

Kiel **Policy Brief**

Sozialversicherung bald wieder im Minus?

Alfred Boss

Nr. 63 | Juli 2013



Sozialversicherung bald wieder im Minus?

Die Finanzlage der Sozialversicherung hat sich in den Jahren 2011 und 2012 vor allem infolge des kräftigen Aufschwungs stark verbessert. Der Budgetüberschuss betrug im Jahr 2011 rund 16 Mrd. Euro, im Jahr 2012 sogar mehr als 18 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2013). Angesichts der günstigen Perspektiven für die Jahre 2013 und 2014 und der durch die „Schuldenbremse“ bedingten Einsparerfordernisse hat der Bund seine Zuschüsse gekürzt. Die „Praxisgebühr“ bei der ambulanten ärztlichen Versorgung wurde mit Wirkung ab Jahresbeginn 2013 abgeschafft. Der Beitragssatz in der Rentenversicherung wurde Anfang 2013 kräftig gesenkt. Es stellt sich die Frage, wie sich die Finanzlage der Sozialversicherung in den Jahren 2013 bis 2014 nach den jüngsten Beschlüssen entwickeln wird.

Grundlage der Prognose

Der Prognose der Finanzsituation der einzelnen Zweige der Sozialversicherung in den Jahren 2013 und 2014 liegt die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom 20. Juni 2013 zugrunde (Boysen-Hogrefe et al. 2013). Es wird erwartet, dass die Beschäftigtenzahl in den Jahren 2013 und 2014 weiter – wenngleich mit 0,9 und 0,5 Prozent abgeschwächt – zunehmen wird und dass der Lohn je Beschäftigten um 2,5 Prozent bzw. 2,9 Prozent steigen wird. Für die Lohnsumme bedeutet dies eine Zunahme um jeweils 3,4 Prozent.¹ Bei steigender Beschäftigung wird mit einer Arbeitslosenzahl von 2,95 bzw. 2,97 Mill. Personen in den Jahren 2013 und 2014 gerechnet.

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete im Jahr 2011 einen Überschuss in Höhe von 40 Mill. Euro. Der Überschuss stieg im Jahr 2012 auf 2,59 Mrd. Euro. Die Finanzlage der Bundesagentur wird sich aufgrund der Eingriffe des Bundes in den Jahren 2013 und 2014 insgesamt verschlechtern (Tabelle 1).

Die Beitragseinnahmen der Bundesagentur dürften in beiden Jahren so stark wie die Lohnsumme zunehmen. Die (von der Lohnsumme abhängige) Insolvenzgeldumlage war für das Jahr 2013 auf 0,15 Prozent festgesetzt worden (BMAS 2012: 2). Sie wird im Jahr 2014 bei einem erwarteten Satz von 0,11 Prozent vermutlich zu Einnahmen in Höhe von 0,95 Mrd. Euro führen, nach 1,27 Mrd. Euro im Jahr 2013. Einnahmen in dieser Höhe reichen ange-

¹ Im Frühjahrsgutachten vom April 2013 wurden ähnliche Werte prognostiziert, nämlich 3,3 und 3,7 Prozent (Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose 2013: 80).

sichts der kumulierten Differenz zwischen Umlage und Insolvenzgeld in den Jahren 2008 bis 2013 aus, um die Aufwendungen für das Insolvenzgeld zu finanzieren.²

Tabelle 1:
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2010–2014 (Mrd. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Beiträge	22,61	25,43	26,57	27,47	28,41
Zuschuss des Bundes	13,13	8,05	7,24	0,00	0,00
Verwaltungskostenerstattung SGB II	2,77	2,78	2,46	2,70	2,62
Umlage für das Insolvenzgeld	2,93	0,04	0,31	1,27	0,95
Einmaleinnahmen	0,00	0,47	0,00	0,24	0,00
Sonstige Einnahmen	0,83	0,79	0,85	0,85	0,85
Einnahmen	42,27	37,56	37,43	32,53	32,83
Eingliederungstitel	2,88	2,26	1,82	1,82 ^b	1,70 ^b
Gründungszuschuss	1,87	1,71	0,89	0,17	0,15
Arbeitslosengeld ^a	16,60	13,78	13,82	15,53	16,12
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld	1,68	0,37	0,19	0,19 ^c	0,15 ^c
Erstattete Beiträge	1,38	0,29	0,02	.	.
Insolvenzgeld	0,74	0,68	0,98	1,00	0,93
Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes	5,26	4,51	3,82	0,00	0,00
Verwaltungsausgaben	7,44	7,29	7,10	7,38	7,48
Sonstige Ausgaben	7,36	6,63	6,20	6,26 ^d	6,10 ^d
Ausgaben	45,21	37,52	34,84	32,35	32,63
Saldo	-2,94	0,04	2,59	0,18	0,20

