

(13) Ausschuss für Gesundheit

und Soziale Sicherung

Ausschussdrucksache

0342

vom 29.10.03

15. Wahlperiode

Stellungnahme

des

Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger

vom 29. Oktober 2003

anlässlich der Anhörung vor dem

Ausschuss für Gesundheit und Soziale Sicherung

des Deutschen Bundestages

am 30. Oktober 2003

zu

- den Entwürfen eines „Zweiten und Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ (Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN; Drucksachen 15/1830 und 15/1831),
- dem Antrag „Klarheit über Rentenfinanzen und Alterssicherung schaffen – Notwendige Reformmaßnahmen nicht auf die lange Bank schieben“ (Abgeordnete Andreas Storm, Annette Widmann-Maunz, Dr. Wolf Bauer, weitere Abgeordnete und Fraktion der CDU/CSU; Drucksache 15/1014) und
- dem Entwurf eines „Gesetzes zur Beendigung der Frühverrentung“ (Abgeordnete Dr. Heinrich L. Kolb, Dirk Niebel, Daniel Bahr, weitere Abgeordnete und Fraktion der FDP; Drucksache 15/1810)

•

INHALTSVERZEICHNIS:

<u>A. Zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN</u> ...	3
<u>I. Vorbemerkungen</u>	3
<u>II. Die Maßnahmen im Einzelnen</u>	7
1. <u>Absenkung der Mindestschwankungsreserve</u>	7
2. <u>Aussetzung der Rentenanpassung am 1. Juli 2004</u>	8
3. <u>Vollständige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner</u>	10
4. <u>Zeitnahe und individuelle Weitergabe von Beitragssatzänderungen in der GKV</u>	11
5. <u>Verschiebung des Auszahlungstermins für die Rente</u>	12
6. <u>Übertragung der Maßnahmen auf andere Alterssicherungssysteme</u>	13
7. <u>Zur Verfassungsmäßigkeit der Maßnahmen</u>	14
<u>III. Vollzugsaufwand</u>	15
<u>IV. Besonderer Teil</u>	17
<u>B. Zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU</u>	25
<u>C. Zum Entwurf eines „Gesetzes zur Beendigung der Frühverrentung“ der Fraktion der FDP</u>	27

A. Zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

I. Vorbemerkungen

1. Das Zweite und Dritte Gesetz zur Änderung des SGB VI und anderer Gesetze (2. und 3. SGB VI-ÄndG) sind Teile eines Maßnahmenpakets, mit dem die Bundesregierung die Rentenreform des Jahres 2001 weiterentwickeln und den Beitragssatz der Gesetzlichen Rentenversicherung für 2004 stabilisieren will. Die Regierung spricht sich dafür aus, die zentralen Elemente der einkommensbezogenen, paritätisch im solidarischen Umlageverfahren finanzierten Alterssicherung zu erhalten. Allerdings soll das bestehende System durch weitreichende Reformen im System weiterentwickelt werden.

Die Reformelemente lassen sich in kurzfristige, d. h. bereits 2004 wirkende, und in mittel- bis langfristige Vorschläge untergliedern. Zu den kurzfristigen Maßnahmen, die mit dem 2. und 3. SGB VI-ÄndG umgesetzt werden sollen, gehören:

- die Absenkung der Mindestschwankungsreserve von 50 % auf 20 % einer Monatsausgabe,
 - die Aussetzung der Rentenanpassung am 1. Juli 2004,
 - die vollständige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner ab 1. April 2004,
 - die zeitnahe und individuelle Weitergabe von Beitragssatzänderungen in der Gesetzlichen Krankenversicherung aufgrund der Maßnahmen im GMG an die Rentner und
 - die Verschiebung des Auszahlungstermins für die Rente auf das Monatsende für Rentner, deren Rente erstmalig ab dem 1. April 2004 beginnt.
 - Darüber hinaus wird die mit dem Haushaltsbegleitgesetz vorgesehene Absenkung des Bundeszuschusses um 2 Mrd. € zurückgenommen.
2. Die kurzfristigen Reformmaßnahmen werden vor dem Hintergrund einer schwierigen aktuellen Finanzentwicklung ergriffen. Während der ersten neun Monate des Jahres 2003 sind die Beiträge insgesamt zwar um 2,9 Prozent gestiegen. Allerdings ist dieser auf den ersten Blick deutliche Zuwachs vornehmlich auf die Anhebung des Beitragssatzes zum Jahresbeginn von 19,1 Prozent auf 19,5 Prozent zurückzuführen. Hinzu kam die Heraufsetzung der Beitragsbemessungsgrenze. Bereinigt um den Effekt der Beitragssatzerhöhung haben sich

die Pflichtbeiträge seit Jahresbeginn gegenüber dem Vergleichszeitraum des Vorjahres jedoch nur um 0,5 Prozent erhöht. Sie liegen damit um rund 2 Prozentpunkte unterhalb des Wertes, der bei der Beitragssatzfestsetzung zum Ende letzten Jahres für das laufende Jahr erwartet wurde.

Aufgrund der verhaltenen ökonomischen Entwicklung hat der VDR im Juli dieses Jahres einen Beitragssatzanstieg auf 19,9 Prozent für das Jahr 2004 prognostiziert. Inzwischen wird die Beschäftigung in diesem und den folgenden Jahren nach den Eckdaten der Bundesregierung nochmals etwas niedriger eingeschätzt. Die Entwicklung der Verdienste wurde um 0,3 Prozentpunkte leicht korrigiert. Die Bundesregierung geht zudem davon aus, dass die beitragspflichtigen Einnahmen – wie im Vorjahr – hinter der gesamtwirtschaftlichen Lohnsteigerung zurückbleiben. Ein spürbarer Zuwachs der beitragsrelevanten Lohnsumme wird erst für das Jahr 2005 erwartet.

