

Winfried Schmähl

Begrenzung und Verstärkung des Anstiegs von Sozialbeiträgen

Die neue Bundesregierung hat am Beginn der neuen Legislaturperiode eine Reihe von politischen Entscheidungen im Bereich der Alterssicherung getroffen. Welche Auswirkungen ergeben sich für die gesetzliche Rentenversicherung? Professor Winfried Schmähl nimmt eine erste Einschätzung vor¹.

Die ersten Entscheidungen zur Alterssicherung, die nach dem Wahlergebnis vom 22. September 2002 die nun weiterregierende rot-grüne Koalition in ihren Verhandlungen getroffen hat², sind primär fiskalisch motiviert und von Rententechnik geprägt. Um einen stärkeren Anstieg des Beitragssatzes in der gesetzlichen Rentenversicherung – als von 19,1% auf 19,3% – zu verhindern, soll die Beitragsbemessungsgrenze diskretionär weit über die an der Lohnentwicklung orientierte regelgebundene Steigerung erhöht werden³. Dies steigert – neben dem erhöhten Beitragssatz – unmittelbar die Beitragseinnahmen, da nun von den Entgeltbestandteilen, die zwischen der regelgebundenen erhöhten und der diskretionär angehobenen Beitragsbemessungsgrenze liegen, auch 19,3% in Abzug gebracht werden.

Unterstellt, diese Anhebung der Beitragsbemessungsgrenze wirkt sich *nicht* auf die Höhe des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts und damit auf die Errechnung der Rentenanspruchspunkte – der „Entgeltpunkte“⁴ – wie auch die Rentenanpassung aus⁵, so stehen den erhöhten Beitragseinnahmen jedoch zusätzliche Rentenansprüche gegenüber, die später zu erhöhten Rentenausgaben führen⁶. Wann und in welchem Umfang das der Fall sein wird, hängt von der Altersstruktur und dem Rentenzugangsverhalten derjenigen ab, die von jetzt ab von der erhöhten Beitragsbemessungsgrenze betroffen sind.

Absenkung der Mindestreserve

Der für die aktuelle Finanzlage der Rentenversicherung quantitativ gewichtigere Ansatzpunkt, den die Regierungskoalition zur Minderung des Beitragssatzanstiegs gewählt hat, liegt in der nochmaligen Senkung der Mindestreserve der Rentenversicherung⁷.

Bereits im Jahre 2001 wurde mit Wirkung für 2002 die Mindestreserve von einer Monatsausgabe auf 0,8 Monatsausgaben reduziert. Dadurch sollte vermieden werden, daß nach der Rentenreform des Jahres 2001 der Beitragssatz im Folgejahr sogleich wieder steigt. Das heißt, die Maßnahme sollte es ermöglichen, den Beitragssatz von 19,1% im Jahr 2002 aufrechtzuerhalten. Allerdings steht zu erwarten, daß selbst dieses reduzierte Rücklagen-Soll im Jahre 2002 unterschritten wird, also der Beitragssatz zu niedrig festgesetzt wurde.

Nun erfolgt eine weitere Senkung der Mindestreserve. Deren Ausmaß wird bestimmt

¹ Das Manuskript dieses Beitrags wurde am 25. Oktober 2002 abgeschlossen. Angesichts der oftmals schnellen Veränderung relevanter Parameter ist ein solcher Hinweis zur Einschätzung des Informationsstandes sinnvoll. Wie berechtigt dieser Hinweis ist, zeigt die Entscheidung der Bundesregierung vom 31. Oktober, den Beitragssatz für 2003 auf 19,5% anzuheben. Die in diesem Beitrag gemachten Aussagen sind dadurch allerdings nicht entwertet.

² Vorgelegt unter dem Titel: Erneuerung – Gerechtigkeit – Nachhaltigkeit. Für ein wirtschaftlich starkes, soziales und ökologisches Deutschland. Für eine lebendige Demokratie, Berlin, 16. Oktober 2002.

³ Im Koalitionsvertrag wird dies als „maßvolle Anhebung“ bezeichnet.

⁴ In jedem Kalenderjahr wird bezogen auf versicherungspflichtige Entgelte das individuelle Bruttoarbeitsentgelt zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt aller Versicherten in Beziehung gesetzt. Entspricht es gerade diesem Durchschnittsbetrag, so wird für dieses Jahr dem Versichertenkonto ein Entgeltpunkt gutgeschrieben.

