

# ACHTES KAPITEL

## Soziale Sicherung: Gute Finanzlage – Nachlässigkeit bei Reformen

- I. Gesetzliche Rentenversicherung: Priorität für die Prävention von Altersarmut**
  - 1. Finanzielle Entwicklung erfreulich – kurzfristige Beitragssatzsenkung möglich
  - 2. Abbau des Ausgleichsbedarfs – in der Folge gedämpfte Rentenanpassung
  - 3. Anstieg des Risikos von Altersarmut möglich – aber Vorsicht vor vorschnellen Leistungsausweitungen
  - 4. Eine andere Meinung
- II. Gesetzliche Krankenversicherung: Erfreuliche Finanzlage – Zusatzbeiträge nutzen**
  - 1. Finanzielle Lage
  - 2. Erfolgreiche Gesundheitsreform im vergangenen Jahr?
- III. Soziale Pflegeversicherung: Defizit vorgezeichnet**
- IV. Arbeitslosenversicherung: Finanzielle Lage besser als erwartet**

Literatur

### Das Wichtigste in Kürze

#### **Gesetzliche Rentenversicherung: Priorität für die Prävention von Altersarmut**

Die finanzielle Lage der Gesetzlichen Rentenversicherung ist erfreulich und führt dazu, dass die Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des Jahres 2012 ihren Höchstwert von 1,5 Monatsausgaben überschreiten wird. Aus diesem Grund kann es bereits im Jahr 2012 zu einer Beitragssatzsenkung kommen, die trotz eines mittelfristig wieder ansteigenden Beitragssatzes unbedingt umgesetzt und nicht geglättet werden sollte. Darüber hinaus wurde mit dem Beginn des „Regierungsdialogs Rente“ das Thema Altersarmut in den Vordergrund gerückt. Aufgrund der großen Unsicherheiten, die im Hinblick auf die tatsächliche zukünftige Entwicklung der Altersarmut bestehen, rät der Sachverständigenrat von vorschnellen Leistungsausweitungen ab und bevorzugt stattdessen präventive Maßnahmen, wie die Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige, eine zielführende Bildungs- und Gesundheitspolitik sowie den Ausbau der privaten Altersvorsorgebemühungen.

#### **Gesetzliche Krankenversicherung: Erfreuliche Finanzlage – Zusatzbeiträge nutzen**

Aufgrund der einnahme- und ausgabenseitigen Reformen des Jahres 2010 sowie der guten konjunkturellen Entwicklung weist die Gesetzliche Krankenversicherung zur Jahresmitte einen Überschuss von knapp 3 Mrd Euro aus, sodass die finanzielle Lage als sehr gut zu bezeichnen ist. Allerdings führt dies dazu, dass sich die ebenfalls zum einnahmeseitigen Reformkonzept des vergangenen Jahres gehörende Finanzierung zukünftiger Ausgabensteigerungen über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge zumindest verzögert – es besteht sogar die Gefahr, dass sie nicht realisiert wird. Zudem scheint der Wille zu Ausgabenbegrenzungen nur von kurzer Dauer zu sein, da mit dem Gesetz zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-VStG) bereits wieder finanzielle Mehrbelastungen zu erwarten sind.

#### **Soziale Pflegeversicherung: Defizit vorgezeichnet**

Wenngleich die Möglichkeit besteht, dass die zur Jahresmitte defizitäre Soziale Pflegeversicherung (SPV) das Jahr 2011 noch mit einem geringen Überschuss beenden kann, wird das Wachstum der Ausgaben dasjenige der Einnahmen in den kommenden Jahren übersteigen und sich die finanzielle Situation der SPV zunehmend verschlechtern. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte diesem Finanzierungsproblem idealerweise mit der Einführung einer Bürgerpauschale mit integriertem Sozialausgleich begegnet werden. Alternativ käme – sofern die einkommensabhängige Beitragsbemessung beibehalten werden soll – eine Weiterentwicklung des Beitragssplittings in Kombination mit der Einführung einer staatlich geförderten privaten Pflegeversicherung oder – um gleichzeitig den hohen Konsolidierungserfordernissen der öffentlichen Haushalte Rechnung zu tragen – die Einführung einer kapitalgedeckten zweiten Säule als Pflichtversicherung in Betracht.

#### **Arbeitslosenversicherung: Finanzielle Lage besser als erwartet**

Die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung und die gute Arbeitsmarktlage wirken sich zusammen mit der Beitragssatzanhebung um 0,2 Prozentpunkte positiv auf die finanzielle Lage der Bundesagentur für Arbeit aus. So gelingt es ihr vor allem durch das Vorziehen der Bundesbeteiligung und die Stundung des Eingliederungsbeitrags bis zum Jahresende, am Ende des dritten Quartals 2011 noch einen positiven Finanzierungssaldo auszuweisen. Am Jahresende 2011 dürfte dagegen ein Finanzierungsdefizit von etwa 0,5 Mrd Euro bestehen. Es zeigt sich somit, dass ein Beitragssatz von 3,0 vH nicht ausreicht, um in konjunkturell guten Phasen ein Finanzierungsdefizit zu vermeiden und Rücklagen für konjunkturelle Schwächephasen aufzubauen.

## I. Gesetzliche Rentenversicherung: Priorität für die Prävention von Altersarmut

**510.** Vor dem Hintergrund einer guten finanziellen Lage in der Gesetzlichen Rentenversicherung (GRV) – die **Nachhaltigkeitsrücklage** wird bis Ende des Jahres 2012 1,5 Monatsausgaben übersteigen, sodass es zum 1. Januar 2012 zu einer **Beitragsatzsenkung** auf voraussichtlich 19,6 vH kommen könnte – hat das Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Herbst 2011 den „RegierungsdialoG Rente“ gestartet, um sich einer in Zukunft **möglicherweise ansteigenden Altersarmut** anzunehmen. Heute beziehen lediglich 2,4 vH der Personen über 64 Jahre Grundsicherung im Alter, sodass Altersarmut derzeit nicht als gesellschaftlich relevantes Problem bezeichnet werden kann. Allerdings gab es vor allem in den vergangenen beiden Jahrzehnten Entwicklungen, die das Risiko eines zukünftigen Anstiegs der Empfängerzahlen und damit der Altersarmut erhöhen könnten.

Um diesen möglichen Anstieg zu vermeiden, schlägt das Bundesministerium für Arbeit und Soziales eine „Zuschussrente“ vor, mit der die (Alters-)Einkommen der potenziell Betroffenen auf einen Betrag von 850 Euro im Monat aufgestockt werden sollen. Aufgrund der Unsicherheiten, die im Hinblick auf die tatsächliche Entwicklung der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter bestehen, sieht der Sachverständigenrat derartige, den Leistungskatalog der Gesetzlichen Rentenversicherung ausweitende Maßnahmen als vorschnell an und bevorzugt stattdessen Regelungen, die der Entstehung von Altersarmut wirksam vorbeugen. Dazu gehören eine allgemeine Versicherungspflicht für alle nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen sowie eine Bildungspolitik, die bei der vorschulischen Erziehung beginnt und bei einer Ausweitung der Weiterbildung endet, eine das Erwerbsminderungsrisiko reduzierende Gesundheitspolitik und die Ausweitung privater Altersvorsorgebemühungen.

### 1. Finanzielle Entwicklung erfreulich – kurzfristige Beitragsatzsenkung möglich

**511.** Die **Gesamteinnahmen** der GRV (Allgemeine Rentenversicherung) beliefen sich in den ersten drei Quartalen des Jahres 2011 auf 199,8 Mrd Euro. Von diesen entfielen knapp 70 vH auf Einnahmen aus Beiträgen und etwa 22 vH auf Bundeszuschüsse. Die Pflichtbeiträge aus Arbeitseinkommen, die knapp 90 vH der Einnahmen aus Beiträgen ausmachen, sind um 4,3 vH gegenüber dem Vorjahreszeitraum gestiegen. Dies ist auf die gute konjunkturelle Entwicklung und die erfreuliche Lage auf dem Arbeitsmarkt zurückzuführen. Die Höhe der Bundeszuschüsse hat sich dagegen gegenüber dem Vorjahreszeitraum kaum verändert.

**512.** Den Gesamteinnahmen standen bis Ende September 2011 **Ausgaben** von insgesamt 200,3 Mrd Euro gegenüber. Davon wurden 158,7 Mrd Euro für Rentenausgaben verwendet, die damit einen Anteil von 79,2 vH an den Gesamtausgaben haben. Gegenüber dem Vorjahreszeitraum haben sich die Rentenausgaben trotz der Rentenerhöhung zum 1. Juli 2011 um 0,99 vH in West- und Ostdeutschland bisher kaum verändert.

**513.** Insgesamt ergibt sich nach den ersten drei Quartalen somit ein **negativer Finanzierungssaldo** von 0,5 Mrd Euro. Zum Jahresende dürfte sich dieser aber aufgrund des „Weihnachtsgeldeffekts“ in einen Überschuss verwandeln und die Nachhaltigkeitsrücklage weiter erhöhen. Bei Beibehaltung des derzeitigen Beitragssatzes von 19,9 vH ist davon auszugehen, dass die Nachhaltigkeitsrücklage am Ende des kommenden Jahres 1,5 Monatsausgaben übersteigen wird. Es ist gesetzlich festgelegt, dass der Beitragssatz bei einer solchen Entwicklung gesenkt werden muss. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt stellt sich die finanzielle Lage der GRV so dar, dass sich der Beitragssatz ab dem 1. Januar 2012 vermutlich auf 19,6 vH belaufen wird. Eine weitere Absenkung zum 1. Januar 2013 ist ebenfalls wahrscheinlich. Damit dürfte es in den kommenden Jahren zu häufigen Veränderungen des Beitragssatzes der GRV kommen, da bereits heute abzusehen ist, dass er aufgrund des beginnenden Eintritts der so genannten Baby-Boomer in den Ruhestand ab dem Jahr 2015 wieder ansteigen wird.

Vor diesem Hintergrund erschiene eine Glättung der Beitragssatzentwicklung zwar grundsätzlich wünschenswert. Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte aber dennoch an der bestehenden gesetzlichen Regelung festgehalten werden, da die Gefahr besteht, dass eine sehr gute finanzielle Ausstattung der GRV zu Leistungsausweitungen und damit zu dauerhaften Mehrausgaben verleitet. In der mittleren bis langen Frist ist sowohl aufgrund des Eintretens der Baby-Boomer in den Ruhestand als auch aufgrund der voraussichtlich weiter steigenden Lebenserwartung mit einem weiteren Anstieg des Beitragssatzes zu rechnen. Ohne zusätzliche Anpassungsmaßnahmen dürfte er sich im Jahr 2030 auf 22,9 vH und im Jahr 2060 auf über 24 vH belaufen (Expertise 2011 Ziffer 295).

**514.** Der Sachverständigenrat hat diese Problematik in seiner Expertise „Herausforderungen des demografischen Wandels“ aufgegriffen und einen möglichen Lösungsansatz aufgezeigt. Dieser sieht ausgehend von einem gesetzlichen Renteneintrittsalter von 67 Jahren im Jahr 2029 vor, die weitere Entwicklung des gesetzlichen Renteneintrittsalters so an die Entwicklung der ferneren Lebenserwartung zu koppeln, dass die relative Rentenbezugsdauer, definiert als die Relation von Rentenbezugsdauer ab dem gesetzlichen Renteneintrittsalter bezogen auf die Dauer der Beitragszahlung ab dem 20. Lebensjahr, konstant bleibt. Auf diese Weise könnte ein sich **selbst stabilisierendes Rentensystem** geschaffen werden, das die aus einem Anstieg der ferneren Lebenserwartung resultierenden finanziellen Probleme bewältigt (Expertise 2011 Ziffern 319 ff.).

