

Stellungnahme

Sozialversicherungen in der Corona-Pandemie: Bewährte Absicherung garantieren und fair finanzieren!

Der deutsche Sozialstaat wird deutlich durch die bewährten Sozialversicherungen geprägt. Bis heute sind sie überwiegend „Arbeitnehmersicherungen“, in denen Selbstständige seltener und verbeamtete Personen nur im Einzelfall abgesichert sind. Dabei zahlen Arbeitgeber und Beschäftigte grundsätzlich jeweils die Hälfte der Beiträge („Parität“) im Umlageverfahren: Einnahmen werden jeweils für unmittelbare Ausgaben verwendet und Rücklagen nur übergangsweise gebildet. Die gegenwärtige Pandemie inklusive ihrer Nachwirkungen rückt auch die Sozialversicherungen in den Fokus und fordert sie teilweise bis aufs Äußerste. Für die gesetzliche Arbeitslosenversicherung (ALV), Krankenversicherung (GKV), Pflegeversicherung (SPV) und Rentenversicherung (GRV) werden im Folgenden Herausforderungen und Regelungsbedarfe beschrieben. Dabei wird deutlich: Die Sozialversicherungen sind durchaus leistungsfähig, aber sie können in dieser Ausnahmesituation auch schnell überfordert werden. Ihre zentrale Schutzwirkung aufrechtzuerhalten, ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, mit der die beitragszahlenden Beschäftigten nicht alleingelassen werden dürfen.

Die **Arbeitslosenversicherung** hat im Jahr 2019 Einnahmen von gut 35 Milliarden Euro verbucht und einen Überschuss von gut zwei Milliarden Euro erzielt. Dieser ließ ihre Rücklagen auf knapp 26 Milliarden Euro und damit auf circa 80 Prozent der Ausgaben eines Jahres anwachsen. In Notlagen ist sie mit einer Bundesgarantie zur Aufrechterhaltung der Zahlungsfähigkeit abgesichert, allerdings nur durch zinslose Darlehen und nicht durch echte Zuschüsse. Laufende Bundeszuschüsse werden ebenfalls nicht gezahlt. Krisenrelevante Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung sind neben dem Arbeitslosengeld (ALG) das Kurzarbeitergeld (Kug) und das Insolvenzgeld.

ALG wird in Höhe von 60 Prozent des vor der Arbeitslosigkeit versicherten Nettolohns geleistet; die Ersatzrate für Versicherte mit Kindern beträgt 67 Prozent. Die maximale Bezugsdauer ist vom Alter und der Versicherungsdauer abhängig und wird nun wegen der Corona-Krise übergangsweise um drei Monate verlängert. Personen im ALG-Bezug sind weiter sozialversichert, erwerben also auch zusätzliche Rentenansprüche (allerdings nicht in voller Höhe). Die Kosten dafür trägt die Arbeitsagentur aus Beitragsmitteln.

Ist in Krisenzeiten weniger Beschäftigung notwendig, so können Arbeitgeber unter Umständen Kurzarbeit beantragen. Sie zahlen dann den Lohn für tatsächlich noch geleistete Arbeitsstunden, während die Arbeitslosenversicherung einen Teil des weggefallenen Rests ausgleicht. Das entsprechende Kurzarbeitergeld für diese Lücke wird grundsätzlich in gleicher Höhe wie das ALG und für bis zu zwölf Monate geleistet. Im Zuge der Corona-Krise sind diesbezüglich zwei Änderungen vereinbart worden. Erstens: Die maximale Bezugsdauer erhöht sich unter bestimmten Voraussetzungen auf 21 Monate. Zweitens: Der Lohnersatz steigt bei längerem Bezug auf 70 Prozent beziehungsweise 77 Prozent und schließlich 80 Prozent beziehungsweise 87 Prozent an.

