

(13) Ausschuss für Ge-
sundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache

0010

15. Wahlperiode

**Schriftliche Stellungnahme zum
„Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Kranken-
versicherung und der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssicherungsgesetz-
BSSichG)“ - Bundestagsdrucksache 15/28**

**vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses „Gesundheit und Sozi-
ale Sicherung“ vom 12.11.2002**

**Die folgenden Bemerkungen beziehen sich nur auf den die gesetzliche Rentenversiche-
rung (GRV) betreffenden Teil des Gesetzentwurfs.**

1. Das Beitragssicherungsgesetz hat die Aufgabe, kurzfristig die Kassenlage der Rentenversi-
cherung bei akzeptablen Beitragssätzen in eine stabile Lage zu bringen. Das Gesetz besteht
vereinfacht gesagt aus drei aufeinander abgestimmten Komponenten:

- der Festlegung des Beitragsatzes bei 19,5 %,
- der Senkung der (Mindest-)Schwankungsreserve auf 0,5 Monatsausgaben zu eigenen Lasten
der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten sowie
- der über das Wachstum der Durchschnittseinkommen hinausgehenden Anhebung der Bei-
tragsbemessungsgrenze.

Zur Schwankungsreserve

2. Zur Aufrechterhaltung der Liquidität der GRV und zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen bei der GRV ist eine Schwankungsreserve vorgesehen. Diese Reserve hat die Aufgabe, sowohl saisonale Schwankungen zu glätten als auch konjunkturelle Schwankungen im Einnahmebereich auszugleichen, damit der Beitragssatz nicht ständigen Änderungen unterworfen ist. Gesetzlich ist vorgeschrieben (§ 158 SGB VI), den Beitragssatz unter Berücksichtigung der zu erwartenden Ausgaben eines Jahres und der vorgeschriebenen Schwankungsreserve festzusetzen. Dieses Prinzip ist bereits Ende 2001 durchbrochen worden. Die Schwankungsreserve folgte damals dem Beitragssatz, d.h. sie wurde gesenkt, um eine Beitragserhöhung zu vermeiden. Gegenwärtig soll ähnlich vorgegangen werden.

Bei der am 14.11.2001 anlässlich der Herabsetzung der Schwankungsreserve auf 0,8 Monatsausgaben erfolgten Anhörung ist von allen zur Anhörung erschienenen Verbänden und Sachverständigen die Meinung vertreten worden, dass 0,8 Monatsausgaben die untere vertragliche Grenze für die Höhe der Schwankungsreserve am Jahresende ist. Selbst diese Höhe wurde nur mit großen Bedenken akzeptiert.

3. Die erneute Reduktion der Schwankungsreserve auf einen Wert unterhalb des ursprünglich gesetzlich vorgesehenen Rahmens ist ein unsystematisches Mittel, das sich nicht zur Stabilisierung oder sogar zur Sanierung der Rentenfinanzen eignet. Dies hat bereits die Ende 2001 erfolgte Senkung der Schwankungsreserve gezeigt. Die durch die Reduktion der Reserve frei werdenden Mittel bewirken allenfalls einen einmaligen Effekt. Die geplante Festsetzung auf 0,5 Monatsausgaben schreibt zudem lediglich den aktuell erwarteten Zustand fest. Insoweit ergibt sich direkt kein zusätzlicher Effekt. Das Gesetz folgt lediglich der Realität bzw. der Kassenlage. Schwankungsreserven können ihren Zweck jedoch nicht erfüllen, wenn sie ständig herabgesetzt werden. Dies gilt übrigens in ähnlicher Weise für die Reserven der gesetzlichen Krankenkassen.

4. Für die Schwankungsreserve ist ein Korridor von 0,2 Monatsgaben vorgesehen. Solange sich diese innerhalb des daraus resultierenden Intervalls bewegt, kann der Beitragssatz stabil gehalten werden. **Um den Beitragssatz längerfristig stabil halten zu können, ist dieser Korridor aber deutlich zu gering; es existiert lediglich ein labiles Gleichgewicht.** Mit einem Korridor von 0,2 Monatsgaben ließen sich allenfalls kleine konjunkturelle Dellen aber keine länger andauernden Verwerfungen auffangen. Dies zeigt allein die Entwicklung dieses Jahres,

in der die Konjunktur zwar nicht weiter nachließ, das Konjunkturtief aber auch nicht überwunden werden konnte. Es erscheint daher zwingend, die Differenz zwischen den beiden Schwellenwerten der Schwankungsreserve auf 1 bis 1,5 Monatsausgaben festzusetzen. Nur derart kann die Schwankungsreserve das bewirken, was sie bewirken soll, und dies ist Voraussetzung für ein stabiles Gleichgewicht.

Zum Beitragssatz

5. Die Festlegung des Beitragssatzes auf 19,5 % für 2003 ist sicher nicht zu großzügig bemessen. Dieser Wert könnte sich - falls keine Besserung am Arbeitsmarkt erfolgt - sogar als zu knapp erweisen. Sollte sich die wirtschaftliche Situation deutlich bessern, kann nach einer Auffüllung der Schwankungsreserve der Beitragssatz gesenkt werden.

