

Fichte, Damian

**Research Report**

## Scheinkonsolidierung des Bundes zulasten der Sozialversicherung

KBI kompakt, No. 14

**Provided in Cooperation with:**

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V., Berlin

*Suggested Citation:* Fichte, Damian (2012) : Scheinkonsolidierung des Bundes zulasten der Sozialversicherung, KBI kompakt, No. 14, Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/66206>

**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.*

## Scheinkonsolidierung des Bundes zulasten der Sozialversicherung

von Damian Fichte

Gemäß dem Entwurf des Haushaltsplans für 2013 sollen die Ausgaben des Bundes um 10,5 Mrd. Euro sinken. Dieser scheinbare Konsolidierungserfolg beruht zu einem erheblichen Teil auf Mittelverschiebungen zwischen den Sozialversicherungen und dem Bundeshaushalt, indem Bundeszuschüsse gekürzt oder abgeschafft werden sollen. Auf diese Weise wird die Finanzierungslast staatlicher Leistungen lediglich von den Steuerzahlern auf die Zahler von Sozialversicherungsbeiträgen verschoben. Aus gesamtstaatlicher Sicht erfolgt insoweit keine Ausgabenreduzierung und somit auch keine Haushaltskonsolidierung.

### Geplante Kürzungen der Bundeszuschüsse

Der allgemeine Bundeszuschuss zur **Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV)** soll ab 2013 um 1 Mrd. Euro niedriger angesetzt werden, als es nach seiner Anpassungsregel geboten wäre. Normalerweise wird er jedes Jahr entsprechend der Lohn- und Beitragssatzentwicklung festgesetzt. Diese Anpassung führte in der Vergangenheit zu einem kontinuierlichen Anstieg des Zuschusses, und auch im kommenden Jahr hätte er regulär auf rund 40,5 Mrd. Euro erhöht werden sollen. Stattdessen wird er nun mit 39,5 Mrd. Euro veranschlagt. Die geltende Anpassungsregel wird zwar für ein Jahr ausgesetzt, jedoch für die zukünftige Bemessung beibehalten, sodass in den Folgejahren wieder ein Anstieg des Bundeszuschusses zu erwarten ist, allerdings von einem niedrigeren Niveau aus.

Der Bundeszuschuss zur **Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)** sollte ursprünglich auf dem derzeitigen Niveau von 14 Mrd. Euro konstant gehalten werden. Gemäß dem Entwurf des Haushaltsplans für 2013 sollte er zunächst auf 12 Mrd. Euro gekürzt werden, ab 2014 aber wieder 14 Mrd. Euro betragen. Der Beschluss des Koalitionsausschusses vom 4. November sieht nun vor, den Bundeszuschuss im Jahr 2013 noch zusätzlich um 0,5 Mrd. Euro auf 11,5 Mrd. Euro und im Jahr 2014 um 2 Mrd. Euro auf 12 Mrd. Euro zu reduzieren.

Der Bundeszuschuss zur **Arbeitslosenversicherung (ALV)**, der im Jahr 2013 eigentlich bei 6,1 Mrd. Euro liegen sollte, wird vollständig abgeschafft. Gleichzeitig soll aber auch der Eingliederungsbeitrag entfallen, mit dem der Bund der ALV Mittel entzieht. 2013 sollte der Eingliederungsbeitrag rund 4 Mrd. Euro betragen. Im Saldo wird der Bundeshaushalt somit um 2,1 Mrd. Euro auf Kosten der ALV entlastet.

### Politik nach Kassenlage

Die Rückführung der Bundeszuweisungen erfolgt vor dem Hintergrund der relativ guten finanziellen Lage der Sozialversicherungen. Hohen Rücklagen in der Gesetzlichen Renten- und Krankenversicherung steht ein Defizit im Bundeshaushalt gegenüber. Die Finanzmittel

werden also zwischen den Haushalten verschoben und dort eingestellt, wo sie zurzeit am ehesten benötigt werden. Somit betreibt die Bundesregierung eine „Politik nach Kassenlage“. Sie setzt sich über herrschende Haushaltsgrundsätze, vor allem über den Grundsatz der Trennung von Bundeshaushalt und Sozialversicherungshaushalten, hinweg. Dies widerspricht einer sachgerechten und auf langfristige Stabilität ausgerichteten Haushaltspolitik und einer verlässlichen Finanzierung der Sozialversicherungen.

Bereits in der Vergangenheit wurde wiederholt auf Reserven derjenigen Sozialversicherungen zugegriffen, die über hohe Finanzpolster verfügten, um Finanzmittel dem Bund oder anderen defizitären Sozialversicherungen zweckwidrig zuzuführen. Die aktuellen Mittelverschiebungen zeigen also erneut, dass die Reserven der Sozialversicherungen unzureichend vor Zugriffen geschützt sind. Um solche Zweckentfremdungen künftig zu verhindern, sollte eine strikte Zweckbindung der Sozialversicherungsrücklagen gesetzlich verankert werden.