Auf der Basis der aktuellen Beitragseinnahmen und der vorläufigen wirtschaftlichen Eckdaten errechnet sich zum Ende dieses Jahres eine Schwankungsreserve von 6,5 Mrd. € bzw. 0,42 Monatsausgaben. Dabei sind Mindereinnahmen in Höhe von 750 Mio. € in diesem Jahr und von 500 Mio. € in 2004 berücksichtigt, die sich aus der Möglichkeit für die öffentlichen Arbeitgeber ergeben, den Zahltermin für Löhne und Gehälter ab Dezember dieses Jahres um zwei Wochen zu verschieben. Insgesamt wird damit die Schwankungsreserve um 8 Prozentpunkte bzw. 1,3 Mrd. € unter dem (unteren) Zielwert einer halben Monatsausgabe liegen. Die verfügbare Liquidität wird Ende Oktober etwa 3,4 Mrd. € betragen.

Damit ist die Ausgangssituation für das Jahr 2004 in nicht geringem Maße vorbelastet. Mit den vorliegenden Eckdaten würde sich für 2004 unter Beibehaltung der bisherigen gesetzlichen Regelungen ein Beitragssatz von 20,3 Prozent errechnen. Der projizierte Beitragssatz von 20,3 % nach geltendem Recht war Anlass für die Bundesregierung und die Koalitionsspitzen das vorliegende Bündel von Anpassungsmaßnahmen zu beschließen. Damit soll der Beitragssatz für das Jahr 2004 bei 19,5 Prozent stabilisiert werden, was einem Einsparvolumen von rund 8 Mrd. € entspricht.

In diesem Zusammenhang ist vorgesehen, die vom Deutschen Bundestag Mitte Oktober schon verabschiedete Absenkung des Bundeszuschusses um 2 Mrd. € zurückzunehmen. Der Verband hatte im Vorfeld auf die erheblichen negativen Auswirkungen einer solchen Absenkung hingewiesen. Wäre es bei der zunächst geplanten Absenkung des Bundeszuschusses geblieben, hätten 10 Mrd. € eingespart werden müssen, um den Beitragssatz bei 19,5 Prozent stabil zu halten.

3. Das Einsparvolumen von 8 Mrd. € soll zum überwiegenden Teil durch eine nochmalige Reduzierung der Schwankungsreserve und zum anderen durch Eingriffe in die Leistungsansprüche insbesondere der Bestandsrentner realisiert werden.

Hinsichtlich der Schwankungsreserve ist dabei festzustellen, dass ein unterer Zielwert von 0,2 Monatsausgaben nicht geeignet ist, den Ausgleich vorhersehbarer unterjähriger Liquiditätsschwankungen zu gewährleisten, so dass die Rentenversicherung im Jahr 2004 bereits im 2. Quartal auf vorgezogene Bundeszuschüsse angewiesen sein wird. Eine schnellstmögliche Anhebung der Schwankungsreserve auf eine ihre Funktionsfähigkeit sichernde Höhe ist daher dringend gebeten.

Für die Rentner ergäbe sich durch die Maßnahmen im Jahr 2004 eine Minderung des Zahlungsbetrages. Sie beträgt für einen Standardrentner rund 10 € bzw. monatlich 0,85 Prozent der Rente. Faktisch würden damit die Rentner auf die Zahlungsbeträge des 1. Halbjahres 2003 verwiesen. Auch in 2005 und 2006 werden die Rentenanpassungen infolge der gebremsten Lohn- und Beitragsentwicklung zusammen mit den ohnehin wirksamen Anpassungsdämpfungen durch die Riester-Reform eher niedrig ausfallen. Sie werden gegen Null tendieren, da bereits in dieser Zeit der sog. Nachhaltigkeitsfaktor wirksam werden soll. Dies würde über einen längeren Zeitraum den Ausschluss der Rentner von der Inflationssicherung bedeuten.

Die angesprochenen Maßnahmen werden auf der einen Seite in ihrer Gesamtheit gerade ausreichend sein, die aktuell fehlenden Beitragseinnahmen zu kompensieren, auf der anderen Seite aber werden sie die Rentner in beträchtlichem Maße belasten. Bereits dies macht eine sorgfältige Abwägung zwischen den beschriebenen Maßnahmen und sonstigen Handlungsoptionen erforderlich. Dabei kommt vor dem Hintergrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation dem Argument besondere Bedeutung zu, dass weiter steigende Abgabenbelastungen für Arbeitnehmer und Betriebe möglicherweise noch nachteiligere Wirkungen für Wachstum und Beschäftigung und damit letztendlich auch für die Rentner hätten.

4. Sowohl in der Einleitung zum 2. als auch in der zum 3. SGB VI-ÄndG heißt es, dass der bei der Umsetzung des Gesetzes entstehende **Vollzugsaufwand** „geringfügig“ sei. Tatsächlich entsteht aber bei der Vollziehung beider Gesetze ein erheblicher Verwaltungsaufwand. Auf der Hand liegt dies im Hinblick auf die beschleunigte Weitergabe von Beitragssatzänderun-

gen in der GKV an die Rentner. Selbst die Aussetzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 bedarf aber umfangreicher Vorarbeiten, weil eine Reihe vollmaschineller Verfahren kurzfristig überprüft und angepasst werden müssten (Modifizierung von Terminläufen und Fehlerprüfungen etc.). Darüber hinaus wird auch die Belastung der Rentner mit dem vollen Pflegeversicherungsbeitrag zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führen, da die Rentenversicherungsträger den ca. 22 Mio. pflegepflichtversicherten Rentenbeziehern bzw. Zuschussempfängern zum 1. April 2004 Aufhebungsbescheide zustellen müssen. Der Übersichtlichkeit halber wird der einmalige und dauerhafte Vollzugsaufwand, der im Zusammenhang mit den Reformmaßnahmen entsteht, in Abschnitt III dieser Stellungnahme im Einzelnen beschrieben.