⁵ Auf die Probleme hinsichtlich einer adäquaten Ermittlung der Durchschnittsentgelte in der gesetzlichen Rentenversicherung kann hier nicht eingegangen werden. Vgl. dazu Winfried Schmähl: Lohn- und beschäftigungsstatistische Grundlagen zur adäquaten Ermittlung des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts in der Rentenversicherung, in: d.ers. (Hrsg.): Beiträge zur Rentenreform, Tübingen 1988, S. 126-143.

⁶ Die Arbeitnehmer mit Arbeitsentgelt zwischen der nach der alten Regel erhöhten und der nun neu festgelegten Beitragsbemessungsgrenze erwerben – unter den erwähnten Bedingungen – zusätzliche Rentenansprüche, was dem Prinzip der auf Vorleistungen beruhenden und diese mit den späteren Rentenleistungen verknüpfenden Rentenversicherung entspricht. Das heißt, wer in einer Periode mehr Vorsorgeleistungen (aufgrund des der Beitragsabführung zugrundeliegenden Arbeitsentgelts) erbringt, erhält für diese Periode höhere Rentenansprüche.

⁷ Im Koalitionsvertrag wird dies als „weitere vertretbare Absenkung“ bezeichnet.

Prof. Dr. Winfried Schmähl, 60, ist Direktor der wirtschaftswissenschaftlichen Abteilung des Zentrums für Sozialpolitik an der Universität Bremen. Er war langjähriger Vorsitzender des Sozialbeirates der Bundesregierung.

- durch die politische Zielvorgabe, den Beitragssatz in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht über 19,3% steigen zu lassen⁸ sowie
- den Annahmen insbesondere über die Lohn- und Beschäftigtenentwicklung.

War zunächst eine Reduzierung der Mindestreserve von 0,8 auf 0,6 Monatsausgaben im Gespräch, zeigten Berechnungen der Rentenversicherungsträger, daß selbst diese Senkung der Soll-Reserve nicht ausreichen wird. Es deutet sich eine Herabsetzung der Mindestreserve auf nur noch eine halbe Monatsausgabe an.

Die liquide Mindestreserve der Rentenversicherungsträger, die jetzt weiter eingeschrumpft werden soll, hat insbesondere die Funktion, die Folgen einer im Jahresverlauf eintretenden unterschiedlichen Entwicklung von Einnahmen und Ausgaben so auszugleichen, daß die Renten ohne Liquiditätseingpässe gezahlt werden können.

Ob durch eine weitere Senkung des Reservesolls erwartet werden kann, daß damit ein Anstieg des Beitragssatzes über 19,3% hinaus vermeidbar ist, hängt zunächst von der Beurteilung der den Finanzberechnungen zugrundeliegenden ökonomischen Annahmen ab. Die Annahmen der Bundesregierung hierzu standen bei Fertigstellung dieses Beitrags noch nicht zur Verfügung.

Gefahr von Liquiditätseingpässen

Wenn sich die Annahmen der Bundesregierung über die ökonomische Entwicklung allerdings an denen orientieren, die von den Wirtschaftsforschungsinstituten in ihrem im Oktober 2002 vorgelegten Herbstgutachten verwendeten, ergeben sich einige Fragezeichen. So erwarten die Institute z.B. einen Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltssumme im Jahr 2003 von 2,8%⁹. Träfe das ein, dann dürfte aus gegenwärtiger Sicht zwar ein Beitragssatz von 19,3% bei einer Mindestreserve von 0,5 Monatsausgaben ausreichen. Im Vergleich zum laufenden Jahr setzt dies allerdings einen deutlichen Anstieg der Lohnsumme voraus.

Für das Jahr 2002 legen die Institute ihren Vorausschätzungen einen Anstieg der Bruttolohn- und -gehaltssumme von 1,6% zugrunde. Im Unterschied dazu lag der Anstieg der Einnahmen aus Pflichtbeiträgen der Rentenversicherung in den ersten neun Monaten

⁸ Dieser Satz liegt auch den Berechnungen für den Entwurf des Bundeshaushalts für das Jahr 2003 zugrunde, da unter anderem die Entwicklung des allgemeinen Bundeszuschusses nicht nur von der Lohn-, sondern auch der Beitragssatzentwicklung in der gesetzlichen Rentenversicherung abhängt.

⁹ Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 2002, abgeschlossen am 18. und vorgelegt am 22. Oktober 2002, HWWA-Report 221, Hamburg 2002.

des Jahres 2002 bei weniger als 0,5%¹⁰. Sollten die Beitragseinnahmen im Jahre 2002 insgesamt wie die Bruttolohn- und -gehaltssumme zunehmen, müßte im letzten Quartal ein wahrer Einkommensschub von über 5% einsetzen. Nicht nur das erscheint überaus optimistisch, sondern im Lichte der bisherigen Entwicklung auch die Annahme für das Jahr 2003.

