



Deutscher Führungskräfteverband

(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0639
vom 07.09.04

15. Wahlperiode

Stellungnahme

des Deutschen Führungskräfteverbands (ULA)

aus Anlass der Anhörung am 22. September 2004

im Bundestagsausschuss

für Gesundheit und Soziale Sicherung

zum Thema

"Zusätzliche Kranken- und Pflegeversicherungsbeiträge

bei Versorgungsbezügen durch das GKV-

Modernisierungsgesetz rückgängig machen"

(Antrag der Fraktion der FDP, Bundestagsdrucksache 15/2472)

1. Einleitung und Zusammenfassung der Position des Deutschen Führungskräfteverbands

Der Deutsche Führungskräfteverband hält die Neuregelung der Beitragspflicht von Betriebsrenten und Versorgungsbezügen unter *verfassungsrechtlichen* und *politischen* Gesichtspunkten, ebenso wie unter dem Aspekt einer *Gleichbehandlung der beiden kapitalgedeckten Säulen der Altersvorsorge* (betriebliche Altersvorsorge und private Vorsorge) für einen schweren Fehler.

Der Verband begrüßt daher die Forderung der Bundestagsfraktion der FDP nach einer Außerkraftsetzung der Änderung des § 248 SGB V durch das GKV-Modernisierungsgesetz.

Die Gründe für diese Einschätzung:

1. Die Feststellung einer unzumutbaren Kumulation der finanziellen Belastungen von Rentnern, insbesondere in Zusammenhang mit weiteren Reformgesetzen dieser Legislaturperiode, einschließlich des am 1. Januar 2005 in Kraft tretenden Alterseinkünftegesetzes (Nähere Ausführungen hierzu in Abschnitt 2).
2. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Neuregelungen, insbesondere im Hinblick auf die Ungleichbehandlung verschiedener Einkunftsarten, die unzureichenden Vorkehrungen für einen Vertrauensschutz insbesondere der älteren Versicherten sowie die übergangslos erfolgte Einbeziehung aller Kapitaleistungen aus betrieblicher Altersversorgung in die Beitragspflicht (Nähere Ausführungen hierzu in Abschnitt 3).
3. Massive Bedenken gegen die mit der Reform verbundene Schlechterstellung der betrieblichen Altersversorgung im Vergleich zu anderen, bei Pflichtversicherten weiterhin beitragsfreien oder beitragsrechtlich günstiger behandelten Formen der Altersvorsorge. Damit werden die aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands begrüßenswerten gesetzgeberischen Maßnahmen der letzten Jahre zur Stärkung der betrieblichen Altersversorgung konterkariert (Nähere Ausführungen hierzu in Abschnitt 4).
4. Grundsätzliche Bedenken gegen die mit dem GKV-Modernisierungsgesetz erfolgte Bekräftigung der einkommensbezogenen Beitragsbemessung. Letztere verstärkt den steuerähnlichen Charakter der GKV-Beiträge und schwächt im Gegenzug das Versicherungsprinzip (Nähere Ausführungen hierzu in Abschnitt 5).

2. Unverhältnismäßige Kumulation von Belastungen der Rentner durch jüngste Reformen im Bereich des Sozialversicherungsrechts

Die jüngsten Reformen im Bereich der sozialen Sicherungssysteme haben in ihrer Gesamtwirkung erhebliche negative Auswirkungen auf das Nettoeinkommen von Rentnern.

Führungskräfte mit auf überdurchschnittlichen beruflichen Leistungen und entsprechenden Vorsorgeaufwendungen beruhenden höheren Einkommen sind davon überdurchschnittlich betroffen.

Zwar könnten die Auswirkungen einzelner Reformmaßnahmen noch durch die Sozialversicherung beherrschende Prinzip der Solidarität gerechtfertigt werden. In einer Gesamtbetrachtung ergeben sich aber Einbußen, die politisch und verfassungsrechtlich bedenklich sind. Insbesondere treffen sie die Betroffenen in einem Alter, in dem korrigierende Maßnahmen in aller Regel nicht mehr möglich sind.