Während Sozialversicherungsbeiträge auf den verbleibenden Lohn weiterhin zwischen Unternehmern und Beschäftigten geteilt werden, sind Beiträge auf das Kurzarbeitergeld (auch hier besteht also anhaltender Versicherungsschutz) eigentlich vollständig vom Arbeitgeber zu zahlen. Aktuell werden sie diesem aber bis zum Jahresende 2020 auf Antrag von der Bundesagentur für Arbeit (BA) erstattet und damit auch aus Beiträgen finanziert. Wie beim ALG-Bezug werden auf Kurzarbeitergeld 80 Prozent der Versicherungsbeiträge entrichtet, die für den zugrunde liegenden Lohnbestandteil fällig waren. GKV, SPV und GRV erhalten also einen teilweisen Ersatz für jene vollen Beiträge, die bei anhaltender Beschäftigung weiterhin gezahlt worden wären und nun krisenbedingt wegfallen.

Kurzarbeitergeld führt, wie eine Modellrechnung deutlich macht, zu erheblichen Kosten: Ein verheirateter Arbeitnehmer mit zwei Kindern und Steuerklasse IV, der aktuell ein Durchschnittsgehalt von 3.380 Euro brutto bezieht (entspricht etwa 2.150 Euro netto), hätte bei 100 Prozent Arbeitsausfall und sogenannter „Kurzarbeit null“ Anspruch auf ungefähr 1.440 Euro Kurzarbeitergeld. Da sich die auf Antrag übernommenen Sozialversicherungsbeiträge auf weitere 1.000 Euro summieren, entstehen für die BA monatliche Gesamtkosten von nahezu 2.500 Euro. Die bisherige Rücklage der ALV würde damit ausreichen, um gut zehn Millionen „Kurzarbeit-null-Monate“ für den skizzierten Durchschnittsfall zu finanzieren. Kommt es unter den ungefähr 34 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten zu umfassender und länger anhaltender Kurzarbeit, so ist dieser Puffer rasch aufgebraucht – bei höheren Ersatzraten sogar noch schneller. Offensichtlich ist dieses Szenario keineswegs rein theoretisch: Bereits Ende April 2020 hatten Arbeitgeber in Deutschland für rund zehn Millionen Beschäftigte Kurzarbeit angemeldet. Welcher Anteil von ihnen in welchem Ausmaß betroffen ist und sein wird, wird erst mit einiger Verzögerung feststehen – die Dimensionen und möglichen Auswirkungen sind jedenfalls enorm.¹

¹ Schon im Mai 2020 rechnete die BA infolge der Corona-Pandemie mit einem Jahresverlust von gut 30 Milliarden Euro, der ihre Rücklagen folglich komplett aufzehren und eine zeitnahe Unterstützung durch den Bund erforderlich machen würde:
<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-wegen-kurzarbeit-und-arbeitslosigkeit-arbeitsagentur-rechnet-mit-36-2-milliarden-euro-verlust/25857364.html>

Kann der Lohn schließlich wegen einer Insolvenz des Arbeitgebers nicht mehr gezahlt werden – ein in naher Zukunft gegebenenfalls häufiger eintretendes Szenario – so leistet die ALV für maximal drei Monate ein Insolvenzgeld in Höhe des versicherten Nettoeinkommens. Es wird allerdings nicht durch Beiträge, sondern durch eine separate Arbeitgeberumlage finanziert, die aber ihrerseits nur zu einer Rücklage von etwa 1,5 Milliarden Euro geführt hat.

Insgesamt bieten die gesetzliche Arbeitslosenversicherung und die darin enthaltenen Lohnersatzleistungen ein durchaus umfassendes „Auffangnetz“, das vorübergehend einen erheblichen Teil wegfallender Löhne ausgleichen kann. Darüber hinaus gewährleistet sie durch ihre Beitragszahlungen für Leistungsbeziehende wirksamen Schutz in anderen Sozialversicherungen und mindert deren Defizite. Die im internationalen Vergleich recht niedrigen Ersatzraten und die Bezugsdauern – wenngleich aktuell erhöht – sind allerdings „Achillesfersen“ für einen ausreichenden und in der Krise zuverlässigen Lohnersatz.