^aOhne Arbeitslosengeld bei beruflicher Weiterbildung. — ^bOhne Gründungszuschuss. — ^cEinschließlich erstatteter Beiträge. — ^dAusgaben gemäß Kapitel 3 des Haushalts (ohne konjunkturelles Kurzarbeitergeld) zuzüglich Erstattungen an die Renten- und die Pflegeversicherung.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen; 2013 und 2014: eigene Prognose.

Die Aufwendungen für die quantitativ bedeutsamen Leistungen (Ausgaben für das Arbeitslosengeld, für das Insolvenzgeld sowie für die als Eingliederungstitel verbuchten Aufwendungen) werden im Jahr 2013 bei insgesamt schwacher Konjunktur beträchtlich zunehmen; die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld dürfte um 10 Prozent steigen, das Arbeitslosengeld je Empfänger wird wohl um reichlich 2 Prozent zunehmen. Im Jahr 2014 wird sich der Anstieg dieser Ausgaben angesichts der kräftigen Konjunkturbelebung deutlich abschwächen. Die Einsparmaßnahmen, die im Rahmen des „Zukunftspakets“ der Bundesregierung im Jahr 2010 beschlossen worden sind, werden sich auch in den Jahren 2013 und 2014 deutlich auswirken. Gekürzt wurden insbesondere die Existenzgründungszuschüsse.

Ab dem Jahr 2013 wird der Bund einen Zuschuss an die Bundesagentur nicht zahlen und gleichzeitig einen Erstattungsbetrag von der Bundesagentur nicht erhalten. Ein solcher Erstattungsbetrag deckte bislang die Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes (2012: 3,8 Mrd. Euro). Der Überschuss der Bundesagentur wird deswegen stark sinken. Im Jahr 2014 wird sich der Saldo wohl kaum verändern.

² 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).

Die Situation der Arbeitslosenversicherung stellt sich in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, die den Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit einbezieht, günstiger dar. Der Versorgungsfonds, der Beiträge von der Bundesagentur erhält und die Pensionen der Beamten der Bundesagentur für Arbeit finanziert, erzielte auch im Jahr 2012 einen Überschuss und verfügte Ende 2012 über eine beträchtliche Rücklage. Diese Rücklage wird in den Jahren 2013 und 2014 weiter aufgestockt.

Gesetzliche Rentenversicherung

Auf das Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung wirken im Jahr 2013 gegenläufige Effekte ein. Zum einen wurde der Beitragssatz zu Beginn des Jahres von 19,6 auf 18,9 Prozent gesenkt. Zum anderen expandiert die Lohnsumme kräftig mit positivem Effekt auf das Aufkommen, soweit es aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen resultiert. Auch die Beiträge, die von der Bundesagentur für Arbeit für Leistungsempfänger gezahlt werden, dürften angesichts des deutlichen Anstiegs der Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld bei einem geringeren Anstieg der Leistungen je Empfänger merklich zunehmen. Das gesamte Beitragsaufkommen wird im Jahr 2013 wohl um 0,5 Mrd. Euro sinken.

Die von der gesetzlichen Rentenversicherung gezahlten Renten stiegen zur Mitte des Jahres 2013 um 0,25 Prozent in den alten Ländern und um 3,29 Prozent in den neuen Ländern (BMAS 2013). Im Juli 2014 werden sie in den alten Ländern wohl um 2,8 Prozent angehoben werden (Tabelle 2). Die Lohnentwicklung für sich genommen dürfte eine Zunahme um gut 2 Prozent bewirken; die übrigen Determinanten der Entwicklung der Renten³ werden wohl mit reichlich einem Prozentpunkt zum Anstieg beitragen. Der sich aus der Rentenformel insoweit ergebende Anstieg wird um 0,46 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 („Ausgleichsbedarf“). Die Renten in den neuen Ländern werden im Juli 2014 wohl um 3,3 Prozent erhöht werden; für diese Renten gibt es keinen „Ausgleichsbedarf“ mehr.

