

Boss, Alfred

Research Report

Sozialversicherung im Defizit?

Kiel Policy Brief, No. 91

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Boss, Alfred (2015) : Sozialversicherung im Defizit?, Kiel Policy Brief, No. 91, Kiel Institute for the World Economy (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/112710>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kiel Policy Brief

Sozialversicherung im Defizit?

Alfred Boss

Nr. 91 | Juli 2015



Sozialversicherung im Defizit?

Alfred Boss

Institut für Weltwirtschaft, Kiel

Die Finanzlage der Sozialversicherung hat sich im Jahr 2014 nochmals verschlechtert. Der Budgetüberschuss sank um 2,1 auf 4,0 Mrd. Euro (Statistisches Bundesamt 2015a). Zwar nahm das Beitragsaufkommen – bei unveränderten Beitragssätzen – kräftig und mit 3,8 Prozent sogar etwas rascher zu als die gesamten Ausgaben, aber der Bund hat angesichts der günstigen Perspektiven für die Sozialversicherung und der durch die „Schuldenbremse“ bedingten Einsparerefordernisse seinen Zuschuss an die Sozialversicherung kaum erhöht.

Mit Wirkung ab Januar 2015 wurden verschiedene Beitragssätze verändert, auch werden zusätzliche Leistungen – insbesondere der gesetzlichen Rentenversicherung – gewährt. Es stellt sich die Frage, wie sich die Finanzlage der Sozialversicherung in den Jahren 2015 und 2016 entwickeln wird.

Grundlage der Prognose

Der Prognose der Finanzsituation der einzelnen Zweige der Sozialversicherung in den Jahren 2015 und 2016 liegt neben den relevanten institutionellen Regelungen die Konjunkturprognose des Instituts für Weltwirtschaft vom 17. Juni 2015 zugrunde (Boysen-Hogrefe et al. 2015). Es wird erwartet, dass die Beschäftigtenzahl in den Jahren 2015 und 2016 weiter – und zwar um jeweils 0,9 Prozent – zunehmen wird und dass der Lohn je Beschäftigten um 3,3 Prozent bzw. 2,4 Prozent steigen wird. Für die Lohnsumme bedeutet dies eine Zunahme um 4,2 bzw. 3,3 Prozent (Tabelle A1 im Anhang). Bei steigender Beschäftigung wird mit einer Arbeitslosenzahl von 2,78 bzw. 2,63 Mill. Personen in den Jahren 2015 und 2016 gerechnet, nach 2,90 Mill. Personen im Jahr 2014.

Bundesagentur für Arbeit

Die Bundesagentur für Arbeit verzeichnete im Jahr 2014 einen Überschuss in Höhe von 1,6 Mrd. Euro, nach 0,1 Mrd. Euro im Jahr 2013 (Tabelle 1). Wesentlich dafür war die günstige Arbeitsmarktentwicklung. Das Beitragsaufkommen nahm kräftig zu, die Ausgaben waren leicht rückläufig.

*The responsibility for the contents of the Kiel Policy Briefs rests with the author, not the Institute.
Für den Inhalt der Kiel Policy Briefs ist allein der Autor verantwortlich, nicht das Institut.*

Tabelle 1:
Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit 2011–2016 (Mrd. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beiträge	25,43	26,57	27,59	28,71	29,96	31,00
Zuschuss des Bundes	8,05	7,24	0,00	0,00	0,00	0,00
Verwaltungskostenerstattung						
SGB II	2,78	2,46	2,68	2,82	2,99	3,16
Umlage für das Insolvenzgeld	0,04	0,31	1,22	1,30	1,35	1,41
Einmaleinnahmen	0,47	0,00	0,24	0,00	0,00	0,00
Sonstige Einnahmen	0,79	0,85	0,91	0,89	0,91	0,92
Einnahmen	37,56	37,43	32,64	33,72	35,21	36,49
Eingliederungstitel	2,26	1,82	1,89 ^b	1,97 ^b	2,00 ^b	2,05 ^b
Gründungszuschuss	1,71	0,89	0,22	0,32	0,32	0,32
Arbeitslosengeld ^a	13,78	13,82	15,41	15,37	15,06	14,92
Konjunkturelles Kurzarbeitergeld	0,37	0,19	0,23 ^c	0,16 ^c	0,12 ^c	0,13 ^c
Erstattete Beiträge	0,29	0,02	.	.	.	.
Insolvenzgeld	0,68	0,98	0,91	0,69	0,63	0,64
Erstattung von Eingliederungs- und Verwaltungsausgaben des Bundes	4,51	3,82	0,00	0,00	0,00	0,00
Verwaltungsausgaben	7,29	7,10	7,49	7,74	8,04	8,35
Sonstige Ausgaben	6,63	6,20	6,42 ^d	5,90 ^d	5,70 ^d	5,31 ^d
Ausgaben	37,52	34,84	32,57	32,15	31,87	31,72
Saldo	0,04	2,59	0,06	1,58	3,34	4,77

^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. — 2015 und 2016: eigene Prognose.

Quelle: Bundesagentur für Arbeit (lfd. Jgg.); eigene Berechnungen.

In den Jahren 2015 und 2016 dürften die Beitragseinnahmen der Bundesagentur bei einem Beitragssatz von 3 Prozent (Tabelle A2 im Anhang) ungefähr so stark wie die Lohnsumme zunehmen. Der Satz der (von der relevanten Lohnsumme abhängigen) Insolvenzgeldumlage beträgt seit 2013 0,15 Prozent. Die Umlage wird in den Jahren 2015 und 2016 vermutlich zu Einnahmen in Höhe von 1,35 bzw. 1,41 Mrd. Euro führen, nach 1,30 Mrd. Euro im Jahr 2014. Die gesamten Einnahmen werden wohl um 1,5 bzw. 1,3 Mrd. Euro steigen.

