jahr 2011 rund 15 Mrd. Euro, nach einem Defizit in Höhe von 15 Mrd. Euro im Jahr 2009 (Statistisches Bundesamt 2012). Es stellt sich die Frage, wie sich die Finanzlage der Sozialversicherung in den Jahren 2012 bis 2013 entwickeln wird und wie die Finanzpolitik darauf reagieren sollte. An Vorschlägen hierzu (vgl. z.B. FAZ 2012a) mangelt es nicht.

Vorgeschlagen werden, was die gesetzliche Krankenversicherung betrifft, u.a. eine Abschaffung der Praxisgebühr, eine Auszahlung von Prämien (negative „Zusatzbeiträge“), eine Reduktion des allgemeinen Beitragssatzes, eine Verringerung des Zuschusses des Bundes an den Gesundheitsfonds sowie höhere Zahlungen der Krankenkassen an die Krankenhäuser und an andere Anbieter im Gesundheitswesen. Was die gesetzliche Rentenversicherung betrifft, so werden diskutiert eine Kürzung des Zuschusses des Bundes, die Einführung einer „Zuschussrente“, die nochmalige Reduktion des Beitragssatzes sowie ein Verzicht auf die Korrektur der – gemessen an der Rentenformel – überhöhten Rentenanpassungen in den Jahren 2008 bis 2010. In der gesetzlichen Pflegeversicherung soll es ab Januar 2013 höhere Leistungen insbesondere für Demenzerkrankte geben; gleichzeitig soll der Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte angehoben werden.

Grundlage der Prognose

Der Prognose der Finanzsituation der einzelnen Zweige der Sozialversicherung in den Jahren 2012 und 2013 liegt die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom 15. März 2012 zugrunde (Boysen-Hogrefe et al. 2012). Insbesondere wird erwartet, dass die Beschäftigtenzahl in den Jahren 2012 und 2013 weiter – wenngleich mit 1,2 und 1,0 Prozent abgeschwächt – zunehmen wird und dass der Lohn je Beschäftigten um 3,4 Prozent und um 3,3 Prozent steigen wird. Für die Lohnsumme bedeutet dies eine Zunahme um 4,6 bzw. 4,3 Prozent. Bei steigender Beschäftigung wird mit einer Abnahme der Arbeitslosenzahl um rund 200 000 Personen im Jahr 2012 und um rund 120 000 Personen im Jahr 2013 gerechnet. Wirtschaftspolitische Maßnahmen, die mit großer Wahrscheinlichkeit in Kraft treten werden, werden bei der Prognose der Budgets der einzelnen Zweige der Sozialversicherung berücksichtigt.

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit wies in den Jahren 2009 und 2010 deutliche Defizite auf. Sie verzeichnete aber im Jahr 2011 – anders als im Oktober 2011 prognostiziert (Boss 2011) – einen Überschuss in Höhe von 40 Mill. Euro. Maßgeblich dafür war „eine einmalige Zahlung des Bundes in Höhe von rund 469 Mill. Euro [...], die die BA für eine seit vier Jahren übernommene Zahlung von Rentenversicherungsbeiträgen für Beschäftigte in Werkstätten für behinderte Menschen entschädigt“ (Bundesagentur für Arbeit 2012: 2). Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit wird sich in den Jahren 2012 und 2013 weiter verbessern (Tabelle 1).

Tabelle 1:
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Beiträge	22,05	22,61	25,43	26,61	27,75
Zuschuss des Bundes	7,78	13,13	8,05	7,24	6,20
Verwaltungskostenerstattung SGB II	2,57	2,77	2,78	2,90	2,88
Umlage für das Insolvenzgeld	0,71	2,93	0,04	0,30	0,75
Erträge aus der Rücklage	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Einnahmen	0,74	0,83	1,26	0,76	0,76
Einnahmen	34,25	42,27	37,56	37,81	38,34
Arbeitslosengeld ^a	17,29	16,60	13,78	13,13	13,13
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld	2,98	1,68	0,37	0,20	0,22
Erstattete Beiträge	1,60	1,38	0,29	0,12	0,00
Insolvenzgeld	1,62	0,74	0,68	0,70	0,69
Eingliederungstitel	3,63	2,89	2,26	2,05	2,06
Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes	4,87	5,26	4,51	4,00	4,00
Verwaltungsausgaben	7,30	7,44	7,29	7,32	7,51
Sonstige Ausgaben	9,71	10,20	8,34	7,39	7,19
Ausgaben	48,06	45,21	37,52	34,91	34,80
Saldo	-13,81	-2,94	0,04	2,90	3,54

^aOhne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; 2012 und 2013: eigene Prognose.

Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur dürften so stark wie die Lohnsumme zunehmen. Die (von der Lohnsumme abhängige) Insolvenzgeldumlage war für das Jahr 2010 auf 0,41 Prozent festgesetzt worden.¹ Sie wurde, weil sie weitaus höhere Einnahmen als nötig brachte, im Jahr 2011 nicht erhoben. Sie wird in den Jahren 2012 und 2013 – bei einem Satz von 0,04 Prozent im Jahr 2012 (BMAS 2012a: 3) und einem erwarteten Satz von 0,1 Prozent im Jahr 2013 – vermutlich Einnahmen in Höhe von 0,3 bzw. 0,8 Mrd. Euro bringen. Einnahmen in dieser Höhe reichen aus, um die

¹ Für das Insolvenzgeld und die zu seiner Finanzierung erhobene Umlage wird getrennt Rechnung geführt. Der Umlagesatz wird für ein Jahr so festgelegt, dass die erwarteten Einnahmen die voraussichtlichen Ausgaben unter Einbeziehung der Überschüsse bzw. der Fehlbeträge der Vorjahre decken (Deutsche Bundesbank 2011a:81).

Aufwendungen für das Insolvenzgeld angesichts der kumulierten Differenz zwischen Umlage und Insolvenzgeld in den Jahren 2009 bis 2011 zu finanzieren.

Die Aufwendungen für Lohnersatzleistungen insgesamt werden weiter abnehmen. Dies gilt für die – quantitativ wichtigsten – Ausgaben für das Arbeitslosengeld, für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld sowie für die den Arbeitgebern unter bestimmten Bedingungen erstatteten Sozialversicherungsbeiträge für Kurzarbeiter. Entscheidend dafür ist der Rückgang der Arbeitslosigkeit. Die Einsparmaßnahmen, die im Rahmen des „Zukunftspakets“ der Bundesregierung im Jahr 2010 beschlossen worden sind, werden sich in den Jahren 2012 und 2013 deutlich auswirken. Gekürzt wurden insbesondere die Existenzgründungszuschüsse. Sie sind Teil der sonstigen Ausgaben.

Die Bundesagentur für Arbeit wird in den Jahren 2012 und 2013 beträchtliche Überschüsse erzielen. Die Überschüsse werden freilich in beiden Jahren dadurch gemindert, dass der Bund den regulären Zuschuss, der bislang dem Aufkommen eines Prozentpunktes des Mehrwertsteueraufkommens entspricht, in vier (gleichen) Schritten auf einen halben Prozentpunkt dieses Aufkommens reduzieren wird. Der Bund zahlt die „eingesparten“ Mittel an die Gemeinden und übernimmt letztlich die Aufwendungen der Gemeinden für die Grundsicherung im Alter.

Die Situation der Arbeitslosenversicherung stellt sich in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die den Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit einbezieht, noch etwas günstiger dar. Der Versorgungsfonds, aus dem die Pensionen der Beamten der Bundesagentur für Arbeit finanziert werden, erzielte im Jahr 2010 einen Überschuss von knapp 0,5 Mrd. Euro und verfügte Ende 2010 über eine Rücklage in Höhe von fast 4 Mrd. Euro (Deutsche Bundesbank 2011a: 80). Diese Rücklage hat im vergangenen Jahr zugenommen und wird in den Jahren 2012 und 2013 weiter aufgestockt.

Gesetzliche Rentenversicherung

Die Renten wurden in den Jahren 2008 bis 2010 stärker erhöht, als es die Rentenformel vor ihrer Änderung vorschrieb. Sie wurden zur Jahresmitte 2011 um 1 Prozent angehoben; dabei wurde die Anpassung, die sich aufgrund der Determinanten ergab (1,99 Prozent), halbiert, um einen Teil der erhöhten Anhebungen in den Vorjahren zu korrigieren. Die Renten werden zur Mitte des Jahres 2012 um 2,2 Prozent steigen (BMAS 2012d, 2012e). Im Juli 2013 werden sie wohl um reichlich 2 Prozent angehoben werden (Tabelle 2). Die Lohnentwicklung für sich genommen dürfte eine Zunahme um knapp 3 Prozent bewirken; die übrigen Determinanten der Entwicklung der Renten werden – anders als im Jahr 2012 – nur wenig, und zwar mit 0,64 Prozentpunkten, zum Anstieg beitragen. Der sich aus der Rentenformel insoweit ergebende Anstieg wird um 0,7 Prozentpunkte reduziert, um den Rest der Eingriffe in die Rentenformel zu kompensieren, die in den Jahren 2005 bis 2010 zu einem verstärkten Anstieg der