Anders ausgedrückt: Würde sich die Bundesregierung bei ihrer Annahme über die auf Lohnerhöhungen zurückzuführende Entwicklung der Beitragseinnahmen an den Annahmen der Institute über die Zunahme der Lohnsumme orientieren, erscheint es nicht ausgeschlossen, daß es im Verlauf des Jahres bei einem Beitragssatz von 19,3% und einer Mindestreserve von 0,5 Monatsausgaben zu Liquiditätseingpässen bei den Versicherungsträgern kommt.

Weiterer Vertrauensschaden

Mit der neuerlichen Reduzierung der Mindestreserve begibt sich folglich die Regierungskoalition auf einen für die weitere Entwicklung des Rentenversicherungssystems überaus riskanten Weg. Denn werden die nun den Berechnungen zur Festlegung des Beitragssatzes zugrundegelegten Annahmen insbesondere über die wirtschaftliche Entwicklung – d.h. vor allem über die Beschäftigung und die „beitragseinnahmenrelevante“ Lohnentwicklung – unterschritten, so könnte die Situation eintreten, daß die Rentenversicherungsträger auf Liquiditätshilfe des Bundes angewiesen sind¹¹. „Rente auf Pump“ dürfte dann das von den Medien verwendete Schlagwort lauten. Das durch die Entwicklung der letzten Jahre sowieso schon stark unterminierte Vertrauen in die gesetzliche Rentenversicherung dürfte weiteren Schaden nehmen. Selbst wenn man unterstellt, daß dies von den Entscheidungsträgern nicht beabsichtigt ist, so ist dennoch solch eine Wirkung zu erwarten.

Allerdings dürfte diese Auswirkung von manchen an Fragen der Alterssicherung interessierten Akteuren nicht gerade ungerne gesehen werden, bedenkt man, daß in der jüngeren Vergangenheit das Vertrauen in die Verlässlichkeit der gesetzlichen Rentenversicherung – des bei weitem quantitativ gewichtigsten Teiles des deutschen Alterssicherungssystems – mit Blick auf die besseren Durchsetzungsmöglichkeiten bestimmter Interessen gezielt untergraben wurde. Dies trug mit dazu bei, den Boden für den mit der Rentenreform des Jahres 2001 eingeleiteten „Paradigmenwechsel“ zu bereiten – einer Weichenstellung für die deutsche Al-

¹⁰ Siehe dazu Jürgen Husmann: Bericht des Vorstandsvorsitzenden des VDR auf der Mitgliederversammlung am 22. Oktober 2002.

¹¹ Um das zu vermeiden, schlägt der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger bereits einen flexiblen Einsatz des Bundeszuschusses im Jahresverlauf vor (siehe Jürgen Husmann, a.a.O.).

tersicherungspolitik, deren Folgen für die davon betroffenen Bürger bislang erst teilweise absehbar sind.

Der dem neuen Kabinett nun nicht mehr angehörende Bundesarbeitsminister Walter Riester erklärte zwar nach Verabschiedung der Reform im Jahre 2001, daß die „Baustelle Rentenversicherung“ nun für lange Zeit geschlossen sei. An dieser Aussage waren schon damals beträchtliche Zweifel angebracht. Die jüngste Entwicklung unterstreicht nun einmal mehr, daß es ratsam ist, politische Erklärungen, die mit dem Tone der Überzeugung vorgetragen werden, hinsichtlich der ihnen zugrundeliegenden Annahmen und damit ihrer Tragfähigkeit sorgfältig zu analysieren.