Die Zahl der Empfänger von Arbeitslosengeld dürfte im Jahr 2015 um reichlich 4 Prozent sinken, das Arbeitslosengeld je Empfänger wird wohl um 2 ½ Prozent zunehmen. Im Jahr 2016 wird die Zahl der Empfänger wohl etwas weniger deutlich abnehmen, das Arbeitslosengeld je Empfänger dürfte etwas rascher als im Jahr 2015 steigen. Die Summe aus den Ausgaben für das Arbeitslosengeld, für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld, für das Insolvenzgeld sowie für die als Eingliederungstitel verbuchten Zwecke wird auch in den Jahren 2015 und 2016 angesichts der kräftigen Konjunktur abnehmen. Die gesamten Ausgaben der Bundesagentur dürften in den Jahren 2015 und 2016 etwas sinken.

Der Überschuss der Bundesagentur wird im Jahr 2015 auf rund 3,3 Mrd. Euro zunehmen. Im Jahr 2016 dürfte er rund 4,8 Mrd. Euro betragen. Die Situation der Arbeitslosenversicherung stellt sich in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR), die den Versorgungsfonds der Bundesagentur für Arbeit einbezieht, etwas günstiger dar.

Gesetzliche Rentenversicherung

Das „Rentenpaket“ (das Rentenversicherungs-Leistungsverbesserungsgesetz) wird zu beträchtlichen Mehrausgaben führen. Für vor dem Jahr 1992 geborene Kinder wird ein zusätzliches Jahr Erziehungszeit angerechnet. Auch wird die Altersrente für langjährig Versicherte vorübergehend ausgeweitet; besonders langjährig Versicherte können dadurch ab Vollendung des 63. Lebensjahres eine abschlagsfreie Altersrente beziehen. Schließlich wird die Erwerbsminderungsrente für Rentenzugänge aufgestockt. Die Bundesregierung erwartet – auf Jahresbasis – Mehrausgaben in Höhe von 9 Mrd. Euro oder mehr (Tabelle 2).

Tabelle 2:
Mehrausgaben in der gesetzlichen Rentenversicherung einschließlich der Zahlungen an die Krankenversicherung der Rentner 2014–2016 (Mrd. Euro)

	2014 ^a	2015	2016
Anrechnung von Erziehungszeiten	3,3	6,7	6,7
Einführung der abschlagsfreien Rente mit 63	0,9	1,9	2,2
Aufstockung der Erwerbsminderungsrenten	0,1	0,2	0,3
Erhöhung des Rehabilitationsbudgets	0,1	0,2	0,2
Rentenpaket insgesamt	4,4	9,0	9,3

^a2. Halbjahr.

Quelle: Boss (2014).

Die von der gesetzlichen Rentenversicherung gezahlten Renten steigen zur Mitte des Jahres 2015 um 2,10 Prozent in den alten Ländern und um 2,50 Prozent in den neuen Ländern (BMAS 2015). „Durch die Revision der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen fällt die Anpassung um etwa 1 Prozentpunkt niedriger aus“ (Deutsche Bundesbank 2015c: 84) als sonst. Im Juli 2016 wird es zu einer um etwa einen Prozentpunkt stärkeren Anpassung der Renten kommen (vgl. hierzu im Detail Deutsche Bundesbank 2015c: 84).

Im Einzelnen stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Der Lohnfaktor ist definiert als das Verhältnis zwischen den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer im vergangenen Jahr und den Bruttolöhnen und -gehältern je Arbeitnehmer im vorvergangenen Jahr unter Berücksichtigung der Veränderung der beitragspflichtigen Bruttolöhne und -gehälter je Arbeitnehmer ausschließlich der Beamten, aber einschließlich der Bezieher von Arbeitslosengeld. Der Lohnfaktor für die Anpassung der Renten im früheren Bundesgebiet am 1. Juli 2016 dürfte 1,0449 betragen (Tabelle 3).

Der „Riester“-Faktor berücksichtigt die Veränderung des durchschnittlichen Beitragsatzes in der allgemeinen Rentenversicherung (RVB) und die Veränderung bei den Aufwendungen für die geförderte private Altersvorsorge (Altersvorsorgeanteil, AVA). Er ist definiert als

$$\frac{100 - AVA_{t-1} - RVB_{t-1}}{100 - AVA_{t-2} - RVB_{t-2}}$$

Tabelle 3:
Rentenanpassung und ihre Determinanten (Westdeutschland) 2010–2016 (Prozentpunkte)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Lohnfaktor	-0,96	3,10	2,95	1,50	1,38	2,08	4,49
Nachhaltigkeitsfaktor	-0,51	-0,46	2,09	-0,72	-0,19	0,01	-0,27
Riester-Faktor	-0,65	-0,65	0,00	0,39	0,92	0,00	0,26
Zusammen	-2,10	1,99	5,10	1,16	2,13	2,10	4,48
Korrektur des Riester-Faktors	0,00	0,00	-0,65	-0,65	0,00	0,00	0,00
Verzicht auf Kürzung	2,10	.	.	.	.	.	.
Nachgeholte Kürzung	.	-1,00	-2,20	-0,25	-0,46	0,00	0,00
Zusammen, korrigiert	0,00	0,99	2,18	0,25	1,67	2,10	4,48
Ausgleichsbedarf ^a	3,42	2,39	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Nachrichtlich:</i>							
Ausgleichsbedarf insgesamt ^b	3,81	2,85	0,71	0,46	0,00	0,00	0,00

^aKumuliert ab dem Jahr 2008. — ^bKumuliert ab dem Jahr 2005. — 2016: eigene Prognose.

