

Auszug aus dem Jahresgutachten 2009/10

Soziale Sicherung: Weiterhin Handlungsbedarf

(Ziffern 299 bis 322)

Der Sachverständigenrat hat sich ausführlich mit möglichen Begründungen für die Anwendung eines **ermäßigten Umsatzsteuersatzes** oder für die Steuerbefreiung von Umsätzen beschäftigt (JG 2005 Ziffern 464 ff.). Während Verteilungsgesichtspunkte oder externe Effekte für eine reduzierte Besteuerung von Lebensmitteln, Vermietungs- und Verpachtungsleistungen oder von kulturellen Einrichtungen und Leistungen angeführt werden können, konnten für einen umfangreichen Güterkatalog keine überzeugenden ökonomischen Gründe für eine gegenüber dem Regelsatz von 19 vH reduzierte Besteuerung gefunden werden. Exemplarisch betrifft dies etwa die Umsätze der in § 12 Abs. 2 Nr. 3, 4 und 6 UStG genannten Leistungen (Aufzucht und Halten von Vieh; Vartierhaltung und künstliche Tierbesamung; Tätigkeit als Zahntechniker) sowie die Beförderung von Personen im Schienennahverkehr bei einer Beförderungsstrecke von nicht mehr als 50 Kilometern nach § 12 Abs. 2 Nr. 10b UStG. Die ermäßigte Besteuerung soll die Nahpendler begünstigen, die aber schon die Entfernungspauschale in Anspruch nehmen können. Für eine doppelte und noch dazu selektive Begünstigung besteht kein Grund.

Auch aus dem in der Anlage 2 zu § 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 UStG angegebenen und der ermäßigten Besteuerung unterliegenden Warenkatalog können einzelne Güter gestrichen werden. So lassen sich zum Beispiel für eine ermäßigte Besteuerung von Bulben, Zwiebeln und Knollen (Nr. 6 der Anlage 2), für andere lebende Pflanzen einschließlich ihrer Wurzeln, Stecklinge und Pfropfreiser (Nr. 7), für Blumen, Blüten sowie deren geschnittene Knospen (Nr. 8), Blattwerk, Blätter und Zweige (Nr. 9), Brennholz, Sägespäne und Holzabfälle (Nr. 48) auch nach längerer Prüfung weder Verteilungsgesichtspunkte noch externe Effekte ins Feld führen.

Auf den Prüfstand gehört auch die Umsatzsteuerbefreiung von bestimmten Postdienstleistungen, die vom Europäischen Gerichtshof ohnehin beanstandet wurde.

298. Insofern ist es zu begrüßen, dass mit dem Koalitionsvertrag die Einsetzung einer Kommission beschlossen wurde, die sich mit dem Katalog der ermäßigten Umsatzsteuersätze befasst. Ganz und gar unverständlich ist aber, dass zuvor ab dem 1. Januar 2010 noch der Anwendungsbereich des ermäßigten Umsatzsteuersatzes auch auf Beherbergungsleistungen des Hotel- und Gastronomiegewerbes ausgedehnt werden soll. Letztlich wird damit die mit der Ausweitung des ermäßigten Steuersatzes von 7 vH auf Skiliftgebühren und Bergbahnen seit dem 1. Januar 2008 beschrittene Bedienung von Partikularinteressen fortgesetzt. Für die Arbeit der einzusetzenden Reformkommission lässt dies nichts Gutes erwarten.

IV. Soziale Sicherung: Weiterhin Handlungsbedarf

1. Gesetzliche Rentenversicherung: Finanzielle Nachhaltigkeit weiter beschädigt

299. In der Gesetzlichen Rentenversicherung kam es in diesem Jahr wieder zu Maßnahmen, die die zuletzt deutlich verbesserte finanzielle Nachhaltigkeit in Frage stellen. Zu diesen gehörten zum einen die bereits im Jahr 2008 beschlossene, nochmalige Aussetzung der „Riester-Treppe“ bei der Rentenanpassung und zum anderen die sogenannte Rentengarantie, mit der ein Sinken der nominalen Renten bei abnehmenden Bruttolöhnen und -gehältern (BLG) je Arbeitnehmer verhindert werden soll. Die Beliebigkeit, mit der bereits beschlossene Maßnah-

men ausgesetzt werden, legt im Hinblick auf das angekündigte Nachholen der ausgesetzten Anpassungen eine gewisse Skepsis erwarten. Ebenso weckt sie Befürchtungen hinsichtlich der bereits beschlossenen Umsetzung der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters, die aufgrund der vermeintlich schlechteren Beschäftigungschancen Älterer bereits vielfach in Frage gestellt wird. Um die Erfolge der in den vergangenen Jahren durchgeführten Reformen nicht vollends zu verspielen, ist es notwendig, die bei der Rentenanpassung bisher **ausgesetzten Rentendämpfungen möglichst schnell nachzuholen** und von weiteren Aufweichungen bestehender Regelungen abzusehen. Handlungsbedarf besteht dagegen bei der **Vereinheitlichung der Rentenberechnung** in Ost- und Westdeutschland (JG 2008 Ziffern 624 ff.).