Beispielfall:

- Eine Führungskraft (Leitender Angestellter) der Privatwirtschaft scheidet mit einem Einkommen in Höhe von 85.000 Euro aus dem Erwerbsleben aus. Davon sind 78.000 Euro versorgungswirksam im Rahmen der betrieblichen Altersversorgung.
- Die gesetzliche Rente beläuft sich nach 35 Beitragsjahren, davon die Mehrzahl oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze, auf rund 15.000 Euro.
- Die Ansprüche aus betrieblicher Altersversorgung summieren sich bei typisierender Betrachtung auf weitere 15.000 Euro (z.B. aus einer Direktzusage sowie, ergänzend, einer Pensionskasse oder einer verrenteten Direktversicherung).
- Fasst man gesetzliche Rente und Betriebsrente zusammen, ergibt sich ein Bruttoversorgungsgrad von 38 Prozent des berücksichtigungsfähigen Einkommens. Dieser Wert liegt deutlich unterhalb der 48,1 Prozent, die von der Bundesregierung noch für das Jahr 2001 für einen "Eckrentner" zu Grunde gelegt wurde.
- Die Zahlen machen deutlich, dass ungeachtet des vergleichsweise hohen Einkommens in der aktiven Phase von einer "Überversorgung" bei Führungskräften im Ruhestand keine Rede sein kann.

Die **Einbußen** durch die Reformen summieren sich wie folgt:

- Zusätzliche Beitragsbelastung in der **gesetzlichen Krankenversicherung** pro Jahr auf Grund der Anwendung des allgemeinen an Stelle des halben allgemeinen Beitragssatzes bei Mitgliedschaft in der Krankenversicherung der Rentner und einem Beitragssatz von 14 Prozentpunkten: 15.000 Euro beitragspflichtige Betriebsrente x 0,07 (zusätzliche Beitragspunkte) = **1.050 Euro**.¹
- Einbußen durch die Erhebung des vollen an Stelle des halben Beitragssatzes in der **gesetzlichen Pflegeversicherung** bei gesetzlichen Renteneinnahmen pro Jahr: 15.000 Euro x (0,0085) zusätzliche Beitragspunkte = **127,50 Euro**

Hinzu kommen ab 2005 vielfach auch Mehrbelastungen in Folge des **Alterseinkünftegesetzes**:

- Das zu versteuernde Einkommen erhöht sich im Jahr 2005 auf Grund des Anstiegs des steuerpflichtigen Anteils von (mindestens) 27 Prozent auf 50 Prozent um bis zu 3.450 Euro pro Jahr.
- Zwar bleiben die Alterseinkünfte einer überwiegenden Mehrheit der Rentner bislang auf Grund des Zusammenwirkens von Ertragsanteilsbesteuerung, Grundfreibetrag und weiterer Freibeträge (Altersentlastungsbetrag, Versorgungsfreibetrag etc.) noch steuerfrei.
- Führungskräfte sind im Alter, vor allem wenn sie ergänzende Einnahmen aus privater Vorsorge beziehen, aber bereits heute überwiegend steuerpflichtig.
- Legt man einen Grenzsteuersatz von lediglich 20 Prozent zu Grunde, so ergibt sich bereits im Jahr des Inkrafttretens des Alterseinkünftegesetzes eine zusätzliche Steuerbelastung in Höhe von jährlich **690 Euro**.

Endsumme der Einbußen im Beispielfall: 1.867,50 Euro pro Jahr.

Ohne Berücksichtigung privater Zusatzeinnahmen entspricht dies 6,25 Prozent (brutto).

¹ In Fällen, in denen die Summe aus gesetzlichen und betrieblichen Alterseinkommen die Beitragsbemessungsgrenze erreichen sind sogar noch höhere Einbußen denkbar. Legt man an Stelle einer Betriebsrente von 15.000 Euro betriebliche Altersleistungen in Höhe von jährlich 25.000 Euro zu Grunde (möglich bei einer vom Arbeitnehmer zusätzlich zur arbeitgeberfinanzierten Altersversorgung langfristig praktizierten Umwandlung eigener Gehaltsbestandteile zum Zwecke der betrieblichen Altersversorgung), ergeben sich im genannten Fall sogar Belastungen von jährlich **1.750 Euro** in Folge des GKV-Modernisierungsgesetzes.