Eine derartige **Koppelung des gesetzlichen Renteneintrittsalters** an die Entwicklung der ferneren **Lebenserwartung** hätte unter heutigen Annahmen zur Folge, dass das gesetzliche Renteneintrittsalter im Jahr 2060 bei 69 Jahren läge, sodass zwei der drei zwischen den Jahren 2030 und 2060 hinzugewonnenen Lebensjahre der Erwerbs- und ein Jahr der Ruhestandsphase zugeschlagen würden. Unter der berechtigten Annahme, dass eine gesündere Lebensweise, verstärkte Präventionsanstrengungen sowie der medizinisch-technische Fortschritt bei einem Anstieg der ferneren Lebenserwartung mit einem Gewinn an gesunden Lebensjahren einhergehen werden, erscheint eine solche Aufteilung durchaus vertretbar.

## 2. Abbau des Ausgleichsbedarfs begonnen – in der Folge gedämpfte Rentenanpassung

**515.** Nachdem zahlreiche diskretionäre Eingriffe die jüngere Vergangenheit geprägt hatten, wurde bei der diesjährigen **Rentenanpassung** – wie gesetzlich vorgesehen – mit dem Abbau des Ausgleichsbedarfs begonnen. So lag die zum 1. Juli 2011 sowohl in Westdeutschland als auch in Ostdeutschland vorgenommene tatsächliche Rentenanpassung von 0,99 vH aufgrund des Abbaus des Ausgleichsbedarfs unter der rechnerisch möglichen. Denn rein rechnerisch wäre in Westdeutschland eine Rentenanpassung von 1,99 vH und in Ostdeutschland von 1,41 vH möglich gewesen, da sich die **Lohnkomponente** der jährlichen Rentenanpassung in diesem Jahr auf 3,10 vH in Westdeutschland und auf 2,55 vH in Ostdeutschland beläuft und durch den **Nachhaltigkeitsfaktor** und die **Beitragskomponente** lediglich um 0,46 Prozentpunkte beziehungsweise um 0,64 Prozentpunkte gedämpft wird (zur Berechnung der Rentenanpassung siehe JG 2008 Kasten 11).

**516.** Allerdings ist gemäß § 68a SGB VI der Ausgleichsbedarf, der sich durch die mehrfache Anwendung der (erweiterten) Schutzklausel in den vergangenen Jahren aufgebaut hat und sich in Westdeutschland auf 3,81 vH und in Ostdeutschland auf 1,83 vH beläuft, ab dem Jahr 2011 zu reduzieren, indem rechnerisch mögliche positive Rentenanpassungen **halbiert** werden. Somit ergibt sich für die tatsächliche Rentenanpassung in Westdeutschland in diesem Jahr lediglich ein Wert von 0,99 vH. Für Ostdeutschland ergäbe sich auf diese Weise eine Rentenerhöhung von 0,71 vH. Aufgrund der besonderen **Schutzklausel Ost** dürfen die Renten in Ostdeutschland jedoch nicht weniger stark steigen als in Westdeutschland, sodass sie ebenfalls um 0,99 vH angehoben werden. Der Ausgleichsbedarf Ost reduziert sich dadurch nur auf 1,43 vH und der Ausgleichsbedarf West auf 2,85 vH. Wenn die Politik tatsächlich den in diesem Jahr begonnenen Abbau des Ausgleichsbedarfs fortsetzt, dann dürfte es bei weiter positiven Rahmenbedingungen gelingen, diesen wie vorgesehen innerhalb weniger Jahre vollständig abzubauen.

## 3. Anstieg des Risikos von Altersarmut möglich – aber Vorsicht vor vorschnellen Leistungsausweitungen

**517.** Im Koalitionsvertrag vom 26. Oktober 2009 hatten die Regierungsparteien CDU, CSU und FDP beschlossen, eine Regierungskommission einzurichten, die sich der Gefahr einer in Zukunft möglicherweise ansteigenden Altersarmut annehmen sollte. Diese Regierungskommission wurde inzwischen in einen „**Regierungsdialog Rente**“ umgewidmet, der nach der parlamentarischen Sommerpause im Jahr 2011 begonnen wurde. Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales schlug in diesem Dialog eine Flexibilisierung des Renteneintritts, eine Verbesserung der Absicherung bei Erwerbsminderung sowie die Vermeidung eines deutlichen Anstiegs der Bezieher der Grundsicherung im Alter und damit der zunehmenden Altersarmut vor. Es ist geplant, Anfang des Jahres 2012 mit dem entsprechenden Gesetzgebungsverfahren zu beginnen, sodass die „Anpassungen im System der Altersvorsorge“ nach Möglichkeit zum 1. Januar 2013 in Kraft treten können. Der Sachverständigenrat nimmt diesen Regierungsdialog zum Anlass, sich nach dem Jahresgutachten 2008/09 erneut mit dem Thema Altersarmut zu beschäftigen.

## Altersarmut in Deutschland – Status quo und Ausblick

**518.** In Deutschland gibt es ein umfassendes **System der Mindesteinkommenssicherung**, das dem Subsidiaritätsprinzip entsprechend bei Bedürftigkeit existenzielle Armut verhindert. Es umfasst:

- das Arbeitslosengeld II für Erwerbsfähige,
- das Sozialgeld, das nicht erwerbsfähige Personen, die mit einer erwerbsfähigen, leistungsberechtigten Person in einer Bedarfsgemeinschaft leben, erhalten,
- die Sozialhilfeleistung „Hilfe zum Lebensunterhalt“ für nicht in einer Bedarfsgemeinschaft lebende Nichterwerbsfähige sowie
- die Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung.

Diese Leistungen gewährleisten jeweils das politisch bestimmte soziokulturelle Existenzminimum und werden durch Leistungen für Unterkunft und Heizung ergänzt. Seit dem 1. Januar 2011 liegt die Regelleistung zur Gewährleistung des soziokulturellen Existenzminimums bei monatlich 364 Euro und die durchschnittliche Leistung für Unterkunft und Heizung belief sich im Jahr 2010 auf 320 Euro im Monat, womit die gesamte Transferzahlung monatlich etwa 680 Euro beträgt. Zum 1. Januar 2012 wird die Regelleistung angepasst und um 10 Euro auf dann 374 Euro erhöht.

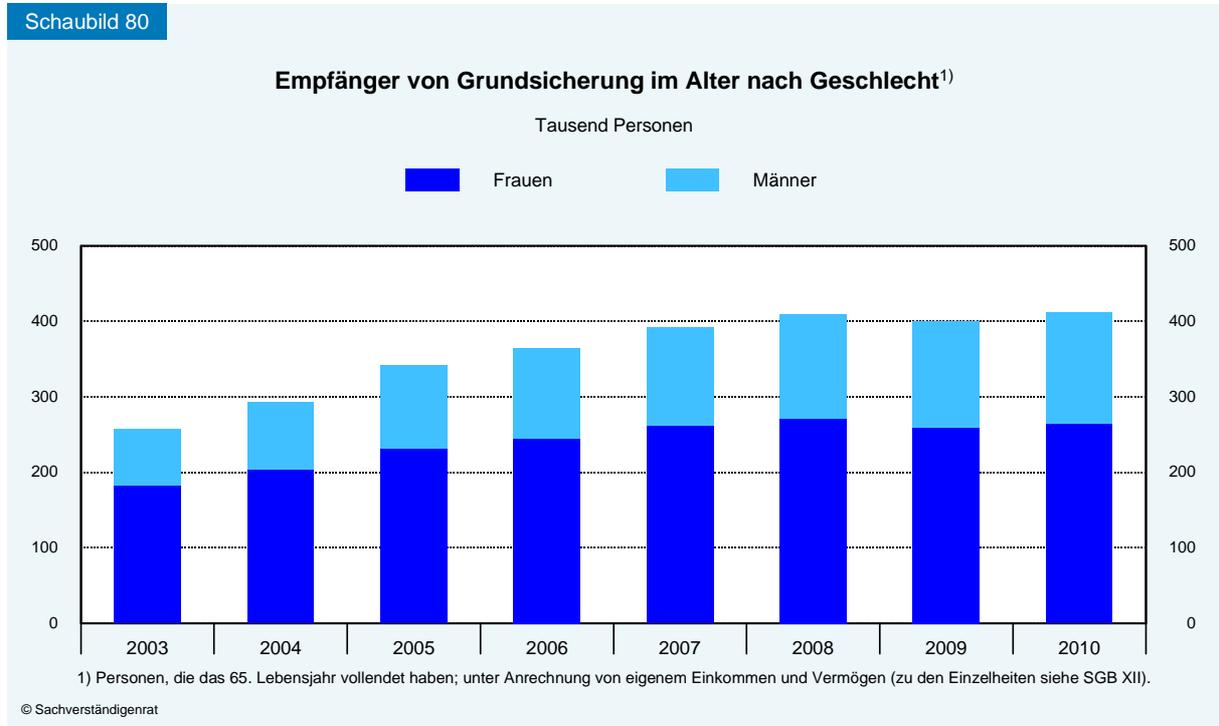
**519.** Wenn Altersarmut anhand der Anzahl der Personen, die die Grundsicherung im Alter in Anspruch nehmen, definiert wird, dann ist Altersarmut in Deutschland derzeit **kein gesellschaftlich relevantes Problem**. Denn Ende des Jahres 2010 nahmen etwa 410 000 Personen, davon ungefähr 265 000 Frauen, die Grundsicherung im Alter in Anspruch (Schaubild 80). Das sind 2,4 vH der Personen im Alter von über 64 Jahren. Zum Vergleich: 9,1 vH der Personen zwischen 15 und 64 Jahren und sogar 15,9 vH der unter 15-Jährigen bezogen zum gleichen Zeitpunkt Arbeitslosengeld II beziehungsweise Sozialgeld.

Ein ähnliches Bild im Hinblick auf die Alterstruktur ergibt sich bei der Betrachtung der **Armutsgefährdungsquote** vor Sozialleistungen, einem Indikator für bestehende Einkommensungleichheit, der den Anteil der Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen vor Sozialleistungen unter der den Berechnungen zugrunde gelegten Armutsgefährdungsschwelle angibt. Wird diese nach internationalen Gepflogenheiten bei 60 vH des nationalen verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens nach Sozialleistungen angesetzt, so lag sie im Jahr 2010 in Deutschland für Alleinstehende bei 10 657 Euro. Im gleichen Jahr belief sich die Armutsgefährdungsquote in der Altersgruppe der 18- bis 64-Jährigen in Deutschland auf 24,9 vH, während die entsprechenden Werte für die unter 18-Jährigen 32,8 vH und für die 65-Jährigen und Älteren 15,2 vH betragen (Eurostat, 2011).

**520.** Seit der Einführung der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung im Jahr 2003 ist ein deutlicher **Anstieg der Empfängerzahlen** zu verzeichnen. So erreichte die

Anzahl der Empfänger nach einem geringfügigen Rückgang im Jahr 2009 am Ende des Jahres 2010 ihren bisherigen Höchststand von 410 000 Personen. Sie stieg damit seit dem Jahr 2003 um 59,9 vH, während die Anzahl der Personen über 64 Jahre im gleichen Zeitraum lediglich um 13,4 vH zunahm.

Schaubild 80



Inwieweit sich aus dem deutlichen Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter zwischen den Jahren 2003 und 2010 bereits ein Trend hin zu zunehmender Altersarmut ableiten lässt, bleibt offen. Vielmehr könnte der Anstieg auf den mit der Einführung der Grundsicherung im Alter intendierten Abbau der versteckten Altersarmut und in der möglicherweise schleppenden Antragsbearbeitung bei Einführung der Leistung zurückzuführen sein (Bieber und Stegmann, 2011).