Die Zahl der Renten im gesamten Bundesgebiet dürfte im Zeitraum 2013 bis 2014 unverändert schwach zunehmen; die Durchschnittsrente wird – von den Anpassungen abgesehen – infolge struktureller Veränderungen des Rentenbestandes tendenziell sinken. All dies würde dazu führen, dass die monetären Sozialleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung in den Jahren 2013 bis 2014 um 1,5 bzw. 2 Prozent ausgeweitet werden (Tabelle 3), wenn das Leistungsrecht nicht geändert würde.

³ Zur Entwicklung des Nachhaltigkeitsfaktors vgl. Tabelle A1 im Anhang.

Tabelle 2:
Rentenanpassung und ihre Determinanten (Westdeutschland) 2008–2014 (Prozentpunkte)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Lohnfaktor	1,40	2,08	-0,96	3,10	2,95	1,50	2,13
Nachhaltigkeitsfaktor	0,22	0,31	-0,51	-0,46	2,09	-0,72	0,18
Riester-Faktor	-1,15	-0,64	-0,65	-0,65	0,00	0,39	0,92
Zusammen	0,45	1,74	-2,10	1,99	5,10	1,16	3,26
Korrektur des Riester-Faktors	0,65	0,64	0,00	0,00	-0,65	-0,65	0,00
Verzicht auf Kürzung	.	.	2,10
Nachgeholte Kürzung	.	.	.	-1,00	-2,20	.	-
Zusammen, korrigiert	1,10	2,41	0,00	0,99	2,18	0,25	2,78
Ausgleichsbedarf ^a	0,65	1,29	3,42	2,39	0,00	0,00	0,00
<i>Nachrichtlich:</i>							
Ausgleichsbedarf insgesamt ^b	1,10	1,75	3,81	2,85	0,71	0,46	0,00

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

Quelle: BMAS (2013); Boss (2012); eigene Berechnungen; 2014: eigene Prognose.

Tabelle 3:
Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung 2010–2014 (Mrd. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Sozialbeiträge	173,92	178,77	182,71	182,24	188,35
Zuschuss des Staates	80,21	79,78	80,67	79,93	81,22
Sonstige Einnahmen	0,80	1,09	0,95	1,02	1,03
Einnahmen	254,93	259,64	264,33	263,17	270,59
Monetäre Sozialleistungen	244,74	246,36	250,42	254,25	262,28
Soziale Sachleistungen	4,33	4,28	4,35	4,42	4,50
Sonstige Ausgaben	4,48	4,57	4,60	4,66	4,73
Ausgaben	253,55	255,21	259,37	263,33	271,51
Saldo	1,38	4,43	4,96	-0,16	-0,92

Quelle: Statistisches Bundesamt (2013); eigene Berechnungen; 2013 und 2014: eigene Prognose.

Um abzuschätzen, ob das Leistungsrecht konstant bleibt oder geändert wird, und um – auch davon abhängig – das Beitragsaufkommen im Jahr 2014 abzuleiten, ist der Hintergrund zu beleuchten, vor dem Ende 2013 anstehende politische Entscheidungen getroffen werden. Vermutlich wird der sogenannte Schätzerkreis Ende 2013 für das Ende des Jahres 2014 bei dem herrschenden Beitragssatz von 18,9 Prozent und bei gegebenem Leistungsrecht eine Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung von mehr als 1,5 Monatsausgaben (sogenannte Interventionsschwelle) prognostizieren. Nach der vorliegenden Prognose wird die Rücklage bei unverändertem Leistungsrecht sogar reichlich 1,7 Monatsausgaben (31,8 Mrd. Euro) betragen, so dass der Beitragssatz ab Januar 2014 auf 18,5 Prozent gesenkt werden müsste (zur relevanten Regelung vgl. *Sozialgesetzbuch VI: § 158*). Es ist aber „nicht zwangsläufig, dass der Beitragssatz nochmals gesenkt werden muss. Hierfür kommt es auch auf die Einschätzung der Finanzentwicklung im kommenden Jahr an, die beim jetzigen Beitragssatz aus heutiger Sicht grundsätzlich defizitär ausgerichtet ist“ (Deutsche Bundes-

