

Kiel Policy Brief

Finanzlage der Sozialversicherung: Beitragssatzsenkung möglich und nötig

Alfred Boss

Nr. 35 | Oktober 2011



Finanzlage der Sozialversicherung: Beitragssatzsenkung möglich und nötig

Die Finanzlage der Sozialversicherung hat sich trotz des kräftigen Aufschwungs nach der Rezession bis zum Jahr 2010 nicht verbessert; der Budgetüberschuss war im Jahr 2010 mit 2 Mrd. Euro um 5 Mrd. Euro niedriger als im Jahr 2008. Die Beitragseinnahmen waren im Jahr 2010 bei Beitragssätzen, die in der Summe um 0,4 Prozentpunkte unter jenen des Jahres 2008 lagen, zwar um 8 Mrd. Euro höher als im Jahr 2008 (Statistisches Bundesamt 2011, interne Arbeitsunterlage); der Zuschuss des Bundes fiel im Jahr 2010 sogar um 21 Mrd. Euro größer aus als im Jahr 2008. Die Ausgaben überstiegen aber ihr Niveau des Jahres 2008 um 34 Mrd. Euro. Es stellt sich die Frage, ob sich die Finanzlage der Sozialversicherung in den Jahren 2011 bis 2013 verbessern wird und wie die Finanzpolitik darauf reagieren sollte.

Im Folgenden wird dargestellt, wie sich die Finanzsituation bei den einzelnen Zweigen der Sozialversicherung entwickeln wird, und untersucht, ob eine Senkung der Beitragsbelastung möglich und angebracht ist. Der Analyse für die Jahre 2011 und 2012 liegt die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom 12. September 2011 zugrunde (Boysen-Hogrefe et al. 2011). Insbesondere wird erwartet, dass die Beschäftigtenzahl weiter – wenngleich mit 1,3 und 0,6 Prozent stark abgeschwächt – zunehmen wird und dass der Lohn je Beschäftigten um 3,7 Prozent und um 2,4 Prozent steigen wird. Für die Lohnsumme bedeutet dies eine Zunahme um 5,0 bzw. 3,0 Prozent. Bei steigender Beschäftigung wird mit einer Abnahme der Arbeitslosenzahl um rund 250 000 Personen im Jahr 2011 und um rund 120 000 Personen im Jahr 2012 gerechnet. Für das Jahr 2013 wird – im Einklang mit der Zielprojektion der Bundesregierung vom Sommer 2011 – ein Anstieg der Lohnsumme um 2,5 Prozent unterstellt; zudem wird angenommen, dass die Arbeitslosenzahl – bei unveränderter Beschäftigtenzahl – stagnieren wird.

Bundesagentur für Arbeit

Die Finanzlage der Bundesagentur für Arbeit wird sich stark verbessern (Tabelle 1). Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur dürften im Jahr 2011 um 12,5 Prozent höher ausfallen als im Vorjahr; maßgeblich dafür sind der kräftige Anstieg der Lohnsumme sowie die Anhebung des Beitragssatzes von 2,8 auf 3,0 Prozent. In den Jahren 2012 und 2013 wird das Beitragsaufkommen wohl im Ausmaß der Lohnsumme zunehmen. Die Insolvenzgeldumlage, die im Jahr 2011 nicht erhoben wird, wird in den Jahren 2012 und 2013 – bei einem erwarteten Satz von 0,1 Prozent – vermutlich jeweils 0,7 Mrd. Euro bringen; Einnahmen in dieser Höhe reichen aus, um die Aufwendungen für das Insolvenzgeld zu finanzieren.

