

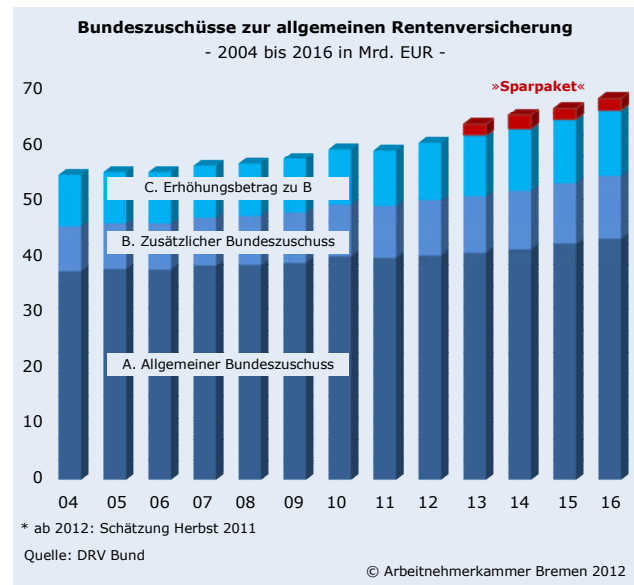
Die gute Konjunktur spülte im vergangenen Jahr unerwartet hohe Beitragseinnahmen in die Sozialkassen. Dies weckt Begehrlichkeiten des klammen Finanzministers. Mitte Februar berichtete die *Süddeutsche Zeitung* von »handfesten Überlegungen« aus dem Bundesfinanzministerium, »den Gesundheitsfonds mindestens einmalig um zwei Milliarden Euro zu erleichtern«¹. Wenige Tage später meldete *Der Spiegel* in seiner Online-Ausgabe: Der Finanzminister »will den Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds der Krankenkassen um zwei Milliarden Euro kürzen. In der gleichen Größenordnung will er auch den Zuschuss des Bundes zur Rentenversicherung kappen. Beide Kürzungen sollen von Dauer sein, nicht nur einmalig.«² – Was hat es mit den Bundeszuschüssen zur Renten- und Krankenversicherung auf sich, wie stellt sich die Finanzlage der beiden Versicherungsweige dar und welche Konsequenzen hätte das (offiziell noch nicht bestätigte) »Sparpaket« des Finanzministers für die Versicherten?

Die Rolle der Bundeszuschüsse

Die Bundeszuschüsse zur Rentenversicherung basieren auf dem besonderen Charakter der gesetzlichen Alterssicherung. Als Sozialversicherung ist die Rentenversicherung nicht nach dem reinen Versicherungs- oder Äquivalenzprinzip ausgestaltet. Fast die gesamte Arbeitnehmerschaft unterliegt der *Versicherungspflicht*. Der Beitrag orientiert sich alleine an der Höhe des Bruttoarbeitsentgelts und richtet sich damit ausdrücklich nicht nach individuellen Risikogesichtspunkten – wie etwa Alter, Geschlecht, Gesundheitszustand und dergleichen mehr. Zum anderen sind auch die Rentenleistungen nicht alleine beitragsbezogen. In einer Sozialversicherung kommt Elementen des Solidarausgleichs und der interpersonellen Umverteilung eine besondere Bedeutung zu. Zudem wurden der Rentenversicherung im Laufe der Jahrzehnte eine Reihe allgemeiner gesellschaftlicher Aufgaben übertragen, deren Finanzierung der Gesellschaft als Gesamtheit (Steuerzahler) und nicht alleine dem (kleineren) Kreis der Beitragspflichtigen obliegt. Den Bundeszuschüssen kommt somit eine *Multifunktionalität* zu; sie dienen dem Ausgleich gesamtgesellschaftlicher Aufgaben, die der Rentenversiche-

rung übertragen wurden, und der Bund gewährleistet über die Zuschüsse die Funktions- und Leistungsfähigkeit der gesetzlichen Rentenversicherung auch angesichts der demografischen Veränderungen. So wurde etwa die im Rahmen des Rentenreformgesetzes 1992 vorgenommene zusätzliche Bindung des Bundeszuschusses an die Beitragssatzentwicklung ausdrücklich damit begründet, dass der Bund an den sich aus dem Wandel der Bevölkerungsstruktur ergebenden Belastungen der Rentenversicherung angemessen mit zusätzlichen Mitteln zu beteiligen sei.