bank 2013b: 73). Auch ist damit zu rechnen, dass nach der Bundestagswahl im September 2013 neue Leistungen (z.B. eine Besserstellung von Müttern, deren Kinder vor 1992 geboren worden sind, oder eine „Lebensleistungsrente für Geringverdiener“ oder eine Aufstockung der Erwerbsunfähigkeitsrenten oder mehrere dieser Maßnahmen) beschlossen werden (vgl. FAZ 2013). Insgesamt wird erwartet, dass im Jahr 2014 neue Leistungen in Höhe von 3 Mrd. Euro anfallen werden und dass der Beitragssatz für das Jahr 2014 nicht reduziert wird. Das Beitragsaufkommen wird unter dieser Annahme im Jahr 2014 – angesichts des deutlichen Anstiegs der Lohnsumme – kräftig zunehmen.

Der Zuschuss des Bundes wird, was seinen zentralen Bestandteil betrifft, bei gegebenem Beitragssatz von der Lohnentwicklung im Vorvorjahr bestimmt; auch wird er bei einer Änderung des Beitragssatzes angepasst (zur Regelung vgl. *Sozialgesetzbuch VI*: § 213). Der Zuschuss wird im Jahr 2013 infolge der Lohnentwicklung erhöht und durch die Beitragssatzsenkung gemindert, insgesamt wird er aber wohl niedriger als im Jahr 2012 sein, weil er diskretionär um 1,25 Mrd. Euro gekürzt wird. Der Zuschuss würde im Jahr 2014 entsprechend den Vorschriften im Sozialgesetzbuch um 1,0 Mrd. Euro steigen, der Bund kürzt aber den Zuschuss diskretionär um 1 Mrd. Euro. Der Zuschuss steigt letztlich um 1,3 Mrd. Euro, weil er diskretionär um 0,25 Mrd. Euro weniger als im Jahr 2013 reduziert wird.

Die gesetzliche Rentenversicherung wird im Jahr 2013 ein Defizit aufweisen; es dürfte 0,2 Mrd. Euro betragen. Sie wird im Jahr 2014 wohl mit einem Defizit in Höhe von 0,9 Mrd. Euro abschließen.

Gesetzliche Krankenversicherung einschließlich Gesundheitsfonds

Die Sachleistungen der gesetzlichen Krankenversicherung haben im Jahr 2012 beschleunigt zugenommen. Dabei sind die Ausgaben für Arzneimittel gestiegen; sie waren im Jahr 2011 gesunken (Tabelle 4), nachdem ab August 2010 die Rabatte, die Hersteller auf Arzneimittel ohne Festbeträge gewähren müssen, erhöht worden waren (Deutsche Bundesbank 2012a: 7–8).

Im Jahr 2013 dürften die Aufwendungen für soziale Sachleistungen bei kaum veränderten rechtlichen Regelungen deutlich rascher als im Jahr 2012 zunehmen. Die Vergütungen für Leistungen der Krankenhäuser (Bundesministerium für Gesundheit 2013: 2) sowie die für ärztliche Leistungen wurden aufgestockt. Hinzu kommt, dass die Praxisgebühr entfällt; sie wurde mit der Vergütung durch die Krankenkassen verrechnet. Jetzt steigen die Ausgaben der Kassen für ärztliche und zahnärztliche Leistungen.⁴ Auch spielt eine Rolle, dass wegen des Wegfalls der Praxisgebühr ab 1. Januar 2013 Arztbesuche in das Jahr 2013 verschoben wurden mit der Folge, dass die Aufwendungen für ärztliche und zahnärztliche Leistungen im ersten Quartal 2013 relativ hoch ausfielen (Bundesministerium für Gesundheit 2013: 6;

⁴ Die Kassen erhalten eine Kompensation vom Gesundheitsfonds (Bundesministerium für Gesundheit 2013).

Deutsche Bundesbank 2013a: 7–8). Im Jahr 2014 wird der Anstieg der Ausgaben für soziale Sachleistungen durch den Wegfall der Sondereffekte gebremst, aber dadurch verstärkt, dass der erhöhte Herstellerrabat für Nichtfestbetragsarzneimittel entfällt. Sowohl im Jahr 2013 als auch im Jahr 2014 dürften bei Festbetragsarzneimitteln Rabattvereinbarungen der Krankenkassen mit der Pharmazeutischen Industrie zu nennenswerten Minderausgaben führen.