Beurteilung der jüngsten Finanzentwicklung

Bis in den Juli des Jahres 2002 hinein betonte die Regierung noch, daß auch im Jahre 2003 ein Beitragssatz von weiterhin 19,1% erreichbar sei, also keine Beitragssatzerhöhung notwendig sein werde. Und noch gegen Ende August 2002 erklärte sie, sie wolle den Beitragssatz von 19,1% stabil halten, legte allerdings für die Ausgabenentwicklung des Bundeshaushalts (vorsorglich) bereits einen Anstieg auf 19,3% zugrunde, da der Beitragssatz für die Entwicklung der Bundesausgaben an die Rentenversicherung – sowohl den allgemeinen Bundeszuschuß als auch die vom Bund entrichteten Beiträge für Zeiten der Kindererziehung – von Bedeutung ist¹². Doch bereits die zuvor – Ende Juni 2002 – durchgeführten mittelfristigen Vorausschätzungen über die Entwicklung der Finanzlage der gesetzlichen Rentenversicherung zeigten, daß der Beitragssatz von 19,1% nicht zu halten sein werde. Aufgrund der deutlich hinter den ursprünglichen Annahmen zurückgebliebenen Beitragseinnahmen wie auch von Korrekturen in den Annahmen über die künftige ökonomische Entwicklung wurde nun – weitgehend auf Annahmen der Bundesregierung für ihre mittelfristige Finanzplanung basierend – ein Beitragssatz von 19,3% für 2003 errechnet¹³. Auch zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt ab, daß die von der Regierung von einer Monatsausgabe auf 0,8 Monatsausgaben reduzierte Mindestreserve der Rentenversicherungen zum Jahresende 2002 unterschritten werden dürfte.

Die vom Bundesarbeitsministerium gewählten ökonomischen Annahmen für die Finanzberechnungen sowohl für das Jahr 2002 als auch 2003 wurden Ende

Juni 2002 vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung Ende Juni 2002 gestützt. Doch wurden an diesen Annahmen auch zu diesem Zeitpunkt – wie sich zeigt, berechnete – Zweifel geäußert. So hielten die Rentenversicherungsträger einen Anstieg des notwendigen Beitragssatzes von 19,1 auf 19,5% für nicht ausgeschlossen, wie aus einer von ihnen vorgelegten Alternativberechnung mit Annahmen, die von denen des Bundesarbeitsministeriums abwichen, hervorgeht¹⁴.

Kurz vor der Bundestagswahl – Ende August 2002 – wurde die Frage der Beitragssatzentwicklung nochmals öffentlich diskutiert, nachdem aus Kreisen der Rentenversicherungsträger aufgrund der soeben erwähnten Vorausberechnungen erklärt wurde, für 2003 sei ein Anstieg des Beitragssatzes über 19,3% hinaus zu erwarten. Diese Einschätzung wurde jedoch vom Bundesarbeitsministerium vor der Wahl als „reine Spekulation und unverantwortlich“ zurückgewiesen¹⁵. Zeitgleich warnte auch der Vorsitzende des Sozialbeirats und Mitglied des Sachverständigenrates mit ähnlichen Argumenten wie das Bundesarbeitsministerium davor, von einem stärkeren Anstieg des Beitragssatzes als auf 19,3% auszugehen. Er halte dies „für eine nicht zu begründende Schwarzmalerei“¹⁶, zumal für das zweite Halbjahr 2002 mit einem deutlichen Anstieg der Beitragseinnahmen zu rechnen sei.

Nicht einmal vier Wochen später – nach der Wahl vom 22. September – offenbart nun die Regierungskoalition, daß ein Beitragssatz von 19,3% im Jahr 2003 nur nach den erwähnten finanzlageverbessernden Eingriffen¹⁷ erreicht werden könne, Eingriffe, die im Volumen insgesamt einem Beitragssatzanstieg von rund 0,4 Prozentpunkten entsprechen – also auf 19,5%, dem von den Versicherungsträgern vorausberechneten Satz.

Diese Entwicklung, die hier in Stichworten nachgezeichnet wurde, ist ein neuerliches Beispiel dafür, wie sehr die politischen Entscheidungsträger es daran mangeln lassen, den Bürgern zutreffende Informationen zu liefern. Bereits die Diskussion über die geplanten Reformmaßnahmen in der Alterssicherung

¹² Siehe dazu – wie auch zu weiteren Zahlungen des Bundes an die Rentenversicherungsträger – im einzelnen Winfried Schmähel: Finanzverflechtung der gesetzlichen Rentenversicherung: interner Finanzausgleich und Finanzbeziehungen mit dem Bund sowie anderen Sozialversicherungsträgern – Elemente einer Bestandsaufnahme und einige Reformüberlegungen – in: Klaus-Dirk Henke, Winfried Schmähel (Hrsg.): Finanzierungsverflechtung in der sozialen Sicherung, Baden-Baden 2001, S. 9-37.

¹³ Siehe Meldung der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 17.7.2002. Näheres dazu Jürgen Genzke: Die aktuelle Finanzlage in der gesetzlichen Rentenversicherung im Jahr 2002, in: Die Angestelltenversicherung, Jg. 49, H. 9 (September 2002), S. 355-361.