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	26,20	26,85
Zuschuss des Bundes	7,78	13,13	8,40	7,40	6,20
Verwaltungskostenerstattung SGB II	2,57	2,77	2,86	2,90	2,93
Umlage für das Insolvenzgeld	0,71	2,93	0,04	0,70	0,71
Erträge aus der Rücklage	0,40	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Einnahmen	0,74	0,83	0,71	0,73	0,75
Einnahmen	34,25	42,27	37,44	37,93	37,44
Arbeitslosengeld ^a	17,29	16,60	13,81	13,42	13,70
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld	2,98	1,68	0,39	0,35	0,35
Erstattete Beiträge	1,60	1,38	0,28	0,10	0,00
Insolvenzgeld	1,62	0,74	0,69	0,65	0,70
Eingliederungstitel	3,63	2,89	2,25	2,22	2,27
Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes	4,87	5,26	4,50	4,20	4,00
Verwaltungsausgaben	6,83	6,95	7,26	7,45	7,63
Sonstige Ausgaben	9,24	9,71	8,53	7,75	7,20
Ausgaben	48,06	45,21	37,71	36,14	35,85
Saldo	-13,81	-2,94	-0,27	1,79	1,59

^aOhne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit, Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit; eigene Berechnungen; 2011 bis 2013: eigene Prognose.

Die Aufwendungen für Lohnersatzleistungen insgesamt werden zunächst weiter abnehmen, im Jahr 2013 aber wohl etwas steigen. Dies gilt auch für die – quantitativ wichtigsten – Ausgaben für das Arbeitslosengeld. Die Aufwendungen für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld hingegen werden im Jahr 2013 nicht steigen; die von Arbeitgebern für Kurzarbeiter geleisteten Sozialversicherungsbeiträge werden dann – nach Auslaufen der Sonderregelung – nicht mehr erstattet. Die Einsparmaßnahmen, die im Rahmen des „Zukunftspakets“ der Bundesregierung beschlossen worden sind, werden sich in den Jahren 2012 und 2013 deutlich auswirken. Gekürzt wurden insbesondere die Existenzgründungszuschüsse.

Im vergangenen Jahr hat der Bund neben dem regulären Zuschuss in Höhe von 7,9 Mrd. Euro (1 Prozentpunkt des Aufkommens der Steuern vom Umsatz) einen zusätzlichen Zuschuss in Höhe von 5,2 Mrd. Euro gezahlt, um das Budget der Bundesagentur für Arbeit auszugleichen; dieser Zuschuss reichte aus, weil die Bundesagentur Rücklagen im Ausmaß von 2,9 Mrd. Euro abbaute. Im Jahr 2011 wird der Bund – mit gleicher Absicht – ein unverzinsliches Darlehen zahlen; es wird sich wohl auf 0,3 Mrd. Euro belaufen. Bei dem erwarteten Rückgang der Arbeitslosigkeit und dem prognostizierten Anstieg des Beitragsaufkommens wird die Bundesagentur für Arbeit in den Jahren 2012 und 2013 Überschüsse erzielen. Die Überschüsse werden freilich in beiden Jahren dadurch gemindert, dass der Bund den regulären Zuschuss, der dem Aufkommen eines Prozentpunktes des Mehrwertsteueraufkommens entspricht, schrittweise auf einen halben Prozentpunkt dieses Aufkommens reduzieren wird. Der Bund zahlt die „eingesparten“ Mittel an die Gemeinden und übernimmt letztlich die Aufwendungen für die Grundsicherung im Alter. Im Jahr 2012 dürfte der Überschuss ausreichen, um

das Darlehen des Bundes zu tilgen. Im Jahr 2013 wird der Überschuss trotz fortgesetzter Einsparmaßnahmen etwas abnehmen; bedeutsam dafür ist der Rückgang des Zuschusses des Bundes.

Die Situation der Arbeitslosenversicherung stellt sich in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die den Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit einbezieht, noch 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 wird in den Jahren 2012 und 2013 aufgestockt.

Gesetzliche Rentenversicherung

Die Altersrenten werden zur Mitte der Jahre 2012 und 2013 wohl um reichlich 2 bzw. 1 Prozent angehoben werden (1. Juli 2011: 1 Prozent). Die Lohnentwicklung für sich genommen wird eine Zunahme um rund 3 ½ bzw. rund 2 ½ Prozent bewirken; die übrigen Determinanten der Entwicklung der Renten wirken in unterschiedliche Richtungen. Der sich aus der Rentenformel insoweit ergebende Anstieg wird zu beiden Anpassungsterminen halbiert, um die Eingriffe in die Rentenformel schrittweise zu korrigieren, die in den Jahren 2005 bis 2010 zu einem verstärkten Anstieg der Renten geführt hatten. Die Zahl der Renten dürfte im Zeitraum 2011 bis 2013 unverändert schwach zunehmen; auch wird die Durchschnittsrente – 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 2011 bis 2013 mäßig ausgeweitet werden (Tabelle 2).

