

**(13) Ausschuss für Gesundheit
und Soziale Sicherung
Ausschussdrucksache
0337 neu
vom 29.10.03**

15. Wahlperiode

Schriftliche Stellungnahme zum

**„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze“ - Bundestagsdrucksache 15/1830
und zum**

"Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Sechsten Buches Sozialgesetzbuch und anderer Gesetze" - Bundestagsdrucksache 15/1831

vorgelegt zur öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses „Gesundheit und Soziale Sicherung“ vom 30.10.2003

1. Die vorgesehenen Maßnahmen sollen dazu beitragen, den Beitragssatz zur Rentenversicherung stabil zu halten. In Teil A der Gesetzentwürfe werden Problem und Ziel der Gesetze in erster Linie unter einem langfristigen Aspekt gesehen. In den Gesetzen stehen jedoch eindeutig kurzfristige Maßnahmen im Vordergrund, die nur teilweise langfristige Wirkung zeigen.

2. Zudem treffen die dort bezüglich der Lebenserwartung und des Verhältnisses von Beitragszahlern und Rentnern angegebenen Werte nicht zu:

So ist nach den Sterbetafeln 1960/62 bzw. 1999/2001 des Statistischen Bundesamtes seit 1961 die Lebenserwartung Neugeborener bei Mädchen um knapp $8 \frac{3}{4}$ Jahre, bei Jungen um $8 \frac{1}{4}$ Jahre gestiegen, selbst bei den 60-Jährigen (65-Jährigen) ergaben sich Zuwächse von $5 \frac{1}{4}$ (knapp 5) Jahren bei Frauen und 4 (knapp $3 \frac{1}{2}$) Jahren bei Männern.

Das Verhältnis von Beitragszahlern zu Rentnern liegt bereits heute – und nicht erst 2030 – bei 2 zu 1, wie sich aus Daten des VDR entnehmen lässt.

3. Die Gesetze haben die Aufgabe, kurzfristig Einnahmen und Ausgaben der gesetzlichen Rentenversicherung bei konstantem Beitragssatz auszugleichen. Die Gesetze bzw. die Gesetzentwürfe bestehen im Wesentlichen aus fünf Maßnahmen:

- der Senkung der (Mindest-)Schwankungsreserve auf 0,2 Monatsausgaben zu eigenen Lasten der Träger der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten,
- der Aussetzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2004,
- der vollständigen Übernahme des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentnerinnen und Rentner,
- der Rücknahme einer erst am 17. Oktober 2003 vom Bundestag beschlossenen Reduktion des Bundeszuschusses sowie
- der Verschiebung des Auszahlungstermins der Renten für Rentenzugänge auf das Monatsende

bei gleichzeitiger Beibehaltung des Beitragssatzes zur GRV von 19,5 %.

Zur Senkung der Schwankungsreserve

4. Zur Aufrechterhaltung der Liquidität der GRV und zum Ausgleich von Einnahmeschwankungen bei der GRV ist eine Schwankungsreserve vorgesehen. Die Schwankungsreserve hat die Aufgabe, ein eventuelles Defizit der GRV abzudecken. Dieses Defizit kann saisonal aber auch konjunkturell bedingt sein; im Augenblick ist es eindeutig konjunkturell bedingt.

5. Die Reserve hat also prinzipiell 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 und Ende 2002 durchbrochen worden; beide Male ist der Beitragssatz nicht den gesetzlichen Erfordernissen gemäß festgesetzt worden, sondern die Schwankungsreserve wurde gesenkt, um eine Beitragserhöhung zu vermeiden bzw. zu dämpfen. Gegenwärtig wird - obwohl diese Maßnahme in den letzten beiden Jahren nicht den gewünschten Erfolg hatte - ähnlich vorgegangen.

6. Die Senkung der Schwankungsreserve ist ein unsystematisches Mittel, das sich nicht zur Stabilisierung oder sogar zur Sanierung der Rentenfinanzen eignet, wie auch die Entwicklung der vergangenen 24 Monate gezeigt hat.

7. **Die durch die Reduktion der Reserve frei werdenden Mittel bewirken allenfalls einen einmaligen Effekt.** Zudem ist davon auszugehen, dass bereits Ende dieses Jahres die Schwankungsreserve bei nur 0,4 Monatsausgaben, also unterhalb der gegenwärtig noch geltenden Grenze liegt, und somit der gewünschte Effekt geringer ausfällt.

8. Schwankungsreserven können ihren Zweck nicht erfüllen, wenn ihre Untergrenze ständig herabgesetzt wird.

9. Die Obergrenze der Schwankungsreserve von 0,7 Monatsausgaben wird nicht verändert. Solange sich diese innerhalb des daraus resultierenden Schwankungsintervalls bewegt, kann der Beitragssatz stabil gehalten werden. **Um den Beitragssatz längerfristig stabil halten zu können, ist dieser Korridor aber deutlich zu gering.** Mit diesem Korridor von 0,5 Monatsausgaben ließen sich nur kleinere konjunkturelle Dellen aber keine länger andauernden konjunkturell bedingten Verwerfungen auffangen. Dies zeigt allein die Entwicklung der letzten Jahre.