Renten geführt hatten; zudem dämpft die Korrektur des Riester-Faktors den Rentenanstieg um 0,65 Prozentpunkte. Die Zahl der Renten dürfte im Zeitraum 2012 bis 2013 unverändert schwach zunehmen; die Durchschnittsrente wird – von den Anpassungen abgesehen – infolge struktureller Veränderungen des Rentenbestandes tendenziell sinken. All dies dürfte dazu führen, dass die monetären Sozialleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahren 2012 bis 2013 stärker als in den Vorjahren ausgeweitet werden (Tabelle 3).

Tabelle 2:
Rentenanpassung und ihre Determinanten (Westdeutschland) 2008–2013 (Prozentpunkte)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lohnfaktor	1,40	2,08	–0,96	3,10	2,95	2,84
Nachhaltigkeitsfaktor	0,22	0,31	–0,51	–0,46	2,09	0,25
Riester-Faktor	–1,15	–0,64	–0,65	–0,65	0,00	0,39
Zusammen	0,45	1,74	–2,10	1,99	5,10	3,50
Korrektur des Riester-Faktors	0,65	0,64	0,00	0,00	–0,65	–0,65
Verzicht auf Kürzung	.	.	2,10	.	.	.
Nachgeholte Kürzung	.	.	.	–1,00	–2,20	–0,71
Zusammen, korrigiert	1,10	2,41	0,00	0,99	2,18	2,10
Ausgleichsbedarf ^a	0,65	1,29	3,42	2,39	0,00	0,00
<i>Nachrichtlich:</i>						
Ausgleichsbedarf insgesamt ^b	1,10	1,75	3,81	2,85	0,71	0,00

^aKumuliert ab dem Jahr 2008. — ^bKumuliert ab dem Jahr 2005.

Quelle: BMAS (2012d, 2012e); eigene Berechnungen; 2013: eigene Prognose.

Tabelle 3:
Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialbeiträge	169,69	173,48	178,34	182,58	185,86
Zuschuss des Bundes	78,43	80,21	79,78	80,52	81,59
Sonstige Einnahmen	0,66	0,69	1,00	0,75	0,78
Einnahmen	248,78	254,38	259,12	263,85	268,23
Monetäre Sozialleistungen	241,26	244,76	246,34	250,23	255,90
Soziale Sachleistungen	4,25	4,17	4,28	4,40	4,52
Sonstige Ausgaben	4,42	4,37	4,49	4,56	4,63
Ausgaben	249,93	253,30	255,11	259,19	265,05
Saldo	–1,15	1,08	4,01	4,66	3,18

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012); 2012 und 2013: eigene Prognose.

Auf das Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung wirken im Jahr 2012 gegenläufige Effekte ein. Zum einen wurde der Beitragssatz zu Beginn des Jahres von 19,9 auf 19,6 Prozent gesenkt. Zum anderen wird das Aufkommen, soweit es aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen resultiert, kräftig, nämlich etwa im Ausmaß des Lohnsummenanstiegs, expandieren. Die Beiträge, die von der Bundesagentur für Arbeit für Leistungsempfänger gezahlt werden, werden angesichts des Rückgangs der Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld, Kurzarbeitergeld etc. bei

einem geringen Anstieg der Leistungen je Empfänger abnehmen. Für die Empfänger des Arbeitslosengeldes II zahlt der Bund seit Beginn des Jahres 2011 keine Beiträge mehr. Das gesamte Beitragsaufkommen wird im Jahr 2012 wohl um 4,2 Mrd. Euro steigen.

Vermutlich wird im November 2012 für das Ende des Jahres 2013 bei dem herrschenden Beitragssatz von 19,6 Prozent eine Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung von mehr als 1,5 Monatsausgaben (sogenannte Interventionsschwelle) prognostiziert werden. Dann müsste der Beitragssatz im Januar 2013 so gesenkt werden, dass eine Rücklage im Ausmaß von 1,5 Monatsausgaben zu erwarten ist (zur relevanten Regelung vgl. *Sozialgesetzbuch VI*: § 158). Diese Automatik würde dazu führen, dass der Beitragssatz für das Jahr 2013 auf 19,1 Prozent reduziert wird. Vermutlich wird der Beitragssatz aber – bei ungünstigeren wirtschaftlichen Eckdaten für das Jahr 2013 – auf nur 19,2 Prozent verringert. Das Beitragsaufkommen wird unter dieser Annahme im Jahr 2013 – trotz des deutlichen Anstiegs der Lohnsumme – um 3,3 Mrd. Euro zunehmen.