II. Die Maßnahmen im Einzelnen

1. Absenkung der Mindestschwankungsreserve

- 1.1 Der Entwurf zum 2. SGB VI-ÄndG sieht eine Absenkung der Mindestschwankungsreserve von 50 % auf 20 % vor.
- 1.2 Dieser Maßnahme kommt für das Ziel der Bundesregierung, den Beitragssatz von 19,5 % auch im Jahre 2004 zu halten, entscheidende Bedeutung zu. Die Reduktion um 0,3 Monatsausgaben oder rund 5 Mrd. € senkt den sonst erforderlichen Beitragssatzanstieg zur Rentenversicherung um rund 0,5 Prozentpunkte.
- 1.3 Die mit dieser Maßnahme einhergehenden Risiken für den Bundeshaushalt sowie für die Akzeptanz der Rentenversicherung sind jedoch beträchtlich: Selbst wenn die prognostizierten wirtschaftlichen Annahmen der Bundesregierung eintreffen, wird die Rentenversicherung im Jahr 2004 schon im 2. Quartal, im Jahr 2005 bereits im 1. Quartal auf einen vorgezogenen Bundeszuschuss angewiesen sein. Darüber hinaus werden zum Jahresende 2004 Liquiditätshilfen in Milliardenhöhe notwendig werden, sofern keine Raten auf die Bundeszuschüsse des Folgejahres vorgezogen werden können. Das Problem würde sich verschärfen, wenn die tatsächliche von der prognostizierten Entwicklung nur leicht nach unten abweicht. Hinzu kommt: Der Effekt des Abschmelzens der Schwankungsreserve wirkt sich nicht nachhaltig senkend auf den Beitragssatz aus, sondern wäre auf das Jahr 2004 beschränkt.

Die Schwankungsreserve hat mehrere Funktionen zu erfüllen. Sie soll unterjährige Liquiditätsschwankungen ausgleichen und darüber hinaus auch zur Stabilisierung des Beitragssatzes im Konjunkturverlauf beitragen. Mit dem für das Jahr 2004 auf 0,2 Monatsausgaben abgesenkten Niveau kann noch nicht einmal die Funktion, die Liquidität zu sichern, erfüllt werden. Die Schwankungsreserve muss daher schnellstmöglich wieder auf eine ihre Funktionsfähigkeit sichernde Höhe aufgefüllt werden. Zu begrüßen ist deshalb, dass nach den Plänen der Bundesregierung die Schwankungsreserve mittelfristig zu einer „Nachhaltigkeitsrücklage“ in Höhe von beispielsweise 1,5 Monatsausgaben aufgebaut werden soll. Dazu sollte vor allem der untere Zielwert wieder auf ein ausreichendes Niveau angehoben werden, um die unterjährige Liquidität ohne Inanspruchnahme von vorgezogenen Raten auf den Bundeszuschuss oder gar Betriebsmitteldarlehen zu gewährleisten.

2. Aussetzung der Rentenanpassung am 1. Juli 2004

- 2.1 Als weitere Maßnahme sieht der Entwurf des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch die „Aussetzung“ der Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 vor. Diesbezüglich geht der VDR davon aus, dass es sich um ein tatsächliches Aussetzen für ein Jahr und nicht lediglich um ein Verschieben des Anpassungszeitpunktes um ein halbes Jahr handelt.
- 2.2 Nach geltendem Recht würden die Renten im Jahr 2004 auf Basis der bislang vorliegenden Daten um rund 0,6 Prozent in Westdeutschland erhöht, die Steigerung in den neuen Ländern würde ein wenig darüber liegen. Der finanzielle Dämpfungseffekt der Aussetzung der Anpassung ist für 2004 auf Basis der aktuell zur Verfügung stehenden Daten mit rund 0,7 Mrd. € (knapp 0,1 Beitragssatzpunkte) zu veranschlagen. Für das erste Halbjahr 2005 mindern sich die Rentenausgaben in vergleichbarem Umfang. Das heißt bis zur Jahresmitte 2005 wird die Liquiditätsslage der Rentenversicherung durch diese Maßnahme um rund 1,4 Mrd. € verbessert. Der Beitragssatz wird im Jahr 2005 und in den Folgejahren aufgrund dieser Maßnahme um knapp 0,2 Beitragssatzpunkte gedämpft.

Von der Regierung war zunächst auch eine Verschiebung der Rentenanpassung um ein halbes Jahr – vom 1. Juli nächsten Jahres auf den 1. Januar 2005 – ins Gespräch gebracht worden. Dabei ist es für das Jahr 2004 aus finanzieller Sicht nahezu unerheblich, ob eine Aussetzung der Anpassung – hieße: nächste Anpassung am 1. Juli 2005 – oder eine Verschiebung der Anpassung – hieße: nächste Anpassung am 1. Januar 2005 – vorgenommen wird.

Für das Folgejahr 2005, in dem erstmalig die Rentenanpassung durch den neuen Nachhaltigkeitsfaktor beeinflusst wird, werden jedoch Unterschiede erkennbar. Eine Anpassung im Januar fällt 2005 geringer aus als eine Anpassung im Juli. Bei einer Januar-Anpassung würde nämlich auf die Beitrags- und Beschäftigungsentwicklung von 2002 auf 2003 zurückgegriffen. Die Januar-Anpassung in 2005 könnte sich dadurch sogar auf eine Null-Anpassung reduzieren. Demgegenüber wird bei einer Juli-Anpassung trotz des Übergangs von den aus der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung ermittelten „Löhnen“ auf „Versichertenentgelte“ die voraussichtlich günstigere Beitrags- und Beschäftigungsentwicklung von 2003 auf 2004 zugrunde zu legen sein.

Hinzu kommt, dass im Falle einer Umstellung der Rentenanpassung von Juli auf Januar die

diesbezüglich ausgearbeiteten Verwaltungsabläufe angepasst werden müssten.