Quelle: BMAS (2015); Boss (2012; 2013; 2014); eigene Berechnungen.

Der Riester-Faktor für die Anpassung der Renten am 1. Juli 2016 wird wohl 1,0026 betragen.

Der Nachhaltigkeitsfaktor¹ berücksichtigt das Verhältnis zwischen der Zahl der Beitragszahler und der Zahl der Rentenempfänger und soll dafür sorgen, dass die demografische Last „gerecht“ aufgeteilt wird. Bezeichnet RQ den Rentnerquotienten, also die Relation zwischen der Zahl der Äquivalenzrentner und der Zahl der Äquivalenzbeitragszahler, dann ist der Nachhaltigkeitsfaktor gemäß § 68 Absatz 4 Satz 1 Sozialgesetzbuch VI definiert als

$$\left(1 - \frac{RQ_{t-1}}{RQ_{t-2}}\right) * \alpha + 1 \text{ mit } \alpha = 0,25.$$

Der Nachhaltigkeitsfaktor wird den Rentenanstieg im Juli 2016 etwas bremsen.

Der Rentenwert eines Jahres wird entsprechend der Rentenformel (§ 255e Sozialgesetzbuch VI) errechnet als Rentenwert des Vorjahres mal „Riester“-Faktor mal Nachhaltigkeitsfaktor mal Lohnfaktor. Damit werden die Altersrenten in den alten Ländern im Jahr 2016 wohl um 4,5 Prozent steigen. Für die neuen Länder wird eine ähnliche Anhebung erwartet.

Die Zahl der Renten im gesamten Bundesgebiet würde bei unverändertem Leistungsrecht im Zeitraum 2015 bis 2016 kaum zunehmen. Wie schon in den Vorjahren würden mehrere Faktoren den Anstieg der Zahl der Renten bremsen.² Die „rentennahen“ Geburtsjahrgänge sind schwach besetzt. Das gesetzliche Renteneintrittsalter wird weiterhin allmählich angehoben. Die besondere Altersgrenze für Frauen wurde abgeschafft. Die Durchschnittsrente würde – von den Anpassungen abgesehen – infolge struktureller Veränderungen des Rentenbestandes tendenziell sinken. Infolge des „Rentenpakets“ steigt die Zahl der Renten aber deutlich.

¹ Zu den Determinanten des Nachhaltigkeitsfaktors vgl. Tabelle A3 im Anhang.

² Vgl. Deutsche Bundesbank (2014c: 83, Fußnote 15).

Die Ausgaben für Renten insgesamt in der Abgrenzung der VGR werden in den Jahren 2015 und 2016 um 11,6 bzw. 9,4 Mrd. Euro zunehmen (Tabelle 4). Die Ausgaben für die Krankenversicherung der Rentner werden dabei – auch reformbedingt – um 0,7 bzw. 0,6 Mrd. Euro steigen und sich im Jahr 2016 auf 17,3 Mrd. Euro belaufen.

Tabelle 4:
Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung 2011–2016 (Mrd. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sozialbeiträge	178,76	182,74	183,29	190,34	195,88	202,13
Zuschuss des Staates	79,79	80,67	80,36	82,02	83,18	85,08
Sonstige Einnahmen	1,10	0,96	0,84	0,81	0,82	0,82
Einnahmen	259,65	264,37	264,49	273,17	279,88	288,03
Monetäre Sozialleistungen	246,38	250,41	253,75	261,01	272,64	282,01
Soziale Sachleistungen	4,40	4,50	4,35	4,47	4,65	4,77
Sonstige Ausgaben	4,59	4,63	4,60	4,86	5,00	5,12
Ausgaben	255,37	259,54	262,70	270,34	282,29	291,90
Saldo	4,27	4,83	1,78	2,83	-2,41	-3,87

2015 und 2016: eigene Prognose.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015a); eigene Berechnungen.

Das Beitragsaufkommen der gesetzlichen Rentenversicherung wird im Jahr 2015 – trotz eines auf 18,7 Prozent reduzierten Beitragssatzes – deutlich steigen. Die Lohnsumme expandiert kräftig mit positivem Effekt auf das Aufkommen, soweit es aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen resultiert. Die Beiträge, die von der Bundesagentur für Arbeit für Leistungsempfänger gezahlt werden, dürften dagegen abnehmen. Das gesamte Beitragsaufkommen wird wohl um 5,5 Mrd. Euro steigen. Der Zuschuss des Bundes, der zu wesentlichen Teilen an den Beitragssatz in der Rentenversicherung gekoppelt ist, wird bei gegebenem Beitragssatz von der Lohnentwicklung im Vorvorjahr bestimmt (zur Regelung vgl. *Sozialgesetzbuch VI*: § 213). Er wird im Jahr 2015 infolge der Lohnentwicklung erhöht, wegen der Reduktion des Beitragssatzes und wegen einer diskretionären Kürzung aber letztlich um nur reichlich 1 Mrd. Euro steigen. Die gesetzliche Rentenversicherung wird im Jahr 2015 in der Abgrenzung der VGR ein Defizit aufweisen; es dürfte 2,4 Mrd. Euro betragen.