**521.** Insbesondere in den beiden vergangenen Jahrzehnten waren jedoch Entwicklungen zu beobachten, die zukünftig zu einem Anstieg der Empfänger der Grundsicherung im Alter führen könnten (JG 2008 Ziffern 646 ff., JG 2007 Ziffern 280 ff., JG 2006 Ziffern 347 ff. und Goebel und Grabka, 2011). Zukünftig wird für die Mehrheit der 65-Jährigen und Älteren die gesetzliche Rente immer noch der wesentliche Bestandteil der Alterseinkommen sein (Heien et al., 2007). Damit erhöhen Entwicklungen, die zu einer Reduktion des Rentenzahlbetrags der Zugangsrentner führen, das Risiko eines Anstiegs der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter und damit das **Altersarmutsrisiko**.

Zu diesen Entwicklungen zählen vor allem:

- Die Verschlechterung der **Situation auf dem Arbeitsmarkt** bis zum Jahr 2005, die von einem Anstieg der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit gekennzeichnet war und eine Veränderung der Erwerbstätigenstruktur zur Folge hatte. Die Arbeitsmarktreformen haben seither zwar

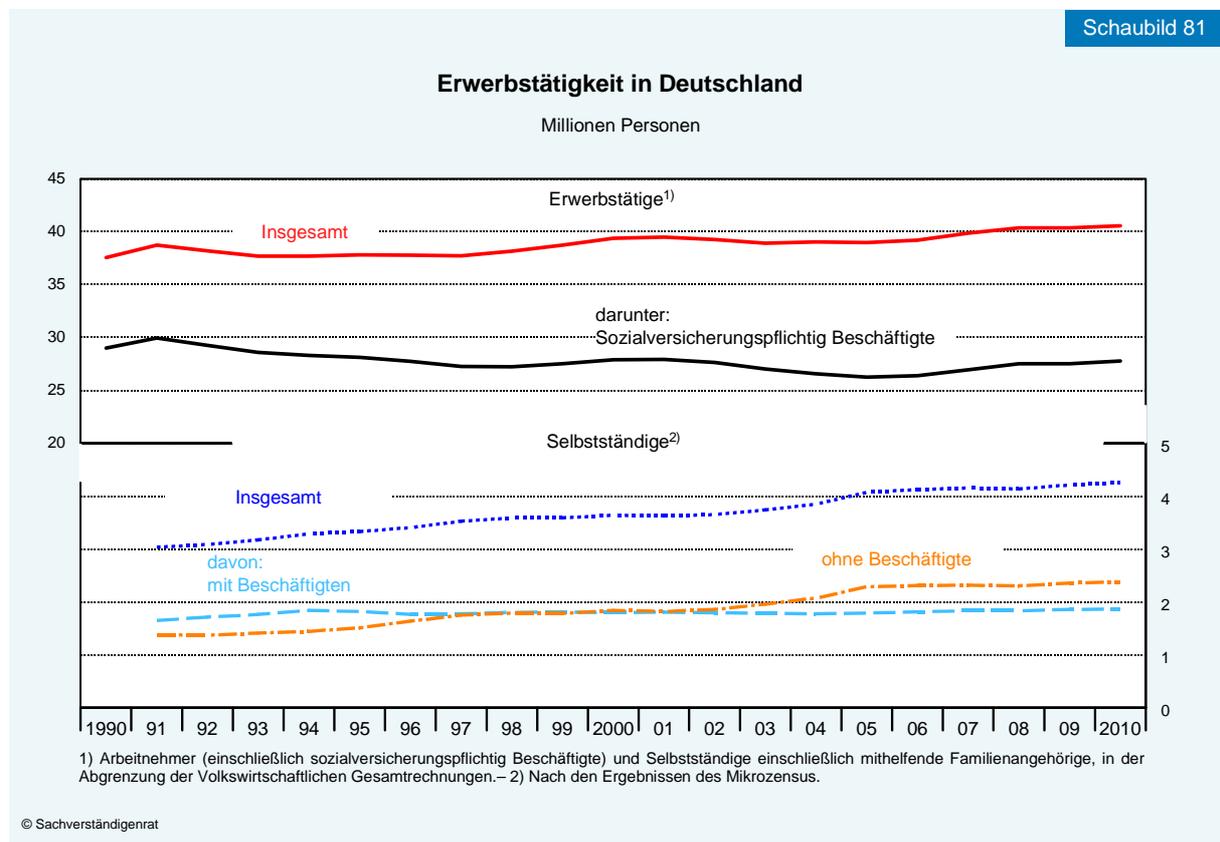
zu einer verbesserten Arbeitsmarktlage, nicht zuletzt für die Langzeitarbeitslosen geführt. Gleichwohl bleibt die Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland hoch.

- Die **Aufspreizung der Entlohnungsstruktur** am unteren Ende der Lohnskala.
- Die zur Sicherung der finanziellen Nachhaltigkeit der Gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Reformen, die seit dem Jahr 2001 durchgeführt wurden und zu einer Absenkung des **Rentenniveaus** und dem damit verbundenen Aufbau eines auf drei Säulen basierenden Alterssicherungssystems geführt haben.

**522.** Die **Arbeitslosigkeit** hat zwischen den Jahren 1991 und 2005 in Deutschland beinahe kontinuierlich zugenommen, wobei Ostdeutschland in besonderem Maße betroffen war. Dort lag die jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote im Jahr 2005 bei 18,7 vH, während sie in Westdeutschland 9,9 vH betrug. Insbesondere hat sich die Langzeitarbeitslosigkeit deutlich erhöht; sie erreichte im Jahr 2006 mit jahresdurchschnittlich knapp 1,9 Millionen Arbeitslosengeld II-Empfängern ihren Höchststand.

Diese Entwicklung sowie die infolge dessen durchgeführten Reformen haben zu einer **Veränderung der Erwerbstätigenstruktur** beigetragen (Schaubild 81). So hat sich beispielsweise die Anzahl der ausschließlich geringfügig Beschäftigten seit dem Jahr 1999 um gut 25 vH auf 4,8 Millionen Personen im Durchschnitt des Jahres 2005 erhöht. Im Jahr 2010 betrug ihre Anzahl jahresdurchschnittlich 4,9 Millionen Personen, also sogar noch etwas

Schaubild 81



mehr. Ebenso ist die Anzahl der Selbstständigen in Deutschland zwischen den Jahren 1991 und 2005 um 34,3 vH gestiegen. Dieser Trend hat sich in abgeschwächter Form bis heute fortgesetzt, sodass die Anzahl der Selbstständigen im Jahr 2010 bei 4,3 Millionen Personen lag.

Dieser Anstieg der Selbstständigkeit dürfte zu einem nennenswerten Teil auf die schwierige Arbeitsmarktlage und die daraus resultierende Ausweitung der Förderung von Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus zurückzuführen sein. Er wurde zudem durch die Lockerung der Handwerksordnung begünstigt. Nicht zuletzt setzt die Möglichkeit der Vermeidung von Sozialversicherungsbeiträgen Anreize zur Selbstständigkeit. Insbesondere hat sich nämlich die Zahl der **Solo-Selbstständigen**, das heißt der Selbstständigen ohne Beschäftigte, zwischen den Jahren 1991 und 2010 deutlich um 72,3 vH erhöht und liegt heute bei 2,4 Millionen Personen. Dabei besteht von den geförderten Existenzgründungen der überwiegende Teil noch fünf Jahre nach ihrer Gründung (Caliendo et al., 2010). Dies deutet darauf hin, dass sich die Anzahl der Selbstständigen selbst bei einer anhaltend guten Arbeitsmarktlage nicht stark rückläufig entwickeln dürfte.

**523.** Die hohe (Langzeit-)Arbeitslosigkeit und der Anstieg der geringfügigen Beschäftigung wirken sich dämpfend auf die Alterseinkommen aus, da die GRV so ausgestaltet ist, dass die durchschnittliche relative Einkommensposition in der Erwerbsphase in die Ruhestandsphase übertragen wird.

Dieses **Prinzip der Teilhabeäquivalenz** wird in der GRV umgesetzt, indem die Versicherten in jedem Jahr der Erwerbsphase so genannte Entgeltpunkte erwerben, die im Wesentlichen ihre zukünftigen Rentenansprüche determinieren. Dabei wird die Höhe der in jedem Jahr erworbenen Entgeltpunkte ermittelt, indem das jährlich verbeitragte Entgelt eines jeden Versicherten auf das jeweilige Durchschnittsentgelt bezogen wird. So erwirbt ein Versicherter, der im betrachteten Jahr das Durchschnittsentgelt erzielt, in diesem Jahr genau einen Entgeltpunkt, der in Westdeutschland zu einem monatlichen Rentenanspruch von derzeit 27,47 Euro führt. Erhält er 60 vH des Durchschnittsentgelts, erwirbt er 0,6 Entgeltpunkte und damit nur einen entsprechenden Rentenanspruch von 16,48 Euro; während ein Versicherter, der ein Entgelt verbeitragt, das 50 vH über dem Durchschnittsentgelt liegt, 1,5 Entgeltpunkte und damit einen monatlichen Rentenanspruch von 41,21 Euro erwirbt.

**524.** In einer Phase, die durch **geringfügige Beschäftigung** oder (Langzeit-)Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist, wird ein geringes oder gar kein Entgelt verbeitragt, sodass die betroffenen Versicherten vergleichsweise geringe oder keine Rentenansprüche erwerben.

So basiert die Beitragsbemessung während des ersten Jahres der Arbeitslosigkeit, in dem üblicherweise Arbeitslosengeld bezogen wird, zwar noch auf derzeit 80 vH des jeweils der Lohnersatzleistung zugrunde liegenden Entgelts, was bei einem Durchschnittsverdiener zum Erwerb von 0,8 Entgeltpunkten beziehungsweise einem monatlichen Rentenanspruch in Westdeutschland von heute 21,98 Euro führt. Bei einem länge-

ren Andauern der Arbeitslosigkeit ist dies allerdings nicht mehr der Fall, da seit dem 1. Januar 2011 für Arbeitslosengeld II-Empfänger keine Beiträge mehr an die GRV gezahlt und dementsprechend keine Entgeltpunkte erworben werden. Diese Phase wird lediglich als Anrechnungszeit in der Versichertenbiografie berücksichtigt.

In den Jahren 2005 und 2006 wurden für einen Arbeitslosengeld II-Empfänger noch Beiträge auf Basis einer Bemessungsgrundlage von monatlich 400 Euro an die GRV gezahlt. Im Jahr 2007 wurde dieser Betrag auf monatlich 205 Euro reduziert und bis Ende des Jahres 2010 beibehalten. Allerdings konnten auf Basis dieser Bemessungsgrundlagen keine nennenswerten Entgeltpunkte beziehungsweise Rentenansprüche mehr erworben werden – im Jahr 2010 waren es gerade einmal knapp 0,08 Entgeltpunkte. Dies entspricht aktuell in Westdeutschland einem monatlichen Rentenanspruch von 2,20 Euro.