- 2.3 Eine fristgerechte Umsetzung der Anpassungsaussetzung durch die Rentenversicherungsträger erfordert zwingend einen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens bis spätestens Dezember 2003 (siehe dazu im Einzelnen Abschnitt III).

3. Vollständige Tragung des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentner

- 3.1 Die Rentner tragen derzeit die Hälfte des Beitrages zur Pflegeversicherung in Höhe von 1,7 %, also 0,85 %. Vorgesehen ist die alleinige Finanzierung des Pflegeversicherungsbeitrags durch die Rentner ab dem 1. April 2004.
- 3.2 Diese Beitragsverlagerung auf die Rentner würde zu jährlichen Einsparungen in der Rentenversicherung in Höhe von etwa 1,6 Mrd. € (0,1 - 0,2 Beitragssatzpunkten) führen. Im Jahre 2004 würden aufgrund der Einführung zum 1. April lediglich 1,0 Mrd. € eingespart.
- 3.3 Zur Begründung ihres Vorschlags verweist die Bundesregierung darauf, dass die Arbeitnehmer bei der Einführung der Pflegeversicherung im Jahre 1995 durch Verzicht auf einen Feiertag die Finanzierung des Pflegeversicherungsbeitrages zu einem größeren Anteil übernommen hätten. Es sei deshalb gerechtfertigt, die Rentner mit dem vollen Beitragssatz zu belasten. Dem ist entgegenzuhalten, dass – jedenfalls die zukünftigen – mit dem vollen Beitrag belasteten Rentner in dem im Umlageverfahren finanzierten System der Sozialen Pflegeversicherung schon in ihrer Erwerbsphase an der Aufbringung von Beiträgen beteiligt und durch den Verzicht auf den Feiertag belastet waren. Mit dieser Belastung in der Erwerbsphase lässt sich eine weitere Belastung in der Ruhestandsphase nicht rechtfertigen. Uneingeschränkt gilt dies nur vorläufig nicht, weil die jetzigen Bestandsrentner noch nicht oder jedenfalls nicht lange Beiträge zu der erst 1995 eingeführten Sozialen Pflegeversicherung gezahlt haben. Weil die vorgesehene Neuregelung aber nicht befristet ist, entwertet sich dieses Argument im Zeitablauf selbst.

Kritisch ist die geplante Belastungsverschiebung beim Pflegeversicherungsbeitrag vor allem aufgrund der finanziellen Auswirkungen für die Rentner zu bewerten. Die Regelung führt zu einer Kürzung der Rentenzahlbeträge für 19,5 Mio. Rentner, die für einen Standardrentner monatlich rund 10 € bzw. 0,85 Prozent der Rente ausmacht. Faktisch würden damit die Rentner auf die Zahlbeträge des 1. Halbjahres 2003 verwiesen. Ob und in welchem Umfang sich die Kürzung mindert, wenn – wie angestrebt – der Beitragssatz zur Krankenversicherung sinkt, hängt von der Entwicklung in der jeweiligen Krankenkasse ab.

4. Zeitnahe und individuelle Weitergabe von Beitragssatzänderungen in der GKV

- 4.1 Im Entwurf des 2. SGB VI-ÄndG ist vorgesehen, dass Beitragssatzänderungen in der GKV nach Ablauf eines Zeitraums von drei Monaten an die Rentner weitergegeben werden müssen.
- 4.2 Eine zeitnahe Weitergabe von Beitragssatzveränderungen in der GKV an die Rentenbezieher ist grundsätzlich zu begrüßen. Allerdings werden Rentenbezieher und die Rentenversicherungsträger durch die Maßnahme erst entlastet, wenn die Krankenkassen ihren Beitragssatz tatsächlich senken. Dies dürfte in vielen Fällen erst im Laufe des Jahres 2004 der Fall sein. Haben Krankenkassen ihren Beitragssatz im Laufe des Jahres 2003 angehoben bzw. heben sie diesen noch bis zum 1. Januar 2004 an, tritt für Rentenbezieher und Rentenversicherungsträger zum 1. April 2004 zunächst eine zusätzliche Belastung ein, weil nach derzeitigem Recht am 31. März 2004 ein niedrigerer Beitragssatz, nämlich der vom 1. Januar 2003, auf ihre Rente angewandt wird.

5. Verschiebung des Auszahlungstermins für die Rente

- 5.1 Im Entwurf zum 3. SGB VI-ÄndG ist eine Verschiebung des Auszahlungstermins für die Rente auf das Monatsende vorgesehen. Die Maßnahme soll ab dem 1. April 2004 wirken und nur Rentennewugänge betreffen. Diese Neuregelung erfordert, da sie das Verwaltungsverfahren betrifft, die Zustimmung des Bundesrates.
- 5.2 Eine Verschiebung des Rentenzahltermins für Rentennewugänge auf das Monatsende hätte einen jährlichen kostendämpfenden Effekt von rd. 0,75 Mrd. € (knapp 0,1 Beitragsatzpunkte). Die jährliche Einsparung aufgrund dieser Maßnahme i. H. v. 0,8 Mrd. € würde sich über rd. 20 Jahre erstrecken. Aufgrund der Einführung zum 1. April 2004 (statt zum Jahresanfang) reduzierten sich die finanziellen Effekte im ersten Jahr jedoch um 25 %.
- 5.3 Insgesamt erscheint eine auf Rentennewugänge beschränkte Verschiebung des Rentenzahltermins insoweit vertretbar, als die Betroffenen zum Ende ihres letzten Arbeitsmonats ihr Arbeitsentgelt bzw. eine Lohnersatzleistung für den abgelaufenen Monat und am Ende des nächsten Monats ihre erste Rentenzahlung erhalten. Im Übrigen ändern die vorgesehenen Regelungen nichts an den gegenwärtigen Bedingungen für die Rentenversicherungsträger zur Bereitstellung der Vorschüsse zum Rentenzahltermin.