10. Es erscheint daher zwingend, die Differenz zwischen den beiden Schwellenwerten der Schwankungsreserve deutlich zu vergrößern. Nur derart kann die Schwankungsreserve das bewirken, was sie bewirken soll, und dies ist Voraussetzung für ein stabiles Gleichgewicht. **Die Obergrenze für die Schwankungsreserve sollte deshalb bei 2 Monatsausgaben festgesetzt werden.** Das könnte im laufenden Gesetzgebungsverfahren ohne zusätzliche Kosten gemacht werden und es würde der Eindruck vermittelt, dass wieder eine solide Rentenpolitik gemacht werden soll.

11. **Es ist darauf hinzuweisen, dass die Senkung der Schwankungsreserve zu einer höheren Verschuldung im Sinne des Maastrichtkriteriums führt.**

Zur Aussetzung der Rentenanpassung zum 1. Juli 2004

12. Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die üblicherweise zum 1.7.2003 zu erfolgende Rentenanpassung ausfällt. Eine derartige Maßnahme wurde vor einem Jahr von der Koalition noch vehement abgelehnt. **Die Maßnahme weist darauf hin, dass offenbar die Rentenanpassungsformel die wirtschaftliche Entwicklung nicht genügend abbildet, denn sonst würde durch den Anpassungsmechanismus die Rentenanpassung automatisch die wirtschaftliche Situation darstellen.** Dem vorliegenden Gesetzentwurf nach muss im Übrigen davon ausgegan-

gen werden, dass die nächste Rentenanpassung erst zum 1.7.2005 erfolgt und sich nach der wirtschaftlichen Entwicklung des Jahres 2004 richtet. Das würde heißen, dass die ausgesetzte Rentenerhöhung nicht nachgeholt würde.

13. In den Tarifverträgen werden immer häufiger längere Laufzeiten als ein Jahr vereinbart. Analog wäre zu prüfen, ob nicht generell eine Rentenanpassung nur alle zwei Jahre unter Berücksichtigung der Entwicklung der Löhne und Gehälter der zwei vorangehenden Jahre erfolgen sollte. Dies würde u.a. dazu beitragen, sehr geringe Rentenerhöhungen zu vermeiden. Außerdem sollten der Zeitpunkt, zu dem der Beitragssatz festgelegt wird, und der Zeitpunkt, zu dem die Renten angepasst werden, wieder zusammengeführt werden.

Zur vollständigen Übernahme des Beitrags zur Pflegeversicherung durch die Rentnerinnen und Rentner

14. Selbst wenn die Übernahme des Pflegeversicherungsbeitrags durch die Rentner von der Begründung her einer gewissen Logik nicht entbehrt, so gibt es gegenwärtig zwei Argumente die gegen diese Übernahme sprechen. Zum einen führt sie im Zusammenhang mit der Aussetzung der Rentenanpassung zu einer Reduktion des Rentenzahlbetrages und erweckt den Eindruck einer Erbringung von Leistungen nach Kassenlage. Zum anderen ist zu befürchten, dass bei Auftreten weiterer Probleme in der Rentenversicherung eine größere Übernahme der Krankenversicherungsbeiträge durch die Rentner vorgesehen wird.

Zur Rücknahme der am 17. Oktober vom Bundestag beschlossenen Reduktion des Bundeszuschusses

15. In der Anhörung vom 8.10.2003 zum Haushaltsbegleitgesetz hatten sich alle Sachverständigen gegen eine Kürzung des Bundeszuschusses ausgesprochen. Insoweit berücksichtigt die Wiederherstellung des ursprünglichen § 213 Abs. 2 SGB VI die Meinung der Sachverständigen.

Zur Verschiebung des Auszahlungstermins der Renten für Rentenzugänge auf das Monatsende

16. Die Verschiebung des Auszahlungstermins für Neurentner ist letztlich ein technischer Trick, der langfristig kaum Vorteile bringt, da die gesamte Zahlungsdauer sich nicht verändert. Gleichwohl hat sie kurz- und mittelfristig positive Auswirkungen auf die Finanzsituation der

GRV. Sie bringt den Neurentnern Schwierigkeiten, die vorher ihren Lohn oder ihr Gehalt nicht erst zum Ende eines Monats sondern früher erhalten haben.

Zum Beitragssatz

17. Das Festhalten an einem Beitragssatz von 19,5 % für 2004 ist nicht ohne Risiko. Dieser Wert könnte sich - falls keine Besserung am Arbeitsmarkt erfolgt - als zu knapp erweisen. Der Beitragssatz für 2003 ist aus heutiger Sicht bereits um mindestens 0,2 Prozentpunkte zu niedrig bemessen worden.