Ähnliches gilt für geringfügig Beschäftigte: Für diese entrichtet der Arbeitgeber, sofern sie nicht auf ihre Versicherungsfreiheit gemäß § 5 Absatz 2 Satz 2 SGB VI verzichtet haben und es sich nicht um eine geringfügige Beschäftigung in einem Privathaushalt handelt, pauschale Beiträge von 30 vH, von denen die Hälfte an die GRV fließt. Für diese pauschalen Arbeitgeberbeiträge wird dann wiederum ein Zuschlag an Entgeltpunkten ermittelt. Hierzu wird das diesen Beiträgen zugrunde liegende Entgelt eines Kalenderjahres durch das Durchschnittsentgelt desselben Kalenderjahres geteilt. Anschließend wird dieses Ergebnis mit dem Verhältnis an 15-prozentigem pauschalem Arbeitgeberbeitrag und dem vollen Beitragssatz des entsprechenden Kalenderjahres multipliziert. Damit ergibt sich für das Jahr 2010 ein maximaler Zuschlag an Entgeltpunkten von 0,1131. Dies entspricht einem monatlichen Rentenanspruch in Westdeutschland von heute 3,11 Euro

**525.** Eine **Zunahme der Selbstständigkeit** könnte ebenfalls einen Anstieg des Altersarmutsrisikos bewirken. Denn Selbstständige sind mehrheitlich nicht obligatorisch für das Alter abgesichert und erwerben in den meisten Fällen während einer selbstständigen Erwerbstätigkeit keine (weiteren) Entgeltpunkte (Kasten 18 Seite 318). Inwieweit sich Selbstständige darüber hinaus eigenverantwortlich für das Alter absichern, hängt sowohl von ihrer Sparfähigkeit als auch von ihrer Sparbereitschaft ab und determiniert den tatsächlichen Anstieg des Altersarmutsrisikos.

Insbesondere unter der wachsenden Zahl von (Solo-)Selbstständigen befinden sich aber viele Niedrigeinkommensbezieher mit geringer Sparfähigkeit (Kasten 18, Schaubild 82 oder Ziegelmeyer, 2010). Daher dürfte die Wahrscheinlichkeit für diese Gruppe von Erwerbstätigen, lediglich eine Rente in Höhe der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft zu erhalten, vergleichsweise hoch sein. Folglich wäre es für sie wie alle anderen potenziell Betroffenen, zum Beispiel die geringfügig Beschäftigten, rational, nicht für das Alter vorzusorgen und derzeit ab dem 65. Lebensjahr die Grundsicherung im Alter in Anspruch zu nehmen (Trittbrettfahrer-Problematik). Insgesamt dürfte damit von einer Zunahme der selbstständigen Erwerbstätigkeit ein Anstieg des Altersarmutsrisikos ausgehen.

## Kasten 18

### Die Alterssicherung von Selbstständigen

Von den insgesamt knapp 4,3 Millionen Selbstständigen im Jahr 2010 in Deutschland sind nur wenige, die bestimmten Tätigkeiten nachgehen, in der GRV pflichtversichert: Gemäß § 2 SGB VI gehören unter anderem selbstständige Lehrer und Erzieher, Hebammen und Entbindungspfleger, Künstler und Publizisten sowie Handwerker und Selbstständige mit nur einem Auftraggeber und ohne sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (so genannte „Scheinselbstständige“) dazu. Insgesamt waren Ende des Jahres 2009 in der GRV 242 819 Selbstständige pflichtversichert.

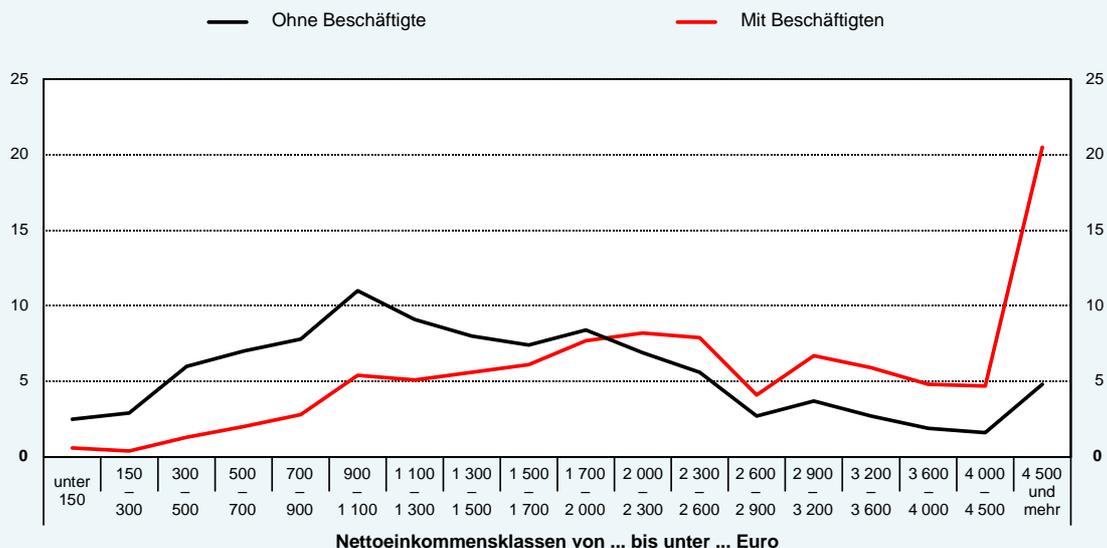
Außerdem zählte die Alterssicherung der Landwirte 268 321 versicherte Unternehmer, Ehegatten und Familienangehörige zum Stichtag 30. Juni 2009, von denen 262 686 von der Versicherungspflicht befreit waren, da sie der landwirtschaftlichen Tätigkeit nur im Nebenerwerb nachgehen und ein außerlandwirtschaftliches Arbeitsentgelt oder -einkommen beziehen.

Die – häufig selbstständigen – Angehörigen der „klassischen“ verkammerten Berufe (Ärzte, Zahnärzte, Tierärzte, Apotheker, Architekten, Rechtsanwälte, Notare sowie Steuerberater und Steuerbevollmächtigte, Wirtschaftsprüfer und vereidigte Buchprüfer) sind zwar obligatorisch in den jeweiligen berufsständischen Versorgungswerken abgesichert. Allerdings waren damit im Jahr 2007 vermutlich nur weitere knapp 350 000 Selbstständige im Rahmen einer Versicherungspflicht für das Alter abgesichert.

Insgesamt dürften damit höchstens 20 vH bis 25 vH der Selbstständigen obligatorisch für das Alter abgesichert sein, sodass die Mehrheit der Selbstständigen eigenverantwortlich für das Alter vorsorgen muss. Sofern dies tatsächlich geschieht, erwächst aus einer Zunahme der selbstständig Erwerbstätigen kein erhöhtes Altersarmutsrisiko. Allerdings ist der Anstieg der Selbstständigen vor allem auf eine Zunahme der Solo-Selbstständigen zurückzuführen (Schaubild 82),

Schaubild 82

#### Verteilung des Nettoeinkommens<sup>1)</sup> von Selbstständigen im Jahr 2010 in Deutschland<sup>2)</sup>

vH<sup>3)</sup>

1) Summe aller Einkunftsarten ohne Steuern und Sozialversicherungsbeiträge.– 2) Nach den Ergebnissen des Mikrozensus 2010; ohne mit-helfende Familienangehörige und selbstständige Landwirte.– 3) Anteil der Personen in einer Einkommensklasse an der Gesamtzahl der Selbstständigen.

die wiederum häufig nur geringe Einkommen erzielen und die deshalb unter Umständen über keine oder nur eine unzureichende Sparfähigkeit verfügen. Insofern besteht durchaus das Risiko, dass diese Erwerbstätigengruppe nicht ausreichend für das Alter vorsorgt und ihr potenzielles Altersarmutsrisiko steigt (auch JG 2006 Ziffern 348 und 355, Schaubild 71).

**526.** Die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt seit den 1990er-Jahren werden sich also tendenziell negativ auf die Höhe der während der Erwerbsphase erworbenen Entgeltpunkte und damit auf die Rentenansprüche aus der GRV auswirken. Es dürfte daher für Versicherte, deren Erwerbsphase insbesondere den Zeitraum von 1990 bis 2005 umfasst, schwieriger werden, mindestens die Entgeltpunkte zu erreichen, die notwendig sind, um eine gesetzliche Rente in Höhe der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft zu erhalten.

Ein ostdeutscher Versicherter benötigt dazu bereits heute 28 Erwerbsjahre, in denen er ein Durchschnittseinkommen erzielen muss; in Westdeutschland sind es unter sonst gleichen Bedingungen 25 Erwerbsjahre. Da **Ostdeutschland** von der negativen Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt besonders betroffen ist, könnte es dort ein größeres Risiko für Altersarmut geben (Kumpmann et al., 2010; Krenz und Nagl, 2009). Gleichwohl haben die ostdeutschen Versicherten, die in den kommenden Jahren in den Ruhestand gehen, noch etwa die Hälfte ihres Erwerbslebens in der DDR verbracht und weisen zumindest für diese Zeit anders als die westdeutschen Versicherten im Durchschnitt nahezu durchgängige Erwerbsbiografien auf. Dies dürfte – zumindest in der kurzen bis mittleren Frist – das potenzielle Altersarmutsrisiko der ostdeutschen Versicherten reduzieren (dazu Krenz et al., 2009). Allerdings ist schwer abzuschätzen, wie sich der Arbeitsmarkt zukünftig entwickeln wird. Es ist wohl eher davon auszugehen, dass sich die Arbeitsmarktlage besser als zwischen den Jahren 1990 und 2005 darstellen wird (Expertise 2011 Ziffern 129 ff.).

**527.** Zusätzlich zu den Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt bis zum Jahr 2005 und dem **Aufspreizen der Entlohnungsstruktur** am unteren Ende beeinflussen die seit dem Jahr 2001 zur Sicherung der Beitragssatzstabilität der GRV implementierten Reformen, insbesondere die **Absenkung des Rentenniveaus**, die zukünftige Höhe der Alterseinkommen negativ. So dämpft vor allem der Nachhaltigkeitsfaktor die Rentenanpassungen, was den aktuellen Rentenwert weniger stark als in der Vergangenheit steigen lässt und das Rentenniveau, das üblicherweise als Verhältnis von Standardrente zu Durchschnittslohn definiert wird, allmählich reduziert, sodass sich zukünftig aufgrund dieser Entwicklung das Risiko für Altersarmut ebenfalls erhöhen könnte.

### **Handlungsbedarf?**

**528.** Bei der Identifikation potenzieller Handlungsnotwendigkeiten, die aus der Zunahme des Altersarmutsrisikos resultieren könnten, ist zu berücksichtigen, dass eine niedrige gesetzliche Rente, die zukünftig weiterhin für viele die Haupteinkommensquelle im Alter bleiben wird, nicht automatisch zu einem Anspruch auf Grundsicherung im Alter führt. Denn möglicherweise verfügt die betroffene Person über **weitere Alterseinkommen oder Vermögen**. Dies dürfte insbesondere auf Selbstständige zutreffen. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die

Ergänzung der gesetzlichen Rente mit weiteren Einkommen zukünftig zunehmen wird. So wurde insbesondere mit den Rentenreformen der letzten Jahre ein Rückgang des Leistungsniveaus der gesetzlichen Rente beabsichtigt, der durch zusätzliche und staatlich geförderte Altersvorsorge kompensiert werden sollte.

Zudem ist für einen möglichen Anspruch auf Grundsicherung im Alter nicht das individuelle Einkommen von Bedeutung, da der **Haushaltskontext** Berücksichtigung findet. Wenn etwa die familieninterne Arbeitsteilung dazu führt, dass ein Partner nicht voll am Erwerbsleben teilnimmt, dann erwirbt dieser nur einen niedrigen Rentenanspruch, der allerdings im Haushaltskontext durch Ansprüche des Partners ausgeglichen wird. Insgesamt hat der Haushalt dann keinen Anspruch auf Grundsicherung im Alter, selbst wenn dieser auf individueller Ebene bestünde.