In dieser Summe sind zahlreiche weitere Einbußen unberücksichtigt geblieben, die sich für Rentner in Folge des GKV-Modernisierungsgesetzes und anderer Reformgesetze in jüngster Zeit ergeben haben:

Dazu zählen nicht nur die erhöhten **Zuzahlungen** im Bereich der Krankenversicherung oder Zusatzbeiträge für Zahnersatz und Krankengeld. Zu nennen sind auch die Eingriffe in die **Rentenanpassung** (2000: Anpassung entsprechend der Inflationsrate, 2001: Einführung eines Abschlags auf Grund der Riester-Förderung, 2004: Aussetzung, 2005: Wirksamwerden des Nachhaltigkeitsfaktors). Rentenmindernd wirkt ferner die Abschmelzung der letzten maximal 2,25 Entgeltpunkte für Zeiten schulischer Ausbildung bei Neurentnern ab 2005.

Nicht in das Rechenbeispiel aufgenommen wurden außerdem die in vielen Fällen dauerhaft wirksamen Effekte des **Beitragsatzsicherungsgesetzes**. Dieses hat in den rechnerisch der Beitragsbemessungsgrenze anknüpfenden Systemen der betrieblichen Altersversorgungen für viele Führungskräfte zu einer *rückwirkenden Entwertung* ihrer bis dahin erreichten Anwartschaften in erheblicher Größenordnung geführt.²

3. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Neuregelung der Beitragsgestaltung bei Betriebsrenten

Die Neuregelungen des GKV-Modernisierungsgesetzes sind in mehrfacher Hinsicht auch verfassungsrechtlich bedenklich.

3.1. Bedenken mit Blick auf Artikel 3 I GG

Die Erhebung des vollen Beitragssatzes auf Betriebsrenten und Versorgungsbezüge bei pflichtversicherten Rentnern löst zwar bestehende Gleichbehandlungs-Probleme (insbesondere die bisherige Ungleichbehandlung von freiwillig und pflichtversicherten Rentnern), sie wirft jedoch neue ungelöste Gleichbehandlungsfragen auf.

So ergeben sich bei pflichtversicherten Rentnern mit gleicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit (d.h. mit einer gleichen Summe von beitragspflichtigen Einnahmen aus gesetzlicher Rente und betrieblicher Altersversorgung) erhebliche Beitragsunterschiede Abhängigkeit vom Anteil der betrieblichen Altersversorgung am beitragspflichtigen Gesamteinkommen.

Zur Erläuterung: Je höher der Anteil der zu 100 Prozent beim Versicherten beitragspflichtigen Versorgungsbezüge liegen, desto höher liegt der vom Versicherten zu tragende Beitragsanteil für die GKV-Beiträge. Die alte Rechtslage hat demgegenüber zuverlässig sichergestellt, dass eine gleiche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit sich auch in einer gleichen finanziellen Belastung des Versicherten widerspiegelt. Sie sollte daher wieder hergestellt werden.

² Eine besonders starke Betroffenheit ergab sich beispielsweise in endgehaltsbezogenen Systemen, die nur Entgeltbestandteile oberhalb der (mit dem Beitragssatzsicherungsgesetz um 600 Euro, davon 100 Euro außerplanmäßig) Beitragsbemessungsgrenze berücksichtigen. Hier ist die rückwirkende Entwertung bereits erreichter Anwartschaft besonders augenfällig. Ein Beispiel: Der sogenannte Verrentungssatz liegt in Höhe von 1 Prozent des oberhalb der Beitragsbemessungsgrenze liegenden Entgelts pro Beschäftigungsjahr. Überschreitet das Entgelt die BBG dauerhaft um 1.000 Euro ergibt sich für jedes Jahr der Beschäftigung ein Rentenanspruch in Höhe von 10 Euro pro Monat und 120 Euro pro Jahr. Seit dem 1. Januar 2004 werden 500 € dieser Verrentungsmöglichkeit entzogen. Die Einbuße bei der monatlichen Direktzusagenrente betragen damit $0,01 \times 500 \text{ €} = 5,00 \text{ €}$ pro Monat bzw. 60 € pro Jahr für jedes zurückliegende Jahr. Bei 30 Jahren zum 1. Januar 2004 bereits zurückgelegten Jahren betragen die Einbußen 150 € im Monat beziehungsweise 1.800 € im Jahr.