Tabelle 4:
Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für ausgewählte Zwecke 2010–2014 (Mrd. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Krankenhausbehandlung	56,70	58,50	60,29	.	.
Arzneimittel	30,15	28,94	29,37	.	.
Ärztliche Behandlung	28,43	29,06	29,82	.	.
Zahnärztliche Behandlung und Zahnersatz	11,42	11,65	11,82	.	.
Heil- und Hilfsmittel	10,61	11,19	11,48	.	.
Zusammen	137,30	139,34	142,78	149,06	155,19
Krankengeld	7,80	8,53	9,17	9,78	10,30

Quelle: Deutsche Bundesbank (2013b: 58*); eigene Berechnungen; 2013 und 2014: eigene Prognose.

Die gesamten Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung einschließlich Gesundheitsfonds werden im Prognosezeitraum insgesamt beschleunigt zunehmen (Tabelle 5). 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 2011c) und dass die Zahl psychischer Erkrankungen mit langer Dauer zunimmt (Bundesministerium für Gesundheit 2013: 4). Hinzu kommt, dass viele Kassen Prämien ausschütten werden; insgesamt dürften es 0,5 Mrd. Euro sein.

Das Beitragsaufkommen in der gesetzlichen Krankenversicherung (Krankenkassen einschließlich Gesundheitsfonds) wird in den Jahren 2013 und 2014 bei unverändertem Beitragssatz deutlich steigen. Die Lohnsumme nimmt nämlich kräftig zu. Die Zunahme der Beiträge der Rentner wird schwächer sein, trotz des deutlichen Anstiegs der Altersrenten,

Tabelle 5:
Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung 2010–2014 (Mrd. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Sozialbeiträge	161,47	171,52	177,04	181,81	186,86
Zuschuss des Bundes	15,70	15,30	14,00	11,50	10,50
Sonstige Einnahmen	3,36	4,06	4,56	4,56	4,62
Einnahmen	180,53	190,88	195,60	197,87	201,98
Monetäre Sozialleistungen	10,01	10,80	11,69	12,50	13,20
Soziale Sachleistungen	155,35	158,55	162,45	169,26	175,99
Sonstige Ausgaben	10,60	11,55	12,10	12,65	13,05
Ausgaben	175,96	180,90	186,24	194,86	202,29
Saldo	4,57	9,98	9,36	3,01	-0,31

Quelle: Statistisches Bundesamt (2013); eigene Berechnungen; 2013 und 2014: eigene Prognose.

und die Beiträge der Bundesagentur für Leistungsempfänger (wie z.B. Arbeitslosengeld- und Kurzarbeitergeldempfänger) werden im Jahr 2013 deutlich, im Jahr 2014 aber kaum steigen.

Der Zuschuss des Bundes an den Gesundheitsfonds war vor einigen Jahren auf mittelfristig 14 Mrd. Euro festgelegt worden. Er wurde aber in der großen Rezession aufgestockt, um eine Beitragssatzsenkung zu ermöglichen. Für die Jahre 2013 und 2014 hat der Bund den Zuschuss um 2 ½ bzw. 3 ½ Mrd. Euro gesenkt, um so sein Defizitziel rascher zu erreichen.

Der Überschuss der gesetzlichen Krankenversicherung (einschließlich Gesundheitsfonds) belief sich im Jahr 2012 auf 9,4 Mrd. Euro. Im Jahr 2013 wird er wohl kräftig – auf 3,0 Mrd. Euro – sinken; im Jahr 2014 wird wohl ein geringes Defizit entstehen.

Soziale Pflegeversicherung

Die sozialen Sachleistungen der sozialen Pflegeversicherung werden im Jahr 2013 – auch wegen zusätzlicher Leistungen insbesondere für Demenzerkrankte – deutlich ausgeweitet. Die Geldleistungen an die Pflegebedürftigen nehmen dagegen im Jahr 2013 wenig zu; Anfang 2012 waren die Geldleistungen, die im Jahr 2011 fast stabil geblieben waren, um rund 2 Prozent angehoben worden (Deutsche Bundesbank 2011b: 8). Für das Jahr 2014 ist mit einem ähnlichen Anstieg der gesamten Ausgaben zu rechnen. Die Geldleistungen werden erst Anfang 2015 entsprechend dem üblichen Rhythmus dynamisiert.