Tabelle 2:
Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialbeiträge	169,69	173,48	178,89	179,87	181,59
Zuschuss des Bundes	78,43	80,21	79,80	80,50	81,60
Sonstige Einnahmen	0,66	0,69	0,72	0,75	0,78
Einnahmen	248,78	254,38	259,41	261,12	263,97
Monetäre Sozialleistungen	241,26	244,76	246,84	251,07	255,64
Soziale Sachleistungen	4,25	4,17	4,21	4,26	4,32
Sonstige Ausgaben	4,42	4,37	4,42	4,47	4,53
Ausgaben	249,93	253,30	255,47	259,80	264,49
Saldo	-1,15	1,08	3,94	1,32	-0,52

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), interne Arbeitsunterlage; 2011 bis 2013 eigene Prognose.

Das Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung wird, soweit es aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen resultiert, in etwa im Ausmaß des Lohnsum-

menanstiegs expandieren. Die Beiträge, die von der Bundesagentur für Arbeit für Leistungsempfänger gezahlt werden, werden aber im Einklang mit dem Rückgang der Zahl der Leistungsempfänger (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 2011 wohl um 5,4 Mrd. Euro steigen.

Vermutlich wird im November 2011 für das Ende des Jahres 2012 bei dem herrschenden Beitragssatz von 19,9 Prozent eine Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung von mehr als 1,5 Monatsausgaben prognostiziert werden. Dann wird der Beitragssatz im Januar 2012 so gesenkt, dass eine Rücklage im Ausmaß von 1,5 Monatsausgaben zu erwarten ist (zur relevanten Regelung vgl. *Sozialgesetzbuch VI*: § 158). Diese „Automatik“ wird wohl dazu führen, dass der Beitragssatz auf 19,5 Prozent reduziert wird. Anfang 2013 wird der Beitragssatz infolge dieser Verfahrensweise wohl auf 19,2 Prozent gesenkt werden. Das Beitragsaufkommen wird deshalb in den Jahren 2012 und 2013 – trotz des deutlichen Anstiegs der Lohnsumme – nur wenig zunehmen.

Der Zuschuss des Bundes wird im Prognosezeitraum nur wenig steigen. Seine Entwicklung wird, was den zentralen Bestandteil betrifft, bei gegebenem Beitragssatz von der Lohnentwicklung im Vorvorjahr bestimmt; durch die Reduktion des Beitragssatzes wird der Zuschuss etwas verringert (zur Regelung im Detail vgl. *Sozialgesetzbuch VI*: § 213).

Gesetzliche Krankenversicherung

In der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen einschließlich Gesundheitsfonds) wird das Beitragsaufkommen im Jahr 2011 sehr stark steigen (Tabelle 3). Zum einen nimmt die Lohnsumme kräftig zu, zum anderen wurde der Beitragssatz zu Jahresbeginn um 0,6 Prozentpunkte angehoben. Auch in den Jahren 2012 und 2013 wird das Beitragsaufkommen deutlich steigen, trotz einer nur geringen Zunahme der Beiträge der Rentner.

Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung werden dagegen im Jahr 2011 wie im Vorjahr – gemessen an den Raten der Vorjahre – schwach expandieren. Dämpfend wirkt vor allem der Eingriff in die Arzneimittelpreise; so wurden die Rabatte, die Hersteller gewähren müssen, erhöht und bestimmte Festbeträge vermindert (Deutsche Bundesbank 2011b: 10). In den Jahren 2012 und 2013 dürften die Aufwendungen für soziale Sachleistungen und die gesamten Ausgaben bei unveränderten rechtlichen Regelungen deutlich verstärkt steigen.