Der Zuschuss des Bundes wird, was den zentralen Bestandteil betrifft, bei gegebenem Beitragssatz von der Lohnentwicklung im Vorvorjahr bestimmt; durch die Reduktion des Beitragssatzes wird er verringert (zur Regelung im Detail vgl. *Sozialgesetzbuch VI*: § 213). Der Zuschuss wird im Jahr 2012 durch die Beitragssatzsenkung zwar gemindert, wird aber höher als im Jahr 2011 sein. Dies trägt dazu bei, dass der Budgetüberschuss, der im Jahr 2011 um 3 auf 4 Mrd. Euro zugenommen hat, steigen wird. Er dürfte im Jahr 2012 4,7 Mrd. Euro betragen. Der Zuschuss wird im Jahr 2013 trotz einer weiteren Beitragssatzsenkung deutlich steigen. Gleichwohl dürfte der Budgetsaldo um 1 ½ auf 3,2 Mrd. Euro sinken.

Exkurs: Die „Kosten“ der Eingriffe in die Rentenformel

In den vergangenen Jahren wurde die Rentenformel mehrmals korrigiert.² Der sogenannte Riester-Faktor wurde bei den Anpassungen zum Juli 2008 und zum Juli 2009 nicht berücksichtigt („ausgesetzt“). Eine Rentenkürzung ab Juli 2010 wurde, auch mit konjunkturpolitischer Absicht, nicht in Kraft gesetzt. Ohne Eingriffe wären die Rentenanpassungen deutlich geringer ausgefallen. In den Jahren 2011 bis 2013 werden die Eingriffe korrigiert. Im Jahr 2014 wird das Rentenniveau erreicht sein, das ohne Eingriffe gegolten hätte.

Das bedeutet nicht, dass die Rentenkasse nicht belastet worden ist. Vielmehr waren die Ausgaben fünf Jahre lang höher, als sie es sonst gewesen wären. Die „Kosten“ der Eingriffe in die Rentenformel werden berechnet, indem die Rentenausgaben, die sich

² Die Ausführungen beziehen sich nur auf Westdeutschland. Sie gelten freilich in ähnlicher Form für Ostdeutschland. Im Folgenden wird unterstellt, dass sie in gleicher Weise gelten.

mit Eingriffen ergeben haben, mit denen verglichen werden, die sich ohne Eingriffe ergeben hätten. Diese werden errechnet, indem die tatsächlichen bzw. die prognostizierten Ausgaben in den Halbjahren der Jahre 2008–2012 durch den Vervielfachungsfaktor dividiert werden, der die tatsächliche bzw. prognostizierte Rentenanpassung widerspiegelt, und dann mit dem Vervielfachungsfaktor multipliziert werden, der die Rentenanpassung bei Verzicht auf Eingriffe in den Jahren 2008–2010 zum Ausdruck bringt. Dabei wird angenommen, dass sich die Löhne, die Beschäftigung, die Zahl der Rentner und andere relevante Faktoren so entwickelt hätten wie im Fall mit Eingriffen, es also einen Einfluss der Eingriffe auf die Konjunktur nicht gegeben hat. Bei dem Vergleich werden nicht die monetären Sozialleistungen in der Abgrenzung der VGR, sondern die Rentenausgaben der Rentenversicherung zugrunde gelegt. Zahlungen der Rentenversicherung an die Krankenversicherung der Rentner (KVdR) sind darin enthalten. Es geht also um die „Kosten“ für die Rentenversicherung. Die „Kosten“ für die Sozialversicherung insgesamt sind etwas geringer, nämlich in Höhe der Mehraufwendungen für die KVdR, die Mehreinnahmen der gesetzlichen Krankenversicherung sind.

Die Ausgaben waren im Zeitraum 2008–2012 um 17,5 Mrd. Euro höher als ohne Eingriffe (Tabelle 4); davon entfallen 1,1 Mrd. Euro auf die KVdR. Hinzu kommen die Mehrausgaben, die in der gesetzlichen Unfallversicherung und in den landwirtschaftlichen Alterskassen infolge erhöhter Renten entstanden sind. Sie sind vergleichsweise gering. Wäre auf die Eingriffe verzichtet worden, hätte der Beitragssatz in der Rentenversicherung in den Jahren 2008–2012 im Durchschnitt um knapp 0,4 Prozentpunkte geringer sein können.