6. Übertragung der Maßnahmen auf andere Alterssicherungssysteme

- 6.1 Die Bundesregierung plant, dass Leistungseinschränkungen für die gesetzlich Rentenversicherten wirkungsgleich auf die Altersversorgung der Beamten übertragen werden. Dies wurde auch von der Bundesministerin für Arbeit und Soziale Sicherung in der Pressekonferenz zum Eckpunktepapier am 20. Oktober 2003 ausdrücklich betont. Auch die gesetzliche Rentenversicherung hat aus Gründen der sozialen Symmetrie eine wirkungsgleiche Übertragung von Leistungseinschnitten auf Beamte stets gefordert.
- 6.2 Unterschiedliche Regelungen zwischen gesetzlicher Rentenversicherung und Beamtenversorgung sind unter Beachtung der strukturellen Unterschiede der beiden Systeme möglichst einander anzugleichen. Dies gilt auch für die Grundsätze der Reform. Da sowohl die Beamtenversorgung als auch die gesetzliche Rentenversicherung wirtschaftlich dem Sozialaufwand zuzurechnen sind, den sich alle sozialen Sicherungssysteme unabhängig von ihrer rechtlichen Ausgestaltung teilen, und weil sich alle Alterssicherungssysteme auf die demografische Herausforderung der kommenden Jahre einstellen müssen, hat zwischen ihnen grundsätzlich Lasten- und Leistungsgerechtigkeit zu bestehen. Kürzungen des Leistungsniveaus dürfen nicht nur das eine, sondern müssen alle Systeme in vergleichbarem Maße treffen. Werden höhere Abgaben notwendig, um die Mehrkosten zu finanzieren, müssen sie – auf welchem Wege innerhalb der jeweiligen Systeme auch immer – gleichmäßig auf alle verteilt werden, die später auf diese Systeme angewiesen sind. Gleichheit gibt es nicht nur im System. Es gibt auch systemübergreifende Gleichheit. Die Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Systemen – etwa Beamtenversorgung und gesetzliche Rentenversicherung – rechtfertigt bei Detaillösungen keine größeren Unterschiede, als sie der Sache nach geboten sind. Soweit verfassungsrechtlich geschützte Positionen einer Harmonisierung entgegenstehen, muss innerhalb des Systems nach wirtschaftlich vergleichbaren Lösungen gesucht werden.

7. Zur Verfassungsmäßigkeit der Maßnahmen

Die Verlagerung des Pflegeversicherungsbeitrages auf die Rentner führt für 19,5 Mio. Personen zu einer Kürzung der Rentenzahlbeträge (siehe Abschnitt II 3). Bei einem Standardrentner beläuft sich die Kürzung der monatlichen Rente auf rund 10 €. Das entspricht 0,85 Prozent der Rente. Faktisch würden damit die Rentner in etwa auf die Zahlbeträge des 1. Halbjahres 2003 verwiesen. Ob und in welchem Umfang sich die Kürzung mindert, wenn – wie angestrebt – der Beitragssatz zur Krankenversicherung sinkt, hängt von der Entwicklung in der jeweiligen Krankenkasse ab.

Bedenkt man weiter, dass im Jahr 2004 keine Rentenanpassung stattfindet und dass die Rentenanpassungen in den Jahren 2005 und 2006 infolge der Anpassungsdämpfungen durch die Rentenreform 2001 („Riester-Treppe“) und den geplanten Nachhaltigkeitsfaktor niedrig sein oder sogar ganz ausfallen werden, bleiben die Rentner über Jahre von einer Inflationsanpassung ausgeschlossen. Dies hätte einen Wertverlust ihrer eigentumsrechtlich geschützten Rechtspositionen zur Folge, der nicht nur sozialpolitisch bedenklich, sondern auch verfassungsrechtlich nicht unproblematisch ist. Verwiesen sei insoweit auf das Urteil des Bundessozialgerichts vom 31. Juli 2002, das sich auf die Rentenanpassung zum 1. Juli 2000 bezieht. Das Gericht hat diese Anpassung, die sich nach der Inflationsrate richtete, zwar im Ergebnis für verfassungsrechtlich zulässig gehalten. Es hat aber betont, dass die Rentenanpassung unter dem besonderen Schutz der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes steht, soweit sie „innerhalb der Systemgrenzen der gesetzlichen Rentenversicherung dem Schutz bereits erworbener geldwerter Rechte vor inflationsbedingten Einbußen (also dem Schutz des realen Geldwertes des Rechts auf Rente) zu dienen bestimmt ist“.

Dieses Urteil ist ein weiterer Hinweis, dass der Handlungsspielraum des Gesetzgebers begrenzt ist. Wie weit insoweit seine Befugnis reicht, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, ist aber offen. Diese Befugnis von vornherein zu eng zu interpretieren, wäre in einer sich wandelnden Gesellschaft nicht angebracht. Gleichwohl gibt es ein – wenn auch geringes – verfassungsrechtliches „Restrisiko“, auf das der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, Prof. Dr. Papier, in den letzten Tagen in Interviews mehrfach hingewiesen hat.

III. Vollzugsaufwand

Sowohl in der Einleitung zum 2. als auch in der zum 3. SGB VI-ÄndG heißt es, dass der bei der Umsetzung des Gesetzes entstehende Vollzugsaufwand „geringfügig“ sei. Tatsächlich entsteht aber bei der Vollziehung beider Gesetze ein erheblicher Verwaltungsaufwand.