Der Beitragssatz wird im Jahr 2016 wohl konstant bleiben. Das Beitragsaufkommen würde im Jahr 2016 bei konstantem Beitragssatz stark steigen. Der Zuschuss würde kräftig zunehmen, wenn der Beitragssatz konstant bleibt. Die Rücklage der gesetzlichen Rentenversicherung würde unter diesen Umständen Ende 2015 wohl auf rund 30 Mrd. Euro sinken; dies entspricht 1,5 Monatsausgaben. Nach dem gesetzlichen Automatismus müsste der Beitragssatz Ende 2016 mit Wirkung ab Anfang 2016 nicht gesenkt werden. Das Beitragsaufkommen wird daher stark zunehmen; auch der Zuschuss des Bundes wird deutlich steigen. Die gesetzliche Rentenversicherung wird unter diesen Bedingungen im Jahr 2016 wohl mit einem Defizit in Höhe von knapp 4 Mrd. Euro abschließen.

Gesetzliche Krankenversicherung

Die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für Krankenhausbehandlung, Arzneimittel, ärztliche Behandlung etc. haben im Jahr 2014 – wie im Jahr zuvor – kräftig zugenommen (Tabelle 8). Die Ausgaben für Arzneimittel stiegen sogar um rund 10 Prozent, auch deshalb, weil der vorübergehend erhöhte Herstellerrabatt für Nichtfestbetragsarzneimittel gesenkt worden war (Deutsche Bundesbank 2015a: 7). Auch die Ausgaben für Heil- und Hilfsmittel nahmen sehr deutlich zu – auch deshalb, weil die Vergütungen für Hörgeräte stark erhöht worden waren (Deutsche Bundesbank 2015a: 8).

Tabelle 8:
Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung für ausgewählte Zwecke 2011–2016 (Mrd. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Krankenhausbehandlung	58,50	60,16	62,89	65,66	.	.
Arzneimittel	28,94	29,16	30,05	33,09	.	.
Ärztliche Behandlung	29,06	29,68	32,80	34,22	.	.
Zahnärztliche Behandlung und Zahnersatz	11,65	11,75	12,62	13,07	.	.
Heil- und Hilfsmittel	11,19	11,48	12,09	13,07	.	.
Zusammen	139,34	142,23	150,45	159,11	166,07	172,90
Krankengeld	8,53	9,17	9,76	10,62	11,45	12,30

2015 und 2016: eigene Prognose.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2015a: 62*); eigene Berechnungen.

In den Jahren 2015 und 2016 wird sich der Anstieg der Ausgaben für Sachleistungen wohl abschwächen. Zwar werden die Ausgaben für ärztliche Leistungen erhöht werden. Auch wird es im Jahr 2016 aufgrund etlicher gesetzlicher Regelungen Mehrausgaben in Höhe von – geschätzt – 1 Mrd. Euro geben; bedeutsam sind das Krankenhaus-Strukturgesetz, das Versorgungsverstärkungsgesetz, das Landärztegesetz, das Präventionsgesetz und das Gesetz zur Förderung der Hospize und der Schmerzmedizin (*Handelsblatt* 2015: 6; Krankenkassen direkt.de 2015a und 2015b). Aber die Ausgaben für soziale Sachleistungen in der Abgrenzung der VGR dürften dennoch um nur 4,4 bzw. 4,6 Prozent steigen, nach 5,9 Prozent im Jahr 2014 (Tabelle 9).

Viele Kassen haben im Jahr 2014 Prämien ausgeschüttet (0,71 Mrd. Euro; nach 0,62 Mrd. Euro im Jahr 2013) und freiwillige Leistungen erbracht; die sonstigen Ausgaben fielen deshalb hoch aus. In den Jahren 2015 und 2016 werden einzelne Kassen freiwillig Satzungsleistungen gewähren, Prämienausschüttungen werden aber nicht mehr zulässig sein (Deutsche Bundesbank 2015a: 9). Die sonstigen laufenden Transfers an private Haushalte werden daher drastisch niedriger als im Jahr 2014 ausfallen.³ Der kräftige Anstieg beim

³ Die Prämienzahlungen in den Jahren vor 2013 sind in den VGR als monetäre Sozialleistungen erfasst worden. Sie werden im Rahmen der Revision der VGR im August 2015 „umgebucht“ (vgl. Auskunft des Statistischen Bundesamts).

Krankengeld⁴ im Jahr 2014 deutet „angesichts der starken Inanspruchnahme Älterer darauf hin, dass diese Leistung zunehmend beim Übergang in die (Früh-)Verrentung genutzt wird“ (Bundesbank 2014d: 11). Daran wird sich wenig ändern.

Tabelle 9:
Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung 2011–2016 (Mrd. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sozialbeiträge	171,54	177,06	182,90	189,81	196,69	202,23
Zuschuss des Bundes	15,30	14,00	11,50	10,50	11,50	14,00
Sonstige Einnahmen	4,09	4,74	5,28	5,64	5,87	6,10
Einnahmen	190,93	195,80	199,68	205,95	214,06	222,33
Monetäre Sozialleistungen	10,86	11,70	12,91	12,92	13,75	14,65
Soziale Sachleistungen	158,29	161,95	171,04	181,06	188,97	197,72
Sonstige Ausgaben	11,45	12,45	12,82	14,31	13,83	14,26
Ausgaben	180,60	186,10	196,77	208,29	216,55	226,63
Saldo	10,33	9,70	2,91	-2,34	-2,49	-4,30

2015 und 2016: eigene Prognose.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015a); eigene Berechnungen.