Tabelle 4:
Rentenanpassung bei Verzicht auf Eingriffe in die Rentenformel in den Jahren 2008–2010 und tatsächliche Rentenanpassung (Westdeutschland) 2007–2013 (Prozentpunkte) sowie Mehrausgaben 2008–2010

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lohnfaktor	0,98	1,40	2,08	−0,96	3,10	2,95	2,84
Nachhaltigkeitsfaktor	0,19	0,22	0,31	−0,51	−0,46	2,09	0,25
Riester-Faktor	−0,63	−1,15	−0,64	−0,65	−0,65	0,00	0,39
Zusammen bei Verzicht auf Eingriffe	0,54	0,45	1,74	−2,10	1,99	4,70 ^a	2,10 ^a
ditto, Vervielfachungsfaktor ab 2007	1,0000	1,0045	1,0220	1,0005	1,0204	1,0684	1,0908
Tatsächliche Änderung	0,54	1,10	2,41	0,00	0,99	2,18	2,10
ditto, Vervielfachungsfaktor ab 2007	1,0000	1,0110	1,0354	1,0354	1,0456	1,0684	1,0908
Multiplikative Differenz zwischen den beiden Vervielfachungsfaktoren	1,0000	0,9936	0,9871	0,9663	0,9756	1,0000	1,0000
Mehrausgaben (Mill. Euro)							
– Renten	.	657	2 024	4 942	6 178	2 613	0
– KVdR	.	45	138	334	434	184	0

^aNach Abzug des Ausgleichsbedarfs (0,4 bzw. 1,3 Prozentpunkte).

Quelle: BMAS (2012d, 2012e); eigene Berechnungen; 2013: eigene Prognose.

Gesetzliche Krankenversicherung

Die Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung insgesamt haben im Jahr 2011 wie im Vorjahr – gemessen an den Raten der Jahre davor – schwach expandiert. Dämpfend wirkte vor allem der Eingriff in die Arzneimittelpreise; so wurden die Rabatte, die Hersteller gewähren müssen, erhöht und bestimmte Festbeträge vermindert (Deutsche Bundesbank 2011b: 10, 2012b). In den Jahren 2012 und 2013 dürften die Aufwendungen für soziale Sachleistungen bei kaum veränderten rechtlichen Regelungen deutlich verstärkt zunehmen (Tabelle 5). Die Arzneimittelausgaben werden nicht mehr sinken, sondern kräftig steigen,³ und die Vergütungen für Leistungen der Krankenhäuser wurden aufgestockt (FAZ 2012b).

Tabelle 5:
Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für ausgewählte Zwecke 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Krankenhausbehandlung	55,98	56,70	58,69	.	.
Arzneimittel	30,70	30,15	29,01	.	.
Ärztliche Behandlung	27,64	28,43	29,05	.	.
Zahnärztliche Behandlung und Zahnersatz	11,22	11,42	11,66	.	.
Heil- und Hilfsmittel	9,58	10,61	11,24	.	.
Zusammen	135,11	137,30	139,66	144,36	149,60
Krankengeld	7,26	7,80	8,51	9,11	9,71

Quelle: Deutsche Bundesbank (2012a: 58*); 2012 und 2013: eigene Prognose.

Die gesamten Ausgaben werden ebenfalls beschleunigt zunehmen. Dazu trägt bei, dass die Aufwendungen für das Krankengeld weiter in hohem Tempo steigen werden. Maßgeblich dafür ist wohl, dass die Zahl der Versicherten im Alter zwischen 60 und 64 Jahren stark zunimmt (Deutsche Bundesbank 2011d).

Das Beitragsaufkommen in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen einschließlich Gesundheitsfonds) wird in den Jahren 2012 und 2013 bei unverändertem Beitragssatz sehr stark steigen (Tabelle 6). Die Lohnsumme nimmt nämlich kräftig zu. Die Zunahme der Beiträge der Rentner wird schwächer sein, trotz des deutlichen Anstiegs der Altersrenten, und die Beiträge der Bundesagentur für Leistungsempfänger wie z.B. Arbeitslosengeld- und Kurzarbeitergeldempfänger werden weiter abnehmen.