Die finanzielle Lage

300. Die **Gesamteinnahmen** der Allgemeinen Rentenversicherung beliefen sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 auf 177,7 Mrd Euro. Von diesen entfielen 74,1 vH auf Einnahmen aus Beiträgen, die im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um gut 1 vH gestiegen sind. Die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen lagen nach den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 bei 116,3 Mrd Euro und haben sich im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mit einem Anstieg um 0,6 vH leicht erhöht. Weitere 24,1 vH oder 42,9 Mrd Euro der Gesamteinnahmen entfielen auf die Bundeszuschüsse gemäß § 213 SGB VI; im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres entspricht das einem Anstieg von 1,3 vH.

Den Gesamteinnahmen der Allgemeinen Rentenversicherung standen bis Ende September 2009 **Gesamtausgaben** in Höhe von 180,7 Mrd Euro gegenüber. Von diesen entfielen 85,8 vH oder 155,0 Mrd Euro auf die Rentenausgaben, die im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um knapp 2 vH zugenommen haben. Insgesamt ergibt sich somit in der Allgemeinen Rentenversicherung für die ersten drei Quartale des Jahres 2009 ein negativer Finanzierungssaldo von 2,9 Mrd Euro. Die Nachhaltigkeitsrücklage nahm in Folge des negativen Finanzierungssaldos ab und lag im September 2009 bei 13,1 Mrd Euro, was 0,79 Monatsausgaben entspricht.

Trotz Krise höchste Rentenanpassung seit Jahren

301. Nachdem die aktuelle Rentnergeneration in den vergangenen Jahren reale Einkommensverluste zu verzeichnen hatte, wurden die Renten in diesem Jahr zum 1. Juli um 2,41 vH in Westdeutschland und um 3,38 vH in Ostdeutschland erhöht. Damit handelt es sich um die höchste Rentenanpassung in Westdeutschland seit 1994 und in Ostdeutschland seit 1997.

Aufgrund der guten Lage auf dem Arbeitsmarkt entwickelten sich in den Jahren 2007 und 2008 die BLG je Arbeitnehmer deutlich positiv, sodass bei der diesjährigen Rentenanpassung trotz Krise ein Anstieg der anpassungsrelevanten Löhne von 2,1 vH im Westen und 3,1 vH im Osten berücksichtigt werden konnte. Dabei ist der höhere Wert im Osten allein auf eine Datenrevision und nicht auf eine positivere Lohnentwicklung in Ostdeutschland zurückzuführen. Zudem verbesserte sich das Verhältnis von Leistungsbeziehern und versicherungspflichtig Beschäftigten, sodass auch der **Nachhaltigkeitsfaktor** bei der diesjährigen Renten-

anpassung erhöhend wirkte (zur Berechnung der jährlichen Rentenanpassung vergleiche JG 2008 Kasten 11).

Die sogenannte Beitragskomponente, die eine Berücksichtigung von veränderten Altersvorsorgebelastungen der Beitragszahler bei der Rentenanpassung vorsieht, entfaltete dagegen wegen der für die Jahre 2008 und 2009 beschlossenen Aussetzung der „Riester-Treppe“ und des konstanten Beitragssatzes in diesem Jahr keinerlei Wirkung. Ohne die **Aussetzung der „Riester-Treppe“** hätte die Beitragskomponente allerdings anpassungssenkend gewirkt. Die Rentenerhöhung hätte dann im Westen lediglich 1,8 vH anstelle der realisierten 2,41 vH und im Osten nur 2,7 vH anstelle der realisierten 3,38 vH betragen.

302. Konsequenz der diesjährigen Rentenerhöhung in Kombination mit der im Rahmen des Konjunkturpakets II beschlossenen Senkung des Krankenkassenbeitrags zum 1. Juli 2009 um 0,6 Prozentpunkte ist, dass den Rentnern in diesem Jahr 5,5 Mrd Euro mehr zur Verfügung stehen. Dies könnte zu einer Stärkung der Binnennachfrage beitragen, was gerade in der derzeitigen konjunkturellen Situation zu begrüßen ist. Dennoch ist die im vergangenen Jahr beschlossene Aussetzung der „Riester-Treppe“ in den Jahren 2008 und 2009 als verfehlt einzuordnen (JG 2008 Ziffer 617). Sie stellt einen diskretionären Eingriff in die Rentengesetzgebung dar, der das Vertrauen der jüngeren Generation in die Verlässlichkeit der Rentenpolitik beschädigt und die Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung bedrohen kann. Das Aussetzen der „Riester-Treppe“ hat zwar nicht unmittelbar zu Beitragssatzerhöhungen geführt, ist aber für sich genommen zumindest für eine Verschiebung möglicher Beitragssatzsenkungen in die Zukunft verantwortlich. Zudem ist die finanzielle Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung nur dann nicht gefährdet, wenn die unterbliebenen Rentenminderanpassungen nachgeholt werden und damit der aus der Anwendung der Schutzklausel resultierende Ausgleichsbedarf (§ 68a SGB VI) abgebaut wird. Diesbezüglich sind erhebliche Zweifel angebracht, da dies von den kommenden Regierungen ein außerordentliches Maß an **rentenpolitischer Standfestigkeit** erfordert.