1. Die Aussetzung der Rentenanpassung ist für die Rentenversicherungsträger mit Verwaltungsaufwand in einer nicht zu vernachlässigenden Größenordnung verbunden. Die im Arbeitskreis für Informationstechnologie (AKIT) zusammengeschlossenen Rentenversicherungsträger haben für eine Rentenanpassung bzw. deren Vorbereitung zahlreiche vollmaschinelle Verfahren entwickelt, die kurzfristig überprüft und angepasst werden müssten (Modifizierung von Terminläufen und Fehlerprüfungen etc.). Angepasst werden müssen außerdem maschinelle Verwaltungsabläufe, die mit der Rentenanpassung in Zusammenhang stehen, so etwa die Abläufe zur Einkommensanrechnung (Aussetzungen von Datenanforderungen und Datenlieferungen etc.). Diese Anpassungsprozesse müssen spätestens im Januar des kommenden Jahres abgeschlossen sein. Dies erfordert einen Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens spätestens im Dezember 2003. Hinzu kommt, dass Veränderungen in den Versicherungskonten zum ursprünglich vorgesehenen Anpassungstermin einzuleiten sind. Die Erstellung der hierzu erforderlichen Programme müsste bis spätestens Mitte April 2004 abgeschlossen sein.
2. Auch die Belastung der Rentner mit dem vollen Pflegeversicherungsbeitrag führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Die derzeitigen Rentenbezieher haben in der Vergangenheit eine Mitteilung des Rentenversicherungsträgers bzw. des Renten Service erhalten, aus der sich ergab, dass sich der Rentenversicherungsträger an dem Pflegeversicherungsbeitrag zur Hälfte beteiligte bzw. einen Zuschuss zu den Aufwendungen für die Pflegeversicherung leistete. Dieser Bescheid muss nunmehr aufgehoben werden. Die Rentenversicherungsträger werden den ca. 22 Mio. pflegepflichtversicherten Rentenbeziehern bzw. Zuschussempfängern daher zum 1. April 2004 Aufhebungsbescheide zustellen müssen. Die dabei anfallenden Portokosten werden allein ca. 11 Mio. € betragen. Daneben fallen Verwaltungs-, Papier- und Druckkosten an.
3. Eine zeitnahe Weitergabe von Beitragssatzveränderungen in der GKV ist für die gesetzliche Rentenversicherung ebenfalls mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Insgesamt sind von der Maßnahme über 21 Millionen Rentenbezieher betroffen. Nach geltendem Recht

werden Beitragssatzveränderungen jeweils zum 1. Juli eines Jahres wirksam. Die Neuberechnung des Krankenversicherungsbeitrags und die Mitteilung dieser Maßnahme erfolgten bisher im Rahmen der Rentenanpassung. Künftig wird dies verteilt auf das ganze Jahr und in einem separaten zusätzlichen Verfahren erfolgen müssen, weil die Beitragssatzänderungen bei den Krankenkassen unterjährig zu ganz unterschiedlichen Terminen vorgenommen werden können und auch dann unmittelbar an die Rentner weitergegeben werden müssen. Es ändert sich dann nach Ablauf der drei Monate nicht nur der Rentenzahlbetrag. Es ist auch jeweils eine Unterrichtung der betroffenen Rentner über die Änderung erforderlich. Dadurch entstehen zwangsläufig zusätzliche Verwaltungs-, Papier-, Druck- und Portokosten.

4. Im Hinblick auf die Verschiebung der Rentenauszahlung auf das Monatsende sind neue Kennzeichnungen erforderlich, die jahrzehntelang unterschiedlicher Behandlungen bedürfen und gesonderte Abrechnungen erfordern.

IV. Besonderer Teil

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

VORSCHRIFT	TITEL
Art. 2	Gesetz über die Aussetzung der Anpassung der Renten zum 1. Juli 2004
Stellungnahme vom 28. Oktober 2003	

Vorschlag:

Der Text in Artikel 2 wird wie folgt formuliert:

„Die Rentenanpassung zum 1. Juli 2004 erfolgt nicht. Der am 30. Juni 2004 maßgebende aktuelle Rentenwert und der aktuelle Rentenwert (Ost) werden bis zum 30. Juni 2005 nicht verändert.“

Begründung:

Der Gesetzestext in Artikel 2 bringt nicht eindeutig das mit der Überschrift Gewollte zum Ausdruck. Es muss eindeutig bestimmt werden, dass zum 1. Juli 2004 keine Rentenanpassung stattfindet. Allein die Nichtveränderung des aktuellen Rentenwerts setzt noch nicht die Bestimmung z. B. des § 65 SGB VI außer Kraft, wonach zum 1. Juli **eines jeden Jahres** die Renten angepasst werden. Auch wenn § 65 verlangt, dass bei der Anpassung der bisherige durch den neuen aktuellen Rentenwert ersetzt wird, könnte argumentiert werden, dass diese Bedingung auch dann erfüllt ist, wenn alter und neuer aktueller Rentenwert gleich hoch sind.

Ob eine Rentenanpassung stattfindet (auch wenn sich keine Rentenerhöhung ergibt), ist z. B. für die Durchführung der Einkommensanrechnung auf Renten wegen Todes von Bedeutung. Bei allen Renten wegen Todes sind zum Zeitpunkt der Rentenanpassung die bisher berücksichtigten Einkommen zu überprüfen (§ 18d Abs. 1 SGB IV). Könnte also eine Rentenanpassung wegen des unklaren Gesetzestextes nicht ein-

deutig ausgeschlossen werden, käme auf die Rentenversicherung zum 1. Juli 2004 ein nicht unbeträchtlicher Arbeitsaufwand zu. Dieser sollte aber unbedingt vermieden werden.

Dabei dürfte es unbeachtlich sein, wenn in einigen wenigen Fällen ein höheres Einkommen für weitere zwölf Monate nicht berücksichtigt wird, weil nach § 18d Abs. 1 Satz 1 SGB IV Einkommensänderungen erst vom Zeitpunkt der nächsten Rentenanpassung an zu berücksichtigen sind. Erhöht sich z. B. ein bei der Einkommensanrechnung zu berücksichtigendes Einkommen nach der letzten Rentenanpassung, bleibt die Einkommenserhöhung bis zur nächsten Rentenanpassung unberücksichtigt. Hat also z. B. eine Witwe zum 1. August 2003 ihre bisherige Teilzeitarbeit in eine Vollzeitarbeit – mit doppeltem Verdienst – geändert, wird der im Juli 2003 erzielte Halbtagsverdienst bis zur nächsten Rentenanpassung weiter als maßgebender Verdienst berücksichtigt.