Der Überschuss der gesetzlichen Krankenversicherung belief sich im Jahr 2011 auf 10,1 Mrd. Euro. In den Jahren 2012 und 2013 wird er wohl kräftig sinken, mit 7,6 bzw. 4,6 Mrd. Euro aber hoch bleiben.

³ Zur Entwicklung in den ersten Monaten des Jahres 2012 vgl. Thelen (2012b).

Tabelle 6:
Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialbeiträge	159,08	160,69	170,89	175,85	181,46
Zuschuss des Bundes	7,20	15,70	15,30	14,00	12,00
Sonstige Einnahmen	3,35	3,36	3,49	3,53	3,56
Einnahmen	169,63	179,75	189,68	193,38	197,02
Monetäre Sozialleistungen	9,31	9,90	10,67	11,35	12,00
Soziale Sachleistungen	151,52	155,29	158,15	163,46	169,20
Sonstige Ausgaben	10,29	10,55	10,76	10,98	11,22
Ausgaben	171,12	175,74	179,58	185,79	192,42
Saldo	-1,49	4,01	10,10	7,59	4,60

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012); 2012 und 2013: eigene Prognose.

Soziale Pflegeversicherung

Die soziale Pflegeversicherung wird in den Jahren 2012 und 2013 wohl jeweils mit einem geringen Defizit abschließen (Tabelle 7). Zwar steigen die Beiträge wie die Lohnsumme kräftig, und im Jahr 2013 wird der Beitragssatz erhöht; aber die sozialen Sachleistungen werden – auch wegen zusätzlicher Leistungen insbesondere für Demenzzranke – deutlich ausgeweitet. Zudem nehmen die Geldleistungen an die Pflegebedürftigen zu; Anfang 2012 wurden die Geldleistungen, die im Jahr 2011 fast stabil geblieben waren, um rund 2 Prozent angehoben (Deutsche Bundesbank 2011c: 8). Grundlegende Reformschritte, die trotz der beträchtlichen Rücklagen der sozialen Pflegeversicherung nötig sind, sind bei der Prognose nicht berücksichtigt.

Tabelle 7:
Einnahmen und Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialbeiträge	21,10	21,36	21,86	22,45	23,90
Sonstige Einnahmen	0,22	0,21	0,23	0,23	0,23
Einnahmen	21,32	21,57	22,09	22,68	24,13
Monetäre Sozialleistungen	5,33	5,56	5,61	5,82	5,98
Soziale Sachleistungen	13,93	14,87	15,33	15,85	17,40
Sonstige Ausgaben	1,03	1,08	1,12	1,14	1,16
Ausgaben	20,29	21,51	22,06	22,81	24,54
Saldo	1,03	0,06	0,03	-0,13	-0,41

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012); 2012 und 2013: eigene Prognose.

Sozialversicherung insgesamt

Die übrigen Zweige der Sozialversicherung (Unfallversicherung und landwirtschaftliche Alterskassen) sind quantitativ wenig bedeutsam. Daran wird sich nichts ändern, obwohl die landwirtschaftliche Sozialversicherung mit Wirkung ab Januar 2013 neu organisiert wird (BMAS 2012f, 2012g). Der Zuschuss des Bundes wird freilich etwas erhöht. Die Einnahmen gleichen in beiden Zweigen auch in den Jahren 2012 und 2013 praktisch den Ausgaben.

Die Sozialversicherung insgesamt profitiert in den Jahren 2012 und 2013 von der weiter rückläufigen Arbeitslosigkeit und von dem beträchtlichen Lohnanstieg. Auch werden einzelne Sozialleistungen der Bundesagentur für Arbeit gekürzt. Allerdings wird der Zuschuss des Bundes an die Bundesagentur kräftig reduziert.

Die Ausgaben der Sozialversicherung dürften in den Jahren 2012 und 2013 um knapp 2,0 bzw. 2,8 Prozent steigen. Die Einnahmen werden im Jahr 2012 wohl um 2,0 und im Jahr 2013 um 1,9 Prozent zunehmen. Das Budget der Sozialversicherung dürfte damit in den Jahren 2012 und 2013 Überschüsse in der Größenordnung von 16 bzw. 12 Mrd. Euro aufweisen (Tabelle 8).