Bedenken in Bezug auf Artikel 3 I GG ruft auch die Einbeziehung aller Kapitalzahlungen aus Direktversicherungen in die Beitragspflicht hervor.

Damit begibt sich der Gesetzgeber in Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundessozialgerichts, derzufolge die bisherige Unterscheidung zwischen beitragsfreien und beitragspflichtigen Versorgungsbezügen mit dem Grundgesetz vereinbar war.

Das Bundessozialgericht hat bislang in ständiger Rechtsprechung (z.B. BSG vom 30. März 1995; Az. 12 RK 9/93) befunden, dass die Beitragsfreiheit von Kapitalleistungen, die vor dem Eintritt des Versorgungsfalls vereinbart werden oder nicht der Abfindung von Renten dienen, auf die bereits ein Anspruch besteht, mit dem Grundgesetz vereinbar ist. Insbesondere würden, durch diese Abgrenzung Kapitalleistungen beitragsrechtlich nicht ungerechtfertigt gegenüber den Renten privilegiert, die als Versorgungsbezüge beitragspflichtig sind. Der hinreichende Grund für die Beitragsfreiheit von Kapitalleistungen, auch wenn es Leistungen der betrieblichen Altersversorgung sind, liege darin, dass solche einmaligen Leistungen allgemein nicht dazu bestimmt sind, den Lebensunterhalt dauerhaft zu sichern.

Aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbandes besteht kein Anlass, von dieser bisherigen Praxis abzuweichen. Insoweit sollte neben der in der Ausschussdrucksache geforderten Rücknahme der Änderung in § 248 SGB V auch die Korrektur von § 229 Absatz 1 Satz 3 SGB V rückgängig gemacht werden.

3.2. Verfassungsrechtliche Bedenken mit Blick auf Artikel 2 I GG in Verbindung mit Artikel 20 I GG

Insbesondere für die Gruppe der von einer Vertrauensschutzregelung in § 240 Abs. 3a SGB V aus dem Jahr 1992 begünstigten freiwillig Versicherten stößt die Neuregelung auch in Bezug auf den rechtsstaatlichen Gedanken des Vertrauensschutzes auf Bedenken.³

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht (z.B. BVerfG vom 22. Mai 2001, Az. 1 BvL 4/96) ist das Vertrauen der Versicherten, insbesondere der *älteren und gesundheitlich beeinträchtigten Mitglieder* auf den Fortbestand einer für sie günstigen Rechtslage in der Regel hoch einzuschätzen. Allerdings ist dieses Vertrauen nur eingeschränkt schutzwürdig, wenn die ihm zugrunde liegende Rechtslage nicht für die Zukunft gesichert erscheinen konnte.

Von einer derart eingeschränkten Schutzwürdigkeit kann in vorliegendem Fall nicht ausgegangen werden. Von der Streichung der Vertrauensschutzregelung in § 240 Abs. 3a SGB V sind regelmäßig Versicherte betroffen, die sich in besonders fortgeschrittenem Alter befinden (Geburtsjahrgänge 1927 und früher) und die teilweise auch bereits altersbedingt gesundheitlich besonders beeinträchtigt sind. Dieser Teil der Neuregelung verschafft den gesetzlichen Krankenkassen darüber hinaus angesichts der vergleichsweise geringen Größe der betroffenen Personengruppe allenfalls geringfügige Mehreinnahmen.