Die Etablierung eines *Pflichtversicherungssystems* ohne individuelle Risikoprüfung und ohne risikoabhängige Beitragsstaffelung sowie mit notwendigen Elementen sozialen Ausgleichs erlegt dem Gesetzgeber eine besondere Pflicht auf. Mit der Übernahme eines angemessenen Finanzierungsanteils hat er auch Sorge dafür zu tragen, dass das Verhältnis von Beitrag und Leistung – verglichen mit anderen Vorsorgeformen – nicht in eine unakzeptable Schieflage gerät. Derzeit ist zwischen drei Bundeszuschüssen zu unterscheiden.



Hierbei stellt der *allgemeine Bundeszuschuss* in Höhe von zuletzt 39,6 Mrd. EUR den größten Anteil. Seine Fortschreibung ist an die Entwicklung der Durchschnittsentgelte pro Arbeitnehmer sowie die Veränderung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung gebunden.

Seit April 1998³ zahlt der Bund der allgemeinen Rentenversicherung »zur pauschalen Abgeltung nicht beitragsgedeckter Leistungen« einen *zusätzlichen Bundeszuschuss*; er betrug zuletzt 9,2 Mrd. EUR. Seit dem Jahr

¹ G. Bohsem, Koalition erwägt Kürzung des Zuschusses an die Krankenkassen, <http://www.sueddeutsche.de/geld/versicherer-horten-geld-koalition-erwaegt-kuerzung-des-zuschusses-an-die-krankenkassen-1.1283431> (Süddeutsche Zeitung v. 14.02.2012).

² Sparplan: Schäuble will Neuverschuldung im Eiltempo kappen, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,815961,00.html> (Spiegel online v. 17.02.2012).

³ Zur Finanzierung wurde die Mehrwertsteuer zum 01.04.1998 von 15 Prozent auf 16 Prozent erhöht.

2000 wird der zusätzliche Bundeszuschuss jährlich entsprechend der Veränderungsrate des Mehrwertsteueraufkommens angepasst – bereinigt um evtl. Änderungen der Steuersätze im Jahr ihres Wirksamwerdens.

Mit dem Haushaltssanierungsgesetz 2000 wurde der zusätzliche Bundeszuschuss um die Einnahmen des Bundes aus dem Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform erhöht; hierbei handelte es sich im Wesentlichen um eine Erhöhung der Mineralölsteuer. Seit 2004 verändert sich dieser *Erhöhungsbetrag* zum zusätzlichen Bundeszuschuss entsprechend der Entwicklung der Durchschnittsentgelte pro Arbeitnehmer. Im Jahr 2011 betrug der Erhöhungsbetrag 10 Mrd. EUR.

Bundeszuschüsse zur allgemeinen Rentenversicherung - 2004 bis 2016 in Mrd. EUR -				
Jahr	Zusammen*	Allgemeiner Bundeszuschuss	Zusätzlicher Bundeszuschuss	Erhöhungsbetrag zum zusätzlichen Bundeszuschuss
2004	54,4	37,1	8,1	9,2
2005	54,8	37,5	8,2	9,2
2006	54,9	37,4	8,3	9,2
2007	55,9	38,1	8,7	9,2
2008	56,4	38,2	8,9	9,3
2009	57,3	38,7	9,0	9,6
2010	59,0	39,9	9,1	10,0
2011	58,9	39,6	9,2	10,0
2012	60,1	40,0	9,8	10,3
2013	61,4	40,5	10,1	10,8
2014	62,6	41,1	10,4	11,1
2015	64,2	42,1	10,7	11,4
2016	65,9	43,1	11,1	11,7

* ab 2012: Schätzung Herbst 2011
Quelle: DRV Bund
© Arbeitnehmerkammer Bremen 2012