Tabelle 8:
Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Tatsächliche Sozialbeiträge	383,13	391,12	407,77	419,18	431,32
Unterstellte Sozialbeiträge	1,43	1,44	1,50	1,52	1,54
Zuschuss des Bundes	96,58	112,22	106,13	104,97	103,06
Verwaltungskostenerstattung	2,57	2,77	2,78	2,90	2,88
Sonstige Einnahmen ^a	7,73	7,61	7,70	7,82	7,93
Einnahmen	491,44	515,16	525,88	536,39	546,73
Monetäre Sozialleistungen	296,39	297,63	293,33	297,51	304,15
Soziale Sachleistungen	172,52	177,15	180,58	186,60	194,07
Aussteuerungsbetrag	4,87	5,26	4,51	4,00	4,00
Sonstige Ausgaben ^a	32,83	32,84	32,33	32,36	32,60
Ausgaben	506,61	512,88	510,75	520,47	534,82
Saldo	-15,17	2,28	15,13	15,92	11,91

^aKonsolidiert um Zahlungen einzelner Zweige der Sozialversicherung an andere Zweige.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2012); 2012 und 2013: eigene Prognose.

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Die Finanzlage der Sozialversicherung hat sich im Jahr 2011 vor allem infolge der Anhebung der Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung und in der gesetzlichen Krankenversicherung und infolge des kräftigen Aufschwungs deutlich verbessert. Sie wird in den Jahren 2012 und 2013 so günstig sein, dass die Beitragsbelastung weiter reduziert werden kann und sollte.

Der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung kann auch zum Beginn des Jahres 2013 gesenkt werden. Er sollte auf 19,1 Prozent festgesetzt werden. Dies würde den Lohnkostenanstieg verringern und die Ausweitung der Beschäftigung fördern. Dies wiederum hätte positive Rückwirkungen auf die Finanzlage der Sozialversicherung. Dagegen fielen die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2013 (und mit steigender Tendenz in den Jahren danach) höher aus, wenn eine „Zuschuss-Rente“ eingeführt würde⁴ oder die Kindererziehungszeiten für Kinder, die vor dem Jahr 1992 geboren wurden, höher bewertet würden. Dies erhöhte den Beitragssatz. Diese Rückwirkung bliebe allerdings aus, wenn die „Zuschuss-Rente“ aus dem Steueraufkommen gezahlt würde.

Die Bundesagentur für Arbeit würde im Prognosezeitraum bei einem Beitragssatz von 3 Prozent beträchtliche strukturelle Überschüsse erzielen. Daran dürfte sich in den Jahren nach 2013 wenig ändern. Der Beitragssatz sollte deshalb Anfang 2013 auf 2,7 Prozent gesenkt werden. Das Budget wäre dann in den Jahren ab 2013 bei konjunktureller Normlage ausgeglichen, der Überschuss des Jahres 2012 wäre als Liquiditätsreserve verfügbar.

Die gesetzliche Krankenversicherung (einschließlich Gesundheitsfonds) wird zwar auch in den Jahren 2012 und 2013 hohe Überschüsse verzeichnen. Es sind aber nach 2013 deutlich rückläufige Überschüsse zu erwarten. Eine Reduktion des Beitragssatzes um 0,2 Prozentpunkte müsste daher zwar bald teilweise korrigiert werden, sollte aber gleichwohl beschlossen werden.

Bei der Reform der sozialen Pflegeversicherung kommt es darauf an, einen Einstieg in eine Kapitaldeckung zu finden. Beispielsweise könnte jeder Bürger verpflichtet werden, für das erste Jahr der Pflegebedürftigkeit vorzusorgen (zu dem Vorschlag einer Karenzzeit in Verbindung mit einer obligatorischen und kapitalgedeckten Zusatzversicherung vgl. Stiftung Marktwirtschaft (2011)). Durch eine Teilkapitaldeckung ließen sich negative Anreizeffekte, die ein erhöhter Beitragssatz – als alternative Lösung des Finanzierungsproblems – auslösen würde, vermeiden.

Die Beitragsbelastung insgesamt würde nach dem skizzierten Vorschlag von 40,05 Prozent im Jahr 2012 auf 39,15 Prozent im Jahr 2013 sinken. Sie wäre damit so niedrig wie seit dem Jahr 1994 nicht mehr. Der Anstieg der Arbeitskosten würde gedämpft mit positiven Konsequenzen für die Beschäftigung.