6. Die Problematik der Beitragssatzfestsetzung kann an der im Rentenversicherungsbericht 2001 der Bundesregierung vor einem Jahr vorgelegten Beitragsvorausberechnung dargelegt werden. **Selbst unter der niedrigen Beschäftigungs- und Wachstumsvariante wurde für 2003 ein Beitragssatz von 19,2 ermittelt - und das bei einer Schwankungsreserve von noch 0,8 Monatsausgaben.**

Es ist nicht davon auszugehen, dass sich die wirtschaftliche Situation innerhalb dieses Jahres unerwartet verschlechtert hat, und darauf die schlechte Entwicklung der Finanzen der GRV beruht. Die seinerzeit gemachten Annahmen hatten eine zu geringe Variationsbreite. Darauf weist auch die Tatsache hin, dass im Rentenversicherungsbericht 2001 das aus den verschiedenen Annahmen resultierende Intervall der für 2015 geschätzten Beitragssätze nur eine Breite von maximal 0,6 Prozentpunkten hat (der Beitragssatz für 2015 liegt zwischen 18,8 und 19,5 %). **Der obere Beitragssatz, der Ende 2001 für 2015 ermittelt wurde, ist aber bereits im Jahr 2003 erforderlich, und das obwohl gleichzeitig die Schwankungsreserve gesenkt wird. Hier sollten zukünftig bereits bei den Annahmen realistischere und damit größere Bandbreiten vorgesehen werden.** Die Ergebnisse im Rentenversicherungsbericht suggerieren fälschlicherweise, dass die Beitragssätze weitgehend robust gegenüber Veränderungen in den Annahmen sind. Dagegen könnte auch hier ein größerer Korridor bei der Schwankungsreserve dämpfend in beide Richtungen einer Beitragssatzentwicklung wirken.

Zur Beitragsbemessungsgrenze

7. Die über das durchschnittliche Wachstum von Löhnen und Gehältern hinausgehende deutliche Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze ist ein unsystematischer Schritt zur Erhöhung der Einnahmen. Sie ist nur kurzfristig gedacht sinnvoll. **Längerfristig stehen diesen höheren Beiträgen auch höhere Leistungen gegenüber, insofern ist diese Maßnahme langfristig gesehen kontraproduktiv für die Situation der Rentenversicherung.** Es bleibt offen, ob später, wenn aus den höheren Beitragszahlungen Ansprüche in größerem Umfang geltend gemacht werden, diese noch befriedigt werden können bzw. sollen.

Die Konsequenzen - vom labilen zum stabilen Gleichgewicht

8. Die Frage ist, ob kurzfristig Alternativen für die vorgesehenen Maßnahmen existieren. Die Diskussion um eine durchaus denkbare Verschiebung oder Aussetzung der Rentenanpassung ist schnell verstummt, obwohl eine derartige Maßnahme unabhängig von der Tatsache, dass eine Erhöhung der Beiträge zu einer Dämpfung der Rentenanpassung führt, diskussionswürdig ist und ggf. wegen des Basiseffektes dauerhaft wirken kann. Über weitere Alternativen soll hier nicht diskutiert werden, zumal beim Gesetzentwurf der kurzfristige Aspekt im Vordergrund steht.

9. Unabhängig davon, dass die anvisierte untere Grenze der Schwankungsreserve unter Umständen nicht ausreicht, um die Aufgaben einer Schwankungsreserve zu erfüllen, **scheint es zwingend geboten, die Obergrenze der Schwankungsreserve mindestens um das 1fache, möglichst um das 1,5fache einer Monatsausgabe oberhalb der Untergrenze festzusetzen.** Dies ist eine notwendige Voraussetzung für Kontinuität, Stabilität und Nachhaltigkeit in der Rentenpolitik, die allen am System Beteiligten signalisieren würde, dass versucht wird, die Probleme der GRV dauerhaft zu lösen.

10. Modellrechnungen der Entwicklung der finanziellen Lage in der Rentenversicherung müssen zudem von einem größeren Annahmenkorridor ausgehen als bisher; sie dürfen nicht allein Schönwetterprognosen in den Vordergrund stellen.

10. Der vorgelegte Gesetzentwurf soll der aktuellen Sicherung der GRV in einem längeren konjunkturellen Tief dienen. Es ist fraglich, ob er dieses Ziel erreicht. Durch Einbau eines größeren Korridors in der Schwankungsreserve ließe sich eine Lösung finden, die - falls das Tief

überwunden werden kann - über dieses Tief hinaus zur Stabilität in der GRV beiträgt. Ein stabiler Beitragssatz schafft Vertrauen in die Rentenversicherung. Nichts brauchen wir nötiger in der Rentenpolitik.

11. Bevor erneut eine Rentenreformkommission der Bundesregierung berufen wird, sollte der Schlussbericht der Enquête-Kommission Demographischer Wandel des 14. Deutschen Bundestages studiert werden. In dieser Kommission ist bereits zwischen Politikern und Sachverständigen intensiv diskutiert worden, welche Möglichkeiten es zur langfristigen Sicherung der Alterssicherungssysteme gibt. Es sind weitgehend einvernehmlich Handlungsempfehlungen zur Reform des Systems erarbeitet worden, die im Schlussbericht festgeschrieben wurden. Der Weg zu einer langfristigen Stabilität der Alterssicherungssysteme ist damit schon vorgezeichnet worden - und das im Einvernehmen der gegenwärtig im Bundestag vertretenen Parteien.

Denn eines ist sicher, der große Wurf, eine dauerhafte Lösung also, im Bereich der Alterssicherung gelingt nur im Zusammenwirken aller im Bundestag vertretenen Parteien, wie es früher - z.B. 1989 - in der Rentenreform möglich war.