Der Überschuss wird im Jahr 2011 um 5 auf 9 Mrd. Euro zunehmen. In den beiden Jahren danach wird er wohl kräftig sinken.

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

	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialbeiträge	159,08	160,69	171,27	175,11	178,74
Zuschuss des Bundes	8,85	17,35	17,10	15,90	15,90
Sonstige Einnahmen	1,70	1,71	1,72	1,73	1,74
Einnahmen	169,63	179,75	190,09	192,74	196,38
Monetäre Sozialleistungen	9,31	9,90	10,60	11,00	11,35
Soziale Sachleistungen	151,52	155,29	159,60	165,70	172,00
Sonstige Ausgaben	10,29	10,55	10,85	11,15	11,50
Ausgaben	171,12	175,74	181,05	187,85	194,85
Saldo	-1,49	4,01	9,04	4,89	1,53

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), interne Arbeitsunterlage; 2011 bis 2013: eigene Prognose.

Soziale Pflegeversicherung

Die soziale Pflegeversicherung wird im Jahr 2011 wohl mit einem geringen Defizit abschließen (Tabelle 4). Zwar steigen die Beiträge wie die Lohnsumme kräftig, auch nehmen die Geldleistungen an die Pflegebedürftigen im Jahr 2011 relativ wenig zu, weil zum Jahresbeginn die Leistungssätze nicht erhöht wurden; aber die sozialen Sachleistungen werden – wenngleich deutlich abgeschwächt – ausgeweitet. Anfang 2012 werden die Geldleistungen wohl um rund 2 Prozent angehoben (Deutsche Bundesbank 2011c: 8). Zusammen mit dem abgeschwächten Anstieg des Beitragsaufkommens und der deutlichen Zunahme der Ausgaben für soziale Sachleistungen wird dies ein Defizit in den Jahren 2012 und 2013 bewirken. Reformschritte, die trotz der beträchtlichen Rücklagen der sozialen Pflegeversicherung mit Recht geplant werden, sind bei der Prognose nicht berücksichtigt.

Tabelle 4:
Einnahmen und Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Sozialbeiträge	21,10	21,36	21,83	22,36	22,85
Sonstige Einnahmen	0,22	0,21	0,22	0,22	0,22
Einnahmen	21,32	21,57	22,05	22,58	23,07
Monetäre Sozialleistungen	5,33	5,56	5,61	5,80	5,95
Soziale Sachleistungen	13,93	14,87	15,35	15,85	16,50
Sonstige Ausgaben	1,03	1,08	1,13	1,19	1,25
Ausgaben	20,29	21,51	22,09	22,84	23,70
Saldo	1,03	0,06	-0,04	-0,26	-0,63

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), interne Arbeitsunterlage; 2011 bis 2013: eigene Prognose.

Sozialversicherung insgesamt

Die übrigen Zweige der Sozialversicherung (Unfallversicherung und landwirtschaftliche Alterskassen) sind quantitativ wenig bedeutsam. Die Einnahmen gleichen in beiden Zweigen praktisch den Ausgaben.

Die Finanzlage der Sozialversicherung insgesamt profitiert in den Jahren 2011 bis 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 kräftig reduziert.

Die Ausgaben der Sozialversicherung dürften im Jahr 2011 um rund 1 Mrd. Euro und in den beiden folgenden Jahren um 2,0 bzw. 2,4 Prozent steigen. Die Einnahmen werden nach einem deutlichen Anstieg im Jahr 2011 im Jahr 2012 wohl um 1,1 und im Jahr 2013 um 1,3 Prozent zunehmen. Das Budget der Sozialversicherung dürfte damit in den Jahren 2011 bis 2013 Überschüsse in der Größenordnung von 13, rund 8 bzw. 2 ½ Mrd. Euro aufweisen (Tabelle 5).