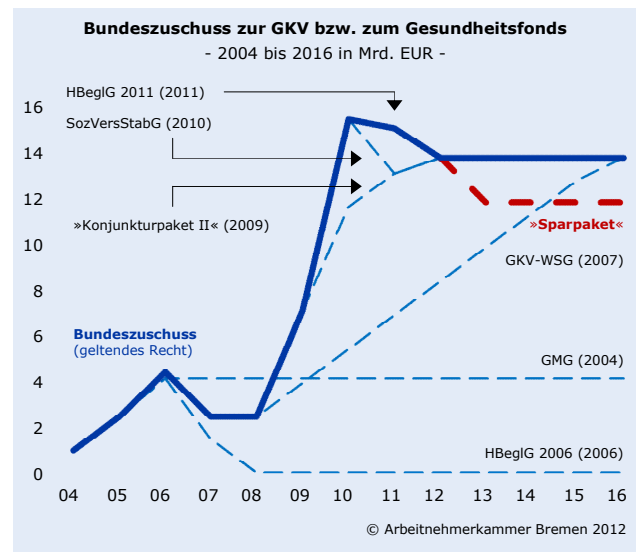
Anders als die Rentenversicherung, die seit ihrer Einführung Zuschüsse des Reiches bzw. heute des Bundes kennt, erhielt die gesetzliche Krankenversicherung (GKV) bis vor rund zehn Jahren keine Bundeszuschüsse und musste ihre Ausgaben daher alleine aus Beiträgen finanzieren. Die vergleichsweise kurze Geschichte des Bundeszuschusses zur Krankenversicherung (seit 2009 zum Gesundheitsfonds) gleicht dennoch einer Achterbahnfahrt. Von Anfang an war der Bundeszuschuss zur GKV explizit zur pauschalen Abgeltung der Aufwendungen der Krankenkassen für versicherungsfremde Leistungen gedacht. Der GKV-Spitzenverband beziffert diese Leistungen auf insgesamt 34,4 Mrd. EUR. Hiervon entfallen alleine auf die kostenfreie Mitversicherung Familienangehöriger 29,3 Mrd. EUR (Kinder und Jugendliche 15,6 Mrd. EUR, nicht berufstätige Ehepartner 8,1 Mrd. EUR und Angehörige von Rentnern 5,6 Mrd. EUR). »Der Einnahmeverlust durch Beitragsfreiheit bei Mutterschutz und Elternzeit wird auf 2,2 Milliarden Euro geschätzt. Hinzu kommen 3,9 Milliarden für Leistungen wie Haushaltshilfen bei Schwangerschaft oder Krankengeld für Eltern, die wegen der Betreuung von Kindern nicht arbeiten können.«⁴

⁴ Die Kassen befürchten, dass ihnen Milliarden gestrichen werden, Der Tagesspiegel v. 23.02.2012 - [http://www.tagesspiegel.de/politik/krankenver-](http://www.tagesspiegel.de/politik/krankenversicherungen-die-kassen-befuerchten-dass-ihnen-milliarden-gestrichen-werden/6241790.html)

Mit dem GMG⁵ erhielten die Krankenkassen im Jahr 2004 erstmals einen Bundeszuschuss von insgesamt 1 Mrd. EUR, der bis zum Jahr 2006 auf 4,2 Mrd. EUR steigen sollte.

Das Haushaltsbegleitgesetz 2006⁶ sah ab dem Jahr 2007 eine Kürzung des Bundeszuschusses auf nur noch 1,5 Mrd. EUR sowie den anschließenden Wegfall des Zuschusses vor; dieses Vorhaben wurde allerdings nie wirksam.

Mit dem GKV-WSG⁷ wurde der Bundeszuschuss für die Jahre 2007 und 2008 auf jeweils 2,5 Mrd. EUR festgesetzt; nach den damaligen Vorgaben sollte er in den Folgejahren kontinuierlich auf den anvisierten Maximalbetrag von 14 Mrd. EUR im Jahr 2016 steigen.