Bei einer entsprechenden Einkommensminderung (z. B. von einem Vollverdienst in eine Halbtagsbeschäftigung) kann das niedrigere Einkommen aber sofort berücksichtigt werden.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

VORSCHRIFT	TITEL
§ 18b Abs. 5 Satz 3 SGB IV-E	Höhe des zu berücksichtigenden Einkommens
Stellungnahme vom 28. Oktober 2003	

Vorschlag:

In § 18b Abs. 5 Satz 3 SGB IV ist die Angabe „§ 106 Abs. 2“ durch die Angabe „§ 106 Abs. 2 bis 4“ zu ersetzen.

Begründung:

Folgeänderung zur Änderung des § 106 Abs. 2 SGB VI. Die bisher in § 106 Abs. 2 geregelten Verteilungen und Begrenzungen des Zuschusses zur Krankenversicherung sind jetzt in den neuen Absätzen 2 bis 4 des § 106 SGB VI geregelt.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

VORSCHRIFT	TITEL
§ 106 Abs. 2 SGB VI-E	Zuschuss zur Krankenversicherung im Jahr 2004
Stellungnahme vom 28. Oktober 2003	

Vorschlag:

Der in der Vorschrift genannte Stichtag „1. März“ sollte überdacht werden.

Begründung:

Nach § 106 Abs. 2 SGB VI-E in der derzeit geltenden Fassung wird der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz der Krankenkassen vom BMGS zum 1. Januar eines Jahres festgestellt, er gilt dann ab dem 1. Juli dieses Jahres. In den letzten Jahren lag dieser Beitragssatz zum Teil erst Mitte April, also ca. drei Monate nach dem Stichtag vor (die Bekanntmachungen des BMGS an die Länder erfolgten in den letzten Jahren wie folgt: 10. März 2003, 12. April 2002, 19. Februar 2001, 13. April 2000 und 30. März 1999). Überträgt man diesen Zeitraum auf das neue Recht, würde der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz der Krankenkassen künftig mitunter erst Ende Mai/Anfang Juni eines Jahres vorliegen. Dies ist zu spät, denn die Rentenversicherungsträger benötigen den Wert bis spätestens 20. April eines Jahres, um die Zuschüsse im Rahmen der Rentenanpassung zum 1. Juli anpassen zu können. Der Stichtag „1. März“ kann nur beibehalten werden, wenn gewährleistet ist, dass der durchschnittliche allgemeine Beitragssatz der Krankenkassen bis zum 20. April festgestellt werden kann.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

VORSCHRIFT	TITEL
§ 255c SGB VI-E	Widerspruch und Klage gegen die Veränderung des Zahlbetrags der Rente zum 1. April 2004
Stellungnahme vom 28. Oktober 2003	

Vorschlag:

Der Gesetzestext sollten wie folgt formuliert werden:

„Widerspruch und Klage gegen

1. die Veränderung des Zahlbetrags der Rente,
2. die Festsetzung des Beitragszuschusses nach § 106 oder
3. den Wegfall des Beitragszuschusses nach § 106a

auf Grund einer Veränderung des Beitragssatzes zur Krankenversicherung oder des durchschnittlichen allgemeinen Beitragssatzes der Krankenkassen oder der Neuregelung der Tragung der Beiträge zur Pflegeversicherung haben keine aufschiebende Wirkung.“

In der Überschrift muss demzufolge der Verweis auf den 1. April 2004 entfallen. Sie muss lauten: „Widerspruch und Klage gegen die Veränderung des Zahlbetrags der Rente“.

Begründung:

Die derzeitige Formulierung berücksichtigt zum einen nicht, dass sich der Beitragszuschuss nach § 106 Abs. 3 SGB VI-E erst zum 1. Juli 2004 verändert. Zum anderen kann sich der Zahlbetrag der Rente infolge der künftig in jedem Monat möglichen Veränderung des Beitragssatzes der Krankenversicherung ändern. Auch ein Widerspruch gegen solche unterjährigen Zahlbetragsänderungen darf keine aufschiebende Wir-

kung haben. Im Übrigen wird der Begriff „Krankenversicherung der Rentner“ lediglich im Zusammenhang mit pflichtversicherten Rentnern verwendet.

Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

VORSCHRIFT	TITEL
§ 269a SGB VI-E	Zuschuss zur Krankenversicherung im Jahr 2004
Stellungnahme vom 28. Oktober 2003	

Vorschlag:

§ 269a SGB VI-E sollte zur Klarstellung um eine Regelung für in der Gesetzlichen Krankenversicherung versicherte Zuschussempfänger ergänzt werden.

Begründung:

§ 269a SGB VI-E normiert derzeit lediglich die Zuschussgewährung für in der BKV versicherten Zuschussempfänger im Jahre 2004. Der Übergang auf das neue Recht wird für die in der GKV versicherten Zuschussempfänger durch einen Verweis auf § 247 Abs. 1 SGB V-E in § 106 Abs. 2 SGB VI-E geregelt.

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze

VORSCHRIFT	TITEL
Artikel 1 Nr. 2 Buchstabe b, § 118 Abs. 1 SGB VI-E	Fälligkeit und Auszahlung
Artikel 1 Nr. 4, § 272a SGB VI-E	Fälligkeit und Auszahlung laufender Geldleistungen bei Beginn vor dem . . . (einsetzen: Datum des ersten Tages des vierten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats)
Stellungnahme vom 28. Oktober 2003	

Vorschlag:

Im Satz 1 ist das Wort „zum“ durch das Wort „am“ zu ersetzen.