Tabelle 5:
Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung 2009–2013 (Mrd. Euro)

	2009	2010	2011	2012	2013
Tatsächliche Sozialbeiträge	383,13	391,12	407,88	414,65	421,22
Unterstellte Sozialbeiträge	1,43	1,44	1,49	1,51	1,53
Zuschuss des Bundes	98,23	113,87	108,45	107,02	106,99
Verwaltungskostenerstattung	2,57	2,77	2,86	2,90	2,93
Sonstige Einnahmen ^a	6,08	5,96	6,12	6,28	6,41
Einnahmen	491,44	515,16	526,80	532,36	539,08
Monetäre Sozialleistungen	296,39	297,63	295,11	298,87	304,25
Soziale Sachleistungen	172,52	177,15	182,02	188,71	195,77
Aussteuerungsbetrag	4,87	5,26	4,50	4,20	4,00
Sonstige Ausgaben ^a	32,83	32,84	32,21	32,43	32,58
Ausgaben	506,61	512,88	513,84	524,21	536,60
Saldo	-15,17	2,28	12,96	8,15	2,48

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

Quelle: Statistisches Bundesamt (2011), interne Arbeitsunterlage; 2011 bis 2013: eigene Prognose.

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Wie gezeigt, hat sich die Finanzlage der Sozialversicherung infolge der Anhebung der Beitragssätze in der Arbeitslosenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung zu Beginn des Jahres 2011 und infolge des kräftigen Aufschwungs deutlich verbessert. Sie wird in den Jahren 2012 und 2013 so günstig sein, dass der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung gesenkt werden kann und gesenkt werden sollte.

Der Prognose liegen die gegenwärtigen gesetzlichen Regelungen zugrunde. Deren Änderung ist aber keineswegs ausgeschlossen. So fallen die Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2012 und/oder im Jahr 2013 höher aus, wenn mit Blick auf die Bundestagswahl 2013 abermals zugunsten der Rentner in die Rentenformel eingegriffen wird. Dies wäre nicht angebracht. Die Reduktion des Beitragssatzes wäre nämlich geringer, wenn es dabei – mit gutem Grund – bei der Vorschrift für die Mindestrücklage bliebe. Die Ausgaben wären auch dann höher, wenn eine „Zuschuss-Rente“ eingeführt würde (Lindscheid 2011). Auch dies erhöhte den Beitragssatz. Diese Rückwirkung bliebe allerdings aus, wenn die „Zuschuss-Rente“ aus dem Steueraufkommen gezahlt würde.

Die Bundesagentur für Arbeit wird im Prognosezeitraum wohl mit den Einnahmen bei einem Beitragssatz von 3 Prozent auskommen. Dies dürfte jedenfalls dann gelten, wenn die im „Zukunftspaket“ des Bundes vorgesehenen Ausgabenkürzungen realisiert werden. Sollte die Umsetzung des Pakets auf Widerstand stoßen und sollte sich deshalb eine Finanzlücke abzeichnen, so sollte das „Zukunftspaket“ vom Sommer 2010 nachgebessert werden; insbesondere sollten weitere Ausgabenkürzungen beschlossen werden.

Eine Beitragssatzsenkung in den Jahren 2012 und 2013 würde den Lohnkostenanstieg verringern und die Ausweitung der Beschäftigung fördern. Dies hätte positive Rückwirkungen auf die Finanzlage der Sozialversicherung.

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.

Literatur

- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2011). Deutsche Wirtschaft am Rande einer Rezession. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Herbst 2011. Kieler Diskussionsbeiträge 494/495. IfW, Kiel.
- Deutsche Bundesbank (2011a). *Monatsbericht*. Februar. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2011b). *Monatsbericht*. Juli. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2011c). *Monatsbericht*. Juni. Frankfurt am Main.
- Lindscheid, F. (2011). Die Zuschuss-Rente soll 2013 starten. *Kieler Nachrichten*, 10. September: 2.
- Sozialgesetzbuch*. Via Internet (19. Oktober 2011) <<http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbvi/1.html>>
- Statistisches Bundesamt (2011). Interne Arbeitsunterlage.
- Stiftung Marktwirtschaft (2011). Generationenbilanz Update 2011 mit Schwerpunkt Pflege. *Pressemitteilung*, 24. Mai, Berlin.

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 MDSStV)
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.