**529.** Wenngleich über die langfristige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung große Unsicherheit besteht, sind die künftigen Rentenzahlbeträge aus der GRV noch vergleichsweise gut projizierbar. Für mögliche weitere Alterseinkommen (betriebliche Altersvorsorge, Riester- und Basisrenten) sowie für das weitere Vermögen gilt dies – zumindest derzeit – eher nicht (Geyer und Steiner, 2010; Heien et al., 2007). Damit ist die **Einschätzung des Altersarmutsrisikos schwierig**; dies gilt insbesondere für Selbstständige.

**530.** Ungeachtet dieser Mahnung zur Vorsicht bei der Prognose ließe sich das Altersarmutsrisiko von (Solo-)Selbstständigen, die mehrheitlich nicht obligatorisch für das Alter abgesichert sind und deren Anzahl in den vergangenen Jahren zugenommen hat, durch eine Pflicht zur Altersvorsorge reduzieren. Diese würde gleichzeitig die Trittbrettfahrer-Problematik vermindern (Ziffer 525). Beide Aspekte rechtfertigen allerdings zunächst einmal nur eine **Versicherungspflicht für Selbstständige** und nicht die Pflichtversicherung in der GRV (JG 2006 Ziffer 356).

Für eine Pflichtversicherung in der GRV gibt es allerdings zwei Argumente: Erstens das Ziel von Kontinuität in der Altersabsicherung der bisher nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen, das durch mögliche, häufige Erwerbsstatuswechsel gefährdet wird. Zweitens würde durch die Pflicht zur Versicherung in der GRV die **Ungleichbehandlung** von gesetzlich Rentenversicherten und allen anderen Erwerbstätigen reduziert (JG 2006 Ziffer 357). Diese Ungleichbehandlung folgt aus der systemimmanenten, so genannten impliziten Besteuerung, der die Versicherten der GRV unterliegen und die wiederum auf das Einführungsgeschenk an die erste Rentnergeneration zurückzuführen ist, der Renten ohne vorherige Beitragsleistung gezahlt wurden (Sinn, 2000).

Beide Argumente reichen jedoch aus Sicht des Sachverständigenrates, insbesondere bei zusätzlicher Berücksichtigung der aus der Ausweitung des Versichertenkreises der GRV resultierenden Beitragssatzänderungen und intergenerativen Verteilungseffekte (JG 2006 Kasten 17 oder Kohlmeier, 2009), als Begründung für eine Integration aller nicht obligatorisch abgesicherten Selbstständigen in die GRV nicht aus. Vielmehr lässt sich lediglich die Einführung

einer Versicherungspflicht für Selbstständige rechtfertigen. Eine Versicherungspflicht würde die zukünftigen Generationen entlasten. Eine Pflichtversicherung der Selbstständigen in der GRV würde hingegen die heutigen Beitragszahler entlasten und den Selbstständigen eine höhere implizite Steuerlast aufbürden. Sofern es sich bei Solo-Selbstständigen um Personen mit niedrigem Einkommen handelt, stellen sich somit ein **intergeneratives und ein interpersonelles Verteilungsproblem**.

**531.** Unabhängig davon, wie eine verpflichtende Altersvorsorge für bisher nicht obligatorisch abgesicherte (Solo-)Selbstständige ausgestaltet würde, dürfte sie – die Sparfähigkeit der betroffenen Selbstständigen vorausgesetzt – präventiv wirken und Altersarmut vermeiden. Dies bedeutete zugleich, dass die **heutige Generation** die finanziellen Mittel aufbringt, die notwendig sind, damit sie zukünftig nicht von Altersarmut betroffen ist. Sollten die durch diese Regelung erfassten Selbstständigen die notwendige Sparfähigkeit allerdings nicht aufweisen, wird die Einführung einer verpflichtenden Altersvorsorge für diese Gruppe nicht zu einer nennenswerten Reduktion des Altersarmutsrisikos führen. Denn es ist zu erwarten, dass ein im Durchschnitt geringes Einkommen während der Erwerbsphase, das für fehlende Sparfähigkeit ursächlich ist, lediglich zu einer niedrigen Rente führen wird, die unter Umständen sogar unter der Höhe der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft von heute etwa 680 Euro liegen könnte. Im Ausmaß der Aufstockung niedriger Renten auf das Niveau der Grundsicherung im Alter werden zukünftige Generationen zur Finanzierung herangezogen. Die Versicherungspflicht für Selbstständige impliziert daher eine Finanzierungslast, die teils von der heutigen Generation, teils von **zukünftigen Generationen** getragen wird.

**532.** Zur Vermeidung der vermeintlich steigenden Anzahl von Zugangsrenten unter oder in Höhe dieser heute etwa 680 Euro und dem damit verbundenen Anstieg der Empfängerzahlen der Grundsicherung im Alter werden vielfach Maßnahmen vorgeschlagen, die – dann **kurativ**, statt präventiv – zum Zeitpunkt des Rentenzugangs den Bezug der Grundsicherung im Alter verhindern würden. Im Hinblick auf die Finanzierung impliziert dies wiederum, dass die kommenden Generationen stärker zur Vermeidung potenzieller Altersarmut der heutigen Generation herangezogen würden. Zu den vorgeschlagenen Maßnahmen zählen:

- Die **Aufstockung** der Renten von langjährig Versicherten mit mindestens 25 bis 40 Beitragsjahren auf oder knapp über das Niveau der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft (JG 2008 Ziffer 654). In diese Kategorie dürfte die kürzlich vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgeschlagene Zuschussrente fallen, wenngleich viele Details im Zusammenhang mit ihrer Ausgestaltung noch unklar sind (Kasten 19, Seite 322 f.).
- Die **Höherbewertung** von Zeiten des Bezugs von Arbeitslosengeld II bis zum Erreichen einer bestimmten Zahl von Entgeltpunkten zum Zeitpunkt des Ausscheidens aus dem Erwerbsleben (JG 2008 Ziffer 658).

## Kasten 19

## Die Zuschussrente

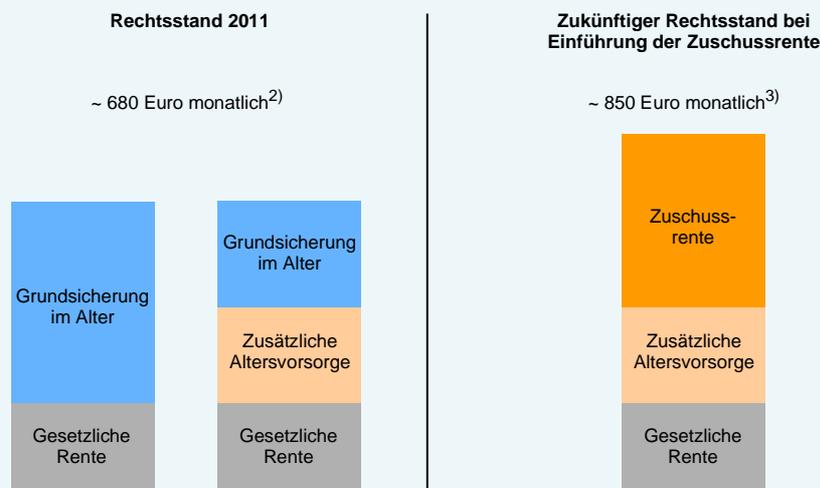
Menschen, die lange gearbeitet und zusätzlich vorgesorgt haben, aber dennoch nur eine Rente unter oder in Höhe der Grundsicherung im Alter erhalten werden, sollen durch die Zuschussrente, die zu einem Rentenzahlbetrag von 850 Euro im Monat führen soll, bessergestellt werden (BMAS, 2011). Aus diesem Grund ist für eine Übergangsphase zwischen den Jahren 2013 und 2023 geplant, für den Erhalt der Zuschussrente 40 Versicherungsjahre, davon 30 Beitragsjahre, als Anspruchsvoraussetzung festzulegen. Ab dem Jahr 2023 sollen beide Größen um 5 auf dann 45 Versicherungs- und 35 Beitragsjahre angehoben werden. In diesem Zusammenhang ist geplant, Zeiten der Kindererziehung und der Pflege Erwerbszeiten gleichzustellen.

Neben diesen beiden genannten Anspruchsvoraussetzungen ist es notwendig, zusätzlich für das Alter vorgesorgt zu haben. Zwischen den Jahren 2013 und 2017 soll es ausreichen, fünf Jahre lang zusätzliche Altersvorsorge betrieben zu haben. Ab dem Jahr 2018 soll dieser Wert dann jährlich um ein Jahr steigen und wird sich im Jahr 2047 auf 35 Jahre belaufen. Die Zuschussrente ist demnach der Unterschiedsbetrag zwischen den garantierten 850 Euro und dem Einkommen des Betroffenen, also insbesondere den Rentenleistungen aus der GRV und der betrieblichen oder privaten Altersvorsorge. Dem Vernehmen nach ist daran gedacht, Kapitaleinkommen sowie das Partnereinkommen ähnlich der Einkommensanrechnung bei der Hinterbliebenenversorgung zu berücksichtigen. Die Zuschussrente soll sachgerecht aus Steuermitteln finanziert werden.

Heute verfügt eine Person mit einem Anspruch auf Grundsicherung im Alter maximal über ein monatliches Einkommen in Höhe dieser Sozialleistung von derzeit etwa 680 Euro. Dabei werden eine gesetzliche Rentenzahlung und ein Einkommen aus einer Riester-Rente auf den Grundsicherungsanspruch angerechnet, sodass sich dieser entsprechend reduziert. Folglich ist es für potenziell in diese Gruppe fallende Personen rational, nicht zusätzlich für das Alter vorzusorgen

Schaubild 83

### Anrechnung von Alterseinkommen auf die Grundsicherung im Alter nach Rechtsstand 2011 und bei Einführung der Zuschussrente<sup>1)</sup>



1) Zusätzlich zu den Alterseinkommen werden weitere Einkommen, wie zum Beispiel Kapitaleinkommen, bei der Grundsicherung im Alter angerechnet. Dies ist auch für die Zuschussrente vorgesehen.– 2) Niveau der derzeitigen Grundsicherung im Alter.– 3) Rentenzahlbetrag, der durch die Zuschussrente erreicht werden soll.

Quelle: BMAS

(Trittbrettfahrer-Problematik). Zukünftig soll eine Person, welche die Anspruchsvoraussetzungen für die Zuschussrente erfüllt, dagegen 850 Euro erhalten, worauf die genannten Alterseinkommen ebenfalls angerechnet werden (Schaubild 83). Dennoch werden sich die betroffenen Personen besser stellen. Zudem entfällt die Trittbrettfahrer-Problematik, weil die Anwartschaft auf die Zuschussrente an den Arbeitseinsatz während des Erwerbslebens und die zusätzliche Altersvorsorge gekoppelt ist.

Diese Optionen sind aufgrund der ihnen jeweils immanenten Einkommensumverteilung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe zu qualifizieren und somit aus Steuermitteln zu finanzieren. Für die Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs gilt zudem, dass sie lediglich Zugangsrenten unter oder auf dem Niveau der Grundsicherung im Alter vermeidet, die auf Langzeitarbeitslosigkeit zurückzuführen sind. Niedrige Zugangsrenten von Geringverdienern oder – zumindest phasenweise – Selbstständigen können auf diese Weise nicht verhindert werden.