Zwar steigen die Beiträge wie die Lohnsumme kräftig, und zu Beginn des Jahres 2013 wurde der Beitragssatz um 0,1 Prozentpunkte erhöht. Die soziale Pflegeversicherung wird aber in den Jahren 2013 und 2014 zusammen mit einem geringen Defizit abschließen (Tabelle 6).

Tabelle 6:
Einnahmen und Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung 2010–2014 (Mrd. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Sozialbeiträge	21,41	21,86	22,57	24,11	24,80
Sonstige Einnahmen	0,25	0,15	0,15	0,15	0,15
Einnahmen	21,66	22,01	22,72	24,26	24,95
Monetäre Sozialleistungen	5,55	5,61	5,97	6,15	6,46
Soziale Sachleistungen	14,85	15,27	15,88	16,84	17,72
Sonstige Ausgaben	1,07	1,08	1,12	1,17	1,23
Ausgaben	21,47	21,96	22,97	24,16	25,41
Saldo	0,19	0,05	-0,25	0,10	-0,46

Quelle: Statistisches Bundesamt (2013); eigene Berechnungen; 2013 und 2014: eigene Prognose.

Sozialversicherung insgesamt

Die Sozialversicherung insgesamt (einschließlich der gesetzlichen Unfallversicherung und der landwirtschaftlichen Alterskassen) profitiert auch in den Jahren 2013 und 2014 von der günstigen Arbeitsmarktentwicklung und von dem beträchtlichen Lohnanstieg. Auch werden einzelne Sozialleistungen der Bundesagentur für Arbeit gekürzt. Allerdings wird der Zuschuss des Bundes um jeweils rund 10 Mrd. Euro geringer als im Jahr 2012 ausfallen. Auch wurde die Praxisgebühr abgeschafft. Die Beitragsbelastung insgesamt wurde gesenkt.

Die Ausgaben der Sozialversicherung dürften in den Jahren 2013 und 2014 um 2,2 bzw. 3,3 Prozent steigen. Die Einnahmen werden im Jahr 2013 wohl um 0,4 Prozent sinken und im Jahr 2014 um 2,4 Prozent steigen. Die Sozialversicherung wird wohl im Jahr 2014 kaum noch einen Überschuss erzielen, nach einem Überschuss von 4,6 Mrd. Euro im Jahr 2013 (Tabelle 7).

Tabelle 7:
Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung 2010–2014 (Mrd. Euro)

	2010	2011	2012	2013	2014
Tatsächliche Sozialbeiträge	393,58	409,28	421,24	429,26	442,13
Unterstellte Sozialbeiträge	1,46	1,46	1,50	1,52	1,53
Zuschuss des Bundes	111,65	105,54	104,28	94,03	94,10
Verwaltungskostenerstattung	2,77	2,78	2,46	2,70	2,62
Sonstige Einnahmen ^a	8,25	10,11	9,75	9,66	9,77
Einnahmen	517,71	529,17	539,23	537,17	550,15
Monetäre Sozialleistungen	297,75	295,13	299,27	305,84	315,41
Soziale Sachleistungen	177,53	181,10	185,68	193,59	201,34
Aussteuerungsbetrag	5,26	4,51	3,82	0,00	0,00
Sonstige Ausgaben ^a	32,89	32,50	32,20	33,10	33,31
Ausgaben	513,43	513,24	520,97	532,53	550,06
Saldo	4,28	15,93	18,26	4,64	0,09

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

Quelle: Statistisches Bundesamt (2013); eigene Berechnungen; 2013 und 2014: eigene Prognose.

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Die Finanzlage der Sozialversicherung wird sich in den Jahren 2013 und 2014 deutlich verschlechtern. Die Praxisgebühr wurde abgeschafft, und der Beitragssatz in der Rentenversicherung wurde gesenkt. Zudem verringert der Bund seinen Zuschuss an die Sozialversicherung im Jahr 2013 um 10,3 Mrd. Euro; berücksichtigt man, dass gleichzeitig eine Kostenerstattung durch die Bundesagentur für Arbeit entfällt, so sind es 6,5 Mrd. Euro.