Die Rentengarantie als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise

303. Nachdem die an der Gemeinschaftsdiagnose beteiligten Wirtschaftsforschungsinstitute im Frühjahr 2009 einen Rückgang der BLG je Arbeitnehmer um 2,3 vH prognostiziert hatten, hat die Bundesregierung im Eilverfahren mit der **Erweiterung der Schutzklausel** eine Rentengarantie beschlossen, mit der eine aus dieser Prognose potenziell resultierende nominale Rentenkürzung im Jahr 2010 sowie darüber hinaus ausgeschlossen wird. Der bei Anwendung der Rentengarantie resultierende Ausgleichsbedarf soll in den Folgejahren durch eine Halbierung der dann realisierten Rentenerhöhungen nachgeholt werden.

304. Mit der Abgabe der Rentengarantie wurde von dem seit Einführung der dynamischen Rente im Jahr 1957 gültigen Prinzip, die Entwicklung der Renten an die der Löhne zu koppeln, Abstand genommen. Dabei ist gerade der jüngeren Generation kaum zu vermitteln, warum die Rentner, solange die Löhne kontinuierlich gestiegen sind, am Aufschwung beteiligt, vor den Folgen eines Abschwungs aber geschützt werden sollen. Zudem nimmt durch die Abkehr von diesem Prinzip die **Gefahr einer willkürlichen Rentenpolitik** weiter zu.

305. Auf die aktuelle finanzielle Situation der Gesetzlichen Rentenversicherung wird sich die Rentengarantie, sofern sie zum Tragen kommt, negativ auswirken. Zunächst könnten die Mittel für die außerplanmäßig hohen Ausgaben bei rückläufigen Einnahmen zwar noch aus der Nachhaltigkeitsrücklage finanziert werden. Wenn sich diese aber ihrem Mindestwert annähert, müsste zwangsläufig eine **Beitragsatzserhöhung** folgen, die mit einer Verletzung des gesetzlich festgelegten Beitragssatzziels von 20 vH bis 2020 einhergehen würde. Somit würden beim Greifen der Rentengarantie in erster Linie die Beitragszahler belastet; wenngleich selbst bei positiver Lohnentwicklung auch die Rentner in den kommenden Jahren mit geringeren Rentenanpassungen rechnen müssten – zumindest dann, wenn der Ausgleichsbedarf wie gesetzlich vorgesehen abgebaut wird. Allerdings ist mit Blick auf die zahlreichen diskretionären Eingriffe in die bestehende Rentengesetzgebung zu bezweifeln, ob es tatsächlich zu der geplanten Nachholung der ausgefallenen Minderungswirkungen kommt. Tatsächlich besteht wenig Grund zu der Annahme, dass sich zukünftige Bundesregierungen bei der Rentenanpassung weniger opportunistisch verhalten als die Große Koalition.

306. Vor der Versuchung, die ausgefallenen Minderungswirkungen nicht nachzuholen, ist jedoch eindringlich zu warnen – denn dann wäre die bisher zumindest formal weiterhin bestehende Demografiefestigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung endgültig Makulatur. Ebenso ist vor diesem Hintergrund dringend von der mit zunehmender Häufigkeit geforderten Abkehr von der schrittweisen Erhöhung des Renteneintrittsalters abzuraten. Zur **Sicherung der langfristigen finanziellen Stabilität** der Gesetzlichen Rentenversicherung ist die Umsetzung der bereits eingeführten Regelungen unabdingbar. Handlungsbedarf besteht dagegen bei der Vereinheitlichung der Rentenberechnung (JG 2008 Ziffern 624 ff.).