**533.** Die Aufstockung der Renten langjährig Versicherter und die Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs würden dazu beitragen, dass bei den voraussichtlich betroffenen Zugangsrentnern der Wunsch nach Trittbrettfahrer-Verhalten und die Frage nach der Legitimität der GRV in geringerem Maße aufkommen. Allerdings wären diese Optionen mit **zusätzlichen fiskalischen Lasten** verbunden, die im Falle der Aufstockung der Renten langjährig Versicherter am größten ausfallen dürften. Wenn weder der familiäre Kontext noch weitere Einkommen oder vorhandenes Vermögen bei der Aufstockung der Renten langjährig Versicherter oder der Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs beachtet würden, käme es zu erheblichen Mitnahmeeffekten. Zudem könnte der Bund versucht sein, bei guter Finanzlage der GRV die Kosten vom Steuer- auf den Beitragszahler zu verlagern. Dies würde mittel- bis langfristig – vor allem vor dem Hintergrund des demografischen Wandels – zu finanziellen Schwierigkeiten der GRV führen.

**534.** Eine weitere Möglichkeit, das angesprochene Trittbrettfahrer-Verhalten zu minimieren, aber gleichzeitig Mitnahmeeffekte möglichst zu vermeiden, besteht darin, Anpassungen bei der Grundsicherung im Alter vorzunehmen. So wäre es denkbar, einen **allgemeinen Freibetrag** oder **eine prozentuale Freistellung für alle Alterseinkommen** zu gewähren. Dies würde bedeuten, dass vorhandene Alterseinkommen nicht vollständig auf die Grundsicherung im Alter angerechnet werden und entspräche faktisch einer Erhöhung dieser Sozialhilfeleistung. Diese Option könnte aber vermutlich so ausgestaltet werden, dass die Kosten geringer als bei der Aufstockung der Renten langjährig Versicherter oder der Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs wären, da weitere Einkommen, Vermögen sowie der familiäre Kontext bei der Überprüfung eines möglichen Anspruchs auf Grundsicherung im Alter grundsätzlich zu berücksichtigen sind.

Mit der Einführung eines allgemeinen Freibetrags oder einer prozentualen Freistellung für alle Alterseinkommen stiegen – insbesondere in Kombination mit der Einführung der Pflichtversicherung aller bisher nicht obligatorisch in der GRV abgesicherten Selbstständigen – sowohl die **Anreize**, eine gering entlohnte sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufzunehmen, als auch die Anreize, private oder betriebliche Altersvorsorge zu betreiben (JG 2008 Zif-

fer 655). Hinsichtlich dieser beiden Aspekte besteht nämlich derzeit das Problem, dass es für Personen, die erwarten, in ihrer Ruhestandsphase einen Anspruch auf Grundsicherung im Alter zu haben, rational ist, nicht zusätzlich für das Alter vorzusorgen, da eine Rente aus der zusätzlichen Altersvorsorge voll auf den möglichen Anspruch auf die Grundsicherungsleistung angerechnet wird.

**535.** Die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgeschlagene **Zuschussrente** könnte dagegen als eine Art Kombination aus einer Aufstockung des Rentenbetrags und Einführung eines Freibetrags oder einer prozentualen Freistellung verstanden werden. Die Ähnlichkeit zur Einführung eines/r Freibetrags/prozentualen Freistellung besteht dabei zum einen darin, dass das so genannte „Trittbrettfahren“ an Attraktivität verliert (Ziffer 525), denn ohne die Existenz einer zusätzlichen Altersvorsorge besteht kein Anspruch auf die Zuschussrente. Zum anderen könnte sie – je nachdem, ob und wie eine Einkommensanrechnung letztlich stattfindet – im Hinblick auf diesen Aspekt bestehen. Darüber hinaus weist die Zuschussrente Ähnlichkeit zu den verschiedenen Optionen der Rentenaufstockung auf. Problematisch an der Zuschussrente ist, dass sie im Hinblick auf das Alterseinkommen massive Anreize setzt, von einer Vollzeit- auf eine Teilzeitstelle zu wechseln, da sie Kindererziehungszeiten und die Pflege von Angehörigen den Erwerbszeiten gleichstellt.

**536.** Insgesamt betrachtet führen – abgesehen von der Einführung einer allgemeinen Versicherungspflicht für bisher nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige und vorausgesetzt, die betroffenen Selbstständigen sind ausreichend sparfähig – die aufgezeigten Optionen zwar bei Eintritt in den Ruhestand dazu, den Bezug der Grundsicherung im Alter zu vermeiden; sie sind aber keineswegs so konzipiert, Altersarmut tatsächlich zu beseitigen. Da sie mit zusätzlichen finanziellen Belastungen, insbesondere der zukünftigen Generationen, verbunden sind und mit der Grundsicherung im Alter eine Mindesteinkommenssicherung besteht, stellt sich vielmehr die Frage nach der Notwendigkeit ihrer Einführung. Wichtiger wäre es, Altersarmut **präventiv** zu vermeiden. Damit würde erreicht, dass jede Generation ihre eigenen Kosten zur Vermeidung von Altersarmut übernehme.

Um Altersarmut wirksam vorzubeugen, sind Maßnahmen notwendig, die spätestens in, idealerweise jedoch schon vor der Erwerbsphase, ansetzen. Dabei ist der beste Schutz vor Altersarmut eine Kombination aus hoher schulischer und beruflicher Qualifikation, dem Vermeiden einer Erwerbsminderung sowie eigenverantwortlicher privater Altersvorsorge. Insofern sollte jeder Einzelne, aber insbesondere die Politik diese drei Voraussetzungen in den Mittelpunkt ihrer Bemühungen rücken.

**537.** Eine hohe Qualifizierung geht mit einem insgesamt geringeren Arbeitslosigkeitsrisiko einher (IAB, 2011), sodass durch eine **Bildungspolitik**, die bei der vorschulischen Erziehung beginnt und bei einer Ausweitung der Weiterbildung endet (JG 2009 Ziffern 450 ff.), die Beschäftigungschancen gerade bildungsferner und damit eher von Arbeitslosigkeit bedrohter Personen verbessert werden. Zudem kann eine die Beschäftigung fördernde Arbeitsmarktpolitik zur Reduktion des Altersarmutsrisikos beitragen. Da eine Erwerbsminderung aufgrund des daraus resultierenden begrenzten Potenzials, Einkommen zu erzielen, die individuellen Möglichkeiten, Rentenanwartschaften in der GRV zu erwerben und private Altersvorsorge zu

betreiben, stark einschränkt, sollte das Risiko einer Erwerbsminderung reduziert werden. Dazu können ein Ausbau der betrieblichen **Gesundheitspolitik** sowie individuelle Präventionsanstrengungen beitragen.

Der zur Beitragssatzstabilisierung notwendigen Absenkung des Leistungsniveaus in der GRV kann dagegen nur durch zusätzliche Altersvorsorge entgegengewirkt werden. Diese wird aus sozialpolitischen Gründen unter bestimmten Voraussetzungen zum Beispiel im Rahmen der sogenannten Riester-Rente staatlich gefördert und zudem nachgelagert besteuert, sodass unter bestimmten Umständen mit nur geringen Eigenbeiträgen für das Alter vorgesorgt werden kann. Allerdings ist vielen Förderberechtigten im Rahmen der Riester-Rente dieser Umstand gar nicht bekannt (Coppola und Gasche, 2011).

**538.** Im Hinblick auf die angestrebten Anpassungen im System der Altersvorsorge ist von vorschnellen, den Leistungskatalog der GRV ausweitenden und somit **teuren Maßnahmen abzuraten**. Wenngleich es in der Vergangenheit Entwicklungen gegeben hat, die zukünftig niedrigere und damit häufiger unter das Niveau der Grundsicherung im Alter zuzüglich der Kosten der Unterkunft fallende gesetzliche Renten erwarten lassen, ist dennoch relativ wenig über die zu erwartende gesamte Einkommens- und Vermögenssituation künftiger Generationen bekannt. So ist die zukünftige Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung schwer zu prognostizieren, wenngleich sich die Arbeitsmarktlage tendenziell besser als zwischen den Jahren 1990 und 2005 darstellen dürfte. Ebenso ist das künftige Vorsorgeverhalten schwer vorhersehbar, aber Alterseinkommen aus der privaten oder betrieblichen Altersvorsorge sollten an Bedeutung gewinnen.

Hinzu kommen die Anreize, welche die heute bestehenden und die diskutierten Maßnahmen setzen. So erhöht eine Zuschussrente zwar die Arbeitsanreize Geringqualifizierter, weil sie sich besser stellen, wenn sie arbeiten: Die Zuschussrente stellt sicher, dass Personen, die längere Zeit arbeiten, eine Rente über der Grundsicherung im Alter erhalten. Die Zuschussrente führt aber zu höheren Finanzierungslasten, insbesondere zukünftiger Steuerzahler. Daraus resultiert ein negativer Arbeitsanreiz.

**539.** Vor diesem Hintergrund sind kurative Maßnahmen wie die Aufstockung von Renten langjährig Versicherter, die vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales vorgeschlagene Zuschussrente, die Höherbewertung von Zeiten des Arbeitslosengeld II-Bezugs, die im Wesentlichen bei den gesetzlichen Renten ansetzen, aber auch die Einführung eines Freibetrags oder einer prozentualen Freigrenze im Rahmen der Grundsicherung im Alter skeptisch zu sehen – selbst wenn sie dazu geeignet wären, Fehlanreize sowohl im Hinblick auf die zusätzliche Altersvorsorge als auch im Hinblick auf das Vermeiden einer Versicherungspflicht in der GRV zu beseitigen. Denn die genannten Maßnahmen führen zu **finanziellen Mehrbelastungen** und bewirken **Mitnahmeeffekte**. Zudem existiert mit der Grundsicherung im Alter bereits eine Mindesteinkommenssicherung.

Um mögliches Trittbrettfahrer-Verhalten bei Selbstständigen zu verhindern, wäre eine **allgemeine Versicherungspflicht** für nicht obligatorisch abgesicherte Selbstständige geeignet, die

aus Sicht des Sachverständigenrates nicht als Pflichtversicherung in der GRV ausgestaltet werden muss.

Am wichtigsten sind aber **präventive Maßnahmen**, wie die Förderung der Qualifizierung, insbesondere bildungsferner Schichten, durch bildungspolitische Maßnahmen über den gesamten Lebenszyklus hinweg und die Stärkung der privaten Altersvorsorge, wenn Altersarmut wirksam verhindert werden soll.

### Eine andere Meinung

**540.** Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, teilt nicht die Auffassung der Mehrheit, wonach die implizite Besteuerung der Versicherten in der GRV als Argument für eine Einbeziehung **der (Solo-)Selbstständigen in die GRV** nicht ausreicht (Ziffer 530). Die derzeit bestehende Begünstigung der (Solo-)Selbstständigen, die auch bei der von der Mehrheit des Sachverständigenrates vorgeschlagenen allgemeinen Versicherungspflicht mit einem Wahlrecht bezüglich des Versicherungsträgers bestehen bliebe, schafft einen Anreiz, Beschäftigungsverhältnisse in dieser Rechtsform zu gestalten, um der impliziten Besteuerung zu entgehen. Die Tatsache, dass die Zahl der abhängig Beschäftigten in den Jahren 2000 bis 2010 um 0,5 vH zurückgegangen ist, während die Zahl der (Solo-)Selbstständigen um 29 vH zugenommen hat, deutet darauf hin, dass diese **Substitutionseffekte** ein durchaus beachtliches Ausmaß angenommen haben. Sie untergraben die Finanzierungsbasis der Sozialen Sicherungssysteme und führen über eine höhere Abgabenbelastung der zwangsweise Versicherten zu zusätzlichen Bestrebungen, Tätigkeiten wie beispielsweise Minijobs anzunehmen, die nicht der vollen Sozialversicherungspflicht unterliegen. Eine Einbeziehung der (Solo-)Selbstständigen in die GRV stellt somit einen Beitrag zur **Stabilisierung der öffentlichen Finanzen** dar, der in Anbetracht der zu erwartenden demografischen Herausforderungen dringend geboten ist.