18. Die Problematik der Beitragssatzfestsetzung kann an der im Rentenversicherungsbericht 2002 der Bundesregierung vor einem Jahr vorgelegten Beitragssatzvorausberechnung dargelegt werden. **Selbst unter der niedrigen Beschäftigungs- und Wachstumsvariante wurde für 2004 ein Beitragssatz von 19,4 % ermittelt - und das bei einer Schwankungsreserve von noch 0,5 Monatsausgaben – notwendig wäre ohne die hier diskutierten Maßnahmen ein Satz von 20,3 % bzw. 20,5 %; der Schätzfehler war also beträchtlich.**

19. Die schlechte Entwicklung der Finanzen der GRV beruht nicht darauf, dass sich die wirtschaftliche Situation innerhalb dieses Jahres unerwartet verschlechtert hat. Vielmehr hatten die seinerzeit gemachten Annahmen eine zu geringe Variationsbreite. Darauf weist auch die Tatsache hin, dass im Rentenversicherungsbericht 2002 das aus den verschiedenen Annahmen resultierende Intervall der für 2016 geschätzten Beitragssätze nur eine Breite von maximal 0,5 Prozentpunkten hat (der Beitragssatz für 2016 liegt zwischen 19,5 und 20,0 %). **Der höchste Beitragssatz, der Ende 2002 für den Zeitraum bis 2016 ermittelt wurde, wäre aber ohne Änderungen in der Rentenversicherung bereits im Jahr 2004 um mindestens 0,3 Prozentpunkte überschritten worden.**

20. **Hier sollten – und darauf weisen viele Sachverständige seit Jahren hin - 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.

Resümee

21. **Die eigentlichen Probleme der Rentenversicherung werden durch die beabsichtigten Maßnahmen nicht behoben.** Es werden letztlich nur Kurzfristlösungen angeboten, die eine Denkpause zulassen, die genutzt werden muss. Der Fehler der jetzt vorgesehenen Lösungen liegt vor allem darin, dass der größte Teil der Finanzlücke durch einen einmalig zur Verfügung stehenden Betrag geschlossen wird. Hier wird nach dem Prinzip Hoffnung verfahren, Hoffnung auf eine grundsätzliche Besserung der wirtschaftlichen Situation.

22. 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 bei dem 2fachen einer Monatsausgabe 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.

Modellrechnungen der Entwicklung der finanziellen Lage in der Rentenversicherung müssen zudem von einem größeren Annahmenkorridor ausgehen als bisher; sie dürfen nicht – wie es praktisch seit spätestens Mitte der 1990er Jahre gemacht wird - allein Schönwetterprognosen in den Vordergrund stellen.

23. In meiner Stellungnahme zum Beitragsatzsicherungsgesetz vom 12.11.2002 habe ich darauf verwiesen, dass es fraglich ist, ob die seinerzeit angewandten Maßnahmen der Zielsetzung der Stabilität der Finanzen der GRV ausreichen. Diese Skepsis hat sich als begründet erwiesen.

24. Der jetzt vorgelegte Gesetzentwurf hat dieselbe Zielsetzung wie die Ende 2002 beschlossenen Maßnahmen. Dieses Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn die Konjunktur 2004 in Fahrt kommt. Davon ist aus gegenwärtiger Sicht nicht auszugehen. Die Arbeitslosenzahlen werden 2004 – wenn überhaupt – eher demographisch bedingt zurückgehen, die Beschäftigtenzahlen vielleicht sogar sinken.

25. **Der immer wiederholte Verweis auf die Bundesgarantie für die Rentenversicherung gemäß § 214 SGB VI im Zusammenhang mit der Sicherheit der Renten darf nicht übersehen, dass eine evtl. Liquiditätshilfe spätestens bis zum 31. Dezember des auf Zahlung**

der Liquiditätshilfe folgenden Jahres zurückgezahlt werden muss. Diese Hilfe stellt also lediglich einen zeitlich befristeten zinslosen Überbrückungskredit dar.

26. Das Vertrauen in die Rentenversicherung ist bei den Bürgern in höchstem Maße erschüttert. **Eine erratische Rentenpolitik nach Kassenlage schafft kein Vertrauen in die Rentenversicherung.** Es ist daher zwingend nötig, eine wirkliche Rentenreform durchzuführen.

27. **Durch die Vorschläge zu einer langfristigen Rentenreform, die von drei großen Kommissionen (Enquête-Kommission Demographischer Wandel des 14. Deutschen Bundestages, Rürup-Kommission, Herzog-Kommission) gemacht wurden, bietet sich die Chance, eine echte Rentenreform auf den Weg zu bringen. Das Fenster dazu ist allerdings nur bis Ende nächsten Jahres geöffnet.**