2. Gesundheitspolitik: Start des Gesundheitsfonds – vor der nächsten Reform

307. Am 1. Januar 2009 ist mit dem **Gesundheitsfonds** das vermeintliche Kernstück der finanzierungsseitigen Reform des GKV-Wettbewerbsstärkungsgesetzes gestartet. Allerdings ist mit dem Start weder die vom Sachverständigenrat geforderte Einführung eines einheitlichen Krankenversicherungsmarkts, noch die dringend notwendige Abkoppelung der Beiträge von den Löhnen umgesetzt worden. Vielmehr behindert die konkrete Ausgestaltung des Gesundheitsfonds den angestrebten intensiveren Kassenwettbewerb und kann sogar zu perversen Wettbewerbseffekten führen (JG 2006 Ziffern 285 ff.). Auf der Ausgabenseite sind ebenfalls keine nennenswerten Reformen durchgeführt worden. Mit dem Krankenhausfinanzierungsreformgesetz wurde lediglich ein erster Schritt in die richtige Richtung gemacht. Im Hinblick auf mehr Wettbewerb bei der Distribution von Arzneimitteln müsste die deutsche Politik selbst aktiv werden, nachdem der Europäische Gerichtshof das Fremdbesitzverbot von Apotheken in Deutschland weitgehend bestätigt hat. Da keines der im Gesundheitssystem bestehenden Probleme gelöst wurde, ist es grundsätzlich zu begrüßen, dass die neue Bundesregierung die Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes zu einem ihrer thematischen Schwerpunkte machen will – dringender Handlungsbedarf besteht allerdings auch auf der Ausgabenseite.

Finanzsituation

308. In den ersten sechs Monaten des Jahres 2009 haben **die gesetzlichen Krankenkassen** einen **Überschuss** von gut 1,2 Mrd Euro erzielt; Gesamteinnahmen von 85,0 Mrd Euro standen Gesamtausgaben von 83,8 Mrd Euro gegenüber. Dabei haben sich im Vergleich zum Vorjahreshalbjahr die Leistungsausgaben um 5,9 vH erhöht. Von diesen haben sich die Ausgaben für Arzneimittel mit einem Anstieg von 5,3 vH und die Ausgaben für Krankenhausbehandlung mit einem Anstieg von 5,6 vH unterdurchschnittlich entwickelt, während die Ausgaben für ärztliche Behandlung mit 7,3 vH überdurchschnittlich gewachsen sind – eine Folge der Neuordnung der Vergütungsstrukturen bei der ambulanten ärztlichen Versorgung. Es ist zu erwarten, dass die Zuweisungen, die die Kassen in diesem Jahr aus dem Gesundheitsfonds erhalten – insgesamt 167,6 Mrd Euro –, ausgabendeckend sein werden und die gesetzlichen Krankenkassen das Jahr 2009 mit einem stabilen Finanzergebnis beenden können. Der Schätzerkreis prognostizierte im Oktober dieses Jahres, dass die Kassen im Jahr 2009 etwa 0,5 Mrd Euro mehr an Zuweisungen erhalten werden als sie zur hundertprozentigen Ausgabendeckung benötigen. Folglich können sie ihre Finanzreserven weiter aufstocken.

309. Die Zuweisungen, die die Kassen erhalten und die im ersten Halbjahr 2009 knapp 83 Mrd Euro betragen, werden vom Gesundheitsfonds ausgezahlt, der sie aus den Beitragseinnahmen und Bundeszuschüssen aufbringen muss. Und auf der **Einnahmeseite** des **Gesundheitsfonds** machen sich die Folgen der **Finanz- und Wirtschaftskrise** bemerkbar: So musste bereits im ersten Halbjahr 2009 zur Ausgabendeckung von der gesetzlich vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, monatliche Bundeszuschussraten vorzuziehen. Da dies nicht unbegrenzt möglich ist, ist davon auszugehen, dass der Gesundheitsfonds in der Mitte des nächsten Halbjahrs ein Liquiditätsdarlehen des Bundes in Anspruch nehmen muss. Dieses ist aufgrund einer Regelung im Konjunkturpaket II erst Ende des Jahres 2011 zurückzuzahlen. Der Schätzerkreis ging im Oktober 2009 davon aus, dass sich dieses Liquiditätsdarlehen auf 2,3 Mrd Euro belaufen wird. Somit muss der Gesundheitsfonds bereits sein erstes Jahr mit einem Defizit beenden.

Als weitere Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise wurde der Beitragssatz zur Gesetzlichen Krankenversicherung im Rahmen des Konjunkturpakets II zum 1. Juli 2009 paritätisch um 0,6 Prozentpunkte abgesenkt. Gegenfinanziert wird diese Maßnahme durch einen schnelleren Anstieg des Bundeszuschusses. Dieser wird im Jahr 2009 auf nunmehr 7,2 Mrd Euro und im Jahr 2010 auf 11,8 Mrd Euro steigen.