Mit einem Beitragssatz von durchschnittlich 15,5 Prozent hat die **gesetzliche Krankenversicherung** im Jahr 2019 gut 250 Milliarden Euro eingenommen. Ein Defizit von 1,5 Milliarden Euro ließ die Rücklage auf knapp 20 Milliarden Euro bei den Krankenkassen zurückgehen, was einer knappen Monatsausgabe entspricht. Darüber hinaus verfügt der Gesundheitsfonds, der die Einnahmen sammelt und an die Kassen verteilt, über rund zehn Milliarden Euro Reserve. Die finanzielle Beteiligung des Bundes verhält sich bislang spiegelbildlich zur Arbeitslosenversicherung: Er zahlt zwar einen auf 14,5 Milliarden Euro pro Jahr fixierten Zuschuss, übernimmt aber keine ausdrücklich festgeschriebene Garantie für die Zahlungsfähigkeit. Bei den Leistungen der GKV dominieren Krankenhaus- und ärztliche Behandlungen sowie Arzneimittel; das bei längerer Erkrankung als Lohnersatz gezahlte Krankengeld spielt eine untergeordnete Rolle.

Da die GKV keine allgemeine Bürgerversicherung ist, können sich viele sogenannte „gute Risiken“ mit positiven gesundheitlichen Aussichten und höherem Einkommen dem sozialen Ausgleich durch eine private Versicherung entziehen. Sie tragen also nicht (mehr) dazu bei, dass auch Menschen mit geringen Mitteln und Kranke erschwinglichen Schutz und gute medizinische Versorgung erhalten. Dadurch ist die gesetzliche Solidargemeinschaft letztlich unzureichend und „schief“ aufgebaut. Trotz dieses Defizits können die Krankenkassen ein auch im internationalen Vergleich recht leistungsfähiges Schutzsystem gewährleisten. In einer Pandemie mit vielen Behandlungsfällen und gegebenenfalls jeweils hohen Behandlungskosten kann dieses allerdings schnell an seine Grenzen stoßen. Dies gilt erst recht, wenn es dabei mit zusätzlichen Aufgaben belastet wird, die eigentlich von der Gesellschaft insgesamt aus Steuermitteln zu begleichen wären, wie etwa flächendeckende Tests auf Erkrankung oder Antikörper.

Die **soziale Pflegeversicherung** hat 2019 mit dem deutlich auf 3,05 Prozent erhöhten Beitragssatz trotz vorheriger Leistungsausweitungen einen Überschuss von 3,3 Milliarden Euro erzielt. Sie verfügt damit über eine Rücklage von etwa 6,7 Milliarden Euro, was knapp

zwei Monatsausgaben entspricht.² Anders als die GKV erhält sie bislang keinen Bundeszuschuss und muss wie diese auch ohne formale Liquiditätsgarantie des Bundes arbeiten. Sie ist im Gegensatz zu der organisatorisch mit ihr verbundenen Krankenversicherung keine weitgehende Vollversicherung, sondern folgt zur Kostenbegrenzung ausdrücklich dem Teilleistungsprinzip. Es wird stets nur ein pauschalierter Teil der für die notwendige Pflege anfallenden Kosten übernommen, während die Pflegebedürftigen (oder gegebenenfalls Angehörige oder Sozialhilfeträger) für die Differenz aufkommen müssen. Das hinsichtlich guter Pflege also strukturell unterfinanzierte SPV-System hat neben hohen individuellen Finanzierungsbedarfen weitere problematische Folgen: Oft muss die pflegerische Versorgung vom häufig nicht ausreichenden Personal in schwierigen Arbeitsbedingungen erbracht werden und weist Mängel auf. Gleichzeitig entziehen sich gute Risiken dem notwendigen solidarischen Ausgleich auch hier in vielen Fällen durch eine private Pflegeversicherung.

Kommt es infolge von Covid-19-Erkrankungen zu zunehmender Dauerpflegebedürftigkeit und werden wegen der Krise überfällige Verbesserungen bei der Personalausstattung und -entlohnung vorgenommen, so würde die Corona-Pandemie auch hier erhebliche Zusatzkosten bewirken. Angesichts der bereits heute unzumutbar hohen Eigenanteile müssten diese Belastungen gesamtgesellschaftlich getragen werden. Kurzfristige „Entlastungen“ der SPV sind hingegen weiterhin mit allen Mitteln zu verhindern: Dass Pflegebedürftige der Pandemie überproportional häufig zum Opfer fallen, ist Anlass für einen besseren Schutz dieser besonders gefährdeten Personengruppe.