Dieser Stufenprozess wurde im Rahmen des »Konjunkturpakets II«⁸ gestrafft: Schon im Jahr 2009 lag der Zuschuss mit 7,2 Mrd. EUR um 3,2 Mrd. EUR höher als noch vom GKV-WSG vorgesehen und sein Maximum von 14 Mrd. EUR sollte von da an bereits im Jahr 2012 erreicht werden. Dieser Stand ist derzeit geltendes Recht (§ 221 Abs. 1 SGB V).

Zwischenzeitlich griffen mit dem Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz (SozVersStabG)⁹ sowie mit dem Haushaltsbegleitgesetz 2011¹⁰ zwei außerplanmäßige und einmalige Erhöhungen des Zuschusses um 3,9 Mrd. EUR

sicherungen-die-kassen-befuerchten-dass-ihnen-milliarden-gestrichen-werden/6241790.html.

⁵ Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) vom 14.11.2003, BGBl I Nr. 55, S. 2190.

⁶ Vom 29.06.2006, BGBl I Nr. 30, S. 1402.

⁷ Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) vom 26.03.2007, BGBl I Nr. 11, S. 378.

⁸ Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland vom 02.03.2009, BGBl I Nr. 11, S. 416.

⁹ Gesetz zur Stabilisierung der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme und zur Einführung eines Sonderprogramms mit Maßnahmen für Milchviehhalter sowie zur Änderung anderer Gesetze vom 14.04.2010, BGBl I Nr. 16, S. 410.

¹⁰ Vom 09.12.2010, BGBl I Nr. 63, S. 1885.

(2010) bzw. 2 Mrd. EUR (2011) Platz. Hierbei war der zusätzliche Zuschuss im Jahr 2010 »zum Ausgleich konjunkturbedingter Mindereinnahmen«¹¹ gedacht.

Bundeszuschuss zur GKV bzw. zum Gesundheitsfonds - 2004 bis 2016 in Mrd. EUR -						
Jahr	GMG	HBegIG 2006	GKV-WSG	»Konjunkturpaket II«	SozVers-StabG	HBegIG 2011
2004	1,0					
2005	2,5					
2006	4,2					
2007		(1,5)	2,5			
2008			2,5			
2009			(4,0)	7,2		
2010			(5,5)	(11,8)	15,7	
2011	(4,2)		(7,0)		(13,3)	15,3
2012		(0,0)	(8,5)			
2013			(10,0)			
2014			(11,5)			14,0
2015			(13,0)			
2016						

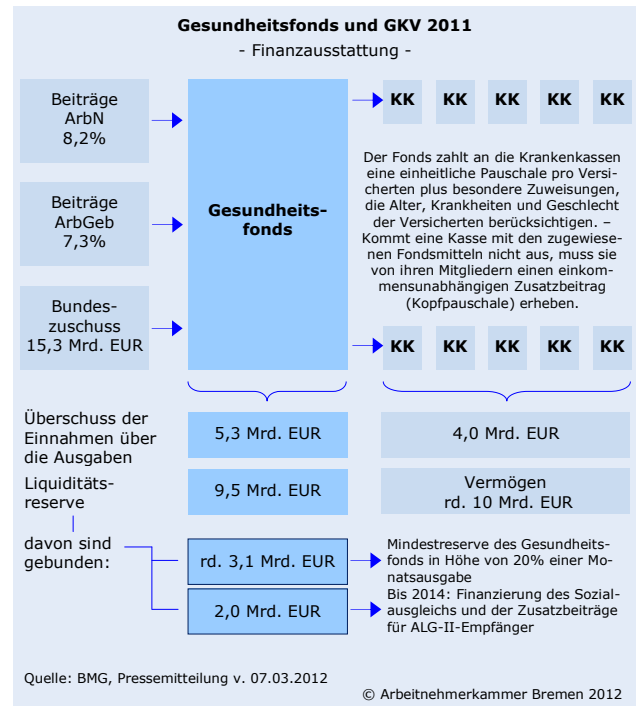
() = nicht wirksam gewordene gesetzliche Vorgaben (für die Folgejahre).
 GMG = Gesetz zur Modernisierung der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Modernisierungsgesetz) v. 14.11.2003 – HBegIG 2006 = Haushaltsbegleitgesetz 2006 v. 29.06.2006 – GKV-WSG = Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs in der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetz) v. 26.03.2007 – »Konjunkturpaket II« = Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland v. 02.03.2009 – SozVersStabG = Gesetz zur Stabilisierung der Finanzlage der Sozialversicherungssysteme und zur Einführung eines Sonderprogramms mit Maßnahmen für Milchviehhalter sowie zur Änderung anderer Gesetze (Sozialversicherungs-Stabilisierungsgesetz) v. 14.04.2010 – HBegIG 2011 = Haushaltsbegleitgesetz 2011 v. 09.12.2010.
 © Arbeitnehmerkammer Bremen 2012