Grundsätzlich ist es angebracht, Zuschüsse an die Sozialversicherung zu kürzen, sind diese doch zunächst einmal als Subventionen anzusehen. Die Zuschüsse sind aber dann

begründet, wenn sie der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen dienen.⁵ Es wäre „sinnvoll, wenn die Zuweisungen des Bundes mit der Finanzierung konkreter Leistungen der verschiedenen Sozialversicherungen verbunden wären und dies ... so begründet würde. Dies würde zu mehr Transparenz in den Finanzbeziehungen zwischen dem Bund und den Sozialversicherungen beitragen, die Planbarkeit erhöhen und verhindern, dass der Eindruck einer Zuweisungspolitik nach Kassenlage entsteht“ (Deutsche Bundesbank 2013b: 74). Im konkreten Fall wurden die Einschnitte in die Zuschüsse an die einzelnen Zweige der Sozialversicherung nicht damit begründet, dass es darum gehe, die Zuschüsse mit Blick auf das Ausmaß versicherungsfremder Leistungen anzupassen. Vielmehr ging es dem Bund darum, sein Defizit zu verringern und so den Vorgaben der „Schuldenbremse“ eher gerecht werden zu können. Die Konsolidierungserfolge des Bundes sind also keineswegs in vollem Ausmaß solche des Staates insgesamt; teilweise sind sie auf Kosten der Sozialversicherung erkaufte.

Der Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung wird Anfang 2014 vermutlich nicht verringert. Vielmehr ist mit neuen Leistungen zu rechnen. Werden den Müttern, deren Kinder vor 1992 geboren worden sind, je Kind drei Erziehungsjahre (statt einem Erziehungsjahr) angerechnet und werden sie so den anderen Müttern gleichgestellt, so steigen die Ausgaben für Altersrenten um mehr als 13 Mrd. Euro. Vermutlich wird lediglich ein Schritt in diese Richtung unternommen. Nach der vorliegenden Prognose ist im Jahr 2014 mit Mehrausgaben in Höhe von rund 3 Mrd. Euro zu rechnen; die gesetzliche Rentenversicherung wird demnach Rücklagen abbauen. Wenn solche Leistungen politisch gewünscht werden, so ist der Zuschuss des Bundes anzuheben, denn solche Aufwendungen sind als versicherungsfremde Leistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen, nicht aus dem Beitragsaufkommen zu finanzieren. Der Beitragssatz könnte dann gesenkt werden; das Budgetdefizit der Gebietskörperschaften fiel freilich höher als sonst aus, es sei denn, es würden Steuern erhöht oder Ausgaben der Gebietskörperschaften gekürzt.

Die gesetzliche Krankenversicherung (einschließlich Gesundheitsfonds) wird zwar auch in den Jahren 2013 und 2014 insgesamt Überschüsse verzeichnen. Es sind aber mittelfristig deutlich rückläufige Überschüsse oder gar Defizite zu erwarten. Die Praxisgebühr wurde abgeschafft. Vermutlich war deren steuernde Wirkung zwar gering; auch hat sie wohl hohe Verwaltungskosten verursacht. Es wäre aber besser gewesen, die Praxisgebühr zu einem echten (absoluten oder relativen) Selbstbehalt auf Jahresbasis mit Obergrenze umzugestalten. Dann würde dem „moral hazard“ der Versicherten effektiver entgegengewirkt.

Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung kann bei gegebenen Leistungsversprechen und der erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung nicht gesenkt werden. Verbessert sich die Arbeitsmarktlage nach 2014 – wie zu erwarten – weiter, so sollte der Beitragssatz zum Jahresbeginn 2015 reduziert werden, zumal dann – auch wegen der Alterung der Bevölkerung – mit einer weiteren Anhebung des Beitragssatzes in der sozialen Pflegeversicherung zu rechnen ist.

⁵ Besser wäre es freilich, in diesem Fall die versicherungsfremden Leistungen nicht über die Sozialversicherung abzuwickeln, sondern sie in den allgemeinen öffentlichen Haushalt zu integrieren.