¹⁴ Vgl. Jürgen Genzke, a.a.O., S. 361.

¹⁵ Siehe unter anderem Berliner Zeitung vom 26. 8. 2002.

¹⁶ Interview mit Bert Rürup in: Die Welt vom 27. 8. 2002. Er sähe „gegenwärtig noch keinen Anlass, an den Annahmen, die zu einem Prognosewert von 19,3 Prozent geführt haben, fundamentale Zweifel zu erheben.“

¹⁷ Zu dem Zeitpunkt wurde von einer Reduzierung der Mindestrücklage auf 0,6 Monatsausgaben ausgegangen.

der letzten Jahre war von einseitigen und partiellen Informationen über die Wirkungen der vorgesehenen Reformmaßnahmen geprägt, im Effekt eher eine Vernebelung als eine Aufklärung des oftmals in Sonntagsreden beschworenen „mündigen Bürgers“¹⁸.

Fiskalische Maßnahmen in der Sozialversicherung

Die für die gesetzliche Rentenversicherung von der Regierungskoalition nach der Wahl nun vorgesehenen Maßnahmen sollen zum einen den Anstieg der Sozialbeiträge deutlich begrenzen und damit auch den der Lohn(neben)kosten. Die Maßnahmen erfolgen aber zugleich auch im Interesse der Finanzlage des Bundes. Diesem Motiv dienen auch weitere Veränderungen in den Sozialversicherungszweigen, wie die Reduzierung der (vom Bund finanzierten) Arbeitslosenhilfe, die Aussage, den Bundeszuschuß zur Bundesanstalt für Arbeit im Jahr 2003 entfallen zu lassen, sowie die Erhöhung der Mehrwertsteuer für Zahnersatz (was allerdings nicht allein dem Bund zugute kommt).

Die letztgenannte Maßnahme erhöht die Ausgaben der gesetzlichen Krankenversicherung, die Reduzierung der Leistungen der Arbeitslosenhilfe führt in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung zu Mindereinnahmen. Dem stehen zwar in der gesetzlichen Rentenversicherung geringere Rentenansprüche der Arbeitslosenhilfeempfänger gegenüber, die sich allerdings erst allmählich in verringerten Rentenausgaben auswirken. Demgegenüber wird die Finanzlage unmittelbar verschlechtert. Das heißt, es werden von den politischen Entscheidungsträgern nicht allein Maßnahmen zur Begrenzung des Beitragsanstiegs ergriffen, sondern zugleich solche, die diesen Anstieg fördern.

Beitragsfreie Entgeltumwandlung

Von besonderer Bedeutung ist in dieser Hinsicht die Entgeltumwandlung, insbesondere die Möglichkeit der beitrags- und steuerfreien Entgeltumwandlung. Deren Nutzung kann in beträchtlichem Maße dazu beitragen, daß die Erwartung höherer Beitragseinnahmen gegen Jahresende (z.B. im Zuge der Zahlung von Weihnachtsgeld) deutlich enttäuscht werden könnte. Diese den Arbeitnehmern offenstehende Möglichkeit stellt nicht nur einen beträchtlichen Unsicherheitsfaktor für die Finanzlage der Sozialversicherungsträger dar, sondern könnte sich als ein weiterer Ansatzpunkt

zur Unterminierung des gegenwärtigen Rentenversicherungssystems erweisen.

Durch die im Jahre 2001 beschlossenen Maßnahmen zur Reform der Alterssicherung in Deutschland soll die vom Gesetzgeber angestrebte Senkung des Leistungsniveaus in der gesetzlichen Rentenversicherung durch private Vorsorge der Bürger kompensiert werden. Ein wichtiges Instrument, um die private (einschließlich der betrieblichen) Altersvorsorge auf eine breitere Basis zu stellen, ist das neu geschaffene Recht der Arbeitnehmer auf Entgeltumwandlung. Jeder Arbeitnehmer kann von seinem Arbeitgeber verlangen, daß Teile seines Arbeitsentgelts bereits ab diesem Jahr nicht ausbezahlt, sondern in bestimmte Formen der betrieblichen Alterssicherung eingespeist werden. Dazu kann ein Betrag bis zur Höhe von 4% der jeweiligen Beitragsbemessungsgrundlage in der Rentenversicherung verwendet werden.