### **Unterfinanzierung versicherungsfremder Leistungen**

Aus finanzwissenschaftlicher und ordnungspolitischer Sicht sollten Bundeszuweisungen an die Sozialversicherung *ausschließlich* zur Finanzierung versicherungsfremder Leistungen verwendet werden. Eine solche Zweckbindung ist einzig, jedoch nicht hinreichend konkret, für den Bundeszuschuss zur GKV gesetzlich verankert. In der GRV und in der ALV existiert eine gesetzliche Zweckbindung (noch) nicht. Daraus resultiert dort eine Unterfinanzierung versicherungsfremder Leistungen, die durch die geplanten Kürzungen der Bundeszuweisungen noch verschärft wird. Folglich werden die Versicherten mittels überhöhter Beitragssätze zur sachwidrigen Finanzierung versicherungsfremder Leistungen herangezogen.

So sollen die Bundeszuweisungen zur **GRV** (ohne Knappschaft) im kommenden Jahr insgesamt 76 Mrd. Euro betragen. Die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen dürften bei schätzungsweise 80 Mrd. Euro liegen. Somit besteht eine Finanzierungslücke von rund 4 Mrd. Euro, die derzeit aus Beitragsmitteln aufgebracht wird. Der Beitragssatz ist folglich um etwa 0,4 Prozentpunkte höher bemessen, als er es bei einer sachgerechten Finanzierung der Fremdleistungen wäre. Gleichwohl dürften die Ausgaben für Fremdleistungen – bei gleich bleibenden Bedingungen – künftig rückläufig sein, sodass sie mittelfristig die Summe der Bundeszuweisungen unterschreiten. Erst wenn dies der Fall ist, wäre eine Kürzung der Bundesmittel sachlich gerechtfertigt.

In der **GKV** betragen die ausgabeseitigen versicherungsfremden Leistungen rund 4 Mrd. Euro. Hinzu kommt die nicht genau quantifizierbare versicherungsfremde Beitragsfreistellung von mitversicherten Erwachsenen, die deutlich über 10 Mrd. Euro liegen dürfte. Bei einem Bundeszuschuss von derzeit 14 Mrd. Euro wird also bereits jetzt ein Teil versicherungsfremder Aufgaben aus Beitragsmitteln finanziert. Die geplanten Kürzungen der Bundesmittel würden diese unsachgemäße Belastung der Beitragszahler in den kommenden Jahren noch erhöhen.

In der **ALV** belaufen sich die Ausgaben für versicherungsfremde Leistungen auf rund 10 Mrd. Euro. Dem steht zurzeit ein Bundeszuschuss von 7,2 Mrd. Euro gegenüber, der im Jahr 2013 eigentlich auf 6,1 Mrd. Euro reduziert werden sollte. Abzüglich des von der ALV an den Bund zu zahlenden Eingliederungsbeitrags, der 2012 bei 4,2 Mrd. Euro liegt und nach ursprünglicher Planung 2013 bei 4 Mrd. Euro liegen sollte, beträgt der *effektive* Bundeszuschuss

derzeit 3 Mrd. Euro und hätte im Jahr 2013 2,1 Mrd. Euro betragen sollen. Somit wäre auch gemäß der alten Planung eine Unterfinanzierung versicherungsfremder Leistungen im Jahr 2013 von rund 8 Mrd. Euro entstanden. Die nun geplante vollständige Streichung des Bundeszuschusses und des Eingliederungsbeitrags hat zur Folge, dass die Versichertengemeinschaft der ALV die gesamten Ausgaben für die Fremdleistungen in Höhe von rund 10 Mrd. Euro finanzieren muss. Dadurch fällt der Beitragssatz um rund einen Prozentpunkt höher aus, als er es bei einer sachgerechten Finanzierung der ALV wäre.

**Tabelle: Bundeszuweisungen vs. versicherungsfremde Leistungen**

Sozialversicherung	Bundeszuweisungen (effektiv) in Mrd. Euro			Ausgaben für Fremdleistungen in Mrd. Euro	Finanzierungs- lücke 2013 in Mrd. Euro
	Soll 2012	Plan 2013 alt	Plan 2013 neu		
<b>GRV</b>	76,0	77,0	76,0	80,0	4,0
<b>GKV</b>	14,0	14,0	11,5	mind. 14,0	mind. 2,5
<b>ALV</b>	3,0	2,1	0,0	10,0	10,0
<b>Summe</b>	<b>93,0</b>	<b>93,1</b>	<b>87,5</b>	<b>mind. 104,0</b>	<b>mind. 16,5</b>

Quelle: Bundesregierung, eigene Schätzungen.