³ Das sog. Altersprivileg erstreckte sich auf freiwillig versicherte Rentner, bei denen am 31. Dezember 1992 § 248 Abs. 2 anzuwenden war. Dies sind "freiwillige Mitglieder nach Vollendung des fünfundsiebzigsten Lebensjahres, wenn sie zu diesem Zeitpunkt versichert sind und seit der erstmaligen Aufnahme einer Erwerbstätigkeit bis zur Vollendung des fünfundsiebzigsten Lebensjahres mindestens neun Zehntel der zweiten Hälfte dieses Zeitraums Mitglied einer Krankenkasse oder mit einem Mitglied verheiratet und nicht mehr als nur geringfügig beschäftigt oder geringfügig selbständig tätig waren." Es handelt sich demnach um eine kleine Gruppe von vor dem 31. Dezember 1927 geboren freiwillig Versicherten mit einer während ihrer rentenversicherungspflichtigen Tätigkeit im wesentlichen ununterbrochenen Zugehörigkeit zur gesetzlichen Krankenversicherung.

4. Schlechterstellung der betrieblichen Altersversorgung im Vergleich zur privaten Vorsorge

Abgesehen von den bereits erörterten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Ungleichbehandlung privater und betrieblicher Vorsorgeeinnahmen ist die Neuregelung von § 248 SGB V auch unter dem Gesichtspunkt einer ausgewogenen Vorsorgeplanung als politisch verfehlt abzulehnen.

Die Bundesregierung hat in dieser und in der letzten Legislaturperiode erfolgreich dazu beigetragen, die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung aus Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite zu steigern. An vorderster Stelle sind hier die erweiterten Möglichkeiten für eine steuerfreie Entgeltumwandlung über § 3 Nr. 63 EStG zu nennen. Nach allen vorliegenden Erkenntnissen (insbesondere aus einer Infratest-Studie im Jahr 2003) haben diese Maßnahmen zu einer quantitativ messbaren Belebung der betrieblichen Altersversorgung geführt.

Die Unterschiede in der beitragsrechtlichen Behandlung von *beitragsfreien* privaten Vorsorgeeinkommen und *beitragspflichtigen* Betriebsrenten und Versorgungsbezügen sind nicht zuletzt durch die Presseberichterstattung in den Monaten Dezember 2003 und Januar 2004 in das Bewusstsein einer breiten Öffentlichkeit vorgedrungen.

Insbesondere mit Blick auf die verbesserten Fördermöglichkeiten für *private* Vorsorgebeiträge droht die Attraktivität der betrieblichen Altersversorgung spürbar zu leiden. So tritt ab 2005 neben die Riester-Förderung nach § 10a EStG auch die Förderung von Beiträgen an private Leiberentenversicherungen im Rahmen von § 10 EStG. Auch die Kapitallebensversicherung dürfte ungeachtet der Einschränkung des "Steuerprivilegs" eine ernstzunehmende Alternative für Arbeitnehmer bleiben.

Fazit: Aus Sicht des Deutschen Führungskräfteverbands gebührt der betrieblichen Altersversorgung ein mindestens gleichrangiger Platz neben der privaten Vorsorge. Dies muss sich auch in der steuer- und beitragsrechtlichen Behandlung der Leistungen niederschlagen. War die Verbeitragung dieser Einnahmen zum halben Beitragssatz mit Blick auf deren Entgeltersatzfunktion noch ansatzweise nachvollziehbar, entfällt durch die faktische Verdoppelung der Beitragslast auch die politische Legitimation für die Schlechterbehandlung der betrieblichen Altersversorgung. Eine Wiederherstellung des alten Regelungszustands in § 248 SGB V würde die zusätzliche beitragsrechtliche Benachteiligung von Betriebsrenten wieder aufheben.

5. Die Erhöhung der GKV-Beiträge auf Versorgungsbezüge und Betriebsrenten zeigt die Grenzen einer einnahmenorientierten Beitragsbemessung auf – ein Wechsel zu pauschalen Prämien wäre daher wünschenswert

Der die gesetzliche Krankenversicherung prägende Begriff der Solidarität ist vielschichtig. Neben der Solidarität der gesunden mit den kranken Versicherten und (typisierend) der jungen mit den alten Versicherten spielt im deutschen System traditionell auch der Ausgleich zwischen finanziell leistungsfähigen und finanziell weniger leistungsfähigen Versicherten eine wichtige Rolle.

Dieser soziale Ausgleich kommt in der Orientierung des Beitragssatzes am beitragspflichtigen (Erwerbs-)Einkommen zum Ausdruck.