Damit ist der Rahmen einer geförderten Altersvorsorge bei Nutzung der Entgeltumwandlung weitaus höher als bei den anderen Formen des subventionierten individuellen Sparens für die Alterssicherung, die durch die Reformgesetze des letzten Jahres geschaffen wurden. Denn dort ist die Subventionierung zunächst auf 1% des individuellen Entgelts begrenzt und steigt dann in drei weiteren Stufen bis auf schließlich 4% des individuellen Entgelts. Die 4% werden allerdings erst ab dem Jahr 2008 erreicht¹⁹.

Im Falle der Entgeltumwandlung gibt es – wenn gleich derzeit noch bis 2008 begrenzt – die Möglichkeit, daß auf die „umgewandelten“ Entgeltbestandteile weder Einkommensteuer noch Sozialversicherungsbeiträge gezahlt werden. Das bedeutet, daß für diese Entgeltbestandteile zwar Ansprüche auf betriebliche Alterssicherung erworben werden, dafür aber keine Ansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung.

Partielles „opting out“

Würde beispielsweise ein Durchschnittsverdiener den maximal möglichen Betrag – das heißt 4% des Lohnes in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze – umwandeln, so wären das rund 7,5% seines individuellen Entgeltes. In der gesetzlichen Rentenversicherung würde in dem betreffenden Jahr dann allerdings nicht mehr ein voller „Entgeltpunkt“ dem Rentenkonto gutgeschrieben, sondern deutlich weniger²⁰. Das heißt, der individuelle Rentenanspruch würde entsprechend geringer. Damit führt also die Nutzung der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung dazu, daß die in der gesetzlichen Rentenversicherung erzielten Leistungen

¹⁸ Eine eingehende Analyse findet sich bei Winfried Schmähli: Umlagefinanzierte Rentenversicherung in Deutschland, Optionen und Konzepte sowie politische Entscheidungen als Einstieg in einen grundlegenden Transformationsprozeß, in: Winfried Schmähli, Volker Ulrich (Hrsg.): Soziale Sicherungssysteme und demographische Herausforderungen, Tübingen 2001, S. 123-204.

¹⁹ Es besteht übrigens für Arbeitnehmer auch die Möglichkeit, verschiedene „Fördermöglichkeiten“ zu kombinieren – vorausgesetzt, Arbeitnehmer können es sich leisten, in entsprechendem Maße auf Entgelt zugunsten der Altersvorsorge zu verzichten.

zusätzlich reduziert werden, das heißt über das Maß hinaus, was der Gesetzgeber durch die Reformbeschlüsse des letzten Jahres sowieso schon vorgesehen hat. Die beitragsbefreite Entgeltumwandlung stellt damit ein partielles „opting out“ dar, indem ein Teil des Arbeitsentgelts nicht der Beitragspflicht unterworfen wird.

Eine weitere Auswirkung auf das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung könnte die Entgeltumwandlung dann haben, wenn hierdurch das für die Rentenanpassungen maßgebliche (durchschnittliche) Bruttoentgelt niedriger ausgewiesen würde als ohne Nutzung dieser Möglichkeit. In dem Fall würden – insbesondere bei einer relativ zunehmenden Nutzung der Entgeltumwandlung – die Anpassungssätze in der gesetzlichen Rentenversicherung sinken. Damit würde noch auf einem zusätzlichen Weg das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung reduziert.

Sofern die umgewandelten Lohnbestandteile nicht als zugeflossenes Entgelt angesehen werden, läge es nahe, diese auch nicht als Teil des Bruttoentgelts des betreffenden Jahres zu zählen, zumal ja hiervon auch keine Lohnsteuer und Sozialbeiträge in Abzug gebracht werden und gegebenenfalls erst eine „nachgelagerte“ Besteuerung im Alter erfolgt. Wird

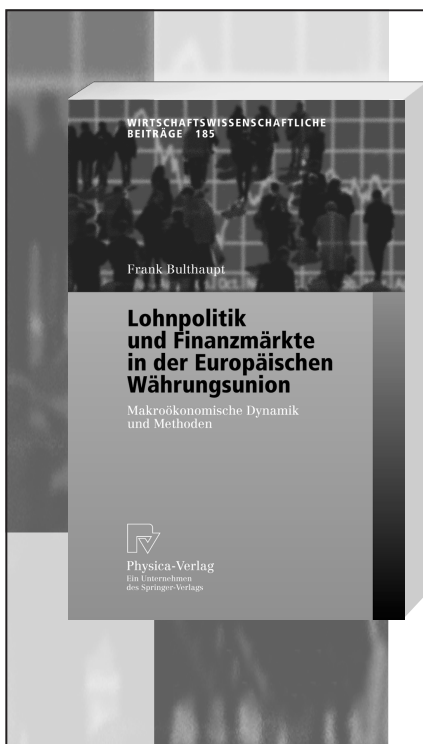
²⁰ Wirkt sich die beitragsfreie Entgeltumwandlung nicht auf die Höhe des durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelts aus (siehe dazu die Anmerkungen weiter unten), dann erzielte dieser Durchschnittsverdiener statt einem Entgeltpunkt in dem betreffenden Jahr nur 0,925 Entgeltpunkte.