Die gesamten Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung in der Abgrenzung der VGR werden im Prognosezeitraum vermutlich um 4,0 bzw. 4,7 Prozent zunehmen.

Zu Beginn des Jahres 2015 wurde der Sonderbeitrag der Arbeitnehmer in Höhe von 0,9 Prozentpunkten abgeschafft (Tabelle A2 im Anhang). Kassenspezifische prozentuale Beiträge, die zulässig sein werden, dürften in Höhe von durchschnittlich nicht mehr als 0,9 Prozent erhoben werden, weil viele Kassen ihre Reserven vermindern werden, bevor sie hohe Extrabeiträge erheben werden.

Das Beitragsaufkommen in der gesetzlichen Krankenversicherung wird im Jahr 2015 bei – im Durchschnitt der Kassen – unverändertem Beitragssatz deutlich steigen. Die Lohnsumme nimmt nämlich kräftig zu. Die Zunahme der Beiträge der Rentner wird – trotz des deutlichen (teils reformbedingten) Anstiegs der Altersrenten – schwächer sein, und die Beiträge der Bundesagentur für Leistungsempfänger (wie z.B. Arbeitslosengeld- und Kurzarbeitergeldempfänger) werden im Jahr 2015 sinken. Im Jahr 2016 wird sich der Anstieg des Beitragsaufkommens etwas abschwächen.

Der Zuschuss des Bundes an den Gesundheitsfonds war vor einigen Jahren auf mittelfristig 14 Mrd. Euro festgelegt worden. Er wurde aber in der Rezession aufgestockt, um eine Beitragssatzsenkung zu ermöglichen. Für die Jahre 2013, 2014 und 2015 hat der Bund den Zuschuss um 2 ½, 3 ½ bzw. 2 ½ Mrd. Euro gesenkt, um so sein Defizitziel leichter zu erreichen. Im Jahr 2016 wird der Zuschuss wieder 14 Mrd. Euro betragen.

Das Defizit der gesetzlichen Krankenversicherung belief sich im Jahr 2014 auf 2,3 Mrd. Euro. Im Jahr 2015 wird wohl ein Defizit in Höhe von 2,5 Mrd. Euro entstehen; es dürfte im

⁴ Der vom Statistischen Bundesamt für die monetären Sozialleistungen ausgewiesene Wert für das Jahr 2014 spiegelt dies nicht wider. Das wird sich mit der Revision der VGR ändern (vgl. Fußnote 3).

Jahr 2016 auf 4,3 Mrd. Euro zunehmen. Sowohl der Gesundheitsfonds als auch die Krankenkassen werden in den Jahren 2015 und 2016 Defizite aufweisen (Tabelle 10). Deren Rücklagen werden aber beträchtlich bleiben.

Tabelle 10:

Einnahmen und Ausgaben des Gesundheitsfonds und der Krankenkassen 2011–2016 (Mrd. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Gesundheitsfonds</i>						
Beiträge	169,11	175,18	181,13	188,14	.	.
Bundeszuschuss	15,13	13,84	11,37	10,39	.	.
Sonstige Einnahmen	0,02	0,01	0,00	0,01	.	.
Zusammen	184,26	189,03	192,51	198,54	.	.
Zuweisungen an Krankenkassen	178,95	185,44	191,95	199,62	.	.
Verwaltungsausgaben	0,04	0,05	0,05	0,05	.	.
Zusammen	178,99	185,49	192,00	199,67	.	.
Saldo	5,27	3,55	0,51	-1,13	.	.
<i>Krankenkassen</i>						
Zuweisungen des Fonds	178,95	185,44	191,95	199,62	.	.
Zusatzbeiträge	0,66	0,18	0,01	0,00	.	.
Sonstige Beiträge	1,06	1,01	1,01	0,96	.	.
Bundeszuschuss an landwirtschaftliche Krankenkassen	0,17	0,16	0,13	0,11	.	.
Sonstige Einnahmen	2,80	2,82	2,53	3,44	.	.
Zusammen	183,64	189,59	195,63	204,13	.	.
Leistungsausgaben	168,95	173,64	182,84	193,53	.	.
Verwaltungsausgaben	9,36	9,61	9,88	9,97	.	.
Sonstige Ausgaben	1,30	1,27	1,72	1,83	.	.
Zusammen	179,61	184,52	194,44	205,33	.	.
Saldo	4,03	5,07	1,18	-1,20	.	.
<i>Gesetzliche Krankenversicherung</i>						
Einnahmen	188,96	193,19	196,18	203,04	.	.
Ausgaben	179,66	184,57	194,49	205,37	.	.
Saldo	9,30	8,62	1,69	-2,33	.	.
<i>Nachrichtlich:</i>						
Saldo in der Abgrenzung der VGR	10,33	9,70	2,91	-2,34	-2,49	-4,30

2015 und 2016: eigene Prognose.

Quelle: Deutsche Bundesbank (2012: 8; 2013a: 8; 2014b: 9; 2015a: 8).

Soziale Pflegeversicherung

Die sozialen Sachleistungen der sozialen Pflegeversicherung in der Abgrenzung der VGR wurden im Jahr 2014 um 4,6 Prozent – und damit etwas rascher als im Jahr 2013 – ausgeweitet. Die Geldleistungen an die Pflegebedürftigen nahmen ebenfalls kräftig zu.