In historischer Betrachtungsweise ist die einkommensbezogene Beitragsbemessung darauf zurück zu führen, dass die Kernleistung der Krankenversicherung bei ihrer Einführung in der Krankengeldzahlung bestand, das heißt in einer Leistung, bei der in Abhängigkeit von der Höhe der Beiträge auch Leistungen in unterschiedlicher Höhe gezahlt wurden. Die Bedeu-

tung des Krankengelds als Versichertenleistung ist jedoch sukzessive in den Hintergrund getreten. 2003 entfielen auf das Krankengeld nur noch knapp 6 Prozent der Leistungsausgaben der gesetzlichen Krankenkassen. Mit der Umfinanzierung des Krankengelds zum 1. Januar 2006 (eventuell auch bereits zum 1. Juli 2005) entfällt diese historische Legitimation der einkommensbezogenen Beitragsbemessung zur Gänze.

Verfassungsrechtlich begründet sich die einkommensbezogene Beitragsbemessung vor allem aus dem Sozialstaatsprinzip heraus. Allerdings gibt es auch hier Grenzen. Ungeachtet ihres steuerähnlichen Charakters handelt es sich bei den GKV-Beiträgen keineswegs um Steuern, sondern um Sonderlasten. Sie sind grundsätzlich am Gedanken einer risikoorientierten Versicherung orientiert

Insoweit bedarf es nicht nur aus historischen, sondern auch aus verfassungsrechtlichen Gründen einer verlässlichen Obergrenze in Form einer lediglich entsprechend der Gehaltsentwicklung angepassten Beitragsbemessungsgrenze.

Die beitragsrechtlichen Neuregelungen des GKV-Modernisierungsgesetzes müssen vor diesem Hintergrund als ein Versuch angesehen werden, das Äquivalenzprinzip beziehungsweise den Gedanken einer Belastungsobergrenze, ausgehend von einer kleinen Untergruppe der Versicherten, auszuhebeln.

Im Einzelfall ergeben sich für die versicherten Rentner mit Einkommen an oder über der Beitragsbemessungsgrenze weit höhere Belastungen, als sie bei abhängig beschäftigten Arbeitnehmern mit gleichem Einkommen entstehen können.

Die Vorarbeiten der Regierungsfractionen für eine "Bürgerversicherung", insbesondere eine mit diesem Modell möglicherweise verbundene An- oder sogar Aufhebung der Beitragsbemessungsgrenze, machen deutlich, dass weitere Verschiebungen des GKV-Beitrags in Richtung einer Zwecksteuer keineswegs ausgeschlossen sind.

Punktuelle Beitragserhöhungen zu Lasten vermeintlich besonders leistungsfähiger Versichertengruppen leisten darüber hinaus keinen brauchbaren Beitrag für eine langfristig wirksame Lösung der drängendsten Probleme des derzeitigen Finanzierungssystems.

- Die zu starke Belastung der Arbeitseinkommen berufstätiger Versicherter mit Abgaben zu Gunsten einer Finanzierung *allgemeiner* sozialstaatlicher Aufgaben.
- Die mangelnde Resistenz gegen langfristig weiter steigende Ausgaben auf Grund der demographischen Verschiebungen und des medizinisch-technischen Fortschritts.

Insbesondere solange ein inoffizielles, auf Arbeitsmarktüberlegungen basierendes "Beitragsziel" existiert, führt ein rein einkommensorientiertes Finanzierungssystem – auch bei einer Verbreiterung der Bemessungsgrundlage, wie sie von Befürwortern einer "Bürgerversicherung" favorisiert wird – in eine verschärfte Rationierung von Gesundheitsdienstleistungen.

Fazit:

Das einkommensbezogene System der GKV-Finanzierung stößt an seine politischen und verfassungsrechtlichen Grenzen. Ein Übergang zu einer Finanzierung über pauschale Prämien wäre vor diesem Hintergrund nicht nur die ordnungspolitisch sinnvollste Lösung. Sie würde auch bei allen Versichertengruppen unabhängig von Alter, Gesundheitszustand und Einkommen Rechtssicherheit in Bezug auf die Höhe ihrer GKV-Beiträge schaffen.