das umgewandelte Entgelt dagegen statistisch als Sparen interpretiert, so hätte dies keinen Einfluß auf die Höhe des Bruttoentgelts und auch nicht auf die Rentenanpassung. Eine Klärung der Frage, welcher Weg gewählt, d.h. welche Interpretation realisiert wird, scheint derzeit noch nicht erfolgt zu sein.

Der Gesetzgeber hat übrigens auch die Möglichkeit geschaffen, daß Arbeitgeber steuer- und sozialabgabenfrei Vorsorgeaufwendungen zugunsten ihrer Arbeitnehmer tätigen können. Diese Möglichkeit ist bereits derzeit zeitlich unbegrenzt gegeben, während für Arbeitnehmer bislang – wie erwähnt – die Möglichkeit der steuer- und sozialbeitragsfreien Entgeltumwandlung nur bis 2008 eröffnet ist. Es ist allerdings zu vermuten, daß Wege gefunden werden, um solche Arbeitnehmerzahlungen auch über das Jahr 2008 hinaus beitragsfrei zu stellen.

Einfluß auf die Finanzlage der Sozialversicherung

Die steuer- und sozialabgabenfreie Entgeltumwandlung durch Arbeitnehmer hat nicht nur auf deren individuelle Alterssicherung Auswirkungen, sondern auch auf die Finanzlage der öffentlichen Haushalte sowohl der Gebietskörperschaften als auch der Sozialversicherungsträger. Dies kann insbesondere zu einer spürbaren Steigerung der erforderlichen Beitragssätze in der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung führen. Das Ausmaß der durch die Entgeltumwandlung ausgelösten Mindereinnahmen hängt vom Um-



F. Bulthaupt

Lohnpolitik und Finanzmärkte in der Europäischen Währungsunion

Makroökonomische Dynamik und Methoden

Die Studie entwickelt dynamische makroökonomische Ansätze, um die Heterogenität der europäischen Volkswirtschaften modelltheoretisch zu erfassen.

2001. VIII, 299 S. 25 Abb. (Wirtschaftswissenschaftliche Beiträge. Bd. 185) Brosch.
€ 54,95; £ 36,-; sFr 85,- ISBN 3-7908-1424-5

Springer · Kundenservice
Haberstr. 7 · 69126 Heidelberg
Tel.: (0 62 21) 345 - 217/-218
Fax: (0 62 21) 345 - 229
e-mail: orders@springer.de

Die €-Preise für Bücher sind gültig in Deutschland und enthalten 7% MwSt. Preisänderungen und Irrtümer vorbehalten. d&p - 008389_sfix_1c



Springer

fang der Nutzung dieser Möglichkeit ab. Empirische Ergebnisse liegen dazu noch nicht vor. Man kann jedoch näherungsweise abschätzen, welchen Effekt dies beispielsweise auf die Finanzlage der gesetzlichen Kranken- und Rentenversicherung und den dort notwendigen Beitragssatz haben könnte.

Würden im Durchschnitt 2% des Bruttolohns für diese Form der Altersvorsorge genutzt, so würde dadurch der Beitragssatz in der gesetzlichen Krankenversicherung von jetzt im Durchschnitt 14% um 0,3 Beitragspunkte auf 14,3% anzuheben sein.

In der gesetzlichen Rentenversicherung wäre der Effekt der beitragsbefreiten Entgeltumwandlung – bei unveränderten Ausgaben und sonstigen Einnahmen – sogar noch stärker, und zwar 0,4 Beitragspunkte. Würden im Durchschnitt sogar 4% des Entgelts umgewandelt, wären schon 0,8 Beitragspunkte in der gesetzlichen Rentenversicherung zusätzlich erforderlich. Und in dem – allerdings rein theoretischen – Fall, daß der maximal mögliche Rahmen, also 4% des Lohnes in Höhe der Beitragsbemessungsgrenze, jeweils voll ausgeschöpft würde, wären dies rund 1,5 Beitragspunkte, um die der Rentenversicherungsbeitragssatz durch die Nutzung der beitragsfreien Entgeltumwandlung höher ausfallen würde.