Der Bundeszuschuss zum Gesundheitsfonds umfasst (bis zum Jahr 2014) auch die Mittel, die für einen evtl. Sozialausgleich bei Erhebung des Zusatzbeitrags erforderlich werden. Zudem dient er dem Aufbau der Mindestreserve des Gesundheitsfonds in Höhe von 20 Prozent einer durchschnittlichen Monatsausgabe und schließlich sind die Zusatzbeiträge für Leistungsberechtigte der Grundsicherung für Arbeitsuchende (SGB II) bis zum Jahr 2014 aus Mitteln des Gesundheitsfonds aufzubringen. Ab dem Jahr 2015 soll der Sozialausgleich aus zusätzlichen Bundesmitteln – über die bisherigen Bundeszuschüsse nach §§ 221, 221a SGB V hinaus – finanziert werden; die Höhe dieser zusätzlichen Bundesmittel wird allerdings erst im Jahr 2014 gesetzlich festgelegt.

Aktuelle und mittelfristige Finanzentwicklung

Unter anderem in Folge der unerwartet positiven Konjunkturentwicklung konnten sowohl der Gesundheitsfonds als auch die gesetzlichen Krankenkassen das Jahr 2011 insgesamt mit einem deutlichen Plus abschließen. Der Überschuss der Einnahmen über die Ausgaben belief sich beim Gesundheitsfonds auf 5,3 Mrd. EUR und bei den Krankenkassen betrug der Überschuss 4,0 Mrd. EUR. Steigende Beitragseinnahmen kommen zunächst alleine dem Gesundheitsfonds zugute; dieser verteilt die Mittel nach einem vorab festgelegten Schlüssel an die einzelnen Krankenkassen. Kommen diese mit den Zuweisungen nicht aus, so müssen sie zur Deckung ihrer Ausgaben entweder liquide Reserven – soweit vorhanden – auflösen

oder einen Zusatzbeitrag (Kopfpauschale) von ihren Mitgliedern erheben. In Erwartung ansonsten drohender Defizite wurde für 2011 nicht nur der allgemeine Beitragssatz von 14,9 Prozent auf 15,5 Prozent erhöht – auch der Bundeszuschuss fiel (noch einmal einmalig) um 2 Mrd. EUR höher aus. Die Ende 2010 festgelegte Überweisungssumme des Fonds an die Krankenkassen lag mit knapp 179 Mrd. EUR um fast 9 Mrd. EUR höher als noch im Jahr 2010. Die im Herbst vergangenen Jahres für 2012 festgelegten Mittel des Fonds an die Kassen belaufen sich auf 185 Mrd. EUR und sollen die Summe der GKV-Ausgaben zu 100 Prozent decken, so dass das »GKV-System« im Jahr 2012 keinen Zusatzbeitrag erheben muss.

