

(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache

0007

15. Wahlperiode

Stellungnahme des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger

zum

Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung (Beitragssatzsicherungsgesetz-BSSichG) - BT-Drucksache 15/28 -

A. Finanzierung der Rentenversicherung

1. Entwicklung der Einnahmen der Rentenversicherung

Nach dem Rückgang der Beitragseingänge im zweiten Halbjahr 2001 infolge der sich abkühlenden Konjunktur sind die Beiträge im laufenden Jahr erneut erheblich hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Diese Erwartungen waren noch im Frühjahr, gestützt auf die Aussagen der wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute, von der Annahme getragen, dass im Jahr 2002 die Beschäftigung - wenn auch nur leicht - zunehmen und die Löhne spürbar um rd. 2,2 % steigen würden.

Für das erste Halbjahr wiesen demgegenüber die Pflichtbeiträge lediglich einen Zuwachs von rd. 0,3 % aus, weshalb die Rentenversicherung bereits im Juli ernste Bedenken hinsichtlich der Realitätsnähe der Annahmen angemeldet hat. Seitdem haben sich die Pflichtbeiträge nur unwesentlich verbessert. Für das laufende Jahr

kann insgesamt nur noch von einem Anstieg der Pflichtbeiträge von 0,5 % ausgegangen werden. Die Pflichtbeiträge könnten dadurch im Jahr 2002 141 Mrd. € erreichen nach 140,4 Mrd. € im Vorjahr. Die Beiträge insgesamt würden um 0,9 % auf 165 Mrd. € wachsen, wozu die sich gegenläufig zur Konjunktur entwickelnden Beiträge der Bundesanstalt für Arbeit wesentlich beitragen.

Auf dieser Basis wird die Rentenversicherung das Jahr 2002 mit voraussichtlichen Einnahmen von rd. 216 Mrd. € und Ausgaben in Höhe von 219,8 Mrd. € abschließen, d. h. einen negativen Saldo von rd. 3,8 Mrd. € ausweisen. Am Jahresende würde die Schwankungsreserve im Vergleich zum Vorjahr um rd. 4,1 Mrd. € auf rd. 9,6 Mrd. € - oder 63 % der Monatsausgabe - gesunken sein. Nach dem Schwankungsreservebestimmungsgesetz vom letzten Jahr, das eine Senkung der Mindestreserve auf 80 % einer Monatsausgabe beinhaltete, war zwar ein Rückgang der Reserve vorgezeichnet, jedoch nur in einem Umfang von gut 1,5 Mrd. €.

In der damaligen Debatte hat sich die Rentenversicherung unter Verweis auf die vielfältigen Unwägbarkeiten mit Nachdruck gegen eine weitergehende Minderung der Rücklage ausgesprochen. Die zwischenzeitliche Entwicklung der Finanzen bestätigt die damalige Einschätzung in vollem Umfang. Rückblickend betrachtet war der Beitragssatz für das laufende Jahr um 0,3 Prozentpunkte zu niedrig.

Insgesamt resultiert daraus nicht nur ein ungünstigeres Ergebnis für das Jahr 2002, vielmehr ergeben sich hieraus zusammen mit der gebremsten ökonomischen Entwicklung und den vielfältigen Unsicherheiten auch erhebliche Vorbelastungen für das nächste Jahr. Die Risiken für die weitere Finanzentwicklung sind durch folgende Faktoren zu beschreiben

- die Höhe der Sonderzahlungen (z.B. Weihnachtsgelder),
- den Umfang möglicher Entgeltumwandlungen,
- den Umfang des Steueraufkommens (wegen der Bemessung des zusätzlichen Bundeszuschusses),
- eventuell geringere Beitragseingänge infolge der Umsetzung der Vorschläge der Hartz-Kommission und
- die weitere konjunkturelle Entwicklung mit ihren Auswirkungen auf Löhne, Beitragseinnahmen und Rentenausgaben.

2. Zum unterjährigen Liquiditätsverlauf

Die vorhandenen liquiden Mittel zum Jahresende unterscheiden sich von der Schwankungsreserve zum Jahresende im Wesentlichen durch die Grundstücke/Beteiligungen (insbesondere der BfA an der Wohnungsbaugesellschaft GAG-FAH) auf der einen und die Verwahrungen auf der anderen Seite. Am Ende des Jahres 2001 waren die vorhandenen liquiden Mittel um rund 1,7 Mrd. € oder gut 0,1 Monatsausgaben geringer als die Schwankungsreserve. Weil weder die Höhe der Rentenausgaben einschließlich des Rentenversicherungsanteils zu den Beiträgen zur Kranken- und Pflegeversicherung der Rentner noch die Höhe der Beiträge von Monat zu Monat gleich bleiben, variiert der Stand der liquiden Mittel im Verlaufe eines Jahres erheblich. Beim saisonalen Verlaufsmuster der Beitragseingänge der letzten Jahre wird nach der Rentenzahlung im Oktober regelmäßig der tiefste Stand der vorhandenen liquiden Mittel erreicht. Im Jahr 2001 betrug der Unterschied zwischen den Schwankungsreserve Ende Dezember und dem Stand der vorhandenen liquiden Mittel Ende Oktober mehr als 0,3 Monatsausgaben. Hinzu kommt, dass die BfA in den ersten Tagen eines Monats rund 2 Mrd. € liquide Mittel benötigt, um den von ihr für die Krankenversicherung durchzuführenden Risikostrukturausgleich vornehmen zu können.

B Zum Gesetzentwurf

Mit dem „Gesetz zur Sicherung der Beitragssätze in der gesetzlichen Krankenversicherung und in der gesetzlichen Rentenversicherung“ soll der unbefriedigenden Finanzsituation Rechnung getragen und gleichzeitig einem höheren Beitragssatzanstieg entgegengewirkt werden. Vorgesehen sind eine Anhebung des Beitragssatzes zur Rentenversicherung auf 19,5 % für das Jahr 2003, eine weitere Senkung und Verengung des Schwankungsreservekorridors auf 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben sowie eine Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze.

1. 19,5 % als Beitragssatz für 2003

Für das Jahr 2003 wird nach dem Gesetzentwurf ein Beitragssatz von 19,5 % gesetzlich festgelegt. Anders als in der Vergangenheit leitet sich dieser Beitragssatz aber nicht mehr aus der Vorgabe einer bestimmten Mindestschwankungsreserve zum Jahresende ab, sondern der Beitragssatz determiniert zusammen mit den Annahmen zur Wirtschaftsentwicklung die (voraussichtliche) Schwankungsreserve.

Damit trägt der Gesetzentwurf, zumindest was die Höhe des Beitragssatzes für das nächste Jahr betrifft, den Argumenten der Rentenversicherung insoweit Rechnung, als vor dem Hintergrund reduzierter Beitragseingänge und weiterer Risiken für die Finanzentwicklung von dem Beitragssatzziel von 19,3 % in Verbindung mit einer reduzierten Schwankungsreserve abgerückt wird.

Unter Zugrundelegung der wirtschaftlichen Eckdaten der Bundesregierung für das Jahr 2003, die einen Anstieg der Lohnsumme von rd. 2,5 % beinhaltet, errechnet sich bei einem Beitragssatz von 19,5 % zum Jahresende 2003 eine Schwankungsreserve von 66 % einer Monatsausgabe. Dabei wurden die Auswirkungen aus der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze und Beitragsausfälle als Folge der zur Diskussion stehenden verschärften Anrechnung von Vermögen und Einkommen eines Lebenspartners auf die Höhe der Arbeitslosenhilfe berücksichtigt. Die errechnete Schwankungsreserve liegt innerhalb des neuen Korridors für den Zielwert von 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben.

Bei geltendem Recht würde im Jahr 2003 unter den genannten Annahmen und dem Erfordernis einer Mindestschwankungsreserve von 0,8 Monatsausgaben ein Beitragssatz von 19,9 % vorausgerechnet. Der Rentenversicherung verbliebe am Jahresende eine Schwankungsreserve von 0,85 Monatsausgaben.

Angesichts der geplanten drastischen Senkung und Verengung des Zielkorridors für die Schwankungsreserve und der damit verbundenen Beschränkung der finanziellen Reaktionsmöglichkeiten kann sich die Rentenversicherung nicht auf die Zugrundelegung eines einzigen ökonomischen Entwicklungspfades beschränken. In einer alternativen Berechnung wird deshalb ein gedämpfter Anstieg der beitragspflichtigen Lohnsumme von 1,5 % unterstellt. Dies würde bei einem Beitragssatz von 19,5 % zu einer Schwankungsreserve am Jahresende von nur 52 % einer Monatsausgabe führen. Dabei sinkt der Stand der vorhandenen liquiden Mittel im Oktober 2003 auf einen Wert von 17 % einer Monatsausgabe bzw. 2,6 Mrd. €. Stellt man zusätzlich in Rechnung, dass die BfA für den von ihr für die Krankenversicherung durchzuführenden Risikostrukturausgleich regelmäßig in den ersten Tagen eines Monats rd. 2 Mrd. € benötigt, wäre eine Liquiditätsreserve faktisch nicht mehr

vorhanden. Damit sind Liquiditätsprobleme bereits bei geringsten Abweichungen vom Projektionspfad vorprogrammiert.

Im Übrigen wird unter diesen Rahmendaten deutlich, dass ein niedrigerer Beitragsatz von z. B. 19,3 % und eine Mindestschwankungsreserve von 50 % sich gegenseitig ausschließen.

2. Weitere Senkung und Verengung des Schwankungsreservekorridors

Mit einem Beitragssatz von 19,5 % wird die Finanzausstattung im nächsten Jahr um etwa 2 Mrd. € besser ausfallen als bei dem ursprünglich anvisierten Satz von 19,3 %. Auf der anderen Seite hält der Gesetzentwurf an der Grundentscheidung fest, den Zielkorridor für die Schwankungsreserve abzusenken. Der Korridor, der erst im letzten Jahr auf ein Intervall von 0,8 bis 1,2 Monatsausgaben gesenkt wurde, soll nun noch einmal reduziert werden, und zwar auf eine reduzierte Spannweite von 0,5 bis 0,7 Monatsausgaben.

Ab dem Jahr 2004 ist dieser Korridor Maßstab für die neu geregelte Verstetigung des Beitragssatzes. Danach ist der Beitragssatz jeweils für das folgende Jahr nur dann neu festzusetzen, wenn bei Beibehaltung des bisherigen Satzes die Schwankungsreserve zum Jahresende voraussichtlich außerhalb des Zielkorridors liegen würde. Anderenfalls gilt der zuvor gültige Beitragssatz fort. Würde beim vorherigen Beitragssatz der Korridor nach oben verlassen, ist der niedrigste Beitragssatz festzusetzen, bei dem 0,7 Monatsausgaben gewährleistet werden. Würde dagegen die Grenze von 0,5-Monatsausgaben bei fortgeltendem Beitragssatz unterschritten, ist der nächsthöhere Beitragssatz festzusetzen, der 0,5 Monatsausgaben sicherstellt.

Auf die bisher vorgesehene, komplizierte Regelung zur Verstetigung des Beitragssatzes über 3 Jahre hinweg, die ab 2004 gelten sollte, wird damit verzichtet. Dieser Verzicht stellt ohne Zweifel eine Vereinfachung dar und sorgt damit für bessere Transparenz. Gleichzeitig wird durch den Grundsatz der Fortgeltung des jeweils gültigen Beitragssatzes dem Anliegen nach Verstetigung noch hinreichend Rechnung getragen.

Kritisch zu beurteilen ist dagegen das Ausmaß der vorgesehenen weiteren Senkung der Zielwerte für die Schwankungsreserve. Ein möglicher Abbau der Reserven auf eine prospektive Untergrenze von 0,5 Monatsausgaben birgt erhebliche Risiken. Denn eine Schwankungsreserve von 0,5 Monatsausgaben zum Jahresende ergibt nach derzeitigem Verlaufsmuster für Ende Oktober eine verfügbare Liquidität unterhalb von 20 % einer Monatsausgabe, so dass das Risiko für die Inanspruchnahme unterjähriger Liquiditätshilfen durch den Bund drastisch steigt. Hierzu ent-

hält der Gesetzentwurf jedoch keine klarstellenden und damit stabilisierenden Regelungen.

Eine liquiditätsoptimierte Zahlung der Vorschüsse auf den Bundeszuschuss könnte die Diskrepanz zwischen dem Zielwert der Schwankungsreserve zum Jahresende und der unterjährigen Finanzsituation mildern. Eine gleichzeitige Erreichung der Ziele Begrenzung des Beitragssatzanstiegs und Liquiditätssicherung könnte erleichtert werden. Ein solches Vorgehen ist im Prinzip bereits nach geltendem Recht möglich bzw. wurde sogar schon praktiziert: Im Jahr 1985 wurden die Bundeszuschussraten nicht gleich verteilt, sondern so gezahlt, dass bis August 1985 etwa 0,5 Monatsausgaben an liquiden Mitteln vorhanden waren und im September und Oktober die Liquidität gesichert war. Im Einzelplan 11 des Bundeshaushalts wird seitdem jeweils erläutert, dass zur Stabilisierung der Finanzlage der Rentenversicherung von einer Zwölftelung der Bundeszuschussraten abgewichen werden kann. Ein optimiertes Verfahren der Liquiditätssicherung sollte jetzt konkretisiert und kodifiziert werden.

Als kritisch ist ferner die Halbierung der Schwankungsbreite auf ein Intervall von 0,2 Monatsausgaben anzusehen. Dieser verengte Zielkorridor verkraftet maximal eine Unterschätzung der Einnahmen um zwei Mrd. €. Eine unerwartet ungünstige Wirtschaftsentwicklung - wie in diesem Jahr - macht daher bei einer Rentenversicherung ohne nennenswerte Finanzspielräume eine erhebliche Beitragssatzerhöhung im Folgejahr notwendig. Zwischenzeitlich hätte der Bund die Rentenzahlungen sicherzustellen und die Rentenversicherung geriete in die unmittelbare Abhängigkeit vom Bundeshaushalt. Die gesamtwirtschaftlich wichtige, stabilisierende Wirkung der Schwankungsreserve würde aufgegeben.

Die Rentenversicherung darf zur Sicherstellung ihrer Liquidität nicht auf Darlehen angewiesen sein. Diese verlagern, weil sie zurückgezahlt werden müssen, die Probleme ins nächste Jahr und machen sie dann nur noch größer. Eine solche direkte Abhängigkeit vom Bundeshaushalt sollte im Hinblick auf das Vertrauen sowohl in das größte beitragsfinanzierte Alterssicherungssystem als auch in die Politik unter allen Umständen vermieden werden.

3. Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze

Als weitere Komponente zur Begrenzung des Beitragssatzanstiegs ist vorgesehen die Beitragsbemessungsgrenze zur Rentenversicherung anzuheben. Zur Zeit unterliegen die Einkommen der Versicherten bis etwa zum 1,8-fachen des Durchschnittsentgelts der Beitragspflicht, das sind 4500 € monatlich in den alten und 3750 € in den neuen Bundesländern. Gegenwärtig greift die Beitragsbemessungsgrenze bei rund 1,5 Mill. Versicherten.

Der Gesetzesentwurf sieht vor diese Grenze um gut 13 % auf das Doppelte des Durchschnittseinkommens zu erhöhen, also auf 5100 € in den alten und 4250 € in den neuen Bundesländern. Ohne diese zusätzliche Anhebung konnte nach der lohnbezogenen Fortschreibung für das kommende Jahr mit Beträgen von 4600 € bzw. 3850 € gerechnet werden. Die zusätzlichen Beitragseinnahmen durch die überproportionale Anhebung werden auf rund 1,1 Mrd. € geschätzt. Dies entspricht einem Entlastungseffekt von gut 0,1 Beitragssatzpunkten.

Die Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze betrifft die Versicherten mit Entgelten oberhalb der jetzigen und Beitragsbemessungsgrenze und deren Arbeitgeber besonders. Die von ihnen jeweils zu tragenden Anteile an den Rentenversicherungsbeiträgen werden bis knapp 60 € monatlich in den alten Bundesländern und knapp 50 € in den neuen Bundesländern steigen. Dafür können sie im Jahr bis zu zwei Entgeltpunkte erwerben (bislang etwa 1,8 Entgeltpunkte). Zudem trifft die Versicherten der Effekt eines steigenden Beitragssatzes. Angesichts des Ausmaßes dieser Veränderungen und vor dem Hintergrund, dass nicht wenige Versicherte für Einkommensteile oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze bereits in der Vergangenheit anderweitig Vorsorge getroffen haben, ist die Frage nach Vertrauensschutz- bzw. Übergangsregelungen berechtigt. Der beabsichtigte Beitragsentlastungseffekt würde hierdurch spürbar gemindert.

Langfristig müssten die von den Versicherten zusätzlich erworbenen Rentenansprüche befriedigt werden. Gerade in Zeiten ohnehin hoher Beitragssätze führt dies zu weiteren Belastungen für die zukünftigen Beitragszahler. Gleichzeitig erhalten die heutigen Rentner aufgrund des geringeren Beitragssatzes höhere Rentenanpassungen. Diese intergenerationalen Verteilungswirkungen und die Übergangs-

probleme aus der Erhöhung der Beitragsbemessungsgrenze sind gegenüber anderen Finanzierungsinstrumenten abzuwägen.