Erst längerfristig und allmählich stünden den reduzierten Einnahmen in der gesetzlichen Rentenversicherung auch verringerte Rentenausgaben gegenüber, da ja die individuellen Rentenansprüche sinken. In der gesetzlichen Krankenversicherung gibt es diesen ausgabenenkenden Effekt jedoch nicht. Dort ist faktisch keine Ausgabenreduzierung zu erwarten, da die Ausgaben in der Krankenversicherung weit überwiegend von der Höhe der Vorleistung unabhängige Sachleistungen sind.

Druck auf Rentenversicherung verstärkt

Ob und inwieweit bei den Annahmen über die Entwicklung der Bruttolohn- und -gehaltssumme z.B. in diesem wie im nächsten Jahr berücksichtigt ist, daß die Entgeltumwandlung zu einer Abweichung in Entwicklung und Niveau des Teils der Bruttolohn- und -gehaltssumme von der Gesamtsumme führen kann, der der Beitragsabführung unterliegt, ist derzeit nicht bekannt. Eine unzureichende Einschätzung der Nutzung der Entgeltumwandlung könnte mit dazu beitragen, daß die Beitragssatzfestlegung zu niedrig ausfällt. Das wiederum würde angesichts der weiter reduzierten Mindestreserve der Rentenversicherung die Gefahr erhöhen, daß die Liquidität zur Zahlung der laufenden Renten nur durch Kredite – sei es des Bundes oder auf dem Kapitalmarkt – sichergestellt werden kann.

Auch wenn derzeit in der gesetzlichen Rentenversicherung zur Bewältigung von Finanzierungsschwierigkeiten der Weg über Einnahmenerhöhung gewählt wird, so ist im Falle eines bei unverändertem Leistungsrecht erforderlichen stärkeren Anstiegs des Beitragssatzes damit zu rechnen, daß der Ruf nach weiteren leistungsbegrenzenden Maßnahmen – d.h. über das im Reformgesetz 2001 bereits beschlossene Maß hinaus – noch lauter wird.

Dann würde sich zeigen, daß das Instrument der Entgeltumwandlung ein weiterer Einflußkanal ist, um auf indirektem Wege das Leistungsniveau der gesetzlichen Rentenversicherung im Interesse der Ausweitung privater Vorsorge weiter abzubauen. Auf direktem Wege erfolgt dies ja bereits dadurch, daß die von der Regierung den Bürgern empfohlene Nutzung der geförderten Privatvorsorge (von 1% auf 4% des Arbeitsentgelts steigend) in die Rentenanpassungsformel integriert wurde. Die damit gezielt beabsichtigte Reduzierung des Rentenniveaus wurde in diesem Fall offen benannt. Bei der Entgeltumwandlung würde ein zusätzlicher in die gleiche Richtung wirkender Effekt infolge der nun verringerten individuellen Rentenansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung eintreten. Und indirekt würde der Druck von der Finanzierungsseite her auf weitere Leistungseinschränkungen verstärkt, denn die Regierung hat das Leistungsniveau in der gesetzlichen Rentenversicherung zu einer von der Höhe der Beitragseinnahmen abhängigen Größe erklärt (Dominanz der „einnahmensorientierten Ausgabenpolitik“).

Immer deutlicher wird aber auch, daß die neuen Formen der privaten Vorsorge nicht als Ergänzung der gesetzlichen Rentenversicherung gedacht sind, sondern als ein partieller Ersatz. Dafür kann sogar die Bezeichnung der im Vorjahr beschlossenen Reformgesetze als Signal verstanden werden, denn die Regelungen über die Privatvorsorge wurden im „Altersvermögensgesetz“ kodifiziert, während die Regelungen zur gesetzlichen Rentenversicherung im „Altersvermögensergänzungsgesetz“ stehen.

Abgesehen von der als strategisch anzusehenden Weichenstellung einer partiellen Substitution von gesetzlicher Rentenversicherung durch private und betriebliche Alterssicherung, scheint allerdings angesichts der Tatsache, daß sowohl Maßnahmen zur Begrenzung eines bereits drohenden Beitragssatzanstiegs einerseits als auch zu einer Verstärkung des Beitragsanstiegs andererseits ergriffen werden, dem politischen Handeln kein längerfristig orientiertes Konzept zugrunde zu liegen. Es dominiert vielmehr ein kurzfristig orientierter und fiskalisch motivierter Ansatz mit der Folge auch widersprüchlicher Effekte.