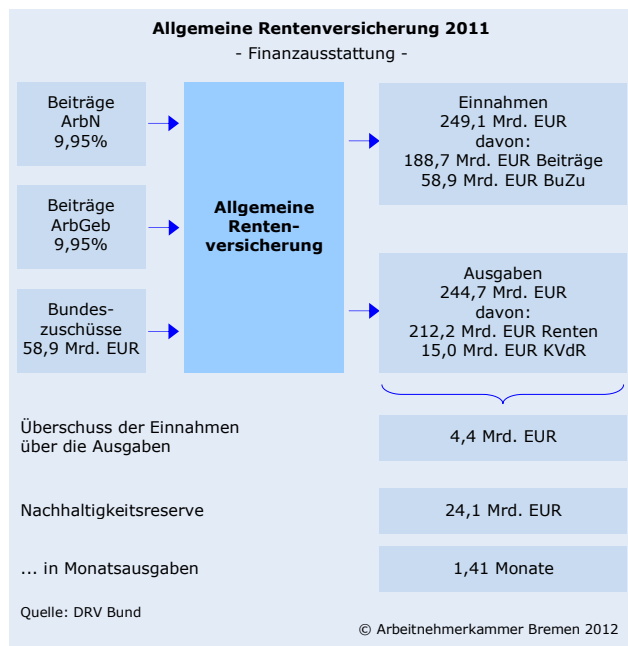


Die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds summiert sich damit auf 9,5 Mrd. EUR und das (sehr ungleich verteilte) Vermögen der Krankenkassen wurde zum Ende des dritten Quartals 2011 auf rd. 10,6 Mrd. EUR veranschlagt. Allerdings sind diese Mittel nicht sämtlich »frei« verfügbar. Alleine beim Gesundheitsfonds sind aus den oben erwähnten Gründen derzeit gut 5 Mrd. EUR gesetzlich gebunden.

Auch die allgemeine Rentenversicherung konnte das vergangene Kalenderjahr mit einem Überschuss von knapp 4,4 Mrd. EUR abschließen, was hauptsächlich dem vergleichsweise starken Beitragswachstums geschuldet war. Die Nachhaltigkeitsrücklage, die sich den gesetzlichen Vorgaben zufolge innerhalb eines Korridors von 0,2 bis 1,5 Monatsausgaben bewegen darf, ohne dass Beitragssatzänderungen ausgelöst werden müssen, belief sich Ende 2011 auf 24,1 Mrd. EUR oder 1,41 Monatsausgaben. Da im vergangenen Herbst für Ende des Kalenderjahres 2012 ein Überschreiten der (Höchst-) Nachhaltigkeitsreserve vorausberechnet wurde, kam es zu Beginn des Jahres zu einer Beitragssatzsenkung von 19,9 Prozent auf 19,6 Prozent.

¹¹ § 221a SGB V i.d.F. des SozVersStabG.

Die mittelfristige Finanzentwicklung der Krankenkassen bzw. des Gesundheitsfonds wird derzeit sehr unterschiedlich eingeschätzt. Während das Kieler Institut für Weltwirtschaft (IfW) für das Jahr 2013 Reserven in Höhe von mehr als 20 Mrd. EUR prognostiziert¹², rechnet die Unternehmensberatung McKinsey ab dem Jahr 2014 mit einem Defizit des Gesundheitsfonds von mehr als 9 Mrd. EUR und hohen Zusatzbeiträgen, sofern die gesetzlich vorgeschriebene Liquiditätsreserve nicht angetastet wird¹³. »Der wichtigste Unterschied zwischen der IfW-Variante und der McKinsey-Berechnung: Die Unternehmensberater legten pessimistischere Annahmen über die Konjunkturerwicklung zugrunde als die Wissenschaftler.«¹⁴



Nach der mittleren (Annahme-) Variante des Rentenversicherungsberichts 2011 der Bundesregierung¹⁵ wird die Nachhaltigkeitsreserve – trotz eines bis 2014 auf 19,0 Prozent sinkenden Beitragssatzes – gegenüber ihrem Stand von Ende 2011 weiter steigen; sie wird hiernach zum Jahresende 2015 auf 27,3 Mrd. EUR oder 1,47 Monatsausgaben veranschlagt.