Literatur

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2012). Das ändert sich im neuen Jahr. Pressemitteilung vom 20. Dezember 2012. Via Internet (28. Mai 2013) <<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/Das-aendert-sich%20im-neuen-Jahr-2013.html>>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2013). Von der Leyen: „Der Osten holt bei der Rente auf“. Pressemitteilung vom 28. März 2013. Via Internet (27. Mai 2013) <http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/rentenanpassung-2013_03_20.html>.
- Boss, A. (2012). Finanzen der Sozialversicherung: Bund kürzt Zuschüsse – Beitragsbelastung sinkt wenig. Kiel Policy Brief 56. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J., D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths, B. van Roye und J. Scheide (2013). Deutschland: Konjunktur fängt sich. Institut für Weltwirtschaft (Hrsg.), Weltkonjunktur und deutsche Konjunktur im Sommer 2013. Kieler Diskussionsbeiträge 524/525. IfW, Kiel.
- Bundesagentur für Arbeit (Ifd. Jgg.). *Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit*. Berlin.
- Bundesministerium für Gesundheit (2013). Finanzergebnisse der gesetzlichen Krankenversicherung – positive Entwicklung setzt sich im 1. Quartal 2013 in gebremster Form fort. *Pressemitteilung* 44 vom 20. Juni 2013, Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2011a). *Monatsbericht*. Februar. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2011b). *Monatsbericht*. Juni. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2011c). *Monatsbericht*. September. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2012). *Monatsbericht*. März. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2013a). *Monatsbericht*. März. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2013b). *Monatsbericht*. Mai. Frankfurt am Main.
- FAZ (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*) (2013). Für die Mütter, für die Kinder und für gute Straßen, 7. Juni: 15.
- Projektgruppe Gemeinschaftsdiagnose (2013). *Deutsche Konjunktur erholt sich – Wirtschaftspolitik stärker an der langen Frist ausrichten*. Gemeinschaftsdiagnose im Frühjahr 2013. Halle (Saale).
- Sozialgesetzbuch*. Via Internet (19. April 2012) <<http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbvi/1.html>>.
- Statistisches Bundesamt (2013). Ergebnisse über die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben des Staates seit 1991. Interne Arbeitsunterlage. August. Wiesbaden.

Anhang

Tabelle A1:
Komponenten des Nachhaltigkeitsfaktors, alte Länder, 2009 bis 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
1. Renten abzüglich erstatteter Aufwendungen für Renten und Rententeile, alte Länder, Mill. Euro	164 130	166 862	168 152	171 283	
2. Regelaltersrente (bei 45 Entgeltpunkten), alte Länder, Euro	14 515,20	14 688,00	14 760,90	14 995,80	
3. Zahl der Äquivalenzrentner, alte Länder, 1 000 (Zeile 1 durch Zeile 2)	11 307	11 360	11 392	11 422	
4. Zahl der Äquivalenzrentner, neue Länder, 1 000	3 393	3 388	3 363	3 360	
5. Zahl der Äquivalenzrentner insgesamt, 1 000	14 700	14 748	14 755	14 782	
6. Beiträge aller Versicherten, alte Länder, Mill. Euro	140 391	143 211	148 756	152 332	
7. Beiträge auf Durchschnittsentgelte, alte Länder, Euro	6 144,92	6 368,60	6 023,33	6 359,42	
8. Zahl der Äquivalenzbeitragszahler, alte Länder, 1 000 (Zeile 6 durch Zeile 7)	22 847	22 487	24 697	23 954	
9. Zahl der Äquivalenzbeitragszahler, neue Länder, 1 000	4 185	4 147	4 379	4 358	
10. Zahl der Äquivalenzbeitragszahler insgesamt, 1 000	27 032	26 634	29 076	28 312	
11. Rentnerquotient (Zeile 5 durch Zeile 10)	0,5438	0,5537	0,5075	0,5221	
12. Rentnerquotient des Vorjahres im Verhältnis zum Rentnerquotient des Vorvorjahres	0,9874	1,0205	1,0182	0,9166	1,0288
13. Nachhaltigkeitsfaktor: (0,25 mal (1–Vorzeile)) plus 1	1,0031	0,9949	0,9954	1,0209	0,9928

Quelle: Verordnung der Bundesregierung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2013; Verordnung der Bundesregierung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2012; Verordnung der Bundesregierung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2011.

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.

Value Added Tax Identification Number: DE 251899169

Authorised Representative: Prof. Dennis Snower, Ph.D. (President)

Responsible Supervisory Authority: Schleswig-Holstein Ministry for
Education and Science

© 2013 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.



<http://www.ifw-kiel.de/wirtschaftspolitik/politikberatung/kiel-policy-brief>