Anfang 2015 wurden die Leistungen entsprechend dem üblichen Rhythmus dynamisiert. Für die Betreuung der Pflegebedürftigen zu Hause oder in Pflegeeinrichtungen werden seither zusätzliche Leistungen gewährt (Sachverständigenrat 2014: Ziffer 27). Geplant sind insgesamt Mehrausgaben in Höhe von 2,5 Mrd. Euro. Vermutlich werden die Neuregelungen aber erst im Jahr 2016 in vollem Umfang wirksam. Erwartet werden hier für das Jahr 2015 Mehrausgaben in Höhe von 2 Mrd. Euro. Für das Jahr 2015 ist für die gesamten Ausgaben

der sozialen Pflegeversicherung mit einem Anstieg um reichlich 12 Prozent zu rechnen. Im Jahr 2016 dürften die gesamten Ausgaben um knapp 4 Prozent steigen.

Das Beitragsaufkommen der sozialen Pflegeversicherung stieg im Jahr 2014 bei konstantem Beitragssatz ungefähr im Ausmaß der Lohnsumme. Im Jahr 2015 wird der Beitragssatz angehoben, und zwar um 0,3 Prozentpunkte (Tabelle A2 im Anhang). Das Beitragsaufkommen wird deshalb sehr stark zunehmen. Im Jahr 2016 wird sich dessen Anstieg bei dann unverändertem Beitragssatz abschwächen.

Die soziale Pflegeversicherung wird in den Jahren 2015 und 2016 mit höheren Überschüssen als in den Vorjahren abschließen (Tabelle 11). Die Überschüsse sollen teilweise in einen Vorsorgefonds eingebracht werden. So soll die Beitragsbelastung in den nächsten Jahrzehnten in Grenzen gehalten werden.

Tabelle 11:
Einnahmen und Ausgaben der sozialen Pflegeversicherung 2011–2016 (Mrd. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Sozialbeiträge	21,86	22,56	24,49	25,47	30,25	31,06
Sonstige Einnahmen	0,20	0,18	0,21	0,12	0,10	0,10
Einnahmen	22,06	22,74	24,70	25,59	30,35	31,16
Monetäre Sozialleistungen	5,62	5,96	6,57	6,90	7,23	7,57
Soziale Sachleistungen	15,29	15,94	16,59	17,35	20,08	20,78
Sonstige Ausgaben	1,08	1,12	1,21	1,24	1,32	1,40
Ausgaben	21,99	23,02	24,37	25,49	28,63	29,75
Saldo	0,08	-0,28	0,33	0,10	1,72	1,41

2015 und 2016: eigene Prognose.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015a); eigene Berechnungen.

Sozialversicherung insgesamt

Die Sozialversicherung einschließlich der gesetzlichen Unfallversicherung und der landwirtschaftlichen Alterskassen profitiert auch in den Jahren 2015 und 2016 von der günstigen Arbeitsmarktentwicklung und von dem beträchtlichen Lohnanstieg. Zudem erhöht der Bund seinen Zuschuss an die gesetzliche Krankenversicherung im Jahr 2015. Im Jahr 2016 wird der Zuschuss wieder – wie mittelfristig vorgesehen – 14 Mrd. Euro betragen. Auch der Zuschuss an die gesetzliche Rentenversicherung wird sowohl im Jahr 2015 als auch im Jahr 2016 steigen.

Die Ausgaben der Sozialversicherung dürften in den Jahren 2015 und 2016 um 4,2 bzw. 3,6 Prozent steigen. Die Einnahmen werden wohl um 3,8 Prozent bzw. um 3,3 Prozent zunehmen. Der in den Jahren 2011 und 2012 hohe Überschuss der Sozialversicherung wird in den Jahren 2015 und 2016 weiter abnehmen. Die Sozialversicherung wird aber wohl im Jahr 2016 nicht ins Defizit rutschen (Tabelle 12).

Tabelle 12:
Einnahmen und Ausgaben der Sozialversicherung 2011–2016 (Mrd. Euro)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tatsächliche Sozialbeiträge	409,40	421,38	431,84	448,26	467,05	481,06
Unterstellte Sozialbeiträge	1,47	1,59	1,60	1,61	1,61	1,63
Zuschuss des Bundes	105,59	104,32	94,50	94,87	97,03	101,44
Verwaltungskostenerstattung	2,78	2,46	2,68	2,82	2,99	3,16
Sonstige Einnahmen ^a	9,42	9,43	9,45	10,16	10,28	10,52
Einnahmen	528,66	539,18	540,07	557,72	578,96	597,81
Monetäre Sozialleistungen	295,34	299,35	305,65	312,99	325,14	335,66
Soziale Sachleistungen	181,07	185,52	195,12	206,01	216,87	226,47
Aussteuerungsbetrag	4,51	3,82	0,00	0,00	0,00	0,00
Sonstige Ausgaben ^a	32,29	32,22	33,19	34,75	34,88	35,60
Ausgaben	513,21	520,91	533,96	553,75	576,89	597,73
Saldo	15,44	18,26	6,12	3,97	2,07	0,08

^aKonsolidiert um Zahlungen einzelner Zweige der Sozialversicherung an andere Zweige. — 2015 und 2016: eigene Prognose.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015a); eigene Berechnungen.