**541.** Zudem hält es dieses Ratsmitglied für erforderlich, im Rahmen der Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung einen **allgemeinen Freibetrag für Vermögenseinkommen** einzuführen. Ansonsten wäre es, wie von der Mehrheit zutreffend festgestellt wird, für Personen, die in der Ruhestandsphase nur einen Rentenanspruch in Höhe der Grundsicherung erwarten, rational, nicht privat für das Alter vorzusorgen, da zum Beispiel eine Riester-Rente voll mit dem Anspruch auf Grundsicherung im Alter verrechnet würde (Ziffern 525). Dies ist schwer zu vereinbaren mit dem Bestreben der Politik, durch Zulagen die private Altersvorsorge gerade von Menschen mit geringen Einkommen zu fördern, um auf diese Weise Altersarmut zu vermeiden.

So gesehen ist ein allgemeiner Freibetrag durchaus geeignet, Altersarmut zu reduzieren. Dass dies mit zusätzlichen Belastungen einhergeht, ist nicht zu bestreiten. Diese ließen sich ganz einfach durch eine gesetzliche Rentenversicherungspflicht der (Solo-)Selbstständigen finanzieren. Diese würden damit zwar Rentenansprüche erwerben. Da viele der so tätigen Menschen jedoch nur vergleichsweise geringe Einkommen erzielen, wäre ihr Rentenanspruch häufig nicht höher als die ihnen ohnehin zustehende Grundsicherung.

Soweit die Meinung dieses Ratsmitglieds.

## II. Gesetzliche Krankenversicherung: Erfreuliche Finanzlage – Zusatzbeiträge nutzen

**542.** Die Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) steht zur Jahresmitte 2011 finanziell sehr gut da, was sich sowohl mit den nur kurzfristig wirksamen einnahme- und ausgabenseitigen Reformen des vergangenen Jahres als auch mit der guten konjunkturellen Entwicklung erklären lässt. Gleichwohl trägt die **gute finanzielle Lage** dazu bei, dass sich die ebenfalls zur Gesundheitsreform 2010 gehörende Finanzierung zukünftiger Ausgabensteigerungen über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge zumindest verzögert – es besteht sogar die Gefahr, dass sie niemals realisiert wird. Da das Ausgabenwachstum aufgrund des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts mittelfristig wieder dynamisch ansteigen wird, müssten vielmehr Maßnahmen ergriffen werden, die eine solche Entwicklung zumindest abschwächen. Dies ist bisher unterblieben; stattdessen liegt der Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Versorgungsstrukturen in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV-Versorgungsstrukturgesetz – GKV-VStG) vor, der eher finanzielle Mehrbelastungen zur Beseitigung der ärztlichen Unter- und Überversorgung vorsieht.

### 1. Finanzielle Lage

**543.** Insgesamt verzeichnet die GKV im ersten Halbjahr 2011 einen **Überschuss** von knapp 3 Mrd Euro, der sich aus einem Überschuss bei den Gesetzlichen Krankenkassen von 2,4 Mrd Euro und einem Überschuss im Gesundheitsfonds von etwa 0,5 Mrd Euro zusammensetzt. Insgesamt hat sich damit die finanzielle Situation gegenüber dem Vorjahreshalbjahr, in dem lediglich ein Überschuss von knapp 0,2 Mrd Euro ausgewiesen wurde, spürbar verbessert.

Die gesamten Einnahmen des **Gesundheitsfonds** lagen im ersten Halbjahr 2011 gut 5 vH über denen des entsprechenden Vorjahreshalbjahres und betragen 90,0 Mrd Euro. Dabei ist dieser deutliche Einnahmeanstieg vor allem auf die Zunahme der Beitragseinnahmen um gut 6 vH zurückzuführen, die als Folge der guten konjunkturellen Lage und der Erhöhung des Beitragssatzes um 0,6 Prozentpunkte zum 1. Januar 2011 zu sehen ist. Diesen Gesamteinnahmen standen Zuweisungen an die Krankenkassen in Höhe von 89,5 Mrd Euro gegenüber, die im Vergleich zum ersten Halbjahr des Jahres 2010 ebenfalls um 5 vH gestiegen sind.

**544.** Die **Gesetzlichen Krankenkassen** wiederum erzielten insgesamt Einnahmen in Höhe von 91,7 Mrd Euro, bei denen es sich fast ausschließlich um die Zuweisungen aus dem Gesundheitsfonds handelt. Ihre Ausgaben beliefen sich dagegen nur auf 89,3 Mrd Euro und haben sich gegenüber dem Vorjahreshalbjahr lediglich um gut 2,3 vH erhöht.

Allerdings verlief die Entwicklung der einzelnen **Ausgabenbereiche** sehr unterschiedlich: So haben sich die Ausgaben für Arzneimittel infolge der Erhöhung des Arzneimittelrabatts und des Inkrafttretens des Arzneimittelmarkt-Neuordnungsgesetzes (**AMNOG**) gegenüber dem Vorjahreshalbjahr um fast 6 vH reduziert und die Ausgaben für ambulante ärztliche Behandlung sind mit 2,9 vH zumindest langsamer als in der Vergangenheit angestiegen. Dies gilt auch für die Ausgaben für Krankengeld, die trotz einer Verlangsamung des Wachstums mit

einem Anstieg um 9,4 vH immer noch eine sehr dynamische Entwicklung aufweisen. Hierfür verantwortlich sind die steigende Zahl von Berechtigten, insbesondere in höheren Altersgruppen kurz vor der Verrentung, sowie der Anstieg der länger andauernden psychischen Erkrankungen.

Das Wachstum der Ausgaben für Krankenhausbehandlung hat sich dagegen gegenüber dem Vorjahreswert etwas beschleunigt und liegt am Ende des zweiten Quartals 2011 bei 4,2 vH. Des Weiteren haben sich die Netto-Verwaltungskosten gegenüber dem Vorjahreshalbjahr um 1,1 vH erhöht; da das **GKV-Finanzierungsgesetz** (GKV-FinG), das im letzten Jahr verabschiedet wurde, konstante Verwaltungskosten vorsieht, wird es hier im Verlauf des Jahres noch zu einer weiteren Abflachung kommen müssen.

**545.** Aufgrund der skizzierten Entwicklungen ist zu erwarten, dass sich die Liquiditätsreserve des Gesundheitsfonds am Jahresende 2011 mindestens auf gut 6 Mrd Euro belaufen wird. Von diesen sind aktuell etwa 3 Mrd Euro, nämlich 20 vH einer durchschnittlichen Monatsausgabe, als Mindestreserve vorzuhalten. Zudem sind 2 Mrd Euro in den Jahren 2012 bis 2014 für die Finanzierung der Zusatzbeiträge von Arbeitslosengeld II-Empfängern und für den Sozialausgleich vorgesehen, sodass die finanzielle Ausstattung der GKV immer noch als üppig zu bezeichnen ist.

## 2. Erfolgreiche Gesundheitsreform im vergangenen Jahr?

**546.** Mit der Verabschiedung des GKV-FinG und des AMNOG im Jahr 2010 sollten sowohl einnahme- als auch ausgabenseitige Reformvorhaben in der GKV umgesetzt werden. Während mit den ausgabenseitigen Maßnahmen eine **Begrenzung des Ausgabenwachstums**, insbesondere bei den Arzneimitteln, erreicht werden sollte, ist für die Einnahmeseite die Festschreibung des derzeitigen Beitragssatzes und die Finanzierung von zukünftigen Kostensteigerungen durch einkommensunabhängige und sozial ausgeglichene **Zusatzbeiträge** vorgesehen (JG 2010 Ziffern 408 ff.).

**547.** Im Hinblick auf die gute Finanzlage kann trotz Begünstigung durch die erfreuliche konjunkturelle Entwicklung festgehalten werden, dass – **zumindest in der kurzen Frist** – eine deutliche **Verbesserung der Finanzsituation der GKV** erreicht werden konnte, insbesondere haben sich die Ausgaben für Arzneimittel tatsächlich reduziert (Ziffer 544). Allerdings trägt die durch die Reformvorhaben erreichte gute finanzielle Ausstattung der GKV dazu bei, dass es im Jahr 2012 nicht zur flächendeckenden Einführung von Zusatzbeiträgen kommen wird und diese ebenso im Jahr 2013 vermieden werden könnte. Somit bleibt weiterhin abzuwarten, ob Ausgabensteigerungen im Gesundheitswesen zukünftig tatsächlich über einkommensunabhängige Zusatzbeiträge finanziert werden. Der Sachverständigenrat hat bereits im vergangenen Jahr darauf hingewiesen, dass der Einstieg in eine einkommensunabhängige Finanzierung der GKV womöglich „nur auf dem Papier“ realisiert worden ist (JG 2010 Ziffer 419) und sieht sich durch die bisherige Entwicklung in dieser Einschätzung bestätigt.

Grundsätzlich bestünde aber die Möglichkeit, die im GKV-FinG vorgesehenen Zusatzbeiträge zu der vom Sachverständigenrat präferierten **Bürgerpauschale** mit steuerfinanziertem Sozialausgleich weiterzuentwickeln. Auf diese Weise könnte dann die Abkoppelung der Beiträge der GKV und damit der Gesundheitskosten von den Arbeitskosten erreicht und der Wettbewerb um eine effiziente Leistungserbringung gestärkt werden. Diese Neuordnung der Finanzierung der GKV sollte zudem durch einen einheitlichen Krankenversicherungsmarkt ergänzt werden (JG 2010 Ziffern 413 ff.).

**548.** In der mittleren Frist ist aufgrund des demografischen Wandels und des medizinisch-technischen Fortschritts wieder mit einer wachsenden Ausgabendynamik zu rechnen, die lediglich eine auf Dauer angelegte Begrenzung zukünftiger Ausgabensteigerungen abschwächen könnte. Insbesondere wäre es von Bedeutung, bestehende **Effizienzreserven zu heben** (Richter, 2010; Afonso und Aubyn, 2005). Dabei müsste es insbesondere darum gehen, den Wettbewerb zwischen den Leistungserbringern zu stärken. Zudem wäre eine bessere Verzahnung der stationären und ambulanten Versorgung anzustreben (JG 2010 Ziffer 422).

**549.** Derartige Maßnahmen sind allerdings derzeit von der Bundesregierung nicht geplant. Vielmehr hat das Kabinett am 3. August 2011 den Entwurf des **GKV-VStG** verabschiedet, das im Wesentlichen zum 1. Januar 2012 in Kraft treten soll. Das GKV-VStG enthält ein ganzes Paket verschiedener die Versorgungsstruktur betreffender Maßnahmen, wird aber häufig verkürzt dargestellt, indem der Fokus allein auf die **Beseitigung der ärztlichen Unterversorgung in ländlichen Gebieten** gelegt wird. Dazu sollen unter anderem entsprechende Anreize im Vergütungssystem der Ärzte geschaffen, Maßnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf ergriffen und mobile Versorgungskonzepte gefördert werden. Zudem sollen die Möglichkeiten der Delegation von ärztlichen Leistungen und der Telemedizin ausgebaut werden.

Darüber hinaus enthält das GKV-VStG Maßnahmen, mit denen eine **ärztliche Überversorgung**, die vor allem in Städten besteht, reduziert werden soll. Dazu wiederum sollen die bestehenden Möglichkeiten der kassenärztlichen Vereinigungen erweitert werden, den freiwilligen Verzicht auf die vertragsärztliche Zulassung finanziell zu fördern. Schließlich sollen sie bei der Ausschreibung von Vertragsarztsitzen zur Nachbesetzung in überversorgten Planungsbereichen ein Vorkaufsrecht ausüben können. Insgesamt ist davon auszugehen, dass das GKV-VStG zu finanziellen Mehrausgaben führen wird.