⁴ Niedrige Rentenansprüche langjährig Versicherter sollen ab dem Jahr 2013 – in Abhängigkeit von den Beitragszahlungen – aufgestockt werden („Zuschussrente“). Der aufgestockte Betrag entspräche der Rente, die jemand erreicht, der im Westen 31 Jahre oder im Osten 35 Jahre lang den Durchschnittslohn bezogen hat, aktuell wären dies rund 850 Euro je Monat. Einen Anspruch soll nur derjenige haben, der mindestens 40 Versicherungsjahre einschließlich Zeiten der Arbeitslosigkeit und Kinderberücksichtigungszeiten nachweisen kann und 30 Jahre lang Beiträge gezahlt hat. Vgl. zu Details BMAS (2012c). Eine fundierte Bewertung – auch anderer Maßnahmen zur Verhinderung von Altersarmut – findet sich in Thelen (2012a). Zu einer Fundamentalkritik vgl. Thelen (2012c), der sich auf eine Stellungnahme der Deutschen Rentenversicherung bezieht.

Literatur

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012a). Das ändert sich im neuen Jahr. Via Internet (22. März 2012) <<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/neues-jahr-2012.html>>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012b). Gerechtigkeitslücken im Rentensystem schließen. Via Internet (27. März 2012) <<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/rentenanpassung.html>>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012c). Das neue Rentenreformpaket. Via Internet (3. April 2012) <<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/rentenreform-maerz-2012.html>>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012d). Kabinett beschließt kräftige Rentensteigerung. Via Internet (20. April 2012) <<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/rente-pk-april-2012.html>>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012e). Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2012. Via Internet (20. April 2012) <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Pressemitteilungen/rentenwerte-juli-2012-pdf.pdf?__blob=publicationFile>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012f). Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung. Via Internet (24. April 2012) <<http://www.bmas.de/DE/Themen/Soziale-Sicherung/Meldungen/neuverordnung-landwirtschaftliche-sozialversicherung.html>>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012g). Informationen zum Gesetz zur Neuordnung der Organisation der landwirtschaftlichen Sozialversicherung (LSV-NOG). Via Internet (24. April 2012) <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/infomaterial-landwirtschaftliche-sozialversicherung-neu.pdf;jsessionid=0058FB18154EAF9E0D98F4F91917FA24?__blob=publicationFile>.
- Boss, A. (2011). Finanzlage der Sozialversicherung: Beitragssatzsenkung möglich und nötig. *Kiel Policy Brief* 35. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2012). Deutschland: Konjunkturflaute wird überwunden. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Deutsche Konjunktur im Frühjahr 2012. Kieler Diskussionsbeiträge 504/505. IfW, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (2012). *Pressemitteilung der Bundesagentur für Arbeit* 1. 3. Januar, Nürnberg.
- Deutsche Bundesbank (2011a). *Monatsbericht*. Februar. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2011b). *Monatsbericht*. Juli. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2011c). *Monatsbericht*. Juni. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2011d). *Monatsbericht*. September. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2012a). *Monatsbericht*. März. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2012b). Kurzberichte. *Monatsbericht* (März): 5–13.
- FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2012a). Streit um Überschüsse der Krankenversicherung. 8. März: 12.
- FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2012b). Krankenhäuser bekommen 280 Millionen Euro mehr. 4. Mai: 13.
- Sozialgesetzbuch*. Via Internet (19. April 2012) <<http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbvi/1.html>>
- Statistisches Bundesamt (2012). Ergebnisse über die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben des Staates seit 1991. Interne Arbeitsunterlage. Februar. Wiesbaden.
- Stiftung Marktwirtschaft (2011). Generationenbilanz Update 2011 mit Schwerpunkt Pflege. *Pressemitteilung*. 24. Mai, Berlin.
- Thelen, P. (2012a). Placebos gegen Altersarmut. *Handelsblatt*, 22. März: 9.
- Thelen, P. (2012b). Kassen müssen wieder mehr für Medikamente zahlen. *Handelsblatt*, 3. April: 17.
- Thelen, P. (2012c). Zuschussrente fällt bei der Rentenversicherung durch. *Handelsblatt*, 26. April: 15.

Imprint

Publisher: Kiel Institute for the World Economy
Hindenburgufer 66
D – 24105 Kiel
Phone +49 (431) 8814–1
Fax +49 (431) 8814–500

Editorial team: Margitta Führmann
Helga Huss
Prof. Dr. Henning Klodt
(responsible for content, pursuant to § 6 MDStV)
Dieter Stribny

The Kiel Institute for the World Economy is a foundation under public law of the State of Schleswig-Holstein, having legal capacity.

Sales tax identification number DE 811268087.

President: Prof. Dennis Snower, Ph.D.
Vice President: Prof. Dr. Rolf J. Langhammer

Supervisory authority: Schleswig-Holstein Ministry of Science,
Economic Affairs and Transport

© 2011 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.