Wirtschaftspolitische Überlegungen

Der Beitragssatz in der sozialen Pflegeversicherung wurde Anfang 2015 so stark angehoben, dass – trotz erhöhter Ausgaben – die Rücklage zunimmt. Die Mehreinnahmen der sozialen Pflegeversicherung infolge der Anhebung des Beitragssatzes um 0,3 Prozentpunkte sollen zu einem Drittel zum Aufbau einer gesonderten Rücklage verwendet werden. „Bis 2034 soll ein Kapitalstock aufgebaut werden, der dann allmählich ... abgeschmolzen wird und über ebenfalls etwa 20 Jahre den zu erwartenden Beitragssatzanstieg um etwa einen Zehntelprozentpunkt dämpfen könnte“ (Deutsche Bundesbank 2015a: 10).

Grundsätzlich ist es positiv zu werten, dass ein Kapitalstock aufgebaut werden soll. Allerdings ist das Risiko groß, dass dies Begehrlichkeiten weckt und schon vor der zweiten Stufe der Reform der Pflegeversicherung zu eigentlich nicht beabsichtigten Mehrausgaben führt. Zudem ist der Plan, einen sogenannten Vorsorgefonds zu installieren, ungeeignet; es geht nicht darum, eine vorübergehende Mehrbelastung zu finanzieren, sondern eine dauerhafte (Breyer 2014).

Der Beitragssatz in der Arbeitslosenversicherung kann bei gegebenen Leistungsversprechen und bei der für die mittlere Frist erwarteten wirtschaftlichen Entwicklung gesenkt werden. Er sollte zum Jahresbeginn 2016 um 0,3 Prozentpunkte reduziert werden.

Zur Vorsicht mahnt dagegen die Deutsche Bundesbank. „Eine nochmalige Senkung des Beitragssatzes wäre nur dann zu erwägen, wenn sich die aktuelle Lage am Arbeitsmarkt ... als neue strukturelle Grundposition herausstellen ... sollte, so dass die BA für den Zyklus hinweg nicht in die Defizitzone abgleiten würde“ (Deutsche Bundesbank 2015b: 26). Nach Einschätzung der Bundesbank setzt eine Senkung des Beitragssatzes zudem voraus, „dass die sparsame Haushaltspolitik insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beibehalten“ wird (Bundesbank 2015b: 26). Die Bundesbank ergänzt:

„Prinzipiell bietet die weitere Überprüfung von Leistungen der BA, wie beispielsweise der Höhe der Ersatzrate oder der Bezugsdauer beim ALG I, weiteres Potenzial zur Senkung des Beitragssatzes“ (ebenda: 26).

Der Satz der Insolvenzgeldumlage beträgt seit Anfang 2013 0,15 Prozent. Er führt dazu, dass die Insolvenzgeldumlage wesentlich mehr Einnahmen (2015: 1,35 Mrd. Euro, 2016: 1,41 Mrd. Euro) bringt, als zur Finanzierung des Insolvenzgeldes nötig ist (2015: 0,63 Mrd. Euro, 2016: 0,64 Mrd. Euro). Bleibt der Satz unverändert, dann steigt die Rücklage in den Jahren 2015 und 2016 insgesamt um rund 1,5 auf rund 2 Mrd. Euro. Ein Satz von 0,10 Prozent wäre mittelfristig („strukturell“) ausreichend.

Literatur

- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2014). Rentenversicherungsbericht 2014. Via Internet (28. Januar 2015) <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/rentenversicherungsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile>.
- BMAS (Bundesministerium für Arbeit und Soziales) (2015). Verordnung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2015. Via Internet (7. Mai 2015) <http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/Thema-Rente/verordnung-bestimmung-rentenwerte-landwirte-2015.pdf?__blob=publicationFile>.
- Boss, A. (2012). Finanzen der Sozialversicherung: Bund kürzt Zuschüsse – Beitragsbelastung sinkt wenig. Kiel Policy Brief 56. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2013). Sozialversicherung bald wieder im Minus? Kiel Policy Brief 63. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boss, A. (2014). Sozialversicherung rutscht ins Defizit. Kiel Policy Brief 77. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Boysen-Hogrefe, J., S. Fiedler, D. Groll, N. Jannsen, S. Kooths und G. Potjagailo (2015). Deutsche Konjunktur: Expansionstempo bleibt hoch. Kieler Konjunkturberichte Nr. 8 (2015|Q2). Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Breyer, F. (2014). Ungeeigneter Vorsorgefonds. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29. August: 20.
- Bundesagentur für Arbeit (Ifd. Jgg.). *Einnahmen und Ausgaben der Bundesagentur für Arbeit*. Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2011). *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.
- Deutsche Bundesbank (2014a). *Monatsbericht*. Februar. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2014b). *Monatsbericht*. März. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2014c). *Monatsbericht*. Mai. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2014d). *Monatsbericht*. Dezember. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2015a). *Monatsbericht*. März. Frankfurt am Main.
- Deutsche Bundesbank (2015b). Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben in Deutschland. *Monatsbericht* (April): 13–31.

Deutsche Bundesbank (2015c). *Monatsbericht*. Mai. Frankfurt am Main.

Handelsblatt (2015). Gute Taten kosten sehr viel Geld. 19. März: 6.

Krankenkassen direkt.de (2015a). Bundeskabinett beschließt Krankenhaus-Strukturgesetz. Via Internet (15. Juni 2015) <<http://www.krankenkassen-direkt.de/news/Milliarden-Reform-Bundeskabinett-beschliesst-Krankenhaus-Strukturgesetz-604039.html>>.

Krankenkassen direkt.de (2015b). Bundestag beschließt Versorgungsstärkungsgesetz. Via Internet (15. Juni 2015) <<http://www.krankenkassen-direkt.de/news/Bessere-Versorgung-und-mehr-Patientenrechte-Bundestag-beschliesst-Versorgungsstaerkungsgesetz-604540.html>>.

Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2014). *Mehr Vertrauen in Marktprozesse. Jahresgutachten 2014/2015*. Wiesbaden.

Sozialgesetzbuch VI. Via Internet (19. April 2012) <<http://www.sozialgesetzbuch-sgb.de/sgbvi/1.html>>.

Statistisches Bundesamt (2015a). Ergebnisse über die Entwicklung der Einnahmen und der Ausgaben des Staates seit 1991. Interne Arbeitsunterlage. Mai. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2015b). *Fachserie 18: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Reihe 1.2: Inlandsproduktsberechnung – Vierteljahresergebnisse*. Mai. Wiesbaden.

www.lohn-info.de (2014). Sozialversicherungsbeiträge 2014. Via Internet (1. April 2014) <<http://www.lohn-info.de/sozialversicherungsbeitraege2014.html>>.

Anhang

Tabelle A1:
Bruttolohn je Beschäftigten, Beschäftigte und Lohnsumme (Inländerkonzept) 2011–2016 (Veränderung gegenüber dem Vorjahr in Prozent)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Beschäftigte	1,3	1,2	0,9	1,1	0,9	0,9
Bruttolohn je Beschäftigten	3,3	2,8	2,1	2,8	3,3	2,4
Lohnsumme	4,7	4,0	3,0	3,9	4,2	3,3

Quelle: Statistisches Bundesamt (2015b); eigene Schätzung.

Tabelle A2:
Beitragssätze in der Sozialversicherung und krankenkassenspezifischer Beitrag 2013–2016 (Prozent des Bruttoarbeitsentgelts)

	2013	2014	2015	2016
Arbeitslosenversicherung	3,00	3,00	3,00	3,00
davon: Arbeitgeberbeitrag	1,50	1,50	1,50	1,50
Allgemeine Rentenversicherung	18,90	18,90	18,70	18,70
davon: Arbeitgeberbeitrag	9,45	9,45	9,35	9,35
Gesetzliche Krankenversicherung				
Arbeitgeber	7,30	7,30	7,30	7,30
Arbeitnehmer	8,20	8,20	7,30	7,30
Soziale Pflegeversicherung				
Kinderlose Versicherte	2,30	2,30	2,60	2,60
davon: Arbeitgeberbeitrag	1,025	1,025	1,175	1,175
Versicherte mit Kindern	2,05	2,05	2,35	2,35
davon: Arbeitgeberbeitrag	1,025	1,025	1,175	1,175
Insgesamt				
Kinderlose Versicherte	39,70	39,70	38,90	38,90
davon: Arbeitgeberbeitrag	19,275	19,275	19,325	19,325
Versicherte mit Kindern	39,45	39,45	38,65	38,65
davon: Arbeitgeberbeitrag	19,275	19,275	19,325	19,325
Kassenspezifischer Beitrag (im Durchschnitt)	.	.	0,90	0,90

Quelle: www.lohn-info.de (2014); eigene Prognose.

Tabelle A3:
Determinanten des Nachhaltigkeitsfaktors 2010 bis 2015

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1. Renten abzüglich erstatteter Aufwendungen für Renten und Rententeile, alte Länder, Mill. Euro	166 862	168 152	171 283	173 461	178 436	
2. Regelaltersrente (bei 45 Entgeltpunkten), alte Länder, Euro	14 688,00	14 760,90	14 995,80	15 176,70	15 322,50	
3. Zahl der Äquivalenzrentner, alte Länder, 1 000 (Zeile 1 durch Zeile 2)	11 360	11 392	11 422	11 429	11 645	
4. Zahl der Äquivalenzrentner, neue Länder, 1 000	3 388	3 363	3 360	3 335	3 362	
5. Zahl der Äquivalenzrentner insgesamt, 1 000	14 748	14 755	14 782	14 764	15 007	
6. Beiträge aller Versicherten, alte Länder, Mill. Euro	143 211	148 756	152 332	152 910	158 873	
7. Beiträge auf Durchschnittsentgelte, alte Länder, Euro	6 368,60	6 023,33	6 359,42	6 439,42	6 587,97	
8. Zahl der Äquivalenzbeitragszahler, alte Länder, 1 000 (Zeile 6 durch Zeile 7)	22 487	24 697	23 954	23 746	24 116	
9. Zahl der Äquivalenzbeitragszahler, neue Länder, 1 000	4 147	4 379	4 358	4 317	4 424	
10. Zahl der Äquivalenzbeitragszahler insgesamt, 1 000	26 634	29 076	28 312	28 063	28 540	
11. Rentnerquotient (Zeile 5 durch Zeile 10)	0,5537	0,5075	0,5221	0,5261	0,5258	
12. Rentnerquotient des Vorjahres im Verhältnis zum Rentnerquotient des Vorvorjahres	1,0205	1,0182	0,9166	1,0288	1,0077	0,9994
13. Nachhaltigkeitsfaktor: (0,25 mal (1–Vorzeile)) plus 1	0,9949	0,9954	1,0209	0,9928	0,9981	1,0001

Quelle: Verordnung der Bundesregierung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2015; Verordnung der Bundesregierung zur Bestimmung der Rentenwerte in der gesetzlichen Rentenversicherung und in der Alterssicherung der Landwirte zum 1. Juli 2014; 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
Kiellinie 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)
Dr. Klaus Schrader
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: Ministry of Social Affairs, Health, Science and Equality of Land Schleswig-Holstein

© 2015 The Kiel Institute for the World Economy. All rights reserved.



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