Weiterhin Handlungsbedarf auf der Einnahmeseite

310. Die Einführung des Gesundheitsfonds verfehlt das Ziel einer Abkoppelung der Beiträge zur Krankenversicherung von den Löhnen. Denn die Beiträge der Versicherten werden weiterhin auf Basis des beitragspflichtigen Einkommens bis zur Bemessungsgrenze berechnet. Allerdings gilt für alle gesetzlich Krankenversicherten ein einheitlicher Beitragssatz von aktuell 14,9 vH, von denen 0,9 Prozentpunkte von den Arbeitnehmern aufgebracht werden, während sich die verbleibenden 14 Prozentpunkte paritätisch auf Arbeitgeber und Arbeitnehmer verteilen. Mit der vom Sachverständigenrat in früheren Gutachten vorgeschlagenen **Bürger-**

pauschale würden dagegen Beitragserhöhungen nicht mehr automatisch zu einem Anstieg der Lohnnebenkosten führen. Zudem ginge von einem pauschalen Beitrag ein echtes Preissignal aus, das den Wettbewerb zwischen den Kassen beleben und damit die Effizienz im Gesundheitssystem erhöhen würde.

Mit der im Koalitionsvertrag vereinbarten Einführung von einkommensunabhängigen Arbeitnehmerbeiträgen wird ein Weg hin zu einer Abkoppelung der Krankenkassenbeiträge von den Lohnkosten eingeschlagen, der grundsätzlich zu begrüßen ist. Entscheidend für die Beurteilung dieses Vorschlags wird aber letztlich die konkrete Ausgestaltung sein.

311. Die **Schaffung eines einheitlichen Versicherungsmarkts** ist auch in diesem Jahr nicht vorangekommen. Dieser wäre für einen funktionierenden Kassenwettbewerb notwendig, denn nur so kann eine wettbewerbsschädliche Risikoentmischung, in dem Sinne, dass Gesunde mit hohem Einkommen und ohne mitzuversichernde Familienangehörige in die Private Krankenversicherung wechseln und „schlechte“ Risiken in der Gesetzlichen Krankenversicherung verbleiben, vermieden werden. Zudem ist die Versicherungspflichtgrenze nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip zu rechtfertigen (JG 2008 Ziffer 678).

312. Nach Ansicht des Sachverständigenrates muss es weiterhin das Ziel der Politik sein, einen einheitlichen Versicherungsmarkt zu etablieren. Die Abkoppelung der Krankenkassenbeiträge von den Lohnkosten ist prinzipiell positiv zu beurteilen, wenngleich es auf die konkrete Ausgestaltung ankommen wird. Aus Sicht des Sachverständigenrates kann der Gesundheitsfonds als Ausgangspunkt für die Etablierung der von ihm empfohlenen Bürgerpauschale dienen. Dazu wäre zunächst die Fehlgestaltung der Zusatzbeiträge zu beseitigen; diese sollten ausschließlich als Pauschalen erhoben werden und nicht vom Einkommen, Gesundheitsrisiko und Familienstand der Versicherten abhängen (JG 2006 Ziffern 285 ff.). Im zweiten Schritt wären dann die Segmentierung des Krankenversicherungsmarkts zu beenden und die einkommensabhängigen Beiträge durch die Bürgerpauschale zu ersetzen. Gleichzeitig ist ein versicherungsexterner steuerfinanzierter sozialer Ausgleich einzuführen.

...und auf der Ausgabenseite

313. Aufgrund des medizinisch-technischen Fortschritts und der demografischen Entwicklung ist auch zukünftig mit einem Anstieg der Gesundheitsausgaben zu rechnen. Folglich ist es von erheblicher Bedeutung, vorhandene Sparpotenziale auszuschöpfen und auf der Ausgabenseite die **Effizienz zu erhöhen**.

So führt die bisherige dualistische Krankenhausfinanzierung, die vorsieht, dass vorrangig die Bundesländer für die Investitionskosten der Krankenhäuser aufkommen und die Betriebskosten über pauschalierte Pflegesätze von den Kassen getragen werden, zu Wettbewerbsverzerrungen und ist ineffizient (JG 2008 Ziffern 687 ff.). Um daraus resultierende Effizienzreserven heben zu können, hat sich der Sachverständigenrat bereits mehrfach für den Übergang zu einer monistischen Krankenhausfinanzierung ausgesprochen. Diese könnte durch Investitionszuschläge auf die diagnosebezogenen Fallpauschalen umgesetzt werden. Einen ersten Schritt in diese Richtung hat die Bundesregierung mit dem Gesetz zum ordnungspolitischen

Rahmen der Krankenhausfinanzierung ab dem Jahr 2009 (Krankenhausfinanzierungsreformgesetz – KHRG) gemacht, das am 18. Dezember 2008 vom Bundestag verabschiedet wurde und am 13. Februar 2009 den Bundesrat passiert hat. Demnach können die Länder die Investitionsfinanzierung ab 2012 auf Pauschalen umstellen. Obwohl die den Ländern eröffnete Wahlmöglichkeit zu kritisieren ist, kann das KHRG als **Einstieg in die monistische Krankenhausfinanzierung** gewertet werden. Problematisch ist allerdings, dass sich die Investitionspauschalen aus zwei Komponenten zusammensetzen sollen, von denen eine bundeseinheitlich und die andere bundeslandspezifisch ermittelt werden soll. Denn eine Differenzierung nach Bundesländern ist ökonomisch nicht zu begründen.