Um künftig eine sachgerechte Finanzierung der Sozialversicherungen sicherzustellen, sollten die Bundeszuweisungen kraft Gesetz nach den Ausgaben für die versicherungsfremden Leistungen bemessen werden. Da in den einzelnen Sozialversicherungen entbehrliche Fremdleistungen in hohem Umfang bestehen, erscheint ein konsequenter Abbau dieser Positionen geboten. Erst dann könnten die zweckgebundenen Bundesmittel sachlich gerechtfertigt reduziert werden.

### **Verletzung politischer Ziele und Prinzipien**

Die beabsichtigten Kürzungen der Bundeszuschüssen sind auch dann verfehlt, wenn der Aspekt der sachgerechten Finanzierung versicherungsfremder Leistungen ignoriert wird und einzig die politischen Ziele betrachtet werden, die bei der Einführung der jeweiligen Bundeszuschüsse im Vordergrund standen.

Gemäß der eigentlichen politischen Zielsetzung sollen die Bundeszuweisungen in der **GRV** neben der Finanzierung versicherungsfremder Leistungen *auch* zur Finanzierung der demografisch bedingten Ausgabensteigerungen und zu einer Senkung des Beitragssatzes verwendet werden. Dabei ist der allgemeine Bundeszuschuss als eine Beteiligung des Bundes an den demografischen Lasten der GRV definiert, mit der die Funktions- und Leistungsfähigkeit der GRV langfristig sichergestellt werden soll. Um diese Funktion erfüllen zu können, wurde zum Jahr 1992 seine Anpassung gemäß der Lohn- und Gehaltsentwicklung um die Anpassung nach der Beitragssatzänderung erweitert. Dies sollte sicherstellen, dass der allgemeine Bundeszuschuss im Verhältnis zu den Rentenausgaben zunächst konstant bleibt und langfristig allmählich steigt. Mit der nun geplanten Mittelkürzung gibt der Bund den geltenden Anpassungsmechanismus teilweise auf. Damit wird das ursprüngliche Ziel unterlaufen, den Anteil des Bundeszuschusses an den Rentenausgaben zumindest konstant zu halten.

Offensichtlich ist die Verletzung bisheriger Prinzipien auch bei den Eingriffen in die **GKV**. Der Bundeszuschuss zur GKV ist als pauschale Abgeltung ihrer Aufwendungen für versicherungsfremde Leistungen definiert. Wie oben festgestellt wurde, sind die Bundesmittel jedoch bereits zu niedrig, um die Ausgaben für die Fremdleistungen vollständig zu decken, sodass eine Reduzierung des Bundeszuschusses die derzeitige Unterfinanzierung noch verstärkt.

Politisch inkonsequent ist auch der geplante Eingriff in die **ALV**. Der Bundeszuschuss zur ALV sollte ursprünglich zur Reduzierung des Beitragssatzes verwendet werden. Mit diesem Ziel wurde die Erhöhung des allgemeinen Umsatzsteuersatzes von 16 auf 19 % im Jahr 2007 begründet. Etwa ein Drittel der Mehreinnahmen aus der Steuererhöhung – im Gegenwert eines Umsatzsteuersatzpunkts – sollte zur Beitragssenkung eingesetzt werden. Damit sollte der Beitragssatz dauerhaft um etwa einen Prozentpunkt begrenzt werden. Mit der geplanten Abschaffung des Bundeszuschusses wird faktisch das Ziel der dauerhaften Beitragssatzreduzierung geopfert. Wird aber dieses politische Ziel aufgegeben, wäre es folgerichtig, bei Abschaffung des Bundeszuschusses auch die Umsatzsteuererhöhung im gleichen Umfang zurückzunehmen.

**Herausgeber:**

Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Tel: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: [kbi@steuerzahler.de](mailto:kbi@steuerzahler.de), Web: [www.karl-braeuer-institut.de](http://www.karl-braeuer-institut.de)

**Literatur**

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Hohes Einsparpotenzial in der Arbeitslosenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 104, Berlin 2008.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung, Schriftenreihe, Heft Nr. 106, Berlin 2010.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Versicherungsfremde Leistungen in der Gesetzlichen Rentenversicherung und ihre sachgerechte Finanzierung, Schriftenreihe, Heft Nr. 107, Berlin 2011.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Reduzierungspotenzial bei ausgewählten Sozialausgaben des Bundes, Heft Nr. 111, Berlin 2011.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Rücklagen in der gesetzlichen Sozialversicherung, Sonderinformation Nr. 65, Berlin 2012.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Problematischer Eingliederungsbeitrag, KBI kompakt Nr. 5, Berlin 2012.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler*, Gesetzliche Krankenversicherung: Änderungsbedarf bei den Vorgaben zur Reservebildung, KBI kompakt Nr. 11, Berlin 2012.