### III. Soziale Pflegeversicherung: Defizit vorgezeichnet

**550.** Die Soziale Pflegeversicherung (SPV) weist erstmals seit dem Jahr 2008 zur **Jahresmitte 2011** wieder ein **Defizit** aus: Trotz der konjunkturell guten Lage überstiegen die Ausgaben der SPV in Höhe von knapp 10,9 Mrd Euro die Einnahmen im ersten Halbjahr 2011 um etwa 27 Mio Euro. Dabei sind die Gesamtausgaben um knapp 2,4 vH gestiegen; das Wachstum der Leistungsausgaben lag mit 2,3 vH in etwa auf gleicher Höhe. Die Gesamteinnahmen haben sich dagegen nur um 1,8 vH erhöht, obwohl das Wachstum der Beitragseinnahmen 2,1 vH betrug.

Zur Jahresmitte verfügte die SPV über liquide Mittel in Höhe von 5,1 Mrd Euro. Damit lag die Rücklage deutlich über ihrem gesetzlich vorgeschriebenen Minimum von einer halben durchschnittlichen Monatsausgabe, die sich derzeit auf knapp 1 Mrd Euro beläuft.

**551.** Obwohl die SPV zur Jahresmitte einen negativen Finanzierungssaldo ausweist, dürfte sie am **Jahresende 2011** noch einmal einen **Überschuss** erzielen. Ab dem Jahr 2012 kann aber davon ausgegangen werden, dass das Ausgabenwachstum das der Einnahmen übersteigen wird und die SPV – ohne Anpassungen – **in der mittleren Frist Defizite** ausweisen wird. Denn zum 1. Januar 2012 werden die Leistungssätze erneut um durchschnittlich 2 vH angehoben; danach werden die Leistungen im Abstand von drei Jahren dynamisiert, während sich gleichzeitig das Verhältnis von Beitragszahlern zu Leistungsempfängern aufgrund des demografischen Wandels verschlechtert.

**552.** Vor diesem Hintergrund wollte die Bundesregierung nach der parlamentarischen Sommerpause einen entsprechenden Gesetzentwurf vorlegen. Mit diesem sollte die im Koalitionsvertrag getroffene Vereinbarung umgesetzt werden, die umlagefinanzierte SPV zur Sicherstellung einer verlässlichen Teilabsicherung der Pflegekosten durch eine Kapitaldeckung zu ergänzen, die verpflichtend, individualisiert und generationengerecht ausgestaltet sein soll. Die Bundesregierung hat aber bisher **keinen Gesetzentwurf vorgelegt**, sodass weiterhin auf die angekündigte Pflegereform gewartet werden muss.

**553.** Aus Sicht des Sachverständigenrates sollte eine finanzierungsseitige Reform der SPV darauf abzielen, kommende Generationen durch eine Reduktion der intergenerativen Umverteilung zu entlasten sowie die wettbewerbsschädliche Risikomischung zwischen Sozialer und Privater Pflegeversicherung abzubauen. Aus diesem Grund schlug der Sachverständigenrat in seinem Jahresgutachten 2004/05 eine **Bürgerpauschale mit integriertem steuerfinanzierten Sozialausgleich** vor, die allerdings aufgrund der institutionellen Verbundenheit mit der GKV nur bei gleichzeitiger Einführung in beiden Sozialversicherungen sinnvoll gewesen wäre (JG 2004 Ziffern 510 ff.).

**554.** Da die einkommensunabhängige Beitragsbemessung in der GKV bislang keine politische Mehrheit gefunden hat, können verschiedene andere Optionen in Erwägung gezogen werden. So könnte beispielsweise an eine Weiterentwicklung des Beitragssplittings in der Art gedacht werden, dass der Beitragssatz für Rentner angehoben wird. Auf diese Weise würde die intergenerative Umverteilung, die zulasten jüngerer Kohorten geht, reduziert werden. Dabei sollte diese Maßnahme durch die Einführung einer **staatlich geförderten privaten Pflegeversicherung** ergänzt werden (JG 2008 Ziffer 702).

Angesichts der weiterhin hohen Konsolidierungserfordernisse in den öffentlichen Haushalten kann sich der Sachverständigenrat alternativ die Einführung einer **kapitalgedeckten zweiten Säule als Pflichtversicherung** zur Absicherung des Pflegerisikos ohne umfassende staatliche Förderung vorstellen. Diese müsste so ausgestaltet sein, dass neben die Versicherungspflicht der Kontrahierungszwang für die Versicherungen tritt. Die kapitalgedeckte Pflichtversicherung würde das Risiko steigender Pflegekosten abdecken und erforderte lediglich einen gerin-

gen von den Versicherten aufzubringenden Zusatzbetrag. In welchem Ausmaß dafür ein Sozialausgleich zu gewähren wäre, hängt von der Höhe der zu zahlenden Prämien im Vergleich zu den geringen Einkommen ab.

Der Vorteil einer solchen Pflichtversicherung besteht im Vergleich zur Erhöhung der Beitragssätze in der SPV darin, dass nicht lediglich die Arbeitseinkommen, sondern das gesamte Einkommen der Versicherten zur Finanzierung herangezogen würden. Wiederum ist dann von **geringeren Verzerrungen** auszugehen. Die Wahlfreiheit der Versicherten könnte zudem in gewissem Maße den Wettbewerb zwischen den Versicherungen anregen.

#### IV. Arbeitslosenversicherung: Finanzielle Lage besser als erwartet

**555.** Am Ende des dritten Quartals des Jahres 2011 wies die Bundesagentur für Arbeit einen **Überschuss** von 1,2 Mrd Euro aus: Einnahmen von 26,5 Mrd Euro standen Ausgaben von 25,3 Mrd Euro gegenüber. Allerdings ist dieses positive Finanzergebnis unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Bundesagentur für Arbeit bereits 70 vH der Beteiligung des Bundes an den Kosten der Arbeitsförderung von insgesamt 8 Mrd Euro zur Vermeidung von Liquiditätshilfen abgerufen hat; die Beteiligung des Bundes wäre gemäß § 363 Abs. 1 SGB III eigentlich erst am Jahresende in einer Summe fällig. Zudem trägt die beinahe vollständige Stundung des Eingliederungsbeitrags der Bundesagentur für Arbeit an den Bund von insgesamt 4,5 Mrd Euro bis zum Jahresende zu dem positiven Finanzergebnis am Ende des dritten Quartals 2011 bei.

**556.** Zum **Ende des Jahres 2011** wird die Bundesagentur für Arbeit dagegen ein **Finanzierungsdefizit** aufweisen, das sich auf etwa 0,5 Mrd Euro belaufen dürfte. Damit bliebe es deutlich hinter dem im Haushaltsplan für das Jahr 2011 erwarteten Defizit von 5,4 Mrd Euro zurück. Dies ist vor allem auf die gute konjunkturelle Entwicklung und die positive Arbeitsmarktlage zurückzuführen. So haben der im Jahr 2011 zu verzeichnende Anstieg der sozialversicherungspflichtigen Beschäftigung, aber auch die **Anhebung des Beitragssatzes** zur Arbeitslosenversicherung um 0,2 Prozentpunkte auf 3,0 vH zum 1. Januar 2011 zu einem Anstieg der Beitragseinnahmen – der mit Abstand größten Position auf der Einnahmeseite der Bundesagentur für Arbeit – um 12,8 vH gegenüber dem dritten Quartal des Jahres 2010 geführt. Im gleichen Zeitraum haben sich die Ausgaben um 18,6 vH reduziert. Dies ist insbesondere auf einen Rückgang der Ausgaben für Arbeitslosengeld und einen Rückgang der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im dritten Quartal des Jahres 2011 um 18,1 vH beziehungsweise um 27,3 vH gegenüber dem entsprechenden Wert des Vorjahresquartals zurückzuführen.

Insgesamt zeigt sich, dass selbst ein Beitragssatz von 3,0 vH sogar in konjunkturell guten Zeiten nicht ausreichen scheint, um ein Finanzierungsdefizit in der Arbeitslosenversicherung zu vermeiden und Rücklagen für konjunkturelle Schwächephase aufzubauen (JG 2009 Ziffern 321 f., JG 2007 Ziffern 317 ff. und Deutsche Bundesbank, 2011).

## Literatur

- Afonso, A. und M. S. Aubyn (2005) *Non-parametric approaches to education and health efficiency in OECD countries*, Journal of Applied Economics, 8; (2), 227-246.
- Bieber, U. und M. Stegmann (2011) *Aktuelle Daten zur Altersarmut in Deutschland*, Deutsche Rentenversicherung 1/2011, 66-86.
- BMAS (2011) *Information für die Presse, Regierungsdialog Rente*, Stand: 12. September 2011.
- Caliendo, M., S. Kühn und F. Wießner (2010) *Die Nachhaltigkeit von geförderten Existenzgründungen aus Arbeitslosigkeit: Eine Bilanz nach fünf Jahren*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung, 42; (4), 269-291.
- Coppola, M. und M. Gasche (2011) *Die Riester-Förderung - Das unbekannte Wesen*, MEA-Diskussionspapier 244-2011.
- Deutsche Bundesbank (2011) *Monatsbericht August 2011*.
- Eurostat (2011)  
[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income\\_social\\_inclusion\\_living\\_conditions/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/income_social_inclusion_living_conditions/data/main_tables) (Stand vom 7.10.2011).
- Geyer, J. und V. Steiner (2010) *Erwerbsbiografien und Alterseinkommen im demografischen Wandel - eine Mikrosimulationsstudie für Deutschland*, DIW Politikberatung kompakt, 55.
- Goebel, J. und M. M. Grabka (2011) *Entwicklung der Altersarmut in Deutschland*, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, 80; (2), 101-118.
- Heien, T., K. Kortmann und C. Schatz (2007) *Altersvorsorge in Deutschland 2005*, Forschungsprojekt im Auftrag der Deutschen Rentenversicherung Bund und des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin.
- IAB (2011) *Jeder fünfte Geringqualifizierte ist arbeitslos*, IAB-Aktuell, 10.02.2011.
- Kohlmeier, A. (2009) *Die Ausweitung des Versichertenkreises der Gesetzlichen Rentenversicherung - Bestimmungsgründe und Verteilungswirkungen*, Frankfurt am Main.
- Krenz, S. und W. Nagl (2009) *Die Entwicklung der Ansprüche an die gesetzliche Rentenversicherung bis zum Jahr 2020*, ifo Dresden berichtet, 16; (2), 13-23.
- Krenz, S., W. Nagl und J. Ragnitz (2009) *Is There a Growing Risk of Old-Age Poverty in East Germany?*, Applied Economics Quarterly Vol. 55, Issue 60, Supplement, 35-54.
- Kumpmann, I., M. Gühne und H. S. Buscher (2010) *Armut im Alter - Ursachenanalyse und eine Projektion für das Jahr 2023*, IWH Diskussionspapiere, Nr. 8, Institut für Wirtschaftsforschung Halle.
- Richter, W. F. (2010) *Finanzierung des Krankenversicherungsschutzes: Entgleiste Reformdebatte wieder auf Spur*, IZA Standpunkte Nr. 29.
- Sinn, H.-W. (2000) *Why a Funded Pension System is Useful and Why It is Not Useful*, International Tax and Public Finance, 7 (4/5), 389-410.
- Ziegelmeyer, M. (2010) *Das Altersvorsorge-Verhalten von Selbstständigen - eine Analyse auf Basis der SAVE-Daten*, Schmollers Jahrbuch, 130; (2), 195-239.