314. Durch das **Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken** wird trotz der Zulassung von Versandapotheken seit dem Jahr 2004 und der Aufhebung der Preisbindung der zweiten Hand für nicht verschreibungspflichtige Medikamente eine weitgehende Ausschließlichkeit der eigentümergeführten Präsenzapotheke gewährleistet. Dabei folgt aus dem Fremdbesitzverbot, dass Apotheken nur von selbständigen Apothekern und nicht von Kapitalgesellschaften betrieben werden dürfen. Aus dem Mehrbesitzverbot wiederum resultiert, dass ein Apotheker lediglich eine Hauptapotheke und drei regional beieinander liegende Filialapotheken betreiben darf. Apothekenketten, die den **Wettbewerb bei der Distribution von Arzneimitteln** stimulieren würden, werden auf diese Weise verhindert. Da die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes vom 19. Mai 2009, dass das Fremdbesitzverbot in Deutschland nicht gegen Europäisches Recht verstößt (AZ C-171/07 oder C-172/07), das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken in Deutschland unbeschadet lässt, wäre es die Aufgabe der Politik, dieses in Frage zu stellen. Denn mit der Liberalisierung des Arzneimittelvertriebs können Effizienzreserven gehoben werden, die den Ausgabenanstieg im Bereich der Arzneimittel begrenzen würden. Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und FDP bestätigt demgegenüber das Fremd- und Mehrbesitzverbot von Apotheken. Dieser Schutz von Partikularinteressen ist aus Sicht des Sachverständigenrates abzulehnen. Wichtiger wäre es dagegen, dass die Koalitionäre nicht nur finanzierungsseitige, sondern insbesondere auch ausgabenseitige Reformen angehen.

3. Soziale Pflegeversicherung: Generationengerechtigkeit herstellen

315. Die finanzielle Lage der Sozialen Pflegeversicherung ist im ersten Halbjahr 2009 durch einen **Überschuss** gekennzeichnet: Die Einnahmen überstiegen mit 10,4 Mrd Euro die Ausgaben um 0,4 Mrd Euro, was insbesondere auf den Anstieg des Beitragssatzes um 0,25 Prozentpunkte zum 1. Juli 2008 zurückzuführen ist. Mit dieser Erhöhung sollten die zu begrüßenden Leistungsverbesserungen finanziert werden, die mit dem Pflege-Weiterentwicklungsgesetz, das am 1. Juli 2008 in Kraft trat, einhergingen. Zu diesen Leistungsverbesserungen zählte insbesondere die Einbeziehung von Personen mit erheblich eingeschränkter Alltagskompetenz, die noch keinen erheblichen Pflegebedarf aufweisen, aber dennoch zusätzliche Betreuung benötigen (Demenzkranken).

316. Trotz des positiven Finanzergebnisses für das erste Halbjahr 2009, das bis zum Jahresende bestehen bleiben dürfte, machen sich die **Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise** auch in der Sozialen Pflegeversicherung bemerkbar: So ist nicht mehr damit zu rechnen, dass

die im Rahmen des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes beschlossenen Leistungsverbesserungen bis zum Jahr 2014 – wie von der Bundesregierung ursprünglich angenommen – über die aus dem Beitragssatzanstieg zum 1. Juli 2008 resultierenden Mehreinnahmen finanziert werden können.

317. Auch vor dem Hintergrund der in diesem Jahr vorgelegten und von allen Seiten positiv aufgenommenen Berichte des Beirats zur Überprüfung des Pflegebedürftigkeitsbegriffs ist unabhängig von den aus der Bevölkerungsalterung resultierenden Ausgabensteigerungen davon auszugehen, dass sich die Leistungsausgaben noch einmal (deutlich) erhöhen werden. Wenn es zu einer solchen Entwicklung kommt, dann wird die Politik – anders als bei der Verabschiedung des Pflege-Weiterentwicklungsgesetzes – nicht noch einmal darum herum kommen, auch die Finanzierungsseite in ihre Reform miteinzubeziehen. Dabei ist aus Sicht des Sachverständigenrates weniger das Aufspreizen des Abgabenkeils als Folge eines Beitragssatzanstiegs kritisch zu sehen. Vielmehr müssen die zunehmende, die nachwachsenden Generationen belastende intergenerative Umverteilung und die Risikoentmischung zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung als Folge der Segmentierung der Kranken- und Pflegeversicherungsmärkte durch die ökonomisch nicht zu begründende Versicherungspflichtgrenze berücksichtigt werden. Um diesen Problemen zu begegnen, hat der Sachverständigenrat die **umlagefinanzierte Bürgerpauschale** mit integriertem steuerfinanzierten **Sozialausgleich** vorgeschlagen (JG 2004 Ziffern 510 ff.). Sollte die einkommensabhängige Beitragsbemessung jedoch weiterhin von der Politik als unantastbar angesehen werden, dann erscheint dem Sachverständigenrat eine **Weiterentwicklung des Beitragssplittings** in dem Sinne, dass die Rentner stärker belastet werden, als einzig verbleibende „Reformoption“. Diese Entwicklung sollte dann allerdings von flankierenden Maßnahmen wie der Einführung eines „Pflege-Riesters“ begleitet werden (JG 2008 Ziffern 701 f.).

Die im Koalitionsvertrag angedachte Einführung eines die umlagefinanzierte Soziale Pflegeversicherung ergänzenden, individualisierten, kapitalgedeckten Obligatoriums leistet dagegen keinen Beitrag zum Abbau der die nachwachsenden Generationen belastenden intergenerativen Umverteilung. Diese würde vielmehr vor allem zu Lasten der heutigen jüngeren Erwerbstätigenjahrgänge verstärkt werden. Das Urteil würde anders ausfallen, wenn langfristig ein Umstieg vom Umlageverfahren auf das Kapitaldeckungsverfahren beabsichtigt wäre.

4. Arbeitslosenversicherung: Von der Krise schwer getroffen

318. Die Arbeitslosenversicherung ist anders als die anderen Sozialversicherungszweige von den Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise unmittelbar betroffen. Die Auswirkungen des konjunkturellen Einbruchs machen sich in Form von rückläufigen Beitragseinnahmen und einem Anstieg der Ausgaben, insbesondere im Rahmen des konjunkturellen Kurzarbeitergelds, deutlich bemerkbar. Der Finanzierungssaldo der Bundesagentur für Arbeit ist nach den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 negativ und beträgt 15,6 Mrd Euro. Für das Jahresende erwartet die Bundesagentur, dass ihre Rücklage, die sich am Jahresende 2008 auf 16,7 Mrd Euro belief, weitgehend aufgebraucht sein wird. Dies ist auch eine Folge der Senkung des Beitragssatzes auf 2,8 vH zum 1. Januar 2009, denn diese ging über den **nachhaltigen Beitragssatz** hinaus. Für das kommende Jahr sind die Aussichten für die Finanzentwick-

lung der Arbeitslosenversicherung ebenfalls pessimistisch: Derzeit ist mit einem negativen Finanzierungssaldo in Höhe von etwa 20 Mrd Euro zu rechnen, sodass der Bund der Bundesagentur auch im kommenden Jahr ein Liquiditätsdarlehen zur Verfügung stellen müssen.

Finanzielle Lage

319. Das **Finanzierungsdefizit** der Bundesagentur von 15,6 Mrd Euro am Ende des dritten Quartals des Jahres 2009 ist sowohl auf einen Einnahmerückgang als auch auf einen deutlichen Ausgabenanstieg im Vergleich zum Vorjahreszeitraum zurückzuführen. Die Einnahmen der Bundesagentur beliefen sich Ende September 2009 auf 19,6 Mrd Euro und waren damit im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres um 29,2 vH niedriger. Dieser **Einnahmerückgang** ist auf drei Ursachen zurückzuführen:

- erstens auf die Reduktion des Beitragssatzes auf 2,8 vH zum 1. Januar 2009;
- zweitens auf den Rückgang der Beitragseinnahmen aufgrund des Anstiegs der konjunkturellen Kurzarbeit sowie auf den – bisher allerdings noch moderaten – Anstieg der Arbeitslosigkeit als Folge der Finanz- und Wirtschaftskrise;
- drittens auf die Verlagerung der Fälligkeit der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung gemäß § 363 Absatz 1 SGB III auf das Jahresende; bisher wurde diese Bundesbeteiligung in gleichbleibenden monatlichen Raten gezahlt.

Die Beitragseinnahmen waren aufgrund der beiden erstgenannten Gründe in den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 mit knapp 16 Mrd Euro 16,8 vH niedriger als in dem entsprechenden Vorjahreszeitraum. Einnahmeausfälle aufgrund des Verschiebens der Fälligkeit der Bundesbeteiligung, die in diesem Jahr 7,8 Mrd Euro beträgt, konnten im ersten Halbjahr 2009 noch durch die Rücklage der Bundesagentur ausgeglichen werden; im September 2009 wäre aber ohne das zur Jahresmitte in Kraft getretene Dritte Gesetz zur Änderung des Vierten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze ein Liquiditätsdarlehen zur Überbrückung notwendig geworden. Für diesen Fall sieht das Gesetz vor, dass das Bundesministerium für Arbeit im Einvernehmen mit dem Bundesministerium der Finanzen einen zur Erfüllung sämtlicher Zahlungsverpflichtungen notwendigen Teilbetrag der Bundesbeteiligung vorziehen kann. So wurde im dritten Quartal 2009 eine erste Tranche von 0,5 Mrd Euro aus der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung an die Bundesagentur überwiesen.

320. Die Ausgaben der Bundesagentur haben sich im Vergleich zu den ersten drei Quartalen des Vorjahres ohne Berücksichtigung der einmaligen Zuführung von 2,5 Mrd Euro an den Versorgungsfonds der Bundesagentur um 26,8 vH auf 35,3 Mrd Euro erhöht. Ausschlaggebend für diesen **Ausgabenanstieg** ist insbesondere die Entscheidung der Bundesregierung, die Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise für den Arbeitsmarkt über zahlreiche Maßnahmen im Bereich der konjunkturellen Kurzarbeit abzufedern (Kasten 13, Seite 264 ff.). In den ersten drei Quartalen des Jahres 2009 betragen die Ausgaben für das konjunkturelle Kurzarbeitergeld 2,2 Mrd Euro, was einer Steigerung im Vergleich zum Vorjahreszeitraum um das 31-fache entspricht. Für die Erstattung der Sozialversicherungsbeiträge, die erst in diesem

Jahr eingeführt wurde, hat die Bundesagentur knapp 1 Mrd Euro in den ersten neun Monaten des Jahres 2009 ausgegeben. Obwohl bisher ein deutlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit verhindert werden konnte, sind auch die Ausgaben für Arbeitslosengeld im Vergleich zu den ersten neun Monaten des Vorjahres um 19,9 vH gestiegen.

Ein nachhaltiger Beitragssatz

321. Um in konjunkturellen Schwächephasen Fehlbeträge in der Arbeitslosenversicherung zu vermeiden, die prozyklisch wirkende Beitragssatzerhöhungen nach sich ziehen könnten, sollte die Höhe des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung so gewählt werden, dass **kein strukturelles Defizit** entsteht (JG 2007 Ziffern 317 ff.).

Der Sachverständigenrat hat ein Verfahren zur Berechnung eines nachhaltigen Beitragssatzes entwickelt (JG 2007 Kasten 11). Nach diesem ist der nachhaltige Beitragssatz der Beitragssatz, bei dem der strukturelle Haushaltssaldo einen Wert von Null annimmt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die strukturellen Beitragseinnahmen nur einem Teil der strukturellen Ausgaben entsprechen müssen, da die Beitragseinnahmen nicht 100 vH der Gesamteinnahmen ausmachen. Der strukturelle Haushaltssaldo der Bundesagentur wird dann ähnlich ermittelt wie das strukturelle Defizit des Staatshaushalts. Die Einnahmen und Ausgaben werden um einmalig wirkende und konjunkturelle Einflüsse bereinigt, um die jeweiligen strukturellen Komponenten zu bestimmen. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass die Ermittlung des strukturellen Haushaltssaldos durch die arbeitsmarktpolitisch bedingten Strukturbrüche in den vergangenen Jahren erschwert wird.

322. Nach dem Berechnungsverfahren des Sachverständigenrates läge der **nachhaltige Beitragssatz 2009 bei über 4 vH**, wobei die hierbei verwendeten Filterverfahren die für die Berechnung maßgebliche Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit nur sehr unvollständig abbilden. Mit dem derzeit gültigen Beitragssatz von 2,8 vH wird folglich ein strukturelles Defizit in der Arbeitslosenversicherung aufgebaut. Demnach müsste allein aus Nachhaltigkeitsüberlegungen für einen sofortigen Beitragssatzanstieg plädiert werden. Allerdings wäre dies – mitten in der schwersten Wirtschaftskrise seit Bestehen der Bundesrepublik – mit einem prozyklisch wirkenden Beitragssatzanstieg verbunden. Um dies zu vermeiden, käme auch eine schrittweise oder zeitlich verzögerte Erhöhung in Betracht. Diese wird mit dem Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland, das einen Beitragssatzanstieg zum 1. Januar 2011 auf 3,0 vH vorsieht, begonnen. Allerdings ist ein Beitragssatz in dieser Höhe weder nachhaltig, noch ausreichend um das strukturelle Defizit, das sich bis dahin in der Arbeitslosenversicherung aufgebaut hat, wieder abzubauen.