Fazit

Angesichts des aktuellen Finanzpolsters im Bereich der gesetzlichen Krankenversicherung überschlugen sich die politischen Forderungen und Begehrlichkeiten geradezu. So sollen jene Krankenkassen, die über ausreichende Reserven verfügen, von der Möglichkeit einer Beitragsrück-erstattung Gebrauch machen, meint Gesundheitsminister Bahr (FDP); er selbst schreckt vor einer allgemeinen Bei-

tragssatzsenkung zurück, da die am Ende auch die klammen Kassen trafe und absehbar zu mehr und/oder höheren Zusatzbeiträgen führen würde – mit den bekannten Folgen wie Mitgliederschwund oder gar Kasseninsolvenzen. Keine vorteilhafte Ausgangsposition für das Bundestagswahljahr 2013. So mehren sich die Hinweise, dass die vergleichsweise gute finanzielle Situation der Sozialversicherungen zum Schuldenabbau des Bundes erhalten soll.

Auf die Rücklagen der einzelnen Krankenkassen hat der Bund allerdings keinen unmittelbaren Zugriff – wohl aber auf den Zuschuss an den Gesundheitsfonds. Dessen dauerhafte Kürzung um die »angedachten« 2 Mrd. EUR auf dann nur noch 12 Mrd. EUR jährlich hätte am Ende allerdings mindestens die gleichen Folgen wie eine (befristete) Beitragssatzsenkung: Die Zuweisungen des Gesundheitsfonds an das »GKV-System« können dann dessen Ausgaben nicht mehr decken, so dass nicht nur die heute bereits klammen Kassen, sondern – nach Aufzehrung der Rücklagen – perspektivisch alle gesetzlichen Krankenkassen Zusatzbeiträge erheben müssen. Und: Sobald die Fondszuweisungen die projektierten Ausgaben des »GKV-Systems« nicht mehr decken, würde die über Zusatzbeiträge zu schließende Lücke (erstmal seit Einführung des Kopfpauschalen-Systems) »sozialausgleichsfähig«. Die für den Sozialausgleich erforderlichen Mittel wiederum schmälern (zumindest bis einschließlich 2014) die Fondsreserven noch zusätzlich.

Auch der allgemeine Bundeszuschuss zur Rentenversicherung soll dem Vernehmen nach dauerhaft um zunächst 2 Mrd. EUR gekürzt werden. Da die Entwicklung (Dynamisierung) des Bundeszuschusses damit künftig auf einer niedrigeren Basis ansetzt, erhöht sich das effektive Kürzungsvolumen – verglichen mit der Entwicklung nach geltendem Recht – von Jahr zu Jahr. Nach heutigen Werten entzöge die (dauerhafte) Kürzung des Bundeszuschusses der allgemeinen Rentenversicherung bis in die 2020er Jahre hinein Mittel in genau der Größenordnung, die sie bis dahin durch die »Rente mit 67« einsparen soll; im Jahr 2030 wären es immer noch rd. 40 Prozent der durch die Anhebung der Altersgrenzen seinerzeit anvisierten Minder Ausgaben der Rentenkassen im Umfang von 0,5 Beitragspunkten.¹⁶ Jedenfalls sind es nicht »im Geld schwimmende« anonyme Sozialkassen, die zur Sanierung des Bundeshaushalts herangezogen werden. Die Zeche zahlen am Ende alleine die Versicherten der Kranken- und Rentenversicherung in Form von (höheren) Kopfpauschalen sowie hinausgeschobenem Ruhestand oder höheren Rentenabschlägen – bei einem insgesamt weiter sinkenden Rentenniveau.

¹² Vgl. A. Schrinner, Geldspeicher Krankenkasse, Handelsblatt v. 14.02.2012, S. 1.

¹³ Vgl. K. Elger Krankenkassen – Versicherten drohen neue Zusatzbeiträge, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/0,1518,816144,00.html> (Spiegel online v. 21.02.2012).

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Vgl. BTDrs 17/7770 v. 16.11.2011.

¹⁶ Vgl. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD, Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung der Regelaltersgrenze an die demografische Entwicklung und zur Stärkung der Finanzierungsgrundlagen der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Altersgrenzenanpassungsgesetz), BTDrs 16/3794 v. 12.12.2006, S. 57.