2019 hat die **gesetzliche Rentenversicherung** mit dem seit 2018 konstanten Beitragssatz von 18,6 Prozent ein Aufkommen von fast 250 Milliarden Euro erzielt, das durch Zahlungen des Bundes aktuell um etwa 100 Milliarden Euro pro Jahr ergänzt wird. Da die Ausgaben um etwa zwei Milliarden Euro unter den Einnahmen blieben, ist die Rücklage der GRV auf ungefähr 1,8 Monatsausgaben angewachsen. Auch angesichts einer gesetzlich verankerten Bundesgarantie, die wie bei der ALV aber nur über zinslose Darlehen gewährleistet wird, scheint die Zahlungsfähigkeit der Rentenversicherung damit anhaltend gesichert. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass auch ihre Beitragseinnahmen von der Beschäftigungslage abhängen und so schon im März 2020 merklich zurückgingen (wenngleich die Beitragszahlungen der BA diesbezüglich dämpfend wirken). Wenn Renten wegen Alters, Erwerbsminderung und Tod sowie Zuschüsse zur Krankenversicherung und nicht zuletzt Präventions- und Rehabilitationsleistungen richtigerweise umfassend aufrechterhalten werden, können die Rücklagen bei versiegenden Zuflüssen rasch zurückgehen.

Zwar spielt die Rentenversicherung in der unmittelbaren Krise eine gegenüber der ALV und GKV nachgelagerte Rolle. Sie kann allerdings erheblich dazu beitragen, drastische

² Hinzu kommt ein mittelfristig aufgebauter Pflegevorsorgefonds, der allerdings nicht für aktuelle Aufgaben zur Verfügung steht: Mit ihm soll die Versicherung unterstützt werden, wenn sie ab Mitte der 2030er-Jahre voraussichtlich viele Leistungen für pflegebedürftige „Babyboomer“ erbringen muss.

Krisenfolgen abzumildern. Dies wirkt sich wiederum negativ auf ihren Haushalt aus. Erstens wäre es Aufgabe der GRV, mit Rehabilitationsleistungen die möglichst rasche Wiedereingliederung Covid-19-Genesener in das Berufsleben zu erleichtern. Zweitens – und erheblich kostenaufwendiger – wäre sie dafür zuständig, bei tatsächlich wegen Covid-19 Erwerbsgeminderten (zum Beispiel aufgrund einer dauerhaft deutlich reduzierten Lungenkapazität) Erwerbsminderungsrenten zu zahlen. Drittens wäre es Aufgabe der Rentenversicherung, anspruchsberechtigten Angehörigen von an einer Corona-Infektion verstorbenen Versicherten eine Hinterbliebenenrente zu zahlen. Wie bei der Pflegeversicherung gilt auch hier, dass der Wegfall oder das Nichteintreten von GRV-Leistungen durch Todesfälle eine gesellschaftlich inakzeptable „Entlastung“ der Sozialversicherung darstellt.

Insgesamt ist festzustellen: Die deutschen Sozialversicherungen hängen entscheidend von der Entwicklung der Lohnsumme ab und konnten aufgrund der guten Arbeitsmarktlage der 2010er-Jahre teils umfassende Rücklagen aufbauen. Dank dieser Finanzpolster und weiter laufender Einnahmen können sie gut mit Krisen umgehen, die zeitlich und in ihrer Intensität überschaubar sind. Wie schon in der Finanz- und Wirtschaftskrise ab 2008 erweisen sie sich dann auch als wichtige „automatische Stabilisatoren“: Ihre Zahlungen an Versicherte und Leistungserbringer wirken dem Nachfrageeinbruch entgegen und sind wertvolle Stützen für eine produktive Wirtschaft.³

Die aktuelle Corona-Pandemie stellt allerdings eine Ausnahmesituation dar, in der starke Einnahmenrückgänge und extreme Kostensteigerungen zusammentreffen – vor allem in der Arbeitslosenversicherung. Entsprechend ist ein rasches Aufbrauchen der im Umlagesystem als Krisenpuffer dienenden Rücklagen absehbar. Um die laufenden hohen Ausgaben zu finanzieren, könnten zwar prinzipiell die Beitragssätze entsprechend angehoben werden. Angesichts der kurzfristig notwendigen Summen scheidet diese Option allerdings insbesondere in der ALV aus. Auch in anderen Sozialversicherungen dürfte sie zu großen Belastungen der Beitragszahlerinnen und Beitragszahler führen, die diese gerade in der gegenwärtigen Lage kaum tragen können. In einer Notsituation wie dieser ist stattdessen die größtmögliche Solidargemeinschaft gefragt, also die gesamte Gesellschaft und der hinter ihr stehende „Steuerstaat“. Er muss die weitgehenden Arbeitnehmerversicherungen rechtzeitig durch umfassende und echte Zuschüsse unterstützen. Denn selbst wenn Darlehen an die Sozialversicherungen zinslos gewährt würden, so würde die erhebliche finanzielle Last damit bloß in die Zukunft verschoben. Eine angemessene Vergemeinschaftung anhaltender Krisenkosten für Beschäftigte wäre daher auch aus Gründen der Gerechtigkeit richtig:

Während die Beschäftigten ihre Lohnersatzleistungen etwa bei Kurzarbeit oder Arbeitslosigkeit durch ihre Versicherungsbeiträge zum Teil selber bezahlen, werden die Rettungspakete für Unternehmen und Selbstständige aus Steuermitteln finanziert. Dabei sind sie häufig nicht mit einer Pflicht zur Rückzahlung verbunden. Ein

³ Siehe auch <https://awblog.at/sozialstaat-stabilitaetsanker-in-der-krise/>.

Ausgleich der Belastungswirkungen ist daher notwendig, um dauerhafte Schiefagen zwischen Beschäftigten und Selbständigen zu vermeiden.⁴

Auf keinen Fall darf der gegenteilige Effekt eintreten, dass eindeutig gesamtgesellschaftliche Aufgaben, wie die bessere Bezahlung von Sorgearbeit oder allgemeine Corona-Testkampagnen endgültig von den Beitragszahlern getragen werden müssen. Damit würde das Ausbluten der Rücklagen in den Sozialversicherungen beschleunigt und anschließend die Beitragslast der Beschäftigten unzumutbar gesteigert.

Um wirtschaftlich „starke Schultern“ angemessen an der andauernden sozialpolitischen Bewältigung der Krise zu beteiligen, wird kein Weg am zeitweilig deutlichen Ausbau der Bundes- und Länderhaushalte vorbeiführen. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wäre dafür offensichtlich ungeeignet, da sie vor allem untere Einkommensgruppen belastet. Stattdessen muss es darum gehen, hohe Einkommen und Vermögen sowie ihre Übertragung (zum Beispiel durch Vererbung) umfassend heranzuziehen.

Dies kann gegebenenfalls zeitlich gestreckt geschehen, um Überforderungen zu vermeiden. Entscheidend ist, dass den staatlichen Einnahmen keine Rückzahlverpflichtung in der Zukunft entgegensteht. Die Finanzierung großer Summen über sich dann vielleicht wieder stärker rentierende Staatsanleihen wäre nämlich ein Ansatz, der Ungleichheit tendenziell noch erhöht: Wirtschaftlich besonders leistungsfähige Personen würden nicht etwa wesentlich zur Bewältigung der Krise verpflichtet, sondern sogar langfristig von ihr profitieren.

Mai 2020 (aktualisiert am 19.6.2020)

Dr. Magnus Brosig

Arbeitnehmerkammer Bremen
Referent für Sozialversicherungs- und Steuerpolitik
brosig@arbeitnehmerkammer.de

⁴ Dass das im Juni 2020 vereinbarte Konjunkturpaket zumindest bis 2021 gegebenenfalls erhebliche Bundeszuschüsse zur Begrenzung der allgemeinen Beitragsbelastung vorsieht, ist deshalb positiv zu bewerten.