Zugleich ist klarzustellen, dass es für die rechtzeitige Auszahlung hinreichend ist, wenn nach dem gewöhnlichen Verlauf die Wertstellung des Betrages der laufenden Geldleistung unter dem Datum des letzten Bankarbeitstages erfolgen kann.

Begründung:

Mit der bislang gültigen Formulierung „zum letzten Bankarbeitstag“ ist die Notwendigkeit verbunden, die Voraussetzungen für die Rentenauszahlung (Buchung und Wertstellung) bereits am Vortag zu schaffen. Entsprechend sind die Vorschüsse auf die Rentenzahlungen durch die Rentenversicherungsträger am Vortag des Auszahlungstages bereitzustellen.

Mit den vorgeschlagenen Änderungen würde die Möglichkeit eröffnet, die Voraussetzungen für die Auszahlung im Verlauf des Auszahlungstages zu schaffen und die Vorschüsse erst am Auszahlungstag bereitzustellen. Für die Rentenversicherung würden hieraus finanzielle Entlastungen in Form zusätzlicher Zinseinnahmen resultieren; für die Rentner bliebe die Verfügbarkeit der Rente am Auszahlungstag im Rahmen des Überweisungsverkehrs gewährleistet.

B. Zum Antrag der Fraktion der CDU/CSU

1. Die Antragsteller fordern die Bundesregierung zur Auskunft über die kurz-, mittel- und langfristige Entwicklung der Rentenfinanzen, insbesondere des Beitragssatzes, auf. Sie beantragen weiter, dass der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern möge, noch in diesem Jahr ein Konzept vorzulegen, in dem die vorgesehene Neuregelung der Rentenbesteuerung sowie die zu erwartenden demografischen Veränderungen mit der angekündigten Neufassung der Rentenformel und der Neukonzeption der staatlich geförderten privaten und betrieblichen Altersvorsorge verknüpft werden.
2. Im Bereich der Gesetzlichen Rentenversicherung sind für die weitere Entwicklung von Beitragssatz und Leistungsniveau sowohl die kurzfristig als auch die mittel- und langfristig wirkenden Maßnahmen von Bedeutung. Auch die Neuregelung zur Besteuerung der Alterseinkünfte spielt eine bedeutende Rolle. Die Fraktionen SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN haben das Eckpunktepapier der Bundesregierung vom 20. Oktober 2003 mit einem Entschließungsantrag vom 23. Oktober 2003 (Bundestagsdrucksache 15/1832) in den Bundestag eingebracht, über den aber noch nicht abgestimmt wurde. In diesem Eckpunktepapier finden sich nicht nur die kurzfristigen Maßnahmen, die inzwischen Eingang in die Entwürfe zum 2. und 3. SGB VI-ÄndG gefunden haben. Im Eckpunktepapier ist auch ausgeführt, welche Maßnahmen mit mittel- und langfristiger Wirkung und welche Maßnahmen im Bereich der geförderten Zusatzvorsorge und der Besteuerung der Alterssicherung die Bundesregierung plant. Über diese Maßnahmen wird in den kommenden Monaten weiter zu diskutieren sein.

Trotzdem müssen alle Einzelmaßnahmen immer im Gesamtkontext gesehen werden. Die von der Bundesregierung geplanten und zum Teil schon eingeleiteten Sozialreformen betreffen nicht nur alle Bereiche der Sozialversicherung. Sie erstrecken sich – so z. B. bei der staatlich geförderten Zusatzvorsorge – auch auf Felder, die mit der Sozialversicherung nur im mittelbarem Zusammenhang stehen. Im Zuge so umfassender und weitreichender Reformen ist es besonders wichtig, die Gesamtwirkungen der Reformmaßnahmen im Auge zu behalten.

Um zu gewährleisten, dass insgesamt eine ausgewogene Lastenverteilung erreicht wird und es nicht durch Kumulation einzelner Maßnahmen zu sozialpolitisch nicht vertretbaren und damit auch rechtlich problematischen Belastungen für eine Generation kommt, ist die Erarbeitung eines Gesamtkonzeptes unerlässlich. Auch die von der Bundesregierung im November 2002 eingesetzte Kommission für die Nachhaltigkeit in der Finanzierung der Sozial-

len Sicherungssysteme und die Kommission „Soziale Sicherheit“, die vom Bundesvorstand der CDU eingesetzt wurde, haben Reformkonzepte für die verschiedenen Sozialversicherungsbereiche erarbeitet. Da beide Kommissionen bei der Beurteilung der längerfristigen Entwicklung in wesentlichen Punkten zu ähnlichen Empfehlungen gekommen sind, hat sich die Chance für einen parteiübergreifenden Konsens erhöht.

C. Zum Entwurf eines „Gesetzes zur Beendigung der Frühverrentung“ der Fraktion der FDP

1. Die Antragsteller fordern die Abschaffung der bestehenden Frühverrentungsprogramme und ein Auslaufen des § 428 SGB III (Arbeitslosengeld unter erleichterten Voraussetzungen) und der Regelungen des Altersteilzeitgesetz zum 1. Januar 2004. Personen, die die Anspruchsvoraussetzungen des § 428 SGB III oder des Altersteilzeitgesetzes bereits erfüllt haben, soll Vertrauensschutz gewährt werden.
2. Auf die weitreichenden finanziellen Belastungen durch Frühverrentung hat die Gesetzliche Rentenversicherung bereits wiederholt hingewiesen. Auf der anderen Seite sind die in Rede stehenden Regelungen für die persönliche Lebensplanung von zentraler Bedeutung, daher muss Vertrauensschutzgesichtspunkten eine hohe Priorität beigemessen werden. Daneben ist zu beachten, dass für eine Verlängerung der Erwerbsphase der Arbeitnehmer auch die entsprechenden Rahmenbedingungen geschaffen werden müssen. Gesetzliche, tarifliche und betriebliche Maßnahmen müssen es älteren Arbeitnehmern ermöglichen, tatsächlich